



Consejo de Administración

329.ª reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de 2017

GB.329/INS/9

Sección Institucional

INS

Fecha: 14 de febrero de 2017

Original: inglés

NOVENO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe sobre los progresos en la ratificación y aplicación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930

Finalidad del documento

En el presente documento se exponen los progresos realizados en la ratificación y aplicación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 35).

Objetivo estratégico pertinente: Normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Resultado 8: Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Véanse los párrafos 32 a 35.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Véase el proyecto de decisión (párrafo 35).

Unidad autora: Servicio de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (FUNDAMENTALS).

Documentos conexos: GB.322/INS/4/2, GB.326/INS/3 y GB.329/INS/4.

Antecedentes

1. Según las estimaciones más recientes de la OIT, unos 21 millones de hombres, mujeres y niños están sujetos a condiciones de trabajo forzoso en todo el mundo, es decir, son víctimas de trata, servidumbre por deudas o situaciones laborales análogas a la esclavitud. El 90 por ciento de estas situaciones se dan en el sector privado, y casi la mitad de las víctimas son migrantes internos o internacionales. El trabajo forzoso genera beneficios ilícitos cifrados en unos 150 000 millones de dólares de los Estados Unidos, lo cual supone una competencia desleal para las industrias y empresas y priva a los Estados de miles de millones en concepto de ingresos tributarios y cotizaciones a la seguridad social.
2. El Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (en adelante «el Protocolo»), reafirma la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Si bien los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso ¹ figuran entre los instrumentos más ratificados, las circunstancias han cambiado mucho desde la adopción del Convenio núm. 29 en 1930, época en que las administraciones coloniales y ciertos Estados independientes eran quienes recurrían principalmente al trabajo forzoso.
3. A fin de actualizar las normas de la OIT en materia de lucha contra el trabajo forzoso, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Protocolo relativo al Convenio núm. 29 y la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203). En el Protocolo se establecen obligaciones con miras a prevenir el trabajo forzoso y proporcionar a las víctimas protección y acceso a acciones jurídicas y de reparación, y se hace hincapié en la relación entre el trabajo forzoso y la trata de personas. En el Protocolo también se reafirma la importancia de enjuiciar a los autores del trabajo forzoso y acabar con la impunidad de la que gozan. En la Recomendación núm. 203 se facilitan pautas para el cumplimiento de estas obligaciones.
4. El apoyo y el consenso generalizados que los nuevos instrumentos suscitaron entre los delegados tripartitos presentes en la 103.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2014) constituye un llamamiento a la acción y traduce una firme voluntad política de responder a los desafíos que plantea actualmente el trabajo forzoso. De ser ampliamente ratificado y aplicado, el Protocolo, junto con los anteriores convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso y otros instrumentos internacionales en la materia, puede actuar como catalizador para hacer realidad la visión de un mundo sin trabajo forzoso.
5. En noviembre de 2014, el Consejo de Administración aprobó una estrategia de seguimiento ² encaminada a promover la ratificación del Protocolo y la aplicación de los nuevos instrumentos, y pidió a la Oficina que elaborase un plan de acción detallado con metas e indicadores mensurables y le presentara un informe sobre los progresos alcanzados con respecto a su ratificación y aplicación en marzo de 2017.
6. La Oficina también elaboró el programa de referencia IPEC+ (Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y el Trabajo Forzoso), cuyo objetivo es contribuir a la erradicación del trabajo infantil de aquí a 2025 y del trabajo forzoso de aquí a 2030, en consonancia con la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En virtud de la estrategia integrada del Servicio de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo

¹ A saber, el [Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 \(núm. 29\)](#), y el [Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 \(núm. 105\)](#).

² Documento [GB.322/INS/4/2](#).

que aprobó el Consejo de Administración, el programa IPEC+ abarca 12 esferas de actuación, articuladas en torno a cuatro categorías: políticas públicas y gobernanza, empoderamiento y protección, alianzas y actividades de promoción y conocimientos y datos.

