

Conferencia Internacional del Trabajo

96.^a reunión, 2007

Informe III (Parte 1B)

Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29),
y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Tercer punto del orden del día:
Información y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones

Informe de la Comisión de Expertos
en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Erradicar el trabajo forzoso

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

ISBN 978-92-2-318134-5
ISSN 0251-3226

Primera edición 2007

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

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

Sumario

	<i>Párrafos</i>
Resumen	
Capítulo I. Introducción.....	1-34
Capítulo II. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	35-140
Capítulo III. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).....	141-191
Capítulo IV. Observaciones finales	192-210

Indice

	<i>Página</i>
Resumen.....	xi
Capítulo I. Introducción	1
1. Antecedentes del Estudio general. Magnitud del problema.....	1
2. Antecedentes históricos y normas de la OIT en relación con el trabajo forzoso u obligatorio	5
a) Medidas prescritas por los Convenios relativos al trabajo forzoso	6
b) Otros instrumentos de la OIT.....	8
3. Otros instrumentos internacionales pertinentes	9
a) Instrumentos de las Naciones Unidas	9
b) Instrumentos de ámbito regional	11
4. Principales tendencias desde 1979	12
5. Ratificaciones: perspectivas y obstáculos.....	13
a) Perspectivas de ratificación del Convenio núm. 29.....	14
b) Perspectivas de ratificación del Convenio núm. 105.....	15
6. Información disponible y dificultades encontradas	16
7. Estructura del Estudio.....	18
Capítulo II. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	19
Parte I. Definición del trabajo forzoso y excepciones al ámbito de aplicación del Convenio.....	19
1. Definición del trabajo forzoso u obligatorio	19
a) Trabajo o servicio	19
b) Amenaza de una pena cualquiera	20
c) Ofrecimiento voluntario.....	20
2. Excepciones al ámbito de aplicación del Convenio.....	22
a) Servicio militar obligatorio.....	22
b) Obligaciones cívicas normales	24
c) Trabajo obligatorio en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial	25
i) Condena pronunciada por sentencia judicial	26
ii) Vigilancia y control de las autoridades públicas	27
iii) Prohibición de ceder personas condenadas o de ponerlas a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado	28
d) Casos de fuerza mayor	32
e) Pequeños trabajos comunales	34

Parte II. Progresos y obstáculos actuales para la aplicación del Convenio	35
1. Prohibición general del trabajo forzoso u obligatorio.....	35
2. Esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud y otras formas ilícitas de trabajo obligatorio	36
3. Trata de personas con fines de explotación.....	40
4. Trabajo forzoso u obligatorio impuesto por el Estado con fines de producción o servicio	49
a) Obligación general de trabajar.....	49
b) Imposición de trabajo para fines de obras y servicios públicos y otros fines.....	51
c) Servicios nacionales de trabajo obligatorio.....	56
d) Restricciones a la libertad de los trabajadores de dejar su empleo.....	59
5. Privatización de cárceles y trabajo penitenciario.....	61
6. Pena de prestación de trabajo de utilidad pública.....	70
7. Trabajo obligatorio como condición para percibir prestaciones de desempleo	73
8. Obligación de realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena.....	74
9. Aplicación efectiva de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio	76
Capítulo III. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).....	81
1. Ambito de aplicación del Convenio núm. 105 en relación al Convenio núm. 29.....	81
2. Abolición del trabajo forzoso u obligatorio en las circunstancias previstas en el artículo 1 del Convenio. Avances y problemas actuales con respecto a la aplicación en la legislación y en la práctica nacionales	85
a) Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido (artículo 1, a)).....	85
b) Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico (artículo 1, b))	96
c) Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como medida de disciplina en el trabajo (artículo 1, c)).....	98
i) Sanciones de aplicación general.....	99
ii) Sanciones aplicables en los servicios públicos	100
iii) Medidas de disciplina aplicables a la gente de mar.....	102
d) Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como castigo por haber participado en huelgas (artículo 1, d))	105
i) Prohibición general de la huelga	105
ii) Restricciones impuestas al derecho de huelga respecto de la función pública y los servicios esenciales.....	107
iii) Requisitos de procedimiento que limitan el ejercicio del derecho de huelga.....	111
iv) Prohibición de las huelgas políticas	113
e) Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa (artículo 1, e))	114

Capítulo IV. Observaciones finales.....	117
--	------------

Anexos

I. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	123
II. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	131
III. Lista de ratificaciones de los Convenios núms. 29 y 105	135
IV. Lista de memorias solicitadas y recibidas sobre los Convenios núms. 29 y 105 en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT.....	139
V. Lista de casos de progreso mencionados en el Estudio.....	141

Resumen

Los principios consagrados en los Convenios núms. 29 y 105 sobre el trabajo forzoso, de la OIT, han tenido una aceptación y un respaldo prácticamente universales, han pasado a ser parte inalienable de los derechos fundamentales de los seres humanos y han sido incorporados en diversos instrumentos internacionales, tanto universales como regionales. La prohibición del uso del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, se considera en la actualidad como una norma imperativa de la legislación internacional moderna sobre derechos humanos. Estos dos Convenios fundamentales de la OIT son los de más amplia ratificación de todos los instrumentos de la OIT y se prevén más ratificaciones en un futuro próximo.

Estos Convenios tienen por objetivo garantizar la libertad de todos los seres humanos frente al trabajo forzoso, con independencia de la naturaleza del trabajo o del sector de actividad en el que éste se realice. Los dos instrumentos se complementan con eficacia y su aplicación simultánea debería contribuir a la total erradicación del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

Desde el Estudio general anterior sobre el tema, la Comisión ha venido tomando nota con satisfacción de muchos casos de progreso, que comprenden las medidas adoptadas, tanto en la legislación como en la práctica, para asegurar la mejor observancia de los convenios en diversos países, a escala mundial. Así, se han derogado o enmendado disposiciones legislativas que permitían la imposición de trabajo forzoso u obligatorio con fines de producción o de servicio, con miras a garantizar el cumplimiento de los convenios. Han disminuido en el mundo las prácticas estatales sistemáticas de imposición de trabajo obligatorio a las poblaciones, habiendo prácticamente desaparecido en una gran mayoría de países. La Comisión también ha tomado nota con satisfacción de la derogación o de la enmienda de las disposiciones que autorizan la imposición de trabajo forzoso u obligatorio como medio de coacción o de educación política, o como castigo por mantener o expresar opiniones políticas, o como castigo por diversas infracciones a la disciplina del trabajo, o por haber participado en huelgas.

Con todo, es lamentable que, a pesar de la condena universal del trabajo forzoso y de la adopción de disposiciones constitucionales y legislativas para su abolición, el problema del trabajo forzoso u obligatorio persista en diversos países y mucha gente siga todavía siendo víctima del mismo en todo el mundo. Existen casos de vestigios de esclavitud y de otras prácticas análogas a la esclavitud que aún perviven en algunos países, a veces vinculadas con secuestros de hombres, mujeres y niños, en el contexto de conflictos armados en diferentes regiones del mundo. Persisten asimismo prácticas ampliamente extendidas de diversas formas de servidumbre por deudas, a través de tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y laboral, que pueden implicar no sólo a los adultos, sino también a los niños, y que han pasado a ser tema de renovada preocupación internacional, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Al mismo tiempo, se dan también algunos casos de diversas formas de trabajo forzoso u obligatorio

impuestas directamente por el Estado, en violación de las normas internacionales. En relación con los casos de trabajo forzoso impuesto por el Estado, éstos pueden ser, bien con fines de producción o de servicio, como varios tipos de obligaciones de servicio nacional, bien como castigo, por ejemplo, cuando las personas condenadas en virtud de una condena judicial son cedidas o puestas a disposición de personas privadas.

El examen de la legislación y la práctica nacionales ha venido a demostrar que la aplicación efectiva de los convenios sobre el trabajo forzoso sigue planteando problemas en algunos países, a menudo debido a las nuevas tendencias y a los fenómenos relativamente recientes surgidos en los últimos decenios, observados por la Comisión. Desde el último Estudio general sobre el tema, la Comisión ha venido tomando nota de la siguiente evolución:

- Una creciente tendencia, en algunos países, hacia dos asuntos relacionados, que afecta la aplicación del Convenio núm. 29. Uno está dado por el aumento del número de reclusos en cárceles de administración pública, que trabajan para empresas privadas, tanto dentro como fuera de las instalaciones penitenciarias. El otro, está dado por el hecho de que, en algunos casos, la administración penitenciaria es confiada a las empresas privadas y los presos trabajan en ellas con fines de producción. La Comisión ha dedicado especial atención a este asunto, teniendo en cuenta las incertidumbres planteadas por algunos Estados Miembros, en cuanto al impacto de este fenómeno en el cumplimiento del Convenio núm. 29. La Comisión concluyó que la existencia de cárceles privatizadas y de privatización del trabajo penitenciario, no es incompatible con el Convenio, pero requiere, que se conciba y aplique con la condición de que se cuente con exigencias adicionales que deban cumplirse para garantizar su observancia. Sin bien es difícil que tales arreglos se encuentren dentro de las exclusiones contenidas en el artículo 2, párrafo 2, c), del Convenio, la privatización de las cárceles y el trabajo penitenciario privatizado, pueden estar de conformidad con el artículo 2, párrafo 1, siempre que tal trabajo sea realizado voluntariamente y sin amenazas o sanciones. La Comisión ha brindado orientación en torno a los factores que deberían tenerse en cuenta, a efectos de evaluar la compatibilidad con el Convenio.
- La Comisión también tomó nota de otras tendencias: muchos países han adoptado legislaciones que introducen una nueva sanción penal: el trabajo de utilidad pública, que se considera como una alternativa al encarcelamiento y que puede incidir en la observancia del Convenio. Otra tendencia creciente que ha requerido el examen de la Comisión, con arreglo a las disposiciones del Convenio núm. 29, es la adopción, en algunos países, de políticas que imponen trabajo obligatorio como condición para percibir las prestaciones de seguro de desempleo; la Comisión también examinó determinadas situaciones en las que la imposición de horas extraordinarias de trabajo podría representar una violación del Convenio núm. 29.

El examen de la legislación y la práctica nacionales ha puesto de manifiesto que persisten en algunos países diversos problemas en torno a la aplicación del Convenio núm. 105, que se habían destacado en estudios anteriores. Existen casos en los que la libertad de expresión sigue siendo objeto de unas restricciones que se materializan en sanciones que implican trabajo obligatorio. Sanciones similares son aplicables, en el caso de algunas indisciplinas laborales, a los funcionarios o a la gente de mar, o en el caso de participación en huelgas. Es frecuente que las disposiciones que imponen tales sanciones sean demasiado generales en su ámbito de aplicación para que sean compatibles con el Convenio, aunque los gobiernos interesados expresen a veces su

intención de derogar o enmendar las disposiciones en consideración, a efectos de garantizar su cumplimiento.

La Comisión señala nuevamente a la atención la aplicación efectiva de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio y, en particular, la obligación de los Estados ratificantes, para garantizar que las sanciones impuestas en la ley cuando se exija ilegalmente un trabajo forzoso u obligatorio, tengan una aplicación verdaderamente adecuada y estricta, como requiere el Convenio núm. 29. La Comisión observó que la efectiva aplicación de la legislación depende, en buena medida, de un sólido funcionamiento de las autoridades encargadas de su ejecución, como la policía, la inspección del trabajo y la judicatura. Por consiguiente, la Comisión ha solicitado a los gobiernos, en muchas ocasiones, que indiquen las medidas adoptadas para garantizar que se inicien y tramiten procedimientos judiciales, al igual que las medidas tomadas para proteger a las víctimas y alentarlas a que colaboraran con las autoridades.

La Comisión considera que la plena aplicación de los convenios sobre el trabajo forzoso aún requiere la solución de diversos asuntos complejos. Espera que el estudio contribuya a una mejor aplicación de los dos convenios fundamentales sobre el trabajo forzoso, con miras a su total erradicación, que aclare algunos puntos y que acreciente el conocimiento y la comprensión de estos convenios, tanto por parte de los gobiernos como por parte de los interlocutores sociales. La Comisión hace un llamamiento a aquellos Estados Miembros que aún no han ratificado uno de los convenios o los dos convenios, para que consideren, en un futuro próximo, esta posibilidad, y a aquellos que han aceptado las obligaciones internacionales dimanantes de esos instrumentos, que hagan todo lo posible para aplicar plenamente sus principios, tanto en su letra como en su espíritu.

Capítulo I

Introducción

1. Antecedentes del Estudio general.

Magnitud del problema

1. El derecho a no ser sometido al trabajo forzoso figura entre los Derechos Humanos fundamentales cuya protección incumbe a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y fue uno de los primeros a ser objeto de una norma internacional del trabajo. La libertad respecto del trabajo forzoso u obligatorio es, entre los derechos humanos, uno de los más importantes, y su cumplimiento es competencia de la OIT. Desde una perspectiva histórica, es el primer derecho fundamental incluido en el mandato de la Organización para su regulación mediante las normas internacionales del trabajo. Hoy en día, el trabajo forzoso u obligatorio está prohibido en casi todo el mundo y los dos convenios internacionales del trabajo relativos a este tema figuran entre los convenios de la OIT más ratificados¹. Además, en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 86.ª reunión, en 1988, se «Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: [...] la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio...».

2. Ahora bien, pese a la condena universal del trabajo forzoso, en el mundo hay todavía millones de personas víctimas del mismo, y la erradicación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio sigue siendo una de las principales preocupaciones de la OIT. La persistencia del trabajo forzoso es una afrenta a la dignidad humana. En junio de 2005, el Director General de la OIT presentó a la Conferencia Internacional del Trabajo el segundo Informe global sobre el trabajo forzoso para su examen en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Según observó en aquella ocasión:

Este año hemos calculado por primera vez que existen como mínimo 12,3 millones de víctimas del trabajo forzoso en todo el mundo. De estas personas, 9,8 millones son explotadas por agentes privados, incluidas más de 2,4 millones sometidas al trabajo forzoso como resultado de la trata de seres humanos. Los 2,5 millones restantes son víctimas de trabajo forzoso impuesto por el Estado o por grupos insurgentes... Espero que este Informe propicie mayor toma de conciencia acerca de una práctica inaceptable, que jamás debería tolerarse. Erradicar el trabajo forzoso es una empresa difícil pero posible. A través de una alianza global de las diversas partes interesadas deberíamos poder reunir la voluntad necesaria — abarcando desde

¹ Véase párr. 24 *infra*.

las comunidades locales hasta las organizaciones internacionales — para poner fin al trabajo forzoso ².

El trabajo forzoso está hoy presente de alguna forma en todos los continentes, en casi todos los países y en todo tipo de economía. Hay casos persistentes de lo que cabría denominar formas «tradicionales» de trabajo forzoso. Entre ellas valga mencionar los sistemas de trabajo en servidumbre, muy arraigados en algunas zonas de Asia Meridional; la servidumbre por deudas, que afecta principalmente a las poblaciones indígenas de algunos lugares de América Latina, y las prácticas residuales relacionadas con la esclavitud, que hoy se dan sobre todo en algunas partes de África. Numerosos son los países donde los trabajadores domésticos quedan atrapados en situaciones de trabajo forzoso y en muchos casos se les impide mediante amenazas o violencia abandonar el domicilio de los empleadores. Actualmente el trabajo forzoso afecta también a un número considerable de trabajadores migrantes, trasladados lejos de su país o comunidad de origen. En Europa y América del Norte son cada vez más las mujeres, los niños y también hombres víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral. También existen varias formas de trabajo forzoso impuesto por el Estado, con fines políticos o económicos, por ejemplo para sancionar la expresión de opiniones políticas. En los últimos años ha aumentado la conciencia de que, en sus distintas modalidades, el trabajo forzoso puede darse en todas las sociedades del mundo, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, y no se circunscribe en modo alguno a unos pocos lugares del mundo ³.

3. A tenor de lo dispuesto en los párrafos 5, *e*), y 7, *b*), del artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió, en su 291.^a reunión (noviembre de 2004), invitar a los gobiernos de los Estados Miembros que no habían ratificado el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) a que en 2006 presentaran una memoria sobre el estado de la legislación y la práctica de dichos países acerca de las cuestiones planteadas en dichos instrumentos ⁴. Esas memorias, junto con aquellas presentadas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 y 35 de la Constitución por los Estados parte en esos Convenios, permitieron a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones elaborar este Estudio general sobre el curso dado a los instrumentos examinados, tanto en los Estados que han ratificado al menos uno de los dos Convenios como en aquellos que no han ratificado ninguno de los dos Convenios.

4. El presente Estudio general es el cuarto dedicado al trabajo forzoso y a los dos Convenios de la OIT referentes a dicha temática. El primero se realizó en 1962 ⁵, poco después de que entrase en vigor el Convenio núm. 105. Dado que los nuevos aspectos del problema del trabajo forzoso fueron abordados en el Convenio de 1957, es decir, el trabajo forzoso como medio de coerción política o como castigo en diversas circunstancias, los comentarios formulados en aquel Estudio revestían necesariamente un carácter preliminar. Por lo que se refiere a la movilización obligatoria de la mano de obra

² Véase «Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo: Consolidar los logros y seguir avanzando», CIT, 93.^a reunión, 2005, Informe I (A).

³ Véase *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2005, párrs. 3 y 11.

⁴ Véase documento GB.291/9 (Rev.), párr. 73 y GB.291/PV, pág. 36.

⁵ Véase *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte IV), Conferencia Internacional del Trabajo, 46.^a reunión, Ginebra, 1962, tercera parte: *El trabajo forzoso*.

con fines económicos, en el Estudio de 1962 se señaló la notable influencia que el Convenio núm. 29 había tenido en la reducción progresiva de trabajo forzoso en numerosos países e incluso en su eliminación. El segundo Estudio, realizado en 1968⁶ con ocasión del año internacional de los derechos humanos, brindó una oportunidad de evaluar las novedades registradas, desde que se efectuara el Estudio anterior, en la legislación y la práctica nacionales respecto a la movilización de mano de obra y de evaluar un volumen considerable de material facilitado por los gobiernos en relación con la aplicación del Convenio núm. 105. El Estudio de 1968 mostró que la cabal aplicación de las normas establecidas en los dos convenios relativos al trabajo forzoso presuponia resolver varias cuestiones complejas en las áreas del desarrollo económico y social, de las relaciones profesionales y en el ámbito de los derechos y libertades fundamentales.

5. En el tercer Estudio, preparado en 1979⁷, se reflejaron casi 50 años de experiencia en la aplicación del Convenio núm. 29 y más de 20 años de experiencia en la aplicación del Convenio núm. 105. También se tomó nota de numerosos casos de progreso en los que se habían adoptado medidas para garantizar un cumplimiento más cabal de los convenios en los países donde coexistían unas estructuras políticas, económicas y sociales muy dispares. En el período comprendido entre el segundo y el tercer Estudio general se derogaron varias leyes que prevenían el trabajo forzoso u obligatorio con fines de producción o servicios, y diversas formas de las más arcaicas de trabajo obligatorio habían desaparecido de la mayoría de las legislaciones nacionales. En el Estudio de 1979 se tomó nota de las medidas positivas que algunos gobiernos habían adoptado para mejorar la aplicación de los convenios respecto a la requisita de mano de obra en circunstancias excepcionales, como por ejemplo la derogación de aquellos textos por los que se conferían a las autoridades prerrogativas excesivamente amplias. En varios casos de progreso se tomó nota de enmiendas a legislaciones por las que se imponía el trabajo forzoso a presos no condenados o se permitía a las autoridades administrativas imponer sanciones que suponían la realización de un trabajo forzoso. En lo referente a las condiciones que regían el recurso al trabajo penitenciario, en el Estudio se indicó que la Comisión había tomado nota con satisfacción que varios países habían derogado las disposiciones por las que se autorizaba poner a los presos a disposición de empresas privadas. Se señaló igualmente que en un número creciente de países los presos trabajaban para empresas privadas, tanto dentro como fuera de la cárcel, en condiciones semejantes a las de los trabajadores libres, y algunos Estados habían enmendado su legislación para requerir de los presos interesados el acuerdo expreso para trabajar para empresas privadas y mejorar su situación en términos de remuneración, condiciones de trabajo y seguridad social, otros gobiernos afirmaron que en la práctica no se ponía a los presos a disposición de personas o empresas privadas y que se habían tomado o previsto medidas para modificar la legislación en consecuencia. En lo referente a la aplicación del Convenio núm. 105, en el Estudio de 1979 se tomó nota de varios casos en que el gobierno había abolido la pena de prisión (con trabajo penitenciario obligatorio) para determinados delitos o había velado por la enmienda de ciertas disposiciones legales sustantivas para garantizar el cumplimiento del Convenio. Por otra parte, se observó que el ámbito del Convenio núm. 105 tiene límites inherentes a los propios derechos y

⁶ *El trabajo forzoso*, Estudio general sobre las memorias relativas al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Extracto del informe de la 52.ª reunión (1968) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ginebra, 1968 [en adelante: *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968].

⁷ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 65.ª reunión, 1979 [en adelante: *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979].

libertades cuyo ejercicio debe protegerse frente a toda coerción mediante el trabajo forzoso, entre ellos los derechos de las demás personas. Así pues, las sanciones que conllevan trabajo obligatorio impuestas a quienes ponen en peligro la vida o la salud de otras personas no entran en el ámbito del Convenio. Del mismo modo, se delimitó el campo de aplicación del Convenio respecto a la sanción por participar en huelgas, considerando a determinadas restricciones al derecho de huelga, especialmente en lo referente a los servicios esenciales y a los empleos relacionados con la seguridad de otras personas, o a situaciones de crisis nacional aguda. En el Estudio de 1979 se destacó una serie de casos en que se habían registrado progresos en la legislación y en la práctica en la materia.

6. Además de los tres estudios generales antes mencionados, la Comisión presentó en 1969 un Estudio especial con base en las memorias solicitadas de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, en las que se pidió a los gobiernos que indicasen, en qué medida se proponían dar cumplimiento a las disposiciones de los convenios relativos al trabajo forzoso y a otros convenios importantes y señalasen toda dificultad que impidiese o demorase su ratificación⁸. Se preparó otro estudio especial en 1997⁹ con base en las memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, a raíz de la decisión que el Consejo de Administración adoptó en su 264.ª reunión (noviembre de 1995). En el contexto de una discusión en el Consejo de Administración acerca del fortalecimiento del mecanismo de control de la OIT, se decidió que el procedimiento especial con fundamento en el artículo 19 de la Constitución, para el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) se hiciese extensivo a todos los demás instrumentos relativos a los derechos humanos fundamentales. Dicho procedimiento tenía por objeto permitir un examen, al margen del contexto de los estudios generales también efectuados en virtud del artículo 19 de la Constitución, de los obstáculos a la ratificación de dichos instrumentos fundamentales, las perspectivas de su ratificación y las dificultades encontradas en ausencia de ratificación. En el Estudio especial de 1997 también se abordaron las tendencias recientes registradas en los ámbitos cubiertos en los convenios sobre el trabajo forzoso, tanto en la legislación como en la práctica nacionales, y se examinaron otras cuestiones planteadas por algunos gobiernos, por ejemplo acerca de la incidencia en la aplicación del convenio con respecto a la obligación de trabajar como requisito para recibir prestaciones de desempleo o la obligación de trabajar fuera de los horarios normales de trabajo. En el Estudio se hizo especial hincapié en las tendencias registradas en el trabajo penitenciario, concretamente en el trabajo de los presos para empresas privadas, tanto en las cárceles públicas como en las privadas. El procedimiento antes citado fue sustituido por el procedimiento de seguimiento en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

⁸ OIT: Las perspectivas de ratificación después de 50 años: Estudio de 17 convenios seleccionados (Ginebra, 1969).

⁹ *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, 1998, primera parte: Informe general, párrs. 94 a 125. [Las referencias a la primera parte del Informe de la Comisión de Expertos (Informe general) se indicarán en adelante mediante la abreviatura «ICE – Informe general» seguida del año.]

2. Antecedentes históricos y normas de la OIT en relación con el trabajo forzoso u obligatorio

7. Desde un punto de vista histórico, la acción internacional contra el trabajo forzoso u obligatorio se orientó hacia la lucha contra la esclavitud. El primer instrumento internacional en condenar la esclavitud fue la Declaración relativa a la abolición universal de la trata de esclavos, adoptada por el Congreso de Viena en 1815¹⁰. Le siguieron varios acuerdos, multilaterales o bilaterales, que contenían disposiciones por las que se prohibían esas prácticas en tiempos de guerra y de paz¹¹. Sin embargo, las cuestiones relativas al trabajo forzoso no pasaron a ser, como tales, objeto de un estudio sistemático y de actividades normativas a escala internacional hasta después de la Primera Guerra Mundial, a raíz de la labor realizada por la Sociedad de Naciones respecto de los territorios bajo mandato y la adopción de la Convención sobre la esclavitud de 1926¹². En 1926, el Consejo de Administración de la OIT nombró una Comisión de Expertos para las cuestiones relativas al trabajo indígena, encargada de estudiar los sistemas vigentes de trabajo forzoso u obligatorio, especialmente en los países que no eran autónomos¹³. El trabajo forzoso era visto en esa época como un fenómeno principalmente colonial. Muchas regiones del mundo eran entonces sometidas a una administración colonial y se utilizaban diversas formas de coerción para obtener mano de obra para que desarrollase las comunicaciones y la infraestructura económica en general, para que trabajase en las minas y las plantaciones, y para que realizase otras actividades. El trabajo obligatorio se convirtió en un sistema de administración colonial a menudo dependiente de las relaciones tribales tradicionales. La labor de la Comisión de Expertos para las cuestiones relativas al trabajo indígena desembocó, en 1930, en la adopción del Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29), la Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo (núm. 35), y la Recomendación sobre la reglamentación del trabajo forzoso (núm. 36)¹⁴. Si bien en el Convenio núm. 29 se tenían especialmente en cuenta los problemas que en aquella época se planteaban en los territorios bajo administración colonial y en algunos Estados independientes en un estado de desarrollo económico y social similar, la Conferencia decidió que el Convenio fuese de aplicación general¹⁵.

¹⁰ Declaración relativa a la abolición universal de la trata de esclavos, 8 de febrero de 1815, *Consolidated Treaty Series*, vol. 63, núm. 473.

¹¹ Para más detalles, véase *La Abolición de la Esclavitud y sus Formas contemporáneas*, de David Weissbrodt y la Liga contra la Esclavitud, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2002, párr. 5.

¹² Convención de 1926 sobre esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas, *League of Nations Treaty Series*, vol. 60, pág. 253 de la versión inglesa. La Convención contiene una definición de la esclavitud (párr. 1 del art. 1) y singulariza el trabajo forzoso estipulando que «el trabajo forzoso u obligatorio no podrá exigirse más que para fines de utilidad pública» y que los Estados parte «tomarán las medidas pertinentes para evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud» (art. 5).

¹³ Para más detalles, véase *El trabajo forzoso*, Informe y proyecto de cuestionario, Conferencia Internacional del Trabajo, 12.ª reunión, Ginebra, 1929, págs. 1 a 5 de la versión inglesa.

¹⁴ La Recomendación sobre la reglamentación del trabajo forzoso, 1930 (núm. 36) se consideró obsoleta, por lo que la Conferencia Internacional del Trabajo la retiró en su 92.ª reunión, 2004, a propuesta del Consejo de Administración, junto con otras recomendaciones internacionales del trabajo.

¹⁵ Véase *El trabajo forzoso*, Informe I, Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, Ginebra, 1930, págs. 126 a 128 de la versión inglesa.

8. Después de la Segunda Guerra Mundial, durante la cual se produjeron unos cambios políticos y económicos significativos, la OIT adoptó un nuevo planteamiento respecto de los problemas del trabajo forzoso. En 1947 también el tema del trabajo forzoso se presentó ante las Naciones Unidas. Después de los debates celebrados al respecto en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), este último y el Consejo de Administración de la OIT constituyeron conjuntamente un Comité Especial del Trabajo Forzoso. Las investigaciones internacionales que éste efectuó entre 1951 y 1953, seguido por el Comité de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Trabajo Forzoso entre 1956 y 1959, revelaron que en el mundo se aplicaban diversos tipos de trabajo forzoso como medio de coerción política, castigo por infracción de la disciplina laboral y con fines económicos. Estas amplias investigaciones condujeron a la adopción, en 1957, del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105), destinado a la abolición de la movilización obligatoria y de la utilización del trabajo forzoso con fines económicos, así como a la del trabajo forzoso como medio de coerción política o de castigo en diversas circunstancias.

a) **Medidas prescritas por los Convenios relativos al trabajo forzoso**

9. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29): los Estados que ratifican el Convenio núm. 29 se comprometen «a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas»¹⁶. Esta obligación de eliminar el empleo del trabajo forzoso presenta para los Estados una doble vertiente: de abstención y de acción. Los Estados no deben exigir el trabajo forzoso u obligatorio ni tolerar su exigencia. Deben derogar toda legislación que prevea o tolere la imposición de un trabajo forzoso u obligatorio, de modo que toda imposición de ese tipo, ya sea por entidades públicas o personas privadas, se considere ilegal en virtud de la legislación nacional. El trabajo forzoso u obligatorio se define en el Convenio de suerte que de su ámbito de aplicación se excluyen, en determinadas condiciones, varios tipos de obligaciones claramente definidas (como el servicio militar obligatorio, ciertas formas de trabajo penitenciario, el trabajo impuesto en caso de fuerza mayor, etc.)¹⁷. Finalmente, los Estados parte en el Convenio deben velar por que «el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio» sea «objeto de sanciones penales» y por que las sanciones impuestas por la ley sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente¹⁸.

10. Situación actual del artículo 1, párrafo 2, y de los artículos 3 a 24 del Convenio núm. 29: Si bien los Estados que han ratificado el Convenio núm. 29 tienen la obligación de «suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas»¹⁹, dicho instrumento prevé que «con miras a esta supresión total, el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y las garantías estipuladas en los artículos siguientes»²⁰. Sin embargo, dado que el Convenio, adoptado en 1930, tiene por

¹⁶ Párr. 1 del art. 1 del Convenio.

¹⁷ Párrs. 1 y 2 del art. 2 del Convenio. Para el análisis de la definición del trabajo forzoso u obligatorio dada en el Convenio y las excepciones que se sustraen a su ámbito de aplicación, véase el cap. 2, párrs. 35-66 *infra*.

¹⁸ Art. 25 del Convenio.

¹⁹ Párr. 1 del art. 1 del Convenio.

²⁰ Párr. 2 del art. 1 del Convenio. Sin embargo, en el Convenio, incluso durante el período transitorio se preceptuó la abolición inmediata del trabajo forzoso en los siguientes casos: las mujeres, los hombres menores de 18 años de edad, los hombres mayores de 45 años de edad, las personas discapacitadas, en aquellos casos en que el trabajo se realizaba en beneficio de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado, respecto

objeto suprimir lo más pronto posible el trabajo forzoso, ya no es posible referirse a estas disposiciones transitorias puesto que ello iría en detrimento de su principal objetivo. Invocar actualmente las disposiciones transitorias equivaldría a desconocer la función de dichas disposiciones y transgredir el espíritu del Convenio. Además, en vista de que la abolición del trabajo forzoso u obligatorio es norma perentoria en derecho internacional y no admite por tanto excepción alguna, toda tentativa en ese sentido sería contraria a las normas internacionales²¹. En consecuencia, la Comisión ha considerado que el uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio que entre en el ámbito de aplicación del Convenio tal como lo define el artículo 2 del mismo no puede justificarse invocando lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 1 y en los artículos 3 a 24 (disposiciones transitorias)²².

11. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105): el Convenio núm. 105 no constituye una revisión del instrumento anterior, sino que tiene por objeto complementarlo²³. Aunque el Convenio núm. 105 no da una definición del trabajo forzoso u obligatorio, la definición contenida en los instrumentos anteriores se ha considerado en general válida y permite pues determinar qué se entiende por «trabajo forzoso u obligatorio» en virtud del Convenio de 1957²⁴. Mientras que el Convenio núm. 29 exige la prohibición general del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas (sin perjuicio de algunas excepciones), el Convenio núm. 105 exige la abolición de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio en cinco supuestos específicos, enumerados en el artículo 1 de dicho Convenio:

- como medio de coerción o de educación políticas, o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido;
- como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico;
- como medida de disciplina en el trabajo;
- como castigo por haber participado en huelgas;
- como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

de los trabajos subterráneos de minería, respecto del trabajo realizado para fines públicos y que no era de necesidad presente o inmediata, respecto de los cultivos obligatorios que no eran de necesidad presente o inmediata para prevenir el hambre o una carencia de productos alimentarios, cuando se utilizaba como método de represión colectiva.

²¹ Véase Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1998 (las referencias a la segunda parte del Informe de la Comisión de Expertos (observaciones individuales) se indicarán en adelante mediante la abreviatura ICE, seguida del año) ICE, 1998, pág. 107, observación relativa a *Bangladesh*; ICE, 2000, pág. 118, observación relativa a *Myanmar*. Véase también informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del art. 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (OIT, *Boletín Oficial*, suplemento especial, vol. LXXXI, 1998, Serie B), párr. 218.

²² *Ibíd.*

²³ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párrs. 9 y 104. Véase también el informe de la Comisión de Trabajo Forzoso, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 40.ª reunión, Ginebra, 1957, pág. 704, párr. 6.

²⁴ *Ibíd.* párr. 39; véase *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 42. Para mayores detalles sobre el ámbito de aplicación del Convenio, véanse párrs. 141 a 144.

b) Otros instrumentos de la OIT

12. Además de los dos Convenios sobre el trabajo forzoso, la OIT dispone de otros instrumentos que tratan de esta cuestión, ya sea directa o indirectamente.

13. En la Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930 (núm. 35) se exhorta a los gobiernos a que eviten tomar medidas que obliguen indirectamente a la mano de obra mediante la imposición de cargas fiscales excesivamente pesadas, mediante restricciones a la posesión, ocupación o uso de la tierra, mediante la extensión del sentido conferido al término «vagabundeo» o mediante la adopción de leyes sobre los «permisos de circulación».

14. La Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136), trata los problemas del empleo y la formación para los jóvenes en relación con la aplicación de los convenios sobre el trabajo forzoso. La Recomendación prevé que debería ser voluntaria la participación de los jóvenes en programas especiales (es decir, aquellos programas destinados a permitir a los jóvenes participar en actividades encaminadas al desarrollo económico y social de su país a adquirir una instrucción, calificaciones técnicas y experiencia que faciliten su subsiguiente actividad económica y la promoción de su participación en la sociedad). Las excepciones sólo pueden autorizarse por la vía legislativa y si éstas están en completo acuerdo con las disposiciones de los convenios internacionales sobre el trabajo forzoso y la política de empleo.

15. En el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) se exige que los Estados que lo hayan ratificado formulen y lleven a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido (párrafo 1 del artículo 1). Desde el punto de vista de la libertad de los trabajadores, resulta importante destacar que dicha política tenderá a garantizar, entre otras cosas, que haya libertad para escoger el empleo y que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga (párrafo 2, *c*), del artículo 1)).

16. El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), prevé que todo Miembro que lo haya ratificado deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia (artículo 1). En virtud del apartado *a*) del párrafo 3 del mismo Convenio, la expresión «las peores formas de trabajo infantil» abarca, entre otras cosas, «todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados». Al no incluirse en este Convenio definición alguna del trabajo forzoso, se ha considerado válida a estos efectos aquella contenida en el artículo 2 del Convenio núm. 29²⁵. En el Convenio se exige que todo Miembro que lo haya ratificado adopte medidas efectivas para impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil y prestar la asistencia directa necesaria para liberar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social (párrafo 2, *a*) y *b*), del artículo 7).

17. En el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), por el que se revisa un instrumento anterior, a saber el Convenio sobre poblaciones indígenas y

²⁵ OIT, *Actas*, CIT, 87.ª reunión, 1999, Ginebra, informe de la Comisión del Trabajo Infantil, párr. 136. Para la definición del trabajo forzoso, véanse los párrs. 35-41 *infra*.

tribales, 1957 (núm. 107), se prevé la prohibición de imponer a miembros de los pueblos interesados servicios personales obligatorios y que la imposición de esos servicios deberá sancionarse (artículo 11). En el Convenio también se exige a los Estados que lo hayan ratificado que adopten medidas para garantizar que los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas (párrafo 3, *c*), del artículo 20).

18. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) contiene disposiciones encaminadas a asistir a los trabajadores migrantes, especialmente mediante la creación de servicios gratuitos que les proporcione distintos tipos de asistencia e información exacta. Además, exige a los Estados que lo hayan ratificado que tomen todas las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración y la inmigración que pueda inducir a error (artículos 2 y 3). Estas disposiciones son pertinentes en el contexto de la prevención de las condiciones que propician la trata de personas para su explotación. Se aplicarán sanciones apropiadas a cualquier persona que fomente la inmigración clandestina o ilegal (artículo 8 del anexo I y artículo 13 del anexo II del Convenio). El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) exige a los Estados que lo hayan ratificado adopten todas las medidas necesarias y convenientes, tanto en el ámbito de su propia jurisdicción como en colaboración con otros Miembros, para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes (apartado *a*) del artículo 3) e incoar acciones judiciales contra los traficantes de mano de obra, sea cual fuere el país que sirve de base a sus operaciones (artículo 5).

3. Otros instrumentos internacionales pertinentes

a) Instrumentos de las Naciones Unidas

19. Las Naciones Unidas adoptaron una serie de instrumentos de derechos humanos que contienen normas y principios relativos a diversas cuestiones sociales y laborales, entre ellas la del trabajo forzoso:

- La *Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)*, que no es un tratado vinculante, sienta sin embargo una base normativa para otros instrumentos internacionales de derechos humanos y consagra la prohibición de la esclavitud y la servidumbre. En efecto, con arreglo a su artículo 4 «nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas».
- En el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)* se tratan con más detalle las cuestiones relativas al trabajo forzoso. Después de imponerse la prohibición de la esclavitud y de la trata de esclavos en todas sus formas (párrafo 1 del artículo 8), se prevé que «nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio» (párrafo 3, *a*), del artículo 8). De la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio el Pacto excluye el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente por la comisión de un delito (párrafo 3, *b*), del artículo 8), así como cualquier otro trabajo o servicio que se exija normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional; todo servicio de carácter militar y el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia; todo servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la

vida o el bienestar de la comunidad, y todo trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales (párrafo 3, *c*), del artículo 8).

20. Las cuestiones relativas a la esclavitud y a la trata de personas con fines de explotación se contemplan en otros instrumentos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos:

- El *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949)* ²⁶ consolida varios tratados preexistentes relativos a la prohibición de la esclavitud, la trata de mujeres y niños, y la prostitución forzosa.
- La *Convención de 1926 sobre la esclavitud* antes mencionada ²⁷ fue enmendada por el *Protocolo de 1953* ²⁸, por el que se transfirieron a las Naciones Unidas las atribuciones y funciones inicialmente conferidas a la Sociedad de Naciones por la primigenia Convención sobre la esclavitud.
- Las Naciones Unidas adoptaron la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956 ²⁹, según se explica en el preámbulo, «teniendo en cuenta el Convenio sobre el trabajo forzoso, de 1930 (de la OIT) y las medidas adoptadas después por la Organización Internacional del Trabajo en materia de trabajo forzoso u obligatorio», y «habiendo decidido [...] que el Convenio de 1926, que continúa en vigor, debe ser ampliado ahora por una convención suplementaria destinada a intensificar los esfuerzos nacionales e internacionales encaminados a abolir la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud».
- La *Convención sobre los derechos del niño (1989)* de las Naciones Unidas exige que los Estados parte tomen todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma (artículo 35).
- El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, a la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000) ³⁰, fue adoptado, para asegurar el mejor logro de los propósitos de la Convención sobre los Derechos del Niño y la aplicación de sus disposiciones. Como se indica en su preámbulo el Protocolo tiene por objeto «ampliar las medidas que deben adoptar los Estados parte a fin de garantizar la protección de los menores contra la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía».

²⁶ Aprobado por la resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

²⁷ Véanse el párr. 7 *supra* y la nota a pie de pág. 12.

²⁸ Protocolo de 1953 para modificar la Convención sobre la esclavitud, 182 UNTS (serie de tratados de las Naciones Unidas) 51, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 794 (VIII), de 23 de octubre de 1953.

²⁹ Adoptada por una Conferencia de plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 608 (XXI), de 30 de abril de 1956, y firmada en Ginebra el 7 de septiembre de 1956.

³⁰ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/Res/54/263, de 25 de mayo de 2000.

- El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (en adelante «el Protocolo de Palermo») ³¹, adoptado el 15 de noviembre de 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, con el fin enunciado en el preámbulo de tener en cuenta «que si bien existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, no hay ningún instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas».

b) Instrumentos de ámbito regional

21. Además de los Instrumentos de Naciones Unidas existe cierto número de instrumentos regionales que contienen igualmente disposiciones relativas al trabajo forzoso:

- El *Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950)* ³², principal tratado europeo sobre los derechos humanos, prohíbe la esclavitud y el trabajo forzoso u obligatorio en términos muy similares a aquellos utilizados ulteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (párrafos 1, 2 y 3 del artículo 4) ³³.
- La Carta Social Europea (1961) y la Carta Social Europea revisada (1996) adoptadas por el Consejo de Europa el 18 de octubre de 1961 y el 3 de mayo de 1996 respectivamente, requiere que las partes contractantes protejan de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido (artículo 1,2), prohibiendo, por consiguiente, la exacción de trabajo forzoso.
- El *Convenio contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa (2005)* ³⁴ exige que los Estados parte adopten medidas para prevenir y combatir la trata de seres humanos, proteger los derechos humanos de las víctimas de la trata y promover la cooperación internacional en las actividades destinadas a combatir la trata. Este Convenio se inspiró en el Protocolo de Palermo ³⁵, que tomó como punto de partida, y tomó igualmente en cuenta otros instrumentos jurídicos internacionales, ya sean de ámbito universal o regional, relativos a la lucha contra la

³¹ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000. Dos otros protocolos fueron adoptados, en la misma fecha, para completar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; a saber: Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

³² Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), revisado de conformidad con el Protocolo núm. 11 (ETS núm. 155), que entró en vigor el 1.º de noviembre de 1998.

³³ En virtud de los párrs. 1, 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, «1) nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre; 2) nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio; 3) no se considera como «trabajo forzado u obligatorio» en el sentido del presente artículo: a) todo trabajo exigido normalmente a una persona privada de libertad en las condiciones previstas en el art. 5 del presente Convenio, o durante su libertad condicional; b) todo servicio de carácter militar o, en el caso de objetores de conciencia en los países en que la objeción de conciencia sea reconocida como legítima, cualquier otro servicio sustitutivo del servicio militar obligatorio; c) todo servicio exigido cuando alguna emergencia o calamidad amenacen la vida o el bienestar de la comunidad; d) todo trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales».

³⁴ Adoptado el 3 de mayo de 2005 en la 925.ª reunión de Viceministros y firmado en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

³⁵ Véase párr. 20 *supra*.

trata de seres humanos. El Convenio apunta a consolidar la protección otorgada en esos instrumentos y a elevar las normas que en ellos se establecen ³⁶.

- La *Convención Americana de Derechos Humanos*, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1969 ³⁷. Esta Convención prohíbe la esclavitud o servidumbre involuntaria, así como la trata de esclavos y de mujeres (párrafo 1 del artículo 6) y dispone que «nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio [...] El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso» (párrafo 2 del artículo 6) ³⁸.
- La *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos* («Carta de Banjul») ³⁹ adoptada por la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1981, establece que «todas las formas de explotación y degradación del hombre, especialmente la esclavitud, el comercio de esclavos, la tortura, el castigo y el trato cruel, inhumano o degradante, están prohibidas» (artículo 5).
- El *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (NAALC)* ⁴⁰, es un acuerdo colateral al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), incluye la prohibición del trabajo forzoso entre los «principios laborales» orientativos que las partes firmantes del mismo se comprometen a promover, sin perjuicio de lo dispuesto en el derecho nacional de cada una de esas partes.
- La *Declaración Social Laboral*, adoptada por los Jefes de Estado del MERCOSUR en Río de Janeiro el 10 de diciembre de 1998, los Estados parte (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) acordaron eliminar el uso de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incorporando los principios y las disposiciones de los Convenios núms. 29 y 105 de la OIT.

4. Principales tendencias desde 1979

22. El presente Estudio brinda la oportunidad de examinar una evolución patente desde 1979 en la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio: la Comisión tomó nota de más de 100 casos de progreso sobre las medidas adoptadas por los gobiernos para introducir los cambios necesarios en la legislación, en la práctica, o en ambas (véase anexo V). Sin embargo, la Comisión observa que la aplicación efectiva de dichos convenios sigue

³⁶ Véase *Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos*, informe explicativo, Consejo de Europa, Comité de Ministros, documentos, CM (2005)32 Add. 2 Final, 3 de mayo de 2005, párr. 6.

³⁷ La Convención fue adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

³⁸ En la Convención Americana sobre Derechos Humanos se define, al igual que en el Convenio Europeo, el concepto de trabajo forzoso u obligatorio por exclusión, al estipularse tan sólo las formas de trabajo *excluidas*: los trabajos o servicios que se exigen normalmente de una persona recluida en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado (párr. 3, *a*), del art. 6); el servicio militar y, en los países donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél (párr. 3, *b*), del art. 6); el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad (párr. 3, *c*), del art. 6), y el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales (párr. 3, *d*), del art. 6).

³⁹ Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos («Carta de Banjul»), adoptada el 27 de junio de 1981, OUA, documento CAB/LEG/67/3 Rev. 5, entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

⁴⁰ Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos de América, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de México, suscrito el 13 de septiembre de 1993.

planteando problemas en algunos países. Los problemas resultan, a menudo, de las nuevas tendencias y los fenómenos relativamente recientes surgidos en los últimos decenios. La Comisión ya ha tomado nota de dichas tendencias y fenómenos. En su Informe general presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 89.^a reunión (2001) y en una serie de comentarios dirigidos a países determinados, la Comisión puso de relieve el problema de la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso, objeto de la preocupación internacional estos últimos años. Desde el último Estudio general, la Comisión también ha tomado nota de una tendencia creciente de dos fenómenos relacionados entre sí, que incide en la aplicación del Convenio núm. 29: el primero reside en que los presos en las cárceles de administración pública trabajan más a menudo para empresas privadas, tanto dentro de los locales de las prisiones como fuera de ellos. El segundo estriba en que, en algunos casos, la administración penitenciaria tiene contratos con empresas privadas y los presos trabajan en la producción de bienes y prestación de servicios en el interior de las prisiones. En los últimos años la Comisión también ha observado que muchos países se han dotado de una legislación destinada a introducir una nueva sanción penal: la del trabajo comunitario, que constituye una alternativa a la pena de prisión y que puede incidir en la observancia del Convenio. Otra tendencia creciente que ha suscitado el examen de la Comisión en el marco del Convenio núm. 29, ha sido en algunos países la adopción de medidas por las que se impone la condición de realizar un trabajo como presupuesto para cobrar las prestaciones por desempleo. Por último, la Comisión ha examinado algunas situaciones en que la obligación de realizar horas extraordinarias podría representar una violación del Convenio núm. 29.

23. En la segunda parte del capítulo II del presente Estudio se examinan todas y cada una de las cuestiones mencionadas en el párrafo anterior: la trata de personas con fines de explotación; la privatización de las prisiones y del trabajo penitenciario, el trabajo obligatorio realizado por personas que cumplen una condena realizando trabajos comunitarios, el trabajo obligatorio como condición para percibir prestaciones por desempleo, y el trabajo obligatorio fuera de la jornada ordinaria de trabajo ⁴¹.

5. Ratificaciones: perspectivas y obstáculos

24. Los convenios sobre el trabajo forzoso figuran entre los convenios más ratificados de la Organización. A la fecha, los Convenios núms. 29 y 105 han sido objeto de 170 y 164 ratificaciones, respectivamente ⁴². Por consiguiente, sólo se han solicitado memorias a un número limitado de países que no tienen obligaciones que deriven de dichos instrumentos: 10 países ⁴³ para el Convenio núm. 29 y 15 países ⁴⁴ para el Convenio núm. 105. Es importante destacar que desde que la Oficina envió la solicitud de memoria a dichos países, Vanuatu ha ratificado los Convenios núms. 29 y 105, el 28 de agosto de 2006, y Letonia el Convenio núm. 105, el 2 de junio de 2006 ⁴⁵. Cuatro países han

⁴¹ Véanse párrs. 73 y siguientes.

⁴² Esta cifra no comprende las ratificaciones de Malasia y Singapur que han denunciado el Convenio núm. 105 el 10 de enero de 1990 y el 19 de abril de 1979, respectivamente.

⁴³ *Afganistán, Canadá, China, República de Corea, Estados Unidos, Letonia, Samoa, Timor-Leste, Vanuatu y Viet Nam.*

⁴⁴ *China, República de Corea, Islas Salomón, Japón, República Democrática Popular Lao, Madagascar, Malasia, Myanmar, Nepal, Qatar, Samoa, Singapur, Timor-Leste, Vanuatu y Viet Nam.*

⁴⁵ Tras el envío de la solicitud de memoria, *Montenegro* se ha convertido en el 179.^o Miembro de la Organización, el 14 de julio de 2006. Los Convenios núms. 29 y 105 se aplicaban en Montenegro cuando

respondido a la solicitud de memoria respecto del Convenio núm. 29, a saber, Canadá, China, Estados Unidos y Viet Nam y siete países en lo que se refiere al Convenio núm. 105, a saber, China, Japón, Madagascar, Malasia, Myanmar, Qatar y Viet Nam (véase anexo IV). Además, la Comisión también tomó en consideración informaciones comunicadas por estos países en el marco de la campaña de ratificación de los convenios fundamentales y del examen de las memorias anuales en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

a) Perspectivas de ratificación del Convenio núm. 29

25. De la información de que dispone la Comisión se desprende que la mayoría de los países consideran la posibilidad de ratificar el Convenio:

- El Gobierno de *Viet Nam* ha remitido un estudio comparativo de la legislación nacional y de los Convenios núms. 29 y 105. El estudio concluye que la legislación es en gran parte compatible con el Convenio núm. 29 y recomienda su ratificación a corto plazo. En una comunicación recibida en septiembre de 2006, el Gobierno confirmó que se había iniciado el proceso de ratificación del Convenio núm. 29.
- En el marco de las informaciones presentadas en las memorias anuales en virtud del seguimiento de la Declaración, el Gobierno de *Afganistán* señaló que se había iniciado el proceso de ratificación del Convenio núm. 29, y el Gobierno de *Samoa* comunicó su intención de ratificar el Convenio.
- En la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2005, el Gobierno de *Timor-Leste* declaró que estudiaba la posibilidad de ratificar los ocho convenios fundamentales.
- Además, según la información presentada anteriormente en el marco de la campaña de ratificación de los convenios fundamentales, el Gobierno de la *República de Corea* solicitó que se realizaran estudios a fin de resolver los problemas que aún obstaculizaban la ratificación de los Convenios núms. 29 y 105. A este respecto, la Comisión tomó nota de que, en mayo de 2006, se realizó un taller tripartito sobre las perspectivas de ratificación de estos Convenios.

26. En tres países, siguen existiendo obstáculos para que la ratificación pueda ser inmediata. En su memoria, el Gobierno del *Canadá* expresó preocupación en relación con la interpretación restrictiva del artículo 2, párrafo 2, *c*), del Convenio formulada por la Comisión de Expertos respecto del papel desempeñado por el sector privado. El Gobierno indicó que, en su opinión, la condición establecida en este artículo, según la cual el trabajo penitenciario debe ser realizado «bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas» es interpretada por la Comisión de Expertos de manera tan restrictiva que toda forma de trabajo penitenciario que implicara la participación de una empresa privada sería contraria al Convenio. En el *Canadá* se considera que la asociación entre el sector público y el sector privado, que permite ofrecer a los reclusos experiencias profesionales útiles, es un elemento fundamental de las políticas penitenciarias modernas. Y añadió el Gobierno que este tipo de organización no debería constituir automáticamente una violación del Convenio. El Gobierno considera que sigue siendo necesario que esta cuestión se examine en el contexto de un enfoque más progresista del Convenio núm. 29. El Gobierno del *Canadá* añadió que consideraría la ratificación cuando tenga la seguridad de que las iniciativas realizadas en el marco de la

formaba parte de la ex República de Serbia y Montenegro. El Gobierno de *Montenegro* debería comunicar próximamente si desea que estos Convenios sigan aplicándose en su territorio.

asociación del sector público con el sector privado, que permiten que los reclusos tengan acceso a experiencias profesionales útiles, no constituyen una violación del Convenio. A este respecto, la Comisión remite al Gobierno a las consideraciones sobre el trabajo penitenciario que figuran en el presente capítulo ⁴⁶.

27. El Gobierno de China indicó que, hasta la fecha, la legislación y la práctica nacionales no están totalmente en conformidad con las disposiciones del Convenio. El Gobierno y las organizaciones de empleadores están llevando a cabo proyectos de cooperación técnica con la OIT en el campo del trabajo forzoso. El Gobierno indicó que considerará la ratificación del Convenio en su momento. La Federación de Todos los Sindicatos de China señaló que estaba a favor de una ratificación rápida del Convenio. La Federación de Empresas de China consideró por su parte que el Convenio definía de manera demasiado amplia el trabajo forzoso (en particular en lo que se refiere a las horas extraordinarias ⁴⁷ y salarios). Habida cuenta del nivel de desarrollo económico y de la situación de las relaciones laborales en el país, la Federación de Empresas de China considera que las condiciones aún no están dadas para que China ratifique este Convenio.

28. Finalmente, el Gobierno de los Estados Unidos indicó en su memoria que actualmente no se prevé ratificar el Convenio. Indicó igualmente que el Consejo Consultivo Tripartito sobre la Normas Internacionales del Trabajo (TAPILS) suspendió el examen de la ratificación del Convenio a mediados de los años ochenta y no ha sido retomado desde entonces en razón de la incidencia que podría tener el Convenio en la situación de las prisiones americanas. El Gobierno considera que el primer obstáculo a la ratificación del Convenio, por los Estados Unidos, es la constante preocupación de que el Convenio pueda ser interpretado y aplicado limitando la medida en que el sector privado pueda involucrarse en el trabajo penitenciario.

b) Perspectivas de ratificación del Convenio núm. 105

29. Según las informaciones disponibles, casi todos los países han comunicado su intención de ratificar el Convenio:

- En su memoria, el Gobierno de *Qatar* informó que la tendencia era favorable a la ratificación.
- El Gobierno de *Madagascar* reiteró su voluntad de eliminar el trabajo forzoso y señaló que, después de la organización de un taller nacional técnico de debate y reflexión sobre el trabajo forzoso, realizado en diciembre de 2005, se adoptó una resolución final que recomendaba la aceleración del proceso de ratificación del Convenio y la armonización de los textos nacionales con las disposiciones de los convenios sobre el trabajo forzoso. Más recientemente (noviembre de 2006) el Gobierno informó a la Oficina que la Asamblea Nacional de Madagascar adoptó un proyecto de ley con miras a la ratificación del Convenio.
- El Gobierno de *Myanmar* señaló que se consideraría la ratificación del Convenio después de la redacción de una nueva Constitución y la promulgación de una nueva legislación del trabajo conforme a la Constitución.
- En lo que se refiere a *Viet Nam*, el estudio sobre la compatibilidad de la legislación nacional con los convenios sobre el trabajo forzoso antes mencionado, subraya que si bien la legislación nacional es en gran parte conforme al Convenio núm. 105,

⁴⁶ Véanse los párrs. 98 a 122.

⁴⁷ Respecto de la cuestión de la obligación de realizar horas extraordinarias, la Comisión remite a los párrs. 132 a 134 *infra*.

ciertas disposiciones podrían no obstante ser incompatibles con el *artículo 1, b) y c) del Convenio*; por lo que debería modificarse o completarse la legislación. El Gobierno indicó en una comunicación posterior recibida en septiembre de 2006 en el contexto de la campaña de ratificación de los convenios fundamentales, que ha iniciado el procedimiento de ratificación del Convenio. Después de la ratificación de los convenios sobre trabajo forzoso, el Gobierno elaborará un plan de acción con miras a modificar o completar la legislación para armonizarla con los convenios.

- Por otra parte, en el marco de las informaciones presentadas en las memorias anuales en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los Gobiernos de *Samoa* y las *Islas Salomón* han comunicado su intención de ratificar el Convenio.
 - El Gobierno de la *República Democrática Popular Lao* indicó, en la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2006, que concedía gran importancia a los convenios fundamentales y que los estaba examinando con el fin de ratificarlos lo más rápidamente posible.
 - El Gobierno de *Nepal* declaró en la misma reunión de la Conferencia que consideraba la posibilidad de ratificar este Convenio.
 - Asimismo, en la 93.^a reunión de la Conferencia de junio de 2005, el Gobierno de *Timor-Leste* señaló que estudiaba la posibilidad de ratificar el Convenio.
 - El Gobierno de la *República de Corea* informó que al igual que para el Convenio núm. 29 tomaba medidas con miras a ratificar el Convenio núm. 105.
30. Sólo dos países señalaron ciertos obstáculos a la ratificación del Convenio:
- el Gobierno de *China*, sin mencionar elementos precisos, indicó que, como para el Convenio núm. 29, la legislación y la práctica nacionales no estaban totalmente en conformidad con las disposiciones del Convenio y que consideraría su ratificación en su momento. La *Federación de Todos los Sindicatos de China* señaló por su parte que estaba a favor de una ratificación rápida del Convenio.
 - El Gobierno del *Japón* subrayó que la interpretación exacta del ámbito de aplicación de las prácticas de trabajo forzoso prohibidas por el Convenio no era suficientemente clara y que, por consiguiente, aún era necesario realizar un estudio sobre la cuestión de la conformidad de la legislación nacional pertinente con las disposiciones del Convenio.

6. Información disponible y dificultades encontradas

31. Según se indicó anteriormente, el presente Estudio general se basa tanto en las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT por los países que no han ratificado los convenios pertinentes como en las memorias sometidas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución por aquellos países que sí se hallan vinculados por dichos instrumentos. Cuatro memorias fueron presentadas en virtud del artículo 19 respecto del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y 7 respecto del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)⁴⁸. La Comisión lamenta que para la fecha de sus sesiones no se hubiera recibido memoria alguna de cierto número de países⁴⁹ que no han ratificado uno o ninguno de los dos Convenios

⁴⁸ En el anexo IV se facilitan indicaciones de los países que han presentado estas memorias.

⁴⁹ Países que no enviaron las memorias solicitadas en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT: *Afganistán, República de Corea, Islas Salomón, República Democrática Popular Lao, Nepal, Samoa, Timor-Leste*.

para el período considerado. La información suministrada en el marco del procedimiento de seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998, fue igualmente tomada en cuenta.

32. De conformidad con su práctica habitual, además de examinar la información contenida en las memorias, la Comisión ha procurado tomar en consideración la legislación pertinente y demás material aplicable y disponible. Al ser muy poco frecuente que todas las cuestiones relativas al trabajo forzoso vengan contempladas en una sola ley, parece necesario, para cada país, no sólo examinar las disposiciones constitucionales sino también:

- leyes referentes con carácter específico a las cuestiones laborales por ejemplo códigos del trabajo, legislación sobre el empleo y la organización y funcionamiento de los servicios y de las agencias de empleo, la legislación sindical y de solución de conflictos laborales;
- legislación y códigos penales; leyes de procedimiento penal;
- legislación sobre sedición y actos contra la seguridad del Estado;
- legislación sobre la prensa y otros medios de comunicación, censura, sociedades, partidos políticos, reuniones y asambleas, desfiles, mítines y manifestaciones, etc.;
- legislación y reglamentación del trabajo penitenciario;
- legislación sobre casos de fuerza mayor y excepción;
- legislación sobre el servicio militar obligatorio o el servicio civil alternativo;
- legislación sobre las poblaciones indígenas y tribales;
- legislación sobre la trata de seres humanos.

Otra dificultad reside en que, evidentemente, para apreciar el ámbito de la legislación no siempre basta con examinar los textos correspondientes, sino que es preciso evaluar cuidadosamente la manera en que los mismos se llevan a la práctica, especialmente mediante sentencias judiciales en que se precisa o ilustra su ámbito de aplicación. Sólo así puede comprobarse de que las normas establecidas en los convenios se cumplen realmente.

33. Según ya observó la Comisión en el último Estudio dedicado a este particular⁵⁰, un estudio sobre la situación concerniente a la aplicación de las normas en materia de trabajo forzoso difiere en cierta medida de los estudios relativos a las normas internacionales del trabajo en otras esferas. Normalmente, los estudios de este tipo tienen por objeto verificar en determinada situación hasta qué punto la legislación y práctica nacionales concuerdan, o incluso van más allá de las normas contenidas en los instrumentos internacionales objeto de examen. Los convenios sobre el trabajo forzoso exigen que se verifique la inexistencia de ciertas prácticas. Según se recordó también, en el caso de los convenios del trabajo forzoso la Comisión debe analizar con detenimiento una amplia gama de leyes nacionales para cerciorarse de que no pueda imponerse, con la aplicación de dicha legislación, ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio que entre en el ámbito de aplicación de esos convenios. En vista de las consideraciones que anteceden, la Comisión estimó apropiado en esta ocasión — a diferencia de la práctica habitualmente seguida en los estudios generales referidos a instrumentos en que se exhorta a la adopción de normas positivas nacionales — no anexar al presente Estudio

⁵⁰ Véase *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 16.

una lista completa de la legislación consultada, sino limitarse a indicar las disposiciones nacionales pertinentes respecto de cada caso específico referido en el Estudio, según se procedió ya en los dos últimos estudios generales dedicados a este tema.

7. Estructura del Estudio

34. En los dos últimos estudios dedicados a este tema y realizados respectivamente en 1968 y 1979⁵¹ se examinaron los distintos tipos de trabajo forzoso u obligatorio cubiertos por los convenios mediante su clasificación en dos amplias categorías: el trabajo forzoso u obligatorio con fines de producción o servicio, y el trabajo forzoso u obligatorio como sanción o castigo. Si bien la Comisión reconoció la utilidad de este planteamiento, consideró que la posibilidad de superposición entre estas dos categorías principales de trabajo forzoso era de hecho inevitable⁵² toda vez que donde se impone el trabajo como medio de coerción o castigo también se utiliza para la realización de obras de importancia económica. Por este motivo, en aras de mayor claridad jurídica y para facilitar la lectura del Estudio, se tratarán sucesivamente el Convenio núm. 29 (capítulo II) y el Convenio núm. 105 (capítulo III), con el mayor apego posible al tenor de dichos instrumentos. Antes de analizar la información disponible sobre las distintas formas de trabajo forzoso que entran en el ámbito de aplicación del Convenio núm. 29 y sobre los problemas que hoy dificultan la aplicación de ese Convenio, se estudiarán con detalle la definición del concepto de «trabajo forzoso u obligatorio» y las excepciones al ámbito de aplicación del Convenio (capítulo II). Acto seguido se examinarán los diversos problemas que vulneran la aplicación del Convenio núm. 105 en relación con sus disposiciones sustantivas por las que se prohíbe la imposición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio en los cinco casos específicos previstos en el Convenio (capítulo III). En la introducción (capítulo I) se esbozan sucintamente las actividades emprendidas a escala internacional en el ámbito del trabajo forzoso, y se delinear brevemente las normas de la OIT pertinentes y otros instrumentos internacionales adoptados en este área.

⁵¹ Véanse párrs. 4 y 5 *supra*.

⁵² Véase *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 15; *Abolición del trabajo forzoso u obligatorio*, Estudio general de 1979, párr. 15.

Capítulo II

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Parte I. Definición del trabajo forzoso y excepciones al ámbito de aplicación del Convenio

1. Definición del trabajo forzoso u obligatorio

35. A los efectos del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» designa «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente»⁵³. A continuación se examinan los tres elementos de esta definición: trabajo o servicio, amenaza de una pena cualquiera y ofrecimiento voluntario.

a) Trabajo o servicio

36. Como la Comisión observó ya en sus estudios anteriores sobre esta cuestión⁵⁴, la imposición de un trabajo o servicio se diferencia de los casos en que se impone la obligación de seguir una enseñanza o formación. El principio de la enseñanza obligatoria se reconoce en diversas normas internacionales en cuanto medio para garantizar el derecho a la educación⁵⁵, y también se contempla en los instrumentos de la OIT⁵⁶. En otras normas internacionales del trabajo se establece una distinción entre el trabajo y la formación profesional⁵⁷. La Comisión de Expertos también ha señalado que un programa obligatorio de formación profesional, por analogía y como extensión de la educación general obligatoria, no constituye un trabajo o un servicio obligatorio en el sentido que se le da en el Convenio núm. 29⁵⁸. Sin embargo, convendría tener en cuenta

⁵³ Párr. 1 del art. 2 del Convenio.

