

Actividad normativa sobre el trabajo forzoso en la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

Ginebra, 28 de mayo – 12 de junio de 2014



Oficina
Internacional
del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el organismo internacional del sistema de las Naciones Unidas encargado de la elaboración de normas internacionales del trabajo. En junio de 2014, la Conferencia Internacional del Trabajo de OIT (CIT) examinará un punto del orden del día titulado **Complementar el Convenio sobre el trabajo Forzoso, 1930 (No. 29), para abordar las lagunas en la aplicación a efectos de reforzar las medidas de prevención, protección e indemnización de las víctimas, con miras a lograr de manera efectiva la eliminación del trabajo forzoso mediante la adopción de una nueva norma internacional del trabajo en esa materia.**

Preguntas frecuentes

1 ¿En qué consisten las normas internacionales del trabajo?

Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos elaborados por los mandantes tripartitos de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) por los que se establecen los derechos y principios fundamentales en el trabajo.

La Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado 189 convenios, que son tratados internacionales jurídicamente vinculantes, que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, y 202 recomendaciones, las cuales no son jurídicamente vinculantes, pero establecen normas que tienen la finalidad de orientar la acción de los Estados Miembros.

Se describe a continuación la naturaleza de los instrumentos propuestos para complementar las normas vigentes con miras a lograr de manera efectiva la eliminación del trabajo forzoso:

- un protocolo, al igual que un convenio, es un tratado internacional sujeto a ratificación. Sin embargo, en el contexto de la OIT, un instrumento de esa naturaleza no tiene existencia independiente y siempre está relacionado con un convenio. Crea obligaciones jurídicas para el Estado ratificante y sólo puede ser ratificado por los Miembros que hayan ratificado el convenio correspondiente. El convenio al que está vinculado permanece abierto para su ratificación. El protocolo se utiliza para revisar parcialmente o complementar un convenio a fin de adaptarlo a la evolución de las circunstancias, lo cual permite aumentar su pertinencia y actualizarlo.
- una recomendación, al igual que un convenio, debe someterse ante las autoridades competentes, pero no está sujeta a la ratificación y, en consecuencia, no tiene carácter vinculante. Proporciona orientaciones en relación con las políticas, la legislación y la práctica nacionales. Puede complementar un convenio (o un protocolo) pero también puede ser un instrumento independiente.

Las normas internacionales de la OIT están respaldadas por un mecanismo de control caracterizado por su singularidad en el plano internacional y que contribuye a velar por que los países apliquen los convenios que han ratificado.

2 ¿Cuáles son las normas de la OIT relativas al trabajo forzoso?

El Convenio núm. 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso, ratificado por 177 Estados Miembros, define el trabajo forzoso 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.¹ En el Convenio se mencionan expresamente cinco excepciones a esta definición. En consecuencia, no se considera trabajo forzoso el trabajo impuesto en determinadas circunstancias que, de otro modo, estaría comprendido en la definición, a saber: el trabajo impuesto en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio, el trabajo que forma parte de las obligaciones cívicas normales, el trabajo penitenciario (si es impuesto en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, y bajo la vigilancia de las autoridades públicas, el trabajo en situaciones de fuerza mayor (guerra, siniestros...) y los pequeños trabajos comunales (dentro de la comunidad).

Los Estados ratificantes del Convenio núm. 29 están sujetos a la obligación de "suprimir el empleo (...) del trabajo forzoso en todas sus formas" (párrafo 1 del artículo 1) y asegurar que las sanciones impuestas a los que recurran al trabajo forzoso se aplican estrictamente (artículo 25).

De hecho, en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, todos los Miembros, hayan ratificado o no alguno de los convenios fundamentales, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, incluida la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.²

El Convenio núm. 29 está complementado por otro convenio fundamental:

- el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (No. 105), tiene como finalidad específica la abolición del trabajo forzoso u obligatorio en cinco casos, entre los que cabe mencionar: como método de movilización y utilización de la mano de obra por parte del Estado con fines de fomento económico; como medio de coerción o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o ideológicas, o por infracción a la disciplina en el trabajo o haber participado en huelgas (el Convenio ha sido ratificado por 174 Estados Miembros).

Además de otros instrumentos internacionales y regionales, la entrada en vigor en 2003 del Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo³) establece un vínculo explícito entre la trata de personas y el trabajo forzoso. En efecto, al examinar los dos convenios fundamentales sobre el trabajo forzoso, la Comisión de Expertos de la OIT ha reconocido la estrecha vinculación entre los instrumentos de la OIT y el Protocolo de Palermo.⁴

3

¿Cuáles son las razones para que la CIT considere normas internacionales complementarias sobre el trabajo forzoso?

Según las estimaciones más recientes de la OIT, al menos 21 millones de personas son víctimas del trabajo forzoso en todo el mundo. Paralelamente al retroceso que se observa en determinadas formas tradicionales de trabajo forzoso, han surgido nuevas prácticas, principalmente en la "economía privada". En consecuencia, reviste especial importancia proteger a las personas de convertirse en víctimas del trabajo forzoso y abordar las importantes lagunas que existen en la aplicación en la práctica del Convenio núm. 29.

En ese contexto, la norma o normas internacionales complementarias podrían promover la coherencia en la acción internacional para combatir el trabajo forzoso, incluida la trata de personas y la esclavitud, y ofrecer orientación adicional para prevenir y combatir esas prácticas. Asimismo, las nuevas normas también contribuirían a dar respuesta al desafío que plantean las formas contemporáneas del trabajo forzoso, que se observan principalmente en el sector privado de la economía, a menudo se relacionan con las migraciones, la competencia desleal entre los empleadores, y generan miles de millones en beneficios ilegales.

En ese contexto, en 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo, en el marco de la primera discusión recurrente sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo, exhortó a la OIT a "llevar a cabo un análisis detallado, inclusive mediante la convocación de reuniones de expertos para identificar las deficiencias en la cobertura anual de las normas de la OIT con el fin de determinar si es necesario emprender una acción normativa para: i) complementar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso en los ámbitos de la prevención y protección de las víctimas, incluida la indemnización; y ii) hacer frente a la trata de personas para la explotación laboral".

En respuesta a esas decisiones, el Consejo de Administración de la OIT convocó una Reunión tripartita de expertos sobre trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación laboral, (11 a 15 de febrero de 2013) en cuyas conclusiones se estimó que "la adopción de medidas complementarias con objeto de abordar las importantes y persistentes lagunas en la aplicación aportaría un valor añadido para erradicar eficazmente el trabajo forzoso en todas sus formas" (párrs. 4 y 26).

En marzo de 2013, el Consejo de Administración de la OIT, decidió incluir un punto de carácter normativo en el orden del día de la 103ª reunión de la CIT, (2014)⁵ para "abordar las lagunas en la aplicación a efectos de reforzar las medidas de prevención, protección e indemnización con miras a lograr de manera efectiva la eliminación del trabajo forzoso", y que ha de ser examinado en un procedimiento de simple discusión.

4

¿Qué examinará la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2014?

En el marco de la preparación de la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y como se prevé en el Reglamento de la Conferencia, la Oficina presentó un informe resumido sobre la legislación y la práctica en los Estados Miembros fin de presentar algunos ejemplos a modo de ilustración sobre los puntos clave y las prácticas vigentes en materia de trabajo forzoso (relativos, entre otros, a la legislación, las estructuras políticas y planes de acción, la aplicación de la ley, y las medidas de prevención, protección e indemnización). Este

informe incluye también un cuestionario destinado a determinar las opiniones de los Estados Miembros sobre el alcance y contenido del nuevo o nuevos instrumentos, y brindar orientaciones sobre la preparación del texto o textos propuesto(s). En el cuestionario se solicita a los gobiernos que celebren consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas.

Se preparó un segundo informe sobre la base de las respuestas al cuestionario, que incluye los aspectos sustanciales de las observaciones de los gobiernos, y de otras organizaciones internacionales, así como los textos de los instrumentos propuestos (un protocolo y una recomendación) junto con los comentarios de la Oficina relativos las respuestas y los textos de los proyectos de instrumentos.⁶

Este informe y los proyectos de instrumentos preparados por la Oficina⁷ servirán de base, si así se decide, para las deliberaciones de la Conferencia en mayo y junio de 2014. Por lo general la Conferencia se remite a una comisión para la consideración de los documentos con miras a lograr un acuerdo sobre el texto o los textos que habrán de proponerse al Plenario de la Conferencia para su adopción. Las comisiones de la Conferencia están integradas por miembros gubernamentales, miembros empleadores, y miembros trabajadores.

Los representantes de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como los movimientos de liberación nacional y los observadores de Estados no Miembros de la OIT, también pueden obtener una acreditación para asistir a la Conferencia, con ciertas limitaciones en cuanto a los derechos.⁸

¿Cuáles son las cuestiones que se abordan en los instrumentos propuestos?

Los instrumentos propuestos establecen normas mínimas destinadas a reforzar la prevención, la protección y los recursos, incluyendo la indemnización de las víctimas. Como tal, los instrumentos abordan las lagunas en la aplicación y complementan el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, (núm. 29).

Las disposiciones de los instrumentos propuestos tienen la finalidad de:

- reforzar la prevención del trabajo forzoso a través de medidas que incluyan, entre otras, campañas de sensibilización, programas de capacitación, y la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva;
- reforzar las medidas de asistencia, recuperación y rehabilitación de las víctimas mediante la elaboración y aplicación de políticas nacionales y planes de acción, asegurando la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- garantizar el acceso a la justicia y la indemnización de las víctimas;
- reforzar el control de la aplicación de la legislación nacional y de otras medidas;
- alentar la cooperación nacional entre los Estados Miembros.

El proyecto de protocolo es un instrumento conciso que contiene las obligaciones generales de adoptar políticas y programas para la prevención del trabajo forzoso, la protección de las víctimas, la indemnización y el control de la aplicación de la ley. Todos los puntos incluidos en el proyecto de protocolo están abarcados detalladamente en la recomendación propuesta, que orienta sobre las medidas concretas que hayan de adoptarse.

¿De qué modo se relacionarían esas normas complementarias con los instrumentos internacionales existentes?

Además de los convenios núms. 29, 105, y 182 de la OIT, varios instrumentos internacionales y regionales abordan el trabajo forzoso, la esclavitud y la trata de personas, así como las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. No obstante, a pesar de la amplia gama de instrumentos disponibles, las medidas adoptadas en la práctica se han centrado principalmente en incrementar la detección de los delitos, mientras que es menor la prioridad asignada a las medidas preventivas y de protección de las víctimas.

En consecuencia, se presenta la oportunidad de que el (los) nuevo(s) instrumento(s) proporcionen a los Estados Miembros la posibilidad de recurrir a normas que puedan incluirse en una estrategia amplia de protección contra el trabajo forzoso. La utilización de un enfoque integrado permitirá tratar una serie de factores que pueden contribuir a aparición del trabajo forzoso y abordar las lagunas existentes en la aplicación que han tenido como consecuencia, por ejemplo, un número escaso de enjuiciamientos, especialmente en los casos de trata con fines de explotación laboral.

Los instrumentos propuestos habrán de complementar y reforzar las normas de la OIT sobre el trabajo forzoso y complementar asimismo la legislación internacional relativa a la trata de personas y la esclavitud, abordando cuestiones de especial pertinencia para el mundo del trabajo. El (los) nuevo(s) instrumento(s) no tiene(n) el propósito de revisar, duplicar o poner en tela de juicio las normas vigentes.

¿Qué son las disposiciones transitorias?

7

Si bien el Convenio núm. 29, adoptado en 1930, insta a la supresión del trabajo forzoso lo más pronto posible, los párrafos 2 y 3 del artículo 1 y los artículos 3 a 24 de ese instrumento establecen una serie de disposiciones que permiten el empleo del trabajo forzoso u obligatorio con fines públicos, como una medida excepcional y durante un período transitorio.

La Conferencia reconoció la inaplicabilidad de las disposiciones transitorias al retirar, en 2004, la Recomendación sobre la reglamentación del trabajo forzoso, 1930 (No. 36), por la que establecían las normas que habrían de observarse cuando se recurriera al trabajo forzoso durante el período transitorio. También lo reconoció el Consejo de Administración en 2010, al adoptar el formulario de memoria revisado para el Convenio núm. 29, con arreglo al artículo 22 de la Constitución de la OIT.

La Comisión de Expertos de la OIT ha venido formulando observaciones al respecto desde hace largo tiempo. Así, por ejemplo, en su informe de 1998 señala que “invocar actualmente que determinados tipos de trabajo forzoso u obligatorio cumplen con uno de los requisitos previstos en dichas disposiciones, es desconocer la función de las disposiciones transitorias y transgredir el espíritu del Convenio”⁹. Esta posición fue reiterada por la Comisión en numerosas ocasiones, incluso en su Estudio General de 2007.¹⁰

En dicho contexto, la actividad normativa puede servir para reconocer oficialmente que las disposiciones transitorias del Convenio núm. 29 ya no se aplican.

La Oficina propone que el reconocimiento de la expiración del período transitorio se incluya en el preámbulo del protocolo, que tendrá la misma naturaleza jurídica que el Convenio núm. 29 y estará indisolublemente vinculado a éste. La misma declaración podría incluirse en la recomendación, en el caso de que el protocolo no sea adoptado por la Conferencia. Si un reconocimiento de ese carácter se incluyera en el preámbulo de alguno de los instrumentos considerados, consistiría en un reconocimiento declaratorio de que las disposiciones transitorias han dejado de aplicarse.

En el caso de que la Conferencia deseara suprimir oficialmente las disposiciones transitorias del texto del Convenio núm. 29, y adoptase un protocolo, tal vez podría incluir un artículo a estos efectos en las disposiciones finales del protocolo propuesto.

1. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (No. 29): http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C029

2. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 1998: <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>

3. Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, 2003: http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf

4. OIT: Erradicar el trabajo forzoso, Estudio General, 2007, párrs. 77 a 84.

5. GB.317/INS/2(Rev.) y GB.317/PV, párrs. 25, a), i).

6. OIT: Intensificar la lucha contra el trabajo forzoso, Informe IV (2A), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

7. OIT: Intensificar la lucha contra el trabajo forzoso, Informe IV (2B), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

8. Para mayor información sobre los procedimientos de la Conferencia y el derecho de participar, véase el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo en <http://www.ilo.int/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc-so.htm>

9. Véase Informe de la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones, 1998, pág. 107. El Informe puede consultarse en [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1998-86\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1998-86).pdf) (EN)

10. OIT, Erradicar el trabajo forzoso, Estudio General, 2007, párr. 10.