



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# ► Formulación de planes de acción nacionales contra el trabajo forzoso

Manual de orientación





▶ **Formulación de planes de acción nacionales contra el trabajo forzoso**

Manual de orientación



La presente obra es un documento de acceso abierto con arreglo a la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>). Tal como se detalla en dicha licencia, los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, a condición de que se mencione claramente que la OIT es la titular de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el emblema de la OIT en sus obras.

**Atribución de la titularidad:** – La obra debe citarse como sigue: *FUNDAMENTALS, Conjunto de herramientas para la formulación de un plan de acción nacional contra el trabajo forzoso*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2020.

**Traducciones:** – En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

**Adaptaciones:** – En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org).

---

ISBN: 978-92-2-032447-9 (impreso); 978-92-2-032446-2 (web pdf)

Publicado también en inglés: *Toolkit on Developing National Action Plans on Forced Labour*, 978-92-2-032443-1 (impreso); 978-92-2-032442-4 (web pdf); y en francés: *Guide pratique pour l'élaboration de plans d'action nationaux contre le travail forcé*, ISBN: 978-92-2-032445-5 (impreso); 978-92-2-032444-8 (web pdf).

---

Las denominaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

#### NOTA

Esta publicación fue preparada por Birgitte Krogh-Poulsen (consultora), Oluremi Doherty y Aurélie Hauchère Vuong, con el apoyo de Jane Colombini y Lucie Pelfort (FUNDAMENTALS, OIT).

El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos aporta financiación en virtud del acuerdo de cooperación número IL-27592-15-75-K-1. El cien por ciento de los gastos totales del Proyecto Bridge se financia con cargo a fondos federales, por un importe total de 17.395.138 dólares de los Estados Unidos.

Esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, y la mención de marcas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de los Estados Unidos los apruebe.

---

Visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/forcedlabour](http://www.ilo.org/forcedlabour)

---

**Foto de la portada:** © OIT/N. Bhattarai. Ex trabajadores en régimen de servidumbre trabajando en una cantera de piedra en Bajura, Nepal, 2017

El proyecto Bridge de la OIT apoya los medios de subsistencia mediante programas de formación profesional que imparte a los ex trabajadores en régimen de servidumbre.

Fotocomposición: Charlotte Design, Lausanne, Suiza.

## ► Agradecimientos

---

La OIT desea agradecer a los autores principales, Birgitte Krogh-Poulsen, Consultora, por la redacción de la primera versión de la Guía práctica, así como a Oluremi Doherty y Aurélie Hauchère Vuong, de FUNDAMENTALS, OIT, por la elaboración de la versión final. Agradecemos a Jane Colombini y Lucie Pelfort, de FUNDAMENTALS, OIT, por sus aportaciones y coordinación.

La OIT también desea expresar su reconocimiento a los siguientes colegas de la OIT por sus comentarios, aportaciones y apoyo: Beate Andrees, Hélène Bohyn, Liliana Castillo-Rubio, Michaëlle De Cock, Thiago Gurjao Alves Ribeiro, Scott Lyon, Luiz Machado, Stephen McClelland, Jodelen Mitra, Henrik Moller, José Maria Ramirez Machado, Victor Hugo Ricco, Deepa Rishikesh, Gaëla Roudy Fraser, Gurchaten Sandhu, Rosinda Silva, Benjamin Smith, Sherelle Wilson y Thomas Wissing.

### **Nota:**

A lo largo del documento se mencionan varias prácticas nacionales con el fin de ofrecer ejemplos concretos y fomentar la adopción de medidas. El hecho de mencionar un país determinado no implica juicio alguno sobre la situación y las prácticas nacionales en materia de trabajo forzoso. Considerando que no ha sido posible reflejar todas las buenas prácticas existentes, el hecho de que no se mencione un país no debe entenderse como un signo de falta de acción por parte del país.



## ▶ Índice

---

<b>Agradecimientos</b>	<b>iii</b>
<b>Prefacio</b>	<b>vii</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>ix</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
Metodología	3
Cómo utilizar la guía práctica	3
<b>2. Definir el alcance del PAN</b>	<b>5</b>
Marco jurídico internacional	6
Marco jurídico nacional	7
PAN específico o integrado ?	8
<b>3. Definir la estrategia del PAN</b>	<b>9</b>
Prevención, protección, procesamiento y alianzas: los cuatro pilares de acción	10
Prevención del trabajo forzoso	11
Protección de las víctimas	15
Procesamiento de los autores - Aplicación de la ley	18
Alianzas - Movilización y participación de los socios	21
Principios rectores	23
<b>4. Formular el PAN</b>	<b>25</b>
Dirigir el proceso de formulación	26
Realizar un inventario de la situación	27
Evaluar los conocimientos y las capacidades de los socios ejecutores	28
Consulta, apropiación y compromiso	29
Asignar funciones y responsabilidades claras	30
Establecer un marco temporal claro	31
Estimar los costos	31
Redactar el PAN	32
Aprobar el PAN	33

<b>5. Gobernanza y ejecución del PAN</b>	<b>35</b>
Mecanismos de supervisión	36
Coordinación de la ejecución del PAN	37
Comunicación e intercambio de conocimientos	39
<b>6. Seguimiento y evaluación del PAN</b>	<b>41</b>
Proceso de aprendizaje	42
Proceso continuo	43
<b>7. Transición de un PAN al otro</b>	<b>45</b>
¿A qué obedece la formulación de múltiples planes de acción?	46
Pasar al siguiente PAN	46
Incorporar lecciones aprendidas	46
¿Cómo mantener el compromiso?	47
<b>Referencias</b>	<b>49</b>
<b>Anexo</b>	<b>55</b>
Anexo 1: Glosario	56
Anexo 2: Lista de planes de acción nacionales consultados	64
Anexo 3: Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso	67
Anexo 4: La Recomendación núm. 203	71

## ► Prefacio

---

« No basta con reprobar la esclavitud; es necesario que ese cambio sea una realidad. »

- Guy Ryder, Director General de la OIT

En junio de 2014, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores reunidos en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) votaron de forma abrumadora a favor de la adopción de un Protocolo y una Recomendación que complementan el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). El Protocolo de 2014 exige que los países adopten medidas eficaces para prevenir el trabajo forzoso, proteger a las víctimas y garantizar su acceso a la justicia. Con arreglo al artículo 1.2, cada país “deberá formular, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política y un plan de acción nacionales a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso”.

Si bien el compromiso mundial de lucha contra el trabajo forzoso es cada vez mayor, es preciso acelerar los esfuerzos para alcanzar la Meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a saber, erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la esclavitud moderna y la trata de personas. En la Declaración de Buenos Aires, aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil en 2017, se exhortó a los países a “*armonizar, con carácter de urgencia y a los niveles correspondientes, las políticas, estrategias y planes de acción con plazos precisos que sean pertinentes para la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”.

Esto requiere un marco conceptual para que los gobiernos y los interlocutores sociales adopten medidas de manera integrada y coordinada para lograr un cambio significativo. El diseño y la adopción de planes de acción nacionales (PAN) contra el trabajo forzoso es fundamental para reunir a los socios clave en la labor de alcanzar esos objetivos al nivel nacional. También proporcionan un mecanismo de gobernanza que permite el seguimiento de los progresos y la responsabilización de las partes interesadas.

La OIT ha elaborado esta *Guía práctica para la formulación de planes de acción nacionales contra el trabajo forzoso* con la finalidad de respaldar los esfuerzos de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras partes interesadas clave en su labor para poner fin al trabajo forzoso. El manual y sus herramientas proporcionan orientación a todos estos actores, ya sea que participen en la formulación, la ejecución o el seguimiento de un PAN. También pueden ser útiles para los consultores y los especialistas de la OIT que les prestan apoyo a lo largo del proceso. Asimismo, la Guía práctica servirá de ayuda a las partes interesadas nacionales en la adopción de estrategias más integrales que aborden las interacciones entre el trabajo forzoso y los demás principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la eliminación del trabajo infantil y de la discriminación, el derecho a la libertad sindical y de asociación, y a la negociación colectiva. También pone en perspectiva la contribución esencial de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Vera Paquete-Perdigão

Directora del Departamento de Gobernanza de la OIT





## ► Resumen ejecutivo

---

El Protocolo de 2014 de la Organización Internacional del Trabajo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930 (núm. 29) exhorta a los gobiernos a que adopten medidas eficaces para prevenir el trabajo forzoso, proteger a las víctimas y garantizar su acceso a la justicia. Con ese fin, el Protocolo exige a los países la formulación y ejecución de un PAN nacional (en adelante, "PAN") contra el trabajo forzoso. Los PAN pueden ser poderosos instrumentos para garantizar una acción coordinada contra el trabajo forzoso a nivel nacional y acelerar los esfuerzos para alcanzar la Meta 8.7 de los ODS, a fin de "erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas".

La *Guía práctica para la formulación de planes de acción nacionales contra el trabajo forzoso* tiene como objetivo apoyar a las partes interesadas en la formulación, ejecución y seguimiento del PAN. Sobre la base de modelos y buenas prácticas de numerosos países, la guía práctica presenta el proceso general de formulación, desde la evaluación preliminar del trabajo forzoso hasta la evaluación final del PAN.

