



Consejo de Administración

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

GB.329/INS/20/6

Sección Institucional

INS

Fecha: 20 de marzo de 2017

Original: inglés

VIGÉSIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Sexto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Tailandia del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	1
II. Examen de la reclamación	2
A. Alegatos de las organizaciones querellantes	2
1. Marco legislativo poco riguroso.....	2
2. Prácticas de contratación engañosas y coercitivas	3
3. Prácticas de empleo, y condiciones de trabajo y de vida	4
4. Ausencia de mecanismos de queja eficaces	5
5. Ineficacia de los mecanismos de garantía de la legalidad	5
6. Impunidad	6
B. Respuesta del Gobierno	6
1. Marco jurídico nacional	6
2. Mecanismo de aplicación de la ley	8
3. Condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes	10
4. Acceso a mecanismos de presentación de quejas.....	11
5. Prevención, protección y asistencia para las víctimas de la trata	12

III.	Conclusiones del Comité.....	12
A.	Marco jurídico nacional	13
1.	Prácticas de contratación.....	13
2.	Prácticas de empleo.....	15
B.	Aplicación efectiva de la ley.....	17
1.	Inspección del trabajo	17
2.	Sanciones penales.....	17
3.	Mecanismos de presentación de quejas y acceso a la justicia.....	18
C.	Cooperación internacional	19
IV.	Recomendaciones del Comité	19

I. Introducción

1. En una comunicación de fecha 12 de febrero de 2016, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) presentaron a la Oficina Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Tailandia del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), ratificado en 1969 y vigente desde entonces en ese país.
2. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto de la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, en su tenor revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, de la que informó al Gobierno de Tailandia y que transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 326.^a reunión (marzo de 2016), el Consejo de Administración declaró que la reclamación era admisible y designó un Comité para que la examinase. Dicho Comité está constituido por el Sr. Dongwen Duan (miembro gubernamental, China), el Sr. Kamran Tanvirur Rahman (miembro empleador, Bangladesh) y la Sra. Mary Liew Kiah Eng (miembro trabajadora, Singapur).
5. El Gobierno de Tailandia envió sus observaciones escritas por comunicación de fecha 30 de junio de 2016.
6. El Comité se reunió el 13 de marzo de 2017.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

7. En su comunicación de 12 de febrero de 2016, la CSI y la ITF (organizaciones querellantes) alegan que, cada año, un número importante de trabajadores migrantes de Myanmar, Camboya y la República Democrática Popular Lao, así como de nacionales tailandeses, quedan atrapados en situaciones de trabajo forzoso, y que se produce la trata de personas en el sector pesquero de Tailandia. Muchos pescadores quedan particularmente expuestos a prácticas de empleo engañosas y coercitivas, y sometidos a unas condiciones de trabajo deplorables. La colocación de estos trabajadores viene generalmente facilitada por agentes o intermediarios y suele desembocar en situaciones de servidumbre por deudas.
8. Si bien las organizaciones querellantes reconocen que el Gobierno de Tailandia adoptó en fechas recientes nuevas leyes especialmente aplicables al sector, consideran que no aplica ni vela por el cumplimiento efectivo del marco normativo hoy destinado a evitar que el sistema de empleo de los pescadores termine sumiendo a los trabajadores en situaciones de creciente vulnerabilidad que pudiera desembocar en prácticas de trabajo forzoso.
9. Por tanto, las organizaciones querellantes alegan que el Gobierno de Tailandia incumple gravemente sus obligaciones derivadas del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Alegan que el trabajo forzoso y la trata que se producen en el sector pesquero de Tailandia son fruto de los factores siguientes: un marco normativo poco riguroso, la ausencia de mecanismos de queja eficaces, y la ineficacia de los mecanismos destinados a restablecer el efectivo cumplimiento de la legalidad.
10. Las organizaciones querellantes afirman que, cada año, un número importante de trabajadores migrantes y nacionales tailandeses son víctimas de trata con fines de trabajo forzoso en embarcaciones de pesca tailandesas. Una vez a bordo, los pescadores quedan sometidos a condiciones deplorables, como el impago de los salarios adeudados, jornadas laborales de veinte horas, servidumbre por deudas, malos tratos físicos y asesinato.

1. *Marco legislativo poco riguroso*

11. En lo referente al marco legislativo por el que se regula el empleo de los pescadores, las organizaciones querellantes observan que, hasta 2014, estos pescadores no estaban cubiertos por la Ley de Protección de los Trabajadores, de 2541 E.B. (de la era budista) (1998), sino tan sólo por el reglamento ministerial núm. 10 sobre el trabajo en el sector pesquero, de 1998. En 2014 se promulgó, para regular el sector, el reglamento ministerial relativo a la protección de los trabajadores en el sector de la pesca marítima (reglamento ministerial), con miras a prevenir la trata, la explotación laboral y el trabajo forzoso. Las organizaciones querellantes destacan varias disposiciones de este reglamento, concretamente las que prohíben el empleo de menores de 18 años, las que preceptúan el número mínimo de horas de descanso, ordenan el registro obligatorio de los datos de empleo y las certificaciones de abono de salarios y vacaciones, e imponen la formalización de la relación laboral mediante contrato escrito.
12. Las organizaciones querellantes indican que en la legislación y en la práctica subsisten lagunas importantes que dejan a los pescadores expuestos al trabajo forzoso y a la trata. Así, por ejemplo, la Ley de Contratación y Protección de los Solicitantes de Empleo (1985) (Ley de Contratación) no prevé los procedimientos que deben aplicar los intermediarios, las agencias de subcontratación y las agencias de dotación que aportan mano de obra migrante a Tailandia. En la práctica, la Ley de Contratación no se aplica a la contratación de

pescadores migrantes, y las autoridades tailandesas no controlan activamente a los intermediarios y agentes informales. Las organizaciones querellantes también indican que si bien la Ley de Lucha contra la Trata de Personas (2008) (Ley de Lucha contra la Trata) prevé medidas de ayuda a las víctimas y de protección de testigos, además de penalizar los delitos cometidos fuera del territorio tailandés, el escaso número de casos efectivamente enjuiciados delata que su cumplimiento no es efectivo.

13. Las organizaciones querellantes reconocen, con todo, que después de adoptarse el Real decreto sobre la industria pesquera, de 2558 E.B. (2015), se introdujeron varias disposiciones esenciales. Por ejemplo, para obtener una licencia de pesca, los dueños de las embarcaciones deben garantizar que sus pescadores son titulares de un documento de identidad de la gente de mar (DIM) y de un permiso de trabajo. Por otra parte, las autoridades competentes están facultadas para detener, previa su inspección por los centros de control portuario de entradas y salidas de embarcaciones, los barcos pesqueros que no garanticen a bordo la seguridad, la salud y el bienestar de los pescadores en virtud del reglamento ministerial de 2014.
14. Si bien las organizaciones querellantes aplauden la adopción del reglamento ministerial de 2014 y del decreto de 2015, señalan varios aspectos preocupantes al respecto. Subrayan, por ejemplo, que ninguna de estas dos normas apunta realmente a combatir las causas profundas del trabajo forzoso en el sector pesquero, pues no contemplan requisitos de dotación mínimos para garantizar una navegación segura. Además, las disposiciones relativas a una alimentación adecuada, agua potable y un alojamiento digno no son suficientemente detalladas y no se ajustan a los estándares internacionalmente aceptados que se enuncian en el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188) de la OIT. Las organizaciones querellantes también señalan que, si bien el reglamento ministerial de 1998 hacía extensivas al sector pesquero los pormenores sobre seguridad y salud en el trabajo previstos en la Ley de Protección de los Trabajadores de 1998, el reglamento ministerial de 2014 no hace lo propio. Además, la definición de «empleador» prevista en el reglamento ministerial de 2014 no incluye a los administradores ni a los fletadores que puedan haber asumido responsabilidades en nombre del dueño de la embarcación. Finalmente, mientras el reglamento ministerial de 2014 prevé que los pescadores deben estar cubiertos por un fondo de asistencia, no queda claro si la legislación garantiza plenamente una protección social para los pescadores locales y migrantes.