⁵⁴ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 26; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 20.

⁵⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 13 y 14.

⁵⁶ En los Convenios sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), art. 15, párr. 2, y Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82), art. 19, párr. 2, se prevé que la legislación nacional establecerá la edad en que termine la enseñanza escolar obligatoria.

⁵⁷ En particular, la Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136) señala que los programas de educación y formación que impliquen el reclutamiento obligatorio de jóvenes desempleados son compatibles con los convenios sobre el trabajo forzoso, pero requiere el consentimiento como condición previa para todos los programas que impliquen una obligación de servicio (párr. 7, 1) y 2), a) y b)).

⁵⁸ *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 26; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 20, en que se mencionan también fuentes anteriores.

que la formación profesional suele comprender cierta cantidad de trabajos prácticos, razón por la cual no siempre resulta fácil establecer la distinción entre formación y empleo. Por lo tanto, sólo teniendo en cuenta los diferentes elementos que intervienen en la orientación global de un programa de formación profesional determinado es posible determinar si el mismo se refiere de modo inequívoco a la formación profesional o si, por el contrario, entraña la imposición de trabajos o servicios en el sentido de la definición de «trabajo forzoso u obligatorio»⁵⁹.

b) Amenaza de una pena cualquiera

37. La definición del «trabajo forzoso u obligatorio» comprende el trabajo o servicio exigido «bajo la amenaza de una pena cualquiera». Durante el examen del proyecto del instrumento por la Conferencia se puntualizó que tal pena podría revestir no sólo la forma de una sanción penal, sino que podía tratarse también de la privación de cualquier derecho o ventaja⁶⁰. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando las personas que se niegan a llevar a cabo un trabajo voluntario se exponen a perder determinados derechos, ventajas o privilegios, en una situación en la cual dichos derechos, privilegios u otras ventajas (tales como ascensos, traslados, acceso a un nuevo empleo, adquisición de determinados bienes de consumo, vivienda o participación en programas universitarios) dependen de los méritos acumulados e inscritos en el expediente laboral por los trabajadores⁶¹.

c) Ofrecimiento voluntario

38. En el texto del Convenio se establece una distinción entre el criterio de no haberse ofrecido voluntariamente y la «amenaza de una pena cualquiera». Sin embargo, en el caso en que el consentimiento para trabajar o prestar servicios ya ha sido dado «bajo la amenaza de una pena cualquiera», los dos criterios se superponen: no hay «ofrecimiento voluntario» bajo la amenaza. Al considerar la libertad de «ofrecerse voluntariamente» para prestar trabajos o servicios, es necesario tener en cuenta el marco legislativo y práctico que garantiza o limita esa libertad⁶².

39. Una imposición externa o una coacción indirecta que coarte la libertad de un trabajador de «ofrecerse voluntariamente» puede resultar no sólo de una disposición dimanante de las autoridades, como un instrumento reglamentario, sino también de prácticas adoptadas por empleadores, como, por ejemplo, cuando los trabajadores migrantes son inducidos a engaño y víctimas de falsas promesas, se les retienen los

⁵⁹ *Ibid.* Valga mencionar asimismo diversos aspectos de la formación considerados en la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150).

⁶⁰ Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, Ginebra, 1930, *Record of Proceedings*, pág. 691; véanse también *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 27; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 21.

⁶¹ Véase *Cuba* – ICE, 1994, pág. 107. La Comisión tomó nota con satisfacción de que la resolución núm. 1, de 5 de enero de 1993, derogó la resolución núm. 590, de 11 de diciembre de 1980, del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, que establecía la inscripción en el expediente laboral de los méritos acumulados por los trabajadores, entre los cuales figuraban dos categorías de trabajo voluntario, la participación en las movilizaciones de carácter permanente y la participación en el trabajo voluntario convocado por la organización sindical.

⁶² Cuando la legislación nacional dispone la obligación general de trabajar, es decir, cuando existe una obligación jurídica, para todos los ciudadanos físicamente válidos que no se hallan en período de formación o de instrucción, de ejercer una ocupación lucrativa, la mera libertad de elegir entre cualquier tipo de trabajo o servicio no es suficiente para garantizar la observancia del Convenio (*Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 45). Véase igualmente el párr. 87 *infra*.

documentos de identidad o se les obliga a permanecer a disposición de un empleador. Estas prácticas constituyen una clara violación del Convenio⁶³. Con todo, ni el empleador ni el Estado son responsables de todas las imposiciones externas o de las coacciones indirectas que existen en la práctica: por ejemplo, la necesidad de trabajar a fin de ganarse la vida podría resultar ser pertinente tan sólo en concomitancia con otros factores respecto de los cuales el Estado y los empleadores pueden ser responsables⁶⁴.

40. En lo referente a la posibilidad de retirar un consentimiento emitido libremente de realizar un trabajo o un servicio, la Comisión ha considerado, en relación con la libertad de los trabajadores de dejar el empleo, que aun cuando el empleo resulte directamente de un acuerdo libremente concluido, el derecho de los trabajadores a la libre elección del empleo sigue siendo inalienable. Por consiguiente, el efecto de las disposiciones reglamentarias que impiden la terminación del empleo de duración indefinida (o de muy larga duración) mediante un preaviso razonable convierte la relación contractual basada en la voluntad de las partes en un servicio obligatorio impuesto legalmente, y resulta por tanto incompatible con el Convenio. Otro tanto sucede cuando se requiere que un trabajador preste servicios después de la fecha de terminación de un contrato de trabajo de duración determinada⁶⁵. En consecuencia, la Comisión ha examinado anteriormente tales restricciones a la libertad de dejar el empleo, en particular a los militares de carrera (en tiempos de paz), a todas las personas al servicio del Estado y a otras categorías de trabajadores⁶⁶.

41. La Comisión también observó que, en lo que respecta al trabajo infantil, se plantea la cuestión de saber si se puede considerar, y en qué circunstancias, que un menor se ha ofrecido «voluntariamente» para prestar trabajo o servicios, si se requiere el consentimiento de sus padres, y si éste puede considerarse suficiente⁶⁷. En la mayoría de las legislaciones nacionales se ha dispuesto, a los efectos de concluir un contrato de trabajo, una edad límite que puede coincidir con la edad en que termina la enseñanza obligatoria. Sin embargo, el empleo que puede resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad suele estar prohibido a los menores de 18 años de edad, de conformidad con los convenios pertinentes de la OIT⁶⁸, de modo tal que ni los menores

⁶³ Véanse párr. 73 y siguientes. Véase asimismo el informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del art. 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia de ciertos convenios internacionales del trabajo por la *República Dominicana y Haití* con respecto al empleo de trabajadores haitianos en los ingenios de la República Dominicana (OIT, *Boletín Oficial*, suplemento especial, vol. LXVI, 1983, Serie B). Véase asimismo la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (documento de las Naciones Unidas A/55/383 y Add. 1); el art. 3, subpárr. b), del Protocolo específica que «el consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el aptdo. a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios [coacción, fraude, engaño, abuso de poder, etc.] enunciados en dicho apartado.

⁶⁴ Dichos factores podrían ser, por ejemplo, la legislación en virtud de la cual a las personas que solicitan asilo les está prohibido trabajar; no obstante se les puede exigir que realicen un «trabajo social útil», que deben aceptar para conservar el derecho a las prestaciones sociales (véase ICE, 1984, pág. 74, observación relativa a la *República Federal de Alemania*).

⁶⁵ Véase *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 68.

⁶⁶ Véanse párrs. 96 y 97 y las correspondientes notas de pie de página 249-252 *infra*. Véase también *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párrs. 69 y 72.

⁶⁷ Véase por ejemplo *Pakistán* – ICE, 1996, pág. 98, véase también el informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del art. 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por *Myanmar* del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (OIT, *Boletín Oficial*, suplemento especial, vol. LXXXI, 1998, Serie B, párr. 206).

⁶⁸ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), párr. 1, del art. 3; Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), arts. 1, 2 y 3, párr. d).

ni las personas que tienen la patria potestad sobre ellos pueden dar un consentimiento válido para su admisión en dichos empleos. La Comisión ha tratado a menudo casos de explotación de niños en virtud del Convenio núm. 29⁶⁹, y ha solicitado que los menores que hayan ingresado en las fuerzas armadas puedan dejar el servicio por su propia iniciativa⁷⁰.

2. Excepciones al ámbito de aplicación del Convenio

42. En virtud del Convenio, ciertas formas de trabajo o servicio obligatorio, que habrían entrado en la definición general del «trabajo forzoso u obligatorio», quedan expresamente excluidas de su ámbito de aplicación⁷¹. Estas excepciones quedan sujetas a la observancia de ciertas condiciones que definen sus límites. Por consiguiente, la Comisión tiene la obligación de comprobar que las condiciones establecidas por el Convenio se cumplen en todos los casos en los que los Estados ratificantes recurren a las categorías de trabajo o servicio obligatorio que constituyen excepciones.

a) Servicio militar obligatorio

43. El Convenio exige del cumplimiento de sus disposiciones «cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar»⁷². Las discusiones mantenidas cuando la Conferencia examinó el proyecto de convenio contribuyeron a explicar el objeto y el alcance de esta excepción. Se convino en general en que el servicio militar obligatorio no debía quedar comprendido como tal en el campo de aplicación del Convenio. Hubo en particular grandes debates en torno a algunos sistemas existentes a la sazón en diversos territorios, según los cuales las personas obligadas a efectuar el servicio militar, pero que de hecho no estaban incorporadas en las fuerzas armadas, podían ser movilizadas para trabajar en obras públicas. Se señaló que la razón o justificación del servicio militar obligatorio era la necesidad de garantizar la defensa nacional, pero que no existía tal razón o justificación para imponer la prestación obligatoria del servicio militar con fines de obras públicas. Por consiguiente, excluir el servicio militar del ámbito de aplicación del Convenio equivaldría a autorizar implícitamente la prestación del servicio con fines de obras públicas, lo cual sería contrario al principal objetivo del Convenio, es decir, la abolición del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. Por ello, la Conferencia decidió que el servicio militar obligatorio debía excluirse del ámbito de aplicación del Convenio solamente si se trataba de «un trabajo de carácter puramente militar»⁷³.

⁶⁹ Véase, por ejemplo, *Haití* – ICE, 2005, pág. 167; *India* – ICE, 2005, pág. 168; *Indonesia* – ICE, 2005, pág. 172; *Sri Lanka* – ICE, 2004, pág. 178; *Tailandia* – ICE, 2006, pág. 190,

⁷⁰ Véase *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 71; véase también *Bélgica* – ICE, 1982, pág. 66: decreto real de 18 de mayo de 1981 que permite al joven militar inscrito antes de haber cumplido 18 años, la anulación de la inscripción si lo solicita antes de haber alcanzado tal edad; *Uganda* – ICE, 2006, pág. 192: el Gobierno ha indicado que, en virtud del reglamento núm. 7 del Ejército de Resistencia Nacional (condiciones de servicio) (hombres) de 1993, las personas menores de 18 años de edad o mayores de 30 no deberán ser empleadas en el ejército de Uganda (art. 5, 4)).

⁷¹ Párr. 2 del art. 2 del Convenio.

⁷² Párr. 2, a), del art. 2 del Convenio.

⁷³ Véanse *Forced Labour*, Informe I, Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, Ginebra, 1930, págs. 137-140; Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, Ginebra, 1930, *Record of Proceedings*, vol. I, pág. 301.

44. La condición del «carácter puramente militar», destinada específicamente a impedir el enrolamiento de reclutas con fines de obras públicas, tiene su corolario en el apartado *b)* del artículo 1 del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), por el que se prohíbe el uso del trabajo forzoso u obligatorio «como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico»⁷⁴. Existen, no obstante, circunstancias específicas en las cuales una actividad no militar realizada en cumplimiento del servicio militar obligatorio o como prestación sustitutoria del mismo queda al margen del campo de aplicación del Convenio núm. 29. En primer lugar, tanto los reclutas como cualquier otro ciudadano pueden ser llamados a trabajar en casos de fuerza mayor, tal como se define en el Convenio⁷⁵. La utilización de los reclutas en esas circunstancias y para fines no militares podría justificarse en virtud de la excepción relativa al trabajo o servicio impuesto en casos de fuerza mayor. Asimismo, durante la preparación del Convenio, la Conferencia aceptó que los reclutas que efectuasen su servicio militar en la armada de ingenieros o unidades similares pudiesen participar en trabajos de construcción de carreteras y puentes como parte de su instrucción militar⁷⁶. Finalmente, si bien el Convenio, a diferencia de otros instrumentos internacionales más recientes⁷⁷, no menciona específicamente la cuestión de los objetores de conciencia, la Comisión ha considerado⁷⁸ que en esos casos los objetores de conciencia se encuentran en una situación más favorable que en los países donde no se reconoce su condición jurídica y en donde la negativa a cumplir el servicio militar se castiga con pena de prisión. Por tanto, su exoneración del servicio militar obligatorio, sumada a la obligación de realizar un servicio alternativo es un privilegio otorgado a los individuos que así lo solicitan en aras de la libertad de conciencia.

45. Sin embargo, en un plano muy general, cuando la movilización en virtud de las leyes sobre el servicio militar pueden emplearse para trabajos de carácter no militar y en los que se da a elegir entre el servicio militar propiamente dicho y trabajos de carácter no militar, la Comisión ha considerado que la existencia de dicha elección no excluye de por sí la aplicación del Convenio, dado que la elección entre diferentes formas de servicio se efectúa dentro del marco de la obligación de un servicio obligatorio⁷⁹. Dado que los servicios considerados, ya sean no militares o puramente militares, resultan de una movilización obligatoria, la elección no se hace entre trabajo voluntario y servicio obligatorio, sino entre dos formas de servicio obligatorio, una de las cuales queda excluida del ámbito de aplicación del Convenio, mientras que la otra no lo está. Al examinar si se trata de un privilegio concedido a particulares a solicitud suya o si, por el

⁷⁴ Véanse párrs. 167 a 170 sobre las disposiciones del art. 1, *b)*, del Convenio núm. 105. La CIT reafirmó este principio durante el examen del proyecto de la Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136); la Conferencia tomó en cuenta la incompatibilidad con los convenios sobre el trabajo forzoso de una propuesta en virtud de la cual se podría haber obligado a los jóvenes a participar en programas especiales destinados a dicho servicio o como una alternativa al mismo — véase Conferencia Internacional del Trabajo, 53.ª reunión, Ginebra, 1969, *Actas*, párrs. 37-60, y 54.ª reunión, Ginebra, 1970, *Actas*, párr. 23. Véase también *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 25.

⁷⁵ Art. 2, párr. 2, *d)*, del Convenio. Véanse párrs. 62-64.

⁷⁶ Véase *Forced Labour*, Informe I, Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, Ginebra, 1930, pág. 138.

⁷⁷ Art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 6, 3), *b)*, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷⁸ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 34; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 30.

⁷⁹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 35; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 31.

contrario, el servicio nacional se convierte en un medio de proseguir el desarrollo económico y social recurriendo al trabajo obligatorio, debe tomarse debidamente en cuenta el número de personas implicadas y las condiciones en que efectúan su elección ⁸⁰.

46. Debería tenerse presente que las disposiciones del Convenio relativas al servicio militar obligatorio no se aplican a los militares de carrera. Por consiguiente, el Convenio no trata de personas que se han alistado voluntariamente en las fuerzas armadas y en consecuencia no se opone a que esas personas realicen trabajos no militares. Por otra parte, y por esa misma razón, las disposiciones del Convenio relativas al servicio militar obligatorio no pueden invocarse para privar a los militares de carrera del derecho de dejar el servicio en tiempos de paz ya sea en un plazo razonable o dando un preaviso apropiado ⁸¹.

b) Obligaciones cívicas normales

47. El Convenio exonera del cumplimiento de sus disposiciones «cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo» ⁸². En el Convenio se mencionan tres obligaciones cívicas normales específicamente como excepciones a su ámbito de aplicación: el servicio militar obligatorio ⁸³, el trabajo o el servicio en caso de fuerza mayor ⁸⁴ y los «pequeños trabajos comunales» ⁸⁵. Otros ejemplos de obligaciones cívicas normales podrían ser la obligación de formar parte de un jurado o el deber de asistir a una persona en peligro ⁸⁶. Como señaló la Comisión en sus estudios anteriores sobre este tema, la excepción de «las obligaciones cívicas normales» ha de interpretarse a la luz de otras disposiciones del Convenio, no pudiéndose invocar para justificar el recurso a formas de servicio obligatorio contrarias a tales disposiciones ⁸⁷. En consecuencia, no es posible considerar como «obligaciones cívicas normales», en el sentido del artículo 2, párrafo 2, b), del Convenio, el trabajo con fines de obras públicas de que se ocupan otras disposiciones del Convenio, tales como los trabajos públicos de interés general o el servicio obligatorio con fines de desarrollo nacional, etc. ⁸⁸. Además, el Convenio núm. 105 prohíbe el recurso a tales trabajos en la medida en que constituyan un «método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico» ⁸⁹.

⁸⁰ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 31.

⁸¹ *Ibid.*, párr. 33. Véanse también párrs. 96 y 97 *infra*.

⁸² Párr. 2, b) del art. 2, del Convenio.

⁸³ Párr. 2, a) del art. 2, del Convenio. Véanse párrs. 43-46.

⁸⁴ Párr. 2, d) del art. 2, del Convenio. Véanse párrs. 62-64.

⁸⁵ Párr. 2, e) del art. 2, del Convenio. Véanse párrs. 65-66.

⁸⁶ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 37; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 34.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Véase *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte IV), Conferencia Internacional del Trabajo, 46.^a reunión, Ginebra, 1962, Tercera parte: El trabajo forzoso, párr. 46.

⁸⁹ Véanse los párrs. 167-170 sobre las disposiciones del art. 1, b), del Convenio núm. 105.

c) Trabajo obligatorio en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial

48. El Convenio excluye de su campo de aplicación «cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado»⁹⁰. A diferencia de las demás excepciones previstas en el Convenio y referidas a casos de reclutamiento de personas para efectuar trabajos o prestar servicios específicos, esta excepción se refiere a las consecuencias del castigo impuesto como consecuencia de la conducta de un individuo. El trabajo obligatorio excluido en virtud de esta disposición del Convenio puede tomar la forma de un trabajo penitenciario obligatorio o un trabajo exigido en virtud de la imposición de otros tipos de condenas, como una sentencia de trabajo comunitario⁹¹.

49. En lo que respecta al trabajo penitenciario, en el Convenio no se establece distinción alguna entre el sistema de «trabajo forzoso» (hard labour) y el trabajo «normal» que se exige a los individuos condenados a la pena de prisión, al no haber una diferencia fundamental entre los dos sistemas respecto de la obligación de trabajar. La excepción del trabajo penitenciario fue debida a que el encarcelamiento estaba históricamente relacionado con el trabajo obligatorio de varios tipos que los presos debían efectuar, en un comienzo, en tanto que castigo o represalia. Posteriormente se asimiló a una forma de rehabilitación tal como se expone en la Memoria de la OIT sobre el trabajo penitenciario⁹². En ella se resume la naturaleza obligatoria de su imposición: el penado trabaja casi siempre por obligación. Contrariamente al trabajador libre, en vez de elegir su trabajo, el penado debe ejecutar el que se le ha asignado. Las condiciones en que debe efectuarse ese trabajo se fijan unilateralmente por el Estado; el penado no tiene voz en este respecto ni puede recurrir generalmente a los tribunales si se ejercen sobre él pretensiones injustas⁹³. La excepción prevista en el Convenio para el trabajo penitenciario sirve el interés general de la sociedad. Este interés puede ser directo, cuando el trabajo de los reclusos se utiliza en actividades públicas como la construcción y la reparación de penales, carreteras, parques públicos y demás obras públicas⁹⁴. Además, se obtienen beneficios sociales indirectos y beneficios personales para los propios penados, como se indica en la Memoria de la OIT en los términos siguientes: el mejor medio de conservar el penado su capacidad de trabajo es darle un trabajo útil. La idea de que en el régimen penitenciario el trabajo constituye siempre un mal es una supervivencia de la época en que la pena tenía por fin eliminar al delincuente de la sociedad. Para que se reconozca al penado el derecho al trabajo, conviene admitir, ante todo, que la actividad profesional es un bien para él. Y el reconocimiento de este derecho es una necesidad social urgente⁹⁵.

⁹⁰ Párr. 2, c) del art. 2, del Convenio.

⁹¹ Véanse párrs. 123-128 *infra*.

⁹² Véase Memoria de la OIT sobre el trabajo penitenciario, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. V, núm. 4, abril de 1932, págs. 365 y 366. Más adelante, Memoria de la OIT sobre el trabajo penitenciario.

⁹³ *Ibid.*, vol. V, núm. 5, pág. 476.

⁹⁴ *Ibid.*, vol. V, núm. 4, pág. 378.

⁹⁵ *Ibid.*, vol. V, núm. 5, pág. 480.

50. El trabajo obligatorio realizado por personas condenadas queda excluido del ámbito de aplicación del Convenio sólo si se cumplen ciertas condiciones. La naturaleza y el alcance de estas condiciones se examinan a continuación.

i) *Condena pronunciada por sentencia judicial*

51. El Convenio prevé que sólo se podrá exigir trabajo de una persona «en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial». De la formulación que precede se desprende, en primer lugar, que las personas que estén detenidas pero que no hayan sido condenadas — como, por ejemplo, las personas que esperan ser procesadas o las personas detenidas sin haber sido juzgadas — no deben estar obligadas a hacer ningún trabajo (salvo ciertas obligaciones limitadas para mantener la limpieza). Sin embargo, en el Convenio no se prohíbe que se facilite trabajo a tales presos si así lo desean, sobre una base puramente voluntaria⁹⁶. Desde el último Estudio general sobre esta cuestión, la Comisión ha observado la derogación de ciertas disposiciones que permiten exigir trabajo penal de personas detenidas sin haber sido juzgadas⁹⁷. En otros casos los gobiernos han asegurado a la Comisión que las disposiciones consideradas se estaban modificando o habían caído en desuso y serían derogadas⁹⁸.

52. En segundo lugar, de la formulación arriba mencionada que el trabajo obligatorio impuesto por órganos o autoridades administrativas o extrajudiciales no es compatible con el Convenio. Al utilizar las palabras «por sentencia judicial» el Convenio exige implícitamente que no se imponga un trabajo penitenciario sin que se observen las garantías previstas en los principios generales del derecho, reconocidas por la comunidad de las naciones, como, por ejemplo, la presunción de la inocencia, la igualdad de todos ante la ley, la regularidad e imparcialidad del procedimiento judicial, la independencia e imparcialidad de los tribunales, las garantías necesarias para la defensa, una tipificación

⁹⁶ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 77; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 90. Tratándose de la cuestión del carácter voluntario del consentimiento, véanse párrs. 38-40 *supra*.

⁹⁷ Países que han ratificado el Convenio: *Colombia* – ICE, 1995, pág. 194 (el art. 79 del Código Penitenciario y Carcelario, ley núm. 65 de 1993, prevé la obligación de trabajar en los establecimientos penitenciarios sólo para las personas que han sido condenadas; las disposiciones que imponían trabajo obligatorio a todos los detenidos han sido derogadas); *Nigeria* – ICE, 1982, pág. 80 (la ley de 1979 sobre la Constitución (determinadas derogaciones consecuentes) ha derogado las leyes sobre la seguridad del Estado (detención de personas), en virtud de las cuales los detenidos eran confinados en las mismas condiciones que podían imponerse a las personas debidamente condenadas por un delito por un tribunal); *Panamá* – ICE, 1982, pág. 83 (el decreto núm. 26 de 30 de noviembre de 1981 ha modificado los arts. 3 y 4 del decreto núm. 467 de 1942 en virtud del cual las personas detenidas en espera de juicio podían ser obligadas a trabajar en colonias agrícolas provinciales); *Perú* – ICE, 1987, pág. 106 (el decreto legislativo núm. 330 de 6 de marzo de 1985 ha revocado el decreto legislativo núm. 17581, de 15 de abril de 1969, que prescribía el trabajo obligatorio para todos los reclusos, incluidos los que esperaban ser procesados).

⁹⁸ Países que han ratificado el Convenio: *Comoras* – ICE, 2005, pág. 158 (art. 1 del decreto núm. 68-353 de 6 de abril de 1968, en virtud del cual los detenidos tienen la obligación de trabajar; el Gobierno ha indicado que en la práctica los detenidos no están sujetos a trabajo alguno y ha expresado su intención de derogar dicho decreto); *República Democrática del Congo* – ICE, 2006, pág. 149 (la Comisión pidió al Gobierno que adoptara medidas para derogar formalmente la ordenanza núm. 15/APAJ, de 20 de enero de 1938, relativa al régimen penitenciario en las prisiones de las circunscripciones indígenas, que permite imponer trabajo a las personas en prisión preventiva, si bien el Gobierno ha indicado que la ordenanza de 1938 ha caído en desuso y que, en virtud del art. 64, apartado 3 de la ordenanza de 1965, que rige el trabajo penitenciario las personas en prisión preventiva no están sometidas a la obligación de trabajar); *Paraguay* – ICE, 2006, pág. 183 (en virtud del art. 39 de la ley núm. 210 de 1970, el trabajo será obligatorio para las personas detenidas, lo que comprende no sólo a las personas condenadas, sino también a aquellas personas sujetas a medidas de seguridad en un establecimiento penitenciario (art. 10); el Gobierno ha señalado que un nuevo Código Penitenciario, que se está examinando, sustituirá a la ley núm. 210 de 1970).

clara del delito y la no retroactividad de la ley penal ⁹⁹. Por tanto, no se puede imponer un trabajo obligatorio a menos que la persona considerada haya sido reconocida culpable de un delito ¹⁰⁰, con las debidas garantías procesales. En algunos países, sin embargo, en virtud de la legislación, las autoridades administrativas siguen estando facultadas para imponer un trabajo obligatorio de conformidad con las disposiciones relativas a diferentes tipos de delitos. En algunos casos, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que las disposiciones consideradas han sido derogadas ¹⁰¹.

ii) *Vigilancia y control de las autoridades públicas*

53. El Convenio excluye de su ámbito de aplicación el trabajo o servicio obligatorio exigido de una persona condenada siempre que «se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas». Esta exigencia obedece a la necesidad de que las condiciones del trabajo de los presos, que no gozan de los derechos de los trabajadores libres, sean establecidas por las autoridades públicas. La supervisión de las «autoridades públicas» es por tanto necesaria para garantizar que esas condiciones se encuadren dentro de límites aceptables ¹⁰². En las prisiones estatales, la administración penitenciaria es la autoridad pública responsable competente tanto en materia de organización como de supervisión del trabajo penitenciario, y aplica la política penal del Estado de conformidad con las disposiciones de la legislación en materia de ejecución de las sentencias penales. En relación con el trabajo de los reclusos en los establecimientos penitenciarios privados, fenómeno relativamente nuevo ¹⁰³, la Comisión ha planteado en varios casos la cuestión del grado de vigilancia y control ejercido efectivamente por las «autoridades públicas» ¹⁰⁴. Si bien ninguna prescripción general permite cubrir todas las diferentes modalidades, la Comisión ha considerado que si la vigilancia y control se limitase a una inspección periódica de los establecimientos por una autoridad pública, ello no se ajustaría de por sí a lo exigido en el Convenio en materia de vigilancia y control ¹⁰⁵. En lo que respecta a la sentencia de trabajo comunitario ésta se cumple generalmente bajo la vigilancia y el control de funcionarios públicos responsables de la ejecución de este tipo de sentencia.

⁹⁹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 78; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 94. Véanse también los arts. 7 a 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los arts. 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁰⁰ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 77; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 90.

¹⁰¹ Países que han ratificado el Convenio: *Hungría* – ICE, 1980, pág. 66 (el art. 126 del decreto-ley núm. 11 de 1979, del Consejo de la Presidencia de la República, relativo a la aplicación de las penas y procedimientos ha derogado el art. 73 de la Ley sobre las Contravenciones, que confería a las autoridades no judiciales el poder de imponer penas que entrañaban una obligación de trabajar); *Nicaragua* – ICE, 1994, págs. 126 y 127 (por la Ley de Reforma Procesal Penal núm. 124 de julio de 1991 se ha derogado el decreto núm. 559, que confería a la policía facultades para aplicar penas que conllevan trabajo obligatorio).

¹⁰² Véase ICE – Informe general, 1998, párr. 122.

¹⁰³ Véanse párrs. 98 a 122 *infra*.

¹⁰⁴ Véanse por ejemplo *Australia* – ICE, 1999, págs. 116 a 118; *Francia* – ICE, 1996, pág. 87; *Reino Unido* – ICE, 1998, págs. 135 a 141.

¹⁰⁵ Véanse ICE – Informe general, 1998, párr. 124.

iii) *Prohibición de ceder personas condenadas o de ponerlas a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado*

54. El Convenio dispone que el trabajo o servicio obligatorio que se exija a una persona condenada queda excluido de su ámbito de aplicación a condición de que dicho individuo «no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado». Al adoptar esta disposición, la Conferencia rechazó expresamente una enmienda que habría permitido ceder mano de obra penitenciaria a empresas privadas encargadas de la ejecución de obras públicas¹⁰⁶. Por consiguiente, no basta limitar la utilización de la mano de obra penitenciaria a trabajos de interés público, puesto que los mismos pueden ser efectuados por empresas privadas. Por otra parte, esta disposición no se aplica solamente al trabajo efectuado fuera de los establecimientos penitenciarios, sino también a aquel realizado en los talleres que las empresas privadas hacen funcionar en el interior de las prisiones¹⁰⁷.

55. En lo que respecta a la prohibición de ceder personas condenadas o de ponerlas a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado y su relación con la condición respecto de la vigilancia y del control de una autoridad pública, la Comisión ha tenido la ocasión de señalar que ambas condiciones son necesarias a fin de excluir el trabajo penitenciario obligatorio del ámbito de aplicación del Convenio. Se desprende claramente de la formulación del párrafo 2, c) del artículo 2 del Convenio que las dos condiciones se aplican de manera cumulativa: el hecho de que un recluso permanezca en todo momento bajo la vigilancia y el control de una autoridad pública no exime al gobierno de la obligación de cumplir con la segunda condición, a saber, que la persona de que se trata no ha de ser cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado¹⁰⁸. De no cumplirse una de estas dos condiciones, la situación no queda excluida del ámbito de aplicación del Convenio, y el trabajo forzoso exigido a personas condenadas en estas circunstancias queda prohibido en virtud del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio.

56. Al examinar la observancia del Convenio en determinados países, en especial cuando hay empresas privadas vinculadas a la imposición del trabajo penitenciario en cuanto organizadoras, supervisoras o beneficiarias del producto, la Comisión ha indicado que el significado de los términos «cedido o puesto a disposición de» particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado requiere aclaraciones y orientaciones¹⁰⁹. Ambos términos implican que el prisionero no dio su acuerdo.

57. Cedido a. El significado normal de la expresión «cedido a» según se entendía cuando se adoptó el Convenio se facilita en la Memoria de la OIT sobre el trabajo penitenciario antes mencionada, donde se describen el sistema de arrendamiento, de empresa en general y de empresa especial¹¹⁰:

- a) *El arrendamiento («lease system»)*. El arrendamiento tiene por base un contrato entre el Estado y un empresario, en virtud del cual los penados se ceden a este último. El arrendatario («lessee») se encarga del alojamiento, la manutención, el

¹⁰⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 14.^a reunión, Ginebra, 1930, *Record of Proceedings*, págs. 305-308.

¹⁰⁷ Véase *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 98.

¹⁰⁸ Véanse ICE – Informe general, 1998, párr. 116; ICE – Informe general, 2001, párr. 119.

¹⁰⁹ Véase ICE – Informe general, 2001, párrs. 112, 121 a 123.

¹¹⁰ Véase nota a pie de pág. 92, Memoria de la OIT sobre el trabajo penitenciario, vol. V, núm. 5, págs. 365, 366.

vestido y fija la vivienda del penado. Debe, además, pagar un tanto alzado (una suma global fija) por cada penado. Adquiere, en compensación, el derecho de utilizar el trabajo del penado durante la duración del contrato. En sus aplicaciones modernas, el sistema de arrendamiento está sometido al control constante de los empleados del Estado.

- b) *La empresa general.* En este sistema se confían todos los penados a un solo empresario; pero contrariamente a lo que sucede en el arrendamiento, es el Estado el que suministra el vestido y las instalaciones de alojamiento, y el que organiza la vigilancia, nombra y remunera a este efecto empleados especiales. El empresario debe encargarse de la manutención de los penados, suministra los materiales y los instrumentos de trabajo y paga al Estado un tanto alzado (una suma global fija). Como contraprestación, el Estado autoriza a que el penado trabaje para el empresario.
- c) *La empresa especial.* Aquí, como en la empresa general, el Estado suministra el vestido y las instalaciones necesarias para el alojamiento de los penados, pero conserva la responsabilidad completa de la administración de los establecimientos penitenciarios; los penados, individualmente o por grupo, se asignan al empresario; la elección de los penados se efectúa, en cada caso, por la administración del penal. Por su parte, el empresario suministra los materiales y los instrumentos de trabajo, y asume la dirección de los trabajadores por intermedio de sus empleados, a los que se les permite entrar en el penal a este efecto. Debe pagar por el trabajo de los penados un salario diario o un salario a destajo. La propiedad del producto del trabajo le pertenece ¹¹¹.

58. *Puesto a disposición de.* En lo que respecta a las disposiciones con arreglo a las cuales la empresa privada no remunera a la autoridad pública en cuanto proveedora de servicios prestados por reclusos, sino que, antes bien, recibe subsidios del Estado para administrar una cárcel privada, la Comisión observó que se trata de una situación diferente de lo que normalmente cabía considerar como disposiciones de cesión (o arrendamiento). Sin embargo, dado que la situación de una persona a la que el Estado impone la obligación de trabajar en una cárcel administrada por un contratista privado no se ve afectada por la cuestión de si el contratista remunera al Estado o el Estado paga al contratista, la Comisión concluyó que, a los efectos del Convenio, en el primer caso el recluso se «cede» al contratista privado y en el segundo se «pone a disposición» de este último ¹¹². Además, la Comisión tomó nota de que, en los trabajos preparatorios, la enmienda que añadía al párrafo 2, c) del artículo 2, las palabras «o puesto a disposición de», con arreglo a una propuesta del Grupo de los Trabajadores, «tenía por objeto fortalecer el contenido del apartado» ¹¹³.

59. No obstante, según lo destacó la Comisión en sus estudios anteriores ¹¹⁴ en determinados países los reclusos tienen la posibilidad de aceptar *voluntariamente*, sobre

¹¹¹ Véase también ICE – Informe general, 2001, párrs. 97 y 98, en los cuales la Comisión se refiere a la Memoria de la OIT sobre el trabajo penitenciario, que señala que «a pesar de todos sus defectos, el sistema de arrendamiento no ha desaparecido todavía por completo», porque «el sistema concede al Estado importantes ventajas financieras» y que el sistema de la empresa general «pertenece ahora prácticamente a la historia. En cambio, el sistema de la empresa especial todavía es frecuente en el trabajo penitenciario».

¹¹² *Ibid.*, párr. 123. Véase asimismo ICE 2002, observación general sobre el Convenio núm. 29, párr. 7.

¹¹³ ICE – Informe general, 2001, párr. 123.

¹¹⁴ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 79; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 97.

todo durante el período que precede su liberación, un empleo en una empresa privada, a reserva de ciertas garantías, como por ejemplo el pago de salarios normales y de la seguridad social, etc.¹¹⁵. La Comisión ha estimado que, siempre que existan las garantías necesarias para asegurar que las personas interesadas aceptan *voluntariamente* el empleo libres de presión o amenaza de sanción alguna, dicho empleo no queda comprendido dentro del ámbito de aplicación del Convenio. Se plantea pues la cuestión de saber si los reclusos, pese a su situación de cautividad, pueden hallarse en un supuesto en que quepa considerar que su trabajo es realmente voluntario, para el que se hayan ofrecido voluntariamente sin sujeción a la amenaza de una pena cualquiera, tal como la pérdida de un derecho o un privilegio (una ventaja), de modo que su trabajo no entre en la definición del trabajo forzoso previsto en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio¹¹⁶. De ser así, no se aplicarían las condiciones establecidas en el párrafo 2, c), del artículo 2, respecto del trabajo penitenciario obligatorio, de modo que el trabajo de reclusos para empresas privadas podría ser compatible con el Convenio.

60. De lo que antecede se desprende que, para aplicar el Convenio, el trabajo penitenciario para el sector privado debe depender del consentimiento formal del recluso¹¹⁷. No obstante la exigencia de dicho consentimiento formal no basta de por sí para eliminar el riesgo de que el consentimiento sea dado bajo la amenaza de perder un derecho o una ventaja¹¹⁸. El trabajo penitenciario es un trabajo cautivo en todo el sentido de la expresión, es decir que el preso no tiene, ni en derecho ni en la práctica, otra posibilidad de obtener un empleo que no sea en las condiciones fijadas unilateralmente por la administración penitenciaria. Por esta razón, la Comisión llegó a la conclusión de que, cuando no hay contrato de trabajo y se está fuera del ámbito de aplicación del derecho del trabajo, parece difícil, sobre todo en el contexto penitenciario, reproducir exactamente las condiciones de una relación de trabajo libre¹¹⁹. No obstante, la Comisión ha considerado que para determinar si el trabajo de los reclusos para entidades privadas es voluntario, las condiciones que se aproximan a una relación de trabajo libre son el indicador más fiable del carácter voluntario del trabajo¹²⁰.

61. La información disponible muestra que en la mayoría de los países los diferentes sistemas de trabajo penitenciario corresponden a las disposiciones del Convenio antes mencionadas, en el sentido de que los reclusos no deben ser puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado y que esto sólo puede ser autorizado con el libre consentimiento del recluso y en condiciones comparables con las que se ofrecen a los trabajadores libres. Desde el último Estudio general, de 1979, la Comisión ha tenido la oportunidad de tomar nota de la derogación de ciertas disposiciones en virtud de las cuales los reclusos podían ser puestos a disposición de

¹¹⁵ Esta cuestión será tratada detalladamente en los párrs. 98 a 122.

¹¹⁶ Véase ICE – Informe general, 2001, párrs. 128 y siguientes; véase asimismo ICE, 2002, observación general sobre el Convenio núm. 29, párr. 10.

¹¹⁷ Véase *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 97; ICE – Informe general, 2001, párrs. 128-132; ICE – Informe general, 1998, párr. 120.

¹¹⁸ Esto es aun más evidente en el contexto de las prisiones privadas. La Comisión ha tenido ocasión de tomar nota a este respecto de que, «dado que el director que administra la prisión en nombre de un empresario privado, tiene también la custodia legal del recluso, parece indispensable y difícil asegurar que la voluntad o no del recluso de trabajar para el contratista privado o para su subcontratista, no tenga relación con sus condiciones de reclusión o con su expectativa de sentencia favorable a la reducción de la pena o a la pronta liberación» (*Reino Unido* – ICE, 1998, pág. 141).

¹¹⁹ Véase ICE – Informe general, 2001, párr. 130.

¹²⁰ *Ibid.*, párr. 143.

particulares o de compañías¹²¹. Algunos gobiernos han señalado que, en la práctica, los reclusos no se ponen a disposición de particulares o de empresas¹²², y que se habían tomado medidas o se consideraba la posibilidad de tomarlas con el propósito de enmendar la legislación en consecuencia. En un número creciente de países los reclusos trabajan para compañías privadas, tanto dentro como fuera de los locales penitenciarios, siempre que hayan emitido su consentimiento libremente y en condiciones similares a las que se ofrecen a los trabajadores libres. Algunos países han modificado su legislación con el objeto de prescribir el consentimiento formal de los reclusos¹²³ o mejorar su situación en lo que respecta a los salarios, las condiciones de trabajo y la seguridad social¹²⁴. En otros casos la Comisión ha solicitado a los gobiernos que indiquen qué

¹²¹ País que ha ratificado el Convenio: *Reino Unido (Gibraltar)* – ICE, 2005, pág. 196 (el Reglamento de prisiones (enmienda) de 2003 ha derogado las disposiciones del Reglamento de prisiones de 1987, según las cuales los reclusos que se encontraban en régimen de trabajo asalariado podían ser asignados a la realización de un trabajo para un empresario independiente; el art. 59 del Reglamento de prisiones, en su forma enmendada, prevé que el trabajo realizado por reclusos sometidos a una pena de reclusión, no incluirá ningún servicio que se realice en beneficio de personas privadas).

¹²² País que ha ratificado el Convenio: *Nueva Zelanda* – ICE, 2005, pág. 192 (la Comisión tomó nota con satisfacción de que, desde el 31 de julio de 2002, el Departamento Correccional no había cedido presos a particulares o empresas del sector privado para que trabajasen para ellos, ya que el departamento había dado por finalizado todos los acuerdos contractuales que había realizado directamente con industrias del sector privado).

¹²³ Países que han ratificado el Convenio: *Brasil* – ICE, 1985, pág. 85 (en virtud del párr. 3 del art. 36 de la Ley de Ejecución de Penas (ley núm. 7210 de 11 de julio de 1984) la prestación de trabajo a entidades privadas depende del consentimiento expreso del preso); *Colombia* – ICE, 2004, pág. 139 (el art. 62, 10) del acuerdo núm. 011, del Instituto Nacional Penitenciario prevé que es necesario que el recluso haya otorgado libremente su consentimiento para desarrollar una actividad laboral para empresas particulares, con o sin ánimo de lucro); *Côte d'Ivoire* – ICE, 2006, pág. 149 (por el decreto núm. 2002-523, de 11 de diciembre de 2002, se modifican los arts. 24, 77 y 82 del decreto núm. 69-189, de 14 de mayo de 1969, que regula los establecimientos penitenciarios y fija las modalidades de ejecución de las penas privativas de libertad, al tiempo que dispone que los reclusos ya no pueden ser cedidos al exterior sin su consentimiento y que, en todos los casos, deberá establecerse un contrato individual entre cada uno de los reclusos empleados y el empleador o particular que utiliza el contrato, además del contrato celebrado entre el Ministro de Justicia y el concesionario); *Francia* – ICE, 2003, pág. 111 (desde la adopción de la ley de 22 de junio de 1987, los reclusos ya no están obligados a trabajar, pero pueden solicitar que se les ofrezca un trabajo, art. D.99, 1 del Código de Procedimiento Penal); *Perú* – ICE, 2004, pág. 174 (el art. 65 del Código de Ejecución Penal (ley núm. 27187) en su tenor enmendado, establece el carácter voluntario del trabajo que realicen los reclusos condenados); *Suriname* – ICE, 1990, pág. 123 (en virtud del art. 23 de la ley que establece los principios referentes a la supervisión de los detenidos y la administración y superintendencia de las penitenciarias y establecimientos de detención (GB. 1979, núm. 21), que entró en vigor el 1.º de octubre de 1988, el trabajo al servicio de personas, compañías o asociaciones particulares, dentro y fuera de la institución penal, sólo se concede si el detenido se ofrece voluntariamente a ello); *Reino Unido (Santa Elena)* – ICE, 1984, pág. 336 (el art. núm. 61 de la ordenanza de prisiones de 1960 ha sido enmendada para disponer que sólo puede ponerse a disposición de personas o empresas privadas trabajo penitenciario con el consentimiento de los presos interesados). Un país que no ha ratificado el Convenio: *Canadá*: según la memoria del Gobierno de 2006 presentada en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, la legislación federal no contempla el trabajo penitenciario obligatorio (Corrections and Conditional Release Act, S.C., 1992); el Servicio Penitenciario de Canadá prevé una amplia gama de programas diseñados para dar respuesta a las necesidades de los infractores y contribuir a su reinserción social; estos programas y los trabajos relacionados con los mismos se fundan en el consentimiento; para llevar a cabo un trabajo, los infractores deben presentar una solicitud por escrito).

¹²⁴ Países que han ratificado el Convenio: *Argentina* – ICE, 2004, pág. 132 (Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad (ley núm. 24660) dispone que el trabajo de los internos será remunerado; cuando la organización del trabajo esté a cargo de una empresa mixta o privada la remuneración será igual al salario de los trabajadores libres correspondiente a la categoría profesional de que se trate (art. 120)); *Chile* – ICE, 2005, pág. 157 (en virtud de las disposiciones del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, decreto de justicia núm. 518/98, los internos tendrán derecho a realizar trabajos individuales o en grupo (art. 61); las actividades laborales que efectúan los internos en el marco de los convenios ejecutados por terceros se regirán por la legislación laboral común y las remuneraciones que se paguen a los internos por terceros contratantes no podrán ser inferiores al ingreso mínimo que anualmente fija la autoridad competente para los trabajadores no reclusos, debiendo efectuarse también las cotizaciones provisionales en el o los organismos del régimen provisional que corresponda (art. 64)); *Colombia* – ICE, 2004, pág. 139 (en virtud del art. 62, 10) del acuerdo núm. 011 del Instituto Nacional Penitenciario, los contratos que se celebren con particulares y que comprometan la mano de obra de los internos deberán contener la compensación y forma de pago que recibirá el interno. En ningún caso

medidas que han tomado o consideran tomar para garantizar que los reclusos sólo pueden ponerse a disposición de compañías privadas con su consentimiento y siempre que las salvaguardias antes mencionadas existan ¹²⁵.

d) Casos de fuerza mayor

62. El Convenio exceptúa de sus disposiciones «cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias

dicha remuneración podrá ser inferior al salario mínimo legal vigente); *El Salvador* –ICE, 2004, pág. 141 (en virtud de los arts. 105 y 110 de la Ley Penitenciaria, los particulares que contraten internos pagarán no menos del salario mínimo establecido para dicho trabajo y todos los derechos previstos en la legislación serán aplicables en los centros penitenciarios mientras no se contradigan las normas de la Ley Penitenciaria); *Francia* – ICE, 2003, pág. 111 (en virtud del art. D.102, párr. 2 del Código de Procedimiento Penal, la organización, los métodos y las remuneraciones del trabajo deben aproximarse, tanto como sea posible, a las actividades profesionales exteriores para, en particular, preparar a los detenidos a las condiciones normales del trabajo libre; según el art. D.106, párr. 2, los reclusos se benefician de la seguridad social al igual que los demás trabajadores, en lo que respecta al seguro de enfermedad, maternidad y vejez; según el art. D.108, la duración del trabajo por día y por semana debe aproximarse a los horarios usuales en la región o al tipo de actividad considerada y en ningún caso podrá ser superior; debe garantizarse el respeto del descanso dominical y de los días feriados; según los arts. D.109 y D. 109-1 las medidas de higiene y de seguridad previstas en el Código del Trabajo se aplican a los trabajos efectuados por los detenidos en los establecimientos penitenciarios o en el exterior, a este respecto se prevé la intervención de los servicios de la inspección del trabajo); *Suriname* – ICE, 1990, pág. 123 (en virtud del art. 23 de la ley de 1.º de octubre de 1988, el trabajo al servicio de personas, compañías o asociaciones particulares sólo podrá efectuarse si se pagan al Estado los salarios habituales para este tipo de trabajo fuera de la prisión; en cumplimiento del art. 24, los salarios que se exigen para el recluso serán determinados por el Ministro y se tendrá en cuenta la remuneración pagada por el empleador al Estado en función del trabajo realizado por el detenido).

¹²⁵ Países que han ratificado el Convenio: *Alemania* – ICE, 2006, pág. 143 (los reclusos que trabajan para empresas privadas se dividen en dos categorías *a*) reclusos que trabajan en el marco de una relación de trabajo libre fuera de las instituciones penitenciarias, y *b*) reclusos obligados a trabajar sin su consentimiento en talleres gestionados por empresas privadas dentro de las cárceles del Estado, en condiciones que no tienen relación alguna con las del mercado de trabajo libre; el consentimiento formal del recluso para trabajar en un taller administrado por una empresa privada, establecido en el art. 41, 3) de la Ley sobre la Ejecución de Condenas, de 1976, fue suspendido por la segunda ley para mejorar la estructura presupuestaria de 22 de diciembre de 1981, y ha sido letra muerta desde entonces); *Australia* – ICE, 2004, pág. 132 (la Comisión señaló que la privatización del trabajo penitenciario va más allá de las condiciones expresamente establecidas en el art. 2, 2), *c*), del Convenio, para exceptuar el trabajo penitenciario obligatorio del ámbito de instrumento, y observó que en los establecimientos penitenciarios privados de Victoria, Nueva Gales del Sur y Australia Meridional no parece requerirse el consentimiento formal de los reclusos para trabajar); *Austria* – ICE, 2005, pág. 142 (en virtud del art. 46, párr. 3 de la Ley sobre la Ejecución de Sentencias, en su forma modificada por la ley núm. 799/1993, la mano de obra penitenciaria puede ser objeto de contratos firmados entre la prisión y las empresas del sector privado; éstas pueden utilizar la mano de obra penitenciaria en talleres y lugares de trabajo de administración privada, tanto dentro como fuera de las prisiones; en virtud del art. 126, 3) no se requiere el consentimiento de los prisioneros para el trabajo realizado en talleres de empresas privadas situados en locales de la prisión, pero sí es necesario para el trabajo realizado fuera de las instalaciones de la prisión); *Camerún* – ICE, 2005, pág. 152 (en virtud de los arts. 51 a 56 del decreto núm. 92-052 de 27 de marzo de 1992, se autoriza la cesión de mano de obra carcelaria a las empresas privadas y a los particulares sin que se exija el consentimiento formal de los interesados; el Gobierno ha informado que un nuevo texto sobre el sistema carcelario se está finalizando); *El Salvador* – ICE, 2006, pág. 154 (en virtud del art. 107 de la Ley Penitenciaria los internos condenados tendrán el deber de trabajar y en virtud del art. 112 el Ministerio de Justicia podrá celebrar convenios con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras para organizar empresas comerciales, agrícolas o industriales); *Gabón* – ICE, 2006, pág. 157 (en virtud del art. 3 de ley núm. 22/84, de 29 de diciembre de 1984, que establece el régimen de trabajo penitenciario, este trabajo es obligatorio para todos los penados, bajo pena de sanciones; en virtud del art. 4 los penados pueden ser cedidos a personas privadas, físicas o jurídicas; el Gobierno se comprometió a adoptar las medidas necesarias a fin de adaptar la ley a las exigencias del Convenio); *Marruecos* – ICE, 2006, pág. 166 (la ley núm. 23-98 sobre la organización y funcionamiento de los establecimientos penitenciarios, promulgada por el *dahír* núm. 1-99-200 de 25 de agosto de 1999, permite que los prisioneros sean cedidos y empleados por particulares o empresas privadas en virtud de un convenio administrativo que fija las condiciones de empleo y remuneración (art. 40)); *Reino Unido* – ICE, 2004, pág. 174 (la Comisión solicitó al Gobierno, en relación con las cárceles privatizadas y las industrias penitenciarias subcontratadas, que tomara las medidas necesarias para garantizar que cualquier trabajo de los reclusos para compañías privadas, fuera realizado en condiciones de libre consentimiento en la relación laboral).

violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población»¹²⁶. Esta excepción, que se refiere al concepto de fuerza mayor, se aplica en un número limitado de circunstancias en que un siniestro o la amenaza de un siniestro ponga en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda la población o parte de la misma. Los ejemplos enumerados en el Convenio son indicaciones del carácter restrictivo de los casos de fuerza mayor¹²⁷ y contribuyen a aclarar el concepto de fuerza mayor a los efectos del Convenio, a saber, un suceso súbito e imprevisto que exija la adopción inmediata de medidas para combatirlo. A fin de respetar los límites de las excepciones previstas en el Convenio, las facultades para movilizar a la mano de obra deberían circunscribirse a los casos auténticos de fuerza mayor. Además, la duración y la extensión del servicio obligatorio, así como la finalidad para la que se recurre al mismo, han de limitarse estrictamente a las exigencias de la situación¹²⁸. Por otra parte, la excepción que figura en el párrafo 2, d), del artículo 2, relativa a los casos de fuerza mayor, no debería entenderse en el sentido de que autoriza la exigencia de cualquier servicio obligatorio en caso de guerra, incendio o terremoto. Esta excepción sólo puede invocarse en caso de un trabajo o servicio que estrictamente se necesite para combatir un peligro que suponga una amenaza inminente para la población¹²⁹. En consecuencia la Comisión, al examinar las memorias de los países que han ratificado el Convenio, ha de asegurarse de que la legislación y la práctica respecto a la imposición de un trabajo o servicio en casos de fuerza mayor se mantiene dentro de estos límites.

63. En ciertos países, la legislación que autoriza la movilización de mano de obra en casos de fuerza mayor se redacta en términos tan genéricos que permite su aplicación a una amplia diversidad de circunstancias, de suerte que, por ejemplo, cabe movilizar a los habitantes de ciertas regiones desprovistas de carreteras utilizables por vehículos motorizados para realizar trabajos de interés público¹³⁰; en los casos en que la movilización de la población civil puede ser ordenada a raíz de una grave crisis económica¹³¹, o también de forma que cabe requisar a personas y bienes con el fin de atender necesidades nacionales y proteger los intereses vitales de la nación¹³² o para

¹²⁶ Párr. 2, d), del art. 2 del Convenio.

¹²⁷ Véase *Forced Labour*, Informe I, Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, Ginebra, 1930, págs. 142-143.

¹²⁸ Un criterio semejante se ha adoptado, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4), en el que se autorizan ciertas excepciones a sus disposiciones en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación.

¹²⁹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 39; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 36.

¹³⁰ País que ha ratificado el Convenio: *Congo* – ICE, 2006, pág. 148 (la ley núm. 24/60, de 11 de mayo de 1960, por la que cabe obligar a las personas a efectuar trabajos de interés público, prevé que las personas que se nieguen a prestar los servicios exigidos pueden ser castigadas con una pena de prisión).

¹³¹ País que ha ratificado el Convenio: *Turquía* – según el art. 18 de la Constitución, la expresión «trabajo forzoso» no comprende los servicios que se exigen de los ciudadanos en caso de fuerza mayor, la cual puede ser declarada, en virtud del art. 119 de la Constitución, entre otras circunstancias, en caso de una crisis económica grave; en virtud del art. 10 de la Ley de Estado de Emergencia (núm. 2935, de 25 de octubre de 1983), el Consejo de Ministros puede emitir decretos para establecer medidas y obligaciones que han de adoptarse en el caso de una grave crisis económica, que puede abarcar, entre otras cosas, las cuestiones laborales. Véase una solicitud directa relativa al Convenio núm. 29 dirigida al Gobierno en 2004.

¹³² País que ha ratificado el Convenio: *Marruecos* – ICE, 2006, pág. 166 (*dahirs* de 10 de agosto de 1915 y de 25 de marzo de 1918, englobados en el *dahír* de 13 de septiembre de 1938 y puestos de nuevo en vigor por el decreto núm. 2-63-436 de 6 de noviembre de 1963); la Comisión solicitó al Gobierno que adoptara medidas

promover el desarrollo económico y social del país ¹³³. Estas disposiciones resultan ir mucho más allá de la excepción relativa a los casos de fuerza mayor prevista en el párrafo 2, *d*) del artículo 2 del Convenio núm. 29 y permitir la movilización de la fuerza de trabajo «con fines de fomento económico» en el sentido del Convenio núm. 105 ¹³⁴. En otros casos, la facultad de movilizar mano de obra inicialmente otorgada para un período de fuerza mayor se ha mantenido en vigor durante largos períodos aun después de que las circunstancias que habían dado lugar a la adopción de dichas medidas dejaran de existir ¹³⁵.

64. Para evitar toda duda en cuanto al alcance de las disposiciones nacionales o su compatibilidad con el Convenio, la legislación debería disponer claramente que el recurso al trabajo obligatorio en caso de fuerza mayor se circunscribe a los límites antes mencionados. En los casos en que una legislación especial concede facultades excepcionales para movilizar mano de obra en casos de emergencia, la autorización de imponer trabajo obligatorio sólo debería concederse en circunstancias que constituyan un caso de fuerza mayor en el sentido del Convenio. En todos los casos, el recurso al trabajo obligatorio debería mantenerse sólo mientras sea estrictamente necesario para afrontar una situación de fuerza mayor y, a menos que su duración sea automáticamente limitada en el tiempo, debería darse por terminado mediante una decisión o declaración oficial y pública.

e) Pequeños trabajos comunales

65. El Convenio también exime de sus disposiciones «los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos» ¹³⁶. La Comisión ha destacado los criterios por los que se fijan los límites de esta excepción y que sirven para diferenciarla de otras formas de servicio obligatorio que, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio, han de

destinadas a garantizar que sólo pueda decidirse la movilización de personas cuando se limite estrictamente a las situaciones que pongan en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población; el Gobierno indicó en su memoria de 2003, que esta cuestión había sido debatida con los interlocutores sociales y que el acuerdo al que se llegó contenía una disposición específica sobre la necesidad de derogar el decreto de 13 de septiembre de 1938.

¹³³ Un país que ha ratificado el Convenio: *Côte d'Ivoire* – la ley núm. 63-4 de 17 de enero de 1963 relativa al empleo de personas para fines de promoción del desarrollo económico y social del país autoriza la requisición de personas o grupos para llevar a cabo determinadas tareas en interés de la nación (arts. 1, 2, 4 y 6); el Gobierno ha indicado que esta ley sólo se aplica en circunstancias excepcionales, haciendo referencia al decreto de aplicación núm. 63-48 de 9 de febrero de 1963; no obstante, la Comisión ha tomado nota de que las circunstancias cubiertas por el decreto (art. 2) no se limitan a los casos de fuerza mayor, catástrofes o, en general, a circunstancias que pongan en peligro a toda o parte de la población (véanse las solicitudes directas dirigidas al Gobierno en relación con el Convenio núm. 29 en 2002 y 2005).

¹³⁴ Véase cap. III, párrs. 167 a 170 sobre las disposiciones del art. 1, *b*), del Convenio núm. 105.

¹³⁵ País que ratificó el Convenio: *Sri Lanka* – ICE, 2006, pág. 188: la Comisión se refirió al estado de emergencia proclamado el 20 de julio de 1989 en virtud de la ordenanza de seguridad pública de 1947 y a las facultades del Presidente, con arreglo al art. 10 del reglamento de emergencia núm. 1 de 1989 (disposiciones varias y facultades); el Gobierno ha señalado que este tema fue tratado en un taller tripartito que se realizó con la asistencia de la OIT para promover la ratificación del Convenio núm. 105 y que se eligió un comité tripartito, constituido por las secretarías y los ministerios interesados, para dar seguimiento a sus recomendaciones.

¹³⁶ Párr. 2, *e*), del art. 2 del Convenio.

suprimirse, como el trabajo forzoso para obras públicas generales o locales ¹³⁷. Estos criterios son los siguientes:

- los trabajos han de ser de «pequeña importancia», es decir, vincularse primordialmente a trabajos de conservación y, en casos excepcionales, a la construcción de determinados edificios destinados a mejorar las condiciones sociales de los miembros de la propia comunidad (una pequeña escuela, un consultorio o una sala de tratamiento médico, etc.);
- debe tratarse de «trabajos comunales», cuya realización interese «directamente a la comunidad», y no han de vincularse a la realización de obras destinadas a beneficiar a un grupo más importante;
- los «miembros de la comunidad» (es decir, la comunidad que ha de realizar los trabajos) o su representante «directo» (por ejemplo, el concejo municipal) «han de tener derecho a pronunciarse acerca de la necesidad de los mismos».

66. Dichos «servicios de pequeña importancia» que no deberían interferir en el empleo regular también pueden comprender, entre otras cosas, trabajos relacionados con la limpieza de los municipios, los servicios sanitarios, el mantenimiento de los caminos y vías de tránsito, de los lugares de abastecimiento de agua, de los cementerios próximos a las comunidades consideradas, la vigilancia nocturna, la limpieza del limo de los ríos y pequeños canales de irrigación de interés puramente local, etc. ¹³⁸. La pequeña escala de dichos trabajos debe reflejarse también en su breve duración, de modo que los servicios sean realmente de «pequeña importancia» ¹³⁹.

Parte II. Progresos y obstáculos actuales para la aplicación del Convenio

1. Prohibición general del trabajo forzoso u obligatorio

67. Como ya ha sido mencionado, el trabajo forzoso u obligatorio está hoy prohibido en casi todo el mundo, y los dos Convenios de la OIT en la materia son los instrumentos internacionales más ampliamente ratificados en el ámbito laboral ¹⁴⁰. Las garantías de libertad de trabajo suelen estar plasmadas en las constituciones nacionales y a menudo se aplican mediante disposiciones de la legislación penal que castigan la violación de las

¹³⁷ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 40; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 37. Véase también el informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del art. 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (OIT, *Boletín Oficial*, suplemento especial, vol. LXXXI, 1998, Serie B), párr. 213.

¹³⁸ Véase *Forced Labour*, Report and draft questionnaire, Conferencia Internacional del Trabajo, 12.ª reunión, Ginebra, 1929, págs. 282 y 299; véase asimismo una solicitud directa dirigida al Gobierno en 2004 remitida a *Turquía*, donde la Comisión consideró que ciertos tipos de trabajo enumerados en el art. 13 de la ley núm. 442 sobre asuntos de aldea, de 18 de marzo de 1924 (como, por ejemplo, la construcción y reparación de carreteras que van de la aldea a la capital o a las aldeas cercanas o la construcción de puentes sobre estas carreteras, etc.) no parecen corresponder a los criterios fijados en materia de «servicios de pequeña importancia» o «servicios comunales».

¹³⁹ Esta cuestión puede ilustrarse mediante una comparación con «trabajos públicos de interés general» (art. 12 del Convenio), que fueron tolerados durante el período de transición (véase párr. 10): estos trabajos no sólo estaban reglamentados estrictamente, sino que además estaban limitados a un máximo de sesenta días por año. La naturaleza menor de los «servicios de pequeña importancia» que están totalmente excluidos del ámbito del Convenio debe corresponder pues a una duración notablemente más breve.

¹⁴⁰ Véanse párrs. 1 y 24 *supra*.

libertades individuales y que pueden invocarse para solicitar protección frente a la injerencia ilícita tanto de particulares como de las autoridades públicas. En muchos países, los Códigos del Trabajo o la legislación laboral general han introducido también prohibiciones específicas en materia de trabajo forzoso. Por consiguiente, en muchos de los Estados que han ratificado el Convenio, las constituciones nacionales, la legislación laboral o ambas a la vez contienen una definición de trabajo forzoso u obligatorio inspirada en la formulación del Convenio sobre el trabajo forzoso, y que a menudo se ciñe a la definición plasmada en este instrumento ¹⁴¹. Si se aplican conjuntamente con lo dispuesto en el Código Penal vigente, las disposiciones constitucionales y la legislación laboral que prohíben el trabajo forzoso u obligatorio parecen en sí suficientes para garantizar la protección necesaria frente a la imposición ilegal del trabajo forzoso. No obstante, es obvio que las disposiciones de esta índole quedarían sin efecto si es la propia legislación la que impone el trabajo forzoso u obligatorio ¹⁴².

68. Desde el último Estudio general al respecto, la Comisión ha seguido tomando nota de varios casos en los que se han aportado modificaciones a la legislación y a la práctica nacionales para cumplir con las exigencias del Convenio. Sin embargo, ha observado que, pese a la adopción de las disposiciones generales citadas, en determinados países persisten algunos problemas en relación con la abolición efectiva de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio para fines de producción o servicio. En determinados países perduran secuelas de esclavitud y otras prácticas análogas a ella, a veces asociadas al secuestro de hombres, mujeres y niños en el marco de conflictos armados en distintas partes del mundo, así como a las distintas formas de servidumbre por deudas o a la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y laboral, que puede afectar no sólo a los adultos, sino también a los niños. También se dan casos de distintas formas de trabajo forzoso u obligatorio impuesto directamente por el Estado, en contradicción con las normas internacionales, ya sea para fines de producción o servicio (tal como la obligación general de trabajar y los servicios obligatorios nacionales de toda índole, como el empleo de reclutas para fines no militares, así como la movilización sin que existan circunstancias excepcionales y las restricciones a la libertad de los trabajadores de dejar su empleo), o bien a modo de sanción, como consecuencia de una condena penal (por ejemplo, los casos en que los reclusos se ceden o ponen a disposición de personas privadas). A continuación se analizan las distintas modalidades de trabajo forzoso u obligatorio y su relevancia para la aplicación del Convenio.

2. Esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud y otras formas ilícitas de trabajo obligatorio

69. La esclavitud era una práctica muy extendida en las sociedades antiguas, donde algunas tribus exigían trabajos a otras tribus o grupos sociales sumisos, o capturaban a numerosos prisioneros en combate. Pese a la prohibición internacional que pesa sobre la esclavitud y las prácticas análogas ¹⁴³ y a los considerables progresos logrados por los Estados al aprobar leyes destinadas a erradicar dichas prácticas, muchas de ellas, que

¹⁴¹ Por ejemplo, en los países que han ratificado el Convenio: *Belice*, Código del Trabajo, art. 157; *Botswana*, Ley de Empleo, art. 2, párr. 1; *Camerún* (Código del Trabajo, art. 2, 3, 4 y 5); *Chad* (Código del Trabajo, art. 5); *Gambia*, Ley sobre el Trabajo Forzoso, art. 2; *Ghana* (Código del Trabajo, art. 117); *Kirguistán* (Código del Trabajo, art. 10); *Madagascar* (Código del Trabajo, art. 4); *Malawi*, Ley de Empleo, art. 3 y *Uzbekistán* (Código del Trabajo, art. 7).

¹⁴² Véanse párrs. 86-97 *infra*.

¹⁴³ Véanse párrs. 7 y 20 *supra*.

pueden estar vinculadas a las formas de esclavitud tradicionales, subsisten hoy día en algunos países. Desde hace años, la Comisión viene examinando en un país concreto la cuestión relativa a los descendientes de antiguos esclavos que siguen sometidos a condiciones de trabajo contempladas en el Convenio, en la medida en que están obligados a trabajar para una persona que reivindica su derecho a imponer ese trabajo en su calidad de «amo». Este tipo de situaciones podrían calificarse como «*secuelas de esclavitud*», que perviven a pesar de la existencia de disposiciones legislativas nacionales adoptadas para abolir la esclavitud¹⁴⁴. En otro país, la Comisión ha observado que la condición de esclavo continúa transmitiéndose por nacimiento a las personas de ciertos grupos étnicos, a quienes se obliga a trabajar para su amo sin percibir salario alguno, principalmente como pastores, trabajadores agrícolas o empleados del servicio doméstico, a pesar de las leyes contra la esclavitud y de las medidas positivas aprobadas por el Gobierno con miras a erradicar dichas prácticas¹⁴⁵.

70. Aunque el *secuestro de personas* con fines de esclavitud y trabajo forzoso no es frecuente en el mundo moderno, esta práctica sigue vigente en determinadas regiones que sufren conflictos armados. La Comisión viene estudiando desde hace décadas la información relativa a las prácticas de secuestro, trata y trabajo forzoso que afectan a miles de mujeres, niños y también hombres víctimas de conflictos armados en distintos países. La Comisión ha observado que estas situaciones constituyen graves violaciones al Convenio, puesto que se obliga a las víctimas a llevar a cabo un trabajo para el que no se han ofrecido voluntariamente, en condiciones sumamente difíciles y con concurrencia de malos tratos, como la tortura, la muerte o la explotación sexual. La Comisión ha

¹⁴⁴ País que ha ratificado el Convenio: *Mauritania* – ICE, 2007, págs. 212 a 215. El art. 5 del nuevo Código del Trabajo de 2004 establece la prohibición general del trabajo forzoso; la Comisión ha tomado nota del informe de la misión de investigación (mayo de 2006) que se refiere al reconocimiento de la existencia de las secuelas de la esclavitud por parte del Gobierno y a su compromiso para combatirlos, así como también a la acción del Gobierno relativa a la estrategia nacional adoptada para eliminar las secuelas de la esclavitud; la Comisión alentó al Gobierno a que realice un estudio, con la asistencia de la OIT, con el objeto de recabar información fiable que permita orientar las acciones que deben realizar los poderes públicos. La Comisión considera que todos los actores llamados a desempeñar un papel en la lucha contra las secuelas de la esclavitud — especialmente los interlocutores sociales, las fuerzas policiales y de mantenimiento del orden, el aparato judicial, la inspección del trabajo y la sociedad civil, incluidas las autoridades religiosas deberán ser partes interesadas en esta estrategia. (La esclavitud fue abolida por la Constitución de 20 de mayo de 1961 y leyes específicas como la ley núm. 63-023, de 23 de enero de 1963, por la que se aprueba el Código del Trabajo; el art. 5 del nuevo Código (2004) establece una prohibición general del trabajo forzoso; la Comisión toma nota del informe de la misión de contactos directos (mayo de 2004) que se refiere a la acción del Gobierno en el ámbito de la estrategia económica y social de lucha contra la pobreza y su contribución al trato de las secuelas de la esclavitud y a la prevención de eventuales prácticas de trabajo forzoso; la Comisión alienta al Gobierno a iniciar, con el apoyo de la OIT, una campaña de información y sensibilización de toda la población, incluyendo las personas con mayor riesgo de ser víctimas del trabajo forzoso, así como a reforzar el mecanismo de aplicación de la ley).

¹⁴⁵ País que ha ratificado el Convenio: *Níger* – ICE, 2004, págs. 166, 167 (según el estudio realizado en agosto de 2001 bajo los auspicios de la OIT relativo a la identificación de los obstáculos para la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y proposiciones de solución para Níger, existe en este país una forma arcaica de esclavitud que se manifiesta en el seno de las comunidades nómadas; el amo dispone del esclavo de forma gratuita o mediante pago; las relaciones entre el amo y el esclavo están basadas en la explotación directa; la esclavitud está prohibida en virtud del art. 12 de la Constitución; la ley núm. 2003-025, de 13 de junio de 2003, ha modificado el Código Penal añadiendo una disposición que tipifica como delito la esclavitud y lo castiga con una pena de prisión y una multa; la Comisión solicitó información al Gobierno sobre las medidas y programas aplicados específicamente a favor de los antiguos esclavos o los descendientes de éstos para evitar que vuelvan a caer en la esclavitud debido a la falta de medios de subsistencia). La Comisión ha tomado conocimiento de la adopción del decreto núm. 0933/MFP/T de 4 de agosto de 2006 que establece la creación de una Comisión nacional de lucha contra las secuelas del trabajo forzoso y la discriminación, encargada de evitar las secuelas de trabajo forzoso y de elaborar un plan de acción sobre esta cuestión.

considerado que el alcance y la gravedad del problema son tales que se hace necesario emprender acciones urgentes, sistemáticas y proporcionales ¹⁴⁶.

71. En algunos países las prácticas ilícitas de *servidumbre por deudas*, que obligan a los trabajadores y a sus familias a trabajar para un empleador con miras a reembolsar las deudas propias o heredadas ¹⁴⁷, siguen siendo frecuentes y afectan a un gran número de personas. Las víctimas de la servidumbre por deudas son las personas con menos recursos, generalmente analfabetas y relativamente fáciles de engañar y mantener en la ignorancia de sus derechos; si tratan de dejar su trabajo, suelen ser perseguidas y forzadas a regresar. Según los informes disponibles, el trabajo en condiciones de servidumbre está muy extendido en el sector agrícola, aunque también se han detectado casos en los sectores de la minería, la fabricación de ladrillos, el cuero, el procesamiento de pescado y las fábricas de alfombras ¹⁴⁸. En algunas regiones, los más afectados son los miembros de las comunidades indígenas y tribales ¹⁴⁹. Habida cuenta de que la deuda es

¹⁴⁶ Países que han ratificado el Convenio: *Sudán* – ICE, 2005, págs. 199, 200 (La Comisión pidió al Gobierno que tomara medidas urgentes para combatir las prácticas de exacción de trabajo forzoso mediante el rapto de mujeres y niños, realizado masivamente en las regiones del país en las cuales existe un conflicto armado. La Comisión tomó nota de las medidas positivas tomadas por el Gobierno, entre las que figura el restablecimiento del Comité para la Erradicación del Secuestro de Mujeres y Niños (CEAWC), la creación de tribunales especiales para procesar a los secuestradores y el renovado compromiso del Gobierno para resolver el problema; asimismo tomó nota de que, en mayo de 2004, el Gobierno de Sudán firmó tres protocolos de paz, incluido un protocolo sobre la repartición de poder, que contiene disposiciones sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales, y a este respecto se remite a los instrumentos internacionales, incluidos los que tratan de los derechos de los niños y de la erradicación de la esclavitud; el Gobierno declaró que la implementación de estos acuerdos conduciría a la solución de los problemas planteados); *Uganda* – ICE, 2006, pág. 177 (el Gobierno declaró que el gran número de los secuestros de niños había constituido uno de los aspectos más trágicos del conflicto de la región del norte, forzando a los vulnerables e inocentes a intervenir en el conflicto, ya fuera como niños soldados, como escudos y rehenes humanos o como víctimas de explotación sexual; el Gobierno indicó que los niños secuestrados que habían sido rescatados se mantenían en centros para niños en los que se les brindaba orientación y se adopta medidas para devolverlos a sus familias; otras medidas positivas tomadas por el Gobierno para evitar estas prácticas son la sensibilización de las comunidades y de las autoridades políticas y militares en las zonas de conflicto armado sobre el trato adecuado de los niños; la sensibilización en cuanto a la resolución pacífica del conflicto y la garantía de los derechos de los niños; el establecimiento de comisiones de administración de las situaciones de crisis en todos los distritos de las insurrecciones; etc.). Véase igualmente *Liberia* – ICE, 2006, pág. 164 (la Comisión pidió al Gobierno que adoptara medidas específicas para investigar la situación en la región sudoriental en lo que respecta a prácticas de trabajo forzoso, con inclusión de las alegaciones de que los niños eran mantenidos como rehenes por los adultos y utilizados como mano de obra cautiva y que tomara medidas urgentes encaminadas a la erradicación efectiva de toda forma de trabajo obligatoria, incluida la creación de una comisión nacional para ubicar y reunir a las mujeres y niños desplazados que fueron capturados durante la guerra, así como la investigación adecuada de cualquier presunto acto de trabajo forzoso, intimidación, acoso y malos tratos en el marco de los programas de Reconciliación y Reunificación Nacional);

¹⁴⁷ El art. 1 de la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956) define la servidumbre por deudas como «el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios».

¹⁴⁸ Véase, por ejemplo, *Alto al trabajo forzoso*, Informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2001, págs. 34 y 35.

¹⁴⁹ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Bolivia*: muchos trabajadores agrícolas, principalmente indígenas se hallan en situación de servidumbre por deuda casi siempre a consecuencia de los anticipos salariales concedidos por empresas contratistas privadas de mano de obra (véase «Una alianza global contra el trabajo forzoso», Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2005, párr. 180). *Nepal*: las víctimas del sistema de trabajo en servidumbre denominado *kamaiya* y practicado en el oeste del país pertenecen principalmente a la población indígena tharu, *ibíd.*, párr. 141; *Perú*: (ICE, 2006, pág. 183) el informe de la Comisión multisectorial (creada por resolución 083-88-PCM, compuesta por diferentes autoridades de los Ministerios de Trabajo, de Justicia, de la Agricultura y del Instituto Indigenista Peruano) indica que «las comunidades indígenas de Atalaya llamadas

la causa fundamental del trabajo forzoso, es necesario adoptar medidas legislativas para proscribir este tipo de servidumbre y prever sanciones penales para los empleadores que sometan a servidumbre a sus trabajadores. Estas medidas legislativas deberán reforzarse con medidas adicionales de asistencia económica y rehabilitación de los trabajadores en servidumbre, con el fin de evitar que recaigan en una situación de trabajo forzoso. No obstante, en la práctica, la identificación de los trabajadores en servidumbre presenta ciertas dificultades. En relación con la aplicación del Convenio, la Comisión ha tomado nota de que los países que experimentan mayores problemas de trabajo forzoso han aprobado leyes específicas¹⁵⁰, planes de acción nacionales o ambas cosas a la vez en este ámbito, o bien que han enmendado las disposiciones existentes¹⁵¹ con miras a prohibir este fenómeno, rehabilitar a las víctimas y castigar a los infractores. Sin embargo, en la práctica, la aplicación de la legislación se enfrenta a algunos obstáculos¹⁵², con frecuencia debido a la falta de mecanismos adecuados¹⁵³ o de recursos para la inspección del trabajo¹⁵⁴. Por consiguiente, la Comisión ha solicitado a los gobiernos afectados que tomen todas las medidas necesarias para identificar, liberar y rehabilitar a

«cautivas» se encuentran sometidas a servidumbre al interior de grandes o medianos fundos agropecuarios y/o madereros conformando mano de obra gratuita o semigratuita bajo los mecanismos del sistema de habilitación o enganche. Dicho sistema consiste en el adelanto entregado por un patrón al nativo en forma de herramientas de trabajo, comida o dinero para poder extraer la madera con la que posteriormente, en teoría, cancelará la deuda inicial y obtendrá ingresos. Así obligados a pagar la habilitación original más los intereses, los nativos quedan atados al círculo vicioso de la explotación y la miseria como condición de vida permanente»; según el informe, 17 fundos fueron denunciados en los cuales se comprobó esclavitud y servidumbre.

¹⁵⁰ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *India*: la Ley sobre la Abolición del Sistema de Trabajo en Servidumbre de 1976, que prohíbe el trabajo forzoso y dispone la creación de comisiones de vigilancia en los distritos y subdivisiones para identificar, liberar y rehabilitar a los trabajadores en servidumbre; *Nepal*: la Ley de Prohibición del Trabajo Kamaiya de 2002, que prohíbe la servidumbre por deudas y prevé la rehabilitación de los *kamaiyas* liberados, mediante la creación de las comisiones de rehabilitación y supervisión de los *kamaiyas* liberados; *Pakistán*: la Ley sobre la Abolición del Sistema de Trabajo en Servidumbre de 1992, que prohíbe el trabajo forzoso y declara nulos y sin efecto cualquier costumbre, tradición, práctica, contrato, acuerdo u otros instrumentos en virtud de los cuales cualquier persona o miembro de su familia se vea obligada a trabajar o prestar algún servicio en servidumbre; la ley dispone medidas especiales para garantizar su cumplimiento, como la creación de comisiones de vigilancia en los distritos; véase también la política y plan de acción nacionales para la abolición del trabajo en servidumbre y la rehabilitación de los trabajadores en servidumbre liberados, 2001; *Perú*: resolución suprema núm. 028-2005-TR, por la que se establece la Comisión Nacional Intersectorial para la erradicación del trabajo forzoso con objeto de investigar y analizar la problemática (incluida la práctica de la habilitación o enganche) y elaborar un plan de acción.

¹⁵¹ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Brasil* – ICE, 2005, págs. 148 a 151 (el art. 149 del Código Penal, que preveía una pena de prisión para el delito de imponer a una persona condiciones análogas a la esclavitud, fue enmendado por la ley núm. 10803, de 11 de diciembre de 2003, para incluir los siguientes supuestos: someter a una persona al trabajo forzoso, a duras jornadas de trabajo o a condiciones de trabajo degradantes, o bien a una restricción de la movilidad, sea cual sea su forma, a causa de una deuda contraída con el empleador; véase también el Plan de acción nacional para la eliminación del trabajo forzoso, presentado en marzo de 2003 por el Presidente de la República que recomienda la adopción del proyecto de enmienda al art. 243 de la Constitución, que prevé la expropiación sin indemnización de las explotaciones agrícolas en las que conste que se recurre al trabajo en régimen de servidumbre).

¹⁵² Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *India* – ICE, 2005, págs. 169, 170, el Gobierno expresa la opinión de que en la India, un país de vasta extensión y estructura federal, caracterizado por una amplia gama de diversidades religiosas, lingüísticas y culturales, realizar un estudio de esa índole puede que no sea factible o practicable; en relación con la aplicación de la ley, el Gobierno declara que uno de los principales factores que determinan la disminución del número de casos de procesamiento y condena en las cuestiones relativas al trabajo forzoso y al trabajo en servidumbre son las características del sistema antropológico y social de la India y de la mentalidad de los habitantes del sector rural y no estructurado del país, en el que rige un «sistema de equilibrio informal», destinado a responder a las necesidades de esa población, que también incluye un sistema de presentación de denuncia y de solución de diferencias mediante la conciliación.

¹⁵³ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Pakistán* – ICE, 2006, págs. 176 y 177.

¹⁵⁴ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Brasil* – ICE, 2005, pág. 150.

los trabajadores en régimen de servidumbre y castigar a los responsables, a través del refuerzo de la inspección del trabajo y de los mecanismos de aplicación de la ley, así como mediante la imposición de las sanciones penales adecuadas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 25 del Convenio ¹⁵⁵.

72. La Comisión también ha observado la existencia de secuelas de otras formas tradicionales de esclavitud y servidumbre que aún perduran en determinadas regiones. Durante varios años, ha venido examinando la situación en un país en relación con la persistencia de comportamientos tradicionales y prácticas explotadoras y abusivas de servidumbre ritual y esclavitud de niñas (sistema *trokosi*), que sigue existiendo pese a la adopción de disposiciones penales que penalizan este fenómeno y prevén sanciones para los responsables, así como a otras medidas positivas emprendidas por el Gobierno con miras a liberar y rehabilitar a las víctimas ¹⁵⁶.

3. Trata de personas con fines de explotación

73. En su Informe general presentado en la 89.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, la Comisión llamó la atención sobre el problema de la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso ¹⁵⁷. En los últimos años este problema ha vuelto a suscitar la preocupación internacional. En el primer Informe global sobre el trabajo forzoso (2001) con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT

¹⁵⁵ Véanse por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *India* – ICE, 2005, págs. 168-170 (la Comisión se refirió a la necesidad urgente de compilar estadísticas precisas sobre el número de personas que siguen sometidas al régimen de trabajo en servidumbre, utilizando una metodología estadística válida, con vistas a identificar y liberar a estas personas, y solicitó información sobre las medidas adoptadas para aumentar la eficacia de los comités de vigilancia; en relación con el problema de la aplicación de la ley, la Comisión solicitó información sobre el número de procesos, condenas y absoluciones en diversos estados en virtud de la Ley sobre el Sistema de Trabajo en Servidumbre (abolición) de 1976, y también cuestionó la adecuación de las sanciones impuestas); *Pakistán* – ICE, 2006, págs. 176 y 177 (la Comisión recabó información sobre las medidas tomadas para garantizar la efectiva aplicación de la política y plan de acción nacionales para la abolición del trabajo en servidumbre y para la rehabilitación de los trabajadores en servidumbre liberados de 2001, así como el Programa especial de acción para erradicar el trabajo forzoso/trabajo en servidumbre con la asistencia técnica de la OIT y, en particular, sobre los progresos alcanzados en la preparación del estudio estadístico sobre el trabajo en servidumbre en todo el país, utilizando una metodología válida y en cooperación con las organizaciones de empleadores y trabajadores y con las organizaciones e instituciones de derechos humanos; también pidió información sobre las medidas que tomen tanto los magistrados de distrito como los comités de vigilancia para garantizar la aplicación efectiva de la Ley sobre el Sistema de Trabajo en Servidumbre (abolición) de 1992); *Perú* – ICE, 2006, págs. 183 y 184 (la Comisión pidió al Gobierno que emprendiera una acción enérgica y sostenida para combatir de manera eficaz las prácticas de habilitación o enganche y que facilitara información sobre la implementación del Plan de Acción para erradicar el trabajo forzoso, así como sobre el número de casos de trabajo forzoso que hayan sido denunciados, su investigación, los procedimientos penales iniciados y las condenas pronunciadas).

¹⁵⁶ Un país que ha ratificado el Convenio: *Ghana*: en el sistema *trokosi*, practicado en algunas zonas de la región del Volta y en la región del Gran Accra, niñas de unos 10 años de edad son entregadas en servidumbre perpetua para la celebración de ritos fetichistas en desagravio por los presuntos delitos cometidos por miembros de su familia; el art. 314A de la Ley sobre el Código Penal (enmienda) (núm. 554), aprobado en 1998, tipifica como delito cualquier forma de servidumbre ritual o consuetudinaria o cualquier forma de trabajo forzoso asociado a un ritual consuetudinario; gracias a la campaña de sensibilización y liberación llevada a cabo por el Gobierno en colaboración con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT y algunas ONG, 3.000 víctimas del sistema *trokosi* han sido puestas en libertad desde 1996; se les está ayudando a rehacer su vida proporcionándoles formación profesional y actividades generadoras de ingresos para facilitar su integración en la sociedad. Desde que Ghana ratificó el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), pidió al Gobierno que se remitiera a sus comentarios sobre la aplicación del Convenio citado (véase la solicitud directa para el Convenio núm. 29 dirigida al Gobierno en 2006).

¹⁵⁷ ICE – Informe general, 2001, párrs. 72-81.

relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo¹⁵⁸ se calificó la trata de seres humanos como «la otra cara» de la mundialización. Desde entonces ha revestido nuevas formas y dimensiones, relacionadas con la evolución reciente de la tecnología, el transporte y la delincuencia organizada transnacional¹⁵⁹. La Comisión ha tomado nota de que hoy día aumenta la conciencia sobre la trata de personas, que afecta a los países en desarrollo, países en transición y países industrializados de economía de mercado, como países de origen o de destino de las víctimas, o de ambos. Esta conciencia se ha reflejado en la elaboración de nuevos instrumentos internacionales de lucha contra la trata de seres humanos¹⁶⁰ y en una serie de reuniones internacionales que han contado con la participación de gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que tratan de detener este flagelo, que ha pasado a ser actividad principal de la delincuencia organizada transnacional. Estos nuevos instrumentos reflejan el consenso creciente de que la trata de seres humanos comprende la trata con otros fines diferentes de la explotación sexual, como son el trabajo forzoso, la esclavitud y la servidumbre. Su aprobación y ratificación contribuyó a que muchos países modificaran con rapidez la legislación y la práctica en materia de lucha contra el tráfico de seres humanos y adoptaran nuevas políticas en este ámbito.

74. Aunque casi todo el mundo reconoce la magnitud del problema, las nuevas políticas y medidas aplicadas en este ámbito no siempre se han reflejado de manera adecuada en las memorias de los gobiernos relativas al Convenio núm. 29, presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, en particular en lo que atañe a los países industrializados con economía de mercado, que constituyen destinos privilegiados para la trata de seres humanos. Esto puede deberse en parte a que, con frecuencia, las autoridades consideran a las víctimas como inmigrantes irregulares¹⁶¹ y no como víctimas de la delincuencia organizada transnacional. A este respecto, la Comisión ha llamado la atención sobre el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 29, en virtud del

¹⁵⁸ *Alto al trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2001, pág. 52.

¹⁵⁹ Véase «*Una alianza global contra el trabajo forzoso*», Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2005, párr. 4. El informe examina detalladamente el nexo de unión entre el trabajo forzoso y los diversos aspectos de la globalización, como la intensificación de la competencia, la migración y la liberalización del mercado de trabajo (*ibíd.*, párr. 288). Durante la última década, la trata de seres humanos (principalmente mujeres y niños, pero también hombres), sobre todo para la prostitución y el servicio doméstico, pero también para el sector de la construcción, la agricultura y el trabajo en condiciones de explotación extrema, ha aumentado en todo el mundo. Según el segundo Informe global publicado en 2005, el número mínimo estimado de personas en situación de trabajo forzoso en un momento dado como consecuencia de la trata es de 2.450.000 personas, lo que representa alrededor del 20 por ciento del trabajo forzoso y una cuarta parte aproximadamente del trabajo forzoso impuesto por los agentes privados. Existen, sin embargo, importantes variaciones geográficas. Por ejemplo, en los países industrializados, los países en transición y la región del Oriente Medio y África del Norte la trata de personas representa más del 75 por ciento del trabajo forzoso. En estas partes del mundo la trata es, pues, la principal vía hacia el trabajo forzoso. La mayoría de las personas objeto de trata y sometidas a trabajo forzoso lo son con fines de explotación sexual con fines comerciales (43 por ciento), pero también muchas son objeto de trata con fines de explotación económica (32 por ciento). El resto es objeto de trata por diversos motivos no determinados (25 por ciento) (*ibíd.*, párrs. 56-59).

¹⁶⁰ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños («el Protocolo de Palermo»), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), y el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005) (véanse párrs. 20 y 21 supra).

¹⁶¹ El tráfico de migrantes es objeto de un Protocolo independiente aprobado por la Asamblea General el 15 de noviembre de 2000, el «*Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*». Tanto este Protocolo como el Protocolo de Palermo relativo a la trata de personas, son pertinentes para la aplicación de otras normas de la OIT, en particular las normas relativas a los trabajadores migrantes.

cual los Estados ratificantes se obligan a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, y acerca del artículo 25, en virtud del cual el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el presente Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente.

75. La Comisión formuló por tanto una observación general destinada a obtener información de todos los Estados vinculados por el Convenio sobre las medidas adoptadas o previstas para garantizar que, en la práctica, los responsables de la trata de personas con fines de explotación puedan ser y sean severamente sancionados y que se ponga realmente fin a la trata de personas ¹⁶². En dicha observación general, la Comisión solicitó en particular información sobre las disposiciones de la legislación nacional destinadas a la sanción de la imposición de trabajo forzoso u obligatorio, la trata de personas y los explotadores de la prostitución ajena, así como sobre las medidas adoptadas para garantizar que dichas disposiciones se ejecuten estrictamente contra los responsables. Asimismo, la Comisión recabó información sobre las medidas encaminadas a alentar a las víctimas a recurrir a las autoridades, tales como la autorización para permanecer en el país, la protección eficaz frente a las represalias en contra de las víctimas dispuestas a testificar y de sus familias, las medidas encaminadas a informar a las víctimas reales y potenciales de la trata; así como otras medidas relacionadas con la investigación, la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la cooperación internacional en todos los ámbitos citados ¹⁶³. La Comisión ha examinado detenidamente las respuestas de los gobiernos a estas solicitudes, junto con la información adicional en la materia que ya había sido transmitida por una serie de países vinculados por el Convenio y que se refleja en los comentarios realizados por la Comisión en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

¹⁶² ICE, 2001, Observación general sobre el Convenio núm. 29, págs. 119 y 120.

¹⁶³ La Comisión solicitó información sobre los siguientes aspectos de la legislación y la práctica: 1) disposiciones de la legislación nacional destinadas a la sanción de la imposición del trabajo forzoso u obligatorio, la trata de personas y los explotadores de la prostitución ajena; 2) medidas adoptadas para garantizar que las disposiciones penales previstas se ejecuten estrictamente contra los responsables del trabajo forzoso de migrantes en situación legal o ilegal, entre otros en talleres donde se explota a los trabajadores, la prostitución, el servicio doméstico y la agricultura; en particular medidas requeridas en la práctica para los procedimientos judiciales que han de iniciarse y completarse, con inclusión de: *a*) medidas encaminadas a alentar a las víctimas a recurrir a las autoridades (por ejemplo: autorización para permanecer en el país, por lo menos durante la duración del procedimiento judicial, y posiblemente para residir de manera permanente; protección eficaz contra las represalias de los explotadores de las víctimas dispuestas a testificar y de sus familias, tanto en el país de destino como en el país de origen de la víctima, antes, durante y después de cualquier procedimiento judicial y más allá de la duración de toda condena de prisión que pueda imponerse al explotador; y la participación del Gobierno en todas las formas de cooperación intergubernamental concertada a estos efectos; medidas encaminadas a informar a las víctimas reales y potenciales de la trata de las medidas enumeradas anteriormente, considerando debidamente las barreras idiomáticas y las circunstancias derivadas de la reclusión de las víctimas); *b*) medidas encaminadas a intensificar la investigación activa de la delincuencia organizada en lo que respecta a la trata de personas, la explotación de la prostitución ajena y la organización de talleres donde se explota a los trabajadores (con inclusión del suministro de recursos materiales y humanos adecuados a los organismos encargados de hacer cumplir la ley; la formación especializada de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los que trabajan en el control de la emigración, la Inspección del Trabajo y la policía de moralidad, para que aborden los problemas de la trata de personas en forma conducente a la detención de los explotadores y no de las víctimas; la cooperación internacional entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley con miras a prevenir y combatir la trata de personas); *c*) la cooperación con las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como con las organizaciones no gubernamentales comprometidas en la protección de los derechos humanos y en la lucha contra la trata de personas; 3) las dificultades con que tropiecen las autoridades al tratar de prevenir o reprimir la imposición del trabajo forzoso a la que pueden estar sujetos en la práctica los migrantes legales o ilegales y las medidas adoptadas o previstas para superar esas dificultades (*ibíd.*).

76. La Comisión ha tomado nota de que el Protocolo de Palermo contiene la siguiente definición jurídica de la trata de personas, definición esta que debe considerarse de aceptación universal:

Por «trata de personas» se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos¹⁶⁴.

77. Un componente esencial de la definición de la trata es la finalidad de la misma, es decir la explotación, que incluye específicamente el trabajo o los servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y las distintas formas de explotación sexual. La noción de explotación del trabajo contenida en esta definición permite establecer la relación entre el Protocolo de Palermo y el Convenio núm. 29¹⁶⁵, y dejar claro que la trata de seres humanos con fines de explotación encaja en la definición del trabajo forzoso u obligatorio establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio¹⁶⁶. Esta concordancia facilita la labor de aplicación de ambos instrumentos a escala nacional.

78. El hecho de que en la definición citada se establezcan ciertas distinciones entre, por un lado, la trata con fines de explotación sexual y, por otro, la trata con fines de trabajo y servicios forzados, no significa que la explotación sexual coercitiva no constituya una forma de trabajo o servicios forzados, especialmente en lo que atañe a la trata de seres humanos. La inclusión de la expresión «explotación para la prostitución ajena» podría originar dificultades en este sentido, habida cuenta de que ni el Protocolo de Palermo ni el Convenio núm. 29 pretenden penalizar la prostitución, y que, por consiguiente, tanto ésta como las cuestiones conexas que no entran dentro de la categoría de trata de personas deberán resolverse en el ámbito nacional, de conformidad con las leyes y políticas vigentes en cada país¹⁶⁷. Sin embargo es evidente que la explotación sexual y la prostitución *forzadas* entran dentro del ámbito de la definición de trabajo forzoso u obligatorio del párrafo 1 del artículo 2 del Convenio. La Comisión ha realizado

¹⁶⁴ Art. 3, a) del *Protocolo de Palermo*. La definición de trata de seres humanos recogida en el *Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de de Seres Humanos* de 2005 es idéntica a la definición sobre tráfico de personas en el Protocolo de Palermo.

¹⁶⁵ Cabe destacar que el informe de un Grupo de Expertos en la Trata de Seres Humanos constituido por la Unión Europea en 2003 identifica la explotación por el trabajo forzoso como el «elemento crucial» del Protocolo de Palermo. En el informe se señala que, para luchar de una manera eficaz contra la trata de seres humanos, «las políticas deben centrarse en el trabajo y los servicios forzados, con inclusión de los servicios sexuales forzados, la esclavitud y las situaciones análogas a la esclavitud derivadas de la trata, independientemente del modo en que se hayan producido estas circunstancias, en lugar de (o además de) en los mecanismos de la trata propiamente dicha. Los Estados deben penalizar todas las formas de explotación de seres humanos en condiciones de trabajo forzoso, esclavitud o situaciones análogas a la esclavitud, de conformidad con los principales tratados de derechos humanos que prohíben su empleo». (Comisión Europea: *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Bruselas, 22 de diciembre de 2004), pág. 53.)

¹⁶⁶ La trata de personas no se limita a un fenómeno transnacional, puede existir al interior de fronteras de un país. En tales casos puede no siempre implicar el crimen transnacional organizado. Véase *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation, Guidance for Legislation and Law Enforcement*, OIT, Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso, 2005, pág. 15.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, véase también «Una alianza global contra el trabajo forzoso», op. cit., párr. 24.

observaciones al respecto en relación con la aplicación del Convenio en reiteradas ocasiones ¹⁶⁸.

79. Los medios de coacción utilizados son otro elemento importante de la definición de trata de personas del Protocolo de Palermo desde el punto de vista de la aplicación del Convenio núm. 29, e incluyen la amenaza o el uso de la fuerza, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, etc., que descartan con carácter definitivo la oferta voluntaria o el consentimiento de la víctima ¹⁶⁹. Respecto a este último, el Protocolo de Palermo precisa que el consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados ¹⁷⁰. Esto significa que el hecho de que una persona tenga conocimiento de que trabajará en la industria sexual o ejercerá la prostitución, por ejemplo, no excluye que sea considerada víctima de la trata: aunque es consciente de la naturaleza del trabajo, puede haber sido engañada en cuanto a las condiciones del mismo, que han resultado ser coercitivas y de suma explotación ¹⁷¹. Cuando la víctima es un niño, se considerará delito de trata de personas independientemente del empleo de medios de coacción o engaño ¹⁷².

80. La trata de seres humanos conduce a la imposición de trabajo o servicios forzosos u obligatorios, así como a la violación de otros derechos humanos fundamentales de la víctima, y por consiguiente debe tipificarse como delito, tanto en virtud del artículo 25 del Convenio como con arreglo al artículo 5 del Protocolo de Palermo ¹⁷³. Aunque la legislación penal de muchos países que han ratificado el Convenio núm. 29 castiga la imposición ilegal de trabajo forzoso u obligatorio, muchos países han incorporado también a su legislación nacional disposiciones específicas destinadas a penalizar la trata de personas, ya sea mediante la enmienda de sus códigos penales ¹⁷⁴ o a través de la

¹⁶⁸ Por ejemplo, *Brasil* – ICE, 2004, pág. 128, *India* – ICE, 2005, pág. 160; *Tailandia* – ICE, 2006, págs. 175, 176.

¹⁶⁹ Acerca de la cuestión de la voluntariedad como elemento de la definición del trabajo forzoso o voluntario del párr. 1 del art. 2 del Convenio, véanse los párrs. 38-41 *supra*. Resulta significativo que el Protocolo, además de la coacción física, también haga referencia a formas de coacción indirectas, tales como el «abuso de una situación de vulnerabilidad», que es una forma de coacción psicológica utilizada con frecuencia para obtener el consentimiento de la víctima.

¹⁷⁰ Art. 3, b) del Protocolo de Palermo.

¹⁷¹ En cuanto al nexo entre la definición de trabajo forzoso u obligatorio del párr. 1 del art. 2 del Convenio y las condiciones de trabajo abusivas o en situación de explotación, véanse los párrs. 132-134 *infra*.

¹⁷² Art. 3, c) del Protocolo de Palermo; por «niño» se entenderá toda persona menor de 18 años (art. 3, d)). Acerca de la cuestión de la voluntariedad en relación con el trabajo infantil, véase el párr. 41.

¹⁷³ A tenor del art. 5 del Protocolo de Palermo (Penalización): 1. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el art. 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente; 2. Cada Estado parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito: a) con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párr. 1 del presente artículo; b) la participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párr. 1 del presente artículo; y c) la organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párr. 1 del presente artículo.

¹⁷⁴ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Armenia* (art. 132 del Código Penal, aprobado en agosto de 2003); *Australia* (Ley de Enmienda al Código Penal (delitos de trata de personas), 2005 (núm. 96, 2005), por la que se modifica determinada disposición de la Ley del Código Penal, 1995); *Austria* (art. 217 del Código Penal, modificada en febrero de 2004 para ampliar la definición de trata con miras a incluir la explotación de la mano de obra); *Belarús* (ley núm. 15 de 4 de mayo de 2005 por la que se modifican y complementan varios códigos de la República de Belarús sobre cuestiones relativas al aumento de la responsabilidad por la trata de personas y otros delitos conexos); *Brasil* (ley núm. 10803, de 11 de diciembre de 2003 y ley núm. 9777, de 1998, que introducen enmiendas al art. 149 del Código Penal); *Francia* (ley núm. 2003-239, de 18 de marzo de 2003, que introduce enmiendas al Código Penal (art. 225-4-1); *Federación de Rusia* (el Código Penal, modificado en 2003, tipifica los delitos relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación y prevé penas de

aprobación de leyes especiales contra la trata de personas¹⁷⁵, con frecuencia tras la ratificación del Protocolo de Palermo o del Convenio del Consejo de Europa¹⁷⁶. Varios países están aprobando en este momento disposiciones específicas en este ámbito¹⁷⁷.

81. La mayoría de leyes de carácter penal que castigan la trata de personas en los países que han firmado el Protocolo de Palermo hacen suya la definición de trata de personas inspirada por el Protocolo¹⁷⁸, aunque en algunos casos varía el enfoque, en particular en lo que atañe a determinados aspectos de la trata y delitos conexos¹⁷⁹.

prisión para los mismos (art. 217.1); *Serbia* (art. 388 del Código Penal de 29 de septiembre de 2005); *ex República Yugoslava de Macedonia* (ley de 16 de enero de 2002, que enmienda el Código Penal (texto núm. 64), por el que se introduce el art. 418-a relativo a la trata de seres humanos); *Ucrania* (ley núm. 3316 de 12 de enero de 2006 de modificación del Código Penal, que prevé un aumento de la responsabilidad por trata de seres humanos). País que no ha ratificado el Convenio: *Canadá* (Ley de Enmienda al Código Penal (trata de personas) de 25 de noviembre de 2005 (arts. 279.01 – 279.04, 486, 487.04, 490.011, 1) y 738, 1), b) del cap. 43)).

¹⁷⁵ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Azerbaiyán* (Ley sobre la Trata de Personas y decreto presidencial para su aplicación, de 5 de agosto de 2005); *Bélgica* (Ley sobre Pornografía Infantil y Abolición de la Trata de Seres Humanos, de 13 de abril de 1995, por la que también se enmiendan otras leyes, como el Código Penal y la Ley de Inmigración en relación con el acceso al país, estancia, residencia y extracción de órganos; ley de 10 de agosto de 2005, por la que se enmiendan varias disposiciones con miras a luchar con mayor eficacia contra la trata de seres humanos y las prácticas de arrendadores abusivos (art. 433 *quinquies* a art. 433 *novies*); *Bulgaria* (ley de 7 de mayo de 2003 contra la trata de seres humanos); *República Dominicana* (ley núm. 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, que entró en vigor el 7 de agosto de 2003); *España* (Ley Orgánica núm. 4/2000, de 11 de enero, reformada por la Ley Orgánica núm. 8/2000, de 22 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que contiene disposiciones relativas a la protección de las víctimas de la trata de personas y al procesamiento y sanción de los responsables e introduce modificaciones al Código Penal (art. 312, 318)); *Filipinas* (Ley contra la Trata de Personas, 2003); *Georgia* (Ley contra la Trata de Seres Humanos de 28 de abril de 2006); *Ghana* (Ley sobre la Trata de Seres Humanos, 2005); *Italia* (ley núm. 228, de 23 de agosto de 2003, sobre las medidas contra la trata de personas, que también enmendó determinadas disposiciones del Código Penal); *Mauritania* (Ley núm. 2003-025, de 17 de julio de 2003 sobre la Represión de la Trata de Personas); *Nigeria* (Ley de Ejecución y Administración con miras a la Prohibición de la Trata de Personas, 2003); *Pakistán* (Ordenanza sobre la prevención y el control de la trata de seres humanos, 2002); *Tailandia* (Ley sobre las Medidas para la Prevención y Eliminación de la Trata de Mujeres y Niños, 1997); *Tayikistán* (ley núm. 47 de 15 de julio de 2004 sobre la lucha contra la trata de personas). Un país que no ha ratificado el Convenio: *Estados Unidos* (Ley de Protección de las Víctimas de la Violencia y de la Trata, ley pública núm. 106-386, de 28 de octubre de 2000).

¹⁷⁶ Todos los países miembros de la Unión Europea deben acatar también la Decisión marco del Consejo de la UE de 19 de julio de 2002 y penalizar todas las formas de trata de personas (véase la Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 203/1).

¹⁷⁷ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Federación de Rusia* – ICE, 2006, pág. 171 (se está elaborando un proyecto de ley para combatir la trata de seres humanos que crea un sistema de organismos específicos para realizar esta tarea y que contiene disposiciones sobre la prevención de la trata de personas, así como sobre la protección y rehabilitación de las víctimas); *República Bolivariana de Venezuela* – ICE, 2007, págs. 222-223: un proyecto de ley sobre la trata de personas está siendo elaborado por el Ministerio de Interior y de Justicia.

¹⁷⁸ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Armenia* (art. 132 del Código Penal); *Azerbaiyán* (art. 1 de la Ley sobre la Trata de Personas, 2005); *Bulgaria* (párr. 1 de la disposición adicional de la ley de 7 de mayo de 2003 sobre la lucha contra la trata de seres humanos); *Francia* (art. 225-4-1 del Código Penal, modificado en 2003); *Filipinas* (art. 3, a) de la Ley contra la Trata de Personas, 2003); *Serbia* (art. 388 del Código Penal de 29 de septiembre de 2005); *ex República Yugoslava de Macedonia* (art. 418-a del Código Penal, modificado en 2002). Un país que no ha ratificado el Convenio: *Canadá* (art. 279.01, 1) del cap. 43 de la Ley de Enmienda del Código Penal (trata de personas) de 25 de noviembre de 2005).

¹⁷⁹ En algunos países, el decomiso de documentos de identidad (sin una excusa razonable) ha sido identificado como el *modus operandi* predilecto de muchos traficantes y está penalizado (por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *ex República Yugoslava de Macedonia* – art. 418-a del Código Penal; un país que no ha ratificado el Convenio: *Estados Unidos* – art. 112 de la Ley de Protección de las Víctimas de la Violencia y de la Trata, de 2000, que modifica el art. 1592(a) del cap. 77, título 18, Código de los Estados Unidos); las legislaciones nacionales adoptan distintos enfoques en cuanto a la definición del «abuso de vulnerabilidad» como medio de coacción (por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Alemania* – art. 233 del Código Penal; *Italia* – art. 600 de la ley núm. 228, de 23 de agosto de 2003; *Luxemburgo* – art. 379 *bis* del Código Penal;

Algunos países han transformado su definición de trabajo forzoso a efectos de sus respectivos códigos penales, con objeto de incluir las situaciones relacionadas con la trata de personas¹⁸⁰. En las definiciones de la trata, la explotación de mano de obra como principal objetivo suele estar asociada a condiciones de trabajo particularmente duras y abusivas, o «condiciones de trabajo incompatibles con la dignidad humana»¹⁸¹.

82. El Protocolo de Palermo incluye también una serie de disposiciones relacionadas con la prevención de la trata de personas y la protección de las víctimas de la misma¹⁸². A tenor de estas disposiciones, muchos Estados firmantes han aprobado ya (o tienen en fase de proyecto) planes de acción nacionales en los que se definen las medidas para combatir la trata, incluidas las de prevención y protección¹⁸³. Las medidas de esta índole son fundamentales para erradicar de forma eficaz la trata de seres humanos con fines de explotación, y por ende contribuyen a eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, según dispone el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 29. A tal efecto, la Comisión ha tomado nota con interés de la aprobación por un gran número de Estados

República de Moldova – art. 165 del Código Penal. Un país que no ha ratificado el Convenio: *Estados Unidos* Ley de Protección de las Víctimas de la Violencia y de la Trata, de 2000, art. 112, por la que se enmiendan los arts. 1589 (2) y (3) del cap. 77, título 18, Código de Estados Unidos).

¹⁸⁰ Por ejemplo, país que ha ratificado el Convenio: *Italia* (ley núm. 228, de 23 de agosto de 2003, sobre las medidas para combatir la trata de personas, que enmienda determinadas disposiciones del Código Penal y proporciona una definición más completa de la sumisión o el mantenimiento de una persona en régimen de esclavitud o servidumbre (art. 600) y de la trata de personas en situación de esclavitud o servidumbre (art. 601); el alcance de las disposiciones citadas es muy amplio y abarca la explotación de las personas en general, así como la incitación a o la explotación de la prostitución, mendicidad y realización de trabajos en condiciones en las que el trabajador está explotado o sometido por el empleador).

¹⁸¹ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Bélgica* (el art. 433 *quinquies* de la ley de 10 de agosto 2005, por la que se enmiendan varias disposiciones con miras a luchar con mayor eficacia contra la trata de seres humanos y las prácticas de arrendadores abusivos, establece que constituye un delito de trata de seres humanos el hecho de reclutar, transportar, transferir, alojar y recibir a una persona, o ceder o transferir el control ejercido sobre la misma a un tercero, con objeto de obligarla a trabajar o permitir que se le obligue a trabajar en condiciones contrarias a la dignidad humana); *Francia* (art. 225-4-1 del Código Penal, modificado en 2003, que establece: «La trata de seres humanos es el hecho, a cambio de una remuneración o de cualquier otra ventaja o de una promesa de remuneración o de ventaja, de reclutar a una persona, transportarla, transferirla, albergarla o acogerla, para ponerla a disposición de un tercero, incluso no identificado, con el fin bien de permitir la comisión contra esta persona de infracciones de proxenetismo, agresión sexual, explotación de la mendicidad, de condiciones de trabajo o de alojamiento contrarias a su dignidad, bien de obligar a esta persona a cometer cualquier crimen o delito»); *Alemania* (art. 231 del Código Penal, que define la trata de personas con fines de trabajo forzoso haciendo referencia a «condiciones de trabajo que reflejan una *disparidad extrema* con las condiciones de trabajo de otros empleados que llevan a cabo tareas idénticas o comparables»).

¹⁸² El art. 9 del Protocolo establece que «Los Estados parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a: *a*) prevenir y combatir la trata de personas; y *b*) proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización»; las medidas preventivas incluirán actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas (art. 9.2); el Protocolo también hace referencia a la cooperación con la sociedad civil (art. 9.3), medidas de desarrollo u otras medidas de refuerzo, tales como la firma de acuerdos de cooperación bilateral (art. 9.4), así como medidas educativas, sociales y culturales a fin de desalentar la demanda de víctimas de la trata (art. 9.5).

¹⁸³ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Armenia* (Plan de acción nacional contra la trata para 2004-2006) aprobado en virtud de la decisión gubernamental núm. 58-N de 2004; *República Checa* (Estrategia nacional para combatir la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, aprobada en septiembre de 2003); *Dinamarca* (Plan de acción nacional para combatir la trata de mujeres, publicado en diciembre de 2002, que entró en vigor en 2003); *Georgia* (Plan de acción contra la trata de seres humanos para 2005-2006, aprobado por el decreto presidencial núm. 623 de 29 de diciembre de 2004); *India* (Plan de acción nacional para combatir la trata y la explotación sexual con fines comerciales de mujeres y niños, 1998); *Indonesia* (Plan de acción nacional para la abolición de la trata de mujeres y niños, aprobado el 30 de diciembre de 2002); *ex República Yugoslava de Macedonia* (Plan de acción nacional contra el tráfico ilícito de seres humanos y la migración ilegal, 2002); *República Bolivariana de Venezuela* (Plan de acción nacional para prevenir, reprimir, sancionar y atender integralmente a la víctima de la trata de personas, 2006).

ratificantes de planes nacionales y otras medidas políticas en este ámbito, y ha recabado información sobre su aplicación práctica ¹⁸⁴.

83. La protección de las víctimas de la trata (así como, en un aspecto más general, la protección de los testigos) puede contribuir a garantizar el cumplimiento de la ley y a castigar con eficacia a los responsables ¹⁸⁵, tal y como lo exigen tanto el artículo 5 del Protocolo de Palermo como el artículo 25 del Convenio núm. 29. A este respecto, el Protocolo de Palermo establece que cada Estado parte «considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda» ¹⁸⁶. En su observación general relativa a la trata de personas con fines de explotación a la que se hace referencia anteriormente ¹⁸⁷, la Comisión recabó información sobre las medidas orientadas a alentar a las víctimas a recurrir a las autoridades. Desde la aprobación del Protocolo de Palermo, muchos países han adoptado disposiciones de esta índole, por las que se permite a las víctimas permanecer en el país después de ser descubiertas y se garantizan otras medidas de protección de víctimas y testigos ¹⁸⁸.

84. La Comisión ha observado que si bien la legislación penal de la mayoría de los países que han ratificado el Convenio núm. 29 establece sanciones por el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio y, en algunos casos, sanciones específicas contra la trata de personas, de conformidad con el Protocolo de Palermo, la persistencia de esta práctica tiende a demostrar que la práctica actual de aplicación de la legislación se ve a menudo socavada por dificultades que han de examinarse y resolverse para asegurar el respeto de las disposiciones del Convenio ¹⁸⁹. Los inspectores del trabajo y la policía desempeñan una función clave en el cumplimiento de la ley. Los inspectores del trabajo deben supervisar los lugares de trabajo y tomar medidas para asegurar que son

¹⁸⁴ Véanse, por ejemplo: *Bangladesh* – ICE, 2005, pág. 192; *República Dominicana* – ICE, 2005, pág. 161; *India* – ICE, 2005, pág. 168; *Indonesia* – ICE, 2005, págs. 172, 173; *Pakistán* – ICE, 2006, pág. 177; *Federación de Rusia* – ICE, 2006, pág. 185; *Tailandia* – ICE, 2006, pág. 190.

¹⁸⁵ Respecto de la aplicación de la ley, las medidas de protección insuficientes desalientan a las víctimas de la trata a solicitar asistencia a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por temor a sufrir malos tratos, a ser deportadas o a los posibles riesgos para su seguridad personal. En ocasiones, el estricto cumplimiento de las leyes sobre inmigración puede también dar lugar a la detención y repatriación de los migrantes, sin que se llegue a determinar si estas personas son víctimas del trabajo forzoso (véase OIT/Rohit Malpani, *Legal aspects of trafficking for forced labour purposes in Europe*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2006, págs. 22, 32).

¹⁸⁶ Art. 7 del *Protocolo de Palermo*; otras medidas de protección contemplan el derecho a obtener indemnización, la protección de la identidad, privacidad y seguridad física de la víctima y la repatriación segura de las víctimas de la trata a sus países de origen (*ibíd.*).

¹⁸⁷ Véanse párr. 75 *supra* y notas de pie de págs. 162 y 163.

¹⁸⁸ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Chipre* (ley núm. 95(I), de 2001, sobre protección de testigos, por la que se establece un esquema completo para la protección de las víctimas y testigos, incluidos los permisos de residencia); *Estonia* (Ley de Protección de Testigos, que entró en vigor el 21 de julio de 2005); *Hungría* (Ley de Extranjería núm. 39/2001, que brinda la posibilidad de conceder permisos de residencia a los extranjeros que cooperen con las autoridades judiciales penales para descubrir a los responsables de la trata); *Italia* (art. 18 de la Ley de Inmigración núm. 286/98, que contempla la protección de testigos y víctimas); *Malta* (cap. 164, título IV de la Ley de Policía, que rige la protección de testigos y víctimas, incluida la creación de un programa de protección de testigos y la concesión de permisos de residencia); *Polonia* (art. 33 de la ley de extranjería de 13 de junio de 2003, que prevé un permiso de residencia temporal a efectos del procesamiento); *Portugal* (art. 137-B del decreto-ley núm. 244/98, que contempla la posibilidad de conceder un permiso de residencia a un extranjero que coopere en la investigación de actividades delictivas); *España* (art. 59 de la Ley Orgánica núm. 4/2000, de 11 de enero, reformada por la Ley Orgánica núm. 8/2000, de 22 de diciembre (Ley de Extranjería), que rige la protección de víctimas y testigos).

¹⁸⁹ ICE – Informe general, 2001, párr. 80.

respetadas las condiciones de trabajo previstas en la ley. La policía identifica tanto a las víctimas como a los responsables de la trata, y toma medidas rectificativas. Para el buen funcionamiento del sistema de control de aplicación de la ley es indispensable un sistema judicial eficaz¹⁹⁰: elemento esencial para enjuiciar a los traficantes y para la aplicación efectiva de las sanciones, de acuerdo con el artículo 25 del Convenio. Por consiguiente, en la observación general sobre la trata de personas ya citada, la Comisión recabó información sobre las medidas encaminadas a intensificar la investigación activa de la delincuencia organizada en lo que respecta a la trata de personas. En particular, recibió información acerca del suministro de recursos materiales y humanos adecuados a los organismos encargados de hacer cumplir la ley; la formación especializada de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los que trabajan en el control de la emigración, la inspección del trabajo y la policía de moralidad; y la cooperación internacional entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley con miras a prevenir y combatir la trata de personas¹⁹¹. La Comisión también solicitó información sobre la cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con las organizaciones no gubernamentales comprometidas en la protección de los derechos humanos y en la lucha contra la trata de personas, habida cuenta del papel crucial que desempeñan los actores sociales y las ONG en la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación. En sus comentarios dirigidos a una serie de países en el marco del artículo 22 de la Constitución de la OIT, la Comisión solicitó información sobre las acusaciones y procedimientos judiciales entablados contra los responsables de la trata, así como sobre las condenas pronunciadas y las penas impuestas¹⁹². En otros casos, la Comisión ha solicitado asimismo a los Estados que han ratificado el Convenio que, en general, tomen medidas eficaces para combatir la trata de personas¹⁹³.

85. En algunos casos, la Comisión ha seguido muy de cerca la cuestión de la trata de menores, que a menudo se ha planteado en relación con la trata y explotación sexual de mujeres con fines comerciales¹⁹⁴, pero que también se presenta como un asunto con entidad propia. Cuando el país ha ratificado también el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)¹⁹⁵, la Comisión ha considerado que estas cuestiones pueden examinarse más específicamente en el marco del Convenio núm. 182, que garantiza una mayor protección a los menores, ya que exige a los Estados que lo han ratificado que tomen medidas inmediatas y efectivas para garantizar la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter urgente. Por

¹⁹⁰ Acerca de la función de la policía e inspectores del trabajo y de las autoridades judiciales en la aplicación de la ley, véase *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation, Guidance for Legislation and Law Enforcement, op. cit.*, págs. 49-54.

¹⁹¹ Véanse párr. 75 *supra* y notas de pie de págs. 162 y 163.

¹⁹² Véanse, por ejemplo: *Bangladesh* – ICE, 2005, pág. 145; *República Dominicana* – ICE, 2005, pág. 162; *Indonesia* – ICE, 2005, págs. 171 y 172; *México* – ICE, 2004, pág. 158; *Tailandia* – ICE, 2006, pág. 190; véanse también las solicitudes directas dirigidas a Malí (2005) y Nicaragua (2004).

¹⁹³ Véanse, por ejemplo, las observaciones relativas a los siguientes países: *El Salvador* – ICE, 2006, pág. 154; *Kuwait* – ICE, 2006, pág. 162.

¹⁹⁴ Véase, por ejemplo *India* – ICE, 2005, pág. 172.

¹⁹⁵ Apto. a) del art. 3 del Convenio núm. 182 establece que las peores formas de trabajo infantil abarcan «todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio».

consiguiente, la Comisión ha pedido a los gobiernos que en estos casos se remitan a sus comentarios relativos a la observancia del Convenio núm. 182¹⁹⁶.

4. Trabajo forzoso u obligatorio impuesto por el Estado con fines de producción o servicio

a) Obligación general de trabajar

86. En algunos países, las constituciones nacionales hacen referencia expresa al «deber de trabajar»¹⁹⁷ como contrapartida del «derecho al trabajo», en el supuesto de que la Constitución reconozca este derecho a los ciudadanos. En gran número de casos, se trata de una declaración de principios general y supone un deber moral, que no se traduce en ninguna obligación legal concreta, cuya inobservancia no entraña sanción alguna y que, por lo tanto, no afecta a la aplicación del Convenio.

87. Tal como ha observado la Comisión en anteriores estudios en la materia¹⁹⁸, en algunos países la legislación nacional prescribe la obligación legal de todos los ciudadanos capacitados físicamente de ejercer una ocupación lucrativa, y los que no puedan demostrar que ejercen tal ocupación pueden ser obligados a desempeñar un trabajo determinado, bajo pena de sanciones penales, lo cual es incompatible con el Convenio¹⁹⁹. Desde el último estudio, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que muchos de los textos que establecían la obligación general de trabajar o que sancionaban a las personas capacitadas físicamente (o a las personas pertenecientes a grupos de cierta edad) que se negaban a trabajar o que llevaban una «vida parasitaria» o «antisocial» han sido derogados o modificados a fin de garantizar la observancia del Convenio²⁰⁰. En algunos casos, la derogación o enmienda de estas disposiciones

¹⁹⁶ Véanse, por ejemplo: *Bangladesh* – ICE, 2005, pág. 145; *Côte d’Ivoire* – ICE, 2006, pág. 149; *Gabón* – ICE, 2006, pág. 158; *República Democrática del Congo* – ICE, 2006, pág. 150; *Malí* – ICE, 2004, pág. 155; *Mauricio* – ICE, 2005, pág. 182; *Omán* – ICE, 2005, pág. 192; *Qatar* – ICE, 2005, pág. 195; *Togo* – ICE, 2005, pág. 204; *Emiratos Arabes Unidos* – ICE, 2006, pág. 155.

¹⁹⁷ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Colombia* (art. 25); *Costa Rica* (art. 56); *Cuba* (art. 45); *Ecuador* (art. 35); *Guatemala* (art. 101); *Japón* (art. 27); *Panamá* (art. 60); *Perú* (art. 22); *España* (art. 35); *Turquía* (art. 49); *República Bolivariana de Venezuela* (art. 87).

¹⁹⁸ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 55; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 45.

¹⁹⁹ Como ha señalado la Comisión, la excepción relativa a las «obligaciones cívicas normales» del art. 2, 2), *b*) del Convenio debe interpretarse a la luz de otras disposiciones del Convenio y no puede aducirse para justificar esta legislación (véase párr. 47 *supra*).

²⁰⁰ Países que han ratificado el Convenio: *Belarús* – ICE, 1993, pág. 97 (ley núm. 1233-XII, de 14 de febrero de 1991, por la que se deroga el art. 204 del Código Penal relativo a las personas que «llevan una forma de vida parasitaria»); *Islandia* – ICE, 1986, págs. 98, 99 (art. 10 de la ley núm. 42/1985, por la que se deroga el art. 180 del Código Penal, que facultaba a las autoridades administrativas para hacer desempeñar a ciertas categorías de «personas antisociales» cualquier tipo de trabajos convenientes, bajo amenaza de sanciones penales); *Polonia* – ICE, 1990, pág. 118 (el art. 45 de la ley de 29 de diciembre de 1989 sobre el empleo deroga la ley de 26 de octubre de 1982 relativa a las personas que se sustraen al trabajo y que otorgaba a las autoridades administrativas amplias facultades de policía con respecto a las personas consideradas como inactivas por razones socialmente injustificadas); *Rumania* – ICE, 1990, pág. 118 (aptdo. 7 del art. 1 del decreto-ley núm. 9, de 31 de diciembre de 1989, deroga la ley núm. 25, de 5 de noviembre de 1976, que disponía que las decisiones en materia de colocación eran obligatorias y los interesados debían presentarse inmediatamente en la empresa designada); *Federación de Rusia* – ICE, 1994, pág. 140 (ley núm. 1867, de 5 de diciembre de 1991, por la que se deroga el art. 209 del Código Penal, relativo a las personas que «llevan una vida parasitaria»); *Suecia* – ICE, 1982, pág. 84 (ley núm. 30 de 1981, por la que se deroga la ley núm. 450 de 1964, que disponía la colocación en un establecimiento de trabajo de aquellas personas que no subvengan a su propio sustento por medios honestos y lleven una vida antisocial, con la consecuencia evidente de hacer peligrar el orden público y la seguridad pública, pero que no había sido aplicada en la práctica); *Ucrania* – ICE, 1994, pág. 159 (ley de 7 de julio de 1992

condujo a la eliminación de la referencia al «deber de trabajar» en las constituciones nacionales²⁰¹. No obstante, persisten las discrepancias con el Convenio en algunos países, en los cuales la infracción a la obligación de trabajar es sancionada penalmente. Los gobiernos afectados suelen alegar que están tomando medidas para derogar o modificar las disposiciones de esta índole²⁰², o que éstas han dejado de aplicarse en la práctica.

88. En sus estudios anteriores dedicados al particular, la Comisión observó que, en los casos en que las disposiciones relativas a la *vagancia* y los delitos asimilados se definían en forma excesivamente amplia, éstas podían convertirse en un medio de coacción y la situación resultante podría ser similar a la que existe en los países en que la ley impone la obligación de trabajar²⁰³. La Comisión ha estimado compatibles con el Convenio las disposiciones de esta índole, que tienden a proteger a la sociedad contra la alteración del orden público y de la tranquilidad por quienes no solamente se niegan generalmente a trabajar, sino que, además, carecen de medios de subsistencia lícitos²⁰⁴. La Comisión ha observado con satisfacción que en numerosas ocasiones, desde el último Estudio general, las disposiciones relativas a la *vagancia* han sido derogadas o modificadas con el fin de evitar abusos y limitar su aplicación a aquellas personas que no solamente suelen negarse a trabajar, sino que, además, obtienen sus ingresos por medios ilícitos²⁰⁵. En

(núm. 2547-XII) por la que se deroga el art. 214 del Código Penal, relativo a las «personas que llevan un modo de vida parasitario» y el decreto de 3 de enero de 1985 del Soviet Supremo de la RSS de Ucrania, sobre el modo de aplicación de este artículo).

²⁰¹ Países que han ratificado el Convenio: Belarús, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Ucrania.

²⁰² Países que han ratificado el Convenio: *República Unida de Tanzania* – ICE, 2004, pág. 184 (art. 25, párr. 1, de la Constitución de 1985, que prevé la obligación general de trabajar; art. 25, párr. 3, *d*) de la Constitución, que dispone que ningún trabajo se considerará trabajo forzoso si es un trabajo de ayuda que haga parte de iniciativas obligatorias de construcción de la nación, de conformidad con la legislación, o si se enmarca en los esfuerzos nacionales de aprovechamiento de la contribución de cada cual en la labor de desarrollar la sociedad y la economía nacionales, y de asegurar el éxito del desarrollo; la Comisión expresó su preocupación ante la obligación institucionalizada y sistemática de trabajar establecida por la ley en todos los niveles, desde la Constitución nacional hasta las leyes del Parlamento y los reglamentos de distrito, en contradicción con lo dispuesto en el Convenio núm. 29 y art. 1, *b*), del Convenio núm. 105, que prohíbe el recurso al trabajo obligatorio con fines de desarrollo); *Uganda* – ICE, 2006, págs. 177 y 178 (en virtud del art. 2, 1), del decreto de establecimiento de la comunidad agrícola, de 1975, cualquier persona desempleada y apta puede ser instalada en un establecimiento agrícola y puede exigírsele la prestación de servicios; y que en virtud del art. 15 del decreto, la negativa a vivir en un establecimiento agrícola, la deserción o el abandono de tales establecimientos sin autorización es constitutiva de un delito que puede ser sancionado con multa y reclusión; el Gobierno indicó que el mencionado decreto iba a ser derogado con arreglo a la reforma que estaba llevando a cabo la Comisión de reforma de la legislación de Uganda).

²⁰³ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 56; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párrs. 46-48.

²⁰⁴ *Ibíd.*

²⁰⁵ Países que han ratificado el Convenio: *Burundi* – ICE, 1983, págs. 79 y 80 (art. 339 del decreto-ley núm. 1-6, de 4 de abril de 1981, que reforma el Código Penal, que introduce la definición de *vagancia*, de suerte que los textos que reprimen la *vagancia* no pueden ser utilizados como medios para establecer una obligación general de trabajar); *Chile* – ICE, 1999, pág. 126 (la ley núm. 19567, de 22 de junio de 1998, derogó el párr. 13 sobre *vagancia* y mendicidad del título VI del segundo libro del Código Penal, así como sus arts. 305 a 312 relativos a la *vagancia*); *Dinamarca* – ICE, 2002, pág. 137 (la ley núm. 141, de 17 de marzo de 1999, ha derogado los arts. 198 y 199 del Código Penal, que ya no se aplicaban en la práctica, en virtud de los cuales, en determinados casos de ociosidad habitual, la policía podía imponer trabajo a una persona que podía ser sancionada por *vagancia*); *Ecuador* – ICE, 1982, pág. 72 (de acuerdo con los arts. 383 y 384 del Código Penal, los vagos no podrán ser castigados por el solo hecho de no ejercer habitualmente oficio o profesión); *Hungría* – ICE, 1990, pág. 101 (el art. 2 de la ley núm. 27, de 7 de julio de 1989, derogó el art. 266 del Código Penal, así como el art. 91 de la Ley núm. 1 de 1968, sobre las Contravenciones que permitían sancionar penalmente a las personas consideradas culpables de ociosidad); *Mauricio* – ICE, 1990, pág. 108 (la ley de 16 de diciembre de 1988 modificadora de la Ley del Trabajo derogó el reglamento del trabajo Rodrigues de 1882, a tenor del cual podía sentenciarse a penas de prisión a las personas

otros casos, en los que la legislación sobre la vagancia y delitos conexos sigue formulada en términos tan generales que se prestan a aplicarse como medios directos o indirectos de imposición de trabajo obligatorio, la Comisión ha pedido que se tomen todas las medidas necesarias para derogar los textos²⁰⁶ o modificarlos con miras a limitar el alcance de dichas disposiciones penales exclusivamente a las actividades ilícitas²⁰⁷. En un caso, el Gobierno señaló que los textos en cuestión habían caído en desuso y se comprometió a revisarlos y a derogar las disposiciones contrarias al Convenio²⁰⁸.

b) **Imposición de trabajo para fines de obras y servicios públicos y otros fines**

89. La práctica de la imposición sistemática de trabajo obligatorio por los Estados, por ejemplo, la movilización de hombres adultos, físicamente capacitados, durante períodos determinados para ejercer un empleo remunerado en la construcción y la conservación de edificios, carreteras, puentes y presas públicos, trabajos de reforestación e irrigación, conservación de recursos naturales, cultivos obligatorios, etc., a la que se ha referido la Comisión en estudios anteriores²⁰⁹ ha disminuido en todo el mundo y prácticamente se ha extinguido en la mayoría de países. Las excepciones son escasas y tienen más que ver con disposiciones legislativas que aún están en vigor que con secuelas de antiguas prácticas; además, los gobiernos afectados suelen manifestar que este tipo de disposiciones han caído en desuso y que se están tomando las medidas oportunas para derogarlas. Sin embargo, en un caso concreto, la Comisión ha tomado nota de la declaración del Gobierno de que las dificultades prácticas surgidas al aplicar el Convenio se deben en la mayoría de los casos a la aplicación de directivas y reglamentos dictados por autoridades locales que imponen a la población la realización de un trabajo obligatorio, y que hacen caso omiso a lo dispuesto en los convenios de la OIT y en la

sin medios de subsistencia que, a pesar de ser aptas para el trabajo, no ejercieran regularmente algún oficio o profesión); *Perú* – ICE, 1988, pág. 94 (la ley núm. 24506, de 12 de mayo de 1986, derogó la ley núm. 4981, de 18 de enero de 1924, sobre vagancia); *República Bolivariana de Venezuela* – ICE, 1998, pág. 148 (en sentencia pronunciada el 14 de octubre de 1997, la Corte Suprema de Justicia ha declarado la nulidad por inconstitucionalidad de la ley de vagos y maleantes de 1956, que facultaba a las autoridades administrativas a dictar y aplicar medidas de internación en una casa de reeducación y trabajo o en una colonia agrícola correccional, o en una colonia de trabajo, para corregir o poner a recaudo a los vagos y maleantes).