Para que un PAN sea útil y tenga el impacto deseado, es importante planificar minuciosamente todo el proceso y comprender la situación del trabajo forzoso en el país. Por consiguiente, el proceso de formulación deberá empezar por una buena comprensión de la situación del trabajo forzoso, así como de los derechos humanos y las normas laborales en juego. Los interlocutores sociales y todas las demás partes interesadas clave deben participar en el proceso desde el principio mediante consultas periódicas y mecanismos de coordinación. Ello promoverá el compromiso de los socios y reforzará la apropiación del PAN. También es importante decidir si el PAN será un instrumento específico sobre el trabajo forzoso, o si integrará asuntos conexos, como la trata de personas o el trabajo infantil.

Una vez que se define claramente el alcance del PAN, se podrá desarrollar la estrategia centrándose en los cuatro pilares de acción, a saber, la prevención del trabajo forzoso, la protección de las víctimas, el procesamiento de los autores y las alianzas. Una sólida gobernanza garantizará la eficacia de la ejecución del PAN. Las funciones deben identificarse claramente y distribuirse entre los socios; sin embargo, estos no deberán trabajar en compartimentos estancos, de ahí la necesidad de poner especial énfasis en la coordinación. También deberá evaluarse la ejecución del PAN para extraer lecciones. Por consiguiente, es importante elaborar el marco de seguimiento y evaluación en una etapa temprana y asegurarse de que se aplique en todo momento.

La erradicación del trabajo forzoso puede extenderse más allá del ciclo de vida de un PAN. A menudo, los países adoptarán planes subsiguientes para proseguir e intensificar sus esfuerzos. La formulación de un PAN de segunda generación (o posterior) ofrece a los socios la oportunidad de intercambiar conocimientos y reflexionar sobre las lecciones aprendidas de los planes anteriores. El aprovechamiento de la experiencia adquirida contribuirá a que los planes subsiguientes sean más específicos y eficaces.

En esta guía práctica se describen los pasos y los elementos clave que deben tenerse en cuenta en las diferentes etapas del proceso de formulación de un PAN. La guía consta de un Manual de orientación y de una serie de herramientas que proporcionan más detalles técnicos.

Las secciones del Manual de orientación abarcan los siguientes elementos:

### **Sección 1: Introducción.**

En la sección introductoria se explica cómo utilizar la guía práctica, así como la manera de navegar por su contenido y comprender su finalidad.

### **Sección 2: Definir el alcance del PAN.**

Esta sección ayuda a clarificar la definición del trabajo forzoso y la forma en que se relaciona con otros tipos de abuso y explotación, subrayando así la necesidad de un enfoque integrado. También presenta algunos de los principales elementos contenidos en el Protocolo y la Recomendación núm. 203 sobre el trabajo forzoso.

### **Sección 3: Definir la estrategia del PAN.**

En esta sección se presenta el enfoque basado en los cuatro pilares de acción, que es útil para elaborar las estrategias del PAN orientadas a erradicar el trabajo forzoso, y la manera de integrarlas en el plan.

### **Sección 4: Formular el PAN.**

En esta sección se ofrece información sobre los pasos necesarios para formular un PAN centrado en la lucha contra el trabajo forzoso, en particular la realización de una cartografía de la situación, la colaboración con las partes interesadas competentes y el afianzamiento de la apropiación y el compromiso político.

### **Sección 5: Gobernanza y ejecución del PAN.**

En esta sección se presentan los mecanismos de gobernanza que deben establecerse para garantizar la aplicación efectiva del PAN. Entre ellos se incluyen: los mecanismos de supervisión; la coordinación; y la comunicación e intercambio de conocimientos periódicos entre los socios.

### **Sección 6: Seguimiento y evaluación del PAN.**

En esta sección se ofrece orientación sobre la manera de establecer un sólido marco de seguimiento y evaluación que pueda servir tanto para la ejecución del PAN como para las fases subsiguientes.

### **Sección 7: Transición de un PAN al otro.**

El trabajo forzoso es una cuestión compleja que exige proseguir los esfuerzos más allá del ciclo de vida del primer PAN. En esta sección se examinan las lecciones aprendidas que atañen a la transición de un PAN al otro.

Cada sección del Manual de orientación se complementa con una serie de herramientas que ofrecen más detalles técnicos y sugerencias sobre un tema específico. Cabe destacar la importancia de que las partes interesadas utilicen estas herramientas a modo de ejemplos que deberán adaptar al contexto nacional.

- ▶ **Herramienta núm. 1. Normas internacionales de trabajo sobre el trabajo forzoso:** presenta las principales normas internacionales sobre el trabajo forzoso y los asuntos conexos.

- ▶ **Herramienta núm. 2. Trabajo forzoso y conceptos conexos:** explica las diferencias y las similitudes entre trabajo forzoso y conceptos conexos como la trata, la esclavitud o las peores formas de trabajo infantil.
- ▶ **Herramienta núm. 3. Integrar el tema de trabajo forzoso:** ofrece orientación sobre la manera de integrar el trabajo forzoso en otras esferas de política..
- ▶ **Herramienta núm. 4. Desarrollar la base de conocimientos sobre trabajo forzoso:** subraya la importancia y el proceso de construir la base de conocimientos para el PAN.
- ▶ **Herramienta núm. 5. Estrategias para abordar los cuatro pilares de acción:** destaca los elementos que deben tenerse en cuenta al reflexionar sobre las estrategias relativas a los cuatro pilares de acción.
- ▶ **Herramienta núm. 6. El trabajo forzoso y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):** esta presentación de diapositivas ilustra los vínculos entre el trabajo forzoso y los 17 ODS.
- ▶ **Herramienta núm. 7. Visualización del proceso de formulación de un PAN:** resume el proceso de formulación.
- ▶ **Herramienta núm. 8. Estudios preliminares:** proporciona orientación para recopilar información pertinente y diseñar estudios preliminares precisos.
- ▶ **Herramienta núm. 9. Lista para la evaluación de capacidades:** ayuda a determinar las necesidades de los socios en materia de fortalecimiento de capacidades y la forma de atenderlas.
- ▶ **Herramienta núm. 10. Apropiación y compromiso político:** tiene por objeto estimular la reflexión sobre lo que significa la apropiación y la forma de sentar las bases de un PAN eficaz.
- ▶ **Herramienta núm. 11. Agenda para los talleres de consulta nacionales:** ofrece sugerencias sobre la manera de organizar consultas nacionales.
- ▶ **Herramienta núm. 12. Lista para la estimación de los costos:** ayuda a los socios a estimar los costos de la ejecución del PAN y a elaborar el presupuesto.
- ▶ **Herramienta núm. 13. Estructura del PAN:** ofrece un ejemplo de como se puede estructurar y presentar un PAN.
- ▶ **Herramienta núm. 14. Modelo de marco de ejecución:** sirve para recordar a los socios el tipo de información necesaria para vincular las disposiciones generales del PAN con los planes de trabajo y presupuestos institucionales.
- ▶ **Herramienta núm. 15. Intercambio de información y conocimientos:** puede utilizarse para concebir actividades de comunicación o una estrategia completa de intercambio de conocimientos para el PAN.
- ▶ **Herramienta núm. 16. Modelo de marco de seguimiento y evaluación:** ayuda a los socios a supervisar la ejecución del PAN, hacer un seguimiento de los progresos y extraer lecciones.





# ▶ 1

Hombre almacenando algodón crudo después de la cosecha, Uzbekistán, 2018 (© OIT/J. Astrup)

La supervisión por terceros de la cosecha de algodón de Uzbekistán, llevada a cabo con el apoyo de la OIT, mostró que el proceso de reforma del gobierno genera una disminución significativa del número de casos de trabajo forzoso detectados.

## ▶ 1. Introducción

---

El trabajo forzoso es una grave violación de los derechos humanos que afecta a 25 millones de hombres, mujeres y niños en todos los países y en todos los sectores económicos (OIT, Walk Free Foundation, 2017). Tiene sus raíces en la pobreza, la discriminación y la falta de protección social, y altera la competencia leal entre las empresas.

En 2014, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores adoptaron el Protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (en adelante, “Protocolo sobre el trabajo forzoso”) y la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203) (en adelante, “Recomendación núm. 203”) que lo acompaña<sup>1</sup>. El Protocolo exhorta a los gobiernos a que adopten medidas eficaces para prevenir el trabajo forzoso, proteger a las víctimas y garantizar su acceso a la justicia. En particular, el Protocolo exige a los países la formulación y ejecución de un PAN nacional contra el trabajo forzoso. Esta guía práctica tiene por objeto ayudar a los países a formular un PAN que esté adaptado al contexto nacional.

Los planes de acción son instrumentos de política útiles y poderosos que pueden reunir a todas las partes interesadas competentes y fomentar la acción colectiva en torno a un objetivo común, como la erradicación del trabajo forzoso y el logro de la Meta 8.7 de los ODS<sup>2</sup>. Un PAN ayudará al país a poner en práctica la política en materia de trabajo forzoso por cuanto:

- ▶ proporciona un marco para llevar a cabo una acción conjunta coherente;
- ▶ fomenta el compromiso nacional;
- ▶ establece metas claras y específicas para orientar la acción; y
- ▶ refuerza las alianzas a fin de aumentar las sinergias y obtener resultados positivos.

La guía práctica aborda el **proceso de formulación, gobernanza, ejecución y evaluación de los planes de acción**, así como las **estrategias orientadas a poner fin al trabajo forzoso**. Proporciona orientación a los actores que participan en la formulación, ejecución y seguimiento, incluidos los representantes de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras partes interesadas. La guía práctica también puede ser útil para las organizaciones que apoyan a los socios nacionales en la formulación y ejecución de estos planes.