2. **Prácticas de contratación engañosas y coercitivas**

i) Intervención de intermediarios

15. Las organizaciones querellantes afirman que la inmensa mayoría de los tripulantes de las embarcaciones de pesca de bajura y de altura que enarbolan pabellón tailandés proceden de Myanmar, Camboya y la República Democrática Popular Lao. Los pescadores migrantes son generalmente contratados por conducto de intermediarios, que cobran a aquéllos por trasladarles y colocarles para trabajar con dueños y/u operadores de embarcaciones. Los intermediarios son conocidos por prometer a los migrantes otros tipos de trabajos en tierra para convencerles de que les interesa viajar hasta Tailandia. Algunos pescadores declararon que ignoraban que trabajarían en embarcaciones pesqueras hasta que el intermediario les «entregó» en un muelle de pesca. Temerosos de ser detenidos y expulsados, y necesitados de saldar sus deudas, los migrantes no tienen más remedio que aceptar cualquier trabajo que se les ofrezca. También se dan casos en que los intermediarios transportan a los inmigrantes hasta el puesto fronterizo con Tailandia, desde donde o bien continúan con ellos o bien les trasladan a otro intermediario en territorio tailandés. Una vez en Tailandia, esos migrantes suelen ser «vendidos» a capitanes de embarcaciones. Las organizaciones querellantes indican que la intervención de agentes o intermediarios es indispensable para la colocación de los pescadores, en particular para la de los migrantes destinados a ser explotados, que a menudo caen en distintas formas de servidumbre por deudas (las cuantías cobradas a los

migrantes varían entre 340 y 530 dólares de los Estados Unidos). Las organizaciones querellantes afirman, además, que también los nacionales tailandeses, a menudo migrantes internos, son víctimas de trata con fines de explotación laboral a bordo de embarcaciones de pesca. Suelen ser atraídos por intermediarios que primero les ofrecen trabajo en Bangkok y luego les doblegan por la fuerza o les engañan para que acepten trabajar en embarcaciones de pesca o en plantas transformadoras de productos de la pesca. Las organizaciones querellantes aluden, en su comunicación, a trabajadores que son atrapados por intermediarios con falsas promesas de trabajo en tierra, a quienes se sirven grandes cantidades de alcohol hasta que, ebrios, quedan retenidos durante varios días antes de ser embarcados en los barcos pesqueros. Otros ejemplos se refieren a trabajadores a quienes se ofrecen comida, bebida y/o servicios sexuales, y se pasa después una factura que no pueden pagar. Para saldar sus deudas, estos trabajadores no tienen finalmente más remedio que aceptar el trabajo que se les ofrece en la embarcación pesquera.

ii) **Corrupción**

16. Las organizaciones querellantes también destacan el vínculo que existe entre la trata y la corrupción generalizada de los funcionarios del Estado. Citan, a modo de ejemplo, el puerto de Kantang, donde una compleja banda organizada de traficantes de personas tortura e incluso liquida a los trabajadores migrantes que intentan huir, para desalentar con el ejemplo toda tentativa de fuga. Esta banda tuvo, al parecer, la oportunidad de prosperar al amparo y con la protección de funcionarios locales. Las organizaciones querellantes observan que apenas el Gobierno ha actuado para sancionar a los funcionarios cómplices en estas actividades de trata. De hecho, los funcionarios que denunciaron casos de corrupción se vieron obligados a huir del país para no ser imputados por difamación, cargo utilizado para neutralizar a quienes cuentan lo que saben de las actividades de trata. Hay constancia de actos de acoso y amenaza a testigos citados a declarar en juicios de funcionarios públicos implicados en delitos de trata, que finalmente no fueron gravemente sancionados.

iii) **Ausencia de contratos de trabajo**

17. Las organizaciones querellantes informan acerca de pescadores que reciben ofertas de trabajo, pero con quienes no se firma el contrato correspondiente. Los vagos acuerdos verbales sellados no suelen permitir a estos pescadores conocer sus tareas ni la retribución que percibirán por realizarlas. Hay constancia de que, cuando existe un contrato, ha mediado coacción.

iv) **Trata de personas**

18. Las organizaciones querellantes también facilitan varios ejemplos de pescadores víctimas de trata retenidos en embarcaciones de manera indefinida o trasbordados a otros barcos de pesca. En 2015 se rescató a ocho pescadores que formaban parte de un grupo más grande de trabajadores forzosos transportados desde Tailandia para su ulterior traslado a distintas embarcaciones pesqueras. Las organizaciones querellantes alegan que también se vendió a varios migrantes *rohingyas* sometidos a trata en campamentos ubicados en la selva para que trabajasen en embarcaciones pesqueras tailandesas. Asimismo, destacan el elevado número de personas sometidas a la trata de forma reiterada, y se estima que el tiempo medio que los pescadores quedan sometidos a trata es de un año y nueve meses.

3. Prácticas de empleo, y condiciones de trabajo y de vida

i) **Retención de documentos de identidad**

19. Las organizaciones querellantes alegan que la mayoría de los pescadores jamás han tenido documento de identidad de la gente de mar o bien, cuando lo tienen, es porque el documento

les ha sido expedido de manera fraudulenta. Al ser normalmente éstos los únicos documentos de viaje de los pescadores migrantes y tailandeses que faenan en aguas extranjeras, su retención por el empleador impide de hecho que estos trabajadores abandonen la embarcación. Según las organizaciones querellantes, los empleadores suelen quedarse con los documentos de identidad en cuanto los trabajadores llegan a bordo. Después se niegan a restituirlos o a facilitar los documentos necesarios para que estos trabajadores tengan libertad de circulación. Estas prácticas constituyen un medio de coacción prohibido en virtud del Convenio núm. 29.

ii) Impago de los salarios

20. Las organizaciones querellantes declaran que la retribución de los trabajadores del sector pesquero tailandés puede revestir diversas formas. Una cuota de la captura, un salario mensual, o una combinación de ambos tipos de contraprestación. Lo que éstos perciben varía considerablemente y no refleja las promesas iniciales (el salario medio varía entre 4 500 (113 euros) y 10 000 bahts tailandeses (250 euros). Las retenciones y las deducciones salariales no autorizadas son también prácticas habituales en el sector. Las organizaciones querellantes indican además que los pescadores trabajan en condiciones de explotación, como jornadas excesivamente largas (turnos de hasta veinte horas diarias durante toda una semana); la ausencia de equipo médico, medicinas y alimentos a bordo, y malas condiciones de vida. Las organizaciones querellantes destacan que si bien estas condiciones no son de por sí constitutivas de trabajo forzoso, sí cabe afirmar que impone un trabajo forzoso el empleador que explota deliberadamente la vulnerabilidad de los trabajadores en situación irregular y aislados en el mar para imponerles las condiciones laborales más extremas.

iii) Violencia física

21. Además, las organizaciones querellantes declaran que en el sector pesquero es frecuente el recurso a amenazas y a la violencia física y/o psicológica. Comunican que más del 65 por ciento de los pescadores han sufrido malos tratos físicos y que muchos han sido testigos de suicidios y asesinatos. Las organizaciones querellantes subrayan que la amenaza de actos de violencia a bordo, agravada por el aislamiento de los trabajadores en alta mar y la ausencia de autoridad para hacer respetar la ley, es un indicador más de trabajo forzoso.

4. Ausencia de mecanismos de queja eficaces

22. Las organizaciones querellantes señalan que, si bien los pescadores están hoy legitimados para presentar reclamaciones en virtud de la Ley de Protección de los Trabajadores de 1998, mediante un formulario prescrito por las autoridades, no es realista esperar que los trabajadores migrantes las expresen en tailandés. También declaran que no existen mecanismos de queja eficaces para las víctimas de trata, que suelen tropezar con obstáculos múltiples, como i) la ineficacia de los sistema de identificación y repatriación de las víctimas de trata; ii) la ausencia de información sobre las medidas destinadas a evitar que las víctimas de trata vuelvan a caer en situaciones similares, y iii) las dilaciones procesales destinadas a desalentar toda acción contra los traficantes. Si bien los refugios que el Gobierno habilita para las víctimas de estas prácticas son importantes con miras a su reintegración, no existen pruebas suficientes de que logren impedir que estas personas caigan nuevamente en manos de traficantes.

5. Ineficacia de los mecanismos de garantía de la legalidad

23. Las organizaciones querellantes alegan que la clave del problema sigue radicando en la inspección del trabajo y en la aplicación efectiva de las medidas de protección existentes. El nuevo régimen de inspección, instaurado en 2015, resulta insuficiente para erradicar el

trabajo forzoso del sector pesquero de Tailandia. También alegan que, si bien el Gobierno pretende haber efectuado más de 100 000 inspecciones entre junio y octubre de 2015, algunos de los peores infractores conocidos no fueron inspeccionados correctamente. La ausencia de intérpretes también frustra los objetivos de toda inspección, pues los inspectores no pueden comunicarse con los tripulantes, que en su mayoría son migrantes. Además, si bien los pescadores están hoy legitimados para presentar reclamaciones en virtud de la Ley de Protección de los Trabajadores de 1998, mediante un formulario prescrito por las autoridades, no es realista esperar que los trabajadores migrantes las expresen en tailandés. Finalmente, las organizaciones querellantes añaden que el nuevo régimen legal aplicable a las condiciones de trabajo en la industria pesquera sigue permitiendo a los empleadores explotar deliberadamente la vulnerabilidad de los trabajadores para imponerles las condiciones laborales más extremas. Estas deficiencias del ordenamiento jurídico siguen facilitando la imposición del trabajo forzoso.