²⁰⁶ Véase, por ejemplo, *República Centroafricana* – ICE, 2006, pág. 146 (la ordenanza núm. 66/004, de 8 de enero de 1966, relativa a la represión del ocio, modificada por la ordenanza núm. 72/083, de 18 de octubre de 1972, según la cual toda persona válida, de edades comprendidas entre 18 y 55 años, que no puede justificar que realice una actividad normal que garantice su subsistencia o la continuación de sus estudios es considerada como improductiva y puede ser sancionada con una pena de uno a tres años de prisión; la ordenanza núm. 66/038, de junio de 1966, relativa al control de los ciudadanos activos según la cual toda persona de edades comprendidas entre 18 y 55 años, que no pueda justificar su pertenencia a una de las ocho categorías de la población activa, será invitada a cultivar un terreno designado por las autoridades administrativas. Además, esta persona será considerada como vagabunda si es encontrada fuera de la subprefectura de la que sea originaria y podrá ser castigada con una pena de prisión; la ordenanza núm. 75/005, de 5 de enero de 1975, que obliga a todo ciudadano a justificar el ejercicio de una actividad comercial, agrícola o de pastoreo, y los infractores pueden ser castigados con las sanciones más severas; el Gobierno indica que estos textos han caído en desuso y que están siendo revisados).

²⁰⁷ Véase, por ejemplo, *República Árabe Siria* – ICE, 2006, págs. 187 y 188 (art. 597 del Código Penal, que dispone el castigo de cualquier persona que tiene que buscar asistencia pública y caridad como resultado de su holgazanería, adicción a la bebida o al juego; la Comisión recuerda que el castigo por la adicción al juego, o abuso de alcohol, está fuera del campo de aplicación del Convenio, y la posibilidad de imponer castigos por el simple rechazo del trabajo es contraria al Convenio).

²⁰⁸ País que ha ratificado el Convenio: *República Centroafricana* – ICE, 2006, pág. 146 (véase la nota de pie de pág. 206 *supra*).

²⁰⁹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párrs. 57-62; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párrs. 74-83.

Constitución nacional²¹⁰. En otro país, las autoridades políticas tradicionales, incluidos los jefes, pueden imponer trabajos o servicios públicos obligatorios²¹¹. En ambos casos, la Comisión instó a los Gobiernos afectados a tomar las medidas oportunas para garantizar la derogación o modificación de las disposiciones incompatibles con el Convenio. La Comisión ha solicitado asimismo la derogación o modificación de las disposiciones legislativas que imponen el trabajo obligatorio con fines de desarrollo nacional y que tienden a incrementar la productividad, en virtud de las cuales todas las personas adultas con capacidad física deben llevar a cabo tareas agrícolas y otras labores para el desarrollo so pena de sanciones, aunque dichas disposiciones no se aplican en la práctica²¹². En otros países, la Comisión ha observado con satisfacción que se han derogado las disposiciones de esta índole²¹³.

90. En unos pocos países, la legislación nacional y las ordenanzas locales siguen permitiendo el *cultivo obligatorio*²¹⁴, así como otras formas de servicios o trabajos obligatorios, tales como la conservación de los recursos naturales²¹⁵, la irrigación, etc., o

²¹⁰ Véase *República Unida de Tanzania* – ICE, 2004, págs. 184 y 185 (la ley del gobierno local (autoridades de distrito), de 1982, la ordenanza del empleo, de 1952, enmendada, el Código Penal, la Ley de Reasentamiento de Delinquentes, de 1969, la Ley de los Comités de Desarrollo de Distritos, de 1969, y la Ley de 1982 sobre Finanzas de los Gobiernos Locales prevén la imposición del trabajo obligatorio mediante, entre otras cosas, decisión administrativa, fundándose en una obligación general de trabajar y para fines de desarrollo económico; varios reglamentos adoptados entre 1988 y 1992 en el marco del art. 148 de la Ley del Gobierno Local (autoridades de distrito) de 1982, titulados «autoayuda y desarrollo comunitario», «creación de la nación» y «aplicación del despliegue de recursos humanos», que prevén la obligación de trabajar; el Gobierno ha indicado que la mayoría de las leyes identificadas está siendo tratada por la junta consultiva de la actual política del trabajo y la reforma legislativa de la República Unida de Tanzania, que hará las recomendaciones apropiadas al Gobierno). La Ley sobre Empleo y Relaciones Laborales, núm. 6 de 2004 derogó la ordenanza del empleo de 1952 antes citada.

²¹¹ Véase *Swazilandia* – ICE, 2006, pág. 189 (los arts. 6, 27, 28, 1), *p*), *q*) y *u*), y 34 de la nueva orden relativa a la administración swazilandesa (núm. 6, de 1998), prevén las órdenes que exigen los cultivos obligatorios, los trabajos contra la erosión del suelo y la construcción, el mantenimiento y la protección de carreteras, cuyo incumplimiento puede ser castigado con sanciones severas; esta orden deroga la ley núm. 79 de 1950 relativa a la administración swazilandesa, que contiene disposiciones similares).

²¹² Véase *República Democrática del Congo* – ICE, 2006, pág. 149 (ley núm. 76-011, de 21 de mayo de 1976, relativa al esfuerzo de desarrollo nacional y su decreto de aplicación núm. 00748/BCE/AGRI/76, de 11 de junio de 1976, que obligan a realizar tareas cívicas en el marco del programa nacional de producción de alimentos; el Gobierno indicó que la ley y sus textos de aplicación no se aplican).

²¹³ Países que han ratificado el Convenio: *India* – ICE, 1980, págs. 66 y 67 (las disposiciones legales adoptadas el 26 de mayo 1977 y el 30 de diciembre de 1978 derogaron el cap. B del reglamento de contabilidad del Bihar Gram Panchayat, de 1949, sobre la percepción del impuesto de trabajo forzoso, y el art. 19A de la ley fundamental del Uttar Pradesh Panchayat, de 1947, que autorizaban la utilización obligatoria de mano de obra masculina para los trabajos de utilidad pública general); ICE, 1982, pág. 73 (la ley modificatoria del trabajo obligatorio en Orissa, de 1981, ha derogado el art. 11 de la ley de 1948 sobre el trabajo obligatorio en Orissa, que imponía costumbres locales, en virtud de las cuales los trabajos relacionados con la irrigación o el drenaje normalmente eran ejecutados por la mano de obra de la comunidad); *República Democrática del Congo* – ICE, 2005, pág. 159 (el Código del Trabajo (ley núm. 015/2002, de 16 de octubre de 2002) suprime la excepción al trabajo forzoso prevista en el art. 2 del Código del Trabajo de 1967, que permitía obligar a las personas a realizar trabajos públicos de interés general que sobrepasaban el marco de la excepción contemplada en el Convenio).

²¹⁴ Véase la nota de pie de pág. 220 *infra*.

²¹⁵ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Kenya* – ICE, 2006, pág. 160 (los arts. 13 a 18 de la Ley sobre la Autoridad de los Jefes (cap. 128), en virtud de los cuales se puede exigir a toda persona de sexo masculino, físicamente hábil, con edades comprendidas entre los 18 y los 45 años, la realización de cualquier trabajo o servicio en relación con la conservación de los recursos naturales durante un período que puede llegar hasta los 60 días al año; las enmiendas introducidas por la ley núm. 10, de 1997, no sólo no armonizan la legislación con el Convenio, sino que incluso aumentan el límite de edad para ser convocados a un trabajo obligatorio, estableciéndola en 50 años; el Gobierno ha indicado que el grupo de trabajo para la revisión de la legislación del trabajo trató la cuestión de la enmienda/derogación de los arts. 13 a 18 de la Ley sobre la Autoridad de los Jefes a fin de ponerlos en conformidad con el Convenio; asimismo, explica que la

la imposición del trabajo forzoso como sistema de recaudación de impuestos²¹⁶. En lo que atañe concretamente al *cultivo obligatorio*, es evidente que, si las disposiciones que imponen este tipo de trabajo sólo pueden aplicarse en los casos de hambruna o amenaza de hambruna, éstas no están cubiertas por el Convenio ya que son casos de fuerza mayor previstos en el párrafo 2, *d*), artículo 2 del Convenio²¹⁷. Todas las demás formas de cultivo obligatorio, así como las otras formas de trabajo forzoso citadas, si no obedecen a los criterios de «pequeños trabajos comunales»²¹⁸, serán incompatibles con el Convenio núm. 29 y con el Convenio núm. 105, que prohíbe la utilización de trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico²¹⁹. Así, la Comisión ha formulado comentarios a la atención de determinados gobiernos a este respecto, instándoles a tomar las medidas necesarias para derogar o modificar las disposiciones correspondientes²²⁰. En otros casos, la Comisión ha tomado nota de la derogación de ciertas disposiciones de este tipo, incluidas aquellas a las que se hace referencia en el anterior Estudio general en la materia²²¹.

91. Como ya se ha señalado²²², en ocasiones la formulación de la legislación que permite la movilización para trabajar en casos de fuerza mayor es tan imprecisa que

reorganización propuesta de los mecanismos administrativos del país conduciría a la abolición de la función del jefe, lo que conllevaría la derogación de la Ley sobre la Autoridad de los Jefes).

²¹⁶ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *República Democrática del Congo* – ICE, 2006, pág. 149 (los arts. 18 a 21 de la ordenanza núm. 71/087, de 14 de septiembre de 1971 sobre la contribución personal mínima, que faculta al jefe de la colectividad local o al comisario de la región a pronunciar una pena corporal que conlleva a la obligación de trabajar para el contribuyente que no hubiere pagado la contribución personal mínima; el Gobierno ha señalado que las disposiciones de la ordenanza núm. 71/087 serán sometidas para examen al comité de seguimiento).

²¹⁷ Véanse párrs. 62-64 *supra*.

²¹⁸ Véanse párrs. 65 y 66 *supra*.

²¹⁹ Véanse párrs. 167-170 *infra*.

²²⁰ Países que han ratificado el Convenio: *Burundi* – ICE, 2006, pág. 146 (necesidad de derogar formalmente el decreto de 14 de julio de 1952, la ordenanza núm. 1286 de 10 de julio de 1953 y el decreto de 10 de mayo de 1957, que versan sobre los cultivos, el transporte y los trabajos públicos obligatorios; necesidad de modificar el decreto-ley núm. 1/16 de 29 de mayo de 1979, que impone trabajos de desarrollo comunitario obligatorios bajo pena de sanciones); *República Centroafricana* – ICE, 2006, pág. 146 (el art. 28 de la ley núm. 60/109, de 27 de junio de 1960, sobre el desarrollo de la economía rural con arreglo al cual las superficies mínimas que habrán de cultivarse se determinarán para cada colectividad rural y se podrá imponer el trabajo forzoso); *Sierra Leona* – ICE, 2006, pág. 186 (el art. 8, *h*) de la Ley sobre los Consejos de Tribu (cap. 61), en virtud del cual se pueden imponer a los «indígenas» trabajos de cultivo obligatorios; el Gobierno ha indicado en su memoria que el art. 8, *h*) no es aplicable en la práctica; y ha declarado además que el mencionado art. no está en conformidad con el art. 9 de la Constitución y seguiría siendo inaplicable).

²²¹ Países que han ratificado el Convenio: *Burundi* – ICE, 1984, pág. 75 (el decreto presidencial núm. 100/142, de 30 de mayo de 1983, ha derogado la resolución ministerial núm. 050/26, de 24 de febrero de 1966, sobre el cultivo obligatorio, que disponía la imposición de cultivos fuera de los casos de fuerza mayor previstos en el Convenio); *Camboya* – ICE, 2001, pág. 137 (el subdecreto núm. 40 SDEC, de 4 de julio de 2000, ha derogado el subdecreto núm. 10 SDEC, de 28 de febrero de 1994, que disponía hasta 15 días al año de trabajo obligatorio en la irrigación; el nuevo subdecreto núm. 40 SDEC, de 4 de julio de 2000, dispone un día de trabajo manual en hidrología, que tendrá lugar el 4 de marzo de cada año, en el cual todos los ciudadanos adultos pueden voluntariamente participar); *Chad* – ICE, 2007, pág. 205: la ley núm. 09/PR/2006 que establece el presupuesto general del Estado para 2006 derogó el artículo 982 del Código de Impuestos que permitía a las autoridades imponer trabajo a las personas que no habían pagado los impuestos; *Papua Nueva Guinea* – ICE, 1980, pág. 74 (el Gobierno indicó que ha sido derogada la ordenanza de consejos de aldeas aborígenes, en virtud de la cual podía obligarse a los aborígenes al cultivo de la tierra); la Comisión también tomó nota con interés de que los instrumentos reglamentarios núms. 63 y 64 de 1975 revocaron los poderes de exigir el cultivo obligatorio de la tierra previstos en el reglamento aborígen (Papua) y en el reglamento de la administración aborígen (Nueva Guinea) (véase la solicitud directa de 1987).

²²² Véanse párrs. 62-64 *supra*.

autoriza la imposición del trabajo en circunstancias muy variadas, como cuando los habitantes de regiones desprovistas de carreteras utilizables para el transporte motorizado pueden ser llamadas a realizar trabajos de interés público; cuando puede ordenarse la movilización de la población civil en caso de grave crisis económica o cuando puede requisarse a personas o bienes con objeto de satisfacer las necesidades del país y proteger los intereses vitales de la nación, o para promover el desarrollo económico y social del país²²³. Estas disposiciones superan con creces la excepción relativa a los casos de fuerza mayor contemplados en el párrafo 2, d), del artículo 2 del Convenio núm. 29 y autorizan la movilización de mano de obra «con fines de fomento económico», a tenor del Convenio núm. 105. A veces se producen discrepancias similares en relación con la aplicación de otra excepción contemplada en el Convenio núm. 29 y que hace referencia a los «pequeños trabajos comunales»²²⁴. A este respecto, la Comisión ha señalado reiteradamente, al examinar las disposiciones nacionales que imponen trabajos forzosos de distinta índole a la población, que para ser compatibles con el Convenio, dichas disposiciones deberían limitarse en su alcance a los casos de desastres o de amenaza de desastres que pongan en peligro la existencia o el bienestar de la población (incendios, inundaciones, hambruna, terremotos, epidemias o epizootias violentas, etc.) o (en caso de cultivos obligatorios) a circunstancias de hambre o de deficiencia de suministro de alimentos, y siempre bajo la condición de que los alimentos o las producciones siguieran siendo propiedad de los individuos o de la comunidad que los producía, o (con arreglo a la exención establecida para servicios menores comunales) a los casos en los que el trabajo se limitara a un mantenimiento menor y su duración se viera sustancialmente reducida²²⁵.

92. En contraposición a la tendencia general de la disminución en todo el mundo de las prácticas de imposición de trabajos forzosos a la población por parte del Estado, la Comisión lleva años comentando un caso sumamente grave de flagrante violación del Convenio por las autoridades y el ejército de un país²²⁶. Esta grave situación perdura desde hace muchos años y ha sido objeto de críticas y de condena en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, de la Conferencia Internacional del Trabajo, en diez ocasiones, entre 1992 y 2006, en la 88.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2000, y en el Consejo de Administración, tanto por parte de gobiernos como de los interlocutores sociales. El centro más importante de las críticas de cada uno de los órganos de la OIT da seguimiento a los resultados de la Comisión de Encuesta nombrada por el Consejo de Administración en marzo de 1997, tras una queja presentada por 25 delegados de los trabajadores en junio de 1996, ante la 83.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 26 de la Constitución. La Comisión de Encuesta concluyó que el Convenio había sido violado en la legislación y en la práctica nacionales, de manera amplia y sistemática, y formuló las siguientes conclusiones sobre el fondo del caso:

«La Comisión tiene ante sí numerosas pruebas que demuestran que las autoridades y el ejército recurren de manera intensiva a la imposición del trabajo forzoso a la población civil en todo Myanmar para el transporte de cargas, la construcción, el mantenimiento y el servicio de los campos militares, otros trabajos para el ejército, trabajos agrícolas, el desmonte de terrenos

²²³ Véanse párr. 63 *supra* y las notas de pie de pág. 130-133 *supra*.

²²⁴ Véanse párrs. 65 y 66 *supra*.

²²⁵ Véase, por ejemplo, *Swazilandia* – ICE, 2006, pág. 189.

²²⁶ Un país que ha ratificado el Convenio: *Myanmar* – ICE, 1999, págs. 136-138; ICE, 2000, págs. 106-112; ICE, 2001, págs. 147-154; ICE, 2002, págs. 144-155; ICE, 2003, págs. 140-154; ICE, 2004, págs. 146-152; ICE, 2005, págs. 172-178; ICE, 2006, págs. 155-160, ICE, 2007, págs. 216 a 220.

y otros proyectos de producción realizados por las autoridades o el ejército, en ciertas oportunidades en beneficio de particulares, la construcción y el mantenimiento de carreteras, vías férreas y puentes, otros trabajos de infraestructura y una serie de otros trabajos. Ninguno de estos trabajos figura entre las excepciones enumeradas en el *párrafo 2 del artículo 2* del Convenio.» El informe de la Comisión concluye además que «En Myanmar, numerosas mujeres, niños y personas de edad, así como también personas que no están en condiciones de trabajar realizan trabajos forzosos» y añade: «Un Estado que apoya, incita, acepta o tolera el trabajo forzoso sobre su territorio comete un acto ilícito y compromete su responsabilidad por violar una norma de derecho internacional imperativa. Cualquiera sea la legislación nacional con respecto a la imposición de trabajo forzoso u obligatorio y al castigo de aquellas personas que lo imponen, toda persona que viola la prohibición de recurrir al trabajo forzoso según el Convenio es culpable de un crimen internacional que es también, de ser cometido de una manera generalizada y sistemática, un crimen de lesa humanidad²²⁷.»

93. La Comisión de Encuesta formuló las siguientes recomendaciones: 1) que los textos legislativos pertinentes²²⁸ se pongan en conformidad con el Convenio; 2) que en la práctica, las autoridades y, en particular, los militares no impongan más trabajo forzoso u obligatorio; y 3) que se apliquen estrictamente las sanciones que puedan imponerse en virtud del Código Penal por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio²²⁹. La Comisión de Encuesta subrayó que, además de enmendar la legislación, se requería la adopción de medidas concretas inmediatas para poner término a la exigencia de un trabajo forzoso en la práctica, especialmente por parte de los

²²⁷ Véase *Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)*, informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del art. 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), Organización Internacional del Trabajo, *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXXXI, 1998, Serie B, suplemento especial. [En adelante: *Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania), Informe de la Comisión de Encuesta.*] Párrs. 528, 531 y 538: el informe de la Comisión concluye asimismo que: párr. 533: el trabajo forzoso es una carga considerable para toda la población de Myanmar, pues impide a los agricultores atender las necesidades de sus propiedades y los niños no pueden ir a la escuela. Afecta particularmente a los agricultores que no poseen tierras y a los sectores más pobres de la población, cuya subsistencia depende de que sean contratados para trabajar y generalmente no tienen los medios necesarios para cumplir con los distintos pedidos de dinero de las autoridades en reemplazo de trabajo forzoso o además de la imposición de trabajo forzoso. La imposibilidad de ganarse la vida en razón de la cantidad de trabajo forzoso impuesta es un motivo frecuente para abandonar el país. Párr. 534: Aparentemente la carga de trabajo forzoso también es considerable para los grupos étnicos no birmanos, en particular en las zonas donde hay fuertes efectivos militares, así como también para la minoría musulmana que abarca a los rohingyas. Párr. 535: Todas las informaciones y las pruebas de que dispone la Comisión demuestran que las autoridades no toman en cuenta en absoluto la seguridad y la salud ni las necesidades básicas de las personas que realizan trabajo forzoso u obligatorio. Los cargadores, incluidas las mujeres, con frecuencia son obligados a abrir camino, especialmente en situaciones peligrosas, como por ejemplo, cuando se sospecha que un terreno está minado. Muchos mueren o resultan heridos de esta manera. Los cargadores rara vez reciben atención médica de algún tipo; las heridas en los hombros, espaldas y pies son frecuentes, pero la atención médica es mínima o inexistente y algunos cargadores heridos o enfermos son abandonados en la selva. Del mismo modo, en los proyectos de construcción de carreteras, generalmente los heridos no son atendidos en algunos proyectos y con frecuencia mueren trabajadores por causa de enfermedades o de accidentes del trabajo. Los trabajadores forzosos, incluidos los que están enfermos o heridos, suelen ser golpeados o sufren malos tratos de otro tipo por parte de los soldados, pudiendo ser gravemente heridos; algunos son asesinados, y las mujeres que realizan trabajo obligatorio son violadas o sufren otros abusos sexuales por parte de los soldados. En la mayoría de los casos, los trabajadores forzosos no reciben alimentos... Párr. 536: Por último, la obligación prevista en el párr. 1 del art. 1 del Convenio por la que se obliga a suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio es violada en la legislación nacional de Myanmar, en especial en la Ley de Aldeas y en la Ley de Ciudades, así como también en la práctica actual de una manera sistemática y generalizada, con un desprecio total por la dignidad humana, la seguridad y la salud y las necesidades básicas de la población de Myanmar.

²²⁸ En particular, el aptdo. *d*) del art. 11, considerado junto con los aptdos. *g*), *n*) y *o*) del párr. 1 del art. 8 de la Ley de Aldeas, así como el aptdo. *d*) del art. 9 de la Ley de Ciudades estipulan la imposición de trabajo o servicios a cualquier persona que resida en una circunscripción rural o urbana, y prevén que el hecho de no acatar una orden formulada de conformidad con estas disposiciones será objeto de sanciones penales en virtud del art. 12 de la Ley de Aldeas o del art. 9A de la Ley de Ciudades.

²²⁹ Trabajo forzoso en Myanmar. Informe de la Comisión de Encuesta, párr. 539.

militares ²³⁰. El flagrante y continuo incumplimiento del Convenio por parte del Gobierno y la inobservancia de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y de las observaciones de la Comisión de Expertos, al igual que otros asuntos planteados en los debates de los demás órganos de la OIT, han conducido a un ejercicio sin precedentes: la aplicación del artículo 33 de la Constitución por parte del Consejo de Administración, en su 277.^a reunión de marzo de 2000, seguido de la adopción de una resolución de la Conferencia en su reunión de junio de 2000 ²³¹. En las observaciones dirigidas al Gobierno, la Comisión identifica cuatro áreas en las que el Gobierno debía adoptar medidas: i) emitir instrucciones específicas y concretas a las autoridades civiles y militares; ii) garantizar que se de una amplia publicidad a la prohibición de trabajo forzoso; iii) prever la elaboración de un presupuesto con medios suficientes para la sustitución del trabajo forzoso o no remunerado, y iv) garantizar la aplicación de la prohibición del trabajo forzoso ²³².

c) Servicios nacionales de trabajo obligatorio

94. Como se señaló anteriormente ²³³, el servicio militar obligatorio queda excluido del alcance del Convenio solamente si se trata de «un trabajo de carácter puramente militar», una condición destinada específicamente a evitar que se movilice a los conscriptos para utilizar su trabajo en los servicios públicos o con fines de desarrollo económico. En el último Estudio general en la materia, al examinar las distintas situaciones nacionales teniendo también en cuenta la Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136), el Comité señaló a la atención las grandes diferencias que pueden existir entre la legislación y la práctica en esta esfera. Algunos gobiernos han indicado que, en la práctica real, la legislación relativa a las actividades no militares del servicio nacional, incluidas las disposiciones que autorizan el *empleo de reclutas para fines no militares*, se aplica únicamente en casos de fuerza mayor o cuando se trata de formación profesional. Otros gobiernos indican que los jóvenes que ejecutan trabajos de desarrollo económico dentro del marco de un servicio nacional obligatorio suelen ser

²³⁰ *Ibíd.*

²³¹ OIT: «Medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del art. 33 de la Constitución — Cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de Encuesta titulado *Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)*», en: Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión, Ginebra, 2000, *Actas*, vol. II, resoluciones, pág. 25. En esta resolución se pidió a la Conferencia que decidiera tratar la cuestión nuevamente en sus reuniones futuras mientras no se haya demostrado que Myanmar cumple con sus obligaciones; recomendar a los mandantes de la Organización examinar las relaciones que puedan tener con Myanmar y adoptar las medidas adecuadas con el fin de que no sean utilizadas para perpetuar o desarrollar el sistema de trabajo forzoso u obligatorio en ese país. Invitar al Director General de la OIT a informar a las organizaciones internacionales que colaboran con la OIT a examinar la cooperación que tal vez mantengan con Myanmar y dado el caso, poner fin a toda actividad que pudiera redundar en la consolidación del trabajo forzoso u obligatorio en forma directa o indirecta. Invitar al Director General a solicitar la inscripción de un punto en el orden del día de la sesión de julio de 2000 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) relativo al incumplimiento por Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Invitar al Director General a presentar un informe al Consejo de Administración sobre los resultados de las acciones emprendidas, ante las organizaciones internacionales y la Organización de las Naciones Unidas e informar a las organizaciones internacionales pertinentes de cualquier avance en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

²³² Véase *Myanmar* – ICE, 2006, pág. 156. En esta observación la Comisión tomó igualmente nota de la evaluación general que el Funcionario de Enlace provisional hiciera de la situación del trabajo forzoso, en base a toda la información de que disponía, que si bien se habían producido algunas mejoras desde la Comisión de Encuesta, la práctica (el trabajo forzoso) sigue extendida en todo el país, y es especialmente grave en las regiones fronterizas, donde es grande la presencia del ejército» (informe del Funcionario de Enlace provisional, de febrero de 2005, documento GB.292/7/2, párr. 8).

²³³ Véanse párrs. 43-46 *supra*.

siempre en la práctica voluntarios²³⁴. El Comité ha subrayado que para evitar toda ambigüedad en la interpretación y armonizar la legislación con el Convenio y la práctica indicada, el principio de que los trabajos no militares se limitan a los casos de fuerza mayor o realizados exclusivamente por voluntarios debería reflejarse claramente en la legislación²³⁵. Desde entonces, algunos de los aspectos relativos al servicio cívico obligatorio se han derogado expresamente²³⁶, y otros, según se informa, han caído en desuso²³⁷. La Comisión también tomó nota con satisfacción de la adopción de disposiciones que limitan el servicio militar obligatorio al trabajo de carácter puramente militar²³⁸ y que establecen el carácter voluntario del servicio militar en tiempo de paz²³⁹. No obstante, algunos textos que autorizan la utilización de conscriptos con fines no militares aún están en vigor²⁴⁰. En algunos países, puede exigirse a personas sujetas a la prestación del servicio militar pero que, de hecho, no hayan sido convocados (por ejemplo, los conscriptos que son excedentes de su clase) que cumplan sus obligaciones inherentes al servicio nacional en forma no militar, tales como el trabajo con fines de desarrollo en unidades de producción de fábricas, empresas públicas, etc.²⁴¹. También

²³⁴ Véase *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párrs. 50 a 52.

²³⁵ *Ibíd.*

²³⁶ Países que han ratificado el Convenio: *Marruecos* – ICE, 1999, pág. 143 (el *dahír* de 4 Chaoual 1417 (12 de febrero de 1997), relativo a la ley núm. 46-97-1, ha derogado las disposiciones del servicio civil que habían sido motivo de observaciones anteriores, con objeto de confirmar la práctica, según la cual las personas convocadas serán puestas a disposición de las administraciones públicas, únicamente si así lo solicitan); *Túnez* – ICE, 1997, pág. 116 (la ley núm. 95-9 de 23 de enero de 1995 ha derogado las disposiciones de la ley núm. 78-22, de 8 de marzo de 1978, relativa al servicio civil, en virtud de las cuales todo nacional de Túnez de edades comprendidas entre los 18 y los 30 años que no pudiesen justificar un empleo o una inscripción en un establecimiento escolar de formación profesional podrá ser destinado, durante uno o más años, a proyectos de carácter económico y social o de desarrollo social o urbano, so pena de quedar obligado a un trabajo reeducativo, en caso de rechazo o de deserción).

²³⁷ Por ejemplo, un país que ratificó el Convenio: *Países Bajos* – ICE, 2001, pág. 171 (en relación con el empleo de conscriptos en actividades no militares, la Comisión tomó nota con satisfacción de que el Gobierno confirma en su memoria de que se ha puesto término al servicio militar obligatorio y a la práctica en cuestión relativa a la situación de los conscriptos).

²³⁸ País que ha ratificado el Convenio: *Bulgaria* – ICE, 1997, pág. 84 (en el art. 111, 1), de la Ley sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas, adoptada el 13 de diciembre de 1995, dispone la limitación del servicio militar obligatorio a la realización de trabajos de carácter puramente militar).

²³⁹ País que ha ratificado el Convenio: *Honduras* – ICE, 1997, pág. 87 (en relación con los comentarios que ha formulado durante varios años, sobre los trabajos que no son de carácter puramente militar y que podían ser exigidos de los conscriptos que prestaban el servicio militar obligatorio, la Comisión tomó nota con satisfacción de que ha sido modificado el art. 276 de la Constitución Nacional cuyo nuevo tenor dispone que el servicio militar se prestará voluntariamente, en tiempo de paz).

²⁴⁰ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Congo* – ICE, 2006, pág. 148 (art. 4 de la ley núm. 11-66, de 22 de junio de 1966, que dispone la creación del Ejército Popular, prevé la participación activa del ejército en las tareas de la construcción económica con miras a una producción efectiva; el Gobierno ha indicado que la práctica de imponer a los conscriptos un trabajo que no tenga un carácter puramente militar ha caído en desuso); *Túnez* – (la ley núm. 2004-1, de 14 de enero de 2004, dispone que todo ciudadano de 20 años de edad debe prestar un servicio nacional de un año de duración cuyo objetivo es prepararlo para la defensa del país y participar en su desarrollo económico general; el servicio nacional puede adoptar la forma de un servicio militar activo para responder a las necesidades del Ejército Nacional o del servicio nacional fuera de las unidades de las fuerzas armadas con la finalidad de atender las necesidades de defensa general y los imperativos de la solidaridad nacional, en cuyo caso los conscriptos serán asignados ya sea a las unidades de las fuerzas armadas de seguridad o administraciones y empresas, asignados individualmente o en el marco de la cooperación técnica) [véase la solicitud directa formulada en 2005].

²⁴¹ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Egipto* – ICE, 2006, pág. 151 (ley núm. 76 de 1973, modificada por la ley núm. 98 de 1975, relativa al servicio general (cívico) de los jóvenes al finalizar sus estudios; de conformidad con el art. 1 de la ley, los jóvenes, de sexo masculino y femenino que hayan finalizado sus estudios y que son excedentes de su clase para los requerimientos de las fuerzas armadas, pueden ser enviados a trabajar en actividades tales como el desarrollo de sociedades rurales y urbanas, cooperativas agrícolas y de

existen casos en que la legislación relativa al servicio cívico obligatorio aún se encuentra en vigor²⁴²; en algunos casos los gobiernos indican que esta legislación ya no se aplica en la práctica, aunque no haya sido formalmente derogada²⁴³. En consecuencia, la Comisión ha solicitado a estos gobiernos que adopten las medidas necesarias para poner la legislación en conformidad con los convenios sobre el trabajo forzoso.

95. En su Estudio anterior realizado en la materia, la Comisión se refirió a la situación en varios países en los que se impone un servicio a quienes han recibido una formación dada²⁴⁴. En algunos casos, *el servicio obligatorio en relación con la formación recibida* se aplica a quienes se han graduado en una serie limitada de profesiones, especialmente a los jóvenes médicos, dentistas y farmacéuticos, aunque en otros casos también se aplica a una gran parte de los egresados de las escuelas superiores. La Comisión ha señalado a este respecto que cuando la ejecución de estas obligaciones del servicio se asegure bajo la amenaza de una pena, pueden tener una incidencia en la observancia de los convenios relativos al trabajo forzoso u obligatorio²⁴⁵. La Comisión observó que algunas

consumidores y en unidades de producción de fábricas); *Turquía* – ICE, 2005, pág. 207, observación sobre el Convenio núm. 105; véase también la solicitud directa de 2004 sobre el Convenio núm. 29 (resolución del Consejo de Ministros núm. 87/11945, de 12 de julio de 1987, según la cual los conscriptos en número excesivo respecto de las necesidades de las fuerzas armadas, pueden ser obligados a trabajar en empresas públicas en lugar del servicio militar, sin su consentimiento y bajo la disciplina militar; art. 10 de la ley núm. 1111, relativa al servicio militar, en su forma enmendada por la ley núm. 3358, así como del art. 5 de la resolución del Consejo de Ministros núm. 87/11945 de 12 de julio de 1987, adoptada de conformidad con el art. 10 de la ley núm. 1111, que establece procedimientos relacionados con los excedentes de cupo, incluidos los procedimientos relativos a las personas sujetas al servicio militar a las que se asignan tareas en instituciones y órganos públicos; el Gobierno indicó que la ley núm. 3358, que enmendó el art. 10 de la ley núm. 1111 sobre el servicio militar, ya no se aplica desde 1991).

²⁴² Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Argelia* – ICE, 2005, pág. 140 (los arts. 32, 33, 34 y 38 de la ley núm. 84-10 de 11 de febrero de 1984, relativa al servicio civil, modificada en 1986, permiten imponer a las personas que hayan recibido una enseñanza o formación superior, un servicio de dos a cuatro años de duración, antes de poder ejercer una actividad profesional u obtener un empleo; la negativa a cumplir el servicio civil y la dimisión de la persona sujeta al mismo sin motivo válido acarrea la prohibición de ejercer una actividad por cuenta propia, establecerse en calidad de comerciante o artesano, o ser promotor de una inversión económica privada, castigándose toda infracción según el art. 243 del Código Penal).

²⁴³ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Camerún* – ICE, 2005, págs. 152 y 153 (la ley núm. 73-4 de 9 de julio de 1973, instituye el servicio cívico nacional de participación en el desarrollo, que permite imponer trabajos de interés general a los ciudadanos de 16 a 55 años durante 24 meses y prevé penas de prisión para los que se nieguen a participar; el Gobierno ha indicado que se había preparado un anteproyecto de ley de creación de un servicio cívico nacional que sustituya al servicio cívico nacional de participación en el desarrollo); *Dominica* – ICE, 2006, págs. 150 y 151 (la Ley sobre el Servicio Nacional, de 1977, establece que las personas de edades comprendidas entre los 18 y los 21 años están obligadas a cumplir el servicio nacional, que incluye la participación en proyectos de desarrollo y de autoasistencia, entre los que cabe mencionar la vivienda, la construcción de escuelas, la agricultura y la construcción de carreteras. El no presentarse al servicio sin justificación razonable puede ser sancionado con multas o penas de prisión (art. 35, 2)); la Comisión observó que, al contrario de lo que ha declarado en reiteradas oportunidades el Gobierno respecto a que el servicio nacional fue establecido para hacer frente a las catástrofes naturales, la ley no contiene ninguna referencia a dichas catástrofes, pero especifica los objetivos del servicio nacional, que consisten en «movilizar las energías del pueblo de Dominica para alcanzar el máximo nivel de eficacia, estructurar estas energías y orientarlas hacia la promoción del crecimiento y del desarrollo económico del Estado»; el Gobierno ha indicado que el art. 35, 2) de la ley no se aplica en la práctica).

²⁴⁴ Véase *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párrs. 55 a 62.

²⁴⁵ *Ibid.*, párr. 55. Cabe recordar que en la *Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136)*, la Conferencia declaró que, excepcionalmente y de conformidad con los convenios sobre el trabajo forzoso, puede preverse en la legislación una participación obligatoria, en particular para «programas para jóvenes que hayan aceptado participar en ellos por un período determinado como condición previa para adquirir instrucción o calificaciones técnicas de especial valor para el desarrollo de la comunidad» (párr. 7, 2, b)); en tales casos, se debe permitir a los participantes, dentro de lo posible, elegir libremente entre las diferentes formas de actividades existentes y diferentes regiones del país, y deberían tenerse debidamente en cuenta sus calificaciones y aptitudes al determinar su destino (párr. 7, 3)); los servicios de los participantes no deberían utilizarse en

disposiciones en la materia a la que hizo referencia en su Estudio general anterior han sido derogadas²⁴⁶. En algunos otros casos la Comisión invitó a los gobiernos interesados a poner la legislación en conformidad con el Convenio²⁴⁷.

d) Restricciones a la libertad de los trabajadores de dejar su empleo

96. La Comisión estimó que las disposiciones legales que impiden a un trabajador que ha sido contratado por tiempo indeterminado terminar la relación de empleo dando un preaviso razonable tienen por efecto convertir una relación contractual basada en el acuerdo de las partes en un servicio impuesto por la ley y son incompatibles con el Convenio²⁴⁸. Sin embargo, en algunos países, las excepciones a la libertad de los trabajadores de dejar su empleo no se limitan exclusivamente a los casos de fuerza mayor en el sentido del artículo 2, párrafo 2, d), del Convenio sino que se aplican a una amplia variedad de circunstancias o incluso de manera permanente, a diversas categorías de trabajadores. En consecuencia, la Comisión ha examinado la cuestión de las restricciones impuestas en varios países a la libertad del trabajador de dejar su empleo otorgando un preaviso dentro de plazos razonables, incluido a los militares de carrera en tiempo de paz²⁴⁹. En algunos países, toda persona empleada por el Gobierno o alguna administración pública, establecimiento u órgano, o por alguna autoridad del sector público o mixto, que dé por terminada su relación de empleo (incluso dando un preaviso) sin el consentimiento del empleador o autorización de la autoridad competente, está sujeto a que se le impongan sanciones penales de prisión²⁵⁰. En otros países, los

provecho de personas o empresas privadas (párr. 3, 3)); la duración del servicio no debería exceder normalmente de dos años (párr. 37, a)).

²⁴⁶ Países que han ratificado el Convenio: *República Centroafricana* – ICE, 1985, pág. 85 (la ordenanza núm. 83/010, de 4 de febrero de 1983, derogó las disposiciones de la ordenanza núm. 74/017, de 26 de junio de 1974, que establecía la obligación (aplicable so pena de sanciones penales) de servir al Estado durante 15 años para toda persona que hubiese beneficiado de una formación costeada por el Estado); *República Democrática del Congo* (ex-Zaire) – ICE, 1988, pág. 104 (la ordenanza-ley núm. 87-009, de 21 de marzo de 1989, derogó la ordenanza-ley núm. 68-071, de 1.º de marzo de 1968, que preveía la movilización de médicos durante un período de tres años, aplicándose en caso de negativa a cumplirla una pena de prisión o prohibición provisional o permanente para ejercer la profesión médica y la ordenanza ley núm. 72-058, de 22 de septiembre de 1972, que preveía la movilización de los diplomados de la enseñanza secundaria durante un período de dos años y los diplomados de la enseñanza superior durante un período igual a la duración normal de sus estudios, sancionándose con una pena de prisión la negativa de su cumplimiento).

²⁴⁷ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Sri Lanka* – ICE, 2006, pág. 188 (en relación con la ley núm. 70 de 1961, sobre el servicio público obligatorio, arts. 3, 1), 4, 1), c) y 4, 5), por la que se impone a quienes han obtenido un título universitario la obligación de realizar un servicio público por un período de hasta cinco años, sujeto a sanciones penales, el Gobierno indicó que la ley no se ha aplicado en la práctica ni se recibió información de que se hubiesen iniciado acciones judiciales contra ningún diplomado en virtud de esta ley; además, señaló que esta cuestión también fue tratada en virtud del plan de acción recomendado por el taller relativo a la promoción de la ratificación del Convenio núm. 105, y que la comisión tripartita designada para verificar el cumplimiento de sus recomendaciones examinaba la cuestión).

²⁴⁸ Véase párr. 40 *supra*.

²⁴⁹ Como se ha observado anteriormente, las disposiciones del Convenio relativas al servicio militar obligatorio no pueden invocarse para privar a los militares de carrera del derecho de dejar el servicio en tiempo de paz dentro de un plazo prudente, por ejemplo, mediante un preaviso dado con la anticipación razonable (véase párr. 43 *supra*).

²⁵⁰ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Bangladesh* – ICE, 2005, pág. 145 (en virtud de la ley núm. LIII de 1952, sobre los servicios esenciales (mantenimiento), la terminación del empleo de cualquier persona empleada por el Gobierno central, sin el consentimiento del empleador, es pasible de una pena de reclusión de hasta un año, a pesar de cualquier término expreso o implícito en el contrato de empleo, que dispusiera que el empleado puede dar por terminado su empleo libremente y sin preaviso (arts. 3, 5, 1), b) y explicación 2, y art. 7, 1)); en virtud del art. 3 de la ley, estas disposiciones se aplican a todo empleo del Gobierno central y a todo empleo o clase de empleo declarado por el Gobierno servicio esencial; disposiciones similares

militares con grado de oficial y otros militares de carrera de las fuerzas armadas no pueden renunciar al servicio antes que la renuncia sea formalmente aceptada por el órgano competente, que adoptará una decisión tras haber examinado los motivos de la renuncia ²⁵¹.

97. Al examinar la evolución de las disposiciones nacionales pertinentes que se han adoptado después del último Estudio general realizado en la materia, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que en varios casos han sido derogadas las disposiciones que imponen restricciones a los funcionarios públicos, militares de carrera y otros trabajadores en relación con su derecho a la terminación de la relación de empleo ²⁵². La Comisión también tomó nota con satisfacción de que en algunos países en

están contenidas en la ordenanza núm. XLI, de 1958, sobre los servicios esenciales (segunda) (arts. 3, 4, *a*) y *b*), y 5)); *Pakistán* – ICE, 2006, págs. 177 y 178 (Ley de los Servicios Esenciales (mantenimiento) de 1952, arts. 2, 3, 1), *b*) y explicación 2, art. 7, 1); Ley de Servicios Esenciales de Pakistán occidental, de 1958 (en vigor en Baluchistán y en la provincia de NWF); leyes de servicios esenciales (mantenimiento), de 1958, de Punjab y Sindh, en virtud de las cuales los empleados del Gobierno que terminen unilateralmente su empleo sin el consentimiento del empleador están sujetos a una pena de prisión de hasta un año, no obstante cualquier término expreso implícito en el contrato que prevea la terminación sin preaviso); *República Árabe Siria* – ICE, 2006, pág. 187 (decreto legislativo núm. 46, de 23 de julio de 1974, que enmienda el art. 364 del Código Penal, en virtud del cual puede imponerse un castigo de prisión de tres a cinco años por dejar o interrumpir el trabajo como miembro del personal de cualquier administración pública, establecimiento o cuerpo, o cuando se tiene un cargo en el sector público mixto, si la autoridad competente no ha aceptado antes la renuncia; el Gobierno ha indicado que está en curso la enmienda del Código Penal y que se toman en cuenta los comentarios de la Comisión para ponerlo en conformidad con el Convenio).

²⁵¹ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Bahrein* – art. 4 del decreto legislativo núm. 16 de 1977 que rige el servicio de los oficiales militares en las Fuerzas de Defensa de Bahrein y dispone que éstos se comprometen a prestar servicio por un período de 15 años ininterrumpidos, durante el cual no tienen derecho a renunciar; el art. 123 del decreto dispone que los oficiales que presenten una renuncia no podrán dejar el servicio hasta que ésta sea aceptada; los arts. 92 y 47, *a*) del decreto legislativo núm. 23 de 1979 relativo al servicio de los miembros de la tropa de las fuerzas armadas establecen que los miembros de la tropa que presenten una renuncia no podrán dejar el servicio hasta que ésta sea aceptada, so pena de sanciones disciplinarias impuestas por el oficial al mando o por los tribunales militares (apartados *a*) y *b*) del art. 49) (véase una solicitud directa de 2005); *Egipto* – art. 141 de la ley núm. 232 de 1959, que dispone que el cese de los oficiales militares no se hará efectivo hasta que la renuncia sea aceptada; la Comisión ha observado que, en virtud de esta disposición, el servicio no finaliza automáticamente al presentar la renuncia, dado que ésta podría ser rechazada; también ha tomado nota de que la ley no establece los criterios aplicados para decidir si se aceptan o no las renunciaciones presentadas en virtud de dicha ley (véase una solicitud directa de 2005); *Nigeria* – art. 11 de la Ley sobre Condiciones y Modalidades de Empleo aplicables a los oficiales de la armada nigeriana (1984), según las cuales un oficial en funciones de comando puede presentar su dimisión, pero el Consejo del Ejército debe decidir sobre cada solicitud; art. 17, 10) de la Ley de Policía, cap. 359, en virtud del cual ningún funcionario policial distinto de un oficial superior puede presentar su dimisión o renunciar a sus obligaciones sin la aprobación del Consejo de la Policía) (véase una solicitud directa de 2005); *Uganda* – ICE, 2006, pág. 192 (en virtud del reglamento del Ejército de Resistencia Nacional (condiciones de servicio) (oficiales), núm. 6 de 1993, art. 28, 1), la junta puede autorizar la dimisión de los oficiales en cualquier etapa del servicio, pero debe presentar previamente una petición indicando los motivos de su renuncia; el Consejo puede conceder la autorización si considera que los motivos expuestos son procedentes).

²⁵² Países que han ratificado el Convenio: *Bulgaria* – ICE, 1997, pág. 84 (la Ley sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas, adoptada el 13 de diciembre de 1995, en el art. 128, 1), relativo a las condiciones de retiro del servicio activo de los militares de carrera, dispone que éstos tienen el derecho de dejar el servicio dando un preaviso de seis meses); *Cuba* – ICE, 1989, pág. 84 (disposiciones del art. 145 del Código Penal de 1979 que permitía sancionar con pena de privación de la libertad al funcionario público que abandonase sus funciones o actividades mientras no se le notificara legalmente la aceptación de la renuncia, no figura en el Código Penal promulgado por la ley núm. 62, de 29 de diciembre de 1987); *Países Bajos* – ICE, 1999, pág. 149 (la Ley sobre Flexibilidad y Seguridad (Stb. 300), de 14 de mayo de 1998, derogó la disposición del art. 6 del decreto extraordinario, de 1945 (relaciones de trabajo), por la que se exigía a los trabajadores obtener la autorización de la oficina de empleo local para poner fin a su relación de trabajo); *Zambia* – ICE, 1994, pág. 162 (el reglamento (enmienda) sobre preservación de la seguridad pública, de 1990, ha derogado el art. 40 del reglamento sobre la preservación de la seguridad pública, en virtud del cual podía prohibirse a los funcionarios dejar su empleo); ICE, 1999, pág. 165 (el reglamento (enmienda núm. 2) sobre preservación de la seguridad pública, de 1993 ha derogado el art. 41 del reglamento sobre preservación de la seguridad pública en virtud del cual podría prohibirse a los empleados en determinados servicios dejar su empleo).

que los miembros de cooperativas agrícolas o granjas colectivas no podían dejar estas entidades sin el acuerdo de su asamblea general, se ha modificado la legislación, y en virtud del Código del Trabajo y los estatutos tipo de las granjas colectivas tienen el derecho de terminar la relación de trabajo y retirarse de dichas entidades²⁵³.

5. Privatización de cárceles y trabajo penitenciario

98. El artículo 2, párrafo 2, c), del Convenio excluye de la definición del trabajo forzoso contenida en el artículo 2, párrafo 1, «cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo, en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado. Los párrafos siguientes deben ser leídos conjuntamente con los párrafos precedentes sobre este tema²⁵⁴.

99. La excepción del trabajo penitenciario se debe a que el encarcelamiento estaba históricamente relacionado con el trabajo obligatorio de varios tipos que los presos debían efectuar en un comienzo, en tanto que castigo o represalia. Posteriormente se asimiló a una forma de rehabilitación tal como se expone en la memoria de la OIT sobre el trabajo penitenciario²⁵⁵. Al adoptar la disposición según la cual el trabajo penitenciario es exceptuado del ámbito de aplicación del Convenio a condición de que dicho individuo «no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado», la Conferencia rechazó expresamente una enmienda que habría permitido ceder mano de obra penitenciaria a empresas privadas encargadas de la ejecución de obras públicas²⁵⁶. Por consiguiente no basta limitar el empleo de la mano de obra penitenciaria a trabajos de interés público, puesto que las empresas privadas no deben en ningún caso utilizar esta mano de obra, cualquiera que sea el tipo de trabajo realizado.

100. Desde el último Estudio general en la materia, se ha venido observando en algunos Estados Miembros una tendencia que incluye dos fenómenos relacionados y que ha tenido un efecto considerable en la aplicación del Convenio. Uno de ellos es que es cada vez más frecuente la práctica de que los reclusos en las cárceles administradas por el Estado trabajen para empresas privadas, dentro y fuera del recinto penitenciario; el otro es que en algunos casos se ha subcontratado a empresas privadas la administración de las cárceles y los reclusos trabajan en las prisiones para cumplir finalidades de producción. Esto tiene efectos evidentes en la aplicación del Convenio, en particular del apartado c) del párrafo 2 del artículo 2. La Comisión ha observado que la tendencia hacia mayor utilización de la mano de obra penitenciaria por el sector privado que se registra en

²⁵³ Países que han ratificado el Convenio: *Belarús* – ICE, 1990, pág. 89 (en los estatutos tipo de las granjas colectivas, de 23 de marzo de 1988, se prevé la libertad de los miembros de las granjas colectivas de renunciar mediante una notificación presentada por escrito con tres meses de antelación); *Bulgaria* – ICE, 1990, pág. 90 (en virtud del art. 342 del Código del Trabajo, de 1987, el cooperativista puede terminar su relación jurídica de trabajo con una notificación previa de 30 días y, en algunos casos, sin ella); *Federación de Rusia* – ICE, 1990, pág. 130 (observación dirigida a la URSS): (el reglamento tipo para las granjas colectivas, adoptado el 23 de marzo de 1988, prevé la libertad de dimitir reconocida a los miembros mediante un aviso presentado por escrito con antelación de tres meses); *Ucrania* – ICE, 1990, pág. 129 (el reglamento tipo para las granjas colectivas prevé que los miembros tienen derecho a dimitir mediante una notificación previa de tres meses).

²⁵⁴ Véanse párrs. 48-61 *supra*.

²⁵⁵ Véase nota de pie de pág. 92.

²⁵⁶ Véase nota de pie de pág. 106.

algunos países es atribuida por parte de los Estados a la necesidad de generar ingresos con el fin de reducir los gastos de una población penitenciaria que aumenta, o a objetivos de capacitación con fines de rehabilitación, o para ofrecer a los reclusos fuentes de ingresos en los que puedan efectuarse descuentos para sufragar los gastos familiares de los interesados o indemnizar a sus víctimas²⁵⁷.

101. El trabajo de los reclusos para entidades privadas con fines de producción se lleva a cabo con arreglo a diferentes acuerdos en sectores que van desde la agricultura y la ganadería y las manufacturas textiles a la producción de piezas de ordenador y los sistemas de reservas de vuelo de las compañías aéreas²⁵⁸. El aumento del número de establecimientos penitenciarios en manos de particulares y la mayor participación del sector privado en la utilización del trabajo carcelario puede verse igualmente relacionado con la tendencia general de la economía a la privatización, a la subcontratación, y a la asociación de empresas públicas y privadas²⁵⁹. Esta tendencia puede observarse tanto en los países vinculados por el Convenio²⁶⁰ como en los Estados que no lo han ratificado²⁶¹.

²⁵⁷ ICE – Informe general, 2001, párr. 144.

²⁵⁸ En el Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 2001 («Alto al trabajo forzoso») se señala que «algunos países recurren cada vez más al trabajo penitenciario privatizado, en virtud de diferentes acuerdos. Esta proliferación, que comenzó en los países desarrollados pero se ha extendido a otros, ha dado lugar a problemas graves «en términos de derechos fundamentales así como en términos de competencia desleal». En gran medida, aún queda por determinar y analizar el alcance de las repercusiones de esos acuerdos en el mercado de trabajo libre, a pesar de que dichas prácticas no son nuevas en absoluto. Sin embargo, van en aumento con los servicios de cárcel privados que ahora han hecho su aparición en el mercado internacional» – párr. 189. Véase también OIT: Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, junio de 1998, *Actas Provisionales* núm. 18, párr. 90. Según el Informe global de 2005 («Una alianza global contra el trabajo forzoso»), de los ocho millones, aproximadamente, de presos que se reconoce hay en todo el mundo, 150.000 se hallan en prisiones privadas y no se dispone de datos sobre las personas que pudieran estar trabajando para empleadores privados, párr. 116.

²⁵⁹ Véase Colin Fenwick, *Cuando privatización significa explotación: trabajo carcelario en establecimientos privatizados*, en: Los derechos fundamentales en el trabajo: situación actual y perspectivas, Educación obrera 2001/1, núm. 122, OIT, Ginebra, pág. 43; véase también Colin Fenwick, *Ganancias privadas gracias al trabajo carcelario: Estudios de casos sobre la aplicación del Convenio núm. 29 de la OIT (junio de 2001)* [informe a pedido de la CIOSL con la asistencia de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (OIT/ACTRAV)], parte 1.1. Según el informe, a principios de 2001 existían en el mundo 182 establecimientos penitenciarios en gestión privada en todo el mundo, con capacidad para 141.613 reclusos.

²⁶⁰ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Australia* – desde 1990, se observó una considerable expansión de la participación del sector privado tanto en la gestión de los establecimientos correccionales como en la utilización de trabajo penitenciario en industrias relacionadas con el sector correccional en el país; en 2004-2005 habían prisiones privadas en cinco jurisdicciones (Australia meridional, Nueva Gales del Sur, Queensland, Victoria, Australia occidental). Hasta el 30 de junio de 2005, de 120 establecimientos penitenciarios habían siete prisiones privadas y un establecimiento municipal privado. En promedio, 4.303 prisioneros (17,9 por ciento de la población carcelar australiana se encontraba en establecimientos administrados por el sector privado. (Fuente: *Steering Committee for the review of Government Services Provision, Productivity Commission, Report of Government Services, 2006 (chiffres pour 2004-2005)*); véase también Colin Fenwick, *Ganancias privadas gracias al trabajo carcelario: Estudios de casos sobre la aplicación del Convenio núm. 29 de la OIT (junio de 2001)*, parte 2.1; *Prison Privatisation Report International* No. 68, May/June 2005; *Reino Unido*: en 2005-2006, las prisiones administradas por empresas privadas disponían de más de 10 por ciento de puestos disponibles con 11 cárceles privadas por cuatro empresas diferentes y cuatro acuerdos de gestión mixta entre el servicio penitenciario público y HMP Buckley – HMP Manchester – Blakenhurst – HMP Peterborough que abrió en marzo de 2005 es la primera cárcel que alberga prisioneros de ambos sexos. (Fuente: *National offender Management Service, Office for Contracted Prisons, Statement of Performance and Financial Information – April 2005 – March 2006*); véase también Colin Fenwick *Ganancias privadas gracias al trabajo carcelario: Estudios de casos sobre la aplicación del Convenio núm. 29 de la OIT (junio de 2001)*, parte 6.1.; *Prison Privatisation Report International*, núm. 38, febrero/marzo de 2001. El trabajo en las cárceles del Reino Unido es obligatorio; los reclusos trabajan tanto dentro de los establecimientos penitenciarios, de administración pública o privada, como fuera de ellos.

102. La Comisión, plenamente consciente de la importancia de esta cuestión relativa a la aplicación del Convenio, había solicitado a los gobiernos de los Estados vinculados con ese instrumento que incluyesen en sus memorias comunicadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT informaciones sobre el estado actual de la legislación y la práctica con relación a los puntos siguientes: si existen prisiones administradas por empresas privadas, con fines de lucro o de otro orden; si los contratistas privados asignan a los prisioneros a trabajar dentro o fuera del recinto carcelario, sea bajo la responsabilidad del contratante o de otra empresa. Además, la Comisión formuló un cierto número de preguntas relativas a las condiciones con arreglo a las cuales se aplicaban esas disposiciones, de ser el caso²⁶². Las respuestas a esas preguntas han sido

²⁶¹ Por ejemplo, países que no han ratificado el Convenio: *Canadá* – el Gobierno indica en su memoria de 1997 comunicada en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, que en el Canadá no existían establecimientos penitenciarios administrados por empresas privadas, aunque los reclusos trabajaban para dichas empresas. En el ámbito federal, las empresas privadas que deseaban obtener acceso a la mano de obra penitenciaria debían realizarlo a través del CORCAN. En enero de 2006 en su publicación «Productividad para la asociación destinadas a los asociados potenciales del sector privado, CORCAN describe tres modelos de «asociación» por lo cuales permite a las empresas privadas, obtener el trabajo de los prisioneros indicando, en particular que «CORCAN administra a los delincuentes y suministra la instalación». Según el Prison Privatisation Report International (informe internacional sobre la privatización de las cárceles), la empresa Management & Training Corporation's (MTC) una sucursal en Utah de una empresa canadiense, denominada Management and Training Corporation Canada (MTCC), fue elegida para encargarse de la administración del Central North Correctional Centre en mayo de 2001 como parte de un programa piloto de cinco años. Tras el vencimiento del contrato con la MTCC (el 10 de noviembre de 2006) el gobierno de Ontario transferiría el funcionamiento del Central North Correctional en Penetanguishene al sector público (Prison Privatisation Report International, núm. 71/72, diciembre de 2005 – abril de 2006). El Gobierno confirmó esta información en su memoria de 2006, en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT; *Estados Unidos*: según la memoria de 2006, comunicada por el Gobierno en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT más de 30 Estados tienen actualmente leyes que permiten privatizar las cárceles públicas. Los prisioneros de las cárceles federales o estatales administradas por empresas privadas pueden ser obligados a trabajar. El Gobierno indicó en su memoria de 1997 que aproximadamente 77.000 personas se encontraban en cárceles administradas por empresas privadas, una cifra que representaba alrededor del 4 por ciento de la población carcelaria del país; las cárceles estatales y locales han incrementado la práctica de subcontratar el trabajo de los reclusos para compañías privadas, autorizadas legalmente desde 1990 en 30 estados, según informa el Departamento de Justicia; la administración de las cárceles por empresas privadas ha aumentado constantemente desde mediados de la década de 1980 y, en 2001, los Estados Unidos contaban con el mayor número de establecimientos carcelarios administrados por compañías privadas en el mundo y el número mayor de reclusos en establecimientos penitenciarios administrados por empresas privadas; al 31 de enero de 2001, existían 153 establecimientos administrados por empresas privadas en 33 diferentes estados de los Estados Unidos; véase también Colin Fenwick, *Ganancias privadas gracias al trabajo carcelario: Estudios de casos sobre la aplicación del Convenio núm. 29 de la OIT (junio de 2001)*, parte 7.1.2). Según la Oficina de Estadísticas de la Justicia, en los 12 meses anteriores a junio de 2005, el número de prisioneros en los establecimientos administrados por empresas privadas pasó de 98.570 a 101.228, o sea un aumento de 27 por ciento en relación con el año anterior. En total los establecimientos privados albergaban 6,7 por ciento de todos los prisioneros, a nivel de los Estados y a nivel federal contra 6,6 por ciento a mediados de 2004. El sistema federal contaba con el más alto número de prisioneros, 26.544, en las cárceles privadas: Texas (15.414), Oklahoma (5.812) y Florida (5.423). En cuatro de los Estados del oeste, al menos 25 por ciento de la población carcelar se encontraba en las cárceles privadas (*Bureau of Justice Statistics Bulletin, Prison and Jail Inmates at Mydyear 2005*, May 2006, NCJ 213133, US Department of Justice, Office of Justice Programs; véase también *Prison Privatisation Report International*, N°70, Sep-Nov 2005).

²⁶² La Comisión de Expertos solicitó la información siguiente: i) si existen prisiones administradas por empresas privadas, con fines de lucro o de otro orden; ii) si los contratistas privados asignan a los prisioneros a trabajar dentro o fuera del recinto carcelario, sea bajo la responsabilidad del contratante o de otra empresa; iii) si individuos particulares son admitidos a los recintos carcelarios de cualquier tipo por las autoridades de la prisión con el propósito de contratar a prisioneros para empleos; iv) si se permite el empleo de prisioneros sea por autoridades públicas o para empresas privadas fuera del recinto carcelario; v) las condiciones en las que se produce el empleo en cualquiera de las formas arriba mencionadas en relación con la remuneración (indicando el nivel de remuneración y comparándolo con el salario mínimo aplicable normalmente a dicho trabajo), beneficios acumulables (tales como derecho de pensión y compensación laboral), cumplimiento de la legislación sobre higiene y seguridad y otras condiciones de trabajo (por ejemplo, a través de la inspección del trabajo), y cómo se determinan estas condiciones; vi) cuál es la fuente de cualquier remuneración (si de fondos particulares o públicos) y para qué propósito debe o puede ser aplicado (por ejemplo, para el uso personal del prisionero o si está sujeto a deducciones obligatorias); vii) a quién beneficia el producto del trabajo del prisionero y cualquier

examinadas cuidadosamente por la Comisión, junto con la demás información disponible en la materia procedente de países vinculados por el Convenio, y se han reflejado en las observaciones formuladas por la Comisión en virtud del artículo 22, de la Constitución. La Comisión también ha tomado nota de las opiniones y comentarios formulados por algunos delegados en las discusiones que tuvieron lugar en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, al considerar la observancia del Convenio en determinados países, así como en las discusiones generales de la Comisión de la Conferencia en 1998, 1999 y 2001. Además, la Comisión ha tenido en cuenta las informaciones recibidas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, en 1997 y 2006 de países no ratificantes que contribuyeron a proporcionar un panorama general a este respecto de la legislación y la práctica en los Estados Miembros.

103. El trabajo penitenciario puede ser utilizado por las empresas privadas en muchos casos, especialmente:

- a) Reclusos que trabajan para una empresa privada como parte de un programa de educación o formación con fines de capacitación.
- b) Reclusos que trabajan en talleres dentro del establecimiento penitenciario para elaborar productos que se venden a empresas privadas en el mercado libre o en la prestación de servicios. Esta venta puede efectuarse directamente por los reclusos o por medio de un organismo público o ente privado como parte, o no, de un programa de liberación anticipada.
- c) Reclusos que pueden trabajar fuera de la cárcel por cuenta de un ente privado como parte de un programa de preparación para la libertad anticipada.
- d) Reclusos que trabajan dentro de la cárcel administrada por entes privados para contribuir a su funcionamiento.

También pueden existir otras combinaciones o cambios en los acuerdos relativos al trabajo penitenciario concertados entre las autoridades públicas y entes privados. Pueden comprender relaciones triangulares entre las autoridades públicas, entes privados y el recluso como ha señalado ya la Comisión²⁶³, empresas mixtas, asociaciones de entidades públicas y privadas u otras modalidades de acuerdos.