---

1- El Protocolo sobre el trabajo forzoso y la Recomendación núm. 203 se adoptaron en junio de 2014. El Protocolo es un tratado vinculante que requiere ratificación para entrar en vigor, mientras que la Recomendación proporciona orientación práctica complementaria no vinculante para dar efecto a las medidas exigidas por el Protocolo.

2- La Meta 8.7 de los ODS es “erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

## Metodología

La guía práctica se basa en los conocimientos especializados de la OIT y las experiencias nacionales<sup>3</sup>. A los fines de elaborar este documento se examinaron varios planes de acción nacionales, ya sea contra el trabajo forzoso o sobre asuntos conexos, como el trabajo infantil o la trata de personas. Todos los planes recogidos en este documento, o que se analizaron a los fines de elaborar la guía práctica, figuran en el anexo 2.

## Cómo utilizar la guía práctica

La guía práctica consiste en:

- ▶ Un manual de orientación
- ▶ Una serie de herramientas específicas.

Los usuarios pueden optar por utilizar cualquier componente de la guía práctica que sea útil para satisfacer sus necesidades, pero se recomienda empezar por leer el presente Manual de orientación, en el que se describe el proceso general de formulación del PAN y se ofrece información de base, orientación y lecciones aprendidas útiles que hay que tener en cuenta en las diferentes etapas del proceso, desde la definición del alcance y la estrategia hasta la ejecución y evaluación. En las diferentes secciones del Manual de orientación, se hace referencia a los extractos pertinentes del Protocolo sobre el trabajo forzoso y de la Recomendación núm. 203, así como a las herramientas asociadas.

Las 16 herramientas específicas se destacan a lo largo del Manual con el logotipo: . La finalidad de las herramientas varía desde proporcionar detalles más profundos sobre un tema concreto hasta ofrecer modelos y listas de verificación que pueden adaptarse para servir de ayuda a los usuarios en el proceso de formulación y ejecución. En particular, la **Herramienta núm. 2** se puede usar como referencia a lo largo de todas las secciones del presente Manual de orientación, ya que en ella figura la definición de trabajo forzoso y los conceptos conexos.



Además de las herramientas, en el anexo 1 se ofrece un glosario de conceptos clave relacionados con los procesos de formulación y ejecución de un PAN. Los términos recogidos en el glosario están resaltados en el texto por el logotipo: . El texto completo del Protocolo sobre el trabajo forzoso y de la Recomendación núm. 203 figura en los anexos 3 y 4, respectivamente.

---

3- Véase, por ejemplo, el *Toolkit for development and implementation of National Action Plans (NAPs) on Child Labour* (OIT, 2017b) o la *Guía para la preparación de Planes de acción nacionales de empleo juvenil* (OIT, 2008).





## ▶ 2

Mujer trillando mijo, región de Tahoua, Níger, 2003 (© OIT/M. Crozet)

El proyecto Bridge de la OIT apoya los esfuerzos de Níger para hacer frente a los remanentes de las formas tradicionales e ilegales de esclavitud en el país.



## 2. Definir el alcance del PAN



Antes de redactar un PAN, es importante que todas las partes interesadas comprendan la noción de **trabajo forzoso** y su relación con otros conceptos, como la **trata de personas**, la **esclavitud** o el **trabajo infantil**. Hay que tener en cuenta las similitudes y diferencias, así como la forma en que estas violaciones de los derechos humanos afectan a las personas de distinta manera en función del sexo, la edad, el origen étnico y otros factores pertinentes. También es importante examinar los marcos internacionales y nacionales correspondientes y en qué medida contemplan todas las situaciones de trabajo forzoso en el país. La **Herramienta núm. 1** presenta un panorama de las principales normas internacionales del trabajo sobre el trabajo forzoso, así como las normas relativas a otros asuntos conexos. Estos elementos ayudarán a definir el alcance y orientarán la decisión de optar entre un PAN específico sobre el trabajo forzoso o un PAN que integre el trabajo forzoso con otros asuntos conexos.



### Marco jurídico internacional

Las normas internacionales del trabajo establecen los principios básicos que los países deben aplicar con el objetivo de promover oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Una vez ratificadas, las normas internacionales del trabajo pasan a ser vinculantes cuando entran en vigor, en general, un año después de su ratificación. Por lo tanto, es importante que el PAN haga referencia a las normas internacionales del trabajo que han sido ratificadas por el país, ya que el plan deberá contribuir a su aplicación.

La definición jurídica internacional de trabajo forzoso está contenida en el Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (en adelante, "Convenio núm. 29"), que es una de las normas de la OIT más ratificadas<sup>4</sup>.

Con arreglo al artículo 2.1, se entiende por trabajo forzoso:

"Todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente".

La adopción del Protocolo sobre el trabajo forzoso en 2014 no modificó la definición de trabajo forzoso:

### Protocolo sobre el trabajo forzoso

#### Artículo 1

3. Se reafirma la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio y, por consiguiente, las medidas mencionadas en el presente Protocolo deberán incluir actividades específicas para luchar contra la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio.



Además de la definición de trabajo forzoso, también es importante clarificar los conceptos conexos, como la trata de personas, la esclavitud y la **esclavitud moderna**, pero también hay que tener en cuenta la situación particular de los niños.

4- Ha sido ratificado por 178 países (a 29 de junio de 2020).



A fin de comprender plenamente esos conceptos, en la **Herramienta núm. 2** se explican detalladamente las definiciones jurídicas internacionales correspondientes (basadas en las normas internacionales), así como las similitudes, diferencias y superposiciones de ciertos conceptos. Esta herramienta es un recordatorio útil para los socios y puede consultarse en cualquier etapa del proceso de desarrollo.

## Marco jurídico nacional

### Convenio núm. 29

#### Artículo 1

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. (...)

#### Artículo 25

El hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el presente Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente.

El Convenio núm. 29 también exige a los países que el trabajo forzoso sea objeto de sanciones penales. Los Estados deben adoptar medidas, tanto en el marco de la legislación como en la práctica, para garantizar que no se tolere ninguna forma de trabajo forzoso en su territorio. Incluso los países que no han ratificado el Convenio núm. 29 deben respetar, promover y hacer realidad la prohibición del trabajo forzoso, ya que la eliminación de todas sus formas es uno de los **principios y derechos fundamentales en el trabajo**<sup>5</sup>. Asimismo, los Estados tienen la obligación de asegurarse de que las sanciones impuestas por el delito de exigir trabajo forzoso “son realmente eficaces y se aplican estrictamente” (Convenio núm. 29, artículos 1.1 y 25). La prohibición general del trabajo forzoso puede que no sea suficiente para lograr el procesamiento eficaz y la condena de los autores. Para que los tribunales puedan aplicar efectivamente las disposiciones que prohíben el trabajo forzoso, la legislación debe definir con precisión el acto punible, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales.



Los países pueden optar por utilizar otros términos para recoger las diversas situaciones de trabajo forzoso. Por ejemplo, algunos países han adoptado instrumentos legislativos sobre el “trabajo en condiciones de servidumbre”, el «trabajo en condiciones de esclavitud” o las “condiciones de trabajo degradantes”. Lo importante es que el gobierno se asegure de que las definiciones utilizadas contemplen todos los tipos de trabajo forzoso existentes en el país. Esto es necesario para garantizar el procesamiento eficaz de los autores, y el acceso de las víctimas a la justicia y a mecanismos de reparación. No es raro que la legislación nacional tenga poco impacto práctico cuando no prevé adecuadamente todos los tipos de trabajo forzoso, o hace muy difícil la recopilación de datos. Por ejemplo, algunas legislaciones nacionales sobre la trata de personas protegen eficazmente a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, pero no contemplan el procesamiento de los autores de la trata de hombres con fines de explotación laboral. El PAN deberá prever un examen periódico exhaustivo de la legislación nacional a fin de determinar los posibles vacíos jurídicos y sugerir la modificación de la legislación existente o la adopción de nuevos instrumentos legislativos, de ser necesario.

5- La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento fue aprobada por todos los Estados Miembros de la OIT en 1998. En ella se definen los principios y derechos fundamentales en el trabajo que todos los Estados Miembros deben respetar, promover y hacer realidad, a saber, la eliminación del trabajo infantil, del trabajo forzoso y de la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, aun cuando no hayan ratificado los convenios correspondientes.

#### Identificar los vacíos jurídicos

A principios del decenio de 2010, Australia emprendió consultas públicas y trabajó en colaboración con las partes interesadas con el fin de revisar su legislación. Se constataron vacíos jurídicos debido a que su legislación se centraba principalmente en la trata de personas y no contemplaba todas las situaciones de esclavitud moderna.

A raíz de ello, el país modificó su legislación y aprobó nuevos instrumentos jurídicos que ahora tienen en cuenta una gama más amplia de situaciones, en otras, la trata de personas, la esclavitud, el trabajo forzoso y el matrimonio forzoso.

El PAN 2015-2019 de Australia, aprobado en 2014, contempla “la trata de personas y la esclavitud”, mientras que el anterior abordaba únicamente la trata de personas.

#### PAN específico o integrado ?



El país debe sopesar si la estrategia más apropiada es formular un PAN específico contra el trabajo forzoso, o si es más eficaz integrar el PAN contra el trabajo forzoso en un PAN existente que aborde, por ejemplo, la trata de personas, la **servidumbre por deudas** o el trabajo infantil. Pese a que estos asuntos tienen en común con el trabajo forzoso muchas causas profundas de orden social, económico y cultural, como la pobreza, el analfabetismo o la **discriminación**, habrá que proceder a un examen detenido antes de adoptar una decisión.

La integración tiende a ser más eficaz en entornos en los que la cuestión del trabajo forzoso es reconocida abiertamente y los socios poseen sólidas capacidades para abordarla. Sin embargo, si el trabajo forzoso sigue siendo subestimado, y la comprensión y el compromiso de ponerle fin son escasos, un PAN específico podría ser un instrumento más eficaz para integrar esta cuestión en la agenda, movilizar a los socios en torno a ella y fomentar el compromiso político.

Si en un país existe un PAN en curso (por ejemplo, sobre la trata de personas), en el que la inclusión de actividades dirigidas a erradicar el trabajo forzoso encaja bien, la integración puede ser una estrategia más viable. Ello podría engendrar nuevas intervenciones específicas sobre el trabajo forzoso que no existían hasta ese momento (por ejemplo, el establecimiento de un sistema de remisión de casos, o la creación de mecanismos de coordinación entre la policía y la inspección del trabajo). También es importante involucrar a todas las partes interesadas competentes que tal vez no hayan participado en el PAN original, como los inspectores del trabajo o los sindicatos.

#### Integración en otros marcos

En función de los marcos existentes, la integración del trabajo forzoso en otro marco puede ser una estrategia más eficaz que la formulación de un PAN específico. En **Azerbaián**, el Gobierno estaba dispuesto a formular un PAN contra el trabajo infantil. Sin embargo, el país ya contaba con otros planes y programas, en particular un PAN para combatir la trata de personas. Tras un examen detenido, el Gobierno decidió que sería más eficaz centrarse en la ejecución y vincular los componentes del trabajo infantil con los otros planes y programas, en vez de invertir recursos en la formulación de un PAN nuevo.



En otros países, puede que sea necesario adoptar un PAN específico de lucha contra el trabajo forzoso. Esta decisión puede obedecer a la necesidad de promover el compromiso político o de fomentar la participación de las partes interesadas nacionales.

En la **Herramienta núm. 3** se ofrecen más detalles sobre la integración del trabajo forzoso en otras esferas de política para ayudar a los socios a decidir entre optar por un PAN específico o integrado. El hecho de arrojar luz sobre todas estas cuestiones ayudará a los socios a tomar una decisión sobre la conveniencia o no de formular un PAN específico.



▶ 3

Pesca artesanal, Mauritania, 2018 (© OIT/A. Cáliz)

Las actividades que promueven oportunidades de trabajo decente para los jóvenes y los trabajadores migrantes contribuyen a prevenir el trabajo forzoso (proyecto Promopêche de la OIT).

## ▶ 3. Definir la estrategia del PAN

Para empezar a definir la estrategia del PAN, es importante que el gobierno, los interlocutores sociales y otras partes interesadas clave examinen la manera en que el PAN permitirá lograr cambios duraderos. En otras palabras, deben ponerse de acuerdo sobre la **teoría del cambio**<sup>6</sup>. Quel est leur but à long terme? Quelles conditions faut-il mettre en place pour atteindre ce but? En conséquence, pour concevoir une stratégie efficace et pertinente pour le PAN, il importe de:



▶ **Comprender la situación actual** – la **Herramienta núm. 4** ofrece más orientación acerca de la creación de una base de conocimientos sobre el trabajo forzoso a fin de garantizar que la elaboración de las estrategias y medidas precisas esté basada en datos específicos al contexto. Véase también la sección 2 sobre la definición del alcance del PAN.



▶ **Definir el resultado final previsto** – cuanto más específico sea el resultado final, más fácil será diseñar los pasos concretos a seguir, y evaluar si se ha obtenido el resultado previsto. En lugar de afirmar que el resultado final, o el objetivo a largo plazo, que se pretende es “erradicar el trabajo forzoso”, puede ser útil especificar el resultado final en los siguientes términos: “La completa erradicación de todas las formas de **trabajo forzoso** para 2030 en todas las provincias del país”. Cuando se especifica un marco temporal, el alcance geográfico y otros detalles de interés, será más fácil priorizar y concentrar las intervenciones.

▶ **Identificar los pasos y recursos necesarios** para obtener el resultado final – una vez que el resultado final se haya definido claramente, se podrán determinar los resultados intermedios y los productos o actividades específicos que son necesarios para lograr los resultados. En la sección 6 se proporcionan más detalles sobre la manera de **medir** el logro del resultado previsto, explicar las razones del éxito y, si no se ha obtenido, el por qué. Este paso es decisivo para extraer lecciones y poder adaptar las estrategias en fases futuras del PAN o en otras intervenciones.

Una vez definido el resultado final, las partes interesadas nacionales deberán examinar los diferentes objetivos intermedios que contribuirán al logro de ese objetivo. El enfoque basado en los cuatro pilares de acción es conveniente para examinar globalmente los diversos elementos que deben tenerse en cuenta al abordar el trabajo forzoso.

### Prevención, protección, procesamiento y alianzas: los cuatro pilares de acción

#### Protocolo sobre el trabajo forzoso

##### Artículo 1

1. Al dar cumplimiento a sus obligaciones en virtud del Convenio de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, todo Miembro deberá adoptar medidas eficaces para prevenir y eliminar su utilización, proporcionar a las víctimas protección y acceso a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización, y sancionar a los autores del trabajo forzoso u obligatorio.

6- Esta breve presentación de código abierto del *Results for Development Institute* presenta los elementos básicos de la teoría del cambio. La presentación se centra en organizaciones y proyectos, pero los elementos se aplican igualmente a los planes de acción nacionales. Véase: <https://vimeo.com/106389971>.

El Protocolo y la Recomendación núm. 203 sobre el trabajo forzoso enumeran una serie de medidas específicas que pueden adoptarse con miras a la erradicación del trabajo forzoso. Estas medidas forman parte del enfoque general basado en los cuatro pilares de acción (que se llama “4 P” en inglés):

- ▶ prevención (del trabajo forzoso)
- ▶ protección (de las víctimas);
- ▶ procesamiento (de los autores); y
- ▶ alianzas, llamadas “partnerships” en inglés, (entre múltiples socios dentro del gobierno, los interlocutores sociales, la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo académico, entre otros).

A la hora de diseñar las estrategias del PAN, los cuatro pilares de acción aportan una categorización útil para estructurar los diferentes objetivos. Los objetivos y actividades de cada uno de estos pilares dependerán por completo del contexto. Puede ser muy útil basarse en la experiencia de otros países o sectores, o en la adquirida al abordar otros asuntos, pero para que el PAN sea pertinente debe ser específico al contexto del país en cuestión. En la sección presentada a continuación se ofrecen detalles sobre cada pilar de acción con el fin de orientar a las partes interesadas involucradas en la formulación y ejecución del PAN; la información proporcionada hace referencia a los artículos pertinentes del Protocolo sobre el trabajo forzoso y a las orientaciones adicionales que ofrece la Recomendación núm. 203.

La **Herramienta núm. 5** contiene una lista de preguntas técnicas relativas a cada uno de los cuatro pilares de acción para ayudar a los socios a reflexionar sobre los elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de trazar la estrategia del PAN. Los elementos y tipos de intervenciones concretos descritos en la Recomendación núm. 203 también pueden servir de orientación y como “guía de buenas prácticas” para diseñar medidas específicas.



## Prevención del trabajo forzoso

### Protocolo sobre el trabajo forzoso

#### Artículo 2

Las medidas que se han de adoptar para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio deberán incluir:

- (a) educación e información destinadas en especial a las personas consideradas particularmente vulnerables, a fin de evitar que sean víctimas de trabajo forzoso u obligatorio;
- (b) educación e información destinadas a los empleadores, a fin de evitar que resulten involucrados en prácticas de trabajo forzoso u obligatorio;
- (c) esfuerzos para garantizar que:
  - (i) el ámbito de la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio y el control de su cumplimiento, incluida la legislación laboral si procede, abarquen a todos los trabajadores y a todos los sectores de la economía, y
  - (ii) se fortalezcan los servicios de inspección del trabajo y otros servicios responsables de la aplicación de esta legislación;

7- El informe de la OIT, disponible en inglés, “Ending forced labour by 2030: A review of policies and programmes”, (OIT, 2018b) proporciona información detallada sobre el marco estratégico del Protocolo para erradicar el trabajo forzoso.

#### Protocolo sobre el trabajo forzoso (cont.)

- (d) la protección de las personas, en particular los trabajadores migrantes, contra posibles prácticas abusivas y fraudulentas en el proceso de contratación y colocación;
- (e) apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio y de responder a los riesgos que conlleva; y
- (f) acciones para abordar las causas generadoras y los factores que aumentan el riesgo de trabajo forzoso u obligatorio.

El primer “P” o pilar de acción corresponde a la **prevención** del trabajo forzoso como elemento estratégico clave. La prevención no solo suele ser más eficaz que la cura, sino que el hecho de evitar que se recurra en la práctica al trabajo forzoso significa concretamente salvar a víctimas potenciales de los abusos y la explotación y de las ramificaciones conexas. Las estrategias de prevención deberán abordar las causas profundas del trabajo forzoso a fin de eliminar los factores que lo impulsan y así evitar que se produzca. Esto podría hacerse mediante la aplicación de políticas de empleo y sistemas de gestión de la migración que promuevan condiciones de trabajo decente, la provisión de acceso universal a los servicios sociales básicos, o el acceso a una educación de calidad y a la formación profesional para todos los niños y jóvenes.

La prevención también abarca la sensibilización y la formación de los grupos e individuos en situación de riesgo para que reconozcan los signos de trabajo forzoso, y modifiquen sus actitudes a fin de que no acepten trabajo forzoso o lo ignoren. En algunos casos, un elemento importante de la sensibilización es crear mayor conciencia sobre el propio PAN.

#### Estrategia integral de sensibilización

La sensibilización es fundamental para prevenir el trabajo forzoso. Es importante que las partes interesadas comprendan plenamente la cuestión y rompan con los estereotipos y prejuicios respecto de las víctimas y los autores.

Con ese objetivo, en su PAN nacional contra las peores formas de trabajo infantil (2012-2020), la **República Democrática del Congo** adoptó un enfoque integral de sensibilización involucrando todas las partes interesadas, a saber, las comunidades afectadas, las organizaciones de empleadores, los sindicatos, las ONG y las iglesias. El PAN contiene medidas orientadas a sensibilizar a estos actores sobre el trabajo infantil y a movilizarlos mediante acciones concretas. Por ejemplo, el plan prevé programas de sensibilización dirigidos a las comunidades directamente afectadas, complementados posteriormente por actividades de seguimiento basadas en la comunidad.

Las estrategias de prevención deberán encaminarse a incentivar la conducta empresarial responsable y fortalecer las capacidades de los empleadores y las empresas para reconocer los signos de trabajo forzoso<sup>8</sup>. Casos de déficits de trabajo decente y violaciones de los derechos humanos, incluido de trabajo forzoso, se han detectado en las cadenas nacionales y mundiales de suministro. Una importante medida preventiva es apoyar las

8- La OIT, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el UNICEF, bajo los auspicios de la Alianza 8.7, han concluido recientemente la primera investigación realizada por organizaciones internacionales sobre el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro. Las conclusiones y recomendaciones figuran en OIT, OCDE, OIM, UNICEF, 2019.

iniciativas de **diligencia debida** de los empleadores privados y públicos<sup>9</sup>, como lo exige el Protocolo sobre el trabajo forzoso. La Red mundial de empresas sobre trabajo forzoso ofrece a los empleadores una plataforma para compartir sus preocupaciones y buenas prácticas<sup>10</sup>.



Las medidas preventivas también deberán abordar la fase de **contratación**, que es particularmente decisiva. La etapa de la contratación puede suponer una diferencia crucial en la búsqueda de un trabajo seguro y decente por parte de un trabajador. En el mejor de los casos, la contratación abre el camino a nuevas oportunidades de trabajo seguro y decente; en el peor, puede conducir a trabajar en condiciones de explotación o a ser víctima del trabajo forzoso. Así pues, la regulación de las prácticas de contratación ayuda a evitar eficazmente que los trabajadores caigan en situaciones de trabajo forzoso.



### Prácticas de contratación: ¡Que sean equitativas!

La OIT define el término contratación como un proceso que “incluye la publicación de anuncios, la difusión de información, la selección, el transporte y la colocación en el empleo y —en el caso de los trabajadores migrantes— el retorno al país de origen cuando proceda”. Esta definición se aplica tanto a los solicitantes de empleo como a los que ya tienen una relación de trabajo.

La contratación puede adoptar muchas formas y patrones y afectar a hombres y mujeres de manera distinta. La contratación de mano de obra suele caracterizarse por una serie de actividades de intermediación complejas, e involucra a una multitud de partes interesadas en las comunidades de origen y de destino de los trabajadores. Esta complejidad expone a los trabajadores, en particular a los trabajadores vulnerables y a los trabajadores migrantes, a prácticas de contratación abusivas por parte de reclutadores y empleadores sin escrúpulos en todo el mundo. Entre ellas figuran el cobro de **comisiones de contratación** ilegales; el engaño sobre la naturaleza del trabajo y las condiciones de vida y de trabajo; la retención de los documentos de identificación personal; las fianzas y deducciones salariales ilegales; amenazas en caso de que los trabajadores deseen dejar su empleo y, en algunos casos, la violencia física y sexual.



La OIT define los términos “comisiones de contratación” y “gastos conexos” como cualquier comisión o gasto en que se haya incurrido en el proceso de contratación para que los trabajadores obtengan un empleo o una colocación, independientemente de la manera, el momento o el lugar de su imposición o cobro; estas comisiones o gastos no deberían cobrarse a los trabajadores de forma directa o indirecta.

\*Para más información, visite la página temática de la OIT sobre la contratación equitativa: [www.ilo.org/global/topics/fair\\_recruitment/lang\\_es/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/fair_recruitment/lang_es/index.htm).

9- Se invita a los socios a que consulten las orientaciones disponibles sobre diligencia debida, como la Guía de la OCDE sobre debida diligencia para una conducta empresarial responsable, 2018 (OCDE, 2018), los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (ONU, 2011) y la Declaración tripartita de la OIT de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (OIT, 2017a).

10- Véase <https://flbusiness.network>.

La **Recomendación núm. 203** ofrece más orientación para prevenir el trabajo forzoso:

4. Teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales, los Miembros deberían adoptar las medidas de prevención más eficaces, tales como:

- (a) el examen de las causas generadoras de vulnerabilidad de los trabajadores frente al trabajo forzoso u obligatorio;
- (b) campañas de sensibilización específicas, dirigidas en particular a aquellos en situación de mayor riesgo de ser víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, para informarles, entre otras cosas, sobre la manera de protegerse de las prácticas de contratación y empleo fraudulentas o abusivas, sobre sus derechos y responsabilidades en el trabajo y sobre la manera de obtener asistencia si la necesitan;
- (c) campañas de sensibilización específicas sobre las sanciones aplicables en caso de violación de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio;
- (d) programas de capacitación para grupos de población en situación de riesgo a fin de aumentar su empleabilidad, así como sus capacidades y oportunidades de generar ingresos;
- (e) medidas para garantizar que la legislación nacional sobre la relación de trabajo abarque todos los sectores de la economía y que se cumpla de manera efectiva. La información pertinente sobre las condiciones de empleo debería especificarse de manera adecuada, verificable y fácilmente comprensible, preferentemente en contratos escritos, de conformidad con las leyes, los reglamentos o los convenios colectivos del país;
- (f) las garantías básicas de seguridad social que componen el piso de protección social nacional, según lo dispuesto en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), a fin de reducir la vulnerabilidad frente al trabajo forzoso u obligatorio;
- (g) orientación e información previas a la partida y tras la llegada para los migrantes a fin de que estén mejor preparados para trabajar y vivir en el extranjero, y a fin de fomentar la sensibilización y una mejor comprensión de la trata de personas con fines de trabajo forzoso;
- (h) políticas coherentes, tales como políticas de empleo y migración [laboral] que tengan en cuenta tanto los riesgos a que se exponen grupos específicos de migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular, como las circunstancias que podrían dar lugar a situaciones de trabajo forzoso;
- (i) la promoción de esfuerzos coordinados por parte de los organismos gubernamentales con los de otros Estados para facilitar una migración regular y segura y para prevenir la trata de personas, incluidos los esfuerzos coordinados para regular, certificar y controlar la actividad de los reclutadores de trabajadores y de las agencias de empleo y eliminar el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores a fin de prevenir la servidumbre por deudas y otras formas de presión económica;
- (j) al dar cumplimiento a sus obligaciones en virtud del Convenio de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, orientar y apoyar a los empleadores y a las empresas a fin de que adopten medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de trabajo forzoso u obligatorio y para informar sobre la manera en que abordan esos riesgos, en sus operaciones, productos o servicios prestados, con los cuales pueden estar directamente relacionados.



## Protección de las víctimas

### Protocolo sobre el trabajo forzoso

#### Artículo 3

Todo Miembro deberá adoptar medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio y para permitir su recuperación y readaptación, así como para proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo.

El segundo “P” o pilar de acción corresponde a la **protección de las víctimas**, que es pluridimensional. Las víctimas no solo deben ser identificadas y retiradas de las situaciones de trabajo forzoso, sino que también deben respetarse sus derechos en los procedimientos judiciales que se entablan contra los explotadores y se les debe proporcionar los medios para que puedan recuperarse de la explotación a la que han sido sometidas. Las medidas de protección integral no solo deben proteger a las víctimas, sino también proporcionarles medios eficaces para prevenir el riesgo de una nueva victimización. Deberá facilitarse el acceso a sistemas de protección y readaptación pertinentes a todas las víctimas, independientemente de su situación (edad, género, origen étnico, situación migratoria o cualquier otro motivo de **discriminación**).



### Protección de todas las víctimas

En su PAN nacional contra la trata de personas 2017-2022, Panamá ha adoptado medidas de protección específicas e inclusivas con el fin de amparar a todas las víctimas. Con arreglo a los objetivos del PAN, se debe prestar asistencia a todas las víctimas, independientemente de su nacionalidad, a fin de garantizar su recuperación y readaptación segura en la sociedad. Los nacionales de Panamá que son víctimas de la trata de personas en el extranjero deben recibir asistencia en el país de destino o de tránsito y se les debe facilitar la repatriación voluntaria. Se deberá prestar la misma asistencia a las personas extranjeras residentes o en tránsito que sean víctimas de la trata en Panamá.

La identificación oportuna de las víctimas de trabajo forzoso es el punto de partida necesario para poder ofrecerles protección. Esto puede resultar muy difícil, ya que el trabajo forzoso suele ocurrir a puertas cerradas o en zonas remotas, o puede disimularse bajo la forma de situaciones que parecen legítimas. También es posible que las víctimas sean reticentes a manifestarse debido a la falta de sensibilización, la aceptación cultural, la vergüenza o el temor a ser castigadas o deportadas.

La protección debe proporcionarse sin demora y no deberá estar condicionada a la voluntad de las víctimas de participar en procedimientos judiciales, potencialmente largos. Si bien la participación y los testimonios de las víctimas suelen ser decisivos para lograr la condena de los empleadores sin escrúpulos, las víctimas pueden temer a posibles represalias por parte de quienes los explotaban. También podrían sentir miedo o vergüenza de que se les reconozca públicamente como víctimas de trabajo forzoso a raíz de una decisión judicial o por aparecer en los medios de comunicación que cubren el juicio. Por consiguiente, deberán adoptarse todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las víctimas, incluida la protección de testigos, si procede.

A fin de aumentar el número de víctimas de trabajo forzoso identificadas y garantizar su protección, los países pueden establecer mecanismos de denuncia del trabajo forzoso. Esos mecanismos tienen por objeto facilitar tanto la identificación de las víctimas y la obtención de reparación sin temor a represalias, como la denuncia de los casos de trabajo forzoso por parte de un compañero o de cualquier otra persona. Estos mecanismos pueden adoptar diferentes formas: funcionarios del gobierno local, que actúan a nivel de aldea o de distrito; una unidad especializada de los servicios sociales; o una autoridad administrativa independiente (Comisión de Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, etc.), que se encargue de recibir las denuncias e iniciar intervenciones rápidas y transparentes. Algunos países han optado por ofrecer servicios de líneas directas de asistencia para que las víctimas puedan presentar denuncias anónimas.

#### Mecanismos de denuncia del trabajo forzoso

En Myanmar, el Gobierno y la OIT firmaron un acuerdo para que los ciudadanos pudieran, con la asistencia del oficial de enlace de la OIT, presentar denuncias sobre el uso de trabajo forzoso. Este mecanismo de denuncia tiene por objeto dar a las víctimas de trabajo forzoso la posibilidad de recurrir a las autoridades gubernamentales para obtener reparación y/o presentar denuncias con la plena confianza de que no se tomarán represalias en su contra. El oficial de enlace de la OIT está habilitado para verificar que no se hayan tomado medidas de represalia contra el denunciante, así como para tramitar la denuncia en su nombre.

Los socios también pueden apoyar en este empeño a las víctimas y a los organismos encargados de la aplicación de la ley, en particular las organizaciones de víctimas. Pueden ayudar a dar a conocer los mecanismos existentes a las víctimas, recibir las denuncias y comunicarlas a las autoridades públicas competentes.

\*Para obtener más información sobre el mecanismo de denuncia del trabajo forzoso que ofrece Myanmar, visite: [www.ilo.org/yangon/complaints/lang\\_en/index.htm](http://www.ilo.org/yangon/complaints/lang_en/index.htm).

Las medidas de protección eficaces incluyen la protección inmediata, por ejemplo, el acceso a una vivienda segura o a atención médica, así como la readaptación a largo plazo. La readaptación tiene por objetivo garantizar la reintegración y evitar una nueva victimización. Puede adoptar la forma de paquetes especializados o aprovechar los servicios y programas públicos existentes, por ejemplo, en materia de formación profesional, apoyo psicosocial, microcrédito, desarrollo de microempresas o asistencia financiera.

La **Recomendación núm. 203** ofrece orientaciones adicionales sobre las medidas de protección:

9. Teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales, los Miembros deberían adoptar **las medidas de protección más eficaces para responder a las necesidades de todas las víctimas** por lo que se refiere tanto a la asistencia inmediata como a su recuperación y readaptación a largo plazo, tales como:
  - (a) esfuerzos razonables para proteger la seguridad de las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, así como de los miembros de su familia y de los testigos, si procede, en particular protección contra actos de intimidación y represalia por ejercer sus derechos en virtud de las leyes nacionales pertinentes o por cooperar en procedimientos judiciales;
  - (b) alojamiento adecuado y apropiado;

La **Recomendación núm. 203** ofrece orientaciones adicionales sobre las medidas de protección : (cont.)

- (c) atención de salud, con inclusión de asistencia médica y psicológica, así como el suministro de medidas de readaptación especiales para las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, incluso para aquellas que también han sido sometidas a violencia sexual;
- (d) asistencia material;
- (e) protección de la vida privada y la identidad;
- (f) asistencia social y económica, con inclusión de acceso a oportunidades de educación y formación y acceso a trabajo decente.

Los actores de primera línea –interlocutores sociales, asociaciones de víctimas, servicios sociales– deben ser consultados y participar desde una etapa temprana del proceso a fin de determinar las lagunas existentes en los diferentes elementos de los mecanismos de protección.

También es importante tener en cuenta las necesidades especiales de algunos grupos vulnerables, como las mujeres, los niños o los migrantes. Las medidas de protección deben tener en cuenta las cuestiones de género: por ejemplo, garantizar que las mujeres tengan la posibilidad de comunicarse con agentes de policía femeninas, ya que puede que se sientan más cómodas al hablar con una mujer. Asimismo, es importante cerciorarse de que todos los refugios no estén reservados a las mujeres para que también sea posible proponer alojamientos seguros a los hombres y a las familias.

La **Recomendación núm. 203** ofrece más orientación sobre las medidas de protección para grupos específicos:

10. Las **medidas de protección destinadas a los niños** víctimas de trabajo forzoso u obligatorio deberían tener en cuenta las necesidades especiales y el **interés superior de los niños** y, además de las protecciones previstas en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), deberían incluir:

- (a) el acceso de las niñas y los niños a la educación;
- (b) el nombramiento de un tutor o de otro representante, si procede;
- (c) en los casos en que no se conozca con certeza la edad de la persona y haya razones para pensar que es menor de 18 años, la presunción de que es menor de edad, en espera de que se verifique su edad;
- (d) esfuerzos para reunir a los niños con sus familias o, cuando sea en el interés superior del niño, para proporcionarles acogimiento familiar.

11. Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, los Miembros deberían **adoptar las medidas de protección más eficaces para los migrantes** sometidos a trabajo forzoso u obligatorio, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, con inclusión de las siguientes:

- (a) la concesión de un período de reflexión y de recuperación, cuando existan motivos razonables para pensar que la persona es una víctima de trabajo forzoso u obligatorio, de modo que pueda tomar una decisión informada acerca de las medidas de protección y de su participación en procedimientos judiciales, período durante el cual se le autorizará a permanecer en el territorio del Estado Miembro de que se trate;
- (b) la concesión de un permiso de residencia temporal o permanente, y acceso al mercado de trabajo
- (c) medidas para facilitar la repatriación en condiciones seguras y preferentemente voluntaria.



## Procesamiento de los autores - Aplicación de la ley

### Protocolo sobre el trabajo forzoso

#### Artículo 4

1. Todo Miembro deberá velar por que todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, tengan acceso efectivo a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización.

2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su sistema jurídico, las medidas necesarias para velar por que las autoridades competentes puedan decidir no enjuiciar ni imponer sanciones a las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio por su participación en actividades ilícitas que se han visto obligadas a cometer como consecuencia directa de estar sometidas a trabajo forzoso u obligatorio.

El tercer "P" o pilar de acción corresponde al **procesamiento de los autores** y, en términos más generales, a la aplicación de la ley. Abarca la aplicación efectiva de la legislación y la reglamentación en materia de trabajo forzoso, como los regímenes de inspección laboral, las investigaciones policiales, la identificación de las víctimas o el procesamiento de los autores. En muchos países, las víctimas de trabajo forzoso tienen derecho a interponer recursos judiciales. Sin embargo, en la práctica, suelen tropezar con importantes obstáculos para acceder a la justicia, entre otros, la discriminación (por ejemplo, cuando únicamente los nacionales están facultados para interponer recursos) o la falta de medios financieros o técnicos (cuando no tienen derecho a asesoramiento jurídico gratuito). Estos obstáculos deberán identificarse y abordarse en el marco del PAN para garantizar el acceso efectivo de las víctimas a la justicia.

El procesamiento de los autores también debe prever mecanismos de reparación. Las víctimas deben estar en capacidad de solicitar reparación ante los tribunales, juzgados o mecanismos de solución de conflictos, tanto por la vía civil como por la penal. La reparación por medio de una indemnización, por ejemplo, ya sea por daños materiales (tales como gastos médicos, salarios no pagados, honorarios legales, y pérdida de ingresos o posibles ingresos), o por daños morales (tales como dolor y angustia emocional), puede constituir un apoyo decisivo para la recuperación de las víctimas y un medio de disuasión para los posibles infractores.

### Formación específica en relación con la aplicación de la ley

En Dinamarca, los sucesivos planes de acción nacionales contra la trata de personas (2015-2018 y 2019-2021) subrayan la necesidad de que los jueces y las fuerzas policiales reciban una formación específica para abordar la complejidad de los casos de trata, teniendo en cuenta las vulnerabilidades particulares de las víctimas.

En particular, los planes de acción confían al director del Ministerio Público la responsabilidad de elaborar –y actualizar continuamente– las directrices relativas a la tramitación y el registro de los casos de trata. El objetivo de estos instrumentos es renovar el interés por los casos de trata y de trabajo forzoso y "proporcionar a los fiscales los conocimientos necesarios sobre la evolución de la práctica jurídica en esta esfera".

Para proteger los derechos de las víctimas y sancionar a los autores, es necesario contar con un sólido sistema de aplicación de la ley. La aplicación de la ley sobre el trabajo forzoso es compleja y puede tener vínculos con otros asuntos y delitos igualmente complejos (por ejemplo, los delitos financieros, el contrabando de mercancías, o la minería, la tala y la pesca ilegales). Así pues, un componente importante de la estrategia del PAN puede ser no solamente el fortalecimiento de capacidades de los encargados de la formulación de políticas para que formulen instrumentos legislativos sólidos y amplios, sino también el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, incluidos los inspectores del trabajo, a fin de que puedan identificar a las víctimas y recopilar pruebas y conservarlas; así como de los jueces, para garantizar el adecuado procesamiento de los autores. La Recomendación núm. 203 ofrece orientación sobre las medidas que pueden adoptarse para garantizar la aplicación efectiva de la legislación sobre el trabajo forzoso.

La aplicación de la ley es en esencia responsabilidad de las autoridades públicas. En algunos países, el mandato para luchar contra el trabajo forzoso está principalmente en manos de la policía, pasando por alto el importante papel de la administración del trabajo. De hecho, los inspectores del trabajo, gracias al mandato que se les confiere, tienen la capacidad para detectar los casos de trabajo forzoso y acceder a los lugares de trabajo. Por lo tanto, la administración del trabajo deberá contar con el mandato jurídico y los medios para participar activamente en la lucha contra el trabajo forzoso. Además, otros actores, como los interlocutores sociales o las organizaciones de la sociedad civil, pueden apoyar la labor de aplicación de la ley. Por ejemplo, las organizaciones de trabajadores pueden señalar los casos a la atención de las autoridades competentes, o las asociaciones de víctimas pueden proporcionar asesoramiento jurídico gratuito. Estas cuestiones de coordinación y colaboración entre los distintos actores involucrados en la aplicación de la ley deberán abordarse en el marco del PAN.

También es importante integrar el aspecto financiero en las estrategias de procesamiento de los autores y aplicación de la ley previstas en el PAN. Se estima que el uso del trabajo forzoso por parte de empleadores sin escrúpulos genera 150.000 millones de dólares EE.UU. de beneficios ilegales al año (OIT, 2014). Además de las sanciones penales, las sanciones financieras constituyen un medio de disuasión eficaz para desalentar el uso del trabajo forzoso con el fin de maximizar los beneficios. La Recomendación núm. 203 destaca la importancia de la imposición de sanciones como la confiscación de los beneficios y activos, de conformidad con la legislación nacional.

Además, en el PAN deberá reafirmarse el principio de **no penalización de las víctimas**. Esto significa que, con arreglo a los principios fundamentales de los sistemas jurídicos de los Miembros, las víctimas de trabajo forzoso no deberán ser castigadas o procesadas por las actividades ilegales que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de haber sido sometidas a trabajo forzoso u obligatorio, de conformidad con los principios básicos de sus sistemas jurídicos nacionales (Protocolo sobre el trabajo forzoso, artículo 4). Entre tales actividades ilegales podría figurar, por ejemplo, la violación de la legislación migratoria o laboral.



### Sanciones financieras destinadas a financiar proyectos de readaptación

En el Brasil, los delincuentes que son procesados por un tribunal penal también pueden ser procesados por la Oficina de la Fiscalía del Trabajo, una rama especializada de la fiscalía que, en nombre de la comunidad, interpone demandas por perjuicios financieros. Además de la indemnización individual que los autores de las violaciones deberán pagar a las víctimas, se les puede exigir el pago de "indemnizaciones colectivas" por el daño que causa a la comunidad en su conjunto la violación grave de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Según los elementos de cada caso (número de víctimas, duración de la explotación, beneficios producidos, circunstancias agravantes, etc.), las indemnizaciones pueden elevarse a sumas muy importantes. En algunos casos, los autores han tenido que pagar más de un millón de dólares EE.UU.

### Sanciones financieras destinadas a financiar proyectos de readaptación (cont.)

El dinero recaudado se ha utilizado para financiar la readaptación de las ex víctimas y promover el trabajo decente. Un buen ejemplo es el proyecto "Acción Integrada", ejecutado con el apoyo de la OIT. El proyecto ha proporcionado acceso a la educación, la formación profesional y otros servicios a las víctimas de trabajo forzoso utilizando los fondos recaudados por la Oficina de la Fiscalía Laboral procedentes de las indemnizaciones colectivas.

\*Para más información sobre el proyecto de Acción Integrada del Brasil, visite: [www.acaointegrada.org](http://www.acaointegrada.org) (en portugués). Para descubrir la historia de un trabajador beneficiario del proyecto Acción Integrada, visite: <https://50forfreedom.org/es/blog/home-stories/de-trabajo-en-esclavitud-a-estudiante-universitario/>.

La **Recomendación núm. 203** ofrece más orientación sobre el acceso a la justicia:

12. Los Miembros deberían adoptar medidas para velar por que todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio tengan acceso a la justicia y a otras acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización por daños personales y materiales, con inclusión de:

- a) (a) la garantía, de conformidad con las leyes, los reglamentos y la práctica nacionales, de que todas las víctimas, por sí mismas o a través de representantes, tengan acceso efectivo a tribunales y a otros mecanismos de solución de diferencias para iniciar acciones jurídicas y presentar demandas de reparación, tales como una indemnización y daños y perjuicios;
- (b) medidas para que las víctimas puedan solicitar una indemnización y daños y perjuicios, incluido el cobro de los salarios impagados, así como de las cotizaciones reglamentarias y las prestaciones de la seguridad social, por parte de los autores;
- (c) la garantía de acceso a los programas de indemnización existentes apropiados;
- (d) información y asesoramiento destinados a las víctimas acerca de sus derechos y de los servicios disponibles, en un idioma que puedan entender, así como acceso a asistencia jurídica, preferentemente gratuita;
- (e) medidas para que todas las víctimas, nacionales y extranjeras, de trabajo forzoso u obligatorio que tuvo lugar en el territorio del Estado Miembro puedan iniciar acciones en los ámbitos administrativo, civil o penal en ese Estado, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, con arreglo a procedimientos abreviados, cuando proceda.

En el **párrafo 13** se describen medidas concretas que deberán adoptarse para garantizar la aplicación efectiva de la ley:

13. Los Miembros deberían adoptar disposiciones para reforzar el control de la aplicación de la legislación nacional y de otras medidas, en particular:

- a) proporcionar a las autoridades competentes, tales como los servicios de inspección del trabajo, el mandato, los recursos y la formación necesarios para permitirles hacer cumplir la ley de manera efectiva y cooperar con otras organizaciones interesadas a efectos de la prevención y de la protección de las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio;

La **Recomendación núm. 203** ofrece más orientación sobre el acceso a la justicia:  
(cont.)

- b) prever, además de las sanciones penales, la imposición de otras sanciones, como la confiscación de los beneficios derivados del trabajo forzoso u obligatorio y otros activos, en conformidad con la legislación nacional;
- (c) asegurarse, al aplicar el artículo 25 del Convenio, y el apartado b) supra, de que las personas jurídicas puedan ser sancionadas por la violación de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio;
- (d) intensificar los esfuerzos para identificar a las víctimas, incluyendo la elaboración de indicadores de trabajo forzoso u obligatorio para uso de los inspectores del trabajo, las fuerzas del orden, los funcionarios de los servicios sociales, los funcionarios de migración, el ministerio público, los empleadores, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y otros actores pertinentes.

## Alianzas - Movilización y participación de los socios

### Protocolo sobre el trabajo forzoso

#### Artículo 5

Los Miembros deberán cooperar entre sí para garantizar la prevención y la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.

#### Artículo 6

Las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones del presente Protocolo y del Convenio deberán ser determinadas por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

El cuarto “P” o pilar de acción corresponde a las **alianzas** (“partnerships” en inglés). Las alianzas entre múltiples partes interesadas con diferentes mandatos, aptitudes y especializaciones son esenciales para abordar cuestiones complejas, como el trabajo forzoso, que tienen múltiples causas. Por este motivo, el Protocolo sobre el trabajo forzoso exhorta a los gobiernos a que formulen y ejecuten un PAN contra el trabajo forzoso **en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores**, pero también con otras partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil o las asociaciones de asistencia a las víctimas. Únicamente tal proceso transparente y participativo permitirá alcanzar el nivel necesario de apropiación nacional del PAN para garantizar una ejecución eficaz.

### Participación de todas las partes interesadas

El II PAN nacional para prevenir y combatir la trata de personas (2016) de Irlanda busca el apoyo de “todos los que se ocupan de las víctimas de la trata de personas, en particular la Garda Síochána [la policía], los profesionales de la salud, los educadores, la sociedad civil y las organizaciones internacionales”, pero también de “los organismos encargados de la aplicación de la ley en otras jurisdicciones”, así como de los líderes religiosos.

En el Líbano se han identificado muchos socios en el PAN nacional para eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016, entre otros, los ministerios gubernamentales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas (incluida la OIT), las autoridades judiciales, los servicios sanitarios y sociales, los maestros y los servicios de educación, los dirigentes comunitarios y religiosos e incluso ¡los voluntarios!

Las alianzas pueden ser locales, nacionales o internacionales – todas son valiosas. La creación y el fortalecimiento de las alianzas y la garantía de una buena comunicación y coordinación son esenciales para la formulación y ejecución de un PAN. La función de las alianzas y el marco de coordinación suelen examinarse en capítulos específicos de estos planes (véanse también las secciones 4 y 5).

### Recomendación núm. 203:

1. Los Miembros deberían establecer o reforzar, según proceda, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados:

(a) políticas y planes de acción nacionales que prevean medidas con plazo determinado y basadas en un enfoque que tenga en cuenta la dimensión de género y las necesidades de los niños, para lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas; y

b) autoridades competentes tales como los servicios de inspección del trabajo, autoridades judiciales y organismos nacionales u otros mecanismos institucionales competentes en materia de trabajo forzoso u obligatorio para asegurar la elaboración, la coordinación, la puesta en práctica, el seguimiento y la evaluación de las políticas y planes de acción nacionales.

En el párrafo 14 de la Recomendación núm. 203 se establecen las prioridades de la cooperación internacional en materia de constitución de alianzas:

14. Se debería reforzar la cooperación internacional entre los Miembros y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, los cuales deberían prestarse ayuda mutua a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio, incluso mediante:

(a) el fortalecimiento de la cooperación internacional entre las instituciones encargadas de la aplicación de la legislación laboral, así como con los encargados de la aplicación de la legislación penal;

(b) la movilización de recursos para los programas de acción nacionales y las actividades de cooperación y asistencia técnica internacionales;

(c) la asistencia judicial recíproca;

(d) la cooperación para abordar y prevenir el uso del trabajo forzoso u obligatorio por parte del personal diplomático; y la asistencia técnica mutua, incluido el intercambio de información y de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la lucha contra el trabajo forzoso u obligatorio.

(e) asistencia técnica mutua, con inclusión del intercambio de información y de buenas prácticas y de las lecciones aprendidas en la lucha contra el trabajo forzoso u obligatorio.

### Alianza mundial: Alianza 8.7.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un marco importante para la elaboración de estrategias nacionales orientadas a erradicar el trabajo forzoso. La **Herramienta núm. 6** consiste en una presentación de diapositivas sobre el trabajo forzoso, que puede utilizarse, por ejemplo, en talleres y reuniones con las partes interesadas, para explicar el contexto internacional más amplio, especialmente en los **países pioneros**.

La Alianza 8.7 es una alianza mundial inclusiva creada para apoyar a los países en el logro de la Meta 8.7 de los ODS relativa a la erradicación del trabajo forzoso, la esclavitud moderna, la trata de personas y el trabajo infantil. La Alianza está abierta a todos los socios potenciales que deseen contribuir al logro de la meta: gobiernos, organizaciones internacionales y regionales, organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores y empresas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otras partes interesadas y redes pertinentes.

La Alianza reúne a más de 250 socios a nivel mundial y regional y se centra en tres objetivos estratégicos: acelerar la acción; realizar investigaciones e intercambiar conocimientos; impulsar la innovación y aprovechar los recursos.

La Alianza sirve a los socios como una plataforma de intercambio y acceso a datos, información, innovación y buenas prácticas, así como de apoyo al compromiso político, y asistencia para movilizar recursos, en particular mediante la Plataforma de conocimientos Delta 8.7 y la estrategia de país pionero.

\*Para más información, véanse las páginas web de la Alianza 8.7 ([www.alliance87.org](http://www.alliance87.org)) y de Delta 8.7 (<https://delta87.org>).



## Principios rectores

El derecho a no estar sometido a trabajo forzoso es aplicable a todos los seres humanos, adultos y niños, nacionales y no nacionales, incluidos los migrantes en situación irregular. Todas las acciones emprendidas en el marco del PAN deberán seguir un enfoque basado en los derechos humanos, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos: la igualdad de derechos se aplica a todas las personas, independientemente de su condición (social, económica o cultural). Además, los derechos humanos son indivisibles, lo que significa que no se puede respetar uno y violar otro<sup>11</sup>.

Como eje de la estrategia, puede resultar útil explicar en el PAN los valores y principios básicos que guiarán su ejecución. Se deberá hacer referencia a los otros tres **principios y derechos fundamentales en el trabajo**, a saber: **la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación**. En lo que respecta a los niños, es importante referirse al **interés superior del niño**, que se define en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 1989.



11 Véase la Declaración en: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).

#### Definir los principios rectores

En el II PAN para la lucha contra el trabajo forzoso (2013-2017) del Perú, se enuncian claramente los siguientes principios fundamentales y rectores subyacentes:

- ▶ La igualdad de oportunidades para todos.
- ▶ El desarrollo humano y los derechos humanos individuales, es decir, la posibilidad de que cada individuo ejerza sus derechos y desarrolle su potencial. Ello incluye prestar especial atención a los derechos de las víctimas de trabajo forzoso.
- ▶ La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- ▶ El respeto y la protección de la libertad de trabajo y la dignidad humana como objetivos finales.

Al proporcionar una definición explícita y directa de estos principios fundamentales, recuerda a los socios (y a toda persona que lea el PAN) la importancia de estos principios para la misión, la visión y los objetivos del plan.

Una vez que los socios convienen en los principios rectores, estos constituirán los principios generales que sustentarán la formulación y la ejecución de todo el PAN. Por lo tanto, deben reflejarse en los diferentes objetivos y metas. Por ejemplo, si se ha definido como principios rectores la igualdad de género y la no discriminación, los socios deberán asegurarse de adoptar una estrategia que tenga en cuenta las cuestiones de género y metas específicas encaminadas a atender las necesidades y vulnerabilidades de las mujeres.

#### Convenir en los valores fundamentales

El PAN sobre la trata de personas (2013-2017) de los Estados Unidos pone de relieve los valores básicos en los que los socios federales han convenido y que sirven de base para los objetivos y las medidas de acción esbozados en el PAN, en particular:

- ▶ “(...) La participación significativa de los sobrevivientes en todos los aspectos del desarrollo, aplicación y evaluación del programa es decisiva para crear redes de servicio eficaces.
- ▶ Los servicios deben ser accesibles para todas las víctimas de trata, independientemente de la raza, el color, el origen nacional, la discapacidad, la religión, la edad, el género, la orientación sexual, la identidad de género, el estado de inmigración o el tipo de trata (sexual o laboral).
- ▶ Los servicios para las víctimas deben promover la seguridad, la curación, la justicia y los derechos de las víctimas, y deben habilitarlas para que participen en los esfuerzos orientados a llevar ante la justicia a los autores.
- ▶ Es preciso sensibilizar al público y comprender la trata de personas a nivel federal, estatal, territorial, tribal y local para mejorar la identificación de las víctimas y el acceso a los servicios.
- ▶ Los esfuerzos contra la trata de personas deben **centrarse en las víctimas** y ser culturalmente pertinentes, holísticos, amplios, basados en datos y sensibles a las cuestiones de género y a los traumas.
- ▶ Todos aquellos que tienen contacto con los supervivientes deben comprender y respetar la experiencia de victimización vivida por la persona y su capacidad para superarla.
- ▶ Los servicios que atienden las necesidades a largo plazo, además de los servicios que abordan las necesidades inmediatas y de emergencia, son fundamentales. Se debe proporcionar a los sobrevivientes herramientas y oportunidades que favorezcan la estabilidad financiera que contribuirá a su independencia a largo plazo.”





# ▶ 4

Trabajador en régimen de servidumbre trabajando en un horno de ladrillos, India, 2013 (© OIT)

Fotografía tomada durante una visita conjunta sobre el terreno realizada por la OIT y el Ministerio de Trabajo con el fin de determinar los sectores prioritarios para un proyecto piloto sobre la eliminación del trabajo en condiciones de servidumbre.

## ▶ 4. Formular el PAN

---



Una vez que las partes interesadas nacionales se hayan puesto de acuerdo sobre el alcance del PAN y hayan debatido la estrategia que ha de adoptarse, tendrán que ahondar en los detalles y elaborar el contenido del plan. Este proceso puede variar de un país a otro en función de diversos factores, como el número de socios involucrados, en qué medida el **trabajo forzoso** es una prioridad política, y el tiempo y los recursos disponibles. Pese a estas diferencias, hay varias cuestiones fundamentales de interés común que hay que tener en cuenta para formular un PAN pertinente y eficaz. Entre otras:

- ▶ decidir quién dirigirá el proceso;
- ▶ hacer un inventario de la situación nacional, en términos de escala, políticas, recursos y otras consideraciones a fin de poder decidir sobre lo que es necesario y factible;
- ▶ evaluar los conocimientos, las capacidades y las necesidades de formación de los socios ejecutores;
- ▶ movilizar a las partes interesadas clave y garantizar un proceso de consulta provechoso para fomentar la apropiación;
- ▶ asignar funciones y responsabilidades claras;
- ▶ definir un marco temporal y un presupuesto claros para la ejecución del PAN;
- ▶ redactar el documento del PAN.



La **Herramienta núm. 7** ofrece una representación visual de las diversas etapas del proceso de formulación de un PAN.

### Dirigir el proceso de formulación

El trabajo forzoso es tanto una cuestión laboral como un delito penal. En consecuencia, puede estar sujeto a diferentes leyes y también puede estar comprendido en el mandato de diferentes ministerios. Por lo general, uno de esos ministerios gubernamentales asumirá la responsabilidad de coordinar la formulación del PAN, y deberá trabajar en estrecha colaboración con las diversas partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales.

En los países que cuentan con una comisión nacional sobre el trabajo forzoso o un consejo nacional contra la trata de personas, se puede confiar a estos órganos la dirección del proceso de formulación. Si no existiera un órgano de ese tipo, otra posibilidad sería ampliar el mandato de un órgano conexo, por ejemplo, un comité nacional sobre el trabajo infantil, para que supervise el proceso de formulación. La participación de tal órgano garantizaría la transparencia, la credibilidad y el compromiso con el proceso.

Cabe señalar que coordinar la formulación de un PAN no significa asumir la responsabilidad exclusiva de su ejecución. