



International  
Labour  
Organization

# Plan de estudios de la OIT sobre la creación de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces

Módulo

9

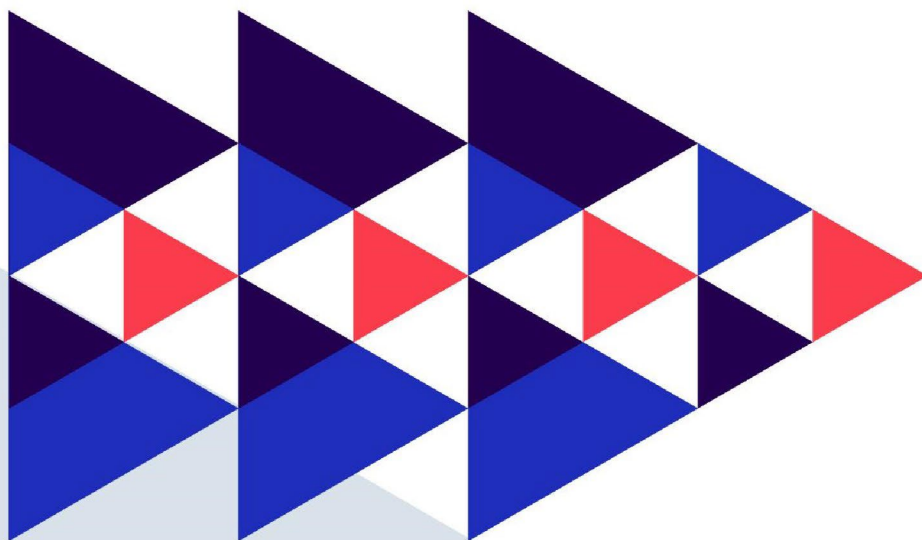
▶ **Tratar con grupos vulnerables**



Plan de estudios de la OIT sobre la creación de  
sistemas de inspección del trabajo modernos y  
eficaces

► Módulo **9**

## Tratar con grupos vulnerables





### ► De qué trata

El módulo trata sobre el papel de las inspecciones de trabajo de atender las necesidades de grupos vulnerables de trabajadores, para los que el empleo suele ser precario y las condiciones de trabajo deficientes. El módulo se centra en el trabajo infantil, el trabajo forzoso, los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidad, y en cómo pueden contribuir a mejorar las condiciones de trabajo de estos colectivos.



### ► Objetivos

Al final de este módulo, las personas participantes serán capaces de

- describir las características de las categorías mencionadas de trabajadores vulnerables, así como la discriminación que puedan sufrir;
- explicar los retos a los que se enfrentan las inspecciones de trabajo a la hora de detectar y proteger a trabajadores;
- explicar cómo afrontarían en la práctica tales retos en sus respectivas áreas.

# ▶ Índice

|                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ▶ <b>Introducción</b>                                                       | <b>1</b>  |
| ▶ <b>1. Inspección de trabajo y trabajo infantil</b>                        | <b>3</b>  |
| 1.1 El problema.                                                            | 4         |
| 1.2 La magnitud del problema                                                | 5         |
| 1.3 Las peores formas de trabajo infantil                                   | 6         |
| 1.4 Tipos de relación laboral                                               | 7         |
| 1.5 Normas internacionales del trabajo relacionadas                         | 8         |
| 1.6 De la ratificación a la aplicación                                      | 11        |
| 1.7 Estrategias complementarias                                             | 12        |
| <i>El papel de la inspección del trabajo</i>                                | 12        |
| <i>Vigilancia del trabajo infantil</i>                                      | 13        |
| <i>Participación infantil</i>                                               | 14        |
| <i>Formación para inspectores de trabajo</i>                                | 14        |
| ▶ <b>2. Trabajo forzoso y trata de seres humanos</b>                        | <b>16</b> |
| 2.1 El concepto de trabajo forzoso                                          | 17        |
| 2.2 Trata de personas                                                       | 18        |
| 2.3 La dimensión del problema                                               | 19        |
| 2.4 El papel de la inspección de trabajo — un enfoque sistémico             | 20        |
| <i>Proporcionar un mandato claro</i> 21 <i>Coordinación de políticas</i> 21 |           |
| <i>Puntos de partida y funciones operativas</i>                             | 21        |
| 2.5 Retos para las fuerzas de seguridad                                     | 22        |
| 2.6 Identificación de las víctimas e investigación                          | 22        |
| <i>Indicadores</i>                                                          | 22        |
| <i>Técnicas de investigación</i>                                            | 23        |

|             |                                                                                                     |           |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.7         | Procesamiento y sanciones                                                                           | 24        |
| 2.8         | Cómo tratar a las víctimas                                                                          | 25        |
| 2.9         | Cooperación y alianzas                                                                              | 26        |
| 2.10        | Formación para los inspectores de trabajo                                                           | 26        |
| <b>► 3.</b> | <b>Trabajadores y trabajadoras migrantes</b>                                                        | <b>27</b> |
| 3.1         | Los problemas                                                                                       | 27        |
| 3.2         | Normas internacionales del trabajo sobre la protección de los trabajadores migrantes                | 27        |
| 3.3         | Estrategias de inspección                                                                           | 28        |
| 3.4         | Cooperación internacional                                                                           | 31        |
| <b>► 4.</b> | <b>Trabajadores con discapacidad</b>                                                                | <b>32</b> |
| 4.1         | Introducción                                                                                        | 32        |
| 4.2         | Principales instrumentos jurídicos internacionales                                                  | 33        |
|             | <i>Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)</i> | 33        |
|             | Normas internacionales del trabajo                                                                  | 36        |
|             | Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) n.159, 1983             | 36        |
| 4.3         | Algunas prácticas nacionales                                                                        | 38        |
| <b>►</b>    | <b>Resumen</b>                                                                                      | <b>42</b> |
| <b>►</b>    | <b>Bibliografía y lecturas complementarias</b>                                                      | <b>43</b> |
|             | <i>Trabajo infantil</i>                                                                             | 43        |
|             | <i>Trabajo forzoso</i>                                                                              | 43        |
|             | <i>Trabajadores y trabajadoras migrantes</i>                                                        | 43        |
|             | <i>Personas con discapacidad en el lugar de trabajo</i>                                             | 43        |

## ► Introducción

---

Aunque no existe una definición aceptada de modo general de la expresión "trabajador vulnerable", esta suele utilizarse para referirse a aquellos trabajadores para quienes el empleo es precario, mal pagado y a veces peligroso, y que a menudo sufren algún tipo de discriminación. No se limitan a un sector o grupo laboral concreto, aunque a menudo trabajan en la economía sumergida. La presencia de los trabajadores vulnerables tampoco se delimita a un país o región, sino que se encuentran tanto en países en desarrollo como industrializados de todo el mundo.

En todo caso, estos trabajadores tienen una serie de características en común:

- Su vulnerabilidad suele estar relacionada con su sexo o edad. Entre los grupos vulnerables se encuentran, por tanto, las mujeres (véase el módulo 13 sobre inspección de trabajo e igualdad de género), los trabajadores jóvenes menores de 18 años y los niños trabajadores por debajo de la edad legal. Los trabajadores de más edad también pueden ser vulnerables a determinados riesgos en el lugar de trabajo debido a un peor estado de salud general, y pueden ser más propensos a sufrir lesiones en comparación con los trabajadores adultos más jóvenes.
- Suelen estar marginados económica, social y/o políticamente, como es el caso de aquellos sometidos a trabajo forzoso y los trabajadores inmigrantes.
- Pueden trabajar en condiciones de aislamiento físico, geográfico, social o cultural, como suele ocurrir con los trabajadores domésticos, algunos jornaleros agrícolas y los trabajadores de grupos étnicos minoritarios.
- Muchos trabajadores, como aquellos con discapacidad física o los que viven con el VIH/SIDA, pueden ser objeto de discriminación, presiones psicosociales, abusos o acoso.
- Los trabajadores vulnerables a menudo tienen que trabajar en empleos sucios, degradantes y peligrosos (llamados en inglés «three D jobs»: dirty, degrading, dangerous), especialmente en el caso de algunos trabajadores inmigrantes. Algunos trabajan en sectores económicos intrínsecamente más peligrosos, como la construcción, la minería, la agricultura y la pesca, y corren mayor riesgo de sufrir accidentes laborales y enfermedades profesionales.
- A menudo están mal organizados y mal representados por sindicatos u otras organizaciones de trabajadores, si es que lo están.
- Los lugares donde se encuentran los trabajadores vulnerables no suelen estar cubiertos por la legislación laboral, especialmente en el caso de la economía informal. Por esta y otras razones, el mandato de los servicios de inspección laboral no se extiende a estos lugares de trabajo, y los trabajadores vulnerables rara vez o, con frecuencia, nunca entran en contacto con un inspector de trabajo. Por lo tanto, el riesgo de que se descubra y corrija cualquier contravención es mínimo, por lo que la probabilidad de que continúe la explotación es mayor.

Las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores podrían influir en la mejora de las condiciones laborales de estos trabajadores. Sin embargo, dado que su representación procede principalmente, si no en su

totalidad, de los sectores de empleo formales, estas organizaciones tienden a dar prioridad a las preocupaciones de dichos sectores, en lugar de a los sectores menos organizados en los que es más probable que se encuentren los trabajadores vulnerables.

Los inspectores de trabajo también tienden a dar prioridad al empleo en el sector formal, ya que les resulta más fácil y rentable tratar con empleadores y grupos organizados de trabajadores en este sector, en vez de hacerlo con lugares de trabajo menos organizados y de difícil acceso.

Por lo tanto, el impacto directo de los inspectores de trabajo entre los trabajadores vulnerables de la economía informal suele ser muy limitado, por lo que hay que recurrir a otros medios de influencia, más indirectos, si se quieren mejorar las condiciones de trabajo. Hay varias formas de conseguirlo a corto plazo, algunas de las cuales se estudian en este módulo y otras en otros (Módulo 4 sobre Estrategias para el cumplimiento y Módulo 6 sobre Condiciones de trabajo).

A largo plazo, es vital que la legislación laboral nacional sea lo más completa posible, abarcando todos los lugares de trabajo y a todos los trabajadores, sea cual sea su estatus. Para que esto ocurra, tiene que haber una fuerte voluntad política de cambio, plenamente respaldada por todos los interlocutores sociales. En el recuadro siguiente figura un ejemplo de legislación nacional destinada a proteger a un grupo específico de trabajadores vulnerables.



#### ► Legislación nacional para proteger a los trabajadores con discapacidad, Rumanía

Muchos países han promulgado leyes que protegen a grupos específicos de trabajadores vulnerables. Por ejemplo, la legislación rumana exige que todas las empresas públicas y privadas que empleen a más de 50 personas garanticen que al menos el 4% de su plantilla figure registrada como trabajadores con discapacidad. Si no alcanzan este objetivo, deben aportar el 50% de los salarios básicos mínimos brutos de los trabajadores con discapacidad a los fondos del Estado, o contratar servicios de personas con discapacidad o adquirir productos fabricados por ellas en unidades especialmente protegidas.

Los inspectores de trabajo son responsables de supervisar y promover el cumplimiento de esta legislación.

Además de contar con una legislación exhaustiva, también es necesario ampliar el mandato y los recursos de la inspección de trabajo de modo que los inspectores visiten, en la práctica, los lugares de trabajo en los que se encuentran trabajadores vulnerables, tanto para proporcionar asesoramiento como para tomar medidas coercitivas cuando sea necesario. Solo así se podrá garantizar a los trabajadores vulnerables las condiciones de trabajo decente que les corresponden por derecho.



## ► 1. Inspección de trabajo y trabajo infantil

---

La inspección de trabajo es una de las muchas partes interesadas en la lucha contra el trabajo infantil, junto con organizaciones nacionales e internacionales, autoridades educativas, ONG y otras. Los cuerpos de inspección tienen una serie de ventajas particulares, como su conocimiento de las condiciones de trabajo y de los peligros a los que pueden enfrentarse los trabajadores, y sus poderes únicos de acceso a los establecimientos así como de aplicación de la ley. Por tanto, están en una situación ideal para identificar los lugares en los que hay niños trabajando y para tomar medidas a fin de remediar cualquier empleo ilegal.

Históricamente, una de las primeras tareas asignadas a los inspectores de trabajo fue hacer cumplir la legislación sobre trabajo infantil, por lo que la cuestión no es nueva. Desgraciadamente, el problema sigue vigente en el mundo laboral actual, y la lucha contra el trabajo infantil debe seguir siendo una parte importante de los programas de los servicios de inspección. Deben elaborar políticas para abordar el trabajo infantil, ofrecer formación adecuada a los inspectores y estudiar cómo integrar esta actividad en el trabajo diario de los inspectores. Así pues, las actividades de las inspecciones de trabajo deben contribuir positivamente a un esfuerzo más amplio para erradicar el trabajo infantil, tanto a escala nacional como internacional.

En la primera Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, celebrada en 1919, los miembros de la OIT adoptaron nuevas normas internacionales sobre inspección del trabajo y protección del trabajo infantil. Se trata del Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (n. 5), que prohíbe el trabajo de los niños menores de 14 años en las empresas industriales, y de la Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), 1919 (n. 5), que insta a los Estados miembros a establecer sistemas nacionales de inspección del trabajo. Esta estrecha interrelación se plasmó en posteriores trabajos normativos de la OIT.

A partir de los años setenta, ha ido creciendo en todo el mundo la convicción de que:

- el trabajo infantil perpetúa un ciclo de analfabetismo, desempleo y pobreza, poniendo en peligro las posibilidades de los niños de convertirse en adultos económicamente productivos y socavando el crecimiento económico sostenible;
- La infancia es un periodo de la vida que debe dedicarse a la educación y al desarrollo y no al trabajo;
- el trabajo infantil no es inevitable y es posible avanzar hacia su reducción — e incluso su eliminación — siempre que exista la voluntad política de combatirlo.