6. Impunidad

24. Las organizaciones querellantes indican que pocos casos de trabajo forzoso o trata de personas con fines de explotación laboral son de hecho juzgados. Indican, por ejemplo, que en 2011 se dieron 83 casos de nacionales tailandeses forzados o engañados para trabajar a bordo de embarcaciones de pesca durante varios meses o incluso años seguidos, de forma que terminaron sumidos en situaciones de precariedad. Otros ejemplos se refieren a organizaciones de protección de los trabajadores que se vieron obligadas a pagar las deudas de los pescadores que ellas mismas habían rescatado. Los infractores no fueron sancionados por ello.

B. Respuesta del Gobierno

25. En su comunicación escrita de fecha 30 de junio de 2016, el Gobierno facilita información relativa a los siguientes puntos: el marco jurídico nacional aplicable en el sector de la pesca; los mecanismos para velar por la observancia de la legislación; las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, y la protección y la asistencia que se presta a las víctimas de la trata.

1. Marco jurídico nacional

i) Legislación en vigor

26. En relación con los alegatos relativos a la existencia de importantes lagunas en la legislación y en la práctica que dejan expuestos a los pescadores a prácticas de trabajo forzoso y de trata, el Gobierno indica que ha introducido modificaciones en la legislación y que recientemente ha promulgado numerosas leyes y reglamentos en la materia que prestan particular atención a: 1) las víctimas, que, de conformidad con la legislación, deben gozar de completa protección, independientemente del sector de actividad en el que trabajen y de la situación en la que se encuentren, y 2) las sanciones en vigor, que deben ser más severas para disuadir de la comisión de infracciones. A este respecto, el Gobierno se remite a los instrumentos legislativos que se citan a continuación.

27. La segunda enmienda de la Ley de Lucha contra la Trata de Personas de 2558 E.B. (2015), que entró en vigor el 29 de abril de 2015. El Gobierno señala que con esta enmienda se trata de alentar una mayor colaboración por parte de los ciudadanos para que denuncien a las autoridades los casos de trata de los que puedan tener conocimiento (artículo 3), así como de endurecer las sanciones aplicables a las personas jurídicas que infrinjan esta ley (artículo 6), incluida, entre otras, la imposición del cierre temporal de la empresa o el cese temporal de sus actividades.

28. El Real decreto sobre la industria pesquera de 2558 E.B. (2015), que entró en vigor el 14 de noviembre de 2015. El Gobierno indica que en virtud del artículo 129 de este Real decreto, toda persona que explote una embarcación de pesca comercial sin contar con la licencia pertinente será sancionada con una multa de entre 100 000 y 30 millones de bahts tailandeses (entre 2 840 y 852 000 dólares de los Estados Unidos). Además, en virtud de la Ley de Fábricas, se prohíbe a toda persona que explote una fábrica y que se dedique a actividades relacionadas con animales acuáticos realizar contrataciones de trabajadores si ello entraña la violación de la legislación relativa a la protección de los trabajadores o de la legislación sobre contratación de trabajadores extranjeros. En caso de contravención de este Real decreto (artículo 124), se impondrá una sanción consistente en el cierre de la fábrica y la revocación de la licencia de explotación, además de una multa de entre 400 000 y 800 000 bahts tailandeses (entre 11 323 y 22 660 dólares de los Estados Unidos) por cada trabajador empleado ilegalmente.
29. En virtud de la orden del Ministerio del Interior, de fecha 29 de marzo de 2016, los trabajadores migrantes que sean testigos o víctimas de casos de trata podrán prolongar su estancia en Tailandia por un período máximo de un año. Si en ese plazo los casos no han quedado resueltos, los permisos de estancia podrán prorrogarse otro año más. Los trabajadores migrantes testigos o víctimas de casos de trata están autorizados a trabajar, de conformidad con lo dispuesto en la resolución del Consejo de Ministros, de fecha 15 de marzo de 2016.
30. La Ley de Enjuiciamiento Penal para los Casos de Trata de Personas de 2559 E.B. (2016), que entró en vigor el 25 de mayo de 2016. El Gobierno indica que esta ley tiene por objeto agilizar los procedimientos jurídicos a fin de que los enjuiciamientos de los casos de trata sean más eficaces e imparciales.
31. El reglamento ministerial relativo a los lugares de trabajo en los que está prohibido emplear a menores de 18 años de 2559 E.B. (2016), que entró en vigor el 15 de enero de 2016. El Gobierno señala que en este reglamento se dispone la ampliación de la lista de lugares de trabajo en los que está prohibido emplear a menores de 18 años con la inclusión de las fábricas del sector pesquero y las empresas de transformación de los productos de la pesca.

ii) Revisiones en curso de la legislación

32. El Gobierno indica que está fortaleciendo su ordenamiento jurídico por lo que concierne a las cuestiones de los trabajadores migrantes y del trabajo infantil. El Consejo de Ministros ha aprobado un proyecto de ley mediante el Real decreto sobre contratación de trabajadores migrantes en Tailandia, que la Oficina del Consejo de Estado examina actualmente antes de su entrada en vigor. Este proyecto de ley tiene por objeto eliminar las prácticas de intermediarios ilegales y sin escrúpulos que contratan a trabajadores en los países vecinos para que laboren en Tailandia, y que abren la vía a la trata de personas. Según señala el Gobierno, el Real decreto establece los condiciones que deben cumplir los intermediarios autorizados para operar legalmente, entre otras, la de ser personas jurídicas dotadas con un capital inicial igual o superior a 1 millón de bahts tailandeses (28 381 dólares de los Estados Unidos) así como otros 5 millones de bahts tailandeses (141 903 dólares de los Estados Unidos) en concepto de garantía, requerida para poder abonar indemnizaciones a los clientes (empleadores o trabajadores) en caso de incumplimiento de los contratos de trabajo. Este instrumento dispone también que todas las comisiones de contratación deberán ser asumidas únicamente por los empleadores, y prevé la imposición a los infractores de una pena de entre tres y diez años de prisión o una multa de entre 60 000 y 200 000 bahts tailandeses (entre 1 703 y 5 677 dólares de los Estados Unidos), o ambas sanciones.
33. El Gobierno también se ha referido a un proyecto de enmienda a la Ley de Protección de los Trabajadores (revisión de la Ley de Protección de los Trabajadores de 2541 E.B. (1998)),

que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de abril de 2016 y que actualmente está siendo examinado por la Asamblea Legislativa Nacional. Tiene por objeto endurecer las sanciones en los casos de infracción relacionada con el trabajo infantil, así como la prohibición de que los niños realicen trabajos peligrosos.

2. Mecanismo de aplicación de la ley

34. Por lo que atañe a los alegatos de las organizaciones querellantes relativos a problemas relacionados con la ineficacia de la inspección del trabajo y la necesidad de reforzar las medidas de protección vigentes, el Gobierno reconoce la existencia de una serie de leyes que han quedado obsoletas por no permitir hacer frente adecuadamente a situaciones de trabajo forzoso en el sector de la pesca. Por consiguiente, el Gobierno ha revisado el marco jurídico en vigor y ha elaborado nuevos instrumentos legislativos centrados en cuatro esferas: *a)* el sistema de inspección del trabajo; *b)* el endurecimiento de las penas previstas para los infractores; *c)* la prevención de las actividades ilegales de los intermediarios y las agencias de contratación, y *d)* la instauración de un sistema de vigilancia de las embarcaciones.

i) Inspección del trabajo

35. El Gobierno indica que la inspección del trabajo se rige por la Ley de Protección de los Trabajadores (núm. 2) de 2551 E.B. (2008) y es competencia del Departamento de Protección y Bienestar de los Trabajadores. Este departamento se encarga de inspeccionar las condiciones de trabajo y empleo en los establecimientos de todos los sectores de actividad. La inspección de las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores migrantes es también uno de los cometidos de los inspectores del trabajo adscritos a los centros provinciales del departamento en todo el territorio nacional. El Gobierno señala asimismo que, aun cuando la Ley de Protección de los Trabajadores de 2008 no prevé disposiciones que confieran a los inspectores del trabajo el mandato de realizar inspecciones para detectar prácticas de trabajo forzoso o de trata de personas, ya que esta tarea compete al Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana, los inspectores del trabajo están encargados de denunciar los casos de explotación laboral o de trata a las autoridades competentes, con el fin de que los infractores puedan ser llevados ante la justicia. Según informa el Gobierno, actualmente el Departamento de Protección y Bienestar de los Trabajadores cuenta con 565 inspectores del trabajo debidamente autorizados y con 229 empleados temporales que colaboran en las tareas de inspección laboral.

36. Por lo que respecta a la inspección del trabajo en el sector de la pesca, el Gobierno destaca, entre las medidas adoptadas para prevenir el trabajo forzoso y la trata en este sector, el establecimiento de equipos de inspección multidisciplinarios a bordo de las embarcaciones pesqueras. Indica que el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima, integrado por representantes de la Armada Real de Tailandia, la División de Policía Marítima del Departamento de Asuntos Marítimos y el Departamento de Pesca, entre otros organismos, se encarga de proporcionar recursos, mano de obra y equipo para las inspecciones, así como de realizar inspecciones a bordo de las embarcaciones. El Departamento de Protección y Bienestar de los Trabajadores se ocupa de verificar los contratos de trabajo y las listas de tripulantes y el Departamento de Empleo de examinar los documentos de inscripción de los trabajadores. Según señala el Gobierno, los equipos multidisciplinarios tienen por mandato velar por la observancia de la ley, inspeccionar las condiciones de trabajo y de empleo, garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, y entrevistarse con los trabajadores marítimos para que eludan los riesgos de engaño, trabajo forzoso, servidumbre por deudas y trata a los que se exponen en el sector de la pesca. En el marco de las inspecciones que llevan a cabo los equipos multidisciplinarios en las embarcaciones de pesca se agradece la cooperación del sector privado para acabar con la explotación laboral.

- 37.** Asimismo, el Gobierno facilita datos estadísticos sobre los resultados de las inspecciones de las embarcaciones de pesca. Según esos datos, en el período comprendido entre el 1.º de mayo de 2015 y el 31 de mayo de 2016 se inspeccionaron un total de 6 486 embarcaciones que navegaban en aguas territoriales tailandesas. Se determinó que 287 embarcaciones habían incurrido en infracciones de la ley; además, 584 personas fueron imputadas. El Gobierno añade que los equipos de inspección multidisciplinarios y los organismos encargados de hacer cumplir la ley proceden también a inspeccionar las fábricas de transformación de los productos de la pesca con el fin de proteger a los trabajadores y luchar contra las prácticas ilegales y desleales en materia de empleo y el trabajo forzoso en el sector de la pesca.
- 38.** Por último, el Gobierno hace hincapié en que los inspectores del trabajo han recibido formación para mejorar sus conocimientos y su comprensión del trabajo forzoso y la servidumbre por deudas. A este respecto, el Departamento de Protección y Bienestar de los Trabajadores, en cooperación con el Centro de Mando para la Lucha contra la Pesca Ilegal y la OIT, ha elaborado un programa de formación específicamente destinado a los inspectores del trabajo con objeto de reforzar su capacidad de inspección en los sectores de riesgo (*Training for Labour Inspectors: Enhancement of Inspection Capacity in the Industry at Risk*). Desde 2014, 497 funcionarios del Centro de Mando, el Ministerio de Trabajo, la División de Policía Marítima, el Departamento de Asuntos Pesqueros, el Departamento de Asuntos Marítimos y el Departamento de Aduanas han recibido formación en el marco de este programa.

ii) Sanciones

- 39.** El Gobierno se remite al Real decreto sobre la industria pesquera, de 2015, en el cual se señalan las sanciones, que incluyen desde multas hasta penas de prisión, aplicables a los empleadores que contratan a trabajadores migrantes sin permiso de trabajo (multas de entre 400 000 y 800 000 bahts tailandeses — entre 11 323 y 22 660 dólares de los Estados Unidos — por trabajador) o que contratan a trabajadores ilegales (si lo hacen de manera reiterada, se les podrá sancionar con pena de prisión, además del cierre del negocio). El Gobierno indica también que se está elaborando un proyecto de enmienda de la Ley de Protección de los Trabajadores de 2008 (revisión de la Ley de Protección de los Trabajadores de 2541 E.B. (1998)) que prevé un endurecimiento de las sanciones por infracciones relacionadas con el trabajo infantil. Las modificaciones de la ley se refieren a los trabajos peligrosos, a los lugares de trabajo prohibidos para menores de 18 años, y al establecimiento de una edad mínima para los niños que trabajan en los sectores de la agricultura y la pesca marítima. La enmienda de la ley tiene por objeto imponer sanciones disuasorias, en particular elevando la cuantía de las multas aplicadas y el número de años de las penas de prisión.
- 40.** Se han establecido más sanciones en la legislación laboral. Por ejemplo, las personas que infrinjan la Ley sobre los Trabajadores Extranjeros de 2551 E.B. (2008) podrán ser sancionadas con multas de hasta 100 000 bahts tailandeses (2 840 dólares de los Estados Unidos). Además, de conformidad con la segunda enmienda de la Ley de Lucha contra la Trata de Personas de 2558 E.B. (2015), se han endurecido las sanciones previstas para los delitos relativos a la trata, de forma que se prevé la imposición de una pena de prisión de hasta veinte años si la víctima sufre lesiones graves y de una pena de cadena perpetua o la pena capital si se causa la muerte de la víctima.

iii) Vigilancia de los intermediarios y las agencias de contratación

- 41.** El Gobierno indica que ha puesto en marcha un sistema riguroso de supervisión del trabajo con arreglo al cual se exige a las agencias de contratación que entreguen una fianza de 100 000 bahts tailandeses (2 840 dólares de los Estados Unidos) al Departamento de Empleo como garantía para la seguridad de los trabajadores. Al 31 de mayo de 2016, había

376 agencias de contratación titulares de licencias otorgadas por el Departamento de Empleo que prestaban servicios a los trabajadores migrantes. Entre febrero y marzo de 2015, el Departamento de Empleo inspeccionó 119 agencias de contratación y en ningún caso encontró indicios de explotación laboral. Asimismo, se ha elaborado un proyecto de real decreto relativo a las normas aplicables a la utilización de trabajadores migrantes por empleadores en Tailandia con objeto de impedir las actividades de intermediarios y agencias de contratación ilegales que introducen trabajadores extranjeros en el país contraviniendo la ley. Con este instrumento se trata de prevenir la contratación ilegal de trabajadores migrantes y, con ese fin, se han limitado las posibilidades de contratación a dos modalidades únicamente, a saber: la contratación directa por el empleador y la contratación a través de agencias debidamente autorizadas.

42. Por último, con respecto a los alegatos relativos a las deducciones salariales no autorizadas, el Gobierno cuenta con dos instrumentos, la Ley de Contratación y Protección de los Solicitantes de Empleo de 2528 E.B. y la orden ministerial relativa al cobro de comisiones por los servicios prestados a los solicitantes de empleo de 2547 E.B., que prohíben a las agencias de contratación recibir dinero u objetos de valor por un monto superior al 25 por ciento del primer mes de salario del trabajador, además de las comisiones y otros gastos por los servicios. Si la agencia de contratación o el empleador contravienen esa prohibición, el trabajador afectado tendrá derecho a interponer una denuncia.

3. Condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes

i) Inscripción de los trabajadores migrantes en el sector de la pesca y mejora del sistema de contratación

43. El Gobierno destaca que hay 2,43 millones de trabajadores migrantes en situación regular en Tailandia, entre ellos 710 540 ciudadanos de Camboya, 228 585 de la República Democrática Popular Lao y 1 492 212 de Myanmar, que en su mayoría trabajan en el sector de la pesca y de la transformación de los productos de la pesca. Existe además un elevado número de migrantes en situación irregular, procedentes de los tres países vecinos, que también trabajan en el sector de la pesca. A fin de garantizar la regularización de estos migrantes indocumentados, el Gobierno indica que señaló un plazo especial (del 2 de noviembre de 2015 al 30 de enero de 2016) para que los trabajadores migrantes procedentes de Camboya, la República Democrática Popular Lao y Myanmar que trabajan en el sector de la pesca en 22 provincias costeras del país pudieran inscribirse legalmente. En 2016, ese plazo se prorrogó seis meses. Los migrantes inscritos reciben un permiso de trabajo vigente desde la fecha de la inscripción hasta el 31 de enero de 2017. Los trabajadores migrantes en el sector de la transformación de los productos de la pesca también se han beneficiado de esta iniciativa y han obtenido permisos de trabajo válidos.

44. El Gobierno indica además que está tratando de mejorar el proceso de contratación de trabajadores migrantes y, para ello, colabora estrechamente con los países de origen de los trabajadores con el fin de impedir la entrada ilegal de trabajadores y las prácticas de los intermediarios ilegales. A este respecto, se han firmado con los países de origen de los trabajadores varios memorandos de entendimiento que abarcan, entre otras cuestiones, asuntos laborales, el desarrollo de las competencias profesionales y la cobertura de la seguridad social.

ii) Mejora de las condiciones de trabajo

45. El Gobierno destaca que desde que comenzó a aplicarse la política destinada a eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se ha incrementado el número de actividades de inspección, que se ajustan principalmente a dos tipos de procedimiento: 1) inspecciones que realizan los centros de control portuario de entradas y salidas de embarcaciones, y

2) inspecciones que realizan los equipos multidisciplinarios a bordo de las embarcaciones. El Gobierno añade que, por lo que respecta a las condiciones de trabajo en el sector de la transformación de los productos de la pesca, que abarca tanto grandes empresas como pequeñas empresas, la principal dificultad con la que tropiezan los inspectores del trabajo es la de acceder a las pequeñas empresas para mejorar la protección del empleo y las condiciones de trabajo.

46. Asimismo, el Gobierno indica que el reglamento ministerial relativo a la protección de los trabajadores en el sector de la pesca marítima de 2557 E.B. (2014) preceptúa lo siguiente: la prohibición del empleo de menores de 18 años a bordo de embarcaciones de pesca y en fábricas de transformación de productos de la pesca, la obligación de estipular las horas de descanso, la obligación de suscribir contratos por escrito (que estarán redactados en los idiomas oficiales de los tres países vecinos), la presentación de informes al inspector del trabajo, la fijación del salario mínimo y el establecimiento de vacaciones anuales, unas condiciones más estrictas cuando dejen a los trabajadores a bordo, y unas condiciones mínimas de vida digna y de bienestar. En virtud del reglamento ministerial (del Ministerio de Agricultura y Cooperativas) relativo al sistema de seguridad, higiene y bienestar para la gente de mar, de 2016, el dueño de la embarcación o el empleador velará por que los pescadores que por primera vez trabajan a bordo sean objeto de un reconocimiento médico. Se realizarán exámenes médicos regularmente, al menos una vez al año.

iii) Autorización para cambiar de empleador

47. Por otra parte, el Gobierno indica que, a diferencia de los trabajadores migrantes de otros sectores, los trabajadores migrantes del sector pesquero y de la transformación de los productos de la pesca tienen derecho a cambiar de empleador dentro de la misma empresa o industria en cualquier momento y sin restricción de la esfera de actividad. Por ejemplo, al 25 de mayo de 2016, 8 709 trabajadores migrantes habían sido autorizados a cambiar de empleador en el sector de la pesca y otros 4 018 habían sido autorizados a cambiar de empleador en el sector de la transformación de los productos de la pesca.

4. Acceso a mecanismos de presentación de quejas

48. Por lo que respecta a los alegatos relativos a la vulnerabilidad de los pescadores migrantes que tienen dificultad para comunicarse con los funcionarios públicos debido a la barrera del idioma, el Gobierno hace hincapié en las diversas medidas que se han adoptado a ese respecto. Por ejemplo, en el plazo de un año, el Departamento de Protección y Bienestar de los Trabajadores pasó de tener 19 intérpretes (en 2015) a 21 intérpretes (en 2016). Además, los centros y las líneas de atención telefónica disponen actualmente de más servicios lingüísticos y cuentan con operadores que hablan jemer, laosiano y birmano. Asimismo, documentos oficiales como formularios de presentación de quejas, folletos y volantes se editan actualmente en esos tres idiomas. El Gobierno indica también que se han establecido líneas y centros telefónicos de asistencia, aplicaciones para dispositivos móviles y parámetros específicos en la aplicación Skype para prestar asistencia a los pescadores que se enfrentan a dificultades. También se han establecido oficinas locales en el Ministerio de Trabajo y centros de presentación de quejas en el Ministerio de Interior y en locales de varias ONG en las 76 provincias del país. Recientemente se ha adoptado un nuevo servicio consistente en una aplicación para móviles que permite presentar quejas en seis idiomas: jemer, laosiano, birmano, vietnamita, inglés y tailandés.

5. *Prevención, protección y asistencia para las víctimas de la trata*

- 49.** Por lo que respecta a los alegatos relativos a la ausencia de medidas prácticas de prevención, protección y asistencia a las víctimas de la trata, el Gobierno indica que el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana ha dado prioridad a las medidas de prevención al proporcionar a las víctimas de trata información útil y necesaria antes de su regreso al país de origen a fin de evitar que puedan convertirse nuevamente en víctimas de esas prácticas. Asimismo, el Gobierno indica que se han puesto en marcha campañas de sensibilización sobre este problema. Se han establecido 1 300 líneas telefónicas en las que pueden denunciarse de forma inmediata presuntos casos o incidentes relacionados con la trata de personas.
- 50.** El Gobierno indica también que, en 2015, el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana prestó ayuda y protección a 471 víctimas de trata. Estas personas viven actualmente en el centro de protección social para las víctimas de la trata, que es un refugio gestionado por el propio Ministerio. De esas 471 personas, 324 son víctimas de trata con fines de trabajo forzoso (32 tailandeses y 292 ciudadanos extranjeros).
- 51.** Por otro lado, se han hecho esfuerzos considerables para ayudar a los tripulantes de embarcaciones pesqueras tailandesas retenidos en Indonesia. Desde octubre de 2014, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana, el Ministerio de Trabajo y la policía real de Tailandia colaboran con el Gobierno de Indonesia con el objetivo de que esas personas puedan regresar a Tailandia. Además, el Gobierno de Tailandia otorga gran importancia a la política de identificación de las víctimas, conforme a las normas internacionales basadas en el principio de los derechos humanos. En el período comprendido entre octubre de 2014 y mayo de 2016, un total de 1 494 tripulantes de embarcaciones pesqueras tailandesas que estaban retenidos han retornado a Tailandia. Tras un proceso de identificación, se consideró que 53 habían sido víctimas de trata. Los organismos públicos competentes les brindaron protección desde el momento de su retorno y hasta su posterior repatriación. El Gobierno indica también que el Fondo de Lucha contra la Trata y el sector privado prestan ayuda para la repatriación de las víctimas. Las víctimas repatriadas son acompañadas durante todo el viaje por agentes de policía y trabajadores sociales. Una vez de regreso en sus respectivos países, organizaciones internacionales y del sector público del país de origen realizan un seguimiento de los casos y presentan informes al respecto en las reuniones dedicadas a esos casos.

III. Conclusiones del Comité

- 52.** El Comité observa que en la reclamación se plantean dos grandes grupos de alegatos en relación con la observancia del Convenio núm. 29. El primero de ellos se refiere a la situación de los trabajadores a bordo de embarcaciones de pesca tailandesas, en particular de los migrantes, los cuales, dada la naturaleza del trabajo en el sector pesquero, en el que en ocasiones se dan prácticas laborales abusivas, pueden verse expuestos al trabajo forzoso y la trata de personas. El segundo guarda relación con la responsabilidad del Estado de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), adoptando las medidas necesarias para combatir todas las formas de trabajo forzoso y garantizar que la imposición del trabajo forzoso sea objeto de sanciones penales. El Comité toma nota de que las cuestiones planteadas en la reclamación están relacionadas con lo dispuesto en los artículos 1, 1), 2, 1) y 25 del Convenio.
- 53.** Al ratificar el Convenio, los Estados se comprometen a actuar de manera concreta para acabar con todas las formas de trabajo forzoso, en particular, a tomar medidas, en la legislación y en la práctica, para garantizar que no se tolere forma alguna de trabajo forzoso

en su territorio, en el plazo más breve posible. Asimismo, los Estados tienen la obligación de castigar la imposición de trabajo forzoso como delito penal y de aplicar la ley con rigor. El Comité observa que las organizaciones querellantes hacen referencia a los tres elementos del trabajo forzoso que se definen en el artículo 2, 1) del Convenio: imposición de un trabajo o servicio, ausencia de ofrecimiento voluntario (consentimiento) y amenaza de una pena. También hacen referencia a los indicadores de la OIT sobre trabajo forzoso, como el abuso de una situación de vulnerabilidad, las condiciones de trabajo y de vida no decentes y el número excesivo de horas extraordinarias. Asimismo, el Comité toma nota de que el Gobierno ha hecho hincapié en su compromiso de cumplir el Convenio y destacado que ha seguido aplicando diversas medidas destinadas a eliminar el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de trabajo forzoso.

54. A fin de analizar la información proporcionada por las organizaciones querellantes y evaluar las medidas tomadas por el Gobierno para aplicar el Convenio a los trabajadores del sector pesquero, el Comité examinará el marco jurídico nacional que regula las prácticas de empleo y las condiciones de trabajo de los pescadores a bordo de las embarcaciones de pesca tailandesas, así como la forma en que se aplica ese marco en la práctica.

A. Marco jurídico nacional

55. El Comité observa que las organizaciones querellantes alegan que sigue habiendo importantes lagunas en la legislación y en la práctica, que hacen que los pescadores se vean expuestos al trabajo forzoso y la trata de personas. A las organizaciones querellantes les preocupa especialmente la mala regulación de la contratación, que favorece la imposición del trabajo forzoso, al impedir que los pescadores abandonen relaciones de empleo abusivas. El Gobierno subraya que recientemente ha revisado y aprobado numerosas disposiciones legislativas que proporcionan las garantías necesarias para prevenir y combatir las situaciones de trabajo forzoso, así como las de trabajo infantil y trata de personas en el sector pesquero.
56. El Comité toma nota de que tanto las organizaciones querellantes como el Gobierno hacen referencia a diversos textos legislativos aplicables al sector de la pesca, como el Real decreto sobre la industria pesquera (2015) y el reglamento ministerial relativo a la protección de los trabajadores en el sector de la pesca marítima de 2557 E.B. (2014). El Comité observa que las organizaciones querellantes, si bien acogen favorablemente la adopción de estas disposiciones legislativas, señalan algunas cuestiones que les preocupan en relación con: 1) las prácticas de contratación y 2) las prácticas de empleo.

1. Prácticas de contratación

i) Intermediarios y comisiones de contratación

57. El Comité toma nota de los alegatos de las organizaciones querellantes según los cuales la contratación de pescadores, sobre todo de trabajadores migrantes procedentes de Myanmar, Camboya y la República Democrática Popular Lao, suele estar gestionada por intermediarios sin escrúpulos. El Comité toma nota de los diversos ejemplos facilitados por esas organizaciones sobre intermediarios que han atraído a los pescadores con promesas de trabajo falsas y engaños sobre las condiciones laborales. Asimismo, toma nota de que las organizaciones querellantes han citado casos en los que, al parecer, los trabajadores migrantes han pagado a los intermediarios unas comisiones de contratación exorbitantes y en que se han deducido comisiones de contratación del salario mensual del trabajador.
58. El Comité constata la indicación del Gobierno de que está reforzando su marco jurídico en relación con los trabajadores migrantes y de que se ha aprobado un proyecto de ley, el Real

decreto relativo a la contratación de trabajadores migrantes en el reino (Ley de Contratación de Trabajadores Migrantes), cuyo objetivo es prevenir la contratación ilegal de trabajadores migrantes, estableciendo que esos trabajadores sean contratados directamente por los empleadores o a través de agencias de contratación autorizadas. El Comité observa además la indicación del Gobierno de que el proyecto de ley estipula los requisitos concretos que han de cumplir los intermediarios para desarrollar su actividad de forma legal. Asimismo, según el Gobierno, el proyecto de ley de contratación de trabajadores migrantes exige que todas las comisiones de contratación sean abonadas por los empleadores y prevé una pena de reclusión (de tres a diez años), así como una multa, en caso de incumplimiento de esa disposición.

59. Por lo que respecta al marco legal que regula el proceso de contratación, el Comité observa que la Ley de Contratación y Protección de los Solicitantes de Empleo (1985) es el principal instrumento legislativo que reglamenta las prácticas de contratación de las agencias de colocación privadas y garantiza protección jurídica a los solicitantes de empleo. No obstante, observa que esa ley no contiene disposiciones concretas sobre la protección de los trabajadores migrantes durante el proceso de contratación ni prevé procedimientos para regular la actividad de los intermediarios, las agencias de subcontratación y las agencias de empleo que proporcionan trabajadores migrantes. Además, la ley de 1985 no contiene disposiciones relativas al pago de comisiones de contratación por los trabajadores.

60. El Comité destaca que la participación de intermediarios en el proceso de contratación de los pescadores migrantes puede acentuar la vulnerabilidad de éstos y conducirlos a situaciones próximas al trabajo forzoso y la trata de personas. El Comité considera también que el pago de comisiones de contratación por parte de los trabajadores migrantes es un problema grave y muy común, que lleva a los trabajadores a endeudarse y aumenta su vulnerabilidad. *Así, pues, el Comité urge al Gobierno a que colabore activamente con los países de origen con miras a regular el uso de intermediarios, agencias de subcontratación y agencias de empleo en los Estados de origen de los trabajadores migrantes. Además, urge al Gobierno a que apruebe sin más demora el Real decreto relativo a la Ley de Contratación de Trabajadores Migrantes y a que tome medidas para asegurar que su aplicación impida la contratación ilegal de pescadores migrantes. El Comité espera también que esa ley proporcione los mecanismos adecuados para proteger a los pescadores migrantes frente a las prácticas de contratación engañosas y coercitivas. Asimismo, urge al Gobierno a tomar las medidas necesarias para garantizar la aplicación efectiva de la ley, una vez sea aprobada.*

ii) Sustitución de contratos

61. El Comité observa que, según los alegatos de las organizaciones querellantes, la mayoría de los pescadores no tiene ningún tipo de contrato de trabajo por escrito. Al parecer, en los casos en que existe un contrato, éste se ha firmado bajo coacción. El Comité toma nota de la referencia hecha por el Gobierno al reglamento ministerial de 2014, en virtud del cual los pescadores deben firmar un contrato escrito en los idiomas oficiales de los tres países vecinos. Observa además que otras disposiciones pertinentes, como las relativas al salario mínimo, la terminación de la relación de trabajo, la presentación de quejas y la inspección del trabajo, se recogen en la Ley de Protección de los Trabajadores de 1998. *Reconociendo que esas disposiciones pueden contribuir a proteger a los trabajadores contra el riesgo de sustitución de contratos, el Comité urge al Gobierno a que adopte las medidas oportunas para garantizar su aplicación efectiva, entre otras cosas, mediante el establecimiento de sanciones adecuadas y disuasorias. Además, dada la naturaleza del trabajo realizado a bordo de las embarcaciones de pesca, el Comité anima también al Gobierno a establecer procedimientos para garantizar que las autoridades competentes lleven un registro de los contratos firmados y verifiquen que éstos se ajustan a la oferta de empleo inicial aceptada por el trabajador.*

iii) Corrupción

62. El Comité toma nota de los alegatos referentes a la corrupción de los funcionarios en el proceso de contratación. El Comité lamenta profundamente que el Gobierno no aporte información alguna a ese respecto. El Comité considera que la corrupción de los funcionarios públicos puede crear un clima de impunidad que agudice la vulnerabilidad de los pescadores migrantes y entorpezca seriamente la identificación de las víctimas de trabajo forzoso y trata. *El Comité espera que el Gobierno vele por que los funcionarios públicos cómplices de los traficantes de personas sean enjuiciados y por que se impongan sanciones suficientemente eficaces y disuasorias, y pide al Gobierno que tome medidas urgentes al respecto.*

iv) Trata de personas

63. En lo que se refiere a los alegatos de trata de nacionales tailandeses y de migrantes de Myanmar, Camboya y la República Democrática Popular Lao para fines de explotación laboral, el Comité toma nota de que el Gobierno ha adoptado una serie de medidas para prevenir la trata e identificar mejor a las víctimas. A este respecto, la Ley de Lucha contra la Trata de Personas de 2008 tipifica como delito todas las formas de trata y señala con carácter específico la aplicación de sanciones penales rigurosas a los infractores. El Comité observa que el Gobierno ha organizado campañas de sensibilización destinadas al público en general y establecido 1 300 líneas de atención telefónica por las que se pueden denunciar urgentemente los incidentes relacionados con la trata de personas o las situaciones en que se sospechen actividades de trata.

64. El Comité toma nota de las estadísticas facilitadas por el Gobierno sobre el número de víctimas que recibieron asistencia del Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana en 2015. De un total de 471 víctimas, 324 habían sido objeto de trata de personas para fines de trabajo forzoso (32 tailandeses y 292 nacionales de otros países). También observa que se ha intensificado la colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana, el Ministerio de Trabajo y la policía de Tailandia con el Gobierno de Indonesia en lo que respecta a la repatriación de pescadores tailandeses. Se ha constatado que, de los 1 494 tripulantes de embarcaciones pesqueras de Tailandia que han regresado, 53 eran víctimas de trata de personas. La repatriación de las víctimas se efectúa con el apoyo del Fondo contra la Trata de Personas y del sector privado. Según el Gobierno, una vez que las víctimas hayan regresado a sus respectivos países, el sector público y las organizaciones internacionales del país de origen se encargarán de hacer un seguimiento e informarán al respecto en las reuniones de gestión de los casos. *El Comité anima al Gobierno a que prosiga sus actividades de lucha contra la trata de personas, en particular las relacionadas con los trabajadores migrantes del sector pesquero. También pide al Gobierno que siga adoptando medidas para reforzar la capacidad de los órganos encargados de hacer cumplir la ley y garantizar que éstos reciban la formación adecuada para mejorar la identificación de las víctimas de trata.*

2. **Prácticas de empleo**

i) Retención de los documentos de identidad de la gente de mar

65. El Comité observa que, según las organizaciones querellantes, los empleadores retienen los documentos de identidad de la mayoría de los pescadores, en particular de los trabajadores migrantes. Asimismo, toma nota de que, según el Gobierno, el Real decreto de 2015 prevé que los propietarios de embarcaciones deben asegurarse de que los pescadores tengan documentos de identidad y permisos de trabajo válidos (artículo 83). El incumplimiento de esa obligación puede ser castigado con una multa. El Comité observa que, al parecer, la ley no prohíbe específicamente la retención de los documentos de identidad. A ese respecto, recuerda que la práctica de retener los documentos de identidad constituye un grave

problema que puede acentuar la vulnerabilidad de los pescadores, en la medida en que los trabajadores quedan indocumentados, pierden libertad de circulación y no pueden dar por terminada su relación de trabajo. *Así pues, el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar que la retención de los documentos de identidad esté prohibida por ley, investigar los casos en que se proceda a esa retención y sancionar a aquellos que violen la ley.*

ii) Retención de los salarios

66. El Comité observa que las organizaciones querellantes reconocen que el reglamento ministerial de 2014 prohíbe el impago y la retención de los salarios, y establece la obligatoriedad de mantener un registro de las relaciones de los servicios prestados y los documentos referentes al pago de los salarios, pero señalan que el impago y la retención de salarios, así como las deducciones no autorizadas, son una práctica común en el sector pesquero. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, el Departamento de Protección y Bienestar de los Trabajadores, en cooperación con la Red de Promoción de los Derechos de los Trabajadores y la Embajada de Myanmar, prestó asistencia a 21 trabajadores de este país para que los empleadores les pagaran los salarios adeudados y ayudó a la repatriación de esos trabajadores. El Comité considera que el impago del salario es uno de los elementos del trabajo forzoso. *Si bien lamenta la falta de información sobre las sanciones aplicadas a ese respecto, lo que hace difícil evaluar la eficacia de la aplicación de la ley, el Comité alienta al Gobierno a que siga intensificando sus esfuerzos para combatir el problema del impago de los salarios, en particular actuando sin dilación para garantizar la aplicación efectiva del reglamento ministerial de 2014. Solicita al Gobierno que vele por que se impongan sanciones adecuadas a los empleadores cuando no paguen los salarios y que presente información sobre las medidas concretas adoptadas a este respecto.*

iii) Maltrato físico

67. El Comité toma nota de los alegatos de las organizaciones querellantes de que algunos pescadores son víctimas de actos de violencia física, que en algunos casos pueden acabar en asesinato. El Comité lamenta profundamente que no exista información sobre este punto en la respuesta del Gobierno. No obstante, constata que, en virtud de la segunda enmienda a la Ley de Lucha contra la Trata de Personas de 2558 E.B. (2015), la sanción impuesta por delitos relacionados con la trata de personas se ha endurecido y puede llegar a ser de hasta veinte años de reclusión, si el delito cometido provoca lesiones graves a la víctima, y de cadena perpetua o pena de muerte, si la víctima muere. El Comité observa también que, con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Penal para los Casos de Trata de Personas de 2559 E.B. (2016), los procedimientos legales se han de gestionar con celeridad para garantizar un enjuiciamiento equitativo y eficaz de los casos de trata. *Recordando la situación de especial vulnerabilidad en que se hallan los pescadores, debida en parte al carácter oculto de su trabajo, el Comité solicita al Gobierno que vele por que la Ley de Lucha contra la Trata de Personas, en su forma enmendada, se aplique de forma efectiva y por que se impongan sanciones adecuadas a quienes la infrinjan.*

iv) Seguridad y salud

68. El Comité toma nota de que, según alegan las organizaciones querellantes, muchos pescadores padecen malas condiciones de vida y de alimentación, amén de carecer de equipamiento médico y de medicinas a bordo, lo cual les hace más vulnerables a la explotación. El Comité toma nota de que el Gobierno promulgó el reglamento ministerial sobre la seguridad, la salud y el régimen de protección social de la gente de mar, de 2016. Según el Gobierno, esta normativa pretende garantizar a los pescadores un grado de seguridad y salud adecuado a bordo, incluso en la zona de recreo, suministros farmacéuticos y material médico idóneos, reconocimientos médicos, así como el agua potable y los

alimentos necesarios. *Si bien celebra la adopción del Reglamento de 2016, el Comité urge al Gobierno a que siga intensificando sus esfuerzos, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pescadores, incluso garantizando la aplicación efectiva del reglamento ministerial de 2016.*

B. Aplicación efectiva de la ley

69. El Comité observa que, en virtud del artículo 25 del Convenio, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para que a la prohibición del trabajo forzoso se acompañen sanciones penales eficaces, que sean realmente adecuadas y se apliquen estrictamente. Para examinar cómo se aplica el marco legal y se vela por su efectivo cumplimiento, el Comité estudiará la función que corresponde a la inspección del trabajo en la identificación de las infracciones en el sector pesquero y a examinar las penas normalmente aplicables a los infractores, además de los mecanismos de queja existentes y el acceso a la justicia que realmente tienen las víctimas del trabajo forzoso y de la trata.

1. Inspección del trabajo

70. El Comité toma nota de los alegatos de las organizaciones querellantes según los cuales la cuestión más importante sigue residiendo en la inspección del trabajo y en la aplicación efectiva de las medidas de protección existentes. También toma nota de las diversas medidas que el Gobierno adoptó para fortalecer la inspección del trabajo en el sector pesquero, como la presencia desde 2015, a bordo de las embarcaciones pesqueras, de equipos de inspección interdisciplinarios encargados de entrevistarse con los trabajadores para que eludan los riesgos de engaño, trabajo forzoso, servidumbre por deudas y trata a los que se exponen en el sector pesquero. Además, el Comité toma nota de que el Departamento de Protección y Bienestar de los Trabajadores, en colaboración con el Centro de Mando para la Lucha contra la Pesca Ilegal y la OIT, ha preparado un programa de formación para inspectores del trabajo que ha permitido capacitar, desde 2014, a 497 miembros de dicho Centro de Mando, del Ministerio de Trabajo, de la División de Policía Marítima, del Departamento de Asuntos Pesqueros, del Departamento de Asuntos Marítimos y del Departamento de Aduanas.

71. El Comité también toma nota de las estadísticas que facilitó el Gobierno sobre el número de inspecciones efectuadas en mayo de 2016 y el número de embarcaciones halladas en situación de infracción. El Comité toma debida nota de estas medidas y destaca la importancia que reviste la inspección del trabajo para el respeto efectivo de los derechos laborales de los trabajadores del sector pesquero, pues la detección proactiva de las infracciones es un paso importante hacia la identificación de las prácticas de trabajo forzoso. *El Comité solicita por tanto al Gobierno que siga adoptando medidas para fortalecer la capacidad de los inspectores del trabajo, por ejemplo mediante la realización proactiva de inspecciones aleatorias realizadas de oficio, una formación más completa de los inspectores del trabajo sobre la detección de los casos de trabajo forzoso, la contratación de más inspectores aptos para comunicar en los idiomas de los trabajadores migrantes, y el control periódico de aspectos como la retención de pasaportes, las condiciones de trabajo, en particular las horas de descanso, el alojamiento y el abono puntual de los salarios.*

2. Sanciones penales

72. El Comité toma nota de la información que facilita el Gobierno respecto de las penas aplicables en caso de violación de la Ley de Lucha contra la Trata, cuyo artículo 52 dispone que la trata es un delito sancionado con pena de cuatro a diez años de prisión. Por otra parte, según se destacó en el párrafo 67 *supra*, las penas por delitos vinculados a la trata se han

agravado considerablemente mediante la segunda enmienda a la Ley de Lucha contra la Trata de Personas, de 2558 E. B. (2015). Asimismo, con arreglo al Real decreto de 2015, en los casos como el empleo de trabajadores migrantes carentes de permiso de trabajo se aplica una pena de multa de entre 400 000 y 800 000 bahts tailandeses (de 11 323 a 22 660 dólares de los Estados Unidos) por trabajador, y en caso de empleo reiterado de trabajadores ilegales, el empleador puede ser sancionado con pena de prisión y cierre del negocio.

73. Si bien el Comité se congratula de las medidas legislativas antes indicadas, observa que el Gobierno no ha informado de las penas impuestas en la práctica por vulneración de la Ley de Lucha contra la Trata. El Comité toma nota a este respecto de que el Gobierno declara que, de octubre de 2014 a mayo de 2016, un total de 1 494 tripulantes de embarcaciones pesqueras tailandeses regresaron a Tailandia y 53 personas fueron identificadas como víctimas de trata. Éstas recibieron protección de las administraciones públicas competentes desde su llegada al país hasta que fueron repatriadas. Nada dice el Gobierno de las medidas adoptadas para sancionar a los infractores. Además, el Comité observa que la definición de trabajo forzoso de la Ley de Lucha contra la Trata, que fue enmendada en 2017, contempla ahora otras formas de coacción que las que prevé el Convenio, como la pérdida de documentos de identidad, la servidumbre por deudas y la coacción física. Ahora bien, el Comité lamenta tomar nota de que la definición no es tan amplia como la prevista en el artículo 2, 1) del Convenio, en particular en relación con la «amenaza de una pena cualquiera», y sería improbable que englobara la pérdida de derechos o privilegios o la imposición de sanciones económicas.
74. El Comité recuerda que, conforme al artículo 25 del Convenio, el Gobierno debe velar por que las penas impuestas por la ley sean realmente adecuadas y se apliquen estrictamente. También recuerda a este respecto que las penas deberían tener dos objetivos: castigar severamente a los culpables y ser disuasivas. De preverse la aplicación de penas pecuniarias, éstas deberían adaptarse a la gravedad de las circunstancias, de forma que sean realmente eficaces. *En consecuencia, el Comité solicita al Gobierno que siga intensificando sus esfuerzos para que la legislación sea controlada regularmente, de suerte que permita sancionar a aquellos que vulneran la ley y señale penas especiales para los casos de violación grave y reiterada. El Comité solicita asimismo que el Gobierno facilite a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en relación con su labor de control regular, información sobre el número de casos de prácticas de trabajo forzoso y de trata ocurridos en el sector pesquero y examinados por las autoridades competentes, así como sobre las penas concretamente aplicadas.*

3. Mecanismos de presentación de quejas y acceso a la justicia

75. El Comité toma nota de que, según alegan las organizaciones querellantes, la institución de mecanismos de queja, especialmente para los trabajadores migrantes, no ha impedido que las víctimas de trabajo forzoso y de trata tengan a menudo dificultades en recabar la tutela de sus derechos. El Comité observa sin embargo que, según el Gobierno, los trabajadores tienen la posibilidad de presentar quejas por conducto de líneas de atención telefónica, de oficinas locales del Ministerio de Trabajo, de centros de reclamación dependientes del Ministerio de Interior y de centros de presentación de quejas creados por varias ONG. El Gobierno también se refiere a una aplicación para móviles que permite la presentación de quejas en seis idiomas: jemer, laosiano, birmano, vietnamita, inglés y tailandés. Indica asimismo que se ha prestado en este ámbito asistencia a las víctimas de trata y se han creado refugios bajo los auspicios del Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana. El Comité toma nota, no obstante, de que falta información sobre el número de casos resueltos y el desenlace de los casos remitidos al Tribunal de lo Social.
76. El Comité observa que, si bien la legislación prevé la implantación de diversos mecanismos de queja, se alega que algunos obstáculos dificultan su utilización efectiva por los trabajadores,

como la duración de los procedimientos de tramitación, las barreras lingüísticas y la ausencia de información sobre las medidas destinadas a impedir que las víctimas de trata vuelvan a ser sometidas a esas prácticas. En particular, el Comité llama la atención sobre la naturaleza especial del trabajo en la pesca, que se desempeña en la mar, donde los trabajadores y en particular los pescadores migrantes que no hablan tailandés no pueden acogerse al derecho del trabajo o a la legislación contra la trata ni al acceso a la justicia. Estos trabajadores están especialmente expuestos y son particularmente vulnerables a los abusos. Por consiguiente, el Comité recuerda que la situación de vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, especialmente en el sector pesquero, requiere la adopción de medidas específicas y proactivas que ayuden a esas personas a reivindicar el ejercicio de sus derechos sin temor a sufrir represalias. *Por tanto, el Comité urge al Gobierno a que siga obrando para remover esos obstáculos, por ejemplo sensibilizando más a los trabajadores a sus derechos contemplados en la legislación nacional, o prestándoles asistencia legal y material. También anima al Gobierno a que siga prestando asistencia a los pescadores, como refugio y atención médica y psicológica. Además, el Comité pide al Gobierno que colabore activamente con los países de origen para asistir a los pescadores que hayan sido víctimas de la trata con miras a su reintegración en la comunidad de origen. El Comité solicita al Gobierno que informe a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su labor de control regular, de las medidas que se haya adoptado a este respecto.*

C. Cooperación internacional

77. El Comité toma nota de que el Gobierno menciona una serie de iniciativas regionales e internacionales vinculadas a las prácticas de contratación de migrantes y a la protección de los trabajadores en general. También toma nota de que se han firmado memorandos de entendimiento con cuatro países vecinos: Myanmar, la República Democrática Popular Lao, Camboya y Viet Nam para incrementar la cooperación sobre asuntos laborales como la contratación en el sector pesquero. Se han preparado otros memorandos de entendimiento sobre cuestiones relativas a la trata con países como Malasia, los Emiratos Árabes Unidos, Brunei Darussalam y China. El Comité también toma nota de que se ha prorrogado hasta 2025 la Acción tripartita destinada a proteger a los trabajadores migrantes frente a la explotación laboral en la subregión del Gran Mekong, conocida como proyecto *Triangle* para la subregión del Gran Mekong. El Comité toma nota de que el nuevo proyecto *Triangle II* incluye un módulo sobre trabajo marítimo y promueve el trabajo decente para los trabajadores migrantes en el sector pesquero por cauces de contratación regulares. *El Comité alienta al Gobierno a que siga tomando medidas en cumplimiento de los memorandos de entendimiento y del proyecto Triangle II para mejorar la protección de los trabajadores migrantes, en particular la de aquellos que laboran en el sector pesquero, y evitar que éstos caigan en situaciones equivalentes al trabajo forzoso. El Comité también solicita al Gobierno que informe a la Comisión de Expertos de los resultados que se logren a este respecto.*

IV. Recomendaciones del Comité

78. *En vista de las conclusiones que se presentan en los párrafos 52 a 77 supra respecto a los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:*

- a) *apruebe el presente informe;*
- b) *aplauda las medidas legislativas que el Gobierno adoptó en fechas recientes como paso importante hacia la protección de los trabajadores del sector*

pesquero, y anime al Gobierno a que siga tomando medidas proactivas, en particular respecto a los trabajadores migrantes;

- c) solicite al Gobierno que, para garantizar que los trabajadores del sector pesquero disfruten de la protección prevista en el Convenio, tenga en cuenta las medidas solicitadas en los párrafos 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 74, 76, y 77 del presente informe;*
- d) invite al Gobierno a que, en la memoria que presente en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, comunique información sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones de este Comité, y en particular a los párrafos indicados en el apartado c) anterior;*
- e) invite al Gobierno a que siga recurriendo a toda la asistencia técnica que la Oficina Internacional del Trabajo pueda prestarle a este respecto, y*
- f) publique este informe y dé por concluido el procedimiento de reclamación incoado.*

Ginebra, 14 de marzo de 2017

(Firmado) Sr. Dongwen Duan

Sra. Mary Liew Kiah Eng

Sr. Kamran Tanvirur Rahman

Punto que requiere decisión: párrafo 78