Progresos en materia de ratificación y aplicación

7. En muchos Estados Miembros, los mandantes de la OIT han adoptado medidas con objeto de promover la ratificación y aplicación de los nuevos instrumentos. En el tercer apartado del presente documento se destacan algunas de las iniciativas emprendidas a tal efecto.
8. De cara al futuro, para lograr la ratificación universal del Protocolo se necesitaría en primer lugar conseguir la ratificación universal del Convenio núm. 29, es decir, del Convenio fundamental que sienta las bases del Protocolo y viene complementado por el mismo. Habida cuenta de que el número de Estados Miembros que aún no han ratificado dicho Convenio se reduce a ocho, la ratificación universal es una meta factible (de hecho, este objetivo fijado por el Consejo de Administración podría alcanzarse de aquí al centenario de la OIT en 2019).
9. El Protocolo está abierto a la ratificación por todos los Estados Miembros que han ratificado el Convenio núm. 29. El primer instrumento cuenta con la ratificación de los siguientes 11 países (por orden cronológico): Níger, Noruega, Reino Unido, Mauritania, Malí, Francia, República Checa, Panamá, Argentina, Estonia y Finlandia. El Protocolo entró en vigor el 9 de noviembre de 2016. En 2018, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) examinará las primeras memorias relativas a la aplicación del Convenio núm. 29, en su versión complementada por el Protocolo.
10. Mientras tanto, conforme a las obligaciones contraídas por los Estados Miembros en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, se solicita a los Estados Miembros que no hayan ratificado el Protocolo que proporcionen información sobre este último en el marco del mecanismo de examen de las memorias anuales. De las memorias presentadas por los Estados Miembros con arreglo a dicho seguimiento se coligió que más de diez países habían emprendido el proceso de ratificación o tenían la intención de iniciarlo³.
11. En los últimos años, más de 30 países⁴ han adoptado leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos en materia de trabajo forzoso, formas contemporáneas de esclavitud y/o trata de personas. Este dato pone de relieve la necesidad de adaptar los marcos legislativos nacionales con objeto de tipificar como delito todas las formas de trabajo forzoso y, de este modo, garantizar que los autores de esas infracciones sean procesados y sancionados con eficacia. En dichos textos también se aborda la necesidad de reforzar los marcos institucionales para mejorar la prevención del trabajo forzoso y facilitar una protección efectiva a las víctimas.
12. Por ejemplo, en enero de 2017, Perú promulgó el decreto legislativo núm. 1323, que incorpora el delito de trabajo forzoso al Código Penal. El Poder Ejecutivo adoptó esta medida el 5 de enero de 2017, en virtud de las facultades que en él delega el Congreso, y pretende

³ El documento GB.329/INS/4 contiene más información al respecto.

⁴ Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Barbados, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Comoras, Djibouti, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Francia, Haití, Italia, Kuwait, República Democrática Popular Lao, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malawi, Marruecos, Mauritania, México, Montenegro, Nigeria, Pakistán, Perú, Reino Unido, Samoa, Seychelles, Singapur, Sudán, Tailandia, Trinidad y Tabago y Zimbabwe (fuente: Observaciones formuladas por NATLEX y CEACR en virtud del Convenio núm. 29).

satisfacer la obligación contemplada en el Convenio núm. 29 de someter esta práctica a sanción penal y cerciorarse de que las penas impuestas por la ley sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente.