104. Al examinar la privatización de las cárceles y el trabajo penitenciario se enfatizó frecuentemente la excepción al trabajo forzoso que constituye el trabajo penitenciario establecida en los términos del artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio, y separadamente se ha considerado la aplicación de la definición del trabajo forzoso del artículo 2, párrafo 1. Este enfoque parece apropiado para examinar la situación, dadas las diferentes modalidades que pueden encontrarse en la privatización de las cárceles y el trabajo penitenciario.

105. Al examinar las condiciones prescritas en el artículo 2, párrafo 2, c), del Convenio²⁶⁴, la Comisión recordó que el trabajo o servicio que se exija a una persona en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial está excluido del ámbito del Convenio sólo si se cumplen dos condiciones, a saber, «que este trabajo o servicio se

excedente del beneficio que se deriva de éste, después de la deducción de los costos y cómo es desembolsado; viii) cómo se garantiza el consentimiento de los prisioneros concernidos para que éste sea libre de amenaza de una pena cualquiera, incluyendo la pérdida de privilegios u otras desventajas que puedan resultar de una negativa a trabajar (ICE, 1999, observación general sobre el Convenio núm. 29, pág. 113).

²⁶³ ICE – Informe general, 2001, párr. 116; ICE – Informe general, 1998, párr. 118.

²⁶⁴ Véanse los párrs. 53-55 *supra*.

realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no se ha cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado». Ambas condiciones son necesarias para dar cumplimiento al Convenio. Si una de las dos condiciones no se cumple, la situación no queda excluida del ámbito del Convenio, y el trabajo obligatorio exigido en esas circunstancias de una persona condenada, queda prohibido en virtud del artículo 1, párrafo 1, del Convenio ²⁶⁵.

106. Tal como la Comisión lo observara en comentarios anteriores sobre el Convenio ²⁶⁶, las disposiciones del Convenio que prohíben que un recluso sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado no se limita al trabajo realizado fuera de los establecimientos penitenciarios sino que también se aplica a los talleres administrados por empresas privadas dentro de las cárceles ²⁶⁷, y de que, a fortiori, la prohibición abarca todo el trabajo organizado por las prisiones administradas por compañías de carácter privado ²⁶⁸.

107. Conviene observar que las disposiciones del artículo 2, 2), c) no se limitan a un tipo particular de relación jurídica. Por ello, no se limitan a los casos en los que se crea una relación jurídica entre el recluso y la empresa, sino que también abarcan situaciones en las que no existe esa relación y el recluso tiene una relación directa únicamente con la prisión ²⁶⁹.

108. Tratándose de la privatización de las cárceles o de trabajo penitenciario la Comisión ha observado que la relación entre la autoridad pública y la empresa privada es una relación triangular. En efecto hay una relación directa, generalmente contractual entre la autoridad pública y la empresa privada que tiene por objeto el trabajo del recluso y otra relación entre la autoridad pública y el prisionero. Generalmente no hay acuerdo entre la compañía privada y el prisionero. En ese caso el prisionero puede ser considerado como «cedido» a la empresa privada en relación con la realización del trabajo o la prestación de servicios. Una situación comparable se presenta en el caso de las agencias de trabajo temporal donde no hay relación directa entre el trabajador y la empresa utilizadora de mano de obra. Por el contrario existe una relación contractual entre la agencia y la empresa utilizadora así como también entre la agencia de trabajo y el trabajador. Hay sin embargo dos diferencias que tienen una incidencia directa en la aplicación del Convenio: el trabajador temporal está amparado por un contrato de trabajo y por la protección que garantiza el derecho del trabajo, lo que no ocurre actualmente en el caso del trabajo penitenciario obligatorio; además, el trabajo penitenciario es una mano de obra «cautiva» en el pleno sentido del término. En efecto, contrariamente a los trabajadores temporales, estos trabajadores no tienen acceso, ni en derecho, ni en la práctica, a otro empleo fuera del ámbito carcelario. Además, en la mayoría de los casos ninguna legislación laboral se aplica a su trabajo. Así, si el preso es obligado a trabajar

²⁶⁵ Véase el párr. 55 *supra*. Por ejemplo, en los comentarios que viene formulando desde hace muchos años sobre la legislación y la práctica *Alemania*, la Comisión había tomado nota de que, contrariamente a lo dispuesto en el Convenio, los reclusos son cedidos o puestos a disposición de empresas privadas. La Comisión señaló que el hecho de que los reclusos permanezcan todo el tiempo bajo la autoridad y control de la administración de la prisión no impide que sean «cedidos a» empresas privadas, una práctica designada en el artículo 2, 2), c), del Convenio, como incompatible con ese instrumento (véase por ejemplo, ICE, 2006).

²⁶⁶ Véanse *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 98; ICE – Informe general, 1998, Acciones dirigidas a la eliminación del trabajo forzoso, párr. 117; ICE – Informe general, 2001, párr. 86.

²⁶⁷ Véanse, por ejemplo: *Alemania* – ICE, 2006, pág. 143; *Austria* – ICE, 1999, pág. 118; ICE, 2002, pág. 113; ICE, 2005, pág. 142; véase también nota 125.

²⁶⁸ Véanse, *Australia* – ICE, 1999, pág. 116 y *Reino Unido* – ICE, 1994, pág. 139, e ICE, 1998, pág. 135.

²⁶⁹ ICE – Informe general, 1998, párr. 118; véase también *Alemania* – ICE, 1999, págs. 114 y 115.

por cuenta de alguna empresa privada, en algunas situaciones la relación triangular, en la cual el trabajo del prisionero es objeto de un contrato entre la administración de la prisión y una compañía privada corresponde a lo prohibido en el artículo 2, párrafo 2, c), y es incompatible con el Convenio ²⁷⁰.

109. Aunque las prácticas relativas a la participación del sector privado en los sistemas de trabajo penitenciario varían considerablemente según el país de que se trata, la Comisión consideró posible realizar una comparación paradigmática entre los sistemas de trabajo penitenciario a los que estaban asociadas las empresas privadas que se describen en la Memoria de la OIT sobre el Trabajo Forzoso ²⁷¹, y los casos característicos de «privatización del trabajo penitenciario» que son actualmente objeto de los comentarios formulados dentro del marco del Convenio. Por ejemplo, la descripción del «sistema especial de trabajo por empresas» mencionado en el párrafo 57, c) *supra* ²⁷² corresponde a la práctica seguida actualmente en algunos países, mientras que en los países con cárceles administradas por empresas privadas, estas prácticas corresponden en general, salvo en uno de sus aspectos, al «sistema de arrendamiento» al que se hace referencia en el párrafo 57, a) *supra* ²⁷³ en particular, las obligaciones de las cárceles privadas comprenden el alojamiento, la alimentación, el vestido y la custodia del recluso a cambio de lo cual adquieren el derecho a utilizar su trabajo; también se prevén inspecciones periódicas por funcionarios del Estado. La única diferencia estriba en que, en la época de la Memoria de la OIT, el contratista privado debía pagar al Estado una suma per cápita convenida mientras que hoy es a menudo el Estado que subsidia la compañía privada, que es a menudo una empresa multinacional.

110. Sin embargo, el artículo 2, párrafo 2, c), del Convenio se refiere a la vez a los casos en que reclusos se «ceden», y a los casos en que «se ponen a disposición» de contratistas privados. La Comisión observó anteriormente que la obligación de trabajar del prisionero en una empresa privada no se ve afectada por la cuestión de si el contratista remunera al Estado o el Estado subvenciona al contratista. En efecto cuando la empresa privada remunera al Estado el prisionero es objeto del acuerdo y es «cedido» a la empresa privada a cambio de la suma recibida. Por otra parte cuando el Estado subsidia la empresa privada el prisionero es «puesto a la disposición» de la empresa privada para

²⁷⁰ Véase ICE – Informe general, 1998, párr. 118.

²⁷¹ Véase párr. 58 *supra*. La Comisión estimó que esta perspectiva histórica es útil, porque, aunque pueden haber cambiado ciertas formas de trabajo penitenciario con los años, los problemas básicos que plantea la asociación de contratistas privados al trabajo penitenciario ya habían sido considerados al adoptar el Convenio (ICE – Informe general, 2001, párr. 146).

²⁷² Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Alemania* – ICE, 2001, pág. 108; la Comisión observó de que en virtud de la legislación en vigor, los prisioneros pueden estar obligados a trabajar en talleres administrados por empresas privadas dentro de las prisiones estatales; además, señaló que la práctica de Alemania a este respecto corresponde exactamente a la descripción dada por la OIT, en la Memoria sobre el trabajo penitenciario, del «sistema especial de contratos», un sistema en el cual el trabajo de las prisiones es cedido a contratistas privados; véase también ICE – Informe general, 2001, párr. 100). *Austria* – ICE, 2005, págs. 142 y 143; la Comisión ha señalado que en virtud de la legislación en vigor, los reclusos pueden ser cedidos a empresas del sector privado que pueden utilizar la mano de obra penitenciaria en talleres y lugares de trabajo de administración privada, tanto dentro como fuera de las prisiones en el marco de contratos firmados entre la prisión y las empresas del sector privado; la Comisión observó que los contratos de cesión de mano de obra penitenciaria a las empresas privadas en *Austria* corresponden en todos los aspectos a lo que se prohíbe en el artículo 2, 2), c), es decir, que una persona sea «cedida» a una compañía privada; las obligaciones mutuas entre la administración de prisiones y la empresa privada son inherentes a dichos acuerdos de cesión; la descripción del «sistema especial de trabajo por empresas» a la que se hace referencia en la Memoria de la OIT sobre la mano de obra penitenciaria, corresponde a la práctica seguida actualmente en Austria (ICE – Informe general, 2001, párr. 100);

²⁷³ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Australia, Reino Unido* – ICE – Informe general, 2001, párr. 100; véase también nota 260 *supra*.

la prestación del trabajo. La Comisión ha concluido que, a los efectos del Convenio, ninguna de estas situaciones configura la excepción ya que en el primer caso el recluso se «cede» al contratista privado y en el segundo se «pone a disposición» de este último²⁷⁴.

111. La cuestión de la dirección en que los pagos se efectúan entre el Estado y los contratistas privados conduce a la cuestión de los beneficios o utilidades, teniendo en cuenta la argumentación según la cual en algunos casos de cárceles administradas por empresas privadas con contratos del Estado, estas empresas no obtienen supuestamente beneficios del trabajo de los prisioneros. La Comisión observó que, en la práctica actual, las empresas que administran cárceles privadas son empresas comerciales que a menudo se cotizan en la Bolsa, y la falta de supuestos beneficios es consecuencia de un acuerdo entre el Estado y cada administrador privado de prisiones con arreglo al cual dicho administrador ha de cerciorarse de que todos los beneficios procedentes del trabajo penitenciario han de consignarse por separado de los beneficios generales de dicho administrador, y con arreglo al cual todo beneficio resultante de este trabajo ha de reinvertirse en esta actividad o gastarse de otra manera aprobada por el Estado. La Comisión indicó a este respecto que la forma en que pueden utilizarse los beneficios obtenidos por el administrador de prisiones no guarda relación con la necesidad de cumplir con la condición establecida en el artículo 2, párrafo 2, c), del Convenio, a saber, que el individuo no sea «cedido» o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado»²⁷⁵.

112. Otra condición que debe ser cumplida para excluir el trabajo penitenciario del ámbito de aplicación del Convenio en virtud del artículo 2, párrafo 2, c), es la «vigilancia y control de las autoridades públicas». Como antes indicado²⁷⁶, la razón de esta exigencia es asegurar que las condiciones de trabajo de los presos sean determinadas por las autoridades públicas, en la medida en que éstos no necesariamente ejercen todos los derechos de los trabajadores libres y que estas condiciones se enmarquen dentro de límites aceptables. Parece evidente que en las cárceles sujetas a la administración privada, la empresa no sólo utiliza el trabajo penitenciario sino que inevitablemente esté investida, en derecho y en la práctica, de una parte importante de la autoridad que de acuerdo con el Convenio debe ser ejercida por la autoridad pública²⁷⁷. La Comisión tuvo ocasión de observar a este respecto que sería conveniente examinar detenidamente la práctica de la vigilancia y control de la autoridad pública, dado que el Convenio no permite la plena delegación de las facultades de vigilancia y control a una empresa privada²⁷⁸. Como se ha indicado anteriormente²⁷⁹. La Comisión consideró también que si la supervisión y control se limitan a una inspección periódica de los establecimientos, ello por sí mismo no se corresponde con las exigencias del Convenio en relación a la supervisión y control²⁸⁰. La supervisión y control debe ser efectiva, regular y sistemática y puede ser ejercida recurriendo a la inspección del trabajo estatal.

²⁷⁴ Véase párr. 68 *supra*.

²⁷⁵ Véase ICE – Informe general, 2001, párrs. 124 a 126; véase también *Australia* – ICE, 1999, págs. 116 y 117.

²⁷⁶ Véase el párr. 53 *supra*.

²⁷⁷ Véase ICE – Informe general, 1998, párr. 121; véase también *Francia* – ICE, 1996, pág. 88, ICE, 1995, pág. 97.

²⁷⁸ Véase *Australia* – ICE, 1999, pág. 117.

²⁷⁹ Véase párr. 53, *supra*.

²⁸⁰ Véase ICE – Informe general, 1998, párr. 124.

113. En resumen sobre este punto, es difícil considerar que la situación de los prisioneros que trabajan en cárceles privatizadas o para empresas privadas constituya o pueda constituir la excepción prevista en el artículo 2, 2, c), del Convenio. Sin embargo, un elemento importante debe tomarse en cuenta, a la luz de la definición del trabajo forzoso del artículo 2, 1, del Convenio, a saber, si el prisionero se ofreció *voluntariamente* para realizar el trabajo.

114. Como antes se indicara en los párrafos 59 y 60 la Comisión ha considerado que únicamente cuando existan las garantías necesarias para asegurar que los prisioneros aceptan *voluntariamente* el trabajo, libres de presión o amenaza de sanción alguna, como lo exige el artículo 2, párrafo 1, del Convenio, dicho trabajo no estaría comprendido en el campo de aplicación del Convenio. Sin embargo, habida cuenta de la situación de cautividad, plantea pues la cuestión de saber si los reclusos pueden realizar un trabajo para el cual se hayan ofrecido *voluntariamente* sin la amenaza de pena alguna. La pena puede consistir en la pérdida de un derecho o privilegio (ventaja) o como en el caso en que una evaluación negativa del comportamiento del preso es tomada en cuenta para rechazar una reducción de la pena.

115. En consecuencia, la Comisión considera que en tal situación de cautividad es necesario obtener el consentimiento formal del prisionero para trabajar cuando el trabajo es realizado para empresas privadas en las cárceles del Estado o en las prisiones privatizadas. Sin embargo, tal consentimiento formal, ya que es dado en un contexto de privación de libertad con opciones limitadas, debería otorgarse por escrito. La Comisión ha concluido, en consecuencia, que es necesario que ciertos indicadores cuidadosamente examinados, autenticquen o confirmen la expresión del libre consentimiento, otorgado con conocimiento de causa.

116. La Comisión recuerda que el indicador más fiable de la voluntariedad del trabajo es que las condiciones en las cuales se realiza ese trabajo sean semejantes a las condiciones de una relación libre de trabajo. Los factores que deben ser tomados en cuenta en ese caso comprenden niveles de salarios (dejando margen para descuentos y cesiones), seguridad social y seguridad y salud ocupacional²⁸¹. Si bien es posible aceptar ciertas diferencias en las tasas de salarios y prestaciones de seguridad social, todos los prisioneros deben beneficiarse de la misma protección en materia de salud y seguridad.

117. Al considerar la forma en que las condiciones podrían aproximarse a una relación de trabajo libre, cabe recordar que, en el mercado de trabajo libre, los salarios, con arreglo a las disposiciones de los artículos 8 y 10 del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), sólo podrán estar sujetos a descuentos «en las condiciones y dentro de los límites fijados» por la legislación nacional²⁸². También pueden efectuarse descuentos en la remuneración de los reclusos por concepto de alojamiento y comidas, o ésta puede reducirse para tener en cuenta tales gastos, en condiciones estrictamente controladas por las autoridades públicas.

²⁸¹ Véase ICE – Informe general, 2001, párrs. 128 a 143; ICE, 2002, observación general sobre el Convenio núm. 29, párr. 10.

²⁸² Con arreglo al art. 10, párr. 2, del Convenio núm. 95, en numerosos países el salario «deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y su familia». Para los reclusos ocupados en empresas privadas o a los que se asigna trabajar para ellas, esto significa que sus salarios también pueden ser objeto de «embargo o cesión» para satisfacer las reclamaciones de indemnización de sus víctimas y cumplir con sus obligaciones en materia de pensión compensatoria entre cónyuges o de otra naturaleza, pero la satisfacción de estas obligaciones sería ilusoria si se mantuvieran tasas de remuneración en condiciones de explotación.

118. En relación con la cuestión de saber si el trabajo es realizado en condiciones próximas de una relación libre de trabajo, la Comisión toma nota de la opinión expresada por algunos gobiernos según la cual un factor pertinente para el nivel de salarios es que el trabajo realizado por los prisioneros difiere del trabajo realizado en el mercado libre. Es frecuente que no haya continuidad en el trabajo; éste puede ser interrumpido por otros programas penitenciarios; la duración de las sentencias varía considerablemente, y puede haber aumento de los costos para las empresas privadas al tener que formar continuamente a los nuevos prisioneros cuando comienzan a trabajar.

119. La Comisión, al afirmar que las condiciones semejantes a una relación libre de trabajo «es el más fiable indicador» no se ha referido a otros factores que permitan autenticar el consentimiento formal y su carácter voluntario. Pueden haber otros factores que puedan considerarse objetivos y ventajas «medibles» y que beneficien al prisionero como resultado de la realización del trabajo. Estas ventajas pueden incluir la adquisición de nuevas competencias que el prisionero podrá utilizar al ser liberado; la posibilidad de hacer el mismo tipo de trabajo al ser liberado, la oportunidad de trabajar en grupo en un medio ambiente controlado que les capacita para desarrollar el trabajo en equipo. Estos factores y otros similares no deben ser considerados aisladamente sino en su conjunto al determinar si el consentimiento es otorgado libremente y con conocimiento de causa. Además, la autenticación de la voluntariedad debería examinarse en el marco de la supervisión ejercida por las autoridades públicas y, podría igualmente comprender el control por los tribunales. La supervisión deber ser efectiva regular y sistemática. En particular no debería ser confiada únicamente a la empresa privada sino que debe ser la responsabilidad de la autoridad pública.

120. La cuestión del consentimiento formal y de su carácter voluntario en un medio carcelario requiere que se considere si el trabajador para el cual se ha dado el consentimiento es realizado en condiciones que aproximan de una relación libre de trabajo, que es el más fiable indicador para autenticar el carácter voluntario del consentimiento. Otras ventajas «medibles» y objetivas en beneficio del prisionero, que resultan de la realización del trabajo pueden igualmente ser tomadas en cuenta. Es necesario que el conjunto de todos estos factores sean tomados en cuenta y evaluados por la autoridad pública.

121. Otra cuestión planteada por un gobierno es que no todas las prisiones en el país son privadas y que «sería inequitativo tratar a los prisioneros de las cárceles privadas mejor que los prisioneros de las cárceles públicas»²⁸³. Se ha igualmente señalado por ciertos gobiernos que las mismas regulaciones o instrucciones se aplican a las cárceles que sean administradas por el Estado o por empresas privadas²⁸⁴. La Comisión considera que la diferencia de la protección y condiciones entre las prisiones privatizadas y estatales plantea cuestiones más amplias en relación con el trato del trabajo de los prisioneros. La Comisión observa que el Convenio trata de la utilización del trabajo penitenciario y no del trato de los prisioneros en general que es de la responsabilidad del Estado.

122. En conclusión, la Comisión considera que es posible que los gobiernos puedan aplicar plenamente el Convenio núm. 29 al organizar o poner en práctica un sistema de trabajo privatizado, pero han de hacerlo en el entendimiento de que esta forma de trabajo precisa requisitos adicionales, un análisis detenido y mayor información acerca de cómo

²⁸³ Véase *Australia* – ICE, 2004, pág. 132.

²⁸⁴ *Australia* – ICE, 2004, pág. 132; *Reino Unido* – ICE, 2004, pág. 175.

se aplica el Convenio en tales casos²⁸⁵. La elección de la privatización es competencia del Estado y si éste decide tener prisiones privadas puede hacerlo mientras que se garantice el respeto de las exigencias del Convenio. Es necesario proteger a una mano de obra cautiva que compite cada vez más directamente en el mercado de trabajo libre, así como evitar una competencia desleal con los trabajadores libres. Las cuestiones sobre el carácter voluntario del trabajo, seguirán siendo cuestiones que exigirán un examen cuidadoso de los Estados que tratan de conciliar las exigencias del Convenio y su situación nacional. La Comisión proseguirá el examen de la aplicación del Convenio en tales situaciones. Como se ha indicado anteriormente, algunos países han realizado progresos hacia el pleno cumplimiento del Convenio en la administración de las cárceles privatizadas adoptando medidas, en la legislación y en la práctica, de manera que las condiciones del trabajo de los prisioneros para el sector privado se aproximen progresivamente a las que se aplican a los trabajadores libres²⁸⁶; la Comisión ha solicitado a otros que adopten medidas a estos efectos²⁸⁷. La Comisión espera que se verifiquen continuos progresos en este sentido y espera que las indicaciones proporcionarán una orientación útil sobre la manera en que debería aplicarse el Convenio, tanto en beneficio de los Estados Miembros que lo hayan ratificado, como de aquellos que contemplen esa posibilidad.

6. Pena de prestación de trabajo de utilidad pública

123. En los últimos años la Comisión observó que varios países, principalmente de Europa y de Africa, adoptaron legislaciones encaminadas a incluir en el sistema penal una nueva sanción: la pena de prestación de trabajo de utilidad pública. En varias ocasiones la Comisión solicitó a los gobiernos información adicional acerca de las modalidades de aplicación de esta legislación, en la medida en que la pena de prestación de trabajo de utilidad pública podía incidir en la aplicación del Convenio.

124. La pena de prestación de trabajo de utilidad pública se caracteriza principalmente por ser una alternativa a la pena de prisión. Cuando se reconoce al reo culpable de un delito y le es aplicable una pena de prisión, generalmente de breve duración, el tribunal puede proponer o imponer que se sustituya esa pena por otra de prestación de trabajo. La persona así condenada queda en libertad y, a cambio, se ve obligada a realizar determinado número de horas o días de trabajo²⁸⁸. El trabajo realizado en cumplimiento de esa condena se caracteriza por revestir un interés general, en el sentido de que es útil para la comunidad. Por este motivo, el trabajo se suele realizar en beneficio del Estado, de las administraciones, de las colectividades territoriales, de las entidades y de los

²⁸⁵ Un Gobierno (país que no ha ratificado el Convenio: *Canadá*) en su memoria comunicada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT expresó su preocupación en relación con las explicaciones dadas por la Comisión sobre el art. 2, párr. 2, c), del Convenio en relación con el papel desempeñado por el sector privado y expresó la opinión de que el resultado es «que casi todas las modalidades del trabajo penitenciario que impliquen la participación de la empresa privada constituirían una violación del Convenio (véase párr. 26 *supra*). La Comisión ha señalado en varias ocasiones que, a pesar de la prohibición expresa de ceder o poner a disposición de personas privadas a los prisioneros a tenor de lo dispuesto en esta disposición, esta situación podría no plantear problemas de aplicación del Convenio si el trabajo es ejecutado en condiciones semejantes a las de una relación libre de trabajo, con el consentimiento del prisionero y con las salvaguardas y garantías antes mencionadas (véanse los párrs. 54 a 61 y 98 a 122).

²⁸⁶ Véanse párr. 61 *supra* y notas 123 y 124.

²⁸⁷ Véanse párr. 61 *supra* y nota 125.

²⁸⁸ A modo de ejemplo, valga indicar que la duración del trabajo puede variar entre 40 y 200 horas en *Luxemburgo*, de 10 a 90 días en *Nicaragua*, de 40 a 400 días en *Nueva Zelandia*, y que esa duración puede alcanzar un máximo de 300 horas en *Túnez*.

servicios públicos, y también de asociaciones. Además, el trabajo de interés general es, por definición, un trabajo gratuito que no da lugar a retribución en beneficio de la persona que lo realiza.

125. La incidencia que la pena de prestación de trabajo de utilidad pública puede tener en la aplicación del Convenio debe examinarse a la luz de la excepción prevista en el párrafo 2, *c*), del Convenio. En virtud del mismo, no se considera trabajo forzoso «cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado». Por consiguiente, para no ser considerado como una forma de trabajo forzoso, el trabajo exigido en cumplimiento de la pena de prestación de trabajo de utilidad pública debe reunir las dos condiciones establecidas en esa disposición del Convenio. La primera de ellas no suele generar dificultad alguna, ya que en las legislaciones que la Comisión ha examinado la pena de prestación de trabajo de utilidad pública es una sanción penal que sólo una instancia jurisdiccional puede imponer. También se cumple la segunda condición, prevista en el párrafo 2, *c*), del artículo 2 del Convenio, cuando la prestación de trabajo de utilidad pública se realiza en beneficio del Estado y entidades que lo integran (administraciones, colectividades territoriales, servicios públicos, establecimientos públicos, etc.). Cuando se reúnen esas dos condiciones, la pena de prestación de trabajo de utilidad pública entra en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el Convenio y no requiere comentarios de la Comisión.

126. La situación es distinta cuando la legislación por la que se instituye la pena prevé que la prestación de trabajo de utilidad pública que debe realizar el condenado puede efectuarse por cuenta de una entidad distinta de una persona jurídica de derecho público. Ahora bien, resulta que en la inmensa mayoría de las legislaciones examinadas la prestación de trabajo de utilidad pública también puede realizarse en beneficio de personas jurídicas de derecho privado, como asociaciones u otras instituciones sin fines de lucro. La Comisión vela entonces por que concurren dos elementos: por una parte, que la persona condenada consienta formalmente en cumplir la pena de prestación de trabajo de utilidad pública y, por otra parte, que las modalidades de realización de ese trabajo estén suficientemente definidas y controladas para garantizar que el trabajo realizado sea, efectivamente, de utilidad pública y que las entidades para las cuales se efectúe, no tengan fines de lucro.

127. El consentimiento de la persona condenada a la pena de prestación de trabajo de utilidad pública suele venir garantizado por la legislación²⁸⁹. La pena de prestación de trabajo de utilidad pública permite a las jurisdicciones sancionar a determinados delincuentes sin enviarles a la cárcel, pues consiste en la realización de obras destinadas en cierta medida a reparar el perjuicio causado a la sociedad por el delito cometido. En vista del objetivo perseguido, se ha considerado en general deseable que la persona condenada consienta formalmente en realizar un trabajo de ese tipo. Así pues, las legislaciones examinadas prevén, por ejemplo, la presencia obligatoria del condenado en el momento de pronunciarse la pena, la obtención de su acuerdo, la posibilidad para el condenado de solicitar esa pena alternativa o, al contrario, de rechazarla. Sólo en pocas

²⁸⁹ Cuando la persona condenada a una pena de prestación de trabajo de utilidad pública no puede realizar ese trabajo que por cuenta de personas jurídicas de derecho público, en virtud del Convenio no procede averiguar si esa persona pudo o no consentir en el cumplimiento de esa pena ya que el trabajo se le exigirá en cumplimiento de las condiciones previstas en el párr. 2, *c*), del art. 2 del Convenio (véase párr. 54).

ocasiones la Comisión se ha visto obligada a pedir a los gobiernos que indiquen si la persona condenada consentía o no en cumplir esa pena o que especificasen la manera en que se emitió dicho consentimiento ²⁹⁰.

128. Según se indicó anteriormente, la legislación permite en la mayoría de los casos que, aparte de realizarse para el Estado e instituciones públicas, el trabajo de utilidad pública se efectúe también en beneficio de personas jurídicas de derecho privado, como asociaciones o instituciones sin fines de lucro ²⁹¹. En esos casos, la Comisión se cerciora de que el trabajo realizado en esas asociaciones e instituciones es realmente de utilidad pública. Se trata de examinar si el trabajo beneficia realmente a la comunidad o si las asociaciones por cuya cuenta se realiza no tienen fines de lucro. La legislación puede prever expresamente que la asociación para la cual se efectúa el trabajo no debe tener fines de lucro ²⁹², o que la realización de las obras no debe subordinarse a la búsqueda de un interés económico ²⁹³. Varios elementos garantizan, por su índole, que el trabajo se dirige efectivamente a su objetivo inicial: las modalidades en que se realiza; el control efectuado por el sistema judicial respecto de las condiciones de cumplimiento de la condena ²⁹⁴ y los criterios utilizados por la autoridad judicial a fin de habilitar a las asociaciones para facilitar un trabajo a las personas condenadas a la pena de prestación de trabajo de utilidad pública ²⁹⁵. Para perfilar su examen de la situación en un país, la Comisión también tendrá que solicitar a los gobiernos la lista de las asociaciones o instituciones habilitadas y ejemplos de los trabajos realizados en cumplimiento de la pena de prestación de trabajo de utilidad pública ²⁹⁶.

²⁹⁰ En la solicitud directa dirigida a la *República Checa* en 2005, la Comisión pidió al Gobierno que indicase si el condenado daba su consentimiento antes de que el tribunal pronunciase el fallo.

²⁹¹ En las legislaciones de las que la Comisión tomó conocimiento hasta ahora no se prevé que la prestación de trabajo de utilidad pública pueda efectuarse en beneficio de una empresa privada.

²⁹² Por ejemplo, en la solicitud directa dirigida a *Burkina Faso* en 2005, la Comisión observó que el condenado consintiente se vería así obligado a realizar un trabajo de utilidad pública, no retribuido, en beneficio de una persona jurídica de derecho público o de una asociación sin fines de lucro reconocida como de utilidad pública.

²⁹³ En la solicitud dirigida a *Croacia* en 2005, la Comisión observó que, según la legislación, la prestación de trabajo de utilidad pública no debía perseguir un objetivo lucrativo.

²⁹⁴ Así por ejemplo en la solicitud directa dirigida a *Mauricio* en 2005, la Comisión observó que competía al tribunal especificar las condiciones de ejecución de la orden de servicios comunitarios — entre otras, el lugar donde el condenado debía realizar el trabajo y el nombre y la dirección de la institución de beneficencia o bien la asociación para la que debía trabajar el condenado. Además, el servicio del período probatorio y de asistencia post-penal, que dependía del Gobierno, es responsable de la supervisión general de las personas objeto de una orden de servicio comunitario.

²⁹⁵ En la solicitud directa dirigida a *Senegal* en 2005, la Comisión observó que correspondía al juez de aplicación de condenas resolver acerca de las solicitudes de habilitación de las asociaciones. Las colectividades públicas, los establecimientos públicos y asociaciones que deseaban la inscripción de trabajos en beneficio de la sociedad también presentaban la solicitud al juez de aplicación de condenas con indicación de la índole y las modalidades de realización de esos trabajos, así como del número de puestos de trabajo que podían ofrecerse. El juez de aplicación de condenas resolvía teniendo en cuenta la utilidad social de los trabajos propuestos y las perspectivas de inserción social y profesional.

²⁹⁶ En la solicitud directa dirigida a *Bélgica* en 2005, después de haber observado que la legislación contenía varias disposiciones encaminadas a enmarcar y controlar las modalidades de ejecución de la pena de prestación de trabajo, la Comisión pidió al Gobierno que facilitase información acerca de los tipos de trabajos que podían imponerse en cumplimiento de dicha pena, así como sobre la lista de asociaciones y fundaciones habilitadas para recibir a las personas condenadas a esa pena.

7. Trabajo obligatorio como condición para percibir prestaciones de desempleo

129. La adopción por parte de ciertos gobiernos de políticas que imponen trabajo obligatorio como condición para percibir las prestaciones de desempleo constituye una tendencia creciente que ha atraído la atención de la Comisión, a tenor de lo dispuesto en los artículos 1, 1) y 2, 1) del Convenio. La Comisión abordó este asunto en su Informe general de 1998²⁹⁷, en el que recordó que el Convenio define el trabajo forzoso u obligatorio como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera», y que tal pena puede tratarse también de la privación de cualquier derecho o ventaja²⁹⁸. En el Informe general antes mencionado, la Comisión estableció una distinción en función de si las prestaciones constituyen un derecho fundado en contribuciones efectuadas previamente o de si se trata de una medida de carácter puramente social²⁹⁹. La Comisión ha estimado que si el derecho a las prestaciones no constituye un derecho fundado en un trabajo o en contribuciones efectuados previamente, sino que se trata de una medida de carácter social destinada a los desempleados, por motivos exclusivamente sociales, en tal caso, el requisito de desempeñar un trabajo a cambio de una asignación no constituiría en sí trabajo forzoso u obligatorio en el sentido del Convenio³⁰⁰. Consideró por el contrario que, en los casos en que las prestaciones están supeditadas a que el beneficiario haya trabajado o contribuido a un sistema de seguro de desempleo durante un período mínimo y el período durante el cual se reciben las prestaciones está vinculado al período durante el cual esa persona trabajó, imponer además una exigencia adicional de tener que desempeñar un trabajo para tener derecho a recibirlas constituiría un trabajo obligatorio en caso de pérdida de las prestaciones a las que ya tenía derecho³⁰¹. La Comisión toma nota, sin embargo, de que la disponibilidad para el trabajo es generalmente una condición para recibir las prestaciones de desempleo. Ahora bien, en la medida en que el trabajo exigido no corresponda a un «empleo conveniente» se estaría en presencia de una forma de trabajo forzoso³⁰².

130. La Comisión ha examinado este asunto en los comentarios sobre el Convenio núm. 29 dirigidas a varios gobiernos³⁰³. En uno de los casos³⁰⁴, la Comisión consideró que no entraban en el ámbito del Convenio aquellas situaciones que, en su opinión, supeditaban la concesión de las prestaciones a la aceptación obligatoria de trabajos

²⁹⁷ ICE – Informe general, 1998, párr. 106.

²⁹⁸ Véase párr. 37 *supra*.

²⁹⁹ ICE – Informe general, párr. 106.

³⁰⁰ *Ibíd.*

³⁰¹ *Ibíd.*

³⁰² Con respecto a las nociones de «disponibilidad para el trabajo» y de «empleo conveniente» véase el art. 20 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

³⁰³ Países que han ratificado el Convenio: *Irlanda, Dinamarca y Chile*. En el caso de *Chile*, la Comisión tomó nota de que los arts. 43 y 44 del decreto legislativo núm. 150 de 1981 prevén la pérdida del derecho al subsidio de cesantía si el cesante se negase a realizar determinado tipo de trabajos asignados por la municipalidad, incluidas las labores de asistencia, habiendo el cesante cotizado las 52 semanas o 12 meses que abren el derecho al subsidio en los dos años anteriores a la fecha del cese. La Comisión tomó nota de que el Gobierno había declarado que dichos artículos del decreto no han sido aplicados por los municipios. En la solicitud directa sobre el Convenio núm. 29 dirigida al Gobierno en 2005, la Comisión, habiendo tomado nota de que la Superintendencia de Seguridad Social había expresado su opinión favorable a la modificación del DFL 150 de 1981, confiaba en que el Gobierno «tome las medidas necesarias para modificar el decreto núm. 150 de manera que el derecho positivo corresponda a la práctica, según el Gobierno, ya existente».

³⁰⁴ Véase la solicitud directa dirigida al Gobierno de Irlanda en 2000.

inadecuados y mal remunerados, pero cuya obligatoriedad es fruto de la penuria de trabajos adecuados debido a una situación general de necesidad económica. No obstante, la Comisión distinguía este caso de aquellos en los que los derechos adquiridos en virtud de un sistema de seguro de desempleo estaban sujetos a nuevas condiciones dependientes del tipo de trabajo que estarían dispuestos a aceptar los beneficiarios³⁰⁵.

131. En otro caso³⁰⁶, la Comisión, al solicitar información suplementaria sobre el sistema de seguro de desempleo del país, se refirió a las observaciones dirigidas al Gobierno en virtud del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). En dichas observaciones la Comisión se remitió a las Conclusiones XVII-1 (2004) del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) sobre las normas relativas a la disposición y disponibilidad de los demandantes de empleo a aceptar el trabajo ofrecido que establece la legislación en materia de seguro de desempleo de ese país³⁰⁷, que se elaboraron en el marco de la aplicación por parte del Gobierno de la correspondiente disposición de la Carta Social Europea³⁰⁸. La Comisión citó textualmente el razonamiento del CEDS según el cual uno de los objetivos del sistema de seguro de desempleo radica en ofrecer a los desempleados la protección adecuada, durante por lo menos el período inicial de desempleo, frente a la obligación de aceptar cualquier empleo, independientemente de su categoría ocupacional, precisamente con miras a brindarles la oportunidad de hallar un empleo adecuado acorde con sus preferencias, competencias y calificaciones³⁰⁹.

8. Obligación de realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena

132. En respuesta a la pregunta formulada por dos gobiernos en 1997, a saber, si la obligación de realizar horas extraordinarias vulnera al Convenio núm. 29, la Comisión consideró que la imposición de horas extraordinarias no afecta la aplicación del Convenio en la medida en que tal exigencia se sitúe en el marco de los límites, establecidos por la legislación nacional o aceptados por los convenios colectivos³¹⁰. A partir de dichos límites la Comisión ha considerado acertado examinar en qué circunstancias se establece un vínculo entre la obligación de realizar horas extraordinarias y la protección contra el trabajo forzoso otorgada por el Convenio.

133. La Comisión ha podido examinar diferentes modalidades de la imposición de trabajar fuera de la jornada ordinaria de trabajo³¹¹. En algunos casos el temor a ser

³⁰⁵ *Ibíd.*

³⁰⁶ Véase la solicitud directa dirigida al Gobierno de Dinamarca en 2005.

³⁰⁷ *Dinamarca*: Ley sobre el Seguro de Desempleo, modificada por la ley núm. 1035, de 17 de diciembre de 2002.

³⁰⁸ Art. 12, 3), que establece que, «para garantizar el ejercicio efectivo al derecho a la Seguridad Social, las partes contratantes se comprometen... a esforzarse para elevar progresivamente el nivel del régimen de la Seguridad Social». Carta Social Europea, 18 de octubre de 1961, 529 UNTS 89; ETS núm. 35.

³⁰⁹ Conclusiones XVII-1 (Dinamarca) del CEDS, 2004, pág. 17.

³¹⁰ Véase ICE – Informe general, 1998, párr. 107.

³¹¹ En los hechos, la tendencia a la extensión de la jornada laboral y el recurso a las horas extraordinarias es repetidamente denunciada por las organizaciones de trabajadores en diferentes instancias. Durante la discusión del Estudio general de 2005 sobre el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), el miembro trabajador del Reino Unido planteó la cuestión de los plazos de entrega irrazonables impuestos a los productores, sobre todo de los países en desarrollo por las empresas multinacionales, principalmente en las industrias textiles, del vestido y del cuero y en

despedidos obliga al trabajador a realizar horas extraordinarias que superan lo previsto en la legislación nacional³¹². En otros casos, en que se pacta la remuneración fijando metas de rendimiento, la obligación de trabajar más allá de la jornada ordinaria de trabajo se deriva de la necesidad de hacerlo para poder alcanzar el salario mínimo³¹³.

134. Sobre estas cuestiones puestas en conocimiento de la Comisión por organizaciones de trabajadores³¹⁴, la Comisión ha observado que bien que el trabajador tendría, hipotéticamente, la posibilidad de liberarse de la imposición de trabajar más allá de la jornada ordinaria de trabajo, la vulnerabilidad de su situación hace que prácticamente no tiene una real opción, obligado por la necesidad de alcanzar al menos el salario mínimo y de conservar su empleo, o por ambas razones. La Comisión ha considerado que en los casos en que el trabajo o servicio se imponga mediante la explotación de la vulnerabilidad del trabajador, bajo la amenaza de una pena, el despido o una remuneración inferior al salario mínimo, tal explotación transforma una situación caracterizada por malas condiciones de trabajo en una situación en la cual el trabajo se impone bajo amenaza de una pena y amerita la protección del Convenio a efectos del cual la expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. La Comisión ha solicitado en estos casos que sean tomadas las medidas necesarias para asegurar el respeto del Convenio, protegiendo a los trabajadores de los sectores implicados, entre los cuales, maquilas, plantaciones, trabajadores públicos³¹⁵ y ha pedido al Gobierno información acerca del número de casos presentados ante los tribunales alegando trabajo impuesto fuera de la jornada de trabajo³¹⁶.

el sector agrícola. En su opinión hay un vínculo directo entre dichos plazos y el número excesivo de horas extraordinarias, más de 100 semanales para los trabajadores de zonas francas (CIT, 2005, *Actas*, vol. II, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, Primera Parte, párr. 85).

³¹² Con respecto a las condiciones y límites para la prestación de horas extraordinarias, la Comisión ha indicado en el párr. 144 de su Estudio general de 2005 sobre los Convenios núms. 1 y 30 sobre horas de trabajo que, teniendo en cuenta la filosofía de estos Convenios y a la luz de los trabajos preparatorios, cabe deducir que el libre arbitrio que la autoridad competente tiene para determinar los límites del número total de horas extraordinarias no es ilimitada y que dichos límites deberán ser «razonables» y determinarse en consonancia con el objetivo general de los instrumentos.

³¹³ En relación con esta cuestión la Comisión se remite igualmente a su Estudio general de 1958 sobre los Convenios núms. 26 y 99 sobre fijación de salarios mínimos, párrafo 92, en el cual indicó que «en los casos en que un método de salarios mínimos esté basado esencialmente en el trabajo a destajo, debe atenderse con gran cuidado a garantizar que, en condiciones normales, un trabajador pueda ganar lo suficiente como para permitirle que mantenga un nivel de vida adecuado y que su producción (y por consiguiente sus ganancias) no se limite indebidamente por condiciones ajenas a sus propios esfuerzos».

³¹⁴ La Comisión Intersindical de El Salvador formuló comentarios en 2002 sobre la aplicación del convenio relativos a «la situación de numerosos trabajadores de las maquilas obligados a trabajar en horas extraordinarias, impuestas más allá de los límites establecidos en la legislación nacional y sin remuneración, bajo la amenaza de ser despedidos si se niegan a realizarlas» (*El Salvador* – ICE, 2006, pág. 154). La Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA) se refirió, en comentarios sobre la aplicación del Convenio en 2003 a la situación de los trabajadores del Estado, pertenecientes a la categoría 029. La condición de los empleados del Estado, se define por la categoría presupuestaria a la que pertenecen. Esta categoría 029 fue creada para permitir la contratación de personal calificado profesional y técnico para trabajos definidos y temporales sin que dichos trabajadores tengan la categoría de empleados públicos. UNSITRAGUA alegó que a los trabajadores contratados bajo este sistema no se les remunera el tiempo laborado en horas que exceden la jornada ordinaria de trabajo, que negarse a trabajar ese tiempo tiene incidencia en la evaluación del rendimiento y podría significar la rescisión del contrato sin responsabilidad para el Estado (*Guatemala* – ICE, 2005, pág. 165).

³¹⁵ Véase *Guatemala* – ICE, 2005, pág. 165.

³¹⁶ Véase *El Salvador* – ICE, 2006, pág. 154.

9. Aplicación efectiva de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio

135. Al ratificar el Convenio, los Estados se comprometen a «suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas», lo que supone una obligación simultánea de abstenerse y actuar. La principal obligación del Estado consiste en no recurrir al trabajo forzoso, tal y como se define en el Convenio, ya sea por cuenta propia o a través de uno de los organismos que lo componen (administración territorial, servicio público, etc.). En la práctica, se trata en primera instancia de derogar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales el Estado estaría legitimado para emplear mano de obra en condiciones de trabajo forzoso. En segundo lugar, el Estado no debe tolerar la imposición de trabajo forzoso por parte de terceros, cualquiera que sea su forma, en su ámbito de competencia territorial. A tal efecto, deberá establecer garantías legales frente a toda obligación de trabajar que exista en la práctica. El artículo 25 del Convenio precisa a este respecto que «el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales»³¹⁷ y que el Estado tiene «la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente». De conformidad con esta disposición, la Comisión vela por que los poderes públicos se cercioren, por una parte, de que la legislación nacional contenga disposiciones que prevean sanciones penales para las prácticas de trabajo forzoso y, por otra, de que en la práctica las distintas jurisdicciones puedan aplicar con facilidad dichas disposiciones para castigar a los infractores. Además, la Comisión se encarga de verificar que dichas sanciones sean realmente eficaces, es decir, que sean lo suficientemente disuasorias como para erradicar estas prácticas.

136. Según se indica en el párrafo 7 de la parte I del presente documento, el Convenio ha abordado en primer lugar las situaciones en las que era el propio Estado el que imponía el trabajo forzoso, en concreto en el marco de los sistemas administrativos coloniales. No obstante, aunque algunas formas de trabajo forzoso siguen siendo impuestas por el Estado³¹⁸, la explotación del trabajo ajeno ha pasado a manos de particulares. En esta situación, lo dispuesto en el artículo 25 del Convenio cobra pleno sentido, ya que la Comisión deberá examinar si el Estado toma todas las medidas necesarias para dotarse de un corpus legislativo completo y adecuado que permita sancionar a las personas que se benefician de esta explotación y evitar que se perpetúen estas prácticas. La aplicación efectiva del artículo 25 del Convenio o, en otras palabras, la aplicación efectiva de la prohibición de trabajo forzoso, plantea una serie de dificultades.

137. En primer lugar, la legislación deberá prever «sanciones penales» en caso de imposición de trabajo forzoso. Por lo general, casi todas las legislaciones nacionales contienen alguna disposición que penaliza la imposición de trabajo forzoso. En efecto, según se indica en el párrafo 67, la mayoría de países ha incorporado a su ordenamiento jurídico una disposición que define y prohíbe el trabajo forzoso y que, por lo general, prevé sanciones penales en caso de infracción. Sin embargo, la Comisión ha comprobado que las sanciones previstas por la legislación no siempre resultan adecuadas o suficientes. El problema de las sanciones está intrínsecamente unido a la definición de trabajo forzoso y a la naturaleza de los textos que lo penalizan. Habida cuenta de la multitud de

³¹⁷ Hasta la adopción del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, el Convenio núm. 29, aprobado en 1930, era el único instrumento que contemplaba sanciones penales.

³¹⁸ Principalmente el trabajo forzoso impuesto legalmente pero en violación al Convenio, como el trabajo penitenciario para empresas privadas.

formas que puede revestir el trabajo forzoso, las jurisdicciones pueden utilizar disposiciones de muy distinta índole (en el marco de la legislación laboral, la legislación penal o en textos específicos) para reprimir este delito. Por consiguiente, la Comisión se enfrenta al estudio de una amplia variedad de textos legislativos, pero no siempre logra identificar aquellas disposiciones de la legislación nacional que sancionan las situaciones de trabajo forzoso existentes o que pudieran darse en la práctica. En ocasiones, solicita al gobierno del país identificar de qué disposiciones se trata³¹⁹. De acuerdo con el Convenio, es importante que las sanciones previstas sean de carácter penal y se consideren realmente eficaces. En varias ocasiones, la Comisión ha comprobado que la pena por un delito de violación de la prohibición de trabajo forzoso se limitaba a una multa, que es lo que suele ocurrir cuando dicha prohibición está contemplada en el marco del Código del Trabajo. En estas circunstancias, la Comisión subraya a la atención de los Gobiernos la necesidad de que las sanciones exigidas en caso de imposición de trabajo forzoso sean de naturaleza penal. A veces, la legislación prevé una multa y/o una pena de prisión de corta duración, sanciones que no pueden considerarse eficaces si tenemos en cuenta la gravedad de la violación y la necesidad de que las sanciones tengan carácter disuasorio³²⁰.

138. En efecto, el artículo 25 del Convenio precisa que las sanciones penales previstas por la legislación en caso de imposición de trabajo forzoso deben ser «realmente eficaces». A tal fin, es imprescindible que los elementos constitutivos de la práctica contemplada y las sanciones aplicables sean conformes a las circunstancias nacionales. En la práctica, la adopción de disposiciones que tipifiquen y penalicen de manera general el recurso al trabajo forzoso podría resultar insuficiente. En determinadas circunstancias, el carácter demasiado general de estas disposiciones podría dificultar su aplicación, tanto para las víctimas como para las autoridades que deben velar por el respeto de los derechos de estas últimas. Por lo tanto, hay que tener en cuenta la naturaleza de los problemas que surgen en la práctica y tratar de que la legislación se ciña expresamente a esas prácticas. Si, pese a la prohibición general de trabajo forzoso, la Comisión observa que algunas de estas formas de trabajo forzoso siguen vigentes, ésta alentará a los gobiernos a completar su legislación con una disposición que defina con exactitud los elementos constitutivos de la práctica que debe ser abolida, la tipifique y prevea las sanciones oportunas³²¹.

³¹⁹ Aunque sería recomendable, no siempre es necesario penalizar de forma general la imposición del trabajo forzoso para cumplir con lo dispuesto en el art. 25 del Convenio. La Comisión se preocupa por comprobar que existen disposiciones que prevén sanciones para los responsables de las situaciones de trabajo forzoso identificadas en ese país, a menudo mediante solicitud de información complementaria a los gobiernos. El aparato judicial dispone en la práctica de una gran variedad de disposiciones, en particular cuando éstas se aplican de manera conjunta (por ejemplo las disposiciones relativas a la coacción, el empleo de amenazas o violencia, el rapto, el abuso de vulnerabilidad, la libertad de trabajo, etc.).

³²⁰ Por ejemplo, *Marruecos* – (ICE, 2006, pág. 166), en virtud de los arts. 10 y 12 del Código del Trabajo, el empleador que infrinja la prohibición de movilizar a los asalariados para ejecutar un trabajo forzoso o contra su voluntad será sancionado con una multa de 25.000 a 30.000 dirhams y, en caso de reincidencia, con una multa que duplica esa cifra o con una pena de prisión de seis días a tres meses o sólo con una de estas dos sanciones. La Comisión ha expresado sus reservas en cuanto al carácter disuasorio de estas sanciones. En efecto, sólo los casos de reincidencia por violación de la prohibición del trabajo forzoso podrían ser sancionados por una pena de prisión, aunque, si el juez lo considera oportuno puede optar por una simple multa. Además, la pena máxima de prisión contemplada es muy corta (de seis días a tres meses).

³²¹ Por ejemplo, *Indonesia* – ICE, 2005, pág. 173, tratándose del problema de la trata de personas, la Comisión observó con interés de que el Gobierno consciente de la importancia del problema de la trata de personas continúa tomando medidas de sensibilización, de prevención y de represión, especialmente a través del refuerzo de las capacidades de la policía, de los inspectores del trabajo y de la cooperación regional. Sin embargo, frente a la falta de información por parte del Gobierno sobre los procesos incoados contra los responsables, la Comisión

139. El último elemento previsto por el artículo 25 del Convenio para lograr la aplicación efectiva de la prohibición del trabajo forzoso es que las sanciones penales se apliquen de forma estricta. Cuando se detecta una forma de trabajo forzoso, los autores deben ser efectivamente sancionados de conformidad con las sanciones penales previstas en la legislación. El Estado debe velar por que las víctimas de estas prácticas puedan presentar una denuncia ante las autoridades competentes, acceder a la justicia y percibir una indemnización por los perjuicios sufridos. La Comisión ha observado en varias ocasiones que, a pesar de la existencia de una legislación adecuada, los gobiernos no siempre eran capaces de proporcionar información sobre su aplicación práctica y, en particular, de transmitir una copia de las sentencias dictadas que apelan a dicha legislación³²². La aplicación efectiva de la legislación depende en gran medida del buen funcionamiento de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, como son la policía, la inspección del trabajo o las instituciones judiciales en su conjunto³²³. Tanto la sensibilización de las autoridades a la persistencia de prácticas de trabajo forzoso como el hecho de que dichas prácticas estén prohibidas y penalizadas son dos elementos clave para lograr su erradicación. En su observación general de 2001 sobre la trata de personas, la Comisión solicitó a los gobiernos que facilitaran información sobre las medidas adoptadas para garantizar que se instruyan procedimientos judiciales y en particular,

instó al Gobierno a dotar rápidamente a su legislación de un texto completo que defina la trata de personas, prevea sanciones penales eficaces y disuasivas y contenga disposiciones sobre la protección de las víctimas y su indemnización. La adopción de un texto que defina y sancione expresamente la trata permitirá subsanar las fallas de la legislación en este ámbito y constituirá una etapa importante en la lucha contra la trata de personas; *Mauritania* – ICE, 2007, págs. 212 a 214, la Comisión ha tomado nota con interés de que el Código del Trabajo prohibía y sancionaba penalmente el trabajo forzoso (arts. 5 y 435, respectivamente). No obstante, a pesar de la aprobación de dichas disposiciones, la Comisión ha comprobado que las víctimas de las secuelas de la esclavitud se enfrentan con grandes dificultades para que el sistema judicial ampare sus derechos. No se ha podido entablar ninguna acción penal en virtud de esta disposición general del Código del Trabajo y, por consiguiente, no se ha pronunciado ninguna condena. La misión de contactos directos que visitó Mauritania en mayo de 2006 para evaluar si la legislación nacional era suficiente y se aplicaba de manera efectiva con miras a erradicar las secuelas de la esclavitud, recomendó al Gobierno que adoptara «un texto que tipifique claramente como delito las prácticas de esclavitud y que defina, de manera precisa, los elementos constitutivos que permitan a los tribunales aplicarlo sin dificultad».

³²² Por ejemplo, *India* – ICE, 2005, pág. 170, la Comisión ha observado dificultades en la aplicación de la ley de 1976 por la que se abole el sistema de trabajo en servidumbre. Ha tomado nota de que, a tenor del artículo 25 del Convenio, el número de procesos iniciados en los distintos estados en virtud de la ley «no parece adecuado, si se compara con el número de trabajadores en servidumbre identificados y liberados del que informa el Gobierno» y ha solicitado al Gobierno que siga «facilitando en sus próximas memorias información completa sobre el número de procesamientos, así como sobre el número de condenas y las sanciones impuestas, con inclusión de copias de las decisiones judiciales pertinentes»; *Perú* – ICE, 2006, pág. 183, la Comisión tomó nota, en relación con el trabajo forzoso de las comunidades indígenas la indicación del Gobierno según la cual no se han recibido denuncias por exacción de trabajo forzoso. La Comisión subrayó que «habida cuenta de que la existencia de tales situaciones ha sido constatada, la ausencia de sanciones da cuenta de la incapacidad en la que se encuentra el sistema judicial de juzgar estas prácticas y sancionar a los culpables». Pidió al Gobierno que indique «el número de casos de trabajo forzoso que hayan sido denunciados, sobre los progresos alcanzados en el tratamiento de los casos, en especial el porcentaje de denuncias que hayan dado lugar a la apertura de procedimientos penales y sobre el número de condenas pronunciadas».

³²³ Por ejemplo, *Brasil* – ICE, 2005, pág. 149 e ICE, 2004, pág. 134, el compromiso del Gobierno por erradicar las prácticas de trabajo degradantes y la servidumbre por deudas se ha traducido en la adopción de numerosas medidas entre las cuales la instauración del Grupo Especial de Inspección Móvil; el lanzamiento de un plan nacional para la erradicación del trabajo en servidumbre; un proyecto de cooperación entre la OIT y el Gobierno: «Combatir el trabajo en servidumbre en Brasil» (2002-2007); la publicación de una lista de personas físicas o jurídicas reconocidas culpables de haber utilizado mano de obra esclava, que ya no podrán llevar a cabo operaciones financieras con determinadas entidades financieras públicas ni percibir subvenciones nacionales o beneficiarse de desgravaciones fiscales, etc. La Comisión tomó igualmente nota con interés que el 30 de abril de 2003, el Tribunal del Trabajo de la octava región, Parauapebas/PA (sentencia núm. 218/2002), consideró fundada la demanda del Ministerio Público para que el propietario de una explotación agrícola, que imponía trabajo degradante y forzoso a sus trabajadores, fuese condenado a reparar el perjuicio moral colectivo.

sobre las medidas destinadas a proteger a las víctimas y a fomentar que éstas recurran a las autoridades, así como a favorecer la actuación de las fuerzas del orden, especialmente las investigaciones ³²⁴.

140. Al establecer que los Estados deben garantizar que las sanciones penales impuestas por la ley sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente, el artículo 25 introduce una medida represiva que al fin y al cabo desempeña un papel preventivo, puesto que la sanción efectiva de los culpables incita a las víctimas a denunciar los hechos y ejerce un efecto disuasorio.

³²⁴ Véanse párrs. 75 y 82 a 84, *supra*.

Capítulo III

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

1. Ambito de aplicación del Convenio núm. 105 en relación al Convenio núm. 29

141. Como se ha señalado anteriormente³²⁵ el Convenio núm. 105 no constituye una revisión del Convenio núm. 29, pero fue concebido para completarlo. El Preámbulo del Convenio núm. 105 se refiere expresamente a las disposiciones del Convenio núm. 29 y precisa que la Conferencia Internacional del Trabajo decidió adoptar otras disposiciones relativas a la abolición de ciertas formas de trabajo forzoso violatorias de los derechos humanos. Al no figurar en el Convenio núm. 105 una definición del concepto de «trabajo forzoso u obligatorio», se ha reconocido (en general) la validez de la definición contenida en el Convenio núm. 29. Esta definición es utilizada para determinar qué se entiende por «trabajo forzoso u obligatorio» en los términos del Convenio núm. 105; así, este instrumento asegura una protección contra «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente»³²⁶.

142. Mientras que el Convenio núm. 29 exige la abolición general del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas (con la salvedad de las excepciones previstas en el artículo 2, párrafo 2³²⁷), el Convenio núm. 105 dispone la abolición de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio únicamente en los cinco casos específicos que se enumeran en el artículo 1 de este Convenio: *a*) como instrumento de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; *b*) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; *c*) como medida de disciplina en el trabajo; *d*) como castigo por haber participado en huelgas, y *e*) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

143. Importa señalar que ni el Convenio núm. 105, ni el Convenio núm. 29 contienen disposiciones que limiten el ámbito de aplicación respectivo mediante la exclusión de algunas categorías de trabajadores. En la medida en que fueron concebidos para garantizar el respeto de ciertos derechos humanos fundamentales, ambos convenios son

³²⁵ Véase el párr. 11, *supra*.

³²⁶ Convenio núm. 29, art. 2, párr. 1. Véanse también los párrs. 35-41.

³²⁷ Véanse los párrs. 42-66 del presente documento.

de aplicación general y tienen por objeto brindar protección a toda la población de los países que los ratifiquen.

144. Como se ha indicado antes ³²⁸, aun cuando el Convenio núm. 105 vino a complementar el Convenio núm. 29, no incorporó, en un sentido jurídico, ninguna de las disposiciones de dicho Convenio ³²⁹. Lo mismo ocurre con las excepciones contenidas en el artículo 2, párrafo 2, del Convenio núm. 29, que se establecieron «a los efectos del presente Convenio», las cuales no se aplican automáticamente al Convenio núm. 105. Por ende, en lo que atañe más particularmente a la excepción relativa al trabajo penitenciario o a otras formas de trabajo obligatorio que se exija en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial ³³⁰. Además, es necesario considerar la legislación y la práctica nacionales para asegurar que los regímenes de trabajo penitenciario no se conviertan en métodos de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico. Asimismo, quedan comprendidas en el ámbito del Convenio núm. 105 las situaciones en que el trabajo penitenciario se impone a quienes tengan o expresen determinadas opiniones políticas, infrinjan la disciplina en el trabajo o participen en huelgas; en efecto, el Convenio núm. 105 prohíbe el uso «de ninguna forma» de trabajo forzoso u obligatorio como sanción, como instrumento de coerción, de educación o de disciplina, o como castigo (artículo 1, apartados *a*), *c*) y *d*)). Por lo demás, en la inmensa mayoría de los casos se considerará que la obligación de trabajar impuesta en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial no tiene relación con el Convenio núm. 105. El trabajo forzoso u obligatorio que se exija a los delincuentes comunes condenados, entre numerosos otros delitos, por ejemplo por robo, secuestro, ataque con bomba u otros actos de violencia o por actuaciones u omisiones que hayan puesto en peligro la vida o la salud de terceros; aun en el caso en que el trabajo se imponga a estas personas bajo la amenaza de sanciones y contra su voluntad, tal trabajo no se impone en razón de ninguno de los motivos enumerados en el Convenio núm. 105 ³³¹.

145. Valga recordar al respecto que el Convenio se adoptó luego de la realización de una encuesta por el Comité Especial del Trabajo Forzoso establecido conjuntamente por las Naciones Unidas y la OIT ³³², la que había revelado que una de las modalidades más comunes en todo el mundo era la utilización del trabajo forzoso como instrumento de coerción política. Muchos de los casos específicos en los que el Comité Especial basó sus conclusiones guardaban relación con el trabajo que podía ser impuesto en base a la legislación penal, a personas condenadas por sentencia judicial; en sus conclusiones generales, el Comité Especial había citado, a modo de ejemplo, algunos casos en que las personas podían ser sentenciadas a penas de trabajo forzoso por haber manifestado su oposición ideológica al orden político establecido ³³³. En los trabajos preparatorios para

³²⁸ Véase el párr. 11 del presente documento.

³²⁹ El Comité del Trabajo Forzoso, en su informe relativo al proyecto de convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, presentado a la Conferencia en 1957, declaró que el Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930 y el nuevo instrumento eran esencialmente independientes (véase *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 40.ª reunión, Ginebra, 1957, pág. 704, párr. 6).

³³⁰ Véanse los párrs. 48-61 del presente documento.

³³¹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párrs. 44, 84 y 85, y *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párrs. 104 y 105.

³³² Véase el párr. 8.

³³³ Informe del Comité Especial del Trabajo Forzoso, suplemento núm. 13 del Diario Oficial de Sesiones de la Decimosexta Reunión del Consejo Económico y Social, y núm. 36 de los Estudios y Documentos (nueva serie) de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1953, párr. 549.

la adopción del Convenio se indicó también que, en el caso de las personas condenadas a efectuar trabajo penitenciario por sustentar determinadas ideas políticas o de otra índole, «el trabajo como pena podría equivaler en la práctica a un sistema de trabajo forzoso que se utilizaría como medio de coerción política». Por consiguiente, el Consejo de Administración de la OIT decidió incluir en el orden del día de la Conferencia un punto relativo al trabajo forzoso, y afirmó que todo instrumento que la Conferencia adoptara sobre este tema debería tratar de las prácticas que estaban específicamente excluidas del ámbito de aplicación del Convenio de 1930³³⁴.

146. La Comisión también ha observado al respecto que si bien el trabajo penitenciario impuesto a los delincuentes comunes tiene por objeto la reeducación o la reinserción social de éstos, tal necesidad no se plantea en cambio con respecto a las personas condenadas por sus opiniones o por haber participado en una huelga. Además, en lo que concierne a las personas condenadas por haber manifestado determinadas opiniones políticas, el objetivo de reformarlas o rehabilitarlas por medio del trabajo estaría en sí mismo comprendido en lo dispuesto de forma expresa por el Convenio, que se aplica entre otras cosas a toda forma de trabajo obligatorio utilizado como instrumento de educación política³³⁵. Por estas razones, la Comisión ha estimado que el trabajo obligatorio, en cualquiera de sus formas, con inclusión del trabajo penitenciario obligatorio, está comprendido en el ámbito de aplicación del Convenio núm. 105 si su imposición corresponde a alguno de los cinco casos previstos en este Convenio.

147. Como lo ha señalado la Comisión en los Estudios anteriores dedicados a este tema³³⁶, el ámbito de aplicación del Convenio no se limita a las sentencias de «trabajos forzados» o a otras formas especialmente penosas de trabajo, que se distinguen del trabajo penitenciario corriente³³⁷. En relación con lo antedicho se pueden citar la definición de «trabajo forzoso u obligatorio» contenida en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio núm. 29, y la excepción prevista con respecto al trabajo impuesto como consecuencia de una condena pronunciada por sentencia judicial en el artículo 2, párrafo 2, c), disposiciones que no establecen distinción alguna ya sea entre las diversas formas de trabajo o servicio en general o entre «trabajos forzados» y el trabajo obligatorio exigido a las personas condenadas en virtud de cualquier otra forma de sentencia³³⁸. El Convenio núm. 105 no permite que se aplique «ninguna forma» de

³³⁴ *Trabajo forzoso*, Informe VI (I), Conferencia Internacional del Trabajo, 39.ª reunión, Ginebra, 1956, pág. 18.

³³⁵ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 87, y *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 108. En los debates que tuvieron lugar durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 105 se señaló que en muchos países se consideraba normal que a las personas condenadas por determinadas categorías de delitos se las obligara a trabajar durante el período de su condena; también se consideraba que ese trabajo obedecía a fines educativos y contribuía a mantener la moral de los reclusos, que parecía conveniente permitir este tipo de trabajo forzoso y que, en cambio, no resultaría aconsejable tratar de prohibirlo de la manera que fuese. Con todo, en el informe preparatorio presentado a la Conferencia se señaló claramente que esta clase de trabajo penitenciario podía dar origen a abusos, sobre todo porque existía el riesgo de que se impusiera a personas condenadas por sus convicciones políticas o de otra índole, y se indicó que el instrumento propuesto debía eliminar este riesgo (*Trabajo forzoso*, Informe VI (I), Conferencia Internacional del Trabajo, 39.ª reunión, Ginebra, 1956, pág. 18).

³³⁶ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 86, y *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 105.

³³⁷ La Comisión indicó, en particular, que esta cuestión parecía haber surgido en parte a raíz de una dificultad terminológica, ya que las expresiones «trabajos forzados» (es decir, un tipo específico de pena impuesta en virtud del derecho penal de algunos países) y «trabajo forzoso» (utilizada en el Convenio) son consideradas en algunos idiomas como equivalentes o similares. – *Ibid.*

³³⁸ Véase el párr. 49 del presente documento. Véase también *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 44.

trabajo forzoso u obligatorio como sanción, medio de coerción o educación, medida de disciplina o castigo con respecto a las personas comprendidas en el ámbito del artículo 1, apartados *a)*, *c)* y *d)*. Por ende, más que la terminología utilizada en los distintos sistemas jurídicos, hay tomar en consideración las características objetivas de las obligaciones resultantes de un tipo particular de sentencia. En consecuencia, cada vez que la legislación nacional contiene disposiciones que imponen a las personas sanciones en circunstancias que están comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio núm. 105, la Comisión se ve obligada a verificar si el tipo de sanción aplicada incluye una obligación de trabajar.

148. Por lo que se refiere a otras excepciones previstas en el artículo 2, párrafo 2, del Convenio núm. 29, se plantea la cuestión de si las formas de servicio obligatorio en cuestión quedan comprendidas o no en los casos definidos explícitamente en el Convenio núm. 105. Por lo que respecta en particular al artículo 1, apartado *b)*, del Convenio núm. 105, parecería que la mayor parte de las categorías de servicio obligatorio excluidas del ámbito de aplicación del Convenio núm. 29 — a saber, el servicio militar obligatorio, las obligaciones cívicas normales, el trabajo exigido en casos de fuerza mayor, y los pequeños trabajos comunales — no constituyen casos de «movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico» si se mantienen dentro de los límites establecidos por el Convenio núm. 29³³⁹. Las disposiciones de la legislación y la práctica nacionales deberían examinarse en consonancia con lo anterior.

149. En el análisis del ámbito de aplicación del Convenio núm. 105, debería tenerse presente que este instrumento no trata de la libertad de la libertad de pensamiento o de expresión u otras libertades públicas como tales, ni de las cuestiones relativas a la disciplina en el trabajo o las huelgas en general. Su objeto es asegurar que no se utilice ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio en los casos que se especifican en el Convenio. Cuando las sanciones aplicables a los delitos relacionados con la expresión de opiniones políticas, la disciplina en el trabajo o la participación en huelgas no incluyen obligación alguna de efectuar un trabajo, las disposiciones sustantivas que rigen el tratamiento de estos delitos quedan fuera del ámbito de aplicación del Convenio. Una situación de este tipo puede plantearse, por ejemplo, en relación al artículo 1, *a)*, del Convenio, cuando las personas condenadas por delitos políticos son eximidas de la obligación de efectuar trabajo penitenciario³⁴⁰. Al respecto, la Comisión ha señalado que en algunos países se reconoce a los prisioneros políticos un estatuto especial comparable al de las personas que se encuentran en detención preventiva, que los libera del trabajo penitenciario impuesto a los delincuentes de derecho común, aunque les da la posibilidad de trabajar si así lo desean³⁴¹.

150. En el Estudio general anterior dedicado a esta materia, la Comisión había observado que varios países que habían ratificado el Convenio habían introducido exenciones de esta índole en su legislación, con el fin de asegurar la observancia del Convenio³⁴². Además, en un caso, la Comisión ha tomado nota de que las penas de trabajo correccional (impuestas para sancionar una diversidad de infracciones a la

³³⁹ Véanse los párrs. 42-47 y 62-66.

³⁴⁰ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 88, y *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 109.

³⁴¹ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 109.

³⁴² *Ibíd.*

disciplina en el trabajo) no se aplican si el preso no da su consentimiento³⁴³. En ciertos otros casos, la Comisión también ha tomado nota de la derogación de las disposiciones que permitían imponer penas de prisión en circunstancias comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio³⁴⁴.

151. De las explicaciones que anteceden se desprende que la conformidad entre las disposiciones del Convenio y las leyes penales puede asegurarse en distintos niveles:

- a nivel de los derechos y libertades civiles y sociales, en particular cuando las actividades políticas y la manifestación de opiniones políticas, las expresiones de oposición ideológica, las infracciones a la disciplina en el trabajo y la participación en huelgas no son sancionadas penalmente³⁴⁵;
- a nivel de los castigos que puedan imponerse, cuando éstos se limiten a la aplicación de multas u otras sanciones que no impliquen obligación de trabajar, y
- por último, a nivel del sistema penitenciario, cuando la legislación confiera un estatuto especial a los presos condenados por determinados delitos políticos, con arreglo al cual queden exentos del trabajo penitenciario impuesto a los delincuentes comunes (lo que no excluye la posibilidad de que trabajen si lo solicitan por propia iniciativa).

2. Abolición del trabajo forzoso u obligatorio en las circunstancias previstas en el artículo 1 del Convenio. Avances y problemas actuales con respecto a la aplicación en la legislación y en la práctica nacionales

a) Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido (artículo 1, a))

152. Como se ha indicado anteriormente³⁴⁶, el Convenio prohíbe la utilización de trabajo forzoso u obligatorio «como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido»³⁴⁷. Entre las diversas actividades que hay que proteger en virtud de esta disposición contra la imposición de sanciones que impliquen trabajo forzoso u obligatorio figuran, pues, la libertad para

³⁴³ País que ha ratificado el Convenio: *Cuba* – véase más adelante la nota 413.

³⁴⁴ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Gabón* – ICE, 1980, pág. 163 (en virtud del Código del Trabajo (ley núm. 5-78 de 1978) toda huelga cuya declaración contravenga las disposiciones del Código no da lugar a la aplicación de penas de prisión); *Turquía* – ICE, 2005, pág. 206; véase la nota 367.

³⁴⁵ La Comisión ha considerado siempre que no es necesario imponer penas de prisión, en particular las que implican trabajo obligatorio, para mantener el orden público, la armonía racial o la seguridad nacional. El Convenio núm. 105 fue adoptado específicamente para disuadir a los gobiernos de utilizar métodos innecesariamente represivos de los derechos humanos fundamentales. ICE – Informe general, 1998, párr. 110.

³⁴⁶ Véanse el párr. 11 y el párr. 142.

³⁴⁷ Art. 1, a), del Convenio.

expresar opiniones políticas o ideológicas (la cual puede ejercerse verbalmente y también por medio de la prensa y otros medios de comunicación), y otros derechos generalmente reconocidos, como los de asociación y reunión, mediante cuyo ejercicio los ciudadanos tratan de lograr la divulgación y aceptación de sus opiniones y la adopción de políticas y leyes que las recojan, las cuales también pueden ser afectadas por las medidas de coerción política.

153. En las constituciones nacionales y otros textos legislativos de prácticamente todos los países se reconocen derechos y libertades como la libertad de pensamiento y expresión, la libertad de reunión pacífica, la libertad de asociación, la protección contra las detenciones arbitrarias y el derecho a un juicio imparcial realizado conforme al derecho. Las garantías jurídicas de tales derechos y libertades pueden constituir una importante salvaguardia contra la imposición de trabajo forzoso u obligatorio como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o ideológicas o como medio de coerción o de educación políticas. No obstante, también es posible limitar jurídicamente los derechos y libertades pertinentes, con medidas que deberán aceptarse como salvaguardias normales contra posibles infracciones (por ejemplo, las leyes que reprimen, la incitación a la violencia, los disturbios civiles o el odio racial). Cabe recordar al respecto que, de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la imposición por ley de limitaciones a los derechos y libertades contenidos en la Declaración es posible «con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática»³⁴⁸. A la Comisión le ha parecido oportuno que al evaluar la legislación y la práctica nacionales en los ámbitos a que se refiere el artículo 1, a), del Convenio se tengan en cuenta los criterios precisados³⁴⁹. En el contexto del examen del grado de conformidad de la legislación y la práctica nacionales con estas disposiciones del Convenio, cuando ha sido necesario determinar si las limitaciones previstas eran aceptables en función de estos criterios, la Comisión se ha interesado por verificar que la tipificación de los delitos en las leyes de prevención de la difamación, la sedición, la subversión, etc., no sea tan amplia o general como para dejar margen a la imposición de sanciones que impliquen trabajo obligatorio como medio de coerción política o como castigo por la expresión de opiniones políticas o ideológicas. En muchos casos, la Comisión ha tropezado con dificultades para llegar a una conclusión definitiva basándose únicamente en los textos legislativos, y por ende ha solicitado información sobre la aplicación en la práctica de las disposiciones pertinentes, y en particular sobre las decisiones judiciales que delimitan o ilustran el ámbito de aplicación de dichas disposiciones.

154. Al respecto, la Comisión ha señalado que el Convenio no prohíbe ni las penas que imponen trabajo obligatorio a las personas que recurren a la violencia, incitan a la violencia o intervienen en los preparativos para actos de violencia, ni tampoco la imposición por sentencia judicial de ciertas inhabilitaciones a las personas condenadas por delitos de este tipo. En cambio, la Comisión ha considerado que las penas que entrañen trabajo obligatorio sí quedan comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio cuando sancionan la prohibición de expresar opiniones o de manifestar

³⁴⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 29; véanse también los arts. 5, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³⁴⁹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 90, y *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 133.

oposición al sistema político, social o económico establecido, tanto si dicha prohibición ha sido impuesta por la ley o en virtud de una decisión administrativa discrecional³⁵⁰.

155. La libertad de expresión y los derechos fundamentales conexos también pueden limitarse o suspenderse durante ciertos períodos excepcionales, por ejemplo, como consecuencia de la declaración del estado de emergencia o el estado de sitio, de la vigencia de la ley marcial, etc. Además de la imposición directa de trabajo que puede derivarse de la aplicación de las leyes o reglamentos adoptados durante períodos particularmente turbulentos o en situaciones de fuerza mayor, suele ocurrir que las autoridades también estén habilitadas para imponer restricciones considerables al derecho de las personas a expresar opiniones políticas o a manifestar su oposición al orden establecido, restricciones que tienen fuerza ejecutoria mediante la aplicación de sanciones penales que entraña la ejecución de trabajo obligatorio. La necesidad de recurrir excepcionalmente a tales medidas ha sido reconocida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente»; en tales casos, las disposiciones del Pacto pueden ser objeto de medidas extraordinarias que suspendan las obligaciones derivadas de éste «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación»³⁵¹. La Comisión ha adoptado un enfoque similar en lo que atañe a las medidas tomadas en casos de estados de emergencia, tales como la supresión de los derechos y libertades fundamentales que pueden incidir en la aplicación del artículo 1, *a*), del Convenio si tales medidas se aplican por medio de sanciones que entrañen trabajo obligatorio. Al igual que en el caso de la exigencia de efectuar trabajos o servicios en una situación de fuerza mayor, según los términos del artículo 2, párrafo 2, *d*), del Convenio núm. 29³⁵², dichos poderes excepcionales deberían ejercerse únicamente en casos de innegable fuerza mayor; la naturaleza y la duración de las medidas que se adopten deberían circunscribirse a lo estrictamente necesario para hacer frente a las circunstancias que pongan en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o parte de la población³⁵³. Por consiguiente, al examinar los casos individuales de los países que han ratificado el Convenio, la Comisión procura verificar que la adopción de medidas restrictivas obedezca a la existencia de circunstancias de suma gravedad que constituyan situaciones de fuerza mayor en el sentido estricto del término, y que las medidas que se adopten en relación al artículo 1, *a*), se limiten, tanto en lo que atañe a su duración como al ámbito de aplicación, a lo estrictamente necesario para hacer frente a la situación de fuerza mayor de que se trate.

156. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de que en algunos países se han derogado las disposiciones en virtud de las cuales era posible aplicar sanciones penales que conllevaban trabajo obligatorio, para castigar actividades como las siguientes: diversas formas de expresión o de crítica de índole política; la difusión de publicaciones y materiales de propaganda contrarios al orden político establecido o destinados a vulnerar la soberanía nacional o debilitar el sentimiento nacional, o de información

³⁵⁰ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 133.

³⁵¹ Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³⁵² Véanse los párrs. 62-64, en lo que atañe a los criterios que definen una situación de fuerza mayor y al requisito de proporcionalidad de las medidas que se adopten en relación al art. 2, párr. 2, *d*), del Convenio núm. 29, que trata de los trabajos o servicios que se exijan en casos de fuerza mayor.

³⁵³ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párrs. 92 y 103, y *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 134.

tendenciosa encaminada a menoscabar el prestigio del Estado o de las autoridades ³⁵⁴, diversos actos relacionados con actividades comunistas (como propagar la ideología comunista o pertenecer a una organización comunista, o asistir a una reunión comunista, etc.) ³⁵⁵; la divulgación de rumores y noticias falsas ³⁵⁶; y ciertos otros delitos en relación con la manifestación de opiniones ³⁵⁷. La Comisión también ha tomado nota con satisfacción de la derogación de disposiciones, cuya aplicación da lugar a sanciones de prisión (incluida la obligación de trabajar), que prohíben la publicación de cualquier periódico, si se considera que así lo requiere el interés público ³⁵⁸.

157. En su Estudio general de 1979, la Comisión se había referido a algunos casos en que la libertad de expresión estaba sujeta a restricciones a raíz de la aplicación de disposiciones que castigaban, por ejemplo, los actos de propaganda contra el Estado socialista o las acciones encaminadas a cambiar el orden socialista, o la propaganda tendiente a socavar o debilitar la autoridad del Estado, con penas que conllevaban la ejecución de trabajo obligatorio ³⁵⁹. Desde entonces, las disposiciones en cuestión han sido derogadas y sustituidas por nuevas disposiciones constitucionales y penales, que

³⁵⁴ Países que han ratificado el Convenio: *Angola* – ICE, 1992, pág. 341 (la ley núm. 22/91 de 15 de junio de 1991 relativa a la prensa derogó los arts. 8 y 24 (párrs. 1 y 2) de la ley núm. 7/78 de 10 de junio de 1978 relativa a la difusión de falsedades que pusieran en peligro la reputación del Estado y perturbaran el orden público por cualquier medio; la Comisión también ha tomado nota con interés de la adopción de la ley núm. 16/91 de 11 de mayo de 1991, relativa a la libertad de reunión y opinión, y de la ley núm. 14/91 de 11 de mayo de 1991, sobre asociaciones; *El Salvador* – ICE, 2001, pág. 474 (el Código Penal (decreto legislativo núm. 1030 de 26 de abril de 1997) derogó los arts. 291, 376, 377, 387 y 407 del Código anterior, relativos a la divulgación de doctrinas anarquistas u otras doctrinas contrarias a la democracia, a la propaganda subversiva y a actividades similares, que eran sancionadas con penas de prisión que conllevaban trabajo obligatorio); *España* – ICE, 2000, pág. 312 (el Código Penal de 1995 abolió las penas de prisión previstas en los arts. 123, 146, 147, 148, 161, 164 y 242 del Código Penal anterior, que sancionaban la injuria a diversas autoridades del Estado, y eximió de responsabilidad penal a quienes pudieran probar la veracidad de sus alegaciones; *Filipinas* – ICE, 1996, pág. 268 (la orden ejecutiva núm. 29 de 16 de julio de 1986 derogó el decreto presidencial núm. 33, que penalizaba la impresión, posesión y distribución de ciertos panfletos, volantes y otros materiales de propaganda, así como las inscripciones y los dibujos murales); *Mozambique* – ICE, 1996, pág. 275 (la ley núm. 19/91 derogó la ley núm. 2/79 relativa a la seguridad del Estado, la cual preveía la posibilidad de aplicar penas de prisión que incluían trabajo obligatorio para sancionar todo acto que pusiera en peligro, perjudicara o perturbara la organización, del Estado y de sus organismos, la estabilidad política, económica y social del país (art. 1), así como toda actividad de propaganda verbal o escrita contra el Frelimo, el Estado o los objetivos definidos en la Constitución (arts. 35 y siguientes)); *Nicaragua* – ICE, 1993, pág. 322 (la ley núm. 66 de 19 de octubre de 1989 derogó el decreto núm. 1074 relativo al mantenimiento del orden y la seguridad pública, el cual preveía penas de prisión y trabajo en obras de utilidad pública para quienes difundieran, verbalmente o por escrito, ciertas opiniones políticas.

³⁵⁵ Países que han ratificado el Convenio: *República Dominicana* – ICE, 1980, pág. 162 (la ley núm. 1, de 8 de septiembre de 1978, derogó la ley núm. 3143, de 8 de octubre de 1963, que prohibía toda actividad comunista bajo pena de prisión (incluida la exigencia de trabajo obligatorio)); *Tailandia* – ICE, 2003, pág. 484 (la ley sobre actividades anticomunistas B.E. 2595 (1952) en su forma enmendada por la ley sobre actividades anticomunistas (núm. 2) B.E. 2512 (1969), fue derogada por la ley B.E. 2543 (2000), que entró en vigor el 4 de junio de 2001.

³⁵⁶ País que ha ratificado el Convenio: *Filipinas* – ICE, 1989, pág. 348 (la orden ejecutiva núm. 65, dictada por el Presidente el 21 de noviembre de 1986, derogó el decreto presidencial núm. 90 (sobre el carácter ilegal de la difusión de rumores e informaciones falsas), así como la carta de instrucciones para su aplicación, núm. 50).

³⁵⁷ Países que han ratificado el Convenio: *Francia* – ICE, 1985, pág. 276 (el art. 17 de la ley núm. 83-605 de 8 de julio de 1983, art. XVII, que modificó el Código de Servicio Nacional, derogó la sección III del cap. II del título II del Código de Servicio Nacional de 1971, cuyo art. 50 prohibía toda forma de propaganda que incitara a la obtención del estatuto de objetor de conciencia con el fin exclusivo de eludir las obligaciones militares, bajo pena de prisión que conllevaba la obligación de trabajar).

³⁵⁸ Un país que ha ratificado el Convenio, *Uganda* – ICE, 1997, pág. 326 (el art. 48 del Estatuto de Prensa y Periodismo, de 1995, derogó la Ley sobre Censura y Rectificación de Prensa, así como el art. 21A de la Ley sobre Periódicos y Publicaciones, en virtud del cual el ministro competente podía prohibir la publicación de cualquier periódico, so pena de prisión con obligación de trabajar, si consideraba que así lo requería el interés público.

³⁵⁹ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 137, en el que la Comisión se refería a algunos países que no habían ratificado el Convenio.

han garantizado su conformidad con el Convenio y facilitado la ratificación del mismo ³⁶⁰.

158. Sin embargo, en ciertos otros casos, la libertad de expresión sigue siendo objeto de restricciones materializadas por la aplicación de sanciones que conllevan trabajo obligatorio, como consecuencia de la adopción de disposiciones legislativas y de otra índole que han suspendido las garantías constitucionales y prohibido numerosas actividades políticas, como la participación en partidos políticos o la asistencia a asambleas públicas, o sancionado el despliegue de emblemas y la distribución de publicaciones que revelaran un vínculo con un objetivo político o una organización política ³⁶¹. La Comisión ha observado con satisfacción que dichas disposiciones se han derogado en varios países donde se ha levantado el estado de emergencia o han desaparecido las circunstancias análogas que los motivaron ³⁶².

159. En algunos países, es delito publicar cualquier información que tenga por objeto debilitar al gobierno o perjudicar al Estado o sus instituciones, y divulgar opiniones o información que puedan vulnerar el interés público o el desarrollo nacional ³⁶³; también

³⁶⁰ Países que han ratificado el Convenio: República Checa, Eslovaquia, Federación de Rusia y Rumania.

³⁶¹ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Kenya* – ICE, 2006, pág. 161. (El Gobierno indicó que, por lo que se refería a ciertas disposiciones del Código Penal, de la Ley sobre el Orden Público (cap. 56) y de la ordenanza sobre publicaciones prohibidas, de 1968, la cual contenía disposiciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio, estaban en curso negociaciones exhaustivas entre la Oficina del Presidente, la Fiscalía General del Estado, la Comisión de Reforma Legislativa y el Ministerio de Trabajo sobre las propuestas encaminadas a poner dichas disposiciones en total conformidad con el Convenio); *República Unida de Tanzania* – ICE, 2004, pág.184. (El Gobierno indicó que algunos textos legislativos (por ejemplo, ciertas disposiciones del Código Penal, de la Ley sobre Periódicos y de la Ley sobre el Gobierno Local (autoridades de distrito)) que contenían disposiciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio, habían sido incluidas por la Comisión de Reforma de la Legislación entre los 40 textos legislativos considerados inconstitucionales por vulnerar los derechos humanos y ser incompatibles con los convenios sobre el trabajo forzoso; la instauración de la pluralidad de partidos políticos dio lugar a un proceso de reforma política en cuyo marco la expresión de puntos de vista contradictorios dejó de ser sancionada; en lo que atañe a textos más antiguos, como la ordenanza sobre asociaciones, el Gobierno indicó que éstos ya no regían para los partidos políticos, los cuales estaban sometidos ahora a la Ley sobre Partidos Políticos, de 1992).

³⁶² Países que han ratificado el Convenio: *Argentina* – ICE, 1984, pág. 217 (la ley núm. 22825 de 3 de junio de 1983 y el decreto núm. 1984 de 8 de agosto de 1983 derogaron las leyes núms. 21261 de 24 de marzo de 1976 y 21400 de 3 de septiembre de 1976, así como los decretos núms. 6 y 9 de 24 de marzo de 1976, que habían suspendido las garantías constitucionales, y en particular el derecho de huelga y el derecho a participar en actividades políticas); *El Salvador* – ICE, 1984, pág. 228 (el decreto núm. 142, de 27 de febrero de 1979, derogó la Ley sobre Defensa y Garantía del Orden Público, que había introducido restricciones a la libertad de expresión y al derecho de huelga bajo pena de prisión (que conllevaba trabajo obligatorio)); *Mauricio* – ICE, 1980, pág. 169, el 10 de marzo de 1978, el Gobierno dio por terminado el estado de emergencia proclamado en 1971, derogando así diversos reglamentos que preveían sanciones de servidumbre penal como medio para imponer el control de las publicaciones, prohibir reuniones públicas, etc.; *Nigeria* – ICE, 1982, pág. 190 (la ley núm. 105 de 1979 (Constitución, ciertas derogaciones consecuentes) derogó la ley núm. 33 de 1966, sobre orden público (la cual prohibía a todos los organismos, sociedades o asociaciones dedicarse a causas u objetivos políticos), y también la ley núm. 17 de 1967, sobre periódicos (prohibición de circulación); ambas leyes permitían imponer penas de prisión que entrañaban la obligación de trabajar); *Pakistán* – ICE, 1980, pág. 171 (la ordenanza núm. XXXII de 1977 derogó la ordenanza sobre la defensa de Pakistán, de 1971, así como los reglamentos correspondientes, que facultaban a las autoridades para exigir servicios obligatorios e imponer restricciones sobre derechos fundamentales comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio).

³⁶³ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Afganistán* – en este país se pueden imponer penas de prisión que conllevan la obligación de trabajar, en virtud de los arts. 184.3, 197.1, a), y 240 del Código Penal, que sancionan, entre otros actos, la publicación y propagación de noticias, informaciones y declaraciones falsas, interesadas o tendenciosas o de propaganda malintencionada sobre los asuntos internos del país, que menoscaben el prestigio y buen nombre del Estado, o que tengan por objeto vulnerar el interés y los bienes públicos; *República Centroafricana* – la ley núm. 60/169 de 12 de diciembre de 1960, en sus arts. 1-3 (difusión de publicaciones prohibidas que puedan perjudicar el desarrollo nacional), prevé penas de prisión que conllevan trabajo obligatorio; *Chad* – la ley núm. 35 de 8 de enero de 1960, en su art. 1, prohíbe las publicaciones subversivas, bajo penas que conllevan trabajo obligatorio; *Filipinas* – los arts. 142 y 154.1 del Código Penal

es delito difundir informaciones tendenciosas con el objeto de perturbar el orden constitucional o jurídico, así como el sistema político o económico³⁶⁴. Las disposiciones pertinentes están formuladas en términos suficientemente amplios que hacen posible su aplicación como medios de castigo por la expresión de opiniones y, en la medida en que prevén la imposición de sanciones que conllevan trabajo obligatorio, quedan comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Convenio. Lo mismo ocurre con otras disposiciones de formulación muy general que tienen por objeto proteger la autoridad del Estado o sus instituciones, por ejemplo, cuando se ha tipificado como delito la publicación o la difusión de información que provoque o promueva tendencias destinadas a dañar la integridad del Estado³⁶⁵ o a suprimir, derogar o desvirtuar ciertos principios constitucionales básicos³⁶⁶. En un caso, la Comisión ha tomado nota de la supresión de las penas de prisión previstas para algunos delitos de este tipo y de su sustitución por multas³⁶⁷.

160. Hay otras disposiciones legislativas que, aun cuando están redactadas en términos razonablemente precisos, por su naturaleza dejan a los tribunales un margen considerable de apreciación en lo que atañe a su aplicación, y respecto de las cuales es necesario disponer de información relativa a su aplicación práctica a fin de determinar el alcance de la misma en relación a la aplicación del Convenio. Tal podría ser, por ejemplo, el

prevén la posibilidad de imponer penas de prisión (que conllevan trabajo obligatorio) a las personas que, por medio de discursos, proclamas, materiales impresos o emblemas, inciten a terceros a cometer actos de sedición, hagan declaraciones o pronuncien alocuciones sediciosas, o escriban, publiquen o divulguen libelos difamatorios contra el Gobierno, o que, sirviéndose de materiales impresos, litografías o cualquier otro medio de publicación, divulguen dolosamente como noticias lo que en realidad son falsedades que puedan amenazar el orden público o dañar los intereses o la credibilidad del Estado; *Liberia* – el art. 52.1, *b*), de la Ley Penal sanciona ciertas formas de crítica contra el Gobierno, y el art. 216 de la Ley Electoral sanciona la participación en actividades que tengan por objeto mantener o reactivar ciertos partidos políticos. El Gobierno ha indicado que dichas disposiciones fueron derogadas, si bien no ha remitido el texto de derogación correspondiente; *República Árabe Siria* – el art. 287 del Código Penal sanciona la divulgación de noticias distorsionadas con el objeto de menoscabar el prestigio del Estado; el Gobierno ha indicado que se está preparando un proyecto de ley que eximirá a las personas protegidas por el Convenio de la obligación de efectuar trabajo penitenciario.

³⁶⁴ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Egipto* – los arts. 98, *a) bis*, y 98, *d*), del Código Penal, en su tenor enmendado por la ley núm. 34 de 24 de mayo de 1970, prohíben el fomento de la oposición, por cualesquiera medios, a los principios fundamentales del sistema socialista del Estado, así como todo acto tendiente a alentar el rechazo o el desprecio de estos principios, bajo pena de prisión que conlleva trabajo obligatorio; el art. 98, *apdos. b) y b) bis*, del Código Penal, prevé penas similares para castigar la apología de ciertas doctrinas.

³⁶⁵ País que ha ratificado el Convenio: *Turquía*. Véase también, más adelante, la nota 385.

³⁶⁶ País que ha ratificado el Convenio: *Marruecos* – la *dahír* núm. 1-58-378 de 3 Joumada I 1378 (15 de noviembre de 1958), por la que se estableció el Código de la Prensa y la Edición, en su tenor enmendado por la *dahír* núm. 1-02-207 de 25 Rejeb 1423 (3 de octubre de 2002), que promulgó la ley núm. 77-00, art. 29, prevé que toda persona que actuando deliberadamente venda, distribuya o reproduzca diarios o periódicos que vayan en detrimento de la religión islámica, la monarquía, la integridad territorial, el respeto al Rey o el orden público incurrirá en penas de prisión (que conllevan trabajo obligatorio); el Gobierno ha manifestado su intención de revisar el Código de la Prensa a fin de abolir las penas de prisión; *Sudán* – en virtud de los arts. 50, 66 y 69 del Código Penal, los actos que tengan por objeto desestabilizar el sistema constitucional, la publicación de noticias falsas con la intención de dañar el prestigio del Estado y los actos encaminados a perturbar la paz son punibles con penas de prisión (que conllevan trabajo obligatorio).

³⁶⁷ País que ha ratificado el Convenio: *Turquía* – ICE, 2005, pág. 206 (en virtud de la ley núm. 4744 de 6 de febrero de 2002, las penas de prisión previstas en el art. 8 de la «ley contra el terrorismo», núm. 3713 de 12 de abril de 1991, en su tenor enmendado el 13 de noviembre de 1996 (relativa a la propaganda escrita u oral y las reuniones públicas, manifestaciones y protestas que atenten contra la indivisibilidad del Estado), fueron sustituidas por multas; la Comisión también se ha felicitado de la decisión de poner fin a los procesos incoados con arreglo al antiguo art. 8 de la ley y de la consecuente liberación de las personas acusadas, en virtud del art. 10 transitorio de la ley núm. 4928 de 15 de julio de 2003).

caso de las disposiciones relativas a las injurias contra distintos altos responsables del Estado ³⁶⁸, o las que castigan la divulgación de noticias falsas ³⁶⁹.

161. Cabe recordar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos se refiere a la libertad de expresión «por cualquier medio de expresión» ³⁷⁰. La imposición de trabajo obligatorio según los términos del Convenio puede derivarse indirectamente de los mecanismos de restricción de la libertad de expresión, como los regímenes de autorizaciones de publicación o las autorizaciones que las autoridades conceden discrecionalmente por lo que se refiere a las diversas formas de expresión o publicación, si tales restricciones prevén la aplicación de penas que conlleven la obligación de trabajar ³⁷¹. Los sistemas de autorización previa pueden regir para todas las publicaciones periódicas o limitarse a ciertas categorías de publicaciones, a la publicación de periódicos, o a la práctica del periodismo ³⁷². Tales disposiciones pueden servir de base para privar a las personas del derecho de publicar sus opiniones, mediante una decisión administrativa discrecional cuya adopción no depende en absoluto de que la persona

³⁶⁸ Países que han ratificado el Convenio: *Benin* – ley núm. 60-12 de 30 de junio de 1962, sobre la libertad de prensa, art. 23; *Turquía* – Código Penal, art. 241 (censura pública, por los ministros de la religión, de la administración gubernamental, de las leyes del Estado o de las actividades del Gobierno); arts. 266-268 (injurias contra altos responsables del Estado); no obstante, la Comisión ha observado con interés que el art. 159 del Código Penal (injurias o denigración en perjuicio de, en particular, la idiosincrasia turca, distintas autoridades del Estado, las leyes del Estado o las decisiones de la Gran Asamblea Nacional) fue enmendado por la ley núm. 4771, de 3 de agosto de 2002, a la cual se añadió una nueva disposición en virtud de la cual la expresión escrita, verbal o visual de ideas que tengan por único fin criticar a las autoridades del Estado, sin intención de injuriarlas, no incurrirá en sanción alguna.

³⁶⁹ Países que han ratificado el Convenio: *Benin* – ley núm. 60-12 de 30 de junio de 1962 sobre la libertad de la prensa, art. 25; *Filipinas*: véase nota a pie de página 363; *Sudán*: véase nota a pie de página 366.

³⁷⁰ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, art. 19. Véase también el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, art. 19.2. A menudo las constituciones nacionales contienen disposiciones que garantizan la libertad de expresión y que excluyen específicamente todo sistema de autorización de prensa o de censura, países que han ratificado el Convenio, por ejemplo: *Italia* – Constitución de 27 de diciembre de 1947, art. 21.2; *México* – Constitución de 1.º de mayo de 1917, art. 7.

³⁷¹ Esta clase de restricciones debería distinguirse de los requisitos puramente formales que exigen el registro o la notificación de ciertos datos específicos, requisitos que no limitan la libertad de expresión y que, por ende, no plantean problemas a la aplicación del Convenio.

³⁷² Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Bangladesh* – los arts. 16-20 de la Ley sobre Atribuciones Especiales, núm. XIV de 1974, prevén la posibilidad de aplicar penas de prisión a quienes publiquen informes tendenciosos, o que contravengan las órdenes que exigen el examen y la autorización previos respecto de ciertas publicaciones; *Ghana* – el art. 183.2 del Código Penal y el art. 3 del decreto sobre autorizaciones para periódicos, de 1973, prevén la posibilidad de castigar con penas de prisión (que conllevan la obligación de trabajar) las infracciones a la legislación sobre la publicación y distribución de periódicos y a los requisitos en materia de autorización de edición; el Gobierno ha manifestado la intención de poner la legislación en conformidad con el Convenio; *Marruecos* – la *dahir* núm. 1-58-378 de 3 Jumada I 1378 (15 de noviembre de 1958), por la que se estableció el Código de la Prensa y la Edición, en su tenor enmendado por la *dahir* núm. 1-02-207 de 25 Rejeb 1423 (3 de octubre de 2002), que promulgó la ley núm. 77-00, art. 28, prevé que toda persona que produzca, publique o imprima diarios o periódicos en fecha posterior a la de la expiración de la autorización pertinente incurrirá en penas de prisión (que conllevan trabajo obligatorio); el Gobierno ha manifestado su intención de revisar el Código de la Prensa a fin de abolir las penas de prisión; *Nigeria* – la Ley sobre el Consejo de Prensa de Nigeria (enmienda), de 2002, impone ciertas restricciones a las actividades de los periodistas, bajo penas de prisión (art. 19, párrs. 1 y 5, interpretado en conjunto con el art. 17, párrs. 1, 2 y 3, que conllevan la obligación de trabajar); *Pakistán* – la Ordenanza sobre Prensa, Periódicos, Agencias Informativas y Registro de Libros, de 2002, que derogó la Ordenanza sobre Prensa y Publicaciones de Pakistán Occidental, de 1963, otorga a las autoridades amplios poderes discrecionales para prohibir la publicación de opiniones, bajo penas de prisión que pueden conllevar trabajo obligatorio (art. 10.2, c), interpretado en conjunto con los arts. 5 y 28); *República Árabe Siria* – Ley sobre Prensa (decreto-ley núm. 53 de 1949 y decreto-ley núm. 16 de 1962), arts. 15, 16 y 55 (publicación de un periódico sin autorización del Consejo de Ministros); el Gobierno ha indicado que se está preparando un proyecto de ley que eximirá de la obligación de efectuar trabajo penitenciario a las personas protegidas por el Convenio.

interesada haya cometido o no un delito; dicha decisión no está sujeta a revisión judicial. En la medida en que las disposiciones pertinentes prevén la aplicación de penas que conllevan trabajo obligatorio, pueden dar lugar a la imposición de trabajo como medio de coerción política o como castigo a la expresión de opiniones políticas o ideológicas. Otra posibilidad similar puede surgir cuando las autoridades tienen amplios poderes para prohibir, en aras del interés público, cualquier publicación³⁷³, o la importación de ciertas categorías de publicaciones³⁷⁴. En ciertos casos la Comisión observó con satisfacción la derogación de dichas disposiciones³⁷⁵. Estos poderes también pueden ejercerse para tratar con otros tipos de publicaciones que no quedan comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio (por ejemplo, las publicaciones de carácter obsceno); no obstante, en la medida en que tales poderes pueden ser utilizados para fundamentar la prohibición de publicaciones de índole política o ideológica, es quizás necesario considerar las condiciones en que se otorgan y la forma en que se aplican en la práctica, teniendo en cuenta de que, a menudo, las sanciones que conllevan trabajo obligatorio se imponen para castigar delitos como la posesión, distribución o reproducción de publicaciones prohibidas o de extractos de las mismas. Con todo, no se debería olvidar que, como se ha indicado antes³⁷⁶, el Convenio no es un instrumento internacional que trata de la libertad de expresión como tal y que si el incumplimiento de alguna restricción o una obligación específica no está castigado con sanciones que conlleven trabajo obligatorio, tal cuestión no está comprendida en el ámbito de aplicación del Convenio.

162. El examen de las disposiciones vigentes en algunos países muestra que, aun cuando las restricciones a la libertad de expresión suelen aplicarse a las publicaciones, de diverso tipo, también pueden revestir otras formas, como la prohibición de asistir a reuniones y manifestaciones públicas en las que se expresen juicios y opiniones contrarios al sistema establecido, y de hacer uso de la palabra en tales asambleas. Si en tales disposiciones se prevé la aplicación de sanciones que conlleven la obligación de trabajar, podrá considerarse que de hecho permiten la imposición de trabajo obligatorio en circunstancias que están comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio³⁷⁷.

³⁷³ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *República Unida de Tanzania* (Ley sobre Periódicos, 1976, art. 25, en virtud del cual el Presidente, si lo considera necesario en aras del interés público o de la paz y el orden, puede prohibir la publicación de cualquier periódico; la impresión, publicación, venta o distribución del periódico prohibido es punible con penas de prisión, que conllevan la obligación de trabajar).

³⁷⁴ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Benin* – la ley núm. 60-12 de 30 de junio de 1962, relativa a la libertad de la prensa, permite en su art. 12 la prohibición de publicaciones extranjeras en lengua francesa o en las lenguas locales, impresas tanto dentro como fuera del país; *República Centroafricana* – la orden núm. 3-MI de 25 de abril de 1969 (sobre difusión de periódicos o noticias de origen extranjero no aprobadas por la autoridad de censura) prevé penas de prisión que conllevan trabajo obligatorio; *Marruecos* – la *dahír* núm. 1-58-378 de 3 Jumada I 1378 (15 de noviembre de 1958), por la que se estableció el Código de la Prensa y la Edición, en su tenor enmendado por la *dahír* núm. 1-02-207 de 25 Rejeb 1423 (3 de octubre de 2002), que promulgó la ley núm. 77-00, art. 30, prevé que toda persona que se dedique a la distribución, venta o exposición pública de boletines, panfletos o publicaciones de origen extranjero, o que tengan apoyo extranjero, que vayan en detrimento de los valores sagrados del país o de los intereses supremos de la nación, o que posea dichos materiales con el objeto de distribuirlos, venderlos o exponerlos con fines de propaganda, incurrirá en penas de prisión (que conllevan trabajo obligatorio); el Gobierno ha manifestado su intención de revisar el Código de la Prensa a fin de abolir las penas de prisión.

³⁷⁵ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Uruguay* – ICE, 1990, pág. 336 (el decreto-ley núm. 15672 derogó la ley núm. 9480 de 1935, que permitía castigar con penas de prisión que conllevaban trabajo obligatorio la exposición pública o la distribución de publicaciones extranjeras prohibidas por las autoridades administrativas competentes).

³⁷⁶ Véase el párr. 149, *supra*.

³⁷⁷ Países que han ratificado el Convenio: *Egipto* – la Ley sobre Reuniones Públicas, de 1923, y la Ley sobre Reuniones, de 1914, otorgan a las autoridades poderes generales para prohibir o dispersar reuniones, incluso en

También en estos casos, al evaluar la aplicación del Convenio, la Comisión ha tenido que examinar tanto la formulación misma de las disposiciones en cuestión como su aplicación práctica. A veces, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de ciertas disposiciones de este tipo³⁷⁸.

163. Ciertas opiniones políticas también pueden ser prohibidas y sancionadas con penas que conllevan trabajo obligatorio, como consecuencia de la prohibición de los partidos o asociaciones políticas que las sustentan. La prohibición legislativa de un partido político puede redundar en la adopción de diversas medidas de control (aplicables tanto a las reuniones públicas como privadas, y materializadas en una vigilancia estrecha de las personas sospechosas de suscribir las opiniones políticas en cuestión), que en la práctica se traducen en la prohibición, en una u otra forma, de la adhesión a determinadas opiniones políticas o de su expresión, bajo pena de trabajo obligatorio. Una situación similar puede darse cuando las autoridades administrativas disponen de poderes discrecionales amplios para suspender asociaciones o impedir su creación³⁷⁹, o para prohibir la participación en ciertas asociaciones³⁸⁰, invocando motivos de carácter

recintos privados; *Kenya* – la Ley sobre el Orden Público (cap. 56), en su art. 5, faculta a las autoridades de policía para controlar y encauzar el desarrollo de las reuniones públicas, y les concede amplios poderes para negar la autorización para realizar tales reuniones; entre las sanciones a los infractores de estas disposiciones figuran penas de prisión que conllevan la obligación de trabajar; *Kuwait* – el decreto legislativo núm. 65 de 1979, relativo a las reuniones y manifestaciones públicas, establece un sistema de autorización previa (la que puede negarse sin motivo, en virtud del art. 6 del decreto citado) y prevé, en caso de infracción, penas de prisión que conllevan trabajo obligatorio; *Nigeria* – Ley sobre el Orden Público (cap. 382), 1990, arts. 1 a 4, en virtud de la cual las asambleas públicas, las reuniones y las manifestaciones en la vía pública o en lugares de reunión públicos deben ser autorizadas previamente y pueden estar sujetas a algunas restricciones cuyo incumplimiento es sancionado con penas de prisión que conllevan la obligación de trabajar; *Rwanda* – ley núm. 33/91 de 5 de agosto de 1991 relativa a las manifestaciones en la vía pública y las reuniones públicas; según el art. 9, párrs. 1 y 2, toda persona que organice una manifestación o reunión no autorizada incurre en pena de prisión que conlleva trabajo obligatorio; el Gobierno ha manifestado su intención de modificar estas disposiciones; *República Árabe Siria* – Código Penal, art. 336 (prohibición de las reuniones públicas que tengan por objeto protestar contra las decisiones de las autoridades públicas); el Gobierno ha indicado que se está preparando un proyecto de ley que eximirá de la obligación de efectuar trabajo penitenciario a las personas protegidas por el Convenio; *República Unida de Tanzania* – párr. 56 del primer anexo al art. 118.4 de la Ley sobre el Gobierno Local (autoridades de distrito), de 1982, relativa a la prohibición, reglamentación y control de las reuniones y otras asambleas; el Gobierno indicó que la Ley sobre el Gobierno Local (autoridades de distrito) había sido incluida por la Comisión de Reforma de la Legislación entre los 40 textos legislativos considerados inconstitucionales por vulnerar los derechos humanos y ser incompatibles con los convenios sobre el trabajo forzoso.

³⁷⁸ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Fiji* – ICE, 1999, pág. 444 (la ley núm. 20 de 1995 derogó el decreto de respeto del domingo, de 1989, en virtud del cual se prohibía convocar, organizar o tomar parte en asambleas, incluso para la expresión de opiniones, o realizar marchas en cualquier lugar público el día domingo, bajo penas de prisión que conllevaban la obligación de trabajar).

³⁷⁹ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Pakistán* – la Ley sobre Seguridad, de 1952 (arts. 10-13), y la Ley sobre Partidos Políticos, de 1962 (arts. 2 y 7), otorgan a las autoridades poderes discrecionales amplios para ordenar la disolución de asociaciones, bajo penas de prisión que pueden conllevar trabajo obligatorio; el Gobierno ha indicado que estas disposiciones se aplican sólo en situaciones sumamente restringidas, y que se están examinando diversas propuestas de modificación de dichos textos; *Uganda* – la Ley sobre Orden Público y Seguridad, núm. 20 de 1967 (arts. 1, 2, 3 y 5), habilita al Poder Ejecutivo para limitar el derecho individual de asociación o comunicación con terceros, independientemente de que se haya cometido o no un delito, bajo penas que conllevan trabajo obligatorio; los arts. 54.2, c), 55, 56 y 56A del Código Penal habilitan al Ministro para calificar de asociación ilícita cualquier organización de dos o más personas, lo que tiene por consecuencia que toda alocución, publicación o actividad que se efectúe en nombre de dicha organización o en apoyo de ésta será ilegal y punible con penas de prisión que conllevan la obligación de trabajar. El Gobierno ha señalado que dicha legislación será revisada.

³⁸⁰ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *República Árabe Siria* – el Código Penal, en su art. 288.1, prohíbe la participación en asociaciones de carácter internacional sin autorización del Gobierno; éste ha indicado que se está preparando un proyecto de ley que eximirá a las personas protegidas por el Convenio de la obligación de efectuar trabajo penitenciario; *Turquía* – el Código Penal, en su art. 143, prohíbe la participación en asociaciones e instituciones extranjeras sin autorización del Gobierno, bajo penas de prisión que conllevan trabajo obligatorio.

general, como el interés nacional o el orden público, el bienestar o la tranquilidad. Una vez más, cabe hacer hincapié en que la prohibición de uno o más partidos políticos no está comprendida en el ámbito del Convenio cuando tal medida no supone la aplicación de sanciones que conllevan trabajo obligatorio (incluido el trabajo penitenciario de carácter obligatorio).

164. En muchos países, los partidos y las asociaciones políticas pueden constituirse libremente y desarrollar sus actividades sin injerencia de las autoridades. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación por algunos Estados de las disposiciones que castigaban con penas de prisión (que conllevaban trabajo obligatorio) la constitución o el funcionamiento, en su territorio, de asociaciones, organizaciones o instituciones de carácter internacional, o de secciones de estas asociaciones, sin la autorización del Gobierno³⁸¹, así como las disposiciones (y las consiguientes sanciones similares) que prohibían ciertas agrupaciones o asociaciones y cualesquiera actividades relacionadas con éstas³⁸², o que prohibían las actividades políticas realizadas al margen del partido político reconocido por la Constitución respectiva³⁸³. No obstante, la legislación de muchos países aún permite la disolución de partidos o asociaciones políticas y prohíbe su reconstitución, bajo penas que conllevan la obligación de trabajar³⁸⁴, y en ciertos casos prohíbe también todo acto de propaganda favorable a la

³⁸¹ País que ha ratificado el Convenio: *Italia* – ICE, 1991, pág. 350 (en virtud de la decisión del Tribunal Constitucional, núm. 193 de 28 de junio de 1985, se invalidó el art. 273 del Código Penal, que disponía lo siguiente: «toda persona que, sin autorización del Gobierno, funde, constituya, organice o dirija en el territorio del Estado asociaciones, organizaciones o instituciones de carácter internacional, o secciones de dichas asociaciones, será castigado con pena de prisión de hasta seis meses»).

³⁸² País que ha ratificado el Convenio: *Argentina* – ICE, 1986, págs. 233 y 234 (la ley núm. 23077 de 22 de agosto de 1984 derogó las leyes núms. 21322 y 21325 de 2 de junio de 1976, en virtud de las cuales se habían disuelto diversas organizaciones y agrupaciones políticas y se preveían penas de prisión que conllevaban trabajo obligatorio para castigar todas las actividades relacionadas o coordinadas con dichas organizaciones; la ley núm. 23077 también derogó el art. 5 de la ley núm. 20840, modificada por la ley núm. 21459 de 18 de noviembre de 1976, que preveía penas de prisión para castigar las actividades subversivas en cualquiera de sus formas).

³⁸³ Países que han ratificado el Convenio: *Mozambique* – ICE, 1996, pág. 275 (la ley núm. 19/91 derogó la ley núm. 2/79 relativa a la seguridad del Estado, en virtud de la cual podían imponerse penas de prisión que conllevaban trabajo obligatorio para sancionar todo acto que pusiera en peligro, perjudicara o perturbara la organización del Frelimo (partido en el poder), y sus programas (art. 1), así como el establecimiento, conducción, organización, apoyo o participación en asociaciones cuyas actividades se hubieran tipificado como delitos contra la seguridad del Estado (arts. 9 y siguientes)); *Zambia* – ICE, 1992, pág. 390 (la ley núm. 20 de 1990 derogó el art. 4 de la Constitución de 1973, el cual prohibía las actividades políticas al margen del partido político reconocido por la Constitución; la Comisión también tomó nota con interés de que en agosto de 1991 se adoptó una Constitución, la cual garantiza las libertades de expresión, reunión y asociación, y en particular el derecho a constituir partidos políticos o afiliarse a los mismos).

³⁸⁴ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Afganistán* – el art. 221 del Código Penal, párrs. 1, 4 y 5, prevé sanciones contra toda persona que cree, constituya, organice o administre una organización en nombre de un partido, sociedad, unión o agrupación con el objeto de perturbar y desvirtuar alguno de los valores nacionales básicos, aceptados en las esferas política, social, económica o cultural del Estado, o contra quienes se adhieran a tales organizaciones o establezcan relaciones, directamente o por intermedio de terceros, con dichas organizaciones o alguna de sus secciones; *Argelia* – la Ley sobre Asociaciones, núm. 90-31 de 4 de diciembre de 1990, en su art. 5, prevé la nulidad automática de la personalidad jurídica de toda asociación cuyos objetivos sean contrarios al sistema institucional establecido, perturben la paz u ofendan la moral o la legislación en vigor; el art. 45 castiga a toda persona que dirija, administre o tome parte activa en una asociación que no haya sido autorizada o haya sido suspendida o disuelta, o que facilite la celebración de las reuniones de los miembros de tal asociación; *Bangladesh* – los arts. 16 a 20 de la Ley sobre Poderes Especiales núm. XIV, de 1974, prevé la posibilidad de imponer penas de prisión en relación con la suspensión o disolución de determinadas asociaciones; *Egipto* – los arts. 4 y 26 de la ley núm. 40 de 1977, relativa a los partidos políticos, prohíbe la fundación de partidos políticos cuyos objetivos estén en contradicción con la legislación islámica o con las realizaciones del socialismo, o que sean secciones nacionales de partidos políticos extranjeros, bajo penas que conllevan trabajo obligatorio; *Liberia* – el art. 216 de la Ley Electoral castiga la participación en actividades que tengan por objeto mantener o reactivar ciertos partidos políticos; el Gobierno ha indicado que dichas disposiciones fueron derogadas, si bien no ha remitido el texto de derogación correspondiente.

ideología de los partidos en cuestión, o la apología de ciertas opiniones políticas³⁸⁵. A veces, esa legislación está formulada en términos sumamente generales, y su ámbito de aplicación puede determinarse únicamente mediante la evaluación de las formas que ha revestido su aplicación en la práctica. En otros casos, cuando la legislación dispone el registro obligatorio de todas las asociaciones (inclusive los partidos políticos), bajo penas que conllevan trabajo obligatorio, tales disposiciones pueden dar origen a restricciones a la posibilidad de constituir grupos organizados³⁸⁶.

165. De los párrafos que anteceden se desprende claramente que hay una estrecha relación entre las disposiciones que regulan las publicaciones y las que reglamentan las reuniones y las asociaciones³⁸⁷, lo cual se puede demostrar con los numerosos otros ejemplos observados en la legislación consultada para la preparación del presente Estudio general. En otras palabras, la prohibición de determinadas opiniones o ideologías entraña casi siempre la prohibición de cualesquiera reuniones o asociaciones en que se haga la apología de tales opiniones o ideologías, ya sea como resultado de disposiciones expresas contenidas en los mismos textos legislativos o debido a que la legislación que rige en materia de reuniones y asociaciones establece la ilegalidad de toda reunión o asociación que impulse actividades contrarias a la ley. Inversamente, cuando el objeto de la prohibición son determinadas organizaciones, la legislación suele establecer sanciones que castigan el desarrollo de sus actividades, por ejemplo, mediante reuniones y publicaciones. Por ende, la Comisión ha considerado conveniente examinar la incidencia que las disposiciones nacionales relativas a las reuniones y asociaciones tienen en la aplicación del Convenio³⁸⁸. En algunos casos, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de las disposiciones que restringen la libertad de asociación y de publicación, y que preveían la aplicación de penas que conllevan trabajo obligatorio³⁸⁹. Como se ha indicado más arriba, al evaluar la aplicación del Convenio, la

³⁸⁵ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Turquía* – la Ley sobre Partidos Políticos (núm. 2820, de 22 de abril de 1983), en sus arts. 80, 81 y 82, interpretados conjuntamente con el art. 117, prohíbe cuestionar el principio de la unidad del Estado, reivindicar la existencia de minorías basadas en una cultura nacional o religiosa o en diferencias raciales o lingüísticas, la creación de minorías por medio de la protección y el fomento de lenguas y culturas que no sean la lengua y la cultura turcas, la utilización de una lengua distinta de la turca en la redacción y publicación de los estatutos y programas de los partidos, y el fomento del regionalismo); la Ley sobre Asociaciones (núm. 2908, de 6 de octubre de 1983), en sus arts. 5 y 76, prohíbe todo menoscabo del principio de la unidad del Estado, la realización de actividades basadas en principios de regionalismo o de pertenencia a una clase social, religión o secta, la proclamación de la existencia de minorías basadas en una cultura nacional o religiosa o en diferencias raciales o lingüísticas, etc., bajo penas de prisión que conllevan trabajo obligatorio.

³⁸⁶ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Kenya* – la Ley sobre Asociaciones de 1968, en su art. 11, párrs. 1 y 2, prevé que el Director del Registro General puede rechazar la inscripción de toda asociación si se ha comprobado que la misma está vinculada con cualquier organización de carácter político establecida fuera de Kenya, si dicha autoridad considera que el registro de la asociación en cuestión pudiera perturbar la paz, el bienestar o el orden público, o si el Ministro competente ha declarado que tal asociación reviste un peligro para el buen gobierno de la República, entre otros motivos; el registro de toda asociación puede ser anulado, en particular, por motivos similares a los previstos en el art. 12, párrs. 1 y 3 de la ley. En virtud del art. 4.1 de la misma, toda asociación que no esté debidamente registrada o que haya sido excluida del Registro es ilegal; según lo indicado por el Gobierno, las personas que administran una asociación ilegal o son miembros de la misma incurrir en sanciones previstas por los arts. 5 y 6 de la ley; si son culpables, pueden ser condenadas a penas de prisión que conllevan trabajo obligatorio.

³⁸⁷ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Uganda*. Véase, más arriba, la nota 379.

³⁸⁸ Véanse los párrs. 162-164, *supra*.

³⁸⁹ Así ha ocurrido, por ejemplo, en un país que ha ratificado el Convenio: *Burundi* – ICE, 1993, pág. 308 (el decreto-ley núm. 1/01 de 4 de febrero de 1992, que reglamenta la prensa, y el decreto-ley núm. 1/010 de 15 de abril de 1992, sobre los partidos políticos, derogaron la ley núm. 1/136, de 25 de junio de 1976, el decreto-ley núm. 1/4, de 28 de febrero de 1977, y la orden legislativa núm. 001/34 de 23 de noviembre de 1966; la Comisión también tomó nota con interés de la adopción de la Constitución de marzo de 1992, que reconoce las libertades de prensa y de asociación.

Comisión ha tenido que examinar la información relativa a la aplicación en la práctica de las disposiciones correspondientes. La Comisión considera que el Convenio se aplica cada vez que se imponga una sanción que conlleve trabajo obligatorio en este ámbito.

166. Además de las disposiciones de aplicación general relativas a las publicaciones, las reuniones y las asociaciones, que se han examinado más arriba, hay otras restricciones a la expresión de opiniones que pueden afectar a algunas categorías particulares de personas. En efecto, en muchos países se prohíbe que los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado tomen parte en actividades políticas, limitación que obedece al deseo de preservar su imparcialidad y la confianza de la población en la administración pública. Toda violación de esta regla suele ser castigada con sanciones disciplinarias que no conllevan trabajo obligatorio³⁹⁰. No obstante, en los casos en que se prevén sanciones más severas, que conllevan la obligación de trabajar, podría considerarse que las disposiciones pertinentes son incompatibles con los apartados *a)* e igualmente con el apartado *c)* del artículo 1 que prohíbe la utilización de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio como medio para imponer la disciplina en el trabajo³⁹¹.

b) Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico (artículo 1, b))

167. Como se ha indicado antes³⁹², el Convenio prohíbe utilizar el trabajo forzoso u obligatorio «como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico»³⁹³. Del empleo de los términos «movilización» y «fomento económico» en el artículo 1, *b)*, del Convenio se desprende que esta disposición es aplicable únicamente en aquellas circunstancias en que la utilización de trabajo forzoso u obligatorio tiene una cierta importancia cuantitativa y responde a fines económicos³⁹⁴. La prohibición prevista en el artículo 1, *b)* rige incluso cuando la utilización del trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico tiene carácter transitorio o excepcional, habida cuenta de que en su momento la Conferencia rechazó una propuesta encaminada a limitar la aplicación de esta disposición al trabajo forzoso usado como método «normal» de movilización y utilización de la mano de obra con tales fines³⁹⁵.

168. Esta disposición del Convenio abarca las distintas formas de trabajo forzoso u obligatorio con fines económicos, cuya abolición ya era un objetivo del Convenio núm. 29, el cual, en el momento de su adopción, tenía entre sus objetivos principales la lucha contra las modalidades de trabajo forzoso con fines económicos³⁹⁶; además,

³⁹⁰ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Canadá* – Ley sobre el Empleo en la Administración Pública, de 1967, art. 32.

³⁹¹ Véanse los párrs. 175-178, *infra*.

³⁹² Véanse los párr. 11 y 142.

³⁹³ Art. 1, *b)*, del Convenio.

³⁹⁴ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 43, y *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 40.

³⁹⁵ *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 39.ª reunión, Ginebra, 1956, párr. 11, y *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 40.ª reunión, Ginebra, 1957, párr. 11.

³⁹⁶ Véase el párr. 7 *supra*.

comprende todas las demás formas de trabajo forzoso reveladas por la encuesta del Comité Especial del Trabajo Forzoso Naciones Unidas-OIT en 1953, la cual sirvió de base para la redacción del Convenio núm. 105³⁹⁷. Desde entonces se han producido algunos cambios radicales. Pese a que todavía es posible encontrar algunos textos legislativos que prevén la movilización obligatoria de mano de obra, vestigios de un pasado en el que algunos gobiernos, para hacer frente a las necesidades de desarrollo económico, recurrieron a la aplicación de diversas medidas de carácter compulsivo (como la prestación de servicios obligatoria o la requisición de mano de obra), dichos gobiernos señalan casi siempre que tales medidas ya no se aplican en la práctica, y que tienen la intención de enmendar o derogar las leyes en cuestión a fin de poner su legislación en conformidad con los convenios de la OIT relativos al trabajo forzoso³⁹⁸. En el curso de las últimas décadas, desde la adopción del Estudio general anterior dedicado a este tema, varios países han logrado avances por lo que se refiere a la eliminación de las disposiciones que imponían el trabajo obligatorio con fines de desarrollo económico³⁹⁹.

169. Sin embargo, en el Estudio especial sobre el trabajo forzoso de 1997⁴⁰⁰, al referirse a los países que no habían ratificado aún el Convenio núm. 105 y que utilizaban trabajo forzoso y trabajo obligatorio para fines de desarrollo⁴⁰¹, la Comisión indicó que la experiencia de casi todos los países había mostrado que el trabajo forzoso y obligatorio no era una forma productiva de desarrollo, y que éste no debería servir de pretexto para reclamar excepciones a la obligación de respetar derechos humanos que son universalmente reconocidos. Tras señalar también que los gobiernos de los países en cuestión reconocían que esta práctica era incompatible con las normas de la OIT, y que los mismos estaban avanzando hacia una situación en la que no se recurriría a esta forma de trabajo, la Comisión los instó a que, de ser necesario, recabaran la ayuda internacional para encontrar alternativas al trabajo forzoso con fines de desarrollo⁴⁰². En el caso de un

³⁹⁷ Véase el párr. 8 *supra*.

³⁹⁸ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Cuba* – la ley núm. 1254 relativa al servicio social y su reglamento, adoptado por decreto núm. 3771 de 1974, prevé que los ciudadanos cubanos que se gradúan de la educación superior o de la formación técnica media o de los cursos regulares de formación de los maestros primarios están obligados a cumplir el servicio social (cuya duración es de tres años), de conformidad con la planificación y las prioridades de desarrollo que determine el Gobierno. La negativa injustificada de efectuar el servicio social acarrea la inhabilitación temporal o definitiva para el ejercicio profesional, de la cual se deja constancia en el expediente laboral del interesado. El Gobierno indicó que las disposiciones relativas a la inhabilitación profesional temporal o definitiva no se aplicaban en la práctica, y que se estaba examinando la legislación laboral con el fin de ajustarla a las nuevas condiciones del país.

³⁹⁹ Véanse los párrs. 89-97.

⁴⁰⁰ Véase el párr. 6.

⁴⁰¹ Países que no han ratificado el Convenio: *Nepal* – el Gobierno indicó que en este país existía un sistema de movilización de los «campesinos sin tierra» con fines de desarrollo, que se habían tomado medidas encaminadas a eliminar este sistema por medio de la formación para el empleo productivo, y que esperaba que podría ratificar el Convenio en un futuro próximo, una vez que se hubiera suprimido dicho sistema; *Viet Nam* – en 1997 el Gobierno indicó que a raíz del bajo nivel de desarrollo social, económico y educativo del país era indispensable movilizar a la población para resolver los problemas resultantes y que, por consiguiente, se habían puesto en vigor algunas formas de trabajo público obligatorio y de obligaciones de servicio. En su memoria comunicada en 2006 en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno se refirió a la ordenanza sobre obras públicas núm. 5/1999/PL-UBTVQH10, de fecha 3 de septiembre de 1999, de la Comisión Permanente de la Asamblea Nacional, que dispone que los ciudadanos tienen la obligación de realizar trabajos públicos una vez al año (artículos 1 y 7) cuyo incumplimiento es objeto de sanciones (artículo 40). El Gobierno ha propuesto a la Comisión Permanente de la Asamblea nacional que abrogara la ordenanza; también ha declarado que está estableciendo un plan de acción con miras a ratificar ambos convenios sobre trabajo forzoso.

⁴⁰² ICE – Informe general, 1998, párrs. 108 y 109.

país que no ha ratificado el Convenio núm. 105 la Comisión ha examinado una situación en la cual las autoridades han impuesto trabajo forzoso a la población con fines de fomento económico en violación del Convenio núm. 29⁴⁰³.

170. Cuando se propuso lograr la abolición de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico, la Conferencia no sólo tuvo presentes los casos de imposición directa de la obligación de trabajar, sino también los sistemas de movilización de los trabajadores por medio de ciertas formas indirectas de coerción⁴⁰⁴. Al respecto, también deberían tomarse en consideración las investigaciones llevadas a cabo por el Comité Especial del Trabajo Forzoso Naciones Unidas-OIT, mencionado anteriormente, el cual puso de manifiesto que, en la práctica, la instauración de vastos regímenes de trabajo forzoso con fines económicos podía resultar de la combinación de distintos métodos de imposición del trabajo, como las medidas generales que conllevan aspectos obligatorios en cuanto a la contratación, movilización y destinación de la mano de obra, sumadas a otras restricciones a la libertad de empleo, como las disposiciones que impiden que los trabajadores pongan fin a sus contratos de trabajo o que permiten la prolongación obligatoria de éstos⁴⁰⁵, las sanciones penales impuestas por ruptura de contrato de trabajo o como medio de mantener la disciplina en el trabajo⁴⁰⁶, las limitaciones a la libertad de circulación o a la tenencia y explotación de la tierra, la aplicación abusiva de la legislación sobre la vagancia, etc.⁴⁰⁷.

c) **Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como medida de disciplina en el trabajo (artículo 1, c))**

171. El Convenio prohíbe la utilización de trabajo forzoso u obligatorio «como medida de disciplina en el trabajo»⁴⁰⁸. Tal utilización, prohibida por el Convenio, puede revestir dos formas. Puede consistir en la aplicación de medidas destinadas a conseguir el servicio que se desea del trabajador por medio de una obligación legal (ya sea mediante coacción física o amenaza de una pena)⁴⁰⁹, o en la aplicación de sanciones por infracción a la disciplina en el trabajo que conlleven la obligación de trabajar⁴¹⁰. En otras palabras, el Convenio abarca en particular el trabajo forzoso u obligatorio de las personas condenadas a penas de prisión, así como cualquier otra forma de trabajo forzoso u obligatorio que pudiera servir como medida de disciplina en el trabajo. En este sentido, el trabajo forzoso u obligatorio puede imponerse ya sea en el marco de las disposiciones

⁴⁰³ Véanse párrs. 92-93 *supra*.

⁴⁰⁴ En la Recomendación núm. 35 sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930, se establecieron principios para evitar la utilización de formas indirectas de coerción. Véase el párr. 13 *supra*.

⁴⁰⁵ Véanse los párrs. 96-97.

⁴⁰⁶ Véanse los párrs. 171-178, *infra*.

⁴⁰⁷ Informe del Comité Especial del Trabajo Forzoso, Ginebra, 1953, párrs. 553-558.

⁴⁰⁸ Art. 1, c), del Convenio.

⁴⁰⁹ Como ocurre, por ejemplo, en el caso de los marinos desertores que son, en aplicación de la ley, devueltos por la fuerza a bordo y obligados a desempeñar sus obligaciones.

⁴¹⁰ El Comité Especial del Trabajo Forzoso Naciones Unidas-OIT afirmó en su informe de 1953 que había que examinar el problema de las sanciones penales impuestas por ruptura del contrato de trabajo, habida cuenta de que dichas sanciones (que conllevaban trabajo forzoso) eran dictadas por los tribunales de justicia y a veces por las autoridades administrativas para castigar a trabajadores que se habían ausentado del trabajo sin motivo justificado, que llegaban tarde al trabajo con demasiada frecuencia, que habían cometido faltas de negligencia, que no habían cumplido o respetado las normas laborales establecidas, o que se habían negado a aceptar su traslado a otros lugares de trabajo.

de carácter general que se apliquen a todos los trabajadores, o al amparo de disposiciones aplicables a categorías específicas, como, por ejemplo, el personal de la administración pública o de la marina mercante.

i) *Sanciones de aplicación general*

172. De la información disponible se deduce que, en la actualidad, la legislación nacional prevé sólo en casos sumamente raros la utilización de trabajo forzoso u obligatorio como método general para mantener la disciplina en el trabajo. En la inmensa mayoría de los países, no existen disposiciones legales que autoricen el trabajo forzoso u obligatorio como medida de disciplina en el trabajo. Habitualmente, las infracciones a la disciplina en el trabajo redundan únicamente en la aplicación de sanciones disciplinarias o de otra índole (por ejemplo, de carácter pecuniario) que no conllevan obligación alguna de trabajar. Cabe recordar al respecto que, en lo que atañe a la disciplina en el trabajo, el Convenio se refiere únicamente al trabajo forzoso u obligatorio (que incluye el trabajo penitenciario de carácter obligatorio); por consiguiente, siempre es posible aplicar otras sanciones disciplinarias, sin infringir las disposiciones del Convenio.

173. En el período transcurrido desde el último Estudio general dedicado a este tema, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la abolición de las sanciones penales que conllevaban trabajo obligatorio, aplicables a los trabajadores responsables de cualquier acto que perturbara gravemente los procesos productivos, constituyendo en la práctica «delitos contra la producción»⁴¹¹. La Comisión también ha tomado nota de la abolición de las penas de prisión (que a veces conllevaban trabajo obligatorio) aplicables a los trabajadores que infringieran las disposiciones contenidas en cualquier acuerdo, laudo arbitral o decisión, o no cumplieran dichas disposiciones⁴¹². Con respecto a un caso en particular, la Comisión observó que las penas de trabajo correccional (impuestas para sancionar diversas infracciones a la disciplina en el trabajo) no eran aplicables sin el consentimiento del prisionero⁴¹³. En el Estudio general anterior, de 1979, la Comisión se refirió al caso de algunos textos legislativos en que se preveía la obligación general de trabajar y también el castigo de delitos tales como la negativa a trabajar o la ausencia laboral no justificada⁴¹⁴. En el período transcurrido desde ese Estudio general, las

⁴¹¹ País que ha ratificado el Convenio: *Angola* – ICE, 2003, pág. 469 (el art. 324, *b*), de la Ley General del Trabajo (núm. 2/2000 de 11 de febrero de 2000) derogó los aptdos. *g*) y *m*) del art. 1 de la ley núm. 11/75, de 15 diciembre 1975, sobre la disciplina en los procesos productivos, en virtud de los cuales «la resistencia pasiva al trabajo» y «cualquier otro acto que perturbe gravemente los procesos de producción» constituían «delitos contra la producción», punibles con penas de prisión de hasta un año o superiores a seis meses, respectivamente, las cuales conllevaban la obligación de trabajar (art. 8.2)).

⁴¹² País que ha ratificado el Convenio: *Pakistán* – ICE, 2006, pág. 180 (los arts. 54 y 55 de la ordenanza de relaciones laborales (núm. XXIII de 1969) fueron derogados por la ordenanza de relaciones laborales (ORL) de 2002 (art. 80)). La Comisión tomó nota con interés de que, según se desprende de las indicaciones del Gobierno y del texto de los arts. 65, 66 y 67 de la ordenanza sobre relaciones laborales, en particular se suprimieron las penas de prisión.

⁴¹³ País que ha ratificado el Convenio: *Cuba* – el art. 220 del Código Penal prevé la posibilidad de aplicar una pena de prisión de seis meses a dos años a toda persona que, al incumplir las obligaciones derivadas del cargo, empleo, ocupación u oficio que desempeñe en una entidad económica estatal, y en especial las obligaciones referidas al cumplimiento de normas o instrucciones normalizadas y demás reglas e instrucciones relativas a la disciplina tecnológica, ocasione un daño o perjuicio considerable a la actividad de producción o de prestación de servicios que se realice en dicha entidad, o a sus equipos, máquinas, maquinarias, herramientas y demás medios técnicos. La Comisión ha tomado nota de la información facilitada por el Gobierno (así como en los documentos anexados a la misma), según la cual la ejecución de las penas de trabajo correccional impuestas a los infractores de esta disposición está sujeta a que la persona condenada esté dispuesta a trabajar por propia voluntad.

⁴¹⁴ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párrs. 45 y 113, en los que la Comisión se refirió a varios países, entre los que figuraban los que aún no habían ratificado el Convenio en ese momento.

disposiciones en cuestión han sido derogadas y sustituidas por nuevas disposiciones constitucionales y penales, lo que aseguró la conformidad de la legislación correspondiente con el Convenio en lo que atañe a este aspecto, y facilitó su ratificación⁴¹⁵.

174. No obstante, en algunos otros países sigue existiendo la posibilidad de aplicar sanciones que conllevan trabajo obligatorio (incluido el trabajo penitenciario de carácter obligatorio) a los trabajadores que cometan diversas infracciones a la disciplina laboral, como, por ejemplo, el incumplimiento o la violación de las disposiciones de cualquier acuerdo, laudo arbitral o decisión⁴¹⁶, el no acatamiento de una orden judicial que exige el respeto de un contrato de trabajo⁴¹⁷, o el incumplimiento de las obligaciones de evitar el deterioro de bienes o materiales, de respetar determinadas normas técnicas, de ejecutar los planes generales de producción⁴¹⁸. En la medida en que todas estas disposiciones permiten, en principio, la imposición de trabajo forzoso u obligatorio en las circunstancias previstas por el Convenio, la Comisión ha solicitado a los Gobiernos implicados a tomar las medidas necesarias para poner estas disposiciones en conformidad con el Convenio.

ii) *Sanciones aplicables en los servicios públicos*

175. Las personas que trabajan en los servicios públicos suelen estar sujetas a disposiciones penales especialmente previstas para proteger el interés público. Así por ejemplo, en lo tocante a los funcionarios, puede considerarse necesario proteger a los ciudadanos contra los abusos de poder. Otros ejemplos de disposiciones destinadas a impedir los abusos en el ejercicio de un cargo oficial son aquellas que sancionan la corrupción y la revelación no autorizada de secretos oficiales. Del mismo modo, en el caso de servicios esenciales, como los de salud, abastecimiento de agua, gas y electricidad y de lucha contra incendios, puede estimarse también que deben castigarse las infracciones a la disciplina en el trabajo que comprometan o pongan en peligro su buen funcionamiento. En este sentido, la Comisión ha realizado una distinción entre las sanciones impuestas para observar la disciplina en el trabajo como tal (quedando comprendidas, en consecuencia, dentro del campo de aplicación del Convenio) y las impuestas para preservar el interés público general, aunque simultáneamente éstas puedan sancionar un acto que constituya una infracción a la disciplina en el trabajo. Por lo tanto, la Comisión consideró que el Convenio no prohíbe la imposición de sanciones (aun cuando entrañen un trabajo obligatorio) a los responsables de violaciones de la disciplina en el trabajo que comprometen o pueden poner en peligro el funcionamiento de servicios esenciales⁴¹⁹ o de las que se cometen en ciertos puestos esenciales para la seguridad o en circunstancias en que la vida o la salud se encuentran amenazadas. No

⁴¹⁵ Países que han ratificado el Convenio: Bulgaria y Rumania.

⁴¹⁶ País que ha ratificado el Convenio: *Bangladesh* – ICE, 2005, pág. 146, ordenanza sobre las relaciones laborales, núm. XXIII de 1969, arts. 54 y 55; la Comisión ha tomado nota de la indicación del Gobierno, según la cual éste sigue considerando un informe establecido en 1992 por la Comisión Nacional de Derecho Laboral, que fue establecida para examinar las leyes vigentes y presentar recomendaciones en relación con su modificación.

⁴¹⁷ País que ha ratificado el Convenio: *Nigeria* – decreto laboral núm. 21 de 1974, art. 81.1, aptdos. b) y c).

⁴¹⁸ País que ha ratificado el Convenio: *República Árabe Siria* – Código Penal Económico (decreto legislativo núm. 37 de 16 de mayo de 1966, en su forma enmendada por el decreto-ley núm. 40 de 1977), en sus arts. 10, 11, 13 y 19.

⁴¹⁹ Es decir, aquellos cuya interrupción pueda poner en peligro la existencia o el bienestar de toda o parte de la población; este criterio se ajusta a lo indicado en la nota 352 en relación con las situaciones de emergencia. Véanse asimismo *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párrs. 92 y 103; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 134.

obstante, en tales casos debe existir un peligro real y no una simple inconveniencia⁴²⁰. Por consiguiente, las disposiciones penales de este tipo no son incompatibles con el Convenio.

176. En una serie de países, las disposiciones penales aplicables a las personas empleadas en los servicios públicos se redactan en términos generales, demasiado amplios por lo cual quedan comprendidas dentro del campo de aplicación del Convenio. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, respecto de las disposiciones que prevén sanciones que implican un trabajo obligatorio por negligencia en el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos⁴²¹. En otros casos, en que la legislación nacional prevé penas de prisión (que entrañan un trabajo penitenciario obligatorio) por el incumplimiento o el cumplimiento incorrecto por parte de un funcionario de sus obligaciones como consecuencia de una actitud negligente, que cause un perjuicio importante a los intereses y derechos legítimos de las personas u organizaciones, o a los intereses del Estado, la Comisión solicitó información sobre la aplicación en la práctica de las disposiciones pertinentes, incluidas las copias de toda decisión judicial en la que se definiera o ilustrara su alcance, con el fin de determinar si dichas disposiciones quedan comprendidas dentro del campo de aplicación del Convenio⁴²². Si bien, en la práctica este tipo de disposiciones parecen permitir la imposición de sanciones que entrañan un trabajo obligatorio como medida de disciplina en el trabajo, su compatibilidad con el Convenio sólo podría garantizarse de limitarse el campo de aplicación de las mismas al funcionamiento de los servicios esenciales, tal como se indicó anteriormente⁴²³, o al ejercicio de funciones esenciales para la seguridad, o a circunstancias en que la vida o la salud de las personas se encuentran amenazadas.

177. A veces, las disposiciones que prevén sanciones (acompañadas de la obligación de realizar un trabajo) en los casos en que la ruptura de contrato puede interrumpir el funcionamiento de servicios esenciales, están redactadas de manera tal que prohíben al trabajador terminar la relación de trabajo, incluso con un preaviso⁴²⁴. Estas restricciones son incompatibles con el Convenio núm. 29 y el Convenio núm. 105⁴²⁵. Del mismo modo, las disposiciones que imponen el mismo tipo de sanciones a los funcionarios que dejan el servicio sin autorización⁴²⁶ o a los empleados de correos que lo abandonan sin

⁴²⁰ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 93; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 110.

⁴²¹ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Jamahiriya Arabe Libia* – Código Penal, arts. 237 y 238; el Gobierno ha comunicado su intención de modificar estas disposiciones, *República Arabe Siria* – Código Penal Económico (decreto-ley núm. 37, de 16 de mayo de 1966, modificado por el decreto-ley núm. 40 de 1977), art. 7 (aplicable a los trabajadores al servicio del Estado); *República Unida de Tanzania* – art. 11 del primer anexo a la Ley de Control del Crimen Económico y Organizado, 1984 («Delitos económicos»), leída conjuntamente con el art. 59, 2) de la ley; el Gobierno ha indicado que este texto figura entre las leyes que tratará la junta consultiva de la actual política del trabajo y la reforma legislativa de la República Unida de Tanzania, la cual formulará las recomendaciones pertinentes al Gobierno.

⁴²² Países que han ratificado el Convenio: *Azerbaiyán* – del Código Penal, art. 314.1; *Estonia* – Código Penal, art. 290; *Kazajstán* – Código Penal, art. 316; *Letonia* – Código Penal, art. 319; *Lituania* – Código Penal, art. 229; *República de Moldova* – Código Penal, art. 329; *Uzbekistán* – Código Penal, art. 207.

⁴²³ Véase el párr. 175 *supra*.

⁴²⁴ Por ejemplo, un país que ha ratificado el Convenio: *Uganda* – Ley de 1964 sobre el Arbitraje y la Solución de los Conflictos de Trabajo, art. 16; el Gobierno ha indicado que se estaba revisando el texto a fin de garantizar la aplicación del Convenio.

⁴²⁵ Véanse los párrs. anteriores 96-97.

⁴²⁶ País que ha ratificado el Convenio: *Bahrein* – art. 294, 1) del Código Penal, en virtud del cual un funcionario público que abandone sus obligaciones o se niegue a cumplir alguna obligación oficial será sancionado con una pena de prisión (que puede conllevar trabajo forzoso obligatorio, en virtud del art. 55 del Código Penal).

haber dado un preaviso de un mes ⁴²⁷, no están en consonancia con los dos convenios sobre el trabajo forzoso.

178. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de las disposiciones que castigan a los funcionarios y los empleados de ferrocarriles con sanciones que entrañan un trabajo obligatorio por incumplimiento de sus obligaciones o la negativa a trabajar ⁴²⁸, así como de las disposiciones que castigan con el mismo tipo de sanciones a los empleados de los servicios públicos que voluntariamente descuidan una tarea impuesta por el «derecho jurisprudencial» (common law), una ley o una ordenanza ⁴²⁹.

iii) *Medidas de disciplina aplicables a la gente de mar*

179. En sus estudios anteriores sobre el tema, la Comisión indicó que, en un gran número de países, las leyes sobre las condiciones de trabajo de la marina mercante y de los pescadores contenían disposiciones que autorizaban la imposición de sanciones penales que implicaban un trabajo obligatorio por diversas infracciones a la disciplina del trabajo ⁴³⁰. Una vez más, la Comisión realizó una distinción entre las disposiciones referidas a actos tendientes a poner en peligro el barco o la vida o salud de las personas a bordo, no abarcadas por el Convenio ⁴³¹, y las referidas a infracciones de la disciplina en el trabajo como tal, por ejemplo, la desertión, ausencia sin permiso o desobediencia, a menudo complementadas con disposiciones según las cuales puede obligarse por la fuerza a los marineros a volver al barco, las cuales quedan comprendidas en el campo de aplicación del Convenio. En este último caso, la Comisión había pedido a los gobiernos interesados que examinaran su legislación relativa a las condiciones de trabajo de la gente de mar, de ser posible en consulta con los armadores y la gente de mar de sus respectivos países, con miras a armonizarla con el Convenio. Estas acciones se han emprendido en un gran número de los países interesados, a menudo en el marco de un examen más general de la legislación sobre la marina mercante.

180. Actualmente, cabe señalar que en un gran número de países la legislación relativa a la gente de mar no parece prever sanciones que entrañen un trabajo obligatorio en las circunstancias contempladas por el Convenio. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de que, en una serie de casos, las disposiciones que imponen penas de prisión (con una obligación de trabajar) a la gente de mar por diversas infracciones a la disciplina en el trabajo, tales como la desertión (sobre todo en el extranjero), la ausencia no justificada o la desobediencia, han sido derogadas ⁴³² o limitadas a situaciones que

⁴²⁷ País que ha ratificado el Convenio: *Bangladesh* – Ley núm. VI, de 1898, sobre el Servicio de Correo, art. 50.

⁴²⁸ País que ha ratificado el Convenio: *Países Bajos* – RCE, 1980, pág. 158 (el art. 358 *bis, ter* y *quarter* del Código Penal fue derogado por decreto del 14 de diciembre de 1979).

⁴²⁹ País que ha ratificado el Convenio: *Zambia* – ICE, 1991, pág. 367 (la ley núm. 7, de 20 de julio de 1990, de enmiendas al Código Penal, derogó el art. 124 del mismo, en virtud del cual los trabajadores de la administración pública que voluntariamente descuidaban una tarea impuesta por el «derecho jurisprudencial» (common law), una ley o una ordenanza podían ser castigados con penas de prisión (que entrañaban la obligación de trabajar)).

⁴³⁰ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 121; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 117.

⁴³¹ Del mismo modo que las sanciones impuestas para proteger un interés público general, tal como se explicó anteriormente – véase el párr. 175, *supra*.

⁴³² Países que han ratificado el Convenio: *Australia* – ICE, 1988, pág. 253 (la Ley núm. 1, sobre la Codificación del Derecho Escrito (disposiciones varias), de 1986, ha derogado el art. 100 de la Ley de Navegación de 1912, en virtud de la cual todo marino que conspirara con otro para impedir la navegación del buque o la continuación de un viaje del buque eran pasibles de una pena de prisión que entrañaba la obligación de trabajar); *Bélgica* – ICE, 2007, pág. 203, la ley de 15 de mayo de 2006 que establece diversas disposiciones en materia de transporte modificó o derogó los arts. 10, 22, 25, aptdos. 1 y 2, 26, aptdo. 1, 27 y 28 del Código Disciplinario y Penal para la marina mercante y la pesca marítima a tenor de los cuales podían sancionarse con penas de prisión que

pongan en peligro la seguridad del buque o la vida o la salud de las personas⁴³³. La Comisión también ha tomado nota con satisfacción de la derogación de las disposiciones que permitían llevar a los marinos por la fuerza a bordo del buque para el cumplimiento de sus obligaciones⁴³⁴.

comportaban la obligación de trabajar los actos de indisciplina laboral que no ponían en peligro la seguridad del buque o la vida o la salud de las personas; *Djibouti* – ICE, 1984, pág. 222 (la ley núm. 212/AN/82 derogó la ley de 17 de diciembre de 1926, por la cual había sido aprobado el Código Disciplinario y Penal de la Marina Mercante); *Irlanda* – ICE, 2000, págs. 320 y 321 (la Ley de la Marina Mercante (disposiciones varias), de 1958 núm. 20 ha derogado el art. 225 de la Ley de la Marina Mercante de 1894, y enmendado el art. 221 de dicha ley, que dispone que cierta infracciones a la disciplina cometidas por la gente de mar pueden acarrear penas de prisión (lo que implica la obligación de trabajar)); *Islandia* – ICE, 1992, pág. 362 (la ley núm. 53 de 1990 derogó el art. 81 de la Ley sobre la Gente de Mar, núm. 35, de 1985, en virtud de la cual un marino culpable de insubordinación o que rehusara obedecer órdenes, estaba expuesto a penas de prisión); *Malta* – ICE, 1987, págs. 349 y 350 (la Ley de la Marina Mercante, en su tenor enmendado de 1986, derogó las penas de prisión previstas en los arts. 171 y 173, párr. 1), aptdos. *b*), *c*), y *e*), de la Ley de la Marina Mercante de 1983); *Nueva Zelandia* – ICE, 1999, pág. 453 (el tercer anexo a la Ley de 1994 relativa a los Transportes Marítimos ha derogado la Ley de la Navegación y la Gente de Mar de 1952, que establecía que las infracciones disciplinarias podían castigarse con penas de prisión que implicaban una obligación de realizar un trabajo); *Países Bajos* (Antillas Neerlandesas) – ICE, 1989, pág. 520. La ordenanza núm. 152 de 7 de noviembre de 1986 derogó los arts. 413 y 414 del Código Penal, en virtud de los cuales se castigaba con pena de prisión que comportaba obligación de trabajar a los miembros de la tripulación por rechazar la prestación de un servicio; *Polonia* – ICE, 1992, pág. 376 (la Ley de 23 de mayo de 1991, sobre el Empleo a Bordo de Buques Mercantes de Altura, ha derogado la ley de 28 de abril de 1952, en la que se prevenía la reclusión como castigo disciplinario y la coacción como medida para el debido cumplimiento de las obligaciones); *Reino Unido* (Santa Elena) – ICE, 1988, pág. 420; (en virtud de la ordenanza (aplicación) de la legislación inglesa, 1987, promulgada por el Gobierno de Santa Elena, la Ley sobre la Marina Mercante del Reino Unido de 1970 se aplica a Santa Elena en su totalidad y se derogan los arts. 221 a 224 y 225, 1), *b*), *c*) y *e*) de la Ley sobre la Marina Mercante del Reino Unido de 1984 en virtud de los cuales ciertas infracciones disciplinarias podían ser castigadas con penas que entrañaban trabajo obligatorio); *Santa Lucía* – ICE, 1989, pág. 365 (en virtud de la ley de 1981 referente a la Ley del Transporte de la Marina Mercante, la Ley de Transporte de la Marina Mercante del Reino Unido de 1970 es aplicable en sustitución de la ley de 1894).

⁴³³ País que ha ratificado el Convenio: *Dinamarca* (Islas Feroe) – ICE, 1990, pág. 501 (la Ley núm. 4, de 15 de enero de 1988, sobre la Gente de Mar, derogó la Ley de 1967, sobre la Gente de Mar y limitó la aplicación de penas de prisión para sancionar faltas que pongan en peligro la vida humana o la seguridad del buque).

⁴³⁴ Países que han ratificado el Convenio: *Australia* – ICE, 1982, pág. 176 (la Ley de Navegación de 1979, enmendada, derogó los párrs. 1 y 2 del art. 105, de la Ley de Navegación de 1912 y los arts. 221 a 224 de la Ley de la Marina Mercante); *Canadá* – ICE, 1996, pág. 261 (la ley de 1992, sobre la modificación de diversos textos legislativos, derogó los arts. 243 a 246 de la Ley de la Marina Mercante de Canadá, que prevenía la posibilidad de que se llevaran a bordo por la fuerza a los marinos desertores o ausentes sin autorización); *Dinamarca* (Islas Feroe) – ICE, 1990, pág. 501 (la Ley núm. 4, de 15 de enero de 1988, sobre la Gente de Mar, derogó la Ley de 1967 sobre la Gente de Mar, que prevenía el regreso a bordo por la fuerza de la gente de mar); *Finlandia* – ICE, 1980, pág. 163 (la Ley sobre la Gente de Mar núm. 423/78, de 7 de junio de 1978, derogó el art. 52 de la ley núm. 341/55 de 30 de junio de 1955); *Irlanda* – ICE, 2000, págs. 320 y 321 (la Ley de la Marina Mercante (disposiciones varias) de 1958 (núm. 20) ha derogado los arts. 222, 224 y 238 de la Ley de la Marina Mercante de 1894, a tenor de la cual los marinos que se ausenten del buque sin permiso podrían ser reintegrados al buque por la fuerza); *Malta* – ICE, 1987, págs. 349 y 350 (la Ley de la Marina Mercante, en su tenor enmendado de 1986, derogó los arts. 172 y 183 de la Ley de la Marina Mercante de 1983); *Nueva Zelandia* – ICE, 1999, pág. 453 (el tercer anexo a la Ley de 1994 relativa a los Transportes Marítimos ha derogado la Ley de Navegación y la Gente de Mar, de 1952, en virtud de la cual la gente de mar ausente sin autorización estaba sujeta a la reintegración forzosa a los buques); *Reino Unido* – ICE, 1996, pág. 279 (la Ley sobre la Marina Mercante de 1988 ha derogado el art. 89 de la Ley de 1970 sobre la Marina Mercante, que permitía devolver por la fuerza a los marinos desertores a bordo de los buques, en virtud de acuerdos concluidos con otros países, sobre la base de la reciprocidad); *Reino Unido* (Bermudas, Santa Elena) – ICE, 1988, pág. 420 (Bermudas: la ley de 1983, que modifica la Ley de la Marina Mercante de Bermudas derogó el art. 3 de la ley de 1930 que permitía el retorno forzado a bordo. Santa Elena: en virtud de la ordenanza (aplicación) de la legislación inglesa, 1987, la Ley sobre la Marina Mercante del Reino Unido de 1970 se aplica a Santa Elena y derogó la Ley sobre la Marina Mercante del Reino Unido de 1984 que prevenía el retorno forzado a bordo del buque de marinos ausentes sin permiso); *Santa Lucía* – ICE, 1989, pág. 365 (en virtud de la ley de 1981 referente a la Ley del Transporte de la Marina Mercante, la Ley de Transporte de la Marina Mercante del Reino Unido de 1970 es aplicable en sustitución de la ley de 1894); *Tailandia* – ICE, 2006, págs. 190 y 191 (la Ley sobre la Prevención del Abandono o la Ausencia Indebida de los Barcos Mercantes, B.E. 2466 (1923), que disponía el embarque forzoso de los marinos a bordo

181. Ahora bien, en otros países, las sanciones que implican un trabajo obligatorio y entran en el campo de aplicación del Convenio no han sido eliminadas aún de la legislación aplicable a los marinos⁴³⁵, si bien en muchos casos los gobiernos interesados ya han dado los primeros pasos a dicho fin⁴³⁶, a veces en consulta con los interlocutores sociales. En varios otros países existen todavía disposiciones que permiten llevar a los marinos por la fuerza a bordo del buque⁴³⁷. Tal como ha indicado la Comisión en su estudio anterior sobre el tema⁴³⁸, las disposiciones de la Ley de 1894 sobre la Marina Mercante⁴³⁹, que fueron derogadas en el Reino Unido por la Ley de 1970 sobre la Marina Mercante, siguen en vigor en otros países, y en legislaciones inspiradas en este texto subsisten disposiciones análogas. Desde entonces, casi todos los países mencionados a este respecto promulgaron nuevas leyes y, en muchos casos, las disposiciones en cuestión han sido derogadas o modificadas⁴⁴⁰. Ahora bien, en algunos casos las nuevas leyes todavía no se han armonizado con el Convenio a este respecto⁴⁴¹, o aún no se ha modificado la legislación⁴⁴², por lo que los gobiernos interesados todavía deben adoptar medidas en este sentido.

para que cumplieran con sus deberes, ha sido derogada desde el 20 de octubre de 2003 (*Gaceta Real*, 4 de noviembre de 2003).

⁴³⁵ Países que han ratificado el Convenio: *Bangladesh* – ordenanza núm. XXVI, de 1983, sobre la marina mercante, arts. 196, 197 y 200, iii), iv), v), y vi); en su memoria de 2001, el Gobierno indicó que no era partidario de modificar dichos artículos de la ordenanza debido a la situación socioeconómica del país, y por considerar que la reducción de las sanciones provocaría un incremento del número de casos de deserción de marinos y reduciría las oportunidades de empleo de los marinos de Bangladesh a bordo de buques extranjeros; *Benin* – Código de la Marina Mercante de 1968, arts. 215, 235 y 238; *Egipto* – Ley de 1960 sobre la Seguridad, el Orden y la Disciplina a Bordo de los Navíos de la Marina Mercante, arts. 13, 5) y 14; *Fiji* – Ley de la Marina núm. 35 de 1986, art. 126; *Ghana* – Ley de 1963 sobre la Marina Mercante, arts. 122, 2) y 147, 1), b), c), y e); *Grecia* – Código de Derecho Marítimo Público de 1973, arts. 205, 207, 1), 213, 1) y 2) y 222; *Jamaica* – Ley de la Marina Mercante de 1998, 1), b), c) y e) y 179, a) y b); *Kenya* – Ley de 1967 sobre la Marina Mercante, arts. 145, 1), b), c) y e), 147 y 151; *Kuwait* – decreto-ley núm. 31, de 1980, relativo a la Seguridad, el Orden y la Disciplina a Bordo de los Buques, arts. 11, 12 y 13; *Liberia* – Ley Marítima, art. 348; *Mauricio* – Ley de la Marina Mercante de 1986, arts. 183, 1) y 184, 1); *Nigeria* – Ley relativa a la Marina Mercante, art. 117, b), c) y e); *Pakistán* – ordenanza de la marina mercante de 2001 (núm. LII, de 2001), arts. 204, 206, 207 y 208; *Papua Nueva Guinea* – Ley sobre la Gente de Mar (extranjera) de 1952, art. 2, 1), 3), 4) y 5); *Reino Unido* – Ley de 1995 sobre la Marina Mercante, art. 59, 1); *República Unida de Tanzania* – Ley de la Marina Mercante de 1967, arts. 145, 1), b), c), y e) y 147; *Trinidad y Tabago* – Ley de 1987 sobre la Marina Mercante, arts. 157 y 158; *Turquía* – Código de Comercio (ley núm. 6762, de 29 de junio de 1956), art. 1469.

⁴³⁶ La mayoría de los países mencionados en la nota anterior han facilitado información a dicho efecto.

⁴³⁷ Países que han ratificado el Convenio: *Bangladesh* – ordenanza núm. XXVI, de 1983, sobre la marina mercante, arts. 198 y 199; *Kenya* – Ley de 1967 de la Marina Mercante, arts. 145, 1), b), c) y e), 147 y 151; *Liberia* – Ley Marítima, art. 347, 1) y 2); *Mauricio* – Ley de la Marina Mercante de 1986, art. 183, 1), 3) y 4); *Pakistán* – Ordenanza de la marina mercante de 2001 (núm. LII, de 2001), arts. 204, 206, 207 y 208; *Papua Nueva Guinea* – Ley sobre la Gente de Mar (extranjera) de 1952, art. 1, y Ley de la Marina Mercante (cap. 242) (refundida en la ley núm. 67 de 1996), art. 161; *República Unida de Tanzania* – Ley de la Marina Mercante de 1967, art. 151; *Trinidad y Tabago* – Ley de 1987 sobre la Marina Mercante, art. 162; *Turquía* – Código de Comercio (ley núm. 6762, de 29 de junio de 1956), art. 1467.

⁴³⁸ Véase *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 119.

⁴³⁹ En particular, los arts. 221 a 224 y 225, párr. 1), b) y c), que permiten llevar a los marinos por la fuerza a bordo del navío o la aplicación de sanciones que entrañan trabajo obligatorio por deserción, ausencia no justificada o desobediencia.

⁴⁴⁰ Por ejemplo: países que han ratificado el Convenio: *Australia*, *Irlanda*, *Malta*, *Nueva Zelandia* y varios territorios no metropolitanos del *Reino Unido* – véanse las notas 432 y 434.

⁴⁴¹ Países que han ratificado el Convenio: *Bangladesh*, *Fiji*, *Jamaica*, *Mauricio*, *Pakistán* y *Trinidad y Tabago* – véanse las notas 435 y 437.

⁴⁴² País que ha ratificado el Convenio: *República Unida de Tanzania* – véanse las notas 435 y 437.

d) **Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como castigo por haber participado en huelgas (artículo 1, d))**

182. En el Convenio figura una prohibición general de recurrir a forma alguna de trabajo forzoso u obligatorio «como castigo por haber participado en huelgas»⁴⁴³. Sin embargo, parece evidente que el Convenio no protege contra las sanciones impuestas por atentados contra el orden público (como actos de violencia, el asalto o destrucción de la propiedad) que se cometan en relación con una huelga; toda sanción (aun cuando entrañe un trabajo obligatorio) impuesta por delitos de este tipo cae obviamente fuera del campo de aplicación del Convenio⁴⁴⁴. Al examinar la compatibilidad del Convenio y la legislación nacional aplicable a las huelgas — en la medida en que la observancia de dicha legislación se garantiza mediante sanciones que pueden entrañar un trabajo obligatorio — la Comisión ha seguido los principios elaborados en el campo de la libertad sindical⁴⁴⁵ a la hora de evaluar las restricciones al derecho de huelga y, en particular, aquellas relativas a los servicios esenciales y los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, así como las situaciones de emergencia, las huelgas políticas y las condiciones en que puede declararse una huelga, a fin de aclarar el alcance de la protección prevista en virtud de lo dispuesto en el artículo 1, d) del Convenio. Ahora bien, no hay que olvidar que, tal como se indicó anteriormente⁴⁴⁶, el Convenio no es un instrumento previsto para reglamentar cuestiones relativas a la disciplina en el trabajo o las huelgas en general, y se aplica únicamente al empleo de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, incluidos aquellos casos en que se recurre al mismo como sanción por haber participado en huelgas. Cuando las penas aplicables a los delitos relacionados con la participación en huelgas revisten la forma de sanciones civiles o disciplinarias (tales como el pago de daños y perjuicios o los despidos) y no entrañan ninguna obligación de efectuar un trabajo, las disposiciones sustantivas que incriminan dichas conductas caen fuera del campo de aplicación del Convenio.

i) *Prohibición general de la huelga*

183. Son muy pocos los países donde existe una prohibición general de recurrir a la huelga, so pena de sanciones que entrañan la imposición de trabajo forzoso u obligatorio. Esta prohibición puede dimanar de disposiciones específicas de la legislación que pueden hacer referencia explícita a las huelgas⁴⁴⁷ o de disposiciones penales generales que abarquen, por ejemplo, toda acción que interrumpa la actividad de una industria o un comercio, o cause perjuicio al plan general de producción decretado por las

⁴⁴³ Art. 1, d), del Convenio.

⁴⁴⁴ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 96; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 122.

⁴⁴⁵ La Comisión ha tomado en consideración, en aquellos casos que era oportuno, los comentarios formulados en el marco del examen de las memorias relativas a la aplicación del los convenios sobre a la libertad sindical y el derecho de sindicación, así como las conclusiones de otros órganos de control de la OIT competentes en este campo, principalmente el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

⁴⁴⁶ Véase el anterior párr. 149 *supra*.

⁴⁴⁷ Ejemplo de país que ha ratificado el Convenio: *Chad* – ley núm. 15, de 13 de noviembre de 1959, la cual castiga los actos de insubordinación contra las autoridades públicas, así como la participación en huelgas, con una pena de prisión que conlleva la obligación de trabajar; si bien, la Constitución de 31 de marzo de 1996 incluye disposiciones sobre el derecho de huelga (art. 29), y los arts. 456 a 461 de la ley núm. 38/PR/96, de 11 de diciembre de 1996, por la que se establece el Código del Trabajo, reglamentan el ejercicio del derecho de huelga y estipulan que no puede sancionarse a los empleados por haber participado en una huelga (art. 460, 2)), las disposiciones de la ley núm. 15 de 1959 todavía no han sido derogadas o modificadas, aunque el Gobierno ha indicado que ya no se aplican en la práctica.

autoridades ⁴⁴⁸. Desde que se realizara el último estudio general sobre el tema, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de las disposiciones por las que se castigaba con trabajos forzados a perpetuidad a todos los asalariados que interrumpieran el trabajo conjuntamente y de forma intencionada, en caso de que la huelga pusiera en peligro la economía nacional ⁴⁴⁹. Una prohibición general de recurrir a la huelga también puede dimanar de disposiciones adoptadas en virtud de poderes excepcionales o en casos de urgencia, en que el gobierno invoca una situación de crisis para justificar su intervención. Tal como indicó la Comisión en su Estudio general de 1994 sobre libertad sindical y negociación colectiva, «Dado que las prohibiciones generales de este tipo obstaculizan de forma considerable uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para fomentar y defender sus intereses, tales prohibiciones sólo pueden justificarse en una situación de crisis nacional aguda e incluso en ese caso por un período de tiempo limitado y sólo en la medida de lo necesario para hacer frente a la situación. Esto significa que debe existir una auténtica situación de crisis, como la que se produce en casos de conflictos graves, de insurrección o incluso de catástrofe natural, en los que dejan de concurrir las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad civil» ⁴⁵⁰. Por lo tanto, la Comisión ha estimado que una suspensión del derecho de huelga, acompañada de sanciones que entrañan la imposición de trabajo obligatorio, sólo es compatible con el Convenio si la misma es necesaria para hacer frente a casos de fuerza mayor en la acepción estricta de este término, es decir, si está en peligro la vida o el bienestar de toda o parte de la población, y siempre que la prohibición se limite al período de urgencia inmediata ⁴⁵¹. Ahora bien, cabe señalar que algunas de las disposiciones legislativas nacionales mencionadas en el capítulo anterior ⁴⁵², que permiten la requisita de la mano de obra en circunstancias que no constituyen necesariamente casos de fuerza mayor, pueden utilizarse para proceder a la movilización de los trabajadores en caso de huelga. En la medida en que tales disposiciones prevén sanciones que entrañan la imposición de trabajo obligatorio, pueden ser aplicadas de manera que no es compatible con el artículo 1, *d*), del Convenio. En una serie de casos, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de disposiciones que prohíben el derecho de huelga, so pena de sanciones que entrañan trabajo obligatorio, las cuales habían sido adoptadas en virtud de la legislación o las facultades previstas en casos de emergencia ⁴⁵³, así como del restablecimiento del derecho de huelga, junto con otras garantías constitucionales y libertades políticas.

⁴⁴⁸ Países que han ratificado el Convenio: *República Árabe Siria* – Código Penal Económico (art. 19 del decreto-ley núm. 37, de 16 de mayo de 1966, modificado por el decreto-ley núm. 40 de 1977, que impone trabajo forzoso a toda persona que cause perjuicio al plan general de producción decretado por las autoridades, al actuar de manera contraria a dicho plan).

⁴⁴⁹ País que ha ratificado el Convenio: *Egipto* – ICE, 1987, págs. 338 y 339 (la ley núm. 194, de 1983, derogó el decreto-ley núm. 2, de 1977).

⁴⁵⁰ *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, párr. 152 (más adelante: libertad sindical y negociación colectiva, Estudio general de 1994).

⁴⁵¹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párrs. 95 y 125; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 126, y la nota correspondiente, que incluye una referencia a las consideraciones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

⁴⁵² Véanse los anteriores párrs. 63 y 64.

⁴⁵³ Países que han ratificado el Convenio: *Argentina* – ICE, 1984, pág. 217 (la ley núm. 22825, de 3 de junio de 1983, y el decreto núm. 1984, de 8 de agosto de 1983, derogaron las leyes núms. 21261, de 24 de marzo de 1976, y 21400, de 3 de septiembre de 1976, así como los decretos núms. 6 y 9, de 24 de marzo de 1976, por los que se suspendían las garantías constitucionales, y en particular el derecho de participar en actividades políticas y el de

ii) *Restricciones impuestas al derecho de huelga respecto de la función pública y los servicios esenciales*

184. Con frecuencia, las restricciones que figuran en las legislaciones respecto de la función pública suelen ser muy parecidas o incluso idénticas a las que se aplican a los servicios esenciales, dado que estos últimos son prestados, a menudo, por funcionarios o empleados públicos con un estatuto similar. Ahora bien, la Comisión ha estimado, en el Estudio general anteriormente mencionado sobre libertad sindical y negociación colectiva⁴⁵⁴, que el criterio importante no es tanto que se califique de pública o privada las funciones de que se trate, sino la naturaleza de las tareas desempeñadas ya que, si bien los trabajadores de los sectores privado o mixto pueden ejercer funciones que entran, indiscutiblemente, dentro de la categoría de servicios esenciales (debido, por ejemplo, a razones de seguridad), hay un gran número de categorías de trabajadores que, a pesar de pertenecer al sector público, no pueden ser asimiladas a aquellos grupos a los que estaría justificado prohibir o restringir el derecho de huelga. La Comisión ha indicado a este respecto que una definición demasiado detallada del concepto de funcionario público podría tener como resultado una restricción muy amplia, e incluso una prohibición, del derecho de huelga de esos trabajadores⁴⁵⁵. Asimismo, ha considerado que la prohibición del derecho de huelga en la función pública debería limitarse a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado⁴⁵⁶. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de las disposiciones penales en virtud de las cuales podían imponerse penas de prisión (con la imposición de trabajo obligatorio) a los empleados públicos que se hubieran confabulado para dimitir, abandonar o descuidar sus obligaciones o provocar una huelga, así como de la adopción de la legislación por la que se garantiza el derecho de huelga a los funcionarios públicos mediante un procedimiento especial de conciliación⁴⁵⁷. Ahora bien, en algunos países todavía existen disposiciones en virtud de las cuales pueden imponerse sanciones que entrañan un trabajo obligatorio a todo empleado público que haya participado en una huelga⁴⁵⁸ y, algunas veces, sigue

declararse en huelga); *Colombia* – ICE, 1984, pág. 220 (el decreto núm. 1674, de 9 de junio de 1982, levantó el estado de sitio y dejó sin efecto los decretos dictados en ejercicio del art. 121 de la Constitución Nacional, en particular el decreto legislativo núm. 2004, de 26 de agosto de 1977, por el que se suspendían los paros laborales y las huelgas); *El Salvador* – ICE, 1984, págs. 228 y 229 (el decreto núm. 142, de 27 de febrero de 1979, ha derogado la ley de defensa y garantía del orden público, que permitía imponer restricciones a la libertad de expresión y al derecho de huelga); *Pakistán* – ICE, 1980, pág. 171 (la ordenanza núm. XXXII, de 1977, ha derogado la ordenanza sobre la defensa del Pakistán, de 1971, y las reglas correspondientes, que facultaban a las autoridades a imponer el servicio obligatorio, prohibir huelgas e imponer restricciones a otros derechos fundamentales).

⁴⁵⁴ Libertad sindical y negociación colectiva, Estudio general de 1994, párr. 155.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, párr. 158.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

⁴⁵⁷ País que ha ratificado el Convenio: *Grecia* – ICE, 1980, pág. 164 (art. 23, 2) de la Constitución y ley núm. 643 de 1977, que derogaron el art. 247, 1) a 3) del Código Penal).

⁴⁵⁸ País que ha ratificado el Convenio: *Estados Unidos* – legislación general de Carolina del Norte, art. 12, secciones 95-98.1, en virtud del cual se declaran ilegales y contrarias a los principios de ese estado las huelgas de los empleados públicos, prohibición que se hace efectiva mediante sanciones que entrañan trabajo obligatorio. En virtud de lo dispuesto en la sección 95-99, se considera que toda violación de las disposiciones del art. 12 es una falta de categoría 1 y, en virtud de lo dispuesto en la sección 15A-1340.23, leída conjuntamente con la sección 15A-1340.11 del cap. 15A (Ley de Procedimiento Penal), una persona culpable de una falta de categoría 1 podrá ser condenada a una «sanción comunitaria» y, de ser reincidente, condenada a una «sanción activa», es decir, a una pena de prisión. El art. 3 (trabajo de los reclusos), sección 148-26 del cap. 148 (régimen penitenciario del Estado) establece que en virtud de la política pública del estado de Carolina del Norte, se exigirá a todo recluso físicamente apto que desempeñe con diligencia todos los trabajos que se le asignen. El Gobierno indicó que las disposiciones pertinentes de la legislación de Carolina del Norte parecían no haberse aplicado nunca en la práctica.

imponiéndose una prohibición del derecho de huelga bajo amenaza de penas de prisión no sólo a los funcionarios de la administración pública, sino también a los trabajadores de empresas o servicios públicos, independientemente de la naturaleza de su trabajo ⁴⁵⁹.

185. Muchos países tienen disposiciones que limitan o prohíben las acciones de huelga en los servicios esenciales, noción que varía según las diferentes legislaciones nacionales. La legislación determina de manera amplia o restrictiva los sectores en los cuales se considera que las huelgas podrían ser perjudiciales para el orden público, el interés general o el desarrollo económico. En algunos casos, la legislación dispone incluso que una simple declaración de las autoridades en este sentido basta para justificar el carácter esencial del servicio ⁴⁶⁰. En el Estudio general sobre libertad sindical y negociación colectiva anteriormente mencionado, la Comisión ha estimado que, al tratarse de una excepción del principio general del derecho de huelga, los servicios esenciales respecto de los cuales es posible obtener una derogación total o parcial de ese principio deberían definirse de forma restrictiva y que, por lo tanto, sólo pueden considerarse servicios esenciales aquéllos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población ⁴⁶¹. De acuerdo con estos principios, la Comisión señaló, en sus estudios anteriores sobre el trabajo forzoso ⁴⁶² que las sanciones, que conllevan trabajo obligatorio que se impongan por participar en huelgas en la función pública o en otros servicios esenciales, podrían aplicarse únicamente si se trata de servicios esenciales en el sentido estricto del término, según se indicó anteriormente, y de que se prevean garantías compensatorias mediante otros procedimientos adecuados ⁴⁶³.

186. En una serie de países, no obstante, el ámbito de aplicación de las prohibiciones establecidas a este respecto, cuyo respeto se garantiza mediante sanciones que entrañan un trabajo obligatorio, parece ser demasiado general como para ser compatible con el Convenio, por ejemplo en aquellos casos en que, además de los servicios esenciales en el

⁴⁵⁹ Países que han ratificado el Convenio: *Egipto* – art. 124, 124A, 124C y 374 del Código Penal, que prevén que toda huelga de un empleado público será sancionada con una pena de prisión que podría entrañar trabajo forzoso; *Tailandia* – Ley sobre Relaciones de Trabajo en las Empresas del Estado B.E. 2543 (2000), que prohíbe las huelgas en las empresas del Estado (art. 33), siendo la vulneración de esta prohibición pasible de penas de reclusión (que implican trabajo obligatorio) durante un período de hasta un año. Esta sanción se duplicará en el caso de una persona que instigue la comisión de este delito (art. 77).

⁴⁶⁰ Libertad sindical y negociación colectiva, Estudio general de 1994, párr. 159.

⁴⁶¹ *Ibid.* El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha considerado, en algunos casos, que las empresas petroleras y los servicios portuarios, los servicios de transporte, la metalurgia y el conjunto del sector minero, la reparación de aeronaves, los servicios de correos, los bancos, la radio televisión, el abastecimiento y la distribución de productos alimentarios y los servicios estatales tales como la Casa de la Moneda, la Agencia Gráfica del Estado y los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término, que permite declarar ilegales las huelgas. Véase *La libertad sindical*, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006, párr. 587.

⁴⁶² Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 95; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 123.

⁴⁶³ El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración señaló en numerosas ocasiones que, cuando el derecho de huelga ha sido limitado o suprimido en la administración pública o en los servicios esenciales, los trabajadores deben gozar de una protección adecuada, de suerte que se les compensen las restricciones impuestas a su libertad de acción durante los conflictos que puedan surgir en dicho servicios, y que dichas restricciones deben ir acompañadas por procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas, y en los que los laudos dictados deberían ser aplicados por completo y rápidamente. Véase *La libertad sindical*, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006, párr. 595 a 603.

sentido estricto del término, también abarcan sectores o servicios cuya interrupción, en circunstancias normales, no pone necesariamente en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud en toda o parte de la población, sino que más bien pueden perjudicar el interés general o la economía nacional⁴⁶⁴; algunos de estos países están considerando

⁴⁶⁴ Países que han ratificado el Convenio: *Argelia* – art. 41 de la Ley núm. 90-02, de 6 de febrero de 1990, relativa a la Prevención y Solución de los Conflictos Colectivos del Trabajo, así como al ejercicio del derecho de huelga, en virtud del cual puede ordenarse la movilización de los trabajadores en huelga que en instituciones o administraciones públicas o en empresas, ocupen puestos de trabajo indispensables para la seguridad de las personas, las instalaciones y los bienes, así como para la continuidad de los servicios públicos esenciales que permitan atender las necesidades vitales del país o ejerzan actividades indispensables al abastecimiento de la población; en los arts. 37, 38 y 43 de la ley establecen una lista de servicios esenciales en los que el derecho de huelga está limitado, y comprende, entre otros servicios como los bancos y las telecomunicaciones, así como los servicios de secretaría de juzgados y tribunales, que no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término; el art. 43 de la ley prohíbe asimismo el derecho de huelga en determinados sectores de las instituciones y administraciones públicas, como la magistratura y los servicios de aduanas; *Bangladesh* – la ordenanza núm. XIII, de 1969, sobre relaciones laborales, en su tenor modificado por la Ley (de enmienda), de 1980, sobre Relaciones Laborales, prohíbe las huelgas en los servicios de utilidad pública y las declara ilegales en varias otras circunstancias (arts. 43 y 46, 1, b)), al igual que toda huelga cuya prolongación se considere perjudicial para el interés nacional (art. 32, 2)); la participación en cualquier huelga ilegal puede castigarse con una pena de prisión (que entraña una obligación de trabajar) (art. 57); en virtud de lo dispuesto en la ordenanza núm. XII, de 1957, sobre el mantenimiento de los servicios de comunicaciones y transporte, pueden prohibirse las huelgas en los servicios de correos, de ferrocarriles, portuarios y de transporte de pasajeros en la capital, la carga y descarga de mercancías en los puertos, etc.; *Belice* – art. 35, 2) de la Ley de Sindicatos, que prevé una pena de prisión (que entraña la obligación de trabajar) para toda persona empleada por el Gobierno, o una autoridad municipal o un empleador que esté a cargo del suministro de electricidad o agua, de servicios médicos y sanitarios, de servicios ferroviarios, de servicios de comunicaciones, o de todo otro servicio que pueda ser considerado servicio público, por proclamación del Gobernador; de conformidad con el art. 2 de la Ley sobre la Solución de Conflictos en los Servicios Esenciales, por el instrumento legal núm. 92, de 1981, se declara que son servicios esenciales el servicio nacional de lucha contra incendios, el servicios de correos, los servicios de finanzas y de la moneda (bancos, tesoro público y autoridad monetaria), los aeropuertos (aviación civil y servicio de seguridad de los aeropuertos) y la autoridad portuaria (servicios de pilotos y seguridad), y por el instrumento legislativo núm. 51, de 1988, se declara servicio esencial el régimen de seguridad social administrado por el servicio de seguridad social; *Chipre* – art. 3, 1) de la Ley sobre Suministros y Servicios (facultades transitorias) (continuación) (cap. 175A), que autoriza la promulgación de órdenes para hacer efectivos los reglamentos de defensa 79A y 79B, a los fines de mantener, controlar y regular los suministros y servicios; el reglamento 79A confiere facultades para ordenar a cualquier persona la prestación de servicios con alguna de esas finalidades y para que se exija a las personas empleadas en empresas dedicadas a trabajos considerados esenciales por alguno de estos motivos, que no pongan fin a sus relaciones de empleo o se ausenten del trabajo o que lleguen reiteradamente tarde a sus lugares de trabajo, so pena de reclusión (que incluye la obligación de trabajar); el reglamento 79B autoriza al Gobierno a dictar nuevos reglamentos que prohíban las huelgas, so pena de reclusión, en virtud del reglamento 94. El Gobierno indicó que, con la firma del acuerdo sobre el procedimiento para la solución de los conflictos laborales en los servicios esenciales, el 16 de marzo de 2004, se convenía asimismo en que deberían derogarse los reglamentos de defensa 79A y 79B, y se solicitaba a la Oficina del Fiscal General del Estado la redacción del decreto de derogación pertinente; *Ecuador* – decreto núm. 105, de 7 de junio de 1967, que permite castigar con penas de prisión (que conllevan trabajo obligatorio en virtud de los arts. 55 y 66 del Código Penal) a quien provocare paro colectivo o fuere dirigente del mismo, excepto en los casos permitidos por la ley, incluida la «paralización de vías de comunicación y otros hechos antisociales semejantes»; el Gobierno ha comunicado su intención de derogar o modificar estas disposiciones en el curso de la próxima reforma legislativa; *Filipinas* – arts. 263, g), 264 y 272, a), del Código del Trabajo, modificados por la ley núm. 6715, en los que se dispone que, en el caso de una huelga prevista o en curso en un sector de la actividad considerado esencial para el interés nacional, el Secretario de Trabajo y Empleo puede poner los conflictos bajo su jurisdicción y decidir al respecto o remitirlos al procedimiento de arbitraje obligatorio, y el Presidente es competente para determinar qué industrias son indispensables para el interés nacional y ejercer su jurisdicción en relación con los conflictos laborales; una vez que un conflicto de trabajo se ha puesto bajo la jurisdicción de una de estas autoridades o se ha decidido someterlo al procedimiento de arbitraje obligatorio, queda prohibido declarar la huelga, y la participación en una huelga ilegal es castigada con una pena de prisión que entraña la obligación de trabajar; en el texto revisado del Código Penal también se estipula la aplicación de penas de prisión a las personas que participen en huelgas ilegales (art. 146); el Gobierno ha indicado que las recomendaciones de propuesta de modificaciones al Código del Trabajo incluyen la de «limitar la jurisdicción de la Secretaría de Trabajo en los conflictos que afecten el interés nacional a conflictos relativos a los servicios esenciales tal como están definidos por la OIT»; *Kenya* – el art. 28 de la Ley sobre Conflictos del Trabajo (cap. 234) prevé una pena de prisión (que entraña la obligación de trabajar) por haber participado en una huelga, cuando ésta haya sido prohibida por el Ministro con arreglo a los arts. 30 y 31, en cualquier servicio esencial (que, según el primer anexo de la ley, incluye no sólo los servicios

la posibilidad de modificar o derogar estas disposiciones ⁴⁶⁵. En algunos casos, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que se han derogado o modificado disposiciones similares ⁴⁶⁶. En aquellos casos en que la legislación prevé sanciones penales por las infracciones a la disciplina en el trabajo cometidas por la gente de mar ⁴⁶⁷, dichas sanciones suelen aplicarse asimismo a los casos de huelga. A este respecto, cabe recordar que la imposición de sanciones que entrañen la obligación de trabajar a la gente de mar por haber participado en huelgas debería limitarse a aquellas circunstancias en que el recurso a la huelga ponga en peligro la seguridad del buque o la vida o la salud de las personas a bordo del mismo. Tal como se indicó anteriormente, en varios países

esenciales en el sentido estricto del término, sino también servicios más generales, tales como los prestados por empresas que se dedican a la distribución de combustible, gasolina y petróleo, los servicios de transporte prestados por los ferrocarriles de Kenya y los servicios portuarios); el Gobierno manifestó su compromiso para armonizar la legislación con el Convenio e indicó las medidas adoptadas a dicho fin; *Pakistán* – la Ley de los Servicios Esenciales (mantenimiento) de Pakistán (ESA), de 1952, y las correspondientes leyes provinciales, prohíben que los empleados dejen su empleo, aun dando un preaviso, sin consentimiento del empleador, al igual que la huelga, sujeto a sanciones de reclusión que pueden implicar trabajo obligatorio; la ESA incluye servicios que no pueden considerarse como esenciales en el sentido estricto del término, incluidos, entre otros, los servicios de producción petrolera, los servicios postales, los ferrocarriles, las líneas aéreas y los puertos; *Tailandia* – art. 140, de la Ley sobre Relaciones de Trabajo, B.E. 2518 (1975), leído conjuntamente con el art. 35, 2), en virtud del cual pueden imponerse penas de prisión (que entrañan un trabajo obligatorio) por haber participado en huelgas, si el Ministro ordena a los huelguistas volver al trabajo habitual, al pensar que la huelga puede ocasionar un grave perjuicio a la economía nacional o dificultades al público, o puede afectar la seguridad nacional o ser contraria al orden público; *Trinidad y Tabago* – Ordenanza sobre los conflictos del trabajo y la protección de la propiedad, art. 8, 1), a cuyo tenor se pueden imponer penas con cumplimiento de trabajo forzoso por ciertas infracciones a obligaciones contractuales que cometan personas empleadas en determinados servicios públicos (que incluyen los ferrocarriles, los tranvías, los buques u otros servicios de transporte) cuando tengan como consecuencia probable privar a todos los habitantes, o a un gran número de ellos, de dichos servicios públicos; art. 69, 1), d), y 2) de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo de 1972, en virtud del cual se prohíbe a los docentes del servicio público tomar parte en una huelga, so pena de prisión que implica la realización de trabajos forzosos; *Turquía* – la Ley núm. 2822, relativa a los Convenios Colectivos de Trabajo, a las Huelgas y a los Cierres Patronales, de 5 de mayo de 1983, prevé, en los arts. 70 – 73, 75, 77 y 79, penas de prisión (que implican un trabajo obligatorio) como castigo por la participación en huelgas ilegales, por desacato a la prohibición de declaración de una huelga, por huelgas ilegales dirigidas a influir en las decisiones, y por desacato de una orden de suspensión de una huelga en circunstancias que no pongan en peligro necesariamente la vida, la seguridad o la salud personales de toda o parte de la población; el Gobierno ha indicado las medidas adoptadas para revisar estas disposiciones; *Uganda* – arts. 16, 17 y 20A de la Ley de 1964 sobre Conflictos de Trabajo (arbitraje y solución), en virtud de los cuales se puede prohibir la huelga en diversos servicios que, incluyendo a los que en general se conocen como servicios esenciales, se hacen extensivos también a otros servicios, y la contravención de esas prohibiciones puede sancionarse con penas de prisión (que entrañan la obligación de trabajar); el Gobierno ha indicado que se había preparado un proyecto de ley para revisar las disposiciones anteriormente mencionadas.

⁴⁶⁵ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Chipre, Filipinas, Kenya, Turquía y Uganda* – véase la nota 464 *supra*.

⁴⁶⁶ Países que han ratificado el Convenio: *Brasil* – ICE, 1991, pág. 329 (la Ley núm. 7783, de 28 de junio de 1989, sobre el Ejercicio del Derecho de Huelga, derogó el decreto-ley núm. 1632, de 4 de agosto de 1978, que prohibía la huelga en los servicios «de interés para la seguridad nacional», y ley núm. 4330, de 1.º de junio de 1964, permitía declarar la huelga ilegal y pasible de penas que conllevaban trabajo obligatorio en un gran número de circunstancias); *Portugal* – ICE, 1985, pág. 285 (en virtud del dictamen del Consejo de la Procuraduría General de la República, homologado por decreto del Ministerio de Trabajo el 9 de septiembre de 1982, las disposiciones del art. 3 del decreto-ley núm. 637/74 no se pueden invocar para determinar los servicios esenciales en los cuales se puede proceder a la movilización de civiles en caso de huelga); *Uruguay* – ICE, 1987, pág. 362 (las leyes núms. 15530 y 15137, que regulan la materia relativa a la huelga, derogaron el decreto núm. 622 de 1973, cuyos arts. 36 y siguientes preveían varias limitaciones al derecho de huelga, incluida la determinación de los servicios esenciales); *Zambia* – ICE, 1997, pág. 329 (la Ley de Relaciones Profesionales y de Trabajo, núm. 27, de 1993, no prevé penas de prisión (que impliquen una obligación de trabajar) como castigo por haber participado en huelgas, excepto en los servicios esenciales, definidos únicamente como aquellos servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud personales de toda o parte de la población (art. 107, 10)); algunas disposiciones restrictivas de este tipo incluidas en la Ley sobre Relaciones Laborales de 1971 habían sido derogadas por la Ley núm. 36, de 1990, sobre Relaciones Laborales).

⁴⁶⁷ Véanse los párrs. 179-181.

interesados se está examinando la legislación sobre el tema a la luz de las disposiciones del Convenio ⁴⁶⁸.

iii) *Requisitos de procedimiento que limitan el ejercicio del derecho de huelga*

187. Las restricciones al ejercicio del derecho de huelga que entran en el campo de aplicación del Convenio pueden resultar de determinados requisitos de procedimiento que se deben observar al declarar y llevar a cabo una huelga legal (tales como, por ejemplo, un plazo de preaviso, el quórum y la mayoría exigidos en las votaciones, el agotamiento de los procedimientos de conciliación/mediación, etc.), si la observancia de dichos requisitos se garantiza mediante sanciones que entrañan un trabajo obligatorio. En el Estudio general sobre libertad sindical y negociación colectiva anteriormente mencionado, la Comisión ha considerado que las modalidades de escrutinio, el quórum y la mayoría exigida no deberían ser tales que el ejercicio del derecho de huelga resultase, en la práctica, muy difícil, e incluso imposible y que, por lo tanto, deberían fijarse a un nivel razonable; los procedimientos de conciliación y de mediación no deberían ser tan complejos ni ocasionar retrasos tan largos que, en la práctica, resultase imposible la realización de una huelga lícita o que ésta pierda toda su eficacia, y el plazo de preaviso tampoco debería constituir un obstáculo suplementario para las negociaciones y servir únicamente, en la práctica, para que los trabajadores se limiten a esperar la expiración de ese plazo para poder ejercer su derecho de huelga ⁴⁶⁹. En la práctica, pueden observarse prohibiciones del derecho de huelga menos generales, pero también muy graves, como consecuencia del efecto acumulativo de las disposiciones relacionadas con la solución de conflictos colectivos del trabajo, según las cuales es obligatorio, en caso de que una de las partes así lo solicite o por iniciativa de las autoridades públicas, someter los conflictos a un procedimiento de arbitraje que conduzca a una sentencia definitiva que tenga fuerza vinculante para las partes interesadas; tales sistemas permiten prohibir en la práctica todas las huelgas o suspenderlas con toda rapidez ⁴⁷⁰. Tal como indicó la Comisión en sus estudios anteriores sobre el trabajo forzoso ⁴⁷¹, cuando tales restricciones y prohibiciones se aplican mediante sanciones que entrañan un trabajo obligatorio, deberían limitarse a los sectores, los tipos de empleo o las situaciones en que, de conformidad con los principios anteriormente mencionados, pueden imponerse restricciones al propio derecho de huelga (por ejemplo, en los servicios esenciales en el sentido estricto del término o en situaciones de crisis nacional aguda) ⁴⁷². Ahora bien, en una serie de países, las disposiciones relativas al arbitraje obligatorio (acompañadas de la prohibición de las huelgas y aplicadas mediante sanciones penales que entrañan un trabajo obligatorio) no están sujetas a este tipo de limitaciones, sino que su ámbito de

⁴⁶⁸ Véase el párr. 180 *supra*.

⁴⁶⁹ *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de 1994, párrs. 170 a 172.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, párr. 153.

⁴⁷¹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párrs. 95 y 124; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 130.

⁴⁷² Véanse los párrs. 184 a 186 *supra*. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha considerado que el arbitraje obligatorio para poner término a un conflicto colectivo de trabajo y a una huelga sólo es aceptable cuando lo han pedido las dos partes implicadas en el conflicto o en los casos en que la huelga puede ser limitada, e incluso prohibida, es decir, en los casos de conflicto dentro de la función pública respecto de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, o en caso de crisis nacional aguda — véase *La libertad sindical*, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006, párrs. 564 a 569.

aplicación es bastante general y permite declarar la ilegalidad de prácticamente todas las huelgas, lo que no es conforme al Convenio ⁴⁷³. En algunos casos, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la derogación de este tipo de disposiciones ⁴⁷⁴, así como de la derogación o modificación de disposiciones relacionadas con otros requisitos de procedimiento que entran dentro del campo de aplicación del Convenio ⁴⁷⁵; en otros casos, la Comisión solicitó que se adoptaran medidas para examinar las disposiciones pertinentes ⁴⁷⁶. En un caso, la Comisión tomó nota de la derogación de las penas de

⁴⁷³ Por ejemplo, países que han ratificado el Convenio: *Bolivia* – art. 113 de la Ley General del Trabajo de 1942, en virtud del cual se permite el recurso al arbitraje obligatorio por decisión del Poder Ejecutivo para poner fin a una huelga, incluso en servicios distintos de los servicios esenciales en el sentido estricto del término, lo que convierte a una huelga en ilegal y pasible de penas de prisión (que entrañan trabajo obligatorio) con arreglo a lo dispuesto en el art. 234 del Código Penal; *Ghana* – arts. 18, 21 y 22 de la Ley sobre Relaciones de Trabajo, de 1965, derogados por la Ley del Trabajo de 2004; *Mauricio* – en virtud de lo dispuesto en los arts. 82 y 83 de la Ley de Relaciones Laborales, de 1973, la decisión de someter cualquier conflicto laboral al arbitraje obligatorio incumbe al Ministro, quien puede declarar ilegal cualquier huelga (art. 92), prohibición cuya observancia se garantiza mediante una pena de prisión (art. 102) que entraña la imposición de trabajo obligatorio; el Gobierno ha emprendido un examen de dicha ley; *Sudán* – los arts. 112, 119 y 126, 2) del Código del Trabajo de 1997 estipulan que los conflictos del trabajo que no puedan resolverse amistosamente en el plazo de tres semanas se remitirán automáticamente a un órgano de arbitraje, cuya decisión será definitiva, sin posibilidad de apelación; el art. 126, 2) prevé una pena de prisión (con imposición de trabajo obligatorio) de hasta seis meses en caso de violación o de negativa a aplicar las disposiciones del Código; *Tailandia* – Ley sobre Relaciones de Trabajo, B.E. 2518 (1975), en virtud de la cual pueden imponerse penas de prisión (que conllevan un trabajo obligatorio) por haber participado en huelgas con arreglo a las siguientes disposiciones de la ley: art. 139, leído conjuntamente con el art. 34, 4), 5) y 6), si la parte que tenía que cumplir un fallo arbitral, en virtud del art. 25, lo ha hecho, si el asunto espera la decisión de la Comisión de Relaciones Laborales o si el Ministro ha adoptado una decisión, en virtud del art. 23, 1), 2), 6) u 8), o la Comisión lo ha hecho, en virtud del art. 24, o si el asunto espera la sentencia de los árbitros encargados de los conflictos laborales que han sido nombrados con arreglo al art. 25.

⁴⁷⁴ País que ha ratificado el Convenio: *Angola* – ICE, 1992, pág. 341 (la Ley núm. 23/91, de 15 de junio de 1991, sobre el Derecho de Huelga ha derogado el decreto-ley núm. 3/75, de 8 de enero de 1975, que imponía restricciones al ejercicio del derecho de huelga en relación con el arbitraje obligatorio y otros requisitos de procedimiento).

⁴⁷⁵ Países que han ratificado el Convenio: *Dominica* – ICE, 1984, pág. 222 (el art. 77 de la Ley de 1975 sobre Relaciones Profesionales derogó la ordenanza sobre conflictos de trabajo (arbitraje y encuestas), en virtud de la cual la participación en huelgas, en violación de los requisitos de procedimiento relativos a la solución de conflictos, y determinadas ofensas contra la disciplina en el trabajo podrían ser castigadas con prisión (con imposición de trabajo obligatorio)); *Uruguay* – ICE, 1987, pág. 362 (las leyes núms. 15530 y 15137 que regulan la materia relativa a la huelga derogaron el decreto núm. 622, de 1973, cuyos arts. 36 y siguientes imponían varias restricciones al derecho de huelga, incluido en relación con determinados requisitos de procedimiento).

⁴⁷⁶ Países que han ratificado el Convenio: *Bangladesh* – ICE, 2005, pág. 146, la ordenanza núm. XIII, de 1969, sobre relaciones laborales, en su tenor modificado por la Ley (de enmienda), de 1980, sobre Relaciones Laborales, declara ilegales las huelgas en varios casos, por ejemplo, cuando el Gobierno ejerce su derecho de prohibir toda huelga de más de 30 días de duración o, antes de transcurrido el plazo de 30 días, toda huelga cuya prolongación se considere perjudicial para el interés nacional (art. 32, 2)), o cuando la huelga no haya sido aprobada por las tres cuartas partes de los afiliados al sindicato o a la federación reconocida como agente de negociación colectiva (art. 28 de la ordenanza de 1969, en su tenor modificado por el art. 8 de la ley de 1980, leído conjuntamente con los arts. 22, 43 y 46, 1), b) de la misma); la participación en huelgas ilegales puede castigarse con una pena de prisión (que puede entrañar una obligación de trabajar) (art. 57 de la ordenanza (véase la solicitud directa de 2004)); *Bolivia* – ICE, 2005, pág. 148 (el art. 114 de la Ley General del Trabajo de 1942 y el art. 159 del decreto reglamentario núm. 224, de 23 de agosto de 1943, imponen el requisito de obtener una mayoría cualificada de tres cuartas partes de los trabajadores de la empresa para declarar una huelga, so pena de sanciones penales (que entrañan un trabajo obligatorio)); *Turquía* – ICE, 2005, pág. 207 (la Ley núm. 2822, relativa a los Convenios Colectivos de Trabajo, a las Huelgas y a los Cierres Patronales, de 5 de mayo de 1983, prevé, en los arts. 70-73, 75, 77 y 79, penas de prisión (que implican un trabajo obligatorio) como castigo por la participación en huelgas ilegales y, entre otras cosas, por desacato de las restricciones impuestas al número de piquetes de huelga y al derecho de una asamblea pacífica frente a los establecimientos de los empleadores).

prisión (que entrañan un trabajo obligatorio) impuestas en el caso de una huelga declarada en contravención de las disposiciones pertinentes de la legislación⁴⁷⁷.

iv) *Prohibición de las huelgas políticas*

188. Las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de libertad sindical⁴⁷⁸ y, por lo tanto, la prohibición de dichas huelgas no se halla dentro del campo de aplicación del Convenio núm. 105⁴⁷⁹. Ahora bien, las dificultades se plantean debido a que muy a menudo es imposible distinguir en la práctica entre los aspectos políticos y profesionales de una huelga, dado que las políticas adoptadas por un Gobierno repercuten frecuentemente de forma inmediata en los trabajadores o los empleadores. Algunas veces, las restricciones al derecho de huelga pueden interpretarse de forma tan amplia que cualquier huelga podría calificarse de política. Por lo tanto, la Comisión ha llegado a la conclusión de que las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida⁴⁸⁰. En lo que respecta a las consecuencias de las prohibiciones de las huelgas políticas para la observancia del Convenio, parece ser que dependen de la aplicación práctica de la legislación pertinente. En la medida en que las restricciones al derecho de recurrir a tales huelgas van acompañadas de penas que entrañan la obligación de trabajar, la Comisión ha indicado que dichas restricciones no deberían ser aplicadas ni a las cuestiones susceptibles de solución mediante la conclusión de un convenio colectivo, ni a otras cuestiones de carácter económico y social de mayor alcance que afectan a los intereses profesionales de los trabajadores⁴⁸¹,⁴⁸².

⁴⁷⁷ País que ha ratificado el Convenio: *Gabón* – ICE, 1980, pág. 163, en virtud de lo dispuesto en el Código del Trabajo (ley núm. 5-78, de 1978), no se prevé la imposición de pena de prisión en el caso de las huelgas declaradas en contravención de las disposiciones del Código.

⁴⁷⁸ *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de 1994, párrs. 170 a 172.

⁴⁷⁹ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 128.

⁴⁸⁰ *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de 1994, párr. 165. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha considerado que, si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de la libertad sindical, los sindicatos deberían poder organizar huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno. Véase *La Libertad Sindical*, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006, párr. 529.

⁴⁸¹ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 128.

⁴⁸² Países que han ratificado el Convenio: *Bolivia* – ICE, 2005, pág. 148, arts. 1 y 2 de decreto-ley núm. 2565, de 6 de junio de 1951, que permiten declarar la ilegalidad de las huelgas generales y de solidaridad, bajo sanciones penales (que entrañan un trabajo obligatorio), en virtud del art. 234 del Código Penal; el Gobierno ha adoptado medidas para modificar estas disposiciones con miras a abolir las sanciones penales impuestas por haber participado en huelgas; *Tailandia* – ICE, 2005, pág. 202, art. 117 del Código Penal, en virtud del cual la participación en una huelga con la finalidad de cambiar las leyes del Estado, de coaccionar al Gobierno o de intimidar a la gente, es pasible de una pena de reclusión (que implica un trabajo obligatorio); el Gobierno indicó que este artículo nunca se había aplicado en la práctica, y la Comisión solicitó que se adoptaran las medidas necesarias con miras a enmendar el art. 117, de modo tal que las huelgas que persigan objetivos económicos y sociales que afecten los intereses laborales de los trabajadores no sean objeto de sanción en virtud de esta disposición y así armonizar esta disposición con el Convenio y la práctica indicada.

* * *

189. En conclusión la Comisión recuerda la importancia que ella otorga al principio general según el cual, independientemente de la legalidad de la huelga, cualquier sanción impuesta debería ser proporcional a la gravedad de la falta cometida. La Comisión cree firmemente que los Gobiernos deben tomar debidamente en cuenta el principio de la proporcionalidad de las sanciones, cuando se trate de las excepciones autorizadas⁴⁸³, mencionadas anteriormente.

e) Abolición del trabajo forzoso u obligatorio como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa (artículo 1, e))

190. El Convenio prohíbe el uso de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio «como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa»⁴⁸⁴. Esta disposición exige la abolición de toda distinción discriminatoria fundada en criterios raciales, sociales, nacionales o religiosos al imponer un trabajo para fines de producción o de servicio. Aun cuando la imposición de un tipo particular de trabajo no esté contemplada de ningún otro modo en los convenios sobre el trabajo forzoso (por ejemplo, el servicio militar obligatorio⁴⁸⁵), en virtud de esta disposición debería abolirse toda distinción discriminatoria fundada en los criterios anteriormente mencionados⁴⁸⁶. Del mismo modo, incluso si el delito por el que se impone la sanción es un delito común no amparado de ninguna otra manera por el artículo 1, a), c) o d), del Convenio, el hecho de que las sanciones que entrañan trabajo obligatorio se impongan con mayor severidad a determinados grupos cuya definición se basa en consideraciones raciales, sociales, nacionales o religiosas, guarda relación con el Convenio⁴⁸⁷. Ahora bien, no hay que olvidar que si la finalidad del Convenio no es tratar las cuestiones de discriminación (materia de otros convenios de la OIT) por los criterios anteriormente mencionados, su objetivo es abolir el trabajo forzoso u obligatorio como medida de discriminación.

191. Los casos en que la legislación permite la imposición del trabajo forzoso u obligatorio, incluidas las sanciones que entrañan un trabajo obligatorio, como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa, parecen ser sumamente raros, ya que existe un extenso conjunto de garantías constitucionales y legislativas de la igualdad de los ciudadanos. Si bien en algunos casos existen leyes que se aplican a ciertos grupos de la población o miembros de determinadas comunidades religiosas, por lo general dichas leyes no incluyen disposiciones discriminatorias, sino más bien disposiciones de carácter protector o destinadas a tener en cuenta las costumbres de las comunidades

⁴⁸³ Como ha sido indicado por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, cualquier sanción impuesta por actividades ilegítimas relacionadas con huelgas debería ser proporcional al delito o falta cometido y *las autoridades deberían excluir el recurso a medidas de encarcelamiento contra quienes organizan o participan en una huelga pacífica*. Véase *La Libertad Sindical*, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, quinta edición (revisada), 2006, párr. 668; véase igualmente Estudio general de 1994, párr. 178.

⁴⁸⁴ Art. 1, e), del Convenio.

⁴⁸⁵ Si bien cualquier servicio obligatorio que tenga un carácter puramente militar queda excluido del campo de aplicación del Convenio núm. 29 (art. 2, párr. 2, a)) y no aparece como tal en ninguna de las prohibiciones que figuran en el art. 1 del Convenio núm. 105, de limitarse dicho servicio a los miembros de determinados grupos raciales y/o sociales, esta práctica es contraria al art. 1, e), del Convenio.

⁴⁸⁶ *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 42.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, párr. 141.

interesadas⁴⁸⁸. En sus Estudios anteriores sobre el tema, la Comisión tomó nota de varios casos en que determinadas formas de trabajo forzoso afectaban únicamente a grupos concretos o en que el trabajo obligatorio se imponía como sanción en casos de violación de disposiciones legislativas discriminatorias⁴⁸⁹. Desde que se realizara el último Estudio, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que se han derogado algunas de estas disposiciones⁴⁹⁰. En otro caso, tomó nota con interés de que las disposiciones pertinentes, que estaban siendo derogadas, ya no se aplicaban en la práctica⁴⁹¹. Además, se ha derogado la legislación que tenía por finalidad crear y mantener la discriminación racial originada por la política del apartheid, a la que la Comisión hacía referencia en sus estudios anteriores⁴⁹², la cual ha sido sustituida por las nuevas disposiciones constitucionales y legislativas, que garantizaban la conformidad con el Convenio en lo que se refiere a este punto y facilitaban su ratificación⁴⁹³. Ahora bien, sigue habiendo algunos casos aislados de sanciones que entrañan una obligación de trabajar por la inobservancia de leyes dirigidas a determinadas personas, definidas según su grupo social, en circunstancias que entran dentro del campo de aplicación del Convenio⁴⁹⁴.

⁴⁸⁸ Cabe recordar que el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)* estipula que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario (art. 8, 1)) y que, en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros; las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia (art. 9, 1) y 2)).

⁴⁸⁹ Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párrs. 129 y 130; *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 141.

⁴⁹⁰ País que ha ratificado el Convenio: *Perú* – ICE, 1992, pág. 365 (el Código Penal (decreto-ley núm. 635, de 25 de abril de 1991) derogó el art. 44 del Código Penal anterior, según el cual, «cuando se trata de delitos cometidos por «salvajes», los jueces podrán sustituir las penas de penitenciaría y de prisión por la colocación en una colonia penal agrícola, por tiempo indeterminado que no excederá de veinte años, sin que se tenga en cuenta la duración máxima de la pena que según la ley correspondería al delito si hubiese sido cometido por un «hombre civilizado»»).

⁴⁹¹ País que ha ratificado el Convenio: *Fiji* – el Gobierno indicó repetidamente que, en la práctica, no se habían interpuesto recursos con arreglo a los reglamentos del Código Penal (que permitían expulsar a los aborígenes de las Islas Fiji de cualquier zona industrial que acuse una gran densidad de población, so pena de sanciones que entrañan la obligación de trabajar) y que la abrogación del Código, vigente en las nueve provincias, se haría extensiva al conjunto del país.

⁴⁹² Véanse *El trabajo forzoso*, Estudio general de 1968, párr. 129, *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de 1979, párr. 141 y la nota correspondiente, en la que la Comisión hacía referencia a los Informes especiales del Director General sobre la aplicación de la Declaración referente a la política de «apartheid» de la República Sudafricana.

⁴⁹³ País que ha ratificado el Convenio: *Sudáfrica*.

⁴⁹⁴ País que ha ratificado el Convenio: *Pakistán* – ICE, 2006, pág. 182, arts. 298B, 1) y 2), y 298C del Código Penal, insertados por la ordenanza núm. XX, de 1984, sobre la prohibición y el castigo de las actividades antiislámicas del grupo Quadiani, del grupo Lahori y de los Ahmadi, en virtud de los cuales toda persona de estos grupos que utilice epítetos, nomenclaturas y títulos islámicos, será sancionada con penas de prisión que pueden entrañar un trabajo obligatorio por un período que puede extenderse a tres años. La Comisión ha pedido al Gobierno que tome medidas para poner la legislación en conformidad con el Convenio.

Capítulo IV

Observaciones finales

192. El derecho a no ser sometido al trabajo forzoso u obligatorio es uno de los primeros derechos humanos fundamentales integrados al mandato de la Organización y objeto de normas internacionales del trabajo. Los principios consagrados en los convenios de la OIT en este ámbito se incorporaron a varios instrumentos internacionales, de ámbito universal o regional y han pasado a ser normas perentorias del derecho internacional⁴⁹⁵.

193. El presente Estudio general se publica al cumplirse 75 años de la entrada en vigor del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y 50 años de la adopción del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Aunque estos convenios relativos al trabajo forzoso tienen un largo historial de aplicación y se adoptaron en una época en que imperaban en el mundo condiciones económicas y sociales diferentes a las de hoy, en la actualidad conservan la pertinencia y el dinamismo de entonces. En consecuencia, es útil reflexionar sobre algunos de los cambios ocurridos durante los últimos decenios en relación con estos convenios.

194. Estos dos Convenios fundamentales de la OIT son los más ampliamente ratificados de todas las normas de la OIT. El número de ratificaciones ha aumentado considerablemente desde el anterior Estudio general, de 1979 y, en la actualidad, han sido ratificados por prácticamente todos los Estados Miembros de la OIT; el Convenio núm. 29 por 170 y el Convenio núm. 105 por 166 países. La Comisión considera que es necesario ratificar ambos convenios habida cuenta de que se complementan eficazmente y que su aplicación conjunta contribuye a la erradicación total del trabajo obligatorio o forzoso en todas sus formas. Incluso los países que no han ratificado estos convenios aceptan, al parecer, que la prohibición del trabajo forzoso es un derecho humano fundamental. En los raros casos en que no se ha ratificado el Convenio núm. 29, las razones invocadas están más relacionadas con el alcance de las excepciones que con el derecho fundamental que el Convenio tiene por objetivo proteger.

195. En la época en que se adoptó el Convenio núm. 29, existían en el mundo muchos más ejemplos de casos de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud que en la actualidad. A este respecto, cabe mencionar que en muchos países se han realizado considerables mejoras en relación con las formas más graves y flagrantes de trabajo

⁴⁹⁵ Véanse las conclusiones de la Comisión de Encuesta sobre Myanmar según las cuales: existe hoy una norma que prohíbe imperativamente todo recurso al trabajo forzoso y de que el derecho de no ser obligado a realizar un trabajo o un servicio es uno de los derechos humanos. El Estado que apoya, incita, acepta o tolera el trabajo forzoso sobre su territorio comete un hecho ilícito y compromete su responsabilidad internacional. Además dicho hecho ilícito resulta de la violación de una obligación internacional. Véase OIT: *Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)*, Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la inobservancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXXXI, 1998, Serie B, Suplemento especial, párr. 203.

forzoso. Lamentablemente, algunas de esas prácticas siguen observándose en algunos países en formas diferentes, incluida la servidumbre por deudas. Ante la existencia de esas prácticas, es necesario realizar esfuerzos concertados para lograr su erradicación lo más rápidamente posible. La persistencia del trabajo forzoso es una afrenta a la dignidad humana. Es menester elaborar estrategias especiales que exigirán esfuerzos, no sólo de los gobiernos implicados sino también de los interlocutores sociales, así como la participación activa y la asistencia de otros Estados Miembros. Con respecto a la persistencia de estas graves formas de trabajo forzoso, además de las medidas que puede adoptar la OIT, de conformidad con el artículo 33 de la Constitución, existe ahora la posibilidad de iniciar acciones penales ante la recientemente establecida Corte Penal Internacional ⁴⁹⁶.

196. La Comisión, al emprender este Estudio, consideró igualmente la manera como éste podría contribuir a la completa erradicación del trabajo forzoso u obligatorio. Al respecto observó que es importante asegurar que no haya error en cuanto a los artículos 3 a 24 del Convenio que contienen las disposiciones, que podían aplicarse durante el período transitorio. La Comisión observa que este período expiró hace largo tiempo y por consiguiente las mencionadas disposiciones han caído en desuso. En consecuencia, la Comisión recomienda que sea considerada la adopción de un Protocolo al Convenio núm. 29 que tenga por efecto retirar los artículos pertinentes.

197. Durante los últimos años, otras formas de trabajo forzoso comenzaron a adquirir mayor relevancia. En este proceso contribuyeron parcialmente ciertos aspectos de la globalización, los cambios económicos y sociales, la ampliación de las diferencias entre ricos y pobres, la evolución del mercado de trabajo y la movilidad cada vez mayor de las poblaciones. En relación con el Convenio núm. 29, estas prácticas conciernen a la trata de personas con fines de explotación; las peores formas de trabajo infantil, la utilización en ciertas condiciones del trabajo obligatorio en las prisiones privatizadas y para empresas privadas; ciertas condiciones para imponer penas de trabajos de utilidad pública; el trabajo obligatorio impuesto como condición para recibir prestaciones de desempleo; la obligación de realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena. Además, persiste el problema de la aplicación efectiva de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio.

198. En relación con el Convenio núm. 105, el examen de la legislación y la práctica demuestra que la libertad de expresión sigue siendo objeto de restricciones impuestas mediante sanciones que entrañan trabajo obligatorio. Sanciones análogas por diferentes infracciones a la disciplina laboral son impuestas a los funcionarios públicos o a la gente de mar, y para reprimir la participación en huelgas. Las disposiciones que imponen tales sanciones, suelen tener un alcance demasiado general para ser compatibles con el Convenio núm. 105, aunque los gobiernos interesados expresan a veces su intención de derogar o modificar las disposiciones en cuestión a los efectos de garantizar la observancia. Además, existen casos de movilización de la mano de obra con fines de desarrollo económico, aunque durante los últimos decenios se han logrado progresos en numerosos países en la eliminación de las disposiciones que permiten tal movilización.

199. La Comisión observa que, tratándose de esas tendencias, las prácticas difieren según los países por distintas circunstancias, como el nivel de desarrollo del país y la solidez y eficacia de los mecanismos para la aplicación efectiva de la ley.

⁴⁹⁶ Véase art. 7, 1), c), del Estatuto de Roma, al que hace referencia el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (documento GB.297/8/2), 297.ª reunión, noviembre de 2006.

200. El examen de la legislación y la práctica nacionales ha demostrado que la aplicación efectiva de los convenios sobre trabajo forzoso continúa presentando problemas en algunos países, como resultado, a menudo, de las tendencias y fenómenos antes mencionados y examinados detalladamente en los capítulos II y III del presente Estudio. Las consideraciones y conclusiones de la Comisión se resumen anteriormente.

Trata de personas con fines de explotación

201. La tendencia en aumento de los casos de trata de mujeres y de niños, así como de hombres, para el trabajo forzoso se destaca como uno de los problemas más urgentes del siglo XXI en relación con el Convenio núm. 29. Ha llegado a ser, por el nivel alcanzado, una de las principales actividades de la delincuencia transnacional organizada. La complejidad de este crimen exige la cooperación de todos los Estados, ya que la totalidad de las regiones se encuentran afectadas. Los esfuerzos concertados de los Estados han desembocado en la adopción de nuevas políticas en este ámbito que incluyen la adopción de leyes específicas sobre la trata. No obstante, la persistencia de la trata de personas tiende a demostrar que actualmente, en la práctica, la aplicación de la legislación a menudo se ve obstaculizada por dificultades que deben aún ser analizadas y resueltas con miras a cumplir con las exigencias del Convenio. Un sistema judicial eficaz, es un elemento básico de los mecanismos de aplicación de la legislación, elemento esencial para el enjuiciamiento de los traficantes y la aplicación estricta de sanciones penales como lo exige el Convenio. La Comisión ha subrayado igualmente la importancia de la prevención y de las medidas de protección y ha indicado, en particular, que la protección eficaz de las víctimas de la trata puede contribuir a la aplicación de la legislación y al castigo de los culpables.

Peores formas de trabajo infantil

202. Si bien existe un convenio específico en el que se tratan las peores formas de trabajo infantil ⁴⁹⁷, en la medida en que algunos Estados Miembros aún no lo han ratificado, el trabajo forzoso impuesto a los niños continuará siendo examinado en el marco del control de la aplicación del Convenio núm. 29. El trabajo forzoso impuesto a los niños víctimas de la trata es una de las más graves violaciones a este último Convenio.

Privatización de las prisiones y del trabajo penitenciario

203. Un importante fenómeno en plena evolución que ha surgido en épocas más recientes es la privatización de las prisiones y el trabajo penitenciario. La Comisión ha dedicado especial atención a esta cuestión, teniendo presente las dudas planteadas por determinados Estados Miembros en cuanto a las repercusiones de esta práctica en la observancia del Convenio núm. 29. La Comisión llegó a la conclusión de que los establecimientos penitenciarios privatizados y la privatización del trabajo penitenciario no son en sí mismos incompatibles con el Convenio, pero es necesario que se estructuren e implementen en el entendido de que deben cumplirse condiciones adicionales para asegurar el respeto del Convenio. Aunque la privatización de las prisiones y del trabajo penitenciario puede difícilmente constituir la excepción prevista en el artículo 2, párrafo c), del Convenio, puede ser compatible con el artículo 2, párrafo 1, a condición de que ese trabajo se lleve a cabo voluntariamente y sin la amenaza de una pena. La Comisión ha proporcionado orientación sobre los factores que deberían tomarse en

⁴⁹⁷ Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

consideración al respecto, a fin de evaluar la compatibilidad de la privatización del trabajo penitenciario con el Convenio.

Penas de prestación de trabajos de utilidad pública

204. El trabajo con fines de utilidad pública se utiliza cada vez más por numerosos países como una alternativa a las penas de prisión de breve duración. En lugar de que el tribunal imponga una sentencia de esta índole, se exige que la persona realice durante un período determinado, un trabajo que sea de utilidad e interés para la comunidad en su conjunto. La Comisión aprecia los efectos beneficiosos de esta alternativa a la pena de privación de libertad, pero pone de relieve que es necesario preocuparse por que ese trabajo se realice de conformidad con el Convenio núm. 29. El trabajo de interés público únicamente puede ser realizado para el Estado en aras del interés público y para entidades sin ánimo de lucro. En este último caso, es necesario cumplir con dos condiciones: en primer lugar, se requiere el consentimiento de la persona que realiza el trabajo, y en segundo lugar, debe ser adecuadamente controlado y supervisado para garantizar que ese trabajo sea beneficioso para la comunidad en su conjunto.

Trabajo obligatorio como condición para recibir prestaciones de desempleo

205. Teniendo presente el aumento del desempleo incluido el desempleo de larga duración, la Comisión ha observado que, especialmente en los países industrializados se impone a las personas desempleadas empleos que pueden ser considerados como «no convenientes»⁴⁹⁸ como condición para recibir las prestaciones de desempleo aún si el derecho a estas prestaciones resulta de empleos o contribuciones anteriores. El fundamento de este enfoque puede variar en los diversos países. Los aspectos comunes parecen ser, la elaboración de estrategias para prestar asistencia con objeto de reintegrar al empleo a las personas desempleadas durante largo tiempo, prevenir la utilización indebida de las prestaciones de desempleo, y en el caso de los jóvenes, fomentar su participación en actividades de interés común en lugar de beneficiarse pasivamente de una prestación de desempleo. La Comisión estima que esta práctica puede no estar en contradicción con el Convenio, en la medida en que no se utilice como una sanción y de que se establezcan ciertas salvaguardias previstas en el Convenio núm. 29 y en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), especialmente, en relación con la disposición relativa a un empleo conveniente.

Obligación de realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena

206. En ciertos casos la Comisión ha considerado judicioso examinar el vínculo entre la obligación de realizar horas extraordinarias y la protección contra el trabajo forzoso. La explotación de la vulnerabilidad del trabajador amenazado con el despido, o forzado a trabajar más allá de la jornada ordinaria de trabajo para cumplir con metas de producción que le permitan alcanzar el salario mínimo, limita su libertad, sus derechos a rechazar trabajo impuesto bajo la amenaza de una pena. La Comisión ha considerado que en ciertas situaciones la imposición de realizar horas extraordinarias puede constituir una violación del Convenio núm. 29.

⁴⁹⁸ En el sentido del artículo 20 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Movilización de mano de obra con fines de fomento económico

207. Las distintas formas de trabajo forzoso u obligatorio con fines económicos, están prohibidas en virtud del Convenio núm. 105 e igualmente por el Convenio núm. 29, el cual, en el momento de su adopción tenía entre sus objetivos principales la lucha contra las modalidades de trabajo forzoso con fines económicos. La Comisión ha observado progresos sustanciales en numerosos países durante las últimas décadas en relación con la eliminación de las disposiciones que permiten imponer trabajo obligatorio con fines económicos. Sin embargo, la Comisión ha tenido la oportunidad de señalar en relación con países que no han ratificado el Convenio núm. 105 y que utilizan trabajo forzoso u obligatorio con fines de fomento económico. La experiencia de casi todos los países ha demostrado que el trabajo forzoso u obligatorio no es una forma productiva de desarrollo. En consecuencia, la Comisión ha enfatizado que el desarrollo no debe servir de pretexto para invocar excepciones a la obligación de respetar derechos humanos que son universalmente reconocidos. Por consiguiente, la Comisión instó a esos gobiernos a recurrir a la asistencia internacional, si fuere necesario, para encontrar alternativas al trabajo forzoso con fines de desarrollo.

Sanciones que conllevan trabajo obligatorio como castigo por haber participado en huelgas

208. Durante las últimas décadas la Comisión ha tomado nota con satisfacción en cierto número de casos de la restauración del derecho de huelga y otras garantías constitucionales y libertades públicas y de la derogación de disposiciones que prohibían la participación en las huelgas bajo la amenaza de sanciones que implicaban trabajo obligatorio. Sin embargo, en ciertos países existen todavía disposiciones que permiten imponer sanciones que implican trabajo obligatorio a empleados públicos por la participación en huelgas y en algunos casos la prohibición del derecho de huelga sancionado con penas de prisión afecta aun no sólo a funcionarios de la administración pública sino también a los trabajadores de los servicios públicos cualquiera que sea su sector de actividad. En algunos casos las disposiciones limitan o prohíben la huelga en los servicios esenciales que son a veces definidos en términos muy generales. Al respecto la Comisión ha considerado que, en tanto que excepción al principio del derecho de huelga, los servicios esenciales en los cuales pueda limitarse su ejercicio deben ser definidos de manera estricta y por consiguiente deberían incluir únicamente aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. Al examinar la compatibilidad de la legislación nacional sobre la huelga con el Convenio núm. 105, en la medida en que la legislación sea aplicada con sanciones que implican trabajo obligatorio, la Comisión sigue los principios desarrollados por el Comité de Libertad Sindical, en particular el principio de proporcionalidad de las sanciones y el de no recurrir a medidas encarcelamiento contra quienes organicen o participen en una huelga pacífica.

Aplicación efectiva de la prohibición de imponer trabajo forzoso u obligatorio

209. La erradicación del trabajo forzoso implica en primer lugar la adopción de disposiciones legales que repriman tales prácticas que, en virtud del artículo 25 del Convenio núm. 29, deben ser sancionadas penalmente. Al criminalizar las prácticas de trabajo forzoso conviene tener en cuenta que en algunas situaciones un conjunto de infracciones a la legislación del trabajo puede constituir trabajo forzoso y por ello debería revestir carácter criminal. El artículo 25 exige igualmente que las sanciones

penales previstas sean realmente eficaces y aplicadas estrictamente. La Comisión ha observado que a pesar de que exista una legislación apropiada los gobiernos no siempre están en posición de poder comunicar información acerca de su aplicación, como por ejemplo sobre los procesos judiciales incoados y sobre cualquier sentencia pertinente. La aplicación efectiva de la legislación depende en gran medida del funcionamiento eficaz de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, como la policía, la inspección del trabajo y el poder judicial. Teniendo presente la importancia de este instrumento de derechos humanos, los países deben realizar esfuerzos concertados para garantizar el cumplimiento del artículo 25 del Convenio.

* * *

210. En conclusión, el presente Estudio general ha mostrado que la cabal aplicación de los convenios sobre el trabajo forzoso enfrenta la búsqueda de soluciones a cuestiones complejas. La Comisión alberga la esperanza de que este Estudio contribuya a una aplicación mejor de los dos Convenios fundamentales sobre el trabajo forzoso con miras a la erradicación completa de dicha práctica, que permita aclarar ciertos aspectos y mejorar los conocimientos y comprensión de dichos convenios, tanto por los gobiernos como por los interlocutores sociales. La Comisión exhorta a aquellos Estados Miembros que todavía no hayan ratificado uno o los dos Convenios a que estudien la posibilidad de hacerlo en un futuro próximo y aquellos que hayan aceptado las obligaciones internacionales dimanantes de dichos instrumentos que hagan cuanto esté a su alcance para cumplir plenamente estas normas, tanto en su tenor como en su espíritu.

Anexo I

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) *

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 10 de junio de 1930 en su decimocuarta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al trabajo forzoso u obligatorio, cuestión que está comprendida en el primer punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha veintiocho de junio de mil novecientos treinta, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y que será sometido a la ratificación de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:

Artículo 1

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

2. Con miras a esta supresión total, el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los artículos siguientes.

3. A la expiración de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Convenio y cuando el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo prepare el informe a que se refiere el artículo 31, dicho Consejo examinará la posibilidad de suprimir sin nuevo aplazamiento el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y decidirá la conveniencia de inscribir esta cuestión en el orden del día de la Conferencia.

Artículo 2

1. A los efectos del presente Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

2. Sin embargo, a los efectos del presente Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» no comprende:

a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;

* Los artículos 1, 2 y 3 a 24 (disposiciones transitorias) han caído en desuso y aparecen en cursivas. Véanse los párrafos 10 y 196 del Estudio general.

- b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo;
- c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;
- d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;
- e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho de pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión «autoridades competentes» designa a las autoridades metropolitanas, o a las autoridades centrales superiores del territorio interesado.

Artículo 4

1. Las autoridades competentes no deberán imponer o dejar que se imponga el trabajo forzoso u obligatorio en provecho de particulares, de compañías o de personas jurídicas de carácter privado.

2. Si existiera tal forma de trabajo forzoso u obligatorio en provecho de particulares, de compañías o de personas jurídicas de carácter privado, en la fecha en que el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo haya registrado la ratificación de este Convenio por un Miembro, este Miembro deberá suprimir completamente dicho trabajo forzoso u obligatorio desde la fecha en que para él entre en vigor el presente Convenio.

Artículo 5

1. Ninguna concesión a particulares, compañías o personas jurídicas privadas deberá implicar la imposición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio cuyo objeto sea la producción o recolección de productos que utilicen dichos particulares, compañías o personas jurídicas privadas, o con los cuales comercien.

2. Si las concesiones existentes contienen disposiciones que impliquen la imposición de semejante trabajo forzoso u obligatorio, esas disposiciones deberán quedar sin efecto tan pronto sea posible, a fin de satisfacer las prescripciones del artículo 1 del presente Convenio.

Artículo 6

Los funcionarios de la administración, incluso cuando deban estimular a las poblaciones para su cargo a que se dediquen a una forma cualquiera de trabajo, no deberán ejercer sobre esas poblaciones una presión colectiva o individual con el fin de hacerlas trabajar para particulares, compañías o personas jurídicas privadas.

Artículo 7

1. Los jefes que no ejerzan funciones administrativas no podrán recurrir al trabajo forzoso u obligatorio.

2. Los jefes que ejerzan funciones administrativas podrán recurrir al trabajo forzoso u obligatorio, con la autorización expresa de las autoridades competentes, en las condiciones previstas por el artículo 10 del presente Convenio.

3. Los jefes legalmente reconocidos que no reciban una remuneración adecuada en otra forma podrán disfrutar de servicios personales debidamente reglamentados, siempre que se tomen todas las medidas necesarias para evitar cualquier abuso.

Artículo 8

1. *La responsabilidad de toda decisión de recurrir al trabajo forzoso u obligatorio incumbirá a las autoridades civiles superiores del territorio interesado.*

2. *Sin embargo, estas autoridades podrán delegar en las autoridades locales superiores la facultad de imponer trabajo forzoso u obligatorio, cuando este trabajo no implique el alejamiento de los trabajadores de su residencia habitual. Dichas autoridades podrán igualmente delegar en las autoridades locales superiores, en los períodos y en las condiciones que se estipulen en la reglamentación prevista en el artículo 23 del presente Convenio, la facultad de imponer un trabajo forzoso u obligatorio para cuya ejecución los trabajadores deban alejarse de su residencia habitual, cuando se trate de facilitar el traslado de funcionarios de la administración en ejercicio de sus funciones y el transporte de material de la administración.*

Artículo 9

Salvo las disposiciones contrarias estipuladas en el artículo 10 del presente Convenio, toda autoridad facultada para imponer un trabajo forzoso u obligatorio no deberá permitir que se recurra a esta forma de trabajo sin cerciorarse previamente de que:

- a) *el servicio o trabajo por realizar presenta un gran interés directo para la comunidad llamada a realizarlo;*
- b) *el servicio o trabajo es actual o inminentemente necesario;*
- c) *ha sido imposible procurarse la mano de obra voluntaria para la ejecución de este servicio o trabajo, a pesar de la oferta de salarios y de condiciones de trabajo iguales, por lo menos, a las que prevalecen en el territorio interesado para trabajos o servicios análogos;*
- d) *dicho trabajo o servicio no impondrá una carga demasiado pesada a la población actual, habida cuenta de la mano de obra disponible y de su aptitud para emprender el trabajo en cuestión.*

Artículo 10

1. *El trabajo forzoso u obligatorio exigido a título de impuesto, y el trabajo forzoso u obligatorio a que recurran los jefes que ejerzan funciones administrativas para la realización de trabajos de utilidad pública, deberán ser suprimidos progresivamente.*

2. *En espera de esta abolición, cuando el trabajo forzoso u obligatorio se exija a título de impuesto, y cuando el trabajo forzoso u obligatorio se imponga por jefes que ejerzan funciones administrativas para la ejecución de trabajos de utilidad pública, las autoridades interesadas deberán cerciorarse previamente de que:*

- a) *el servicio o trabajo por realizar presenta un gran interés directo para la comunidad llamada a realizarlo;*
- b) *el servicio o trabajo es actual o inminentemente necesario;*
- c) *dicho trabajo o servicio no impondrá una carga demasiado pesada a la población actual, habida cuenta de la mano de obra disponible y de su aptitud para emprender el trabajo en cuestión;*
- d) *la ejecución de este trabajo o servicio no obligará a los trabajadores a alejarse del lugar de su residencia habitual;*
- e) *la ejecución de este trabajo o servicio estará dirigida de acuerdo con las exigencias de la religión, de la vida social y de la agricultura.*

Artículo 11

1. *Sólo podrán estar sujetos al trabajo forzoso u obligatorio los adultos aptos del sexo masculino cuya edad no sea inferior a dieciocho años ni superior a cuarenta y cinco. Salvo para las categorías de trabajo previstas en el artículo 10 del presente Convenio, deberán observarse las limitaciones y condiciones siguientes:*

- a) *reconocimiento previo, siempre que sea posible, por un médico designado por la administración, para comprobar la ausencia de toda enfermedad contagiosa y la aptitud física de los interesados para soportar el trabajo impuesto y las condiciones en que habrá de realizarse;*

- b) *exención del personal escolar, alumnos y profesores, así como del personal administrativo en general;*
- c) *mantenimiento, en cada comunidad, del número de hombres adultos y aptos indispensables para la vida familiar y social;*
- d) *respeto de los vínculos conyugales y familiares.*

2. *A los efectos del apartado c) del párrafo 1 de este artículo, la reglamentación prevista en el artículo 23 del presente Convenio fijará la proporción de individuos de la población permanente masculina y apta que podrá ser objeto de un reclutamiento determinado, sin que esta proporción pueda, en ningún caso, exceder del 25 por ciento de esta población. Al fijar esa proporción, las autoridades competentes deberán tener en cuenta la densidad de población, el desarrollo social y físico de la misma; la época del año y el estado de los trabajos que van a efectuar los interesados en su localidad por su propia cuenta; de una manera general, las autoridades deberán respetar las necesidades económicas y sociales de la vida normal de la comunidad interesada.*

Artículo 12

1. *El período máximo durante el cual un individuo cualquiera podrá estar sujeto al trabajo forzoso u obligatorio, en sus diversas formas, no deberá exceder de sesenta días por cada período de doce meses, debiendo incluirse en estos sesenta días los días de viaje necesarios para ir al lugar donde se realice el trabajo y regresar.*

2. *Todo trabajador sujeto al trabajo forzoso u obligatorio deberá poseer un certificado que indique los períodos de trabajo forzoso u obligatorio que haya efectuado.*

Artículo 13

1. *Las horas normales de trabajo de toda persona sujeta al trabajo forzoso u obligatorio deberán ser las mismas que las que prevalezcan en el trabajo libre, y las horas de trabajo que excedan de la jornada normal deberán ser remuneradas con arreglo a las mismas tasas aplicadas a las horas extraordinarias de los trabajadores libres.*

2. *Se deberá conceder un día de reposo semanal a todas las personas sujetas a cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, debiendo coincidir este día, siempre que sea posible, con el día consagrado por la tradición, o los usos del país o la región.*

Artículo 14

1. *Con excepción del trabajo previsto en el artículo 10 del presente Convenio, el trabajo forzoso u obligatorio, en todas sus formas, deberá ser remunerado en metálico y con arreglo a tasas que, para el mismo género de trabajo, no deberán ser inferiores a las vigentes en la región donde los trabajadores estén empleados, ni a las vigentes en la región donde fueron reclutados.*

2. *Cuando se trate de un trabajo impuesto por jefes en ejercicio de sus funciones administrativas, deberá introducirse, cuanto antes, el pago de los salarios de acuerdo con las tasas indicadas en el párrafo anterior.*

3. *Los salarios deberán pagarse a los propios trabajadores y no a su jefe de tribu o a otra autoridad.*

4. *Los días de viaje para ir al lugar del trabajo y regresar deberán contarse como días de trabajo para el pago de los salarios.*

5. *El presente artículo no impedirá que se proporcionen a los trabajadores, como parte del salario, las raciones de alimentos acostumbradas, y estas raciones deberán ser, por lo menos, de un valor equivalente a la suma de dinero que pueden representar; pero no se hará ningún descuento del salario para el pago de impuestos, ni por los alimentos, vestidos y alojamiento especiales proporcionados a los trabajadores para mantenerlos en estado de continuar su trabajo, habida cuenta de las condiciones especiales del empleo, o por el suministro de herramientas.*

Artículo 15

1. *Cualquier legislación referente a la indemnización de los accidentes del trabajo y cualquier legislación que prevea una indemnización para las personas a cargo de los trabajadores fallecidos o inválidos, que estén o vayan a entrar en vigor en el territorio*

interesado, deberán aplicarse a las personas sujetas al trabajo forzoso u obligatorio en las mismas condiciones que a los trabajadores libres.

2. En todo caso, cualquier autoridad competente que recurra al trabajo forzoso u obligatorio deberá estar obligada a asegurar la subsistencia de dichos trabajadores cuando, a consecuencia de un accidente o de una enfermedad que resulte de su trabajo, se encuentren total o parcialmente incapacitados para subvenir a sus necesidades. Esta autoridad también deberá estar obligada a tomar las medidas necesarias para asegurar la subsistencia de cualquier persona a cargo del trabajador, en caso de incapacidad o de fallecimiento resultante del trabajo.

Artículo 16

1. Las personas sujetas al trabajo forzoso u obligatorio no deberán ser transferidas, salvo en caso de necesidad excepcional, a regiones donde las condiciones climáticas y alimenticias sean tan diferentes de aquellas a que se hallen acostumbradas que constituyan un peligro para su salud.

2. En ningún caso se autorizará este traslado de trabajadores sin que se hayan aplicado todas las medidas de higiene y de alojamiento necesarias para su instalación y para proteger su salud.

3. Cuando no se pueda evitar dicho traslado, se tomarán medidas para garantizar la aclimatación progresiva de los trabajadores a las nuevas condiciones climáticas y alimenticias, previo informe del servicio médico competente.

4. Cuando estos trabajadores deban ejecutar un trabajo regular al que no se hallen acostumbrados, se deberán tomar las medidas necesarias para lograr su adaptación a este género de trabajo, especialmente en lo que se refiere al entrenamiento progresivo, a las horas de trabajo, a los intervalos de descanso y al mejoramiento o aumento de las raciones alimenticias que puedan ser necesarias.

Artículo 17

Antes de autorizar el recurso al trabajo forzoso u obligatorio en trabajos de construcción o de conservación que obliguen a los trabajadores a vivir en los lugares de trabajo durante un período prolongado, las autoridades competentes deberán cerciorarse de que:

- 1) se han tomado todas las medidas necesarias para asegurar la higiene de los trabajadores y garantizarles la asistencia médica indispensable, y, en particular: a) que dichos trabajadores serán sometidos a un examen médico antes de comenzar los trabajos, y a nuevos exámenes, a intervalos determinados, mientras dure su empleo; b) que se dispone de un personal médico suficiente y de los dispensarios, enfermerías, ambulancias y hospitales requeridos para hacer frente a todas las necesidades, y c) que las condiciones de sanidad de los lugares de trabajo, el suministro de agua potable, víveres, combustible y utensilios de cocina y, cuando sea necesario, las condiciones de vivienda y vestido son satisfactorias;*
- 2) se han tomado las medidas necesarias para garantizar la subsistencia de la familia del trabajador, especialmente facilitando el envío a la misma de una parte del salario por medio de un procedimiento seguro y con el consentimiento o a solicitud del trabajador;*
- 3) los viajes de ida de los trabajadores al lugar de trabajo y los de regreso estarán garantizados por la administración, bajo su responsabilidad y a sus expensas, y que la administración facilitará estos viajes utilizando al máximo todos los medios de transporte disponibles;*
- 4) en caso de enfermedad o de accidente que cause una incapacidad de trabajo de cierta duración, la repatriación de los trabajadores estará a cargo de la administración;*
- 5) todo trabajador que desee permanecer como trabajador libre a la expiración de su período de trabajo forzoso u obligatorio tendrá la facultad de hacerlo, sin perder sus derechos a la repatriación gratuita, durante un período de dos años.*

Artículo 18

1. El trabajo forzoso u obligatorio para el transporte de personas o de mercancías, por ejemplo, el de los cargadores y el de los barqueros, deberá ser suprimido lo antes posible, y hasta que se suprima, las autoridades competentes deberán dictar reglamentos que determinen especialmente: a) la obligación de no utilizar este trabajo sino para facilitar el transporte de funcionarios de la administración en el ejercicio de sus funciones, el transporte del material de la

administración o, en caso de absoluta necesidad, para el transporte de otras personas que no sean funcionarios; b) la obligación de no emplear en dichos transportes sino a hombres que hayan sido reconocidos físicamente aptos para este trabajo, después de pasar un examen médico, siempre que dicho examen sea posible, y en caso de que no lo fuere, la persona que contrate esta mano de obra deberá garantizar, bajo su propia responsabilidad, que los obreros empleados tienen la aptitud física requerida y que no padecen ninguna enfermedad contagiosa; c) la carga máxima que podrán llevar los trabajadores; d) la distancia máxima desde el lugar donde trabajen al lugar de su residencia; e) el número máximo de días al mes, o en cualquier otro período, en que podrá exigirse a los trabajadores este trabajo, comprendiendo en este número los días del viaje de regreso; f) las personas que estarán autorizadas a exigir esta forma de trabajo forzoso u obligatorio, y hasta qué punto estarán facultadas para exigirlo.

2. Al fijar el máximo a que se refieren los incisos c), d) y e) del párrafo precedente, las autoridades competentes deberán tener en cuenta todos los elementos pertinentes, especialmente el de la aptitud física de la población que va a ser reclutada, la naturaleza del itinerario que tiene que recorrer y las condiciones climatológicas.

3. Las autoridades competentes también deberán tomar disposiciones para que el trayecto diario normal de los portadores no exceda de una distancia que corresponda a la duración media de una jornada de trabajo de ocho horas, entendiéndose que para determinarla se deberá tener en cuenta no sólo la carga que hay que llevar y la distancia a recorrer, sino también el estado del camino, la época del año y todos los demás factores de importancia; si fuera necesario imponer a los portadores algunas horas de marcha extraordinarias, deberán ser remuneradas con arreglo a tasas más elevadas que las normales.

Artículo 19

1. Las autoridades competentes deberán solamente autorizar el recurso a cultivos obligatorios como un método para prevenir el hambre o una carencia de productos alimenticios, y siempre a reserva de que los alimentos o los productos así obtenidos se conviertan en propiedad de los individuos o de la colectividad que los haya producido.

2. El presente artículo no deberá tener por efecto la supresión de la obligación de los miembros de la comunidad de ejecutar el trabajo impuesto por la ley o la costumbre, cuando la producción se encuentre organizada, según la ley y la costumbre, sobre una base comunal, y cuando los productos o los beneficios resultantes de la venta de estos productos sean propiedad de la colectividad.

Artículo 20

Las legislaciones que prevean una represión colectiva aplicable a toda una comunidad por delitos cometidos por cualquiera de sus miembros no deberán establecer, como método represivo, el trabajo forzoso u obligatorio por una comunidad.

Artículo 21

No se recurrirá al trabajo forzoso u obligatorio para los trabajos subterráneos que se realicen en las minas.

Artículo 22

Las memorias anuales que los Miembros que ratifiquen el presente Convenio habrán de presentar a la Oficina Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las medidas que hayan tomado para dar efecto a las disposiciones del presente Convenio, contendrán una información lo más completa posible, sobre cada territorio interesado, referente a la amplitud con que se haya utilizado el trabajo forzoso u obligatorio en ese territorio, y a los puntos siguientes: fines para los que se ha efectuado este trabajo; porcentaje de enfermedades y mortalidad; horas de trabajo; métodos para el pago de los salarios, tasas de los salarios, y cualquier otro dato de interés.

Artículo 23

1. Las autoridades competentes deberán dictar una reglamentación completa y precisa sobre el empleo del trabajo forzoso u obligatorio, para hacer efectivas las disposiciones del presente Convenio.

2. Esta reglamentación deberá contener, especialmente, reglas que permitan a cada persona sujeta al trabajo forzoso u obligatorio presentar a las autoridades todas las

reclamaciones relativas a las condiciones de trabajo y que garanticen que estas reclamaciones serán examinadas y tomadas en consideración.

Artículo 24

Deberán tomarse medidas adecuadas, en todos los casos, para garantizar la estricta aplicación de los reglamentos relativos al empleo del trabajo forzoso u obligatorio, ya sea mediante la extensión al trabajo forzoso u obligatorio de las funciones de cualquier organismo de inspección creado para la vigilancia del trabajo libre, ya sea mediante cualquier otro sistema conveniente. También deberán tomarse medidas para que las personas sujetas al trabajo forzoso conozcan el contenido de estos reglamentos.

Artículo 25

El hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el presente Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente.

Artículo 26

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a aplicarlo en los territorios sujetos a su soberanía, jurisdicción, protección, tutela o autoridad, siempre que tenga derecho a aceptar obligaciones que se refieran a cuestiones de jurisdicción interior. Sin embargo, si este Miembro quiere acogerse a las disposiciones del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberá acompañar su ratificación de una declaración en la que indique:

- 1) los territorios respecto de los cuales pretende aplicar las disposiciones del presente Convenio sin modificaciones;
- 2) los territorios respecto de los cuales pretende aplicar las disposiciones del presente Convenio con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
- 3) los territorios respecto de los cuales se reserva su decisión.

2. La declaración antes mencionada se considerará como parte integrante de la ratificación y producirá sus mismos efectos. Todo Miembro que formule una declaración similar podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a las reservas formuladas en virtud de los apartados 2) y 3) del párrafo 1 de este artículo.

Artículo 27

Las ratificaciones formales del presente Convenio, de acuerdo con las condiciones establecidas por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 28

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros cuyas ratificaciones hayan sido registradas en la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 29

Tan pronto como se hayan registrado en la Oficina Internacional del Trabajo las ratificaciones de dos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, el Director General de la Oficina notificará el hecho a todos los Miembros de la Organización Internacional del

Trabajo. Igualmente les notificará el registro de las ratificaciones que le comuniquen posteriormente los demás Miembros de la Organización.

Artículo 30

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado en la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de cinco años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de cinco años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 31

A la expiración de cada período de cinco años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión total o parcial del mismo.

Artículo 32

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, la ratificación por un Miembro del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia de este Convenio sin ninguna demora, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 30, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor.

2. A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

3. Sin embargo, este Convenio continuará en vigor, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 33

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Anexo II

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 5 de junio de 1957 en su cuadragésima reunión;

Después de haber considerado la cuestión del trabajo forzoso, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión;

Después de haber tomado nota de las disposiciones del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930;

Después de haber tomado nota de que la Convención sobre la esclavitud, 1926, establece que deberán tomarse todas las medidas necesarias para evitar que el trabajo obligatorio o forzoso pueda dar lugar a condiciones análogas a la esclavitud y de que la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956, prevé la completa abolición de la servidumbre por deudas y la servidumbre de la gleba;

Después de haber tomado nota de que el Convenio sobre la protección del salario, 1949, prevé que el salario se deberá pagar a intervalos regulares y prohíbe los sistemas de retribución que priven al trabajador de la posibilidad real de poner término a su empleo;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la abolición de ciertas formas de trabajo forzoso u obligatorio en violación de los derechos humanos a que alude la Carta de las Naciones Unidas y enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha veinticinco de junio de mil novecientos cincuenta y siete, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957:

Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio:

- a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido;
- b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico;

- c) como medida de disciplina en el trabajo;
- d) como castigo por haber participado en huelgas;
- e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Artículo 2

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio, según se describe en el artículo 1 de este Convenio.

Artículo 3

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 4

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 5

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 6

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 7

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 8

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 9

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 5, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 10

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Anexo III

Lista de ratificaciones de los Convenios núms. 29 y 105

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Fecha de entrada en vigor: 01.05.1932

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Fecha de entrada en vigor: 17.01.1959

Países	Fecha de ratificación	
	Convenio núm. 29	Convenio núm. 105
Afganistán	–	16.05.1963
Albania	25.06.1957	27.02.1997
Alemania	13.06.1956	22.06.1959
Angola	04.06.1976	04.06.1976
Antigua y Barbuda	02.02.1983	02.02.1983
Arabia Saudita	15.06.1978	15.06.1978
Argelia	19.10.1962	12.06.1969
Argentina	14.03.1950	18.01.1960
Armenia	17.12.2004	17.12.2004
Australia	02.01.1932	07.06.1960
Austria	07.06.1960	05.03.1958
Azerbaiyán	19.05.1992	09.08.2000
Bahamas	25.05.1976	25.05.1976
Bahrein	11.06.1981	14.07.1998
Bangladesh	22.06.1972	22.06.1972
Barbados	08.05.1967	08.05.1967
Belarús	21.08.1956	25.09.1995
Bélgica	20.01.1944	23.01.1961
Belice	15.12.1983	15.12.1983
Benin	12.12.1960	22.05.1961
Bolivia	31.05.2005	11.06.1990
Bosnia y Herzegovina	02.06.1993	15.11.2000
Botswana	05.06.1997	05.06.1997
Brasil	25.04.1957	18.06.1965
Bulgaria	22.09.1932	23.03.1999
Burkina Faso	21.11.1960	25.08.1997
Burundi	11.03.1963	11.03.1963
Cabo Verde	03.04.1979	03.04.1979
Camboya	24.02.1969	23.08.1999
Camerún	07.06.1960	03.09.1962
Canadá	–	14.07.1959
República Centroafricana	27.10.1960	09.06.1964
Chad	10.11.1960	08.06.1961

Países	Fecha de ratificación	
	Convenio núm. 29	Convenio núm. 105
República Checa	01.01.1993	06.08.1996
Chile	31.05.1933	01.02.1999
China	–	–
Chipre	23.09.1960	23.09.1960
Colombia	04.03.1969	07.06.1963
Comoras	23.10.1978	23.10.1978
Congo	10.11.1960	26.11.1999
República de Corea	–	–
Costa Rica	02.06.1960	04.05.1959
Côte d'Ivoire	21.11.1960	05.05.1961
Croacia	08.10.1991	05.03.1997
Cuba	20.07.1953	02.06.1958
República Democrática del Congo	20.09.1960	20.06.2001
Dinamarca	11.02.1932	17.01.1958
Djibouti	03.08.1978	03.08.1978
Dominica	28.02.1983	28.02.1983
República Dominicana	05.12.1956	23.06.1958
Ecuador	06.07.1954	05.02.1962
Egipto	29.11.1955	23.10.1958
El Salvador	15.06.1995	18.11.1958
Emiratos Arabes Unidos	27.05.1982	24.02.1997
Eritrea	22.02.2000	22.02.2000
Eslovaquia	01.01.1993	29.09.1997
Eslovenia	29.05.1992	24.06.1997
España	29.08.1932	06.11.1967
Estados Unidos	–	25.09.1991
Estonia	07.02.1996	07.02.1996
Etiopía	02.09.2003	24.03.1999
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991	15.07.2003
Fiji	19.04.1974	19.04.1974
Filipinas	15.07.2005	17.11.1960
Finlandia	13.01.1936	27.05.1960
Francia	24.06.1937	18.12.1969
Gabón	14.10.1960	29.05.1961
Gambia	04.09.2000	04.09.2000
Georgia	22.06.1993	23.09.1996
Ghana	20.05.1957	15.12.1958
Granada	09.07.1979	09.07.1979
Grecia	13.06.1952	30.03.1962
Guatemala	13.06.1989	09.12.1959
Guinea	21.01.1959	11.07.1961
Guinea-Bissau	21.02.1977	21.02.1977
Guinea Ecuatorial	13.08.2001	13.08.2001
Guyana	08.06.1966	08.06.1966
Haití	04.03.1958	04.03.1958
Honduras	21.02.1957	04.08.1958
Hungría	08.06.1956	04.01.1994
India	30.11.1954	18.05.2000
Indonesia	12.06.1950	07.06.1999
República Islámica del Irán	10.06.1957	13.04.1959
Iraq	27.11.1962	15.06.1959
Irlanda	02.03.1931	11.06.1958

Países	Fecha de ratificación	
	Convenio núm. 29	Convenio núm. 105
Islandia	17.02.1958	29.11.1960
Islas Salomón	06.08.1985	–
Israel	07.06.1955	10.04.1958
Italia	18.06.1934	15.03.1968
Jamaica	26.12.1962	26.12.1962
Japón	21.11.1932	–
Jordania	06.06.1966	31.03.1958
Kazajstán	18.05.2001	18.05.2001
Kenya	13.01.1964	13.01.1964
Kirguistán	31.03.1992	18.02.1999
Kiribati	03.02.2000	03.02.2000
Kuwait	23.09.1968	21.09.1961
República Democrática Popular Lao	23.01.1964	–
Lesotho	31.10.1966	14.06.2001
Letonia	02.06.2006	27.01.1992
Libano	01.06.1977	01.06.1977
Liberia	01.05.1931	25.05.1962
Jamahiriyá Árabe Libia	13.06.1961	13.06.1961
Lituania	26.09.1994	26.09.1994
Luxemburgo	24.07.1964	24.07.1964
Madagascar	01.11.1960	–
Malasia	11.11.1957	13.10.1958 (Denunciado el 10.01.1990)
Malawi	19.11.1999	19.11.1999
Malí	22.09.1960	28.05.1962
Malta	04.01.1965	04.01.1965
Marruecos	20.05.1957	01.12.1966
Mauricio	02.12.1969	02.12.1969
Mauritania	20.06.1961	03.04.1997
México	12.05.1934	01.06.1959
República de Moldova	23.03.2000	10.03.1993
Mongolia	15.03.2005	15.03.2005
Montenegro	–	–
Mozambique	16.06.2003	06.06.1977
Myanmar	04.03.1955	–
Namibia	15.11.2000	15.11.2000
Nepal	03.01.2002	–
Nicaragua	12.04.1934	31.10.1967
Niger	27.02.1961	23.03.1962
Nigeria	17.10.1960	17.10.1960
Noruega	01.07.1932	14.04.1958
Nueva Zelanda	29.03.1938	14.06.1968
Omán	30.10.1998	21.07.2005
Países Bajos	31.03.1933	18.02.1959
Pakistán	23.12.1957	05.02.1960
Panamá	16.05.1966	16.05.1966
Papua Nueva Guinea	01.05.1976	01.05.1976
Paraguay	28.08.1967	16.05.1968
Perú	01.02.1960	06.12.1960
Polonia	30.07.1958	30.07.1958
Portugal	26.06.1956	23.11.1959
Qatar	12.03.1998	–
Reino Unido	03.06.1931	30.12.1957

Países	Fecha de ratificación	
	Convenio núm. 29	Convenio núm. 105
Rumania	28.05.1957	03.08.1998
Federación de Rusia	23.06.1956	02.07.1998
Rwanda	23.05.2001	18.09.1962
Saint Kitts y Nevis	12.10.2000	12.10.2000
Samoa	–	–
San Marino	01.02.1995	01.02.1995
San Vicente y las Granadinas	21.10.1998	21.10.1998
Santa Lucía	14.05.1980	14.05.1980
Santo Tomé y Príncipe	04.05.2005	04.05.2005
Senegal	04.11.1960	28.07.1961
Serbia	24.11.2000	10.07.2003
Seychelles	06.02.1978	06.02.1978
Sierra Leona	13.06.1961	13.06.1961
Singapur	25.10.1965	25.10.1965 (Denunciado el 19.04.1979)
República Árabe Siria	26.07.1960	23.10.1958
Somalia	18.11.1960	08.12.1961
Sri Lanka	05.04.1950	07.01.2003
Sudáfrica	05.03.1997	05.03.1997
Sudán	18.06.1957	22.10.1970
Suecia	22.12.1931	02.06.1958
Suiza	23.05.1940	18.07.1958
Suriname	15.06.1976	15.06.1976
Swazilandia	26.04.1978	28.02.1979
Tailandia	26.02.1969	02.12.1969
República Unida de Tanzania	30.01.1962	30.01.1962
Tayikistán	26.11.1993	23.09.1999
Timor-Leste	–	–
Togo	07.06.1960	10.07.1999
Trinidad y Tabago	24.05.1963	24.05.1963
Túnez	17.12.1962	12.01.1959
Turkmenistán	15.05.1997	15.05.1997
Turquía	30.10.1998	29.03.1961
Ucrania	10.08.1956	14.12.2000
Uganda	04.06.1963	04.06.1963
Uruguay	06.09.1995	22.11.1968
Uzbekistán	13.07.1992	15.12.1997
Vanuatu	28.08.2006	28.08.2006
República Bolivariana de Venezuela	20.11.1944	16.11.1964
Viet Nam	–	–
Yemen	14.04.1969	14.04.1969
Zambia	02.12.1964	22.02.1965
Zimbabwe	27.08.1998	27.08.1998
	170 ratificaciones	166 ratificaciones

Anexo IV

Lista de memorias solicitadas y recibidas sobre los Convenios núms. 29 y 105 en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT

Convenio núm. 29	
Afganistán	No recibida
Canadá	Recibida
China	Recibida
Corea, República de	No recibida
Estados Unidos	Recibida
Letonia	No recibida
Samoa	No recibida
Timor-Leste	No recibida
Vanuatu	No recibida
Viet Nam	Recibida

Convenio núm. 105	
China	Recibida
Corea, República de	No recibida
Islas Salomón	No recibida
Japón	Recibida
República Democrática Popular Lao	No recibida
Madagascar	Recibida
Malasia	Recibida
Myanmar	Recibida
Nepal	No recibida
Qatar	Recibida
Samoa	No recibida
Singapur	No recibida
Timor-Leste	No recibida
Vanuatu	No recibida
Viet Nam	Recibida

Anexo V

Lista de casos de progreso mencionados en el Estudio

Países	Convenio núm. 29 Año del informe de la CEACR en el cual se tomó nota del caso de progreso	Convenio núm. 105 Año del informe de la CEACR en el cual se tomó nota del caso de progreso	Párrafo de este Estudio en el cual se cita el caso de progreso
Angola		1992, 2003	156; 173; 187
Argentina		1984; 1986	158; 164; 183
Australia		1982; 1988	180
Belarús	1990; 1993		87; 97
Bélgica		2007	180
Brasil	1985	1991	61; 186
Bulgaria	1990; 1997		94; 97
Burundi	1983; 1984	1993	88; 90; 165
Camboya	2001		90
Canadá		1996	180
República Centroafricana	1985		95
Chad	2007		90
Chile	1999		88
Colombia	1995; 2004	1984	51; 61; 183
Cuba	1989; 1994		37; 97
República Democrática del Congo	1988; 2005		89; 95
Dinamarca	2002	Islas Feroe: 1990	88; 180
Djibouti		1984	180
Dominica		1984	187
República Dominicana		1980	156
Ecuador	1982		88
Egipto		1987	183
El Salvador		1984; 2001	156; 158; 183
España		2000	156
Fiji		1999	162
Filipinas		1989; 1996	156
Finlandia		1980	180
Francia		1985	156
Gabón		1980	150; 187

Erradicar el trabajo forzoso

Países	Convenio núm. 29 Año del informe de la CEACR en el cual se tomó nota del caso de progreso	Convenio núm. 105 Año del informe de la CEACR en el cual se tomó nota del caso de progreso	Párrafo de este Estudio en el cual se cita el caso de progreso
Grecia		1980	184
Honduras	1997		94
Hungría	1980; 1990		52; 88
India	1980; 1982		89
Irlanda		2000	180
Islandia	1986	1992	87; 180
Italia		1991	164
Malta		1987	180
Marruecos	1999		94
Mauricio	1990	1980	88 ; 158
Mozambique		1996	156 ; 164
Nicaragua	1994	1993	52; 156
Nigeria	1982	1982	51; 158
Nueva Zelandia	2005	1999	61; 180
Países Bajos	1999; 2001	1980; Antillas Neerlandesas: 1989	94; 97; 178; 180
Pakistán		1980	158; 183
Panamá	1982;		51
Papua Nueva Guinea	1980		90
Perú	1987; 1988; 2004	1992	51; 61; 88; 191
Polonia	1990	1992	87; 180
Portugal		1985	186
Reino Unido	Santa Elena: 1984; Gibraltar: 2005	Bermudas: 1988; Santa Elena: 1988	61; 180
Rumania	1990		87
Federación de Rusia	(USSR) 1990; 1994		87; 97
Santa Lucía		1989	180
Suecia	1982		87
Suriname	1990		61
Tailandia		2003; 2006	156; 180
Túnez	1997		94
Ucrania	1990; 1994		87; 97
Uganda		1997	156
Uruguay		1987; 1990	161; 186; 187
República Bolivariana de Venezuela	1998		88
Zambia	1994; 1999	1991; 1992; 1997	97; 164; 178; 186