Como resultado, se adoptó el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (n. 138). Este importante Convenio exige a los Estados miembros que diseñen y apliquen políticas nacionales para garantizar la abolición efectiva de todas las formas de trabajo infantil y establezcan edades mínimas para el empleo. La tarea resulta difícil, se ha encontrado mucha resistencia a causa de intereses comerciales creados, presiones del mercado, indiferencia moral y actitudes culturales tradicionales.

Para ayudar a los países a superar estos obstáculos, la OIT lanzó en 1992 el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).<sup>1</sup> El impacto de este amplio programa y la creciente concienciación sobre los derechos de la infancia a partir de la década de 1990 culminaron en la adopción unánime por parte de la OIT del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n. 182).<sup>2</sup> Este convenio ha sido ratificado por los 187 Estados miembros de la OIT y también ha estimulado la ratificación del Convenio n. 138. Los Estados miembros están adaptando gradualmente su legislación nacional a las disposiciones de estos convenios.

Tanto el Convenio n. 138 como el Convenio n. 182 incluyen disposiciones sobre la aplicación mediante sistemas de inspección. Del mismo modo, tanto el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (n. 81), relativo a la industria, el comercio, la minería y los transportes, como el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (n. 129), relativo a las actividades agrícolas, establecen que entre las funciones de los inspectores debe figurar la aplicación de las disposiciones legales relativas al empleo de niños y jóvenes.

## 1.1 El problema.

El trabajo infantil se clasifica como aquel trabajo realizado por niños cuya naturaleza o intensidad resultan perjudiciales para su escolarización, o dañino para su salud y desarrollo. Al trabajar a una edad demasiado temprana, se priva a los niños de todos los beneficios de la infancia y se les expone a riesgos inaceptables para su desarrollo emocional, social y físico. Suelen trabajar muchas horas en circunstancias propias solo de trabajadores adultos, a veces en sectores o procesos industriales peligrosos; se ven expuestos a condiciones extenuantes y privados de una educación completa. El trabajo infantil de este tipo causa daños irreversibles en el desarrollo del niño y viola el derecho internacional y los derechos humanos.

Existe una demanda de trabajo infantil en el mercado, ya que los niños suelen ser dóciles y obedientes, se les puede contratar a precios más baratos que a los adultos y se puede prescindir de ellos fácilmente si fluctúa la demanda de mano de obra. No requieren inversiones a largo plazo en términos de seguros o seguridad social, y el trabajo infantil mal remunerado puede percibirse como un beneficio significativo para las empresas que desean seguir siendo competitivas en los mercados nacionales e internacionales.

La infancia está desprotegida, impotente y sin voz por lo que respecta a sus derechos laborales. A menudo se prefiere a los niños en industrias que requieren mucha mano de obra, funcionan con tecnología rudimentaria y exigen un trabajo laborioso/repetitivo durante largas horas. Aunque está ampliamente desmentido, persiste el mito de que en determinadas industrias, como la fabricación de alfombras o la recogida de flores, se necesitan niños por la destreza de sus pequeños dedos.

---

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/ipec/lang-en/index.htm>.

<sup>2</sup> Los textos de ambos convenios están disponibles en <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>.

## 1.2 La magnitud del problema

El trabajo infantil sigue siendo un problema persistente en el mundo actual. Las últimas estimaciones mundiales indican que, a principios de 2020, 160 millones de niños -63 millones de niñas y 97 millones de niños- estaban sometidos a trabajo infantil en todo el mundo, lo que representa casi 1 de cada 10 de la totalidad de la infancia a nivel mundial. De ellos, setenta y nueve millones de niños -casi la mitad de todos los que trabajan- realizaban trabajos peligrosos que ponían directamente en peligro su salud, su seguridad y su desarrollo moral. Las estimaciones mundiales de la OIT y UNICEF para 2020 indicaron que el progreso mundial en la lucha contra el trabajo infantil lleva estancado desde 2016. La actual crisis de COVID-19 amenaza con erosionar aún más los logros alcanzados. Aunque ahora hay casi 86 millones menos de niños en situación de trabajo infantil que cuando empezamos a medir los niveles mundiales en 2000, las tendencias recientes sugieren que nos estamos quedando muy atrás en el compromiso colectivo de acabar con el trabajo infantil en todas sus formas para 2025.

Por lo tanto, hay que imprimir una urgencia renovada a los programas mundiales y nacionales a fin de erradicar el trabajo infantil, y esto también incluye a las inspecciones de trabajo.

El trabajo infantil se da en una amplia gama de sectores económicos, en particular:

- ▶ sectores primarios como la agricultura, la pesca, la minería, las canteras y el picapedrero;
- ▶ la construcción y las industrias asociadas, como la fabricación de ladrillos;
- ▶ industrias manufactureras, como la textil y la confección, los artículos deportivos, el tejido de alfombras, las curtidurías y talleres de cuero, la carpintería, las pinturas, la metalurgia, la cerámica, la cristalería, los instrumentos quirúrgicos, los fuegos artificiales y la artesanía, por citar solo algunas;
- ▶ servicios — hoteles, bares, restaurantes, establecimientos de comida rápida, turismo y servicio doméstico.

Otras conclusiones clave de las estimaciones mundiales para 2020 son:<sup>3</sup>

- ▶ La participación en el trabajo infantil es mayor para los niños que para las niñas en todas las edades. El 11,2% de los niños trabaja, frente al 7,8% de las niñas. En cifras absolutas, los niños que trabajan superan a las niñas en 34 millones. Cuando la definición de trabajo infantil se amplía para incluir las tareas domésticas durante 21 horas o más a la semana, la diferencia de prevalencia entre niños y niñas de entre 5 y 14 años se reduce casi a la mitad.
- ▶ El trabajo infantil es mucho más frecuente en las zonas rurales. Hay 122,7 millones de niños rurales que trabajan, frente a 37,3 millones de niños urbanos. La prevalencia del trabajo infantil en las zonas rurales (13,9%) es casi tres veces superior a la de las zonas urbanas (4,7%).
- ▶ La mayor parte del trabajo infantil -tanto de niños como de niñas- sigue produciéndose en la agricultura. El 70% de todos los niños que trabajan, 112 millones en total, lo hacen en la agricultura. Muchos son niños de corta edad, lo que pone de relieve que la agricultura es una puerta de entrada al trabajo infantil. Más de tres cuartas partes de los niños de 5 a 11 años que trabajan lo hacen en la agricultura.
- ▶ La mayor parte del trabajo infantil tiene lugar dentro de las familias. El 72% de todo el trabajo infantil y el 83% del trabajo infantil de niños de 5 a 11 años se produce en el seno de

---

<sup>3</sup>UNICEF, 2021. *Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir*.

## 1. Inspección de trabajo y trabajo infantil

las familias, principalmente en explotaciones agrícolas familiares o en microempresas familiares. El trabajo infantil familiar suele ser peligroso, a pesar de la idea generalizada de que la familia ofrece un entorno laboral más seguro. Más de uno de cada cuatro niños de 5 a 11 años y casi la mitad de los niños de 12 a 14 años sometidos a trabajo infantil familiar realizan trabajos que pueden perjudicar su salud, seguridad o moralidad.

- ▶ El trabajo infantil conlleva con frecuencia la no escolarización de los niños. Una gran parte de los niños más pequeños que trabajan están excluidos de la escuela a pesar de estar dentro del rango de edad de la educación obligatoria. Más de una cuarta parte de los niños de 5 a 11 años y más de un tercio de los niños de 12 a 14 años que trabajan no están escolarizados. Esto limita gravemente sus perspectivas de un trabajo decente en la juventud y la edad adulta, así como su potencial vital en general. Muchos más niños en situación de trabajo infantil luchan por compaginar las exigencias de la escuela y el trabajo infantil, lo que compromete su educación y su derecho al ocio.

### 1.3 Las peores formas de trabajo infantil

El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n. 182) insta a tomar medidas para eliminar, con carácter prioritario, las peores formas de trabajo infantil, que define como:

- ▶ todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, el trabajo forzoso o el reclutamiento de niños para utilizarlos en conflictos armados,
- ▶ la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- ▶ la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, y
- ▶ trabajo peligroso, es decir, aquel trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

La responsabilidad principal de abordar las tres primeras categorías suele recaer en la policía, mientras que los inspectores de trabajo se ocupan especialmente de la última categoría así como en lo posible del trabajo forzoso en cooperación con la policía.

El reto que supone para los inspectores de trabajo ocuparse de la última categoría mencionada es considerable. Como ya se ha señalado, un gran número de niños trabajan en sectores peligrosos como la construcción, la minería, las canteras y la pesca, mientras que otros trabajan en partes "ocultas" del sector manufacturero. Cuanto más jóvenes son los niños, más vulnerables son a los peligros del lugar de trabajo y a la explotación económica. Por ello, la OIT ha elaborado orientaciones sobre el papel de los inspectores de trabajo en la lucha contra el trabajo infantil, algunas de las cuales figuran en la sección de referencias al final de este módulo.

## 1.4 Tipos de relación laboral

Clasificar y comprender la situación laboral precisa de los niños también es importante para desentrañar las ficciones jurídicas que se suelen invocar para negar la existencia del empleo de mano de obra infantil. Por lo tanto, es importante que los inspectores de trabajo sean capaces de identificar la situación laboral exacta de los niños trabajadores que encuentran durante sus visitas de inspección, de modo que puedan tomar medidas adecuadas a la situación.

Clasificar a los niños por sectores u oficios dice poco sobre la relación entre ellos y las personas (clientes, empleadores o miembros de la familia) que, de una forma u otra, los emplean. Por ejemplo, en el inmensamente diverso sector agrícola, que incluye desde multinacionales agroindustriales hasta unidades familiares, los niños trabajadores pueden ser fijos, temporeros, destajistas, esclavos o trabajadores familiares.

En el sector formal, que incluye empresas privadas, semipúblicas y estatales de distintos tamaños, los niños pueden estar empleados como trabajadores fijos, temporeros o por días, aprendices con o sin contrato, o pueden estar en las instalaciones con uno de los padres que simplemente requiere su ayuda.

En el sector informal, que incluye una amplia gama de empresas tradicionales, no estructuradas, familiares, artesanales y generalmente no registradas, se pueden encontrar niños como trabajadores remunerados, "aprendices", trabajadores no remunerados sin contrato, empleados domésticos, trabajadores a domicilio o subcontratistas. Por último, hay sectores al margen de la sociedad que realizan actividades ilegales o casi ilegales, en las que los niños pueden obtener una parte de los beneficios, cobrar en especie o tener un "contrato" informal con un proveedor o encargado.

Estas clasificaciones pueden ayudar a evaluar las limitaciones que pesan sobre los niños derivadas de su relación laboral y establecer prioridades de actuación teniendo en cuenta las presiones que sufren como consecuencia de su dependencia legal o económica.

Otro enfoque consiste en clasificar el trabajo infantil en función de su visibilidad:



| ► Situaciones de trabajo infantil |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CONCENTRADO                       | <b>VISIBLE</b><br><br>El trabajo infantil concentrado y visible incluye a los niños que trabajan en un lugar, son fácilmente observables y pueden ser abordados desde el exterior.<br><br><i>Por ejemplo, trabajadores de una plantación, sastres, cosedores de balones de fútbol, ayudantes de supermercado.</i> | <b>INVISIBLE</b><br><br>Los niños en estas situaciones trabajan juntos o cerca unos de otros, pero no pueden ser vistos o son inaccesibles para las personas ajenas.<br><br><i>Por ejemplo, carpinteros, mineros, tabaqueros, tejedores de telas y alfombras.</i>                                                           |
|                                   | <b>DISPERSOS</b><br><br>Estos niños trabajan solos y son, o pueden parecer, autónomos.<br><br><i>Por ejemplo: mensajeros, limpiabotas, floristas, trabajadores de hoteles, restaurantes y cafeterías.</i>                                                                                                         | Son los niños más ocultos y difíciles de alcanzar; trabajan en zonas remotas, aislados e impotentes.<br><br><i>Por ejemplo: servicio doméstico, artesanía, recolección de subsistencia, pesca y agricultura, industria de la droga o la pornografía, niños explotados sexualmente, niños reclutados por grupos armados.</i> |

## 1.5 Normas internacionales del trabajo relacionadas

El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (n. 138) y la Recomendación que lo acompaña (n. 146)

El Convenio n. 138 sigue siendo la norma internacional fundamental sobre el trabajo infantil. Los Estados ratificantes deben:

comprometerse a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

La Recomendación n. 146 ofrece orientación sobre una amplia gama de medidas necesarias para lograrlo.

El convenio se aplica a todos los sectores de actividad económica, independientemente de que los niños trabajen o no a cambio de un salario. Se trata de un instrumento flexible que permite mejoras progresivas y, lo que es más importante, facilita que los países en desarrollo (es decir, aquellos cuyos sistemas educativos y económicos aún no están plenamente desarrollados) fijen inicialmente edades más bajas para el empleo. Se permiten

excepciones para determinados sectores (por ejemplo, la agricultura no comercial en los países en desarrollo), para categorías limitadas de trabajo, para la educación y la formación y para las representaciones artísticas.

Una obligación básica para los Estados miembros que lo ratifiquen es fijar la edad mínima de admisión al empleo y, para ello, el convenio establece tres categorías:

La edad mínima no debe ser inferior a la edad de finalización de la escolaridad obligatoria, y en ningún caso inferior a 15 años. Los países cuya economía e instalaciones educativas están insuficientemente desarrolladas pueden fijar inicialmente la edad de admisión al empleo en 14 años.