13. El 26 de marzo de 2015, el Reino Unido promulgó la Ley sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud, mediante la cual consolida y simplifica la legislación relativa a infracciones tales como la trata de personas y el trabajo forzoso y obligatorio. En dicha ley se contemplan las infracciones penales, la competencia en materia de aplicación de la ley, la protección de las víctimas, el nombramiento de un comisario independiente encargado de la lucha contra la esclavitud, y la transparencia en las cadenas de suministro. En la ley se definen y tipifican los delitos de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso y obligatorio y trata de personas.
14. En 2015, Mauritania adoptó la ley núm. 2015-031, en virtud de la cual se tipifica como delito grave la esclavitud y se sancionan las prácticas análogas a la esclavitud, lo que refuerza el marco legislativo de lucha contra la esclavitud permitiendo que las organizaciones de la sociedad civil emprendan acciones legales y se constituyan en parte en procesos judiciales en nombre de las víctimas, así como que se creen tribunales colegiados para conocer de casos de infracciones relacionadas con la esclavitud, entre otras medidas.
15. En 2015, España reforzó su legislación penal ampliando la definición de trata de personas con objeto de incluir los casos en que las víctimas realizan actividades delictivas en beneficio del explotador; facilitando el decomiso de bienes, efectos o ganancias fruto de la trata; y creando una oficina encargada de recuperar y gestionar dichos activos y destinarlos a la prevención y a la prestación de asistencia a las víctimas.
16. En junio de 2014, Brasil promulgó la enmienda constitucional núm. 81/2014, por la que se modifica la redacción del artículo 243 de la Constitución y se prevé la expropiación de los bienes rurales o urbanos en los que se haya constatado explotación del trabajo esclavo, así como el destino de estos bienes a la reforma agraria y a los programas de viviendas sociales.
17. Además, numerosos países han adoptado o revisado planes de acción nacionales contra el trabajo forzoso y, en particular, contra la trata de personas. Actualmente, la mayoría de estos planes contempla la creación de un organismo coordinador, un equipo de tareas o un ponente nacional para dar seguimiento a su aplicación ⁵.
18. Con el apoyo de asociados para el desarrollo tales como los Estados Unidos, la Comisión Europea, Suiza y el Reino Unido, se elaboraron y pusieron en marcha nuevos proyectos de cooperación técnica por valor de más de 35 millones de dólares de los Estados Unidos, a fin de recopilar datos estadísticos nacionales fiables, efectuar trabajos de investigación, respaldar reformas legislativas y programas de creación de medios de subsistencia, mejorar la capacidad técnica de los mandantes y realizar campañas de sensibilización.
19. A través del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas de las Naciones Unidas, y en el marco de diversas conferencias y reuniones internacionales, la Oficina ha seguido cooperando con las organizaciones internacionales interesadas en la lucha contra el trabajo forzoso y la promoción del Protocolo y la Recomendación núm. 203. Además, la OIT y sus asociados tomaron la iniciativa de crear la Alianza 8.7, cuya puesta en marcha tuvo lugar en Nueva York en septiembre de 2016. La Alianza tiene por objeto acelerar los progresos en materia de erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso a

⁵ Por ejemplo, Filipinas adoptó un segundo Plan de Acción Estratégico Nacional para 2012-2016; en febrero de 2016, Ucrania adoptó un nuevo Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas para 2016-2020; Níger adoptó un primer Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas para 2014-2019; en Panamá, la Comisión Nacional contra la Trata de Personas adoptó un Plan Nacional contra la Trata de Personas para 2012-2017.

través de: una mayor concienciación a escala mundial acerca del problema y de las soluciones; una defensa específica del compromiso de alto nivel (incluida la promoción de la ratificación de instrumentos internacionales, tales como el Protocolo); una mayor eficacia de las políticas y planes de acción, incluida una mayor focalización en la prevención; una acción coherente y coordinada a nivel nacional, regional y mundial; una mejor coordinación, supervisión e intercambio de conocimientos; un mayor apoyo a iniciativas nuevas e innovadoras; y la creación de un mecanismo de financiamiento mundial.

20. La aplicación de la ley sigue constituyendo un gran desafío. En la práctica, se suele carecer de la capacidad técnica y de los recursos financieros y humanos necesarios. Numerosos países prestan una creciente atención a la lucha contra las prácticas de trabajo forzoso y algunos de ellos han creado unidades especializadas en delitos de trabajo forzoso en el seno de la inspección del trabajo, el cuerpo de policía o la fiscalía. A pesar de estos esfuerzos, el reto sigue consistiendo en identificar a las víctimas del trabajo forzoso e incrementar el número de enjuiciamientos y condenas por delitos de trabajo forzoso y trata de personas.
21. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) recopila datos sobre la aplicación de la legislación en materia de lucha contra la trata de personas. En 2016, la UNODC informó de que el número de víctimas de trata con fines de trabajo forzoso detectadas había aumentado de un 32 por ciento en 2007 a un 40 por ciento entre 2012 y 2014. Además, reveló que existían diferencias regionales notables en lo tocante a las formas de explotación utilizadas. La forma más común de explotación detectada en Europa Occidental y Meridional es la trata de personas con fines de explotación sexual, mientras que en Europa Oriental, Asia Central y el África Subsahariana la trata tiene por finalidad otras formas de trabajo forzoso. La UNODC señaló que el número de condenas por el delito de trata seguía siendo bajo.

Creación e intercambio de conocimientos en colaboración con los mandantes de la OIT

22. Con objeto de ayudar a los mandantes a aplicar el Protocolo, se han elaborado diversos instrumentos y publicaciones, entre ellos, las *Normas de la OIT sobre el trabajo forzoso: El nuevo Protocolo y la nueva Recomendación de un vistazo*. La OIT ha preparado esta publicación en respuesta a las peticiones de los mandantes de la Organización, quienes le solicitaron información sobre los nuevos instrumentos y sus disposiciones. Este documento se presenta como texto de referencia para los funcionarios gubernamentales y los representantes de los empleadores y de los trabajadores que se ocupan de las leyes y políticas en materia de trabajo forzoso, así como para los responsables del seguimiento de los instrumentos de la OIT.
23. Veinticinco sindicatos de 19 países participaron en un curso integrado de formación interregional sobre la promoción del Protocolo y su aplicación, que se impartió en mayo de 2016 en Turín. Todos ellos elaboraron planes de acción para fomentar la participación de los sindicatos en los debates y procesos encaminados a la ratificación del Protocolo. Los participantes de Argentina, Côte d'Ivoire y Kazajstán le dieron seguimiento inmediatamente después a escala nacional. Se ha previsto realizar otras cinco actividades regionales de seguimiento de aquí a 2017.
24. En el contexto de la Alianza 8.7 de los ODS se celebraron dos reuniones sindicales regionales, incluida una sesión sobre el papel de los sindicatos en la ratificación y aplicación efectiva del Protocolo. El 7 de septiembre de 2016, Abiyán fue escenario de una consulta con los sindicatos de África Occidental y Septentrional sobre políticas y actividades sindicales orientadas a la erradicación del trabajo forzoso, las formas contemporáneas de esclavitud, la trata de personas y el trabajo infantil. A este encuentro asistieron representantes

sindicales de Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Malí, Marruecos, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal y Túnez. El 13 de septiembre de 2016 se celebró una consulta de la misma índole en Bangkok, en la que participaron sindicatos de determinados países de Asia Sudoriental y el Pacífico (a saber, Fiji, Filipinas, Indonesia, Malasia, Mongolia, Myanmar, Timor-Leste, Tailandia y Viet Nam). Por último, en Niamey (Níger), los días 19 y 20 de diciembre de 2016, representantes del Níger, Mauritania, y Senegal participaron en un taller para dirigentes sindicales sobre la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo atinentes a la erradicación del trabajo forzoso. Los participantes elaboraron planes de acción nacionales con miras a la supresión efectiva del trabajo forzoso, que incluyeron la promoción de la ratificación (Senegal) y la aplicación (Mauritania y Níger) del Protocolo.

25. La OIT y la Organización Internacional de Empleadores elaboraron conjuntamente una nota de orientación para fomentar la participación de los empleadores y las empresas en la aplicación del Protocolo. La Oficina también ha desarrollado una aplicación móvil que permite a las empresas crear listas de comprobación interactivas que les ayuden a velar por que sus actividades no conlleven prácticas de trabajo forzoso. Cada uno de los 38 puntos de las listas de comprobación facilita recomendaciones sobre mejores prácticas con miras a la adopción de medidas.
26. En su 326.ª reunión (marzo de 2016), el Consejo de Administración celebró un debate sobre la aplicación de la iniciativa relativa a las empresas y proporcionó una serie de pautas al respecto ⁶, de acuerdo con las cuales se han organizado consultas relativas a la creación de una red de empresas sobre trabajo forzoso y trata de personas de la OIT que permita trabajar con las empresas y las organizaciones de empleadores con el fin de intercambiar información sobre la forma en que las empresas abordan el trabajo forzoso y la trata de personas en sus políticas y prácticas. Saber cómo aplica cada empresa los procesos de debida diligencia facilitaría un mayor aprendizaje de las empresas en cada sector y entre los diferentes sectores empresariales, así como entre los países y regiones.
27. En el marco de la IX Conferencia de Derechos Humanos, celebrada en septiembre de 2016 en Atlanta ⁷, se organizó una mesa redonda sobre nuevas herramientas jurídicas para luchar contra el trabajo forzoso y la trata de personas. En ese contexto, se destacó la pertinencia e importancia del Protocolo y su aplicación, así como el papel de los empleadores y las empresas en la erradicación del trabajo forzoso.
28. La Oficina también puso en marcha a escala mundial una Iniciativa para la equidad en la contratación (ILO-FAIR), con objeto de: ayudar a prevenir la trata de personas; proteger los derechos de los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, contra las prácticas abusivas y fraudulentas en los procesos de contratación y colocación; reducir el costo de la migración laboral y mejorar los resultados en materia de desarrollo. Esta iniciativa multilateral promueve la aplicación del Protocolo y se está llevando a cabo en estrecha colaboración con los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el sector privado y otros actores clave.

Campaña de ratificación

29. La ratificación del Protocolo por los Estados Miembros de la OIT constituye un paso esencial para garantizar la observancia de los derechos que proclama. La ratificación requiere un firme apoyo público, con objeto de fomentar la colaboración de los gobiernos y otorgar un

⁶ Documento GB.326/INS/3.

⁷ Véase: <http://www.engagingbusiness.org/2016-program/>.

carácter prioritario a la lucha contra el trabajo forzoso. Los materiales en los que se explican claramente el alcance y la aplicación del Protocolo y de la Recomendación núm. 203 son esenciales para concitar ese apoyo. Una de las piedras angulares de las actividades emprendidas por la OIT con miras a promover la ratificación de este instrumento será la campaña *50 for Freedom* (50 por la libertad), cuyo objetivo es lograr al menos 50 ratificaciones de aquí a 2018. La campaña *50 for Freedom*, que se concibió en estrecha colaboración con el Departamento de Comunicación e Información al Público (DCOMM) de la OIT, fue lanzada en el marco de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en asociación con la Confederación Sindical Internacional y la Organización Internacional de Empleadores y goza del firme apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

30. En el marco de la campaña de ratificación, se creó y puso en marcha una plataforma en línea (<http://50forfreedom.org>) para recabar el apoyo de ciudadanos de todo el mundo. En enero de 2017, unas 14 730 personas habían declarado su apoyo a la campaña en esta plataforma.
31. En 2015, se celebraron diversos eventos en Argentina, Etiopía, Francia y Zambia con el objetivo de presentar la campaña *50 for Freedom*. Estos acontecimientos brindaron la oportunidad de promover la participación de los mandantes y otras partes interesados, intercambiar conocimientos y prácticas, y reafirmar el compromiso político para con la ratificación y aplicación del Protocolo.

Próximos pasos

32. Desde la adopción del Protocolo y la Recomendación núm. 203 en junio de 2014, muchos países han aprobado nuevas leyes o políticas en materia de lucha contra el trabajo forzoso, las formas contemporáneas de esclavitud o la trata de personas, lo que traduce el notable interés de los Estados Miembros de la OIT por acabar con estas violaciones de los derechos humanos.
33. Si bien se han logrado avances en la ratificación y aplicación del Protocolo, el número de ratificaciones se reduce a 11 y, por tanto, sigue siendo muy bajo. La Oficina está dispuesta a colaborar con los mandantes a fin de propiciar un rápido aumento del número de ratificaciones del Protocolo y lograr su aplicación efectiva. Varios países han solicitado la asistencia técnica de la OIT para reforzar la capacidad de diversos actores nacionales, con miras a garantizar la protección de los trabajadores y la aplicación de las leyes y los reglamentos correspondientes. El alcance de esta asistencia se ampliará aún más con objeto ayudar a los Estados Miembros a subsanar las deficiencias en materia de aplicación que la CEACR identifique al examinar los primeros informes sobre la aplicación del Convenio núm. 29, en su versión complementada por el Protocolo.
34. La Oficina proseguirá asimismo su labor conforme a la resolución de la 19.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) y fomentará la participación de los mandantes de la OIT y otros expertos en el debate y la elaboración de directrices internacionales, a fin de armonizar los conceptos, formular definiciones estadísticas, listas normalizadas de criterios e instrumentos de investigación sobre el trabajo forzoso, e informar a la 20.^a CIET sobre los progresos realizados. En virtud de esta resolución, se creó un grupo de trabajo técnico, que ya ha celebrado seis consultas en distintas regiones, en estrecha colaboración con el Departamento de Estadística de la OIT. Los resultados de estas consultas sentarán las bases del informe que se someterá a la próxima CIET. Si bien la meta 8.7 de los ODS incluye un indicador específico sobre el trabajo infantil, el indicador propuesto con respecto al trabajo forzoso aún no ha sido adoptado. Cabe esperar que los trabajos de la CIET ayuden a los Estados Miembros a realizar un seguimiento de los progresos en materia de erradicación del trabajo forzoso. A escala mundial, la Oficina, en colaboración con otros

organismos de las Naciones Unidas y otros actores internacionales, publicará nuevas estimaciones sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil en septiembre de 2017.

Proyecto de decisión

35. El Consejo de Administración pide al Director General que continúe:

- a) promoviendo la ratificación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930;***
- b) recaudando fondos extrapresupuestarios con miras a la promoción y aplicación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203), y***
- c) apoyando a los Estados Miembros en la aplicación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y la Recomendación núm. 203.***