Se establece una edad mínima superior, de 18 años, para los trabajos peligrosos "que por su naturaleza o por las circunstancias en que se realicen puedan poner en peligro la salud, la seguridad o la moralidad de los jóvenes". Corresponde a cada país determinar cuáles son, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores. La recomendación ofrece orientación sobre los criterios que deben aplicarse para determinar qué constituye un trabajo peligroso.

Puede establecerse en 13 años una edad mínima inferior para los trabajos ligeros, es decir, aquellos que no puedan ser perjudiciales para la salud o el desarrollo de los niños ni perjudicar su asistencia a la escuela. En el caso de un país que fije inicialmente una edad mínima de 14 años, la edad mínima para realizar trabajos ligeros puede fijarse en 12 años.

La Recomendación n. 146 es muy pertinente a los efectos de este módulo, ya que ofrece orientación sobre las medidas de aplicación y aborda algunas de las cuestiones específicas que el trabajo infantil plantea a los servicios de inspección. En particular, recomienda:

- ▶ reforzar la inspección de trabajo y los servicios relacionados, por ejemplo, proporcionando formación especial a los inspectores para detectar abusos en el empleo o trabajo de niños y jóvenes y para corregir dichos abusos;
- ▶ reforzar los servicios gubernamentales para la mejora de la formación ofrecida en las empresas;
- ▶ hacer hincapié en el papel que pueden desempeñar los inspectores a la hora de facilitar información y asesoramiento sobre los medios eficaces para cumplir las disposiciones pertinentes de la ley y garantizar su aplicación;
- ▶ coordinar la inspección de trabajo y la inspección de la formación para ofrecer eficiencia económica;
- ▶ hacer que los servicios de administración laboral trabajen en estrecha colaboración con los servicios responsables de la educación, la formación, el bienestar y la orientación de niños y jóvenes.

También invita a las inspecciones de trabajo a prestar especial atención a:

- ▶ la aplicación de las disposiciones relativas a los tipos de empleo o trabajo peligrosos;
- ▶ la prevención del trabajo durante las horas de instrucción cuando la educación o la formación sean obligatorias;
- ▶ medidas para facilitar la comprobación de la edad de los niños, como:
  - mantener un sistema eficaz de registro de nacimientos, incluida la expedición de certificados de nacimiento;

- exigir a los empleadores que lleven y pongan a disposición de la autoridad competente registros u otros documentos en los que figuren los nombres y edades o fechas de nacimiento de los niños y jóvenes que estén empleados y que reciban orientación o formación profesional en sus empresas;
- expedir licencias u otros documentos a los niños y jóvenes que trabajen en la calle, en puestos ambulantes, en lugares públicos, en ocupaciones itinerantes o en otras circunstancias que hagan impracticable la comprobación de los registros de los empleadores y que indiquen la admisibilidad para trabajar.

**El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n. 182) y la Recomendación que lo acompaña (n. 190)**

**El Convenio n. 182** exige la prohibición inmediata de las peores formas de trabajo infantil — descritas anteriormente — mediante la promulgación de leyes, reglamentos y normas. También exige a los Estados que la ratifiquen que adopten medidas urgentes y eficaces para eliminar estas peores formas mediante programas de acción. Se aplica a todos los menores de 18 años, pero pide que se preste especial atención a las niñas.

Por lo que respecta a los servicios de inspección es particularmente relevante el hecho de que el convenio exige a los Estados que lo ratifiquen que establezcan mecanismos para supervisar la aplicación de las nuevas leyes relativas a las peores formas de trabajo infantil y prevean su cumplimiento efectivo, incluidas sanciones penales o de otro tipo.

**La Recomendación n. 190** insta a que se adopten medidas para que esa aplicación sea eficaz, como la impartición de formación adecuada a los funcionarios públicos interesados, especialmente los inspectores del trabajo y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Entre otras disposiciones, recomienda diseñar y aplicar programas nacionales de acción para:

- ▶ identificar y denunciar las peores formas de trabajo infantil;
- ▶ adoptar medidas preventivas para apartar del trabajo, rehabilitar y garantizar la integración social de los niños afectados, introduciendo medidas que respondan a sus necesidades educativas, físicas y psicológicas;
- ▶ prestar especial atención a los niños más pequeños; a las niñas; a los trabajos ocultos en los que las niñas corren un riesgo especial; a los niños con vulnerabilidades o necesidades especiales; ▶ identificar y trabajar con las comunidades en las que los niños corren riesgos; ▶ sensibilizar y movilizar a la sociedad.

También recomienda que los Estados miembros determinen los tipos de trabajo que son peligrosos y adopten medidas concretas para la eliminación del trabajo peligroso y otras peores formas de trabajo infantil. Esto requerirá:

- ▶ la recopilación de datos;
- ▶ el establecimiento de mecanismos de supervisión para garantizar una aplicación eficaz;
- ▶ la designación de algunas de las peores formas de trabajo infantil como delitos penales; ▶ medidas eficaces de aplicación.



## 1.6 De la ratificación a la aplicación

Los obstáculos al cumplimiento efectivo de las normas internacionales sobre trabajo infantil son muchos y se dan a escala internacional y nacional, así como en el seno de las familias y las comunidades locales. Con demasiada frecuencia, una vez ratificados los convenios pertinentes de la OIT y adoptada la legislación nacional, la aplicación práctica y el cumplimiento de esas nuevas políticas son muy lentos, por diversas razones.

La legislación para aplicar uno de los dos convenios sobre el trabajo infantil a menudo solo se ha promulgado tras una larga lucha de grupos de ciudadanos que han denunciado la explotación de los niños. Promovida por la opinión pública y adoptada por los responsables políticos, la legislación laboral respaldada por la inspección ha permitido disminuir el número de niños en el trabajo y abolir las situaciones más escandalosas. En otros países, sin embargo, y en particular en los que se independizaron en la segunda mitad del siglo XX, la legislación sobre el trabajo infantil se ha injertado en una economía frágil y se ha implantado en una sociedad que no ha incorporado los conceptos subyacentes de los convenios y tratados internacionales destinados a proteger a los niños. En este contexto, existe el peligro de que las actuaciones y los argumentos de los inspectores de trabajo no se consideren parte de una iniciativa nacional, y los inspectores tengan que justificar individualmente sus actuaciones frente a las prácticas y los prejuicios locales.

La política y la legislación laboral no son el único marco jurídico necesario. El registro de nacimientos, necesario para demostrar la edad, puede no ser obligatorio por ley o, si lo es, puede no llevarse a cabo con mucha eficacia. También puede ser inadecuada la legislación sobre educación obligatoria con la que se ofrece alternativas a los niños apartados del trabajo. Por último, los empleadores de muchas partes del mundo pueden optar por infringir, o lo que es más frecuente, desconocer la ley o el alcance y la gravedad de los riesgos para la salud y la seguridad o la moralidad de los niños que trabajan para ellos.

También hay que superar obstáculos culturales. Los propios padres pueden haber trabajado desde muy pequeños, sin haber ido a la escuela, y pueden considerarlo parte de una tradición en la que los hijos de las familias más pobres siempre han trabajado para su supervivencia y la de la familia. Por lo tanto, las comunidades pueden considerar el trabajo infantil como una etapa normal del proceso de crecimiento.

De hecho, es posible que los niños trabajadores no se vean a sí mismos como víctimas, sino como personas que asumen responsabilidades y se ganan el respeto de su comunidad, de los miembros de su familia y de sí mismos. Esto puede ser especialmente cierto en el caso de los huérfanos del VIH/SIDA, que pueden encontrarse como cabezas de familia a edades muy tempranas. En tales situaciones, las fuerzas obvias que les impulsan a ir a trabajar en lugar de a la escuela pueden ser insuperables.

Por ello, los inspectores comprueban que, en ocasiones, los propios niños trabajadores se resisten firmemente a cualquier intento de apartarlos del trabajo. Su trabajo les proporciona unos ingresos, por pequeños que sean, y a veces la posibilidad de recibir una mínima formación, lo que, frente a una escasa escolarización seguida de desempleo, suele ser preferible.

## 1.7 Estrategias complementarias

### *Un enfoque coordinado*

El trabajo infantil solo puede abordarse eficazmente y, en última instancia, erradicarse adoptando un enfoque coordinado en el que participen todas las partes interesadas. Ciertamente, los inspectores de trabajo y sus interlocutores sociales son actores clave, pero también deben participar otras partes interesadas, en particular los ministerios, las ONG y otras organizaciones públicas y privadas. Es muy importante que exista una fuerte voluntad política de cambio, así como una buena comunicación y cooperación entre los ministerios de trabajo, educación, servicios sociales y, posiblemente, otros. A nivel local, esto significará la implicación de inspectores de trabajo, empleadores, trabajadores, profesores, organizaciones comunitarias y padres.

La elaboración de políticas es especialmente importante. Es necesario que las distintas partes, incluidas las inspecciones de trabajo y las asociaciones de empleadores y trabajadores, adopten políticas que promuevan la erradicación gradual del trabajo infantil y su sustitución por el trabajo de adultos, mediante la introducción de programas que incluyan actividades de educación, sensibilización, inspección y aplicación, entre otras.

En la actualidad, varios países han creado unidades nacionales de trabajo infantil para coordinar los planteamientos de las distintas partes interesadas, incluidos los ministerios gubernamentales y las organizaciones de empleadores y trabajadores, y garantizar la participación activa de todos los implicados. En el recuadro siguiente figura un ejemplo de unidad nacional de trabajo infantil.



#### **Unidad Nacional de Trabajo Infantil, El Salvador**

En El Salvador, se ha creado una unidad especial de trabajo infantil para supervisar y educar a las empresas en materia de trabajo infantil. Coordina la actuación de una serie de socios e informa a los inspectores de trabajo de las infracciones, incluidas las cometidas en empresas agrícolas. Se espera que los inspectores tomen medidas de seguimiento y apliquen sanciones cuando sea necesario. La Unidad de Trabajo Infantil también desempeña una función de formación y contribuye a los programas de formación de los inspectores de trabajo.

### ***El papel de la inspección del trabajo***

La función principal de los inspectores de trabajo es promover el cumplimiento de la legislación pertinente, que en este caso significa la ley sobre el empleo de menores. Esto requiere que inspeccionen los lugares de trabajo y evalúen las situaciones con vistas a prevenir el trabajo infantil, además de tomar las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de la ley. Significa además examinar los registros de los empleadores, así como las condiciones en las que trabajan realmente los niños (de hasta 18 años).

Al entrevistar a los niños trabajadores, los inspectores deben ser muy conscientes del riesgo de que se sientan intimidados y de la importancia de ganarse su confianza y cooperación. Es importante recordar que no es el niño trabajador quien puede estar infringiendo la ley, sino su empleador. Un enfoque de este tipo

es aún más importante cuando los inspectores se están planteando adoptar sanciones formales contra el empleador por contravenir la legislación pertinente. En particular, los inspectores tendrán que establecer la edad del niño con cierto grado de certeza, lo que puede ser difícil de probar si no se ha registrado su nacimiento. Si los inspectores consiguen generar confianza y cooperación, es más probable que los niños trabajadores les ayuden en la consecución de sus objetivos y les faciliten la información que necesitan, por ejemplo sobre su edad y sus condiciones reales de trabajo.

En la publicación de la OIT *Combating child labour: a handbook for labour inspectors (Lucha contra el trabajo infantil: manual para inspectores de trabajo)* se ofrece más información sobre las técnicas para entrevistar a los niños,<sup>4</sup> que analizamos con más detalle a continuación.

Bien es cierto que los niños cuya edad no alcanza la edad legal para trabajar deben ser apartados totalmente del lugar de trabajo, pero hay que recordar que los que están en edad de trabajar pero son menores de 18 años - como los aprendices- también necesitan una atención especial. Estos trabajadores deben ser supervisados adecuadamente por trabajadores de más edad y experiencia, y recibir una formación adecuada para garantizar que no se exponen a riesgos innecesarios para su seguridad y su salud. En muchos países, la ley prohíbe a los trabajadores menores de 18 años utilizar ciertos tipos de maquinaria o realizar determinados procesos, a menos que hayan recibido la formación y supervisión adecuadas.

Los inspectores de trabajo también pueden contribuir a sensibilizar a sus comunidades locales a cerca de la necesidad de combatir el trabajo infantil, especialmente el trabajo infantil peligroso, y a cerca del impacto que este tipo de trabajo tiene a largo plazo sobre la salud, la educación y las perspectivas de empleo de los niños. Con otros socios, pueden subrayar la importancia de la escuela y la educación, y asegurarse de que cada una de las partes percibe la escolarización como la mejor opción para los niños y para sus comunidades.

### **Vigilancia del trabajo infantil**

El enfoque de la vigilancia y el seguimiento del trabajo infantil (VSTI), adoptado en varios proyectos de cooperación técnica, se basa en el papel y la función tradicionales de la inspección de trabajo, pero los amplía a un sistema que puede responder a situaciones laborales que, a efectos prácticos, antes estaban fuera de su alcance. El sistema incorpora y asigna un papel de supervisión a nuevas partes implicadas, en función de sus distintas capacidades, para acceder al trabajo infantil y evaluarlo. Los funcionarios de la comunidad y las asociaciones de padres tienen la posibilidad de observar a los niños en pequeños talleres y empresas del sector informal de todo tipo simplemente gracias al hecho de encontrarse en la localidad donde se desarrollan estas actividades. Así pues, la idea clave de la vigilancia del trabajo infantil es intensificar y ampliar la observación de este trabajo creando alianzas con otros socios que tengan objetivos comunes.

En la práctica, el enfoque VSTI implica la identificación, derivación y protección de los niños trabajadores — y la prevención del trabajo infantil — mediante el desarrollo de un proceso multisectorial coordinado de vigilancia y derivación que pretende abarcar a todos los niños que viven en una zona geográfica determinada. Sus principales actividades incluyen acciones de observación directa repetidas periódicamente para identificar a los niños trabajadores y determinar los riesgos a los que están expuestos, la derivación de estos niños a los servicios

---

<sup>4</sup> ILO, 2002. *Combating child labour: A handbook for labour inspectors*, Geneva.

adecuados, la verificación de que han sido reinsertados y su seguimiento posterior para garantizar que disponen de alternativas satisfactorias.

---

### ***Participación infantil***

Los propios niños constituyen uno de los grupos de partes interesadas a los que hay que consultar e implicar en el diseño y la aplicación de programas que afecten a su seguridad laboral y a su salud y bienestar.

La comunidad internacional destaca actualmente la necesidad de una participación mayor y más significativa de los niños en el marco de una serie de iniciativas globales, como "Educación para todos", la eliminación del trabajo infantil, el VIH/SIDA, el seguimiento de la iniciativa "Un mundo adecuado para los niños y las niñas", la Alianza Internacional de Cooperación sobre el Trabajo Infantil y la Agricultura, etc. Es importante que se formulen y mejoren medidas y metodologías con las que garantizar que este importante grupo de partes interesadas pueda definir sus propias formas de contribuir a los esfuerzos globales para ayudarles y apoyarles en su desarrollo y realización.

La OIT respalda plenamente la necesidad de una participación infantil significativa, y el IPEC ha desarrollado su propia metodología para facilitarla a través de su programa SCREAM,<sup>5</sup> que hace uso de las artes visuales, literarias y escénicas, así como de los medios de comunicación, para implicar a un amplio abanico de actores comunitarios en la promoción de la justicia social y de los derechos del niño universalmente reconocidos.

### ***Formación para inspectores de trabajo***

Para trabajar eficazmente en la erradicación del trabajo infantil, las inspecciones de trabajo deben garantizar una formación adecuada a sus inspectores de trabajo. Además de la formación básica en políticas, funciones y procedimientos de inspección del trabajo, los inspectores del trabajo deben estar dotados de conocimientos y aptitudes específicos relacionados con el trabajo infantil. La OIT ha elaborado varias herramientas de formación con este fin, algunas de las cuales se mencionan en la sección de referencias.

---

<sup>5</sup> El material de referencia de SCREAM (Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación) está disponible en [www.ilo.org/scream](http://www.ilo.org/scream).



► Manual de la OIT para inspectores de trabajo sobre la lucha contra el trabajo infantil<sup>6</sup>

Este Manual ofrece a los inspectores orientaciones útiles sobre el trabajo infantil peligroso, cómo evaluar el abuso y el riesgo, y cómo trabajar para tomar decisiones orientadas a la acción. Contiene información de fondo sobre las causas del trabajo infantil y también consejos sobre cómo deben realizar las inspecciones los inspectores en este contexto. Por último, ofrece consejos sobre el proceso de formación y los elementos que deben incluirse en un programa de formación.

El manual está organizado en cuatro grandes secciones.

- La primera describe el alcance y la naturaleza del trabajo infantil y examina los convenios de la OIT sobre trabajo infantil e inspección del trabajo.
- La segunda sección examina los retos a los que se enfrentan los inspectores del trabajo a la hora de abordar eficazmente el trabajo infantil y los posibles nuevos enfoques.
- La tercera sección describe con más detalle cómo poner en práctica estos enfoques, incluyendo consejos útiles sobre el modo en que los inspectores deben entrevistar a los niños y trabajar con ellos, como socios, para obtener la información pertinente.
- La cuarta sección describe posibles elementos de un programa de formación para inspectores y para quienes trabajan con ellos en estas cuestiones.

---

<sup>6</sup>Lucha contra el trabajo infantil: Manual para inspectores de trabajo, OIT, Ginebra, 2002.

## ► 2. Trabajo forzoso y trata de seres humanos

---

En todo el mundo se ha invertido mucho en la formación de la policía, los controles fronterizos y otros cuerpos de seguridad para hacer frente a la trata de seres humanos. Dado que se trata de delitos graves, los Estados y otras partes interesadas han tendido a asumir que el trabajo forzoso y la trata de personas se abordan mejor mediante la aplicación de la legislación y los procedimientos penales, que a través de la legislación laboral y los sistemas de administración del trabajo.

Sin embargo, hay muchas razones por las que -como ya está ocurriendo en algunos países- los ministerios de trabajo y las inspecciones de trabajo deberían tener en cuenta estas preocupaciones, en colaboración con otras autoridades.

Es necesario tener en consideración lo siguiente:

- Las formas actuales de trabajo forzoso se infiltran en los principales sectores económicos a través de complejas cadenas de suministro y del movimiento irregular de personas en busca de trabajo a través de las fronteras.
- El trabajo forzoso y la trata de seres humanos son graves violaciones de los derechos humanos y de los trabajadores, y representan la antítesis del trabajo decente. La ausencia de trabajo forzoso es uno de los cuatro derechos laborales fundamentales que los inspectores de trabajo deben promover y salvaguardar.
- El trabajo forzoso y la trata de seres humanos generan importantes beneficios y suelen estar relacionados con otras actividades ilegales, como la evasión fiscal y el fraude en prestaciones sociales.
- Las inspecciones periódicas por motivos de salud y seguridad y/o empleo ilegal pueden revelar la existencia de trabajo forzoso. Los inspectores de trabajo desempeñan un papel clave en este sentido.
- En general, los inspectores de trabajo tienen poderes legales de acceso a los lugares de trabajo susceptibles de inspección en cualquier momento, sin necesidad de una orden de registro. También disponen de una amplia gama de competencias legales que les permiten hacer cumplir la legislación pertinente, lo que los convierte en un valioso socio para otras autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.
- Los inspectores de trabajo pueden desempeñar un papel importante en la prevención del trabajo forzoso y la protección de las víctimas. Como tales, son un socio importante de los organismos gubernamentales, las organizaciones de empleadores y trabajadores y las ONG que se ocupan de cuestiones relacionadas con el trabajo forzoso y la trata de seres humanos.

Algunos países han adoptado enfoques innovadores para que los inspectores de trabajo puedan abordar los problemas del trabajo forzoso, y han resultado muy eficaces. Uno de estos enfoques se describe en el siguiente recuadro.



#### ► Unidad móvil de inspección, Brasil

Una de las medidas para combatir el trabajo forzoso en Brasil ha sido la creación de una Unidad Móvil Especial de Inspección (Ordenanza nº 550 MTb, del 14 de junio de 1995), un escuadrón volante de inspectores de trabajo y policías federales. Ambos proceden de un cuerpo de voluntarios, ninguno de los cuales opera en su Estado federal de residencia por razones de seguridad personal e independencia de las presiones locales. Su trabajo consiste en investigar las denuncias de trabajo forzoso en las fazendas (fincas o ranchos rurales). En ocasiones, la unidad cuenta con la participación de jueces del trabajo, de modo que los procesamientos pueden llevarse a cabo con rapidez y en el acto.

Las evaluaciones periódicas de las operaciones de esta unidad han indicado dos criterios principales de eficacia: organización centralizada y secreto absoluto en la planificación. La labor de investigación de los equipos móviles de inspección se ha reproducido a escala local y estatal.

## 2.1 El concepto de trabajo forzoso

El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (n. 29) de la OIT contiene una definición de trabajo forzoso. Según el artículo 2, el trabajo forzoso se define como:

*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.*

Varios elementos de esta definición requieren una mayor elaboración:

**"Todo trabajo o servicio "** engloba todo tipo de trabajo, empleo u ocupación. La naturaleza o legalidad de la relación laboral es, por tanto, irrelevante. Por ejemplo, aunque la prostitución sea legal en algunos países, puede entrar en la órbita del Convenio n. 29. El trabajo doméstico no suele estar regulado por la legislación laboral; sin embargo, el trabajo forzoso, tal y como se define en el Convenio n. 29, puede tener lugar en hogares privados.

**"Cualquier persona"** se refiere tanto a adultos como a niños. También es irrelevante que la persona sea o no nacional del país en el que se ha identificado el caso de trabajo forzoso.

**"Amenaza de pena"** se refiere no solo a las sanciones penales, sino también a diversas formas de coacción, como amenazas, violencia, retención de documentos de identidad, confinamiento o impago de salarios. La cuestión clave es que los trabajadores sean libres de abandonar una relación laboral sin perder ningún derecho o privilegio. Ejemplos de tales "amenazas" son la amenaza de negar un salario debido a un trabajador o la amenaza de violencia física.

**"Voluntario "** se refiere al consentimiento de un trabajador para entablar una relación laboral. Si bien un trabajador puede haber aceptado un contrato de trabajo sin haber sido objeto de engaño o coacción, siempre debe ser libre de rescindir un acuerdo consensuado.

En otras palabras, el consentimiento libre e informado debe ser la base de la contratación y debe existir durante toda la relación laboral. Si el empleador o el reclutador han recurrido al engaño o la coacción, el consentimiento pierde su valor.

## 2.2 Trata de personas

El trabajo forzoso suele ser consecuencia de la trata de personas (o tráfico de seres humanos). Implica el desplazamiento de una persona, generalmente a través de las fronteras, con fines de explotación.

La trata de seres humanos se define en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,<sup>7</sup> que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), adoptado en 2000. El Protocolo de Palermo distingue la trata de personas del contrabando humano por el elemento de explotación, engaño y coacción. Según el Protocolo (Art. 3):

*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 órganos.*

La definición es bastante compleja, pero puede desglosarse en los siguientes elementos:

- ▶ **Actividades:** captación, transporte, traslado, acogida o recepción de una persona;
- ▶ **Medios:** fuerza, engaño, secuestro, coacción, fraude, amenazas, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad;
- ▶ **Finalidad:** explotación, incluidos los trabajos forzados, o la extracción de órganos.

Es importante comprender que no todos los trabajos forzados son consecuencia de la trata de seres humanos. Por otra parte, casi todos los casos de trata de seres humanos terminan por dar lugar a trabajos forzados (una excepción es la trata para la extracción de órganos). Desde el punto de vista de la OIT, es importante distinguir entre el trabajo forzoso, en el que se utilizan formas de coacción y engaño para retener a un trabajador, y las "condiciones de trabajo por debajo de las normas". La falta de alternativas económicas viables que hace que las personas permanezcan en una relación laboral de explotación no constituye en sí misma trabajo forzoso, aunque puede constituir una situación de vulnerabilidad según la definición del Protocolo de Palermo. Por tanto, deben tenerse en cuenta las limitaciones externas que pueden influir en el libre consentimiento. Además, el Protocolo de Palermo distingue entre la trata de niños (menores de 18 años) y adultos.

---

<sup>7</sup>

ACNUDH, 2000. [Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños](#).



## 2.3 La dimensión del problema

El trabajo forzoso existe tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Es un problema global que afecta a todos los países en mayor o menor medida y sobre el que solo se puede actuar mediante un esfuerzo global. La última estimación de la OIT es que, en un día cualquiera de 2016, 40 millones de personas fueron víctimas de esclavitud moderna. Esto incluye:

- ▶ 25 millones de personas sometidas a trabajos forzosos;
- ▶ 15 millones de personas en matrimonios forzados.

Hubo 5,4 víctimas de esclavitud moderna por cada mil personas en el mundo. Las mujeres y las niñas representaban el 71% de las víctimas de la esclavitud moderna. La servidumbre por deudas afectó a la mitad de las víctimas de trabajos forzosos impuestos por privados.

Se calcula que el trabajo forzoso genera unos 150 000 millones de dólares en beneficios ilícitos, lo que hace que las industrias y empresas se enfrenten a una competencia desleal y que los Estados pierdan miles de millones en ingresos fiscales y cotizaciones a la seguridad social.

Los sectores en los que el trabajo forzoso se ha identificado como un problema importante en muchos países son los siguientes:

- ▶ Industria del sexo y el espectáculo
- ▶ Construcción, incluidos los hornos de ladrillos
- ▶ Agricultura y horticultura
- ▶ Minería y explotación forestal
- ▶ Industria alimentaria
- ▶ Servicio doméstico y otros trabajos de cuidado y limpieza
- ▶ Trabajo en fábricas, principalmente textiles y prendas de vestir
- ▶ Restaurantes y catering
- ▶ Transporte
- ▶ Diversas formas de actividades económicas informales, como la mendicidad organizada o la venta ambulante.

Muchos de estos sectores son de difícil acceso para los inspectores de trabajo. Son difíciles de controlar debido a la elevada rotación del personal, a menudo relacionada con la naturaleza estacional del trabajo, a complejos acuerdos de subcontratación y cambios de lugar de trabajo, como en el sector de la construcción. Otras actividades, como el servicio doméstico o la prostitución, quedan ocultas a la vista del público, ya que suelen tener lugar en locales privados que están fuera del alcance de los inspectores de trabajo.

Algunas categorías de trabajadores son más vulnerables que otras. Los inspectores de trabajo, de acuerdo con su mandato y el alcance del sistema de inspección, deben prestar especial atención a los siguientes grupos de trabajadores:

- ▶ Trabajadores que forman parte de un grupo que ha sufrido un patrón documentado de discriminación en el lugar de trabajo, por ejemplo, los **trabajadores indígenas**;

- ▶ **Las trabajadoras**, a menudo discriminadas y con tendencia a trabajar en sectores económicos vulnerables a la explotación y el trabajo forzoso, como el textil y la confección o el trabajo doméstico;
- ▶ **Los niños** no se consideran una categoría de trabajadores como tal. Como grupo vulnerable, los niños trabajadores son jóvenes que superan la edad mínima legal de empleo y realizan formas aceptables de trabajo. Como se ilustra en el módulo anterior, los inspectores de trabajo deben conocer las condiciones especiales de los niños trabajadores, así como las peores formas de trabajo infantil que están estrechamente relacionadas con el trabajo forzoso y la trata de seres humanos; ▶ **Trabajadores migrantes**, en particular aquellos en situación irregular.

## 2.4 El papel de la inspección de trabajo — un enfoque sistémico

La línea divisoria entre las formas abusivas de trabajo forzoso (en el sentido jurídico estricto) y las condiciones laborales extremadamente precarias puede ser a veces difícil de trazar. Hay muchas formas en que los empleadores pueden privar a los trabajadores de sus derechos básicos, como pagarles menos del salario mínimo legal, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados. Las formas modernas de trabajo forzoso, a menudo relacionadas con la globalización y las nuevas tendencias migratorias, ganan terreno hoy en día; están más descaradamente vinculadas a los beneficios ilícitos obtenidos por una serie de actores, muchos de ellos de la delincuencia organizada. Esto hace particularmente difícil para los inspectores de trabajo poder adoptar medidas coercitivas.

Para actuar de modo eficaz contra el trabajo forzoso y la trata de personas, por tanto, es necesario optar por un enfoque integrado que combine una aplicación rigurosa de la ley con medidas de prevención y asistencia a las víctimas. Por ello, las políticas de lucha contra el trabajo forzoso deben reconocer la importancia de adoptar diversos enfoques complementarios, como la sensibilización, la formación y la educación, así como la inspección, el asesoramiento y la información, y la aplicación de la ley (procesamiento y otras sanciones). Este enfoque es el que se exige también en el Protocolo de 2014 del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (n. 29).

Las políticas deben basarse en un análisis sólido del problema y en una visión clara de cómo lograr su erradicación, que incluya indicadores cuantificables de éxito y la asignación de recursos por parte del Estado.



### ▶ Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos (2021-2025)

El 14 de abril de 2021, la Comisión adoptó una nueva [Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos \(2021-2025\)](#). Esta iniciativa prevé una respuesta integral al delito, desde la prevención de la trata y la protección y capacitación de las víctimas hasta el procesamiento de los traficantes.

La Estrategia se basa en el amplio marco jurídico y político de la UE para hacer frente a la trata de seres humanos, enraizado en la Directiva contra la trata.

### ***Proporcionar un mandato claro***

La función más importante de los inspectores de trabajo es garantizar el cumplimiento de la legislación laboral nacional. En lo que respecta al trabajo forzoso y la trata de seres humanos, los inspectores de trabajo carecen a menudo de un mandato claro. Esto se debe ante todo a que en muchos países, el trabajo forzoso y la trata son delitos penales que investiga principalmente la policía. En segundo lugar, el alcance de los sistemas de inspección puede no cubrir sectores en los que tienden a darse prácticas de trabajo forzoso, como la agricultura, el trabajo doméstico y la industria del sexo. Otorgar a los inspectores de trabajo el mandato de combatir el trabajo forzoso requiere una fuerte voluntad política para reforzar el sistema de inspección de trabajo en su conjunto.

### ***Coordinación de políticas***

Dada la complejidad del delito, puede resultar difícil asignar la responsabilidad a un ministerio en concreto. El trabajo forzoso suele ser competencia del Ministerio de Trabajo, mientras que la trata es responsabilidad del Ministerio del Interior o del Ministerio de Asuntos Exteriores. Por tanto, la coordinación de las políticas reviste una importancia crucial. Dado que los inspectores de trabajo dependen del Ministerio de Trabajo, necesitarán instrucciones específicas emitidas por dicho Ministerio para poder actuar. Sin embargo, los inspectores de trabajo también pueden presionar al gobierno para que adopte determinadas medidas, por ejemplo para subsanar lagunas en la legislación, y pueden ser consultados sobre cuestiones políticas emergentes como el trabajo forzoso y la trata de seres humanos.

### ***Puntos de partida y funciones operativas***

Las inspecciones de trabajo se ocupan de una serie de temas que pueden constituir puntos de entrada útiles para la prevención y eliminación del trabajo forzoso:

- ▶ Relaciones laborales;
- ▶ Condiciones generales de trabajo, como el tiempo de trabajo y los salarios;
- ▶ Seguridad y salud en el trabajo;
- ▶ Empleo ilegal;
- ▶ Determinados aspectos de la seguridad social.

A grandes rasgos, existen tres tipos principales de medidas que los inspectores pueden adoptar a nivel de empresa:

#### **Asesoramiento e información**

Gran parte del tiempo de los inspectores durante las visitas de inspección se dedica a dar consejos para la protección de los trabajadores, informando tanto a empleadores como a trabajadores de sus deberes y derechos en el trabajo. También fomentan el diálogo social en las empresas y a nivel nacional con las organizaciones de empleadores y trabajadores.

#### **Aplicación**

Además de asesorar, los inspectores deben hacer pleno uso de sus facultades de aplicación, tomando medidas y imponiendo sanciones cuando esté justificado hacerlo. Esto es especialmente importante en el ámbito del trabajo forzoso, aunque los procedimientos judiciales y/o las sanciones pueden adoptarse conjuntamente con otras

autoridades, en particular la policía. Sin embargo, el poder de persuasión e influencia de los inspectores, respaldado por la amenaza de sanciones, suele ser un factor disuasorio suficiente.

### Formación

Los inspectores también participan en programas de formación sobre legislación laboral pertinente y normas de buenas prácticas, en beneficio de representantes sindicales, empleadores, ONG, autoridades gubernamentales/locales y otras partes interesadas.

A escala nacional, los inspectores también tienen una importante contribución que hacer trabajando en campañas nacionales, incluidas las de lucha contra el trabajo forzoso, en colaboración con otras partes interesadas. Su conocimiento de las condiciones prácticas de trabajo es muy útil en las fases de planificación. Pueden ayudar a diseñar objetivos e indicadores adecuados para esas campañas y, en una fase posterior, aportar datos importantes de sus visitas de inspección. Durante las propias visitas, los inspectores podrán centrarse en las prioridades nacionales y orientar sus medidas de control en consecuencia, de modo que exista un planteamiento coherente a escala nacional.

## 2.5 Retos para la aplicación de la ley

Como ya se ha mencionado, existen diversos obstáculos para la aplicación efectiva de la ley. Algunas están relacionadas con la propia naturaleza del trabajo forzoso, otras con factores políticos e institucionales, como el limitado alcance de la inspección de trabajo en algunas zonas y países. El trabajo forzoso y la trata de personas son difíciles de identificar porque suelen quedar ocultas a la opinión pública. Es difícil para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, al igual que para las organizaciones de asistencia a las víctimas, llegar a las probables víctimas que trabajan en entornos aislados, como domicilios particulares, zonas geográficamente aisladas y lugares de trabajo móviles, como las obras de construcción.

Además, el trabajo forzoso suele producirse en situaciones en las que las víctimas tienen alternativas limitadas y puede que no tengan más remedio que cooperar con los explotadores, en lugar de con los inspectores de trabajo. Muchos son conscientes de que han infringido las leyes nacionales al trabajar ilegalmente y son reacios a darse a conocer a las autoridades estatales. Otros pueden pertenecer a un grupo discriminado que tiende a evitar los contactos con las autoridades estatales en general. De hecho, las fuerzas del orden pueden llevar a más delincuentes ante la justicia cuando reciben el apoyo de víctimas potenciales capacitadas para resistirse a la explotación y buscar la implicación de las autoridades.

## 2.6 Identificación de las víctimas e investigación

### Indicadores

Un elemento clave de las directrices operativas para los inspectores de trabajo que se ocupan de trabajo forzoso y tráfico de seres humanos deben ser los indicadores que les ayuden a decidir si una situación concreta constituye o no trabajo forzoso. Puede que estos indicadores no señalen siempre aspectos del trabajo forzoso, pero deben

interpretarse como indicios para investigar más a fondo. La evaluación global debe basarse en la cuestión de si un trabajador ha dado un consentimiento libre e informado al aceptar el trabajo y es libre de abandonar la relación laboral.

Los indicadores deben (a) orientar a los inspectores de trabajo -y a otros agentes- en la identificación de posibles situaciones de trabajo forzoso; (b) ser específicos para cada país, teniendo en cuenta las situaciones de trabajo forzoso más probables en sectores y regiones concretos; (c) basarse en la legislación y la normativa nacionales; (d) ayudar a distinguir las malas condiciones de trabajo del trabajo forzoso. La OIT propone 11 indicadores:<sup>8</sup>

1. Abuso de vulnerabilidad
2. Engaño
3. Restricción de movimientos
4. Aislamiento
5. Violencia física y sexual
6. Intimidación y amenazas
7. Retención de documentos de identidad
8. Retención de salarios
9. Servidumbre por deudas
10. Condiciones de trabajo y de vida abusivas
11. Horas extras excesivas

### ***Técnicas de investigación***

Los inspectores de trabajo tienen a su disposición una amplia gama de métodos de investigación que otras autoridades encargadas de hacer cumplir la ley pueden no tener. Y lo que es más importante, suelen estar facultados para entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche en cualquier lugar de trabajo susceptible de inspección sin previo aviso (Convenio n. 81), y pueden pedir a otras personas, como agentes de policía, que les acompañen en sus visitas. También están facultados para dictar órdenes con vistas a subsanar irregularidades, y para decidir si procede incoar o recomendar procedimientos judiciales, que en última instancia podrían acarrear acciones penales.

Los inspectores también tienen la obligación de investigar cualquier denuncia de infracción de la legislación laboral sin revelar el origen de la queja, lo que anima a las víctimas a denunciar. Por último, al igual que cualquier otra autoridad encargada de hacer cumplir la ley, los inspectores de trabajo deben utilizar el tacto y el poder de persuasión para obtener información o garantizar el cumplimiento. La colaboración con los interlocutores sociales, incluidos los representantes sindicales y del personal, es una herramienta fundamental para detectar las infracciones y garantizar el cumplimiento de la ley.

---

<sup>8</sup>Para más detalles, véase el anexo 1.

## 2.7 Acciones judiciales y sanciones

La credibilidad de los inspectores de trabajo depende en última instancia de la existencia de un mecanismo de aplicación suficientemente disuasorio. El trabajo forzoso y la trata de seres humanos son delitos que a menudo tienen como telón de fondo violaciones de la legislación laboral. Por tanto, la aplicación de la legislación se refiere tanto al Derecho laboral como al Derecho penal. Según el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (n. 29) de la OIT, el trabajo forzoso debe ser un delito penal y las sanciones deben ser adecuadas y aplicarse estrictamente. La pena puede ser de prisión. Antes de imponer sanciones penales, los inspectores de trabajo disponen de una amplia gama de sanciones administrativas.

Una sanción comúnmente utilizada es la imposición de una multa. Algunos países han establecido métodos para determinar la cuantía de las multas basándose en criterios como la reincidencia, el volumen de negocios de la empresa, el número de trabajadores afectados por la infracción o la naturaleza y consecuencias de la infracción. Una sanción más grave sería la revocación de la licencia necesaria para ejercer la actividad o el cierre de la empresa.



### ▶ La "Lista Negra", Brasil

En Brasil, la Secretaría de Inspección del Trabajo publica los nombres de los empleadores que han sido condenados por delitos relacionados con el trabajo forzoso. Esta "lista negra" ha permitido a las instituciones públicas restringir el acceso al crédito, las subvenciones y las prestaciones sociales. Por supuesto, una lista negra de este tipo debe manejarse con cuidado para evitar abusos y corrupción. El Gobierno de Brasil también ha permitido que las autoridades policiales y judiciales federales colaboren estrechamente y dicten sanciones in situ para acabar con la impunidad.

Hay una variedad de posibles sanciones administrativas, civiles y penales que podrían desplegarse, que incluyen:

- ▶ Requerimiento para introducir cambios;
- ▶ Pago de cuotas
- ▶ Cierre temporal de una empresa hasta que se introduzcan cambios;
- ▶ Reincorporación de un trabajador;
- ▶ Retirada temporal o definitiva de una licencia (por ejemplo, de una agencia privada de colocación);
- ▶ Reembolso del perjuicio económico causado a la víctima;
- ▶ Reparación de daños morales mediante indemnización a tanto alzado;
- ▶ Confiscación de bienes;

- ▶ Privación del derecho a firmar contratos o a comprometer fondos;
- ▶ Reclusión domiciliaria o prisión.

## 2.8 Cómo tratar a las víctimas

Al tratar con víctimas potenciales o reales del trabajo forzoso, la preocupación por los derechos humanos debe prevalecer siempre sobre las consideraciones de aplicación del derecho penal.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha publicado los *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de seres humanos*, que proporcionan orientaciones útiles a este respecto. En particular:

- ▶ Las víctimas deben estar plenamente informadas de sus opciones, en particular por lo que se refiere a testificar ante un tribunal. Deben conocer los procedimientos y los posibles riesgos.
- ▶ Las víctimas deben quedar exentas de investigación penal en caso de que hayan cometido un delito durante el trabajo forzoso ("cláusula de no punibilidad").
- ▶ Debe respetarse la intimidad de las víctimas y la información que faciliten debe tratarse con confidencialidad.
- ▶ Debe garantizarse la seguridad de las víctimas y sus familiares. Antes de enviar de vuelta a casa a las víctimas de la trata, deben evaluarse cuidadosamente los posibles riesgos.
- ▶ Las víctimas deben recibir asistencia en función de sus necesidades, ya sean médicas, psicológicas o jurídicas.
- ▶ Se debe capacitar a las víctimas para que tomen sus propias decisiones con conocimiento de causa y participen en la medida de lo posible en el proceso de toma de decisiones que les conciernen.
- ▶ Las víctimas deben ser informadas sobre las indemnizaciones independientemente de los procedimientos penales.

**Mecanismos nacionales de derivación (MND)**

Un MND es un marco de cooperación en el que las partes interesadas del Estado cumplen con sus obligaciones de proteger y promover los derechos humanos de las víctimas del trabajo forzoso y la trata de personas, coordinando sus esfuerzos en una asociación estratégica con la sociedad civil y las organizaciones de trabajadores y empleadores. La estructura de un MND puede variar de un país a otro. Sin embargo, un MND debe estar diseñado de modo que formalice la cooperación entre los organismos gubernamentales, los sindicatos y los grupos no gubernamentales que se ocupan de las víctimas del trabajo forzoso. Un MND suele incluir un coordinador nacional, mesas redondas y grupos de trabajo a nivel nacional y local.

El modelo del MND se ha desarrollado en el contexto de la trata de personas, pero puede muy bien utilizarse en el contexto del trabajo forzoso de forma más general. Un MND también debe tener en cuenta que algunas víctimas del trabajo forzoso y de la trata de personas pueden haber sido infectadas por el VIH/SIDA u otras enfermedades y necesitar un tratamiento especial. En cualquier caso, se recomienda que los inspectores de trabajo desarrollen una base de datos de proveedores de servicios certificados en cooperación con la policía y otras autoridades para poder derivar a las víctimas a otros servicios de asistencia.

**2. Trabajo forzoso y trata de seres humanos****2.9 Cooperación y alianzas**

El trabajo forzoso y la trata de seres humanos son delitos complejos que requieren respuestas holísticas y una acción coordinada a nivel macro, meso y micro. Debe participar un amplio abanico de socios. A nivel gubernamental, los principales interlocutores deben ser la policía, el poder judicial, las autoridades de inmigración, la guardia fronteriza, las autoridades aduaneras y fiscales, y las instituciones de seguridad social y seguros sociales.

Los interlocutores sociales -tanto las organizaciones de trabajadores como de empleadores- deben desempeñar un papel clave en la prevención, la información, la sensibilización, la protección de las víctimas y el asesoramiento y la formación.

Otras organizaciones podrían ser socios clave en la lucha contra el trabajo forzoso y la trata de seres humanos. Muchas ONG y otras organizaciones de la sociedad civil cumplen un papel importante en la realización de campañas de sensibilización y en la prestación de asistencia directa a las víctimas.

En los últimos años, las organizaciones internacionales han abogado por una actuación más eficaz contra el trabajo forzoso y la trata de personas, y han puesto en marcha numerosos programas en todo el mundo para mejorar la situación.



## 2.10 Formación de los inspectores de trabajo

Muchas de estas cuestiones se abordan en una publicación de la OIT titulada *Trabajo forzoso y trata de seres humanos: manual para inspectores de trabajo* (OIT, Ginebra, 2008).<sup>9</sup> Esta publicación también incluye ejemplos de módulos de formación para inspectores en los que pueden basarse los programas nacionales de formación.

---

---

<sup>9</sup>[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_097835.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf).

## ► 3. Trabajadores y trabajadoras migrantes

---

### 3.1 Los problemas

Muchas normas internacionales del trabajo abordan la precaria situación de los trabajadores migrantes, ya sean de origen nacional o extranjero. Si son de origen extranjero, pueden ser inmigrantes documentados o indocumentados, y en este último caso pueden ser vulnerables a la explotación y a las violaciones de la legislación laboral. En algunos países, la cobertura de dichas leyes excluye a los extranjeros, mientras que en otros los trabajadores extranjeros pueden estar cubiertos por la ley, pero en la práctica son discriminados tanto por los empleadores como por las autoridades gubernamentales.

Debido a su bajo estatus, los trabajadores inmigrantes suelen realizar trabajos sucios, degradantes y peligrosos, llamados en inglés «three D jobs»: dirty, degrading, dangerous. Al mismo tiempo, la mano de obra inmigrante extranjera es más frecuente en sectores económicos que se prestan a prácticas abusivas de contratación y trabajo. Estas prácticas vienen determinadas más por la naturaleza de la relación entre el trabajador y el "empleador" que por el tipo de actividad realizada, por muy duras o peligrosas que sean las condiciones de trabajo.

En este contexto, la trata de seres humanos se ha convertido en los últimos años en uno de los aspectos más graves de la migración laboral (véase el capítulo anterior). En la actualidad, un número considerable de trabajadores migrantes son transportados desde sus países o comunidades de origen. La trata de seres humanos ha adquirido nuevas formas y dimensiones, vinculadas a la evolución reciente de la tecnología, el transporte y la delincuencia organizada transnacional. Los propios inmigrantes son a menudo reacios a denunciar, por temor no solo a las represalias de sus explotadores, sino también a las acciones contra ellos de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (funcionarios de inmigración, policía e inspectores de trabajo). La precaria situación legal de millones de hombres y mujeres migrantes los hace especialmente vulnerables a la coacción y la explotación, debido también a la amenaza siempre presente de denuncia ante distintas autoridades estatales.

En este sentido, hay que subrayar el papel de prevención de los inspectores: no se les debe exigir que actúen como agentes de las autoridades de migración. La obligación de detectar inmigrantes ilegales en nombre de las autoridades de migración socavaría su imparcialidad e independencia. La confianza se erosionaría y sería poco probable que los trabajadores migrantes cooperaran con los inspectores o, mucho menos, presentaran alguna queja sobre sus condiciones de trabajo. Es posible que los servicios de inspección tengan que sensibilizar a otras autoridades sobre estas cuestiones.

### 3.2 Normas internacionales del trabajo sobre la protección de los trabajadores migrantes

La OIT se ha comprometido a proteger "los intereses de los trabajadores empleados en países distintos del suyo" (Constitución de la OIT, 1919, Preámbulo, considerando 2), y ha elaborado normas internacionales para la gobernanza de la migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes. La OIT adoptó dos convenios, en 1949 y 1975 respectivamente, junto con las recomendaciones no vinculantes que los acompañaban, a saber,

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (n. 97)

- ▶ Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (n. 86)
- ▶ Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (n. 143)
- ▶ Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (n. 151)

Además, todas las demás normas internacionales del trabajo, salvo que se indique lo contrario, son aplicables a los trabajadores migrantes. Estas normas incluyen los ocho convenios sobre derechos fundamentales, los convenios de gobernanza relativos a la inspección de trabajo, la [política de empleo](#) y la [consulta tripartita](#), y los relativos a la protección de los salarios y la seguridad y salud en el trabajo, así como instrumentos que contienen disposiciones específicas sobre los trabajadores migrantes, como el Convenio sobre las [agencias de empleo privadas](#), 1997 (n. 181), el [Convenio sobre los trabajadores domésticos](#), 2011 (n. 189), e instrumentos de seguridad social:

Además de las normas internacionales del trabajo, los trabajadores y trabajadoras migrantes y sus familiares están protegidos por los diez instrumentos internacionales de derechos humanos básicos de las Naciones Unidas, que se aplican a todas las personas, independientemente de su nacionalidad. Uno de estos instrumentos básicos es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 y entró en vigor en 2003. Esta convención complementa los cuatro instrumentos de la OIT sobre los trabajadores migrantes, pero tiene un alcance más amplio y va más allá de las cuestiones laborales. También establece el Comité de trabajadores migrantes, que se encarga de supervisar la aplicación de la convención por parte de los Estados Partes. La OIT participa, a título consultivo, en las reuniones de dicho comité.

### 3.3 Estrategias de inspección

En primer lugar, en la mayoría de los Estados miembros, la inspección de trabajo es el principal mecanismo para garantizar el cumplimiento de la legislación relativa a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores. La importancia del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (n. 81), y del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (n. 129), ha sido reafirmada al asignar a estos convenios el rango de Convenios de gobernanza.

A este respecto, es importante señalar la observación realizada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR, en lo sucesivo "la Comisión") en su Estudio general sobre la inspección de trabajo de 2006, según la cual el deber primordial de los inspectores de trabajo es proteger a los trabajadores y no hacer cumplir la legislación en materia de inmigración. La Comisión observó además que toda cooperación entre la inspección de trabajo y las autoridades de inmigración debería entablarse con cautela, teniendo presente que el principal objetivo del sistema de inspección de trabajo es proteger los derechos e intereses de todos los trabajadores y mejorar sus condiciones de trabajo (párrafos 78 y 161).

Del mismo modo, en su Estudio general de 2017 sobre determinados instrumentos de seguridad y salud en el trabajo, la Comisión observó que los trabajadores en situación de vulnerabilidad pueden no estar dispuestos a cooperar con los servicios de inspección del trabajo si temen consecuencias negativas como resultado de las actividades de inspección, como la pérdida de su empleo o la expulsión del país (párrafo 452).

Por otra parte, en respuesta al Estudio general de 2016 sobre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, muchos Estados miembros destacaron el papel de las inspecciones de trabajo en el control y la aplicación de la legislación y la política en materia de migración laboral en sus países. Algunos gobiernos se refirieron a la supervisión general de las condiciones laborales de todos los trabajadores por parte de las

inspecciones de trabajo en el transcurso de las visitas de inspección periódicas. Los gobiernos de El Salvador, Etiopía y Suecia, por ejemplo, indicaron que los derechos de todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, quedaban garantizados mediante inspecciones de trabajo periódicas en las empresas, mientras que los gobiernos de Costa Rica, México y Sudán afirmaron que no se excluía a ninguna categoría de trabajadores, independientemente de su estatus migratorio. El Gobierno de Colombia declaró que su inspección de trabajo no verificaba la situación migratoria, sino que velaba por que se garantizaran los derechos de los trabajadores migrantes (párrafo 478).

Según el mismo Estudio general, varios gobiernos informaron de que sus servicios de inspección de trabajo tenían el mandato específico de supervisar el empleo de trabajadores migrantes o aspectos de la legislación sobre inmigración. El Gobierno de Finlandia, por ejemplo, indicó que su inspección de trabajo incluía inspectores especializados en trabajadores migrantes y no discriminación. El Gobierno de la República de Corea hizo referencia a la orientación e inspección anuales de las empresas que emplean a trabajadores extranjeros. El Gobierno de Nicaragua indicó que, en virtud de un acuerdo bilateral con Costa Rica, se habían llevado a cabo inspecciones laborales conjuntas de empresas costarricenses que empleaban a trabajadores nicaragüenses. Al mismo tiempo, la Comisión tomó nota de la información facilitada por el CSI, según la cual los trabajadores migrantes suelen estar empleados en sectores que generalmente carecen de una inspección laboral eficaz, como la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico, la economía informal y los sectores de empleo "irregular", lo que da lugar a explotación y abusos (Párrafo. 479).

Otros Estados miembros destacaron la colaboración entre las inspecciones de trabajo y los organismos de inmigración u otras entidades, refiriéndose a menudo al importante papel de las autoridades de inmigración en la aplicación de la legislación relativa a los trabajadores migrantes. El Gobierno de Australia, por ejemplo, indicó que cuando los inspectores de Fair Work detectaban el incumplimiento de las obligaciones de patrocinio de visados, los asuntos se remitían a las autoridades de inmigración para su investigación y aplicación; el Gobierno de Namibia indicó que tanto los inspectores de trabajo (en virtud de la legislación laboral) como los funcionarios de inmigración (en virtud de las leyes de inmigración) llevaban a cabo inspecciones en el lugar de trabajo. En este contexto, la Comisión observó que el CSI hace referencia a la necesidad de establecer "un cortafuegos" entre la aplicación de la legislación laboral y la de inmigración para garantizar el acceso a vías de recurso, que incluyan la indemnización por abusos de los derechos de los trabajadores migrantes. En este sentido, la Unión General de Trabajadores (UGT) de Portugal destacó el papel sustancial de la inspección de trabajo en el cumplimiento de la legislación, la aplicación efectiva de la igualdad en el mercado laboral y la prevención de la xenofobia y el racismo.

En tercer lugar, los gobiernos deben abordar los problemas estructurales que dan lugar a la mano de obra inmigrante ilegal, incluidos los fallos de la política laboral y del mercado de trabajo, y aportar soluciones para la efectiva prevención y erradicación de las condiciones de trabajo deficientes. A continuación se ofrece un ejemplo de cómo se ha conseguido.



► **Mejora de las condiciones laborales de los trabajadores extranjeros, Jordania**

Se sospechaba que algunos empleadores de Jordania importaban trabajadores extranjeros, supuestamente para emplearlos, pero en realidad como una forma de trata de personas. Estos trabajadores pueden ser objeto de cierto grado de coacción, por ejemplo, en situaciones en las que los empleadores les cobran sumas de dinero, que pueden variar, a cambio de la expedición o renovación de visados, o cuando retienen los pasaportes de los trabajadores.

Por ello, en 2008, la Inspección de trabajo jordana empezó a aplicar un nuevo enfoque de la inspección (la llamada "inspección inversa") dirigido a los empleadores responsables de la importación de trabajadores extranjeros en lugar de a los propios trabajadores. Los inspectores obtienen listas de trabajadores extranjeros registrados en el Ministerio de Trabajo que trabajan en empresas concretas y las comparan con las situaciones que se dan realmente en dichas empresas. Cuando las discrepancias entre la lista del Ministerio y las situaciones que se encuentran en la realidad son grandes, los inspectores investigan más a fondo. Si se descubre que un empleador ha actuado ilegalmente, se le imponen las sanciones pertinentes, como pueden ser la inclusión en una lista negra y el procesamiento.

El Ministerio de Trabajo también ha endurecido sus procedimientos de inmigración; ahora los empleadores tienen que dar ciertas garantías financieras y legales antes de recibir cualquier aprobación. También se inspeccionan los centros de trabajo para garantizar que los empleadores:

- necesitan realmente trabajadores extranjeros,
- pueden cumplir sus obligaciones contractuales para con dichos trabajadores,
- les ofrecen unas condiciones de trabajo decente,
- tienen un buen historial de cumplimiento de la legislación laboral.

Estas medidas han contribuido enormemente a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores extranjeros en Jordania.

Por último, pero no por ello menos importante, las estrategias de inspección dependerán en gran medida de la amplitud del mandato de los inspectores, y es muy posible que puedan abordar las cuestiones relativas a los trabajadores migrantes junto con otras. Durante las visitas a las granjas, por ejemplo, podrían centrarse en si hay trabajadores temporeros empleados, que también pueden ser inmigrantes, y luego hacer más averiguaciones. Al visitar los lugares de trabajo que emplean mano de obra inmigrante, los inspectores deben ser conscientes de las dificultades a las que se enfrentan estos trabajadores y de las posibles barreras lingüísticas y de comunicación. Las inspecciones deben considerar la viabilidad de facilitar información sobre los derechos de los trabajadores en diferentes idiomas, cuando el coste de la traducción se pueda justificar. En muchos casos, los inspectores también inspeccionarán el alojamiento de los trabajadores inmigrantes, además de sus condiciones de trabajo.

En cada país serán apropiadas estrategias diferentes, pero nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las asociaciones. Muchos servicios de inspección han colaborado con otras autoridades y partes interesadas, como las agencias de contratación, para garantizar que los trabajadores inmigrantes reciban la protección que teóricamente les otorga la ley. En algunos países se han creado equipos especiales de inspección; en el recuadro siguiente figura un ejemplo.

**► Equipo especial de inspección para trabajadores migrantes, Mauricio**

Con la ayuda de la OIT, el Ministerio de Trabajo e Industria de Mauricio creó una "Brigada especial de expatriados" para supervisar todos los aspectos del empleo de trabajadores extranjeros. De este modo, equipos especiales de inspectores de trabajo, intérpretes y juristas mantienen ahora contacto directo con trabajadores inmigrantes y empleadores. El equipo examina todos los contratos para garantizar que los trabajadores tengan unas condiciones de trabajo y de vida decentes, y coordina la actuación entre los diversos ministerios competentes.

Las intervenciones de esta unidad han resuelto varios conflictos mediante el diálogo entre trabajadores migrantes, empleadores y representantes de los países de origen de los migrantes. Por ejemplo, los malentendidos sobre las condiciones de vivienda y trabajo precipitaron una huelga espontánea de trabajadores chinos en varias fábricas textiles en marzo de 2002. La mediación de la brigada, respaldada por el Ministro de Trabajo de Mauricio, resolvió el conflicto, evitando la huelga y aliviando las tensiones diplomáticas.

### 3.4 Cooperación internacional

La cooperación transfronteriza entre inspecciones de trabajo también es cada vez más útil en este ámbito. Se han celebrado acuerdos bilaterales entre los servicios de inspección de los países de origen de los inmigrantes y los de los países donde trabajan, con el objetivo de mejorar los intercambios de información y contribuir a la aplicación de la legislación. Por ejemplo, las inspecciones de trabajo de Noruega y Polonia han celebrado acuerdos de este tipo para garantizar que los inmigrantes no sean discriminados y disfruten de unas condiciones de trabajo decentes y, cuando el empleador lo facilite, de un alojamiento adecuado.

Esta cooperación se ve facilitada en gran medida por la existencia de grupos internacionales o regionales de inspectores de trabajo, que permiten a los inspectores comunicarse eficazmente mediante la creación de redes. Estos grupos incluyen la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT) y sus grupos regionales, el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la UE, y otros grupos regionales como la Confederación Iberoamericana de Inspectores de Trabajo (CIIT) en Sudamérica y la Asociación Magrebí de Inspectores de Trabajo en el Norte de África, así como una red de 10 inspecciones de trabajo nacionales de la ASEAN.

## ► 4. Trabajadores con discapacidad

---

### 4.1 Introducción

La promoción de oportunidades de trabajo decente y productivo para las mujeres y los hombres con discapacidad ha constituido el núcleo de la labor de la OIT desde su creación, y se refleja en las normas internacionales del trabajo, incluido el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n. 111) y el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, 1983 (n. 159).

El Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (n. 159) y la Recomendación (n. 168) reflejan el reconocimiento por parte de la comunidad internacional del derecho de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades y de trato, con vistas a su integración o reintegración en la sociedad. Esta fue la orientación general de los debates celebrados en la Conferencia Internacional del Trabajo que condujeron a la adopción de estos instrumentos en su 69ª reunión, en 1983.

Como todos los convenios de promoción, el Convenio n. 159 invita a los gobiernos a consultar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre las medidas que deben adoptarse para poner en práctica la política nacional. También prevé la consulta a organizaciones representativas de y para personas con discapacidad. Estos instrumentos se basan en la idea de que la rehabilitación profesional, el trabajo libremente elegido y la oportunidad de progresar en el empleo son los requisitos previos esenciales para la integración social de las personas con discapacidad. Para lograr este objetivo, es necesario desarrollar estrategias adecuadas y programas especiales que permitan a las personas con discapacidad encontrar su lugar en la sociedad.

La discapacidad es también una cuestión de derechos humanos. La Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptada en 2006, es el primer tratado integral de derechos humanos del siglo XXI y refleja el cambio fundamental que se está produciendo en la consideración de la discapacidad en las políticas internacionales y nacionales. Cada vez se considera más a las personas con discapacidad como ciudadanos y titulares de derechos, y no como objetos de asistencia social o caridad. La CDPD da un nuevo impulso a las actividades de la OIT para promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el mundo laboral.

Sin embargo, este cambio aún no se refleja plenamente en el mercado laboral, donde la igualdad de oportunidades de empleo para mujeres y hombres con discapacidad sigue siendo en gran medida una meta que alcanzar. Las personas con discapacidad tienen tasas de empleo más bajas, tasas de desempleo más altas y más probabilidades de ser discriminadas que las personas sin discapacidad. Cuando trabajan, es más probable que lo hagan en empleos mal pagados, con escasas perspectivas profesionales y malas condiciones laborales. En todo el mundo existe un vínculo innegable entre discapacidad, pobreza y exclusión. La falta de igualdad de oportunidades laborales para las personas con discapacidad es una de las causas fundamentales de la pobreza y la exclusión de muchos miembros de este colectivo. Por ello, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible insta a derribar las barreras que impiden la inclusión económica y social de las personas con discapacidad, reduciendo así la pobreza, fortaleciendo las economías y enriqueciendo a la sociedad en general.

Además de estudiar cómo es posible consultar e implementar de manera exhaustiva las leyes y políticas a fin de garantizar un amplio apoyo, es muy importante, en la fase de redacción, planificar el modo en que dichas leyes

y políticas serán supervisadas y aplicadas. La supervisión y el cumplimiento son fundamentales para una aplicación eficaz. En algunos países, se han creado organizaciones y organismos especiales para promover el cumplimiento del principio de no discriminación, y estos pueden tener la obligación legal de aplicar y hacer cumplir las leyes y políticas que promueven la igualdad de oportunidades en el empleo. Dado que estas leyes y políticas también afectan a la legislación sobre derechos humanos, de la que el Estado es responsable en última instancia, su cumplimiento no puede dejarse en manos de particulares y grupos de interés privados, sino que también requiere cierto grado de implicación estatal. Las leyes y políticas deben tener en cuenta que existen entornos y problemas de aplicación diferentes o variables, algunos de los cuales son operativos mientras que otros son más estructurales. Las inspecciones de trabajo pueden desempeñar un papel en la aplicación de la legislación en este ámbito.

En el marco de sus funciones habituales de recopilación de datos, las inspecciones de trabajo pueden tener que recopilar datos sobre infracciones de la legislación en materia de discapacidad o de la legislación en materia de igualdad con una dimensión de discapacidad. Los inspectores de trabajo tienen un papel que jugar en la detección y el tratamiento de las infracciones durante las visitas de inspección, y deberían desempeñar también un papel importante en la prevención proporcionando información técnica y asesoramiento.

## 4.2 Principales instrumentos jurídicos internacionales

### *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)*

El 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General de la ONU (resolución 61/106) adoptó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). La CDPD representa:

*una convención amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad [que] contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad y promoverá su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados (Preámbulo, (y)).*

La CDPD reafirma, refuerza y desarrolla derechos contenidos en otros instrumentos internacionales, y confirma que todos esos derechos se aplican a las personas con discapacidad.

Los principios de la CDPD establecidos en el artículo 3 son:

- a) Respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual y la independencia de las personas; b) No discriminación;
- c) Participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) Respeto por la diferencia y aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad humana y de la humanidad; e) Igualdad de oportunidades;
- f) Accesibilidad;
- g) Igualdad entre hombres y mujeres; y
- h) Respeto de la evolución de las facultades de los niños con discapacidad y respeto del derecho de los niños con discapacidad a preservar su identidad.



Los Estados Partes en la Convención tienen obligaciones generales y específicas. Entre las obligaciones generales establecidas en el artículo 4 figuran las siguientes:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;
- f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;
- g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;
- h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
- i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

El artículo 27 está dedicado específicamente al **trabajo y al empleo** y se cita íntegramente en el siguiente recuadro. La discriminación por motivos de discapacidad está prohibida en todas las formas de empleo. Se pide a los Estados Partes que abran oportunidades en los lugares de trabajo convencionales, tanto en el sector público como en el privado. Para facilitarlos, la Convención promueve el acceso de las personas con discapacidad al trabajo libremente elegido, a los programas generales de orientación técnica y profesional, a los servicios de colocación y a la formación profesional y continua, así como a la readaptación profesional, la conservación del empleo y los

programas de reinserción laboral. Las disposiciones cubren a las personas con discapacidad que buscan empleo y progresan en el mismo, y a las que adquieren una discapacidad durante el empleo y desean conservarlo. La Convención también reconoce que para muchas personas con discapacidad en los países en desarrollo, el autoempleo o la microempresa pueden ser la primera ( y, en algunos casos, la única ) opción para trabajar. Se insta a los Estados Partes que promuevan estas oportunidades. Se promueve el derecho a ejercer los derechos laborales y sindicales. También se insta a los Estados Partes que garanticen que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.



► **Recuadro: CDPD Artículo 27: Trabajo y empleo**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

- a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;
- b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;
- c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;
- d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;
- e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;
- f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;
- g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

- h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;
- i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;
- j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto.

## Normas internacionales del trabajo

### Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n. 111)

El Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n. 111) y la Recomendación que lo acompaña (n. 111) prevén la adopción de una política nacional de igualdad, con vistas a eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación. Dada la atención prestada anteriormente por la OIT a las personas con discapacidad, resulta un tanto sorprendente que la discapacidad no se incluyera específicamente en estos instrumentos como motivo de discriminación prohibido. No obstante, el Convenio n. 111 prevé "medidas especiales" en el caso de las personas con discapacidad:

*Todo Miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial. 5(2)). El Convenio también estipula que los Estados miembros pueden determinar otros motivos de discriminación, previa consulta con los interlocutores sociales y otros organismos apropiados (Art 1(1)(b)).*

En este contexto, el Convenio n. 111 se refiere con frecuencia a la discapacidad.<sup>10</sup>

### Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) n.159, 1983

De conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas. Dicha política estará destinada a asegurar que existan medidas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo.

En cuanto al seguimiento de la aplicación del Convenio n. 159, en su Informe del Estudio general (OIT, 1998) sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio n. 159 y la

<sup>10</sup> OIT, Trabajo decente para las personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo, página 22.

Recomendación n. 168, la CEACR comentó que el principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato en el empleo para las personas con discapacidad requiere una atención especial en un entorno caracterizado por la competencia mundial y la desregulación de los mercados laborales, e hizo hincapié en la aplicabilidad del convenio a todos los Estados miembros:

*El Convenio n. 159 tiene carácter promocional; fija objetivos y define los principios básicos que habrán de respetarse para la realización de dichos objetivos. La flexibilidad que permiten sus disposiciones al respecto ofrece la posibilidad de tener debidamente en cuenta la situación particular de cada país; de ese modo, sus disposiciones pueden aplicarse a todos los Estados Miembros, cualquiera sea el nivel de desarrollo de sus actividades en el terreno de la readaptación profesional y del empleo de las personas discapacitadas. (OIT, 1998, Párr. 247).*

### **Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (n. 168)**

El tema de la igualdad, entre otros, recorre toda la Recomendación n. 168. Por ejemplo:

- ▶ Las personas inválidas deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que, siempre que sea posible, corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales. (Párr. 7);
- ▶ Al prestar asistencia a las personas inválidas en materia de readaptación profesional y empleo, tendría que respetarse el principio de igualdad de oportunidades y de trato para trabajadores y trabajadoras. (Párr. 8);
- ▶ Deberían adoptarse medidas para promover oportunidades de empleo de las personas inválidas que se ajusten a las normas de empleo y salario aplicables a los trabajadores en general. (Párr. 10).

La OIT ha participado activamente en la promoción de la igualdad de oportunidades laborales para las personas con discapacidad a través de su Programa de discapacidad. El Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (n. 168), por ejemplo, contiene una prohibición explícita de discriminar por motivos de discapacidad (apartado 1 del artículo 6). Las iniciativas más recientes de la OIT son la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la gestión de la discapacidad en el lugar de trabajo (2002), directrices dirigidas principalmente a los empleadores, y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008). Aunque no se dirige exclusivamente a las personas con discapacidad, la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (n. 202) es de considerable importancia para este grupo. La Recomendación exige que el piso de protección social básica en los Estados miembros se aplique a las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, incluso por enfermedad o discapacidad.

### 4.3 Algunas prácticas nacionales

En **Australia**, los conflictos relacionados con las disposiciones generales antidiscriminatorias de la Ley de Trabajo Equitativo suelen tratarse en una conferencia de conciliación y, si esta fracasa, en una vista judicial para su resolución. Existen algunas diferencias entre ambos procedimientos, sobre todo en lo que respecta a quién puede hacer cumplir las disposiciones, los plazos, las vías de recurso y los costes. En primer lugar, las demandas pueden ser presentadas no solo por el empleado afectado, sino también por un sindicato o un organismo público, así como por el Defensor del Trabajo Justo (FWO, por sus siglas en inglés), que dispone de considerables poderes y recursos de inspección y ejecución. El FWO ha emprendido una serie de **casos de discriminación**, acompañados de publicidad que se ha utilizado con fines educativos y disuasorios. En segundo lugar, por lo que respecta a los plazos para presentar reclamaciones, los derechos se dividen en ceses y otros tipos de medidas adversas: los ceses tienen plazos mucho más estrictos (21 días, frente a 6 años).

Las reclamaciones se presentan ante la Comisión de Trabajo Equitativo (FWC) que, por lo general, debe celebrar una conferencia privada para tratar de resolver el conflicto (en los casos de no despido, las partes pueden eludir esta fase). Si la conferencia no resuelve el litigio (o si esta se elude), los demandantes pueden acudir a un tribunal federal para que conozca y resuelva el asunto (o al arbitraje de la FCA si las partes están de acuerdo). Si un tribunal determina que se ha vulnerado una protección general, está facultado para dictar "cualquier orden que el tribunal considere apropiada", incluidas las de indemnización compensatoria y reincorporación. Es importante destacar que, en marcado contraste con el régimen de la ley antidiscriminación, el tribunal también puede dictar órdenes sancionadoras. El tribunal también puede dictar medidas cautelares para impedir las contravenciones.

En **Canadá-Ontario**, la legislación incluye "normas de empleo" que imponen **requisitos en materia de adaptaciones** detallados a los empleadores, que están sujetos a inspecciones públicas, así como la obligación de que los empleadores con al menos 50 empleados documenten su proceso de elaboración de planes individuales de adaptación.

En **Japón**, la "Ley de fomento del empleo de las personas con discapacidad", que constituye la base de las medidas japonesas para el empleo de las personas con discapacidad, consta de los dos pilares siguientes:

- ▶ Un sistema de cuotas, que obliga a los empleadores a contratar a un determinado porcentaje de personas con discapacidad. La actual tasa mínima de empleo prescrita por ley para las empresas privadas es del 1,8%, es decir, los empleadores del sector privado están obligados a contratar a una persona con discapacidad por cada 56 empleados. Una alternativa a esta obligación es el sistema de filial especial: cuando un empleador establece una filial con una consideración especial para las personas con discapacidad, los trabajadores empleados en la filial especial pueden considerarse empleados en la empresa matriz a efectos del cálculo de la tasa de empleo con arreglo a los requisitos normales;
- ▶ Un sistema de pago por el empleo de personas con discapacidad, que impone una penalización a los empleadores cuando no pueden alcanzar el porcentaje mínimo de personas con discapacidad prescrito por ley. La cuantía mensual de la sanción se entrega a los empleadores que contratan a personas con discapacidad por encima del porcentaje legalmente establecido, repartiendo así la carga económica asociada al empleo de las personas con discapacidad.

Todo empleador está obligado a informar sobre la situación laboral de las personas con discapacidad a 1 de junio de cada año. Si la tasa de empleo real es inferior al porcentaje mínimo, el director de la oficina pública de empleo local ordena al empleador que elabore un plan trienal de contratación de personas con discapacidad.

La Ley de salario mínimo de **Nueva Zelanda** (1983) exige que todos los trabajadores mayores de 16 años perciban un salario no inferior a determinadas cuantías, que se especifican en el Decreto del salario mínimo. No obstante, el artículo 8 de la Ley del salario mínimo establece una excepción a este requisito general, al disponer que:

*Un inspector de trabajo puede expedir un permiso de exención del salario mínimo (PSM) a un trabajador si tiene la certeza de que:*

- (a) el trabajador está limitado de forma significativa y demostrable por una discapacidad para llevar a cabo los requisitos de su trabajo; y*
- (b) el empleador y el trabajador han considerado cualquier adaptación razonable que pudiera haberse hecho para facilitar la realización de los requisitos del trabajo; y c) es razonable y apropiado conceder el permiso.*

El PSM permite pagar a un trabajador un salario inferior al salario mínimo interprofesional. Puede concederlo únicamente un inspector de trabajo y se establece por un periodo de tiempo limitado. El inspector debe tener la certeza de que el trabajador sufre una discapacidad significativa que le impide cumplir sus obligaciones laborales. La legislación también exige que el empleador y el trabajador hayan reflexionado sobre las adaptaciones que podrían hacerse para que el empleado con discapacidad pueda desempeñar su trabajo con mayor eficacia. Por último, el inspector tiene que estar convencido de que es razonable y apropiado conceder un PSM.

La definición de discapacidad incluye la discapacidad física, pero históricamente es de los empleados con discapacidad intelectual, discapacidad psicológica o enfermedad psiquiátrica de los que se han recibido solicitudes de PSM. Es importante señalar que los PSM se conceden a los trabajadores, no a los empleadores, por lo que se refieren a individuos. También es importante recordar que los PSM solo cubren el salario de un empleado. Se siguen aplicando todos los demás derechos y obligaciones laborales.

Son inspectores de trabajo especializados con base en Auckland y Christchurch quienes evalúan las solicitudes de PSM y expiden los permisos. Comprueban y garantizan que las solicitudes y el trabajo relacionado con ellas son fiables y auténticos. Esta diligencia debida incluye la revisión de los contratos de trabajo, las descripciones de los puestos y las evaluaciones salariales, así como entrevistas con las partes.

En **España**, se han aplicado varias medidas en los últimos años para reforzar la aplicación del **sistema nacional de cuotas**. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, estableció incentivos para realizar contrataciones con empresarios que empleasen a personas con discapacidad, así como una limitación para aquellos que no alcanzasen la cuota de reserva del 2% para trabajadores con discapacidad. Además del sistema de cuotas, los instrumentos políticos relevantes para fomentar el empleo de las personas con discapacidad son la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 y el Plan Anual de Política de Empleo. La Estrategia incluye **acciones dirigidas a fomentar la contratación, la creación de empleo y el mantenimiento del mismo**, especialmente para los colectivos con mayores dificultades de acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a las personas con discapacidad. El Plan Anual de Política de Empleo, que establece programas y servicios que se aplican al conjunto del país, así como los específicos de cada comunidad autónoma, también promueve la creación de un marco coordinado para el empleo de las personas con discapacidad a todos los niveles.

Además, se han reforzado los servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para supervisar la aplicación del sistema de cuotas. En consecuencia, la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social dictó el Criterio técnico nº 98/2016 por el que se regulan las actuaciones de la Inspección en relación con el sistema de cuotas para personas con discapacidad. Asimismo, el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020 incluía una línea de actuación específica.

El artículo 19 (1) de la Ley de Acción Afirmativa (Empleo) de Namibia (1998) prevé un trato preferencial para grupos designados, incluidas las personas con discapacidad, a la hora de cubrir vacantes de empleo.

La norma que regula los anuncios de empleo exige que en el anuncio se indique que "se anima a las personas con discapacidad a que presenten su candidatura". Al mismo tiempo, en lo que respecta a las solicitudes de empleo, el Servicio Público de Namibia especifica que los solicitantes deben indicar su discapacidad como motivo de trato preferente durante los procesos de contratación, en caso de que cumplan los requisitos.

La Ley del Trabajo de Namibia de 2007 (Ley nº 11 de 2007) estipula que las personas con discapacidad empleadas deben disfrutar de los mismos derechos y protecciones fundamentales que los demás trabajadores (capítulo 2), de las mismas condiciones básicas de empleo y prestaciones (capítulo 3) y de las mismas disposiciones en materia de salud, seguridad y bienestar (capítulo 4). Además, el Reglamento sobre salud, seguridad y bienestar de los trabajadores en el lugar de trabajo obliga a los empleadores a facilitar el acceso a los edificios y los aseos a las personas con necesidades especiales (con discapacidad). Durante las visitas de inspección, los inspectores de trabajo deben asegurarse de que los empleadores cumplen estas disposiciones legales.

En **Kenia**, la Ley de Personas con Discapacidad, Cap. 253, prevé los derechos y la rehabilitación de las personas con discapacidad. El artículo 12 (1) de la Ley estipula que nadie denegará a una persona con discapacidad el acceso a las oportunidades de un empleo adecuado. Además, el apartado 11 del artículo 12 establece que un trabajador con discapacidad cualificado estará sujeto a las mismas condiciones de empleo que los trabajadores sin discapacidad.

En **Sudáfrica**, las personas con discapacidad tienen garantías constitucionales para proteger y salvaguardar sus derechos. La Ley de Igualdad en el Empleo 55 (1998) garantiza que las personas con discapacidad reciban un trato justo en los procesos de contratación, selección y nombramiento. Esta ley también contiene directrices en forma de Código de buenas prácticas sobre el empleo de personas con discapacidad.

Los empleadores deben garantizar la elaboración y aplicación de "planes de igualdad en el empleo" en el lugar de trabajo, así como el cumplimiento de los objetivos. La rama de Inspecciones y aplicación (inspección del trabajo) cuenta con inspectores de trabajo especializados que se centran en hacer cumplir la Ley de Igualdad en el Empleo. Los empleadores son seleccionados periódicamente en el marco de un proceso de "revisiones del Director General" e inspeccionados para determinar sus niveles de cumplimiento de la legislación sobre igualdad en el empleo.

El gobierno sudafricano también ha promulgado una Ley de Promoción de la Igualdad y Prevención de la Discriminación Injusta (04/2000) para garantizar que los ciudadanos dispongan de recursos legales si han sido injustamente discriminados.

## ► Resumen

---

Los trabajadores vulnerables corren riesgo de explotación por su condición social, económica o de otro tipo, o por otras razones. Su empleo tiende a ser más precario y a menudo experimentan condiciones de trabajo peores, a veces peligrosas, sin la protección que ofrece la legislación nacional. Los inspectores de trabajo tienen un papel fundamental a la hora de subsanar las graves deficiencias en las condiciones laborales a las que se enfrentan estos colectivos.

El trabajo infantil sigue siendo un reto importante en el mundo laboral actual, que se ha visto agravado por la actual pandemia de COVID. La OIT reconoce cuatro tipos de las peores formas de trabajo infantil, incluido el trabajo infantil peligroso. Este último preocupa especialmente a los inspectores de trabajo, que tienen un importante papel que desempeñar en la cooperación con otras organizaciones para combatir el trabajo infantil.

El trabajo forzoso también es motivo de grave preocupación en muchos países. Una actuación eficaz requiere un enfoque integrado que combine una aplicación rigurosa de la ley con medidas de prevención y asistencia a las víctimas. Los inspectores del trabajo deben cooperar con otras organizaciones, especialmente la policía, en la detección del trabajo forzoso y en sus acciones para hacer cumplir la ley. Por tanto, la coordinación de las políticas es vital.

Los trabajadores migrantes, ya sean nacionales o extranjeros, y en este último caso inmigrantes legales o ilegales, son especialmente vulnerables a los abusos y la explotación en violación de la legislación laboral. De nuevo, los inspectores de trabajo tienen un importante papel que desempeñar a la hora de abordar estas cuestiones, en cooperación con las autoridades de migración y otras autoridades. Varios países han adoptado enfoques innovadores, en cooperación con organizaciones asociadas, para atender las necesidades de los trabajadores inmigrantes y mejorar su entorno laboral (y vital).

Se calcula que las personas con discapacidad representan mil millones, es decir, el 15% de la población mundial. Aproximadamente el 80% está en edad de trabajar. Sin embargo, a menudo se deniega el derecho de las personas con discapacidad a un trabajo decente. Las personas con discapacidad, especialmente las mujeres, se enfrentan a enormes barreras de actitud, físicas y de información para acceder a la igualdad de oportunidades en el mundo laboral. Los inspectores de trabajo deben sumarse a los esfuerzos nacionales e internacionales para eliminar estas barreras y lograr así trabajo decente para las personas con discapacidad.



## ► Bibliografía y lecturas complementarias

---

### **Trabajo infantil**

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (n. 138), y

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n. 182).

IPEC, SafeWork and International Association of Labour Inspection (IALI), 2002, *Combating child labour: Manual para inspectores de trabajo*, ILO, Geneva. OIT, 2010. *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil* Ginebra.

### **Trabajo forzoso**

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (n. 29);

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

Naciones Unidas, 2000 *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*.

OIT, 2005. *Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación: Guía sobre la Legislación y su Aplicación* Ginebra.

OIT, 2008. *Trabajo forzoso y trata de personas: manual para los inspectores de trabajo* Ginebra.

OIT, 2020. *Guía práctica para la formulación de planes de acción nacionales contra el trabajo forzoso*.

### **Trabajadores y trabajadoras migrantes**

Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (n.97).

Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (n. 143).

OIT, 2006. Marco multilateral para las migraciones laborales, Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos.

OIT, 2016. *Estudio general sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 105ª reunión, Informe III (Parte 1B).

### **Personas con discapacidad en el lugar de trabajo**

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

C159 Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983

OIT, 2015. *Trabajo decente para las personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo*

OIT, 2014. *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidad a través de la legislación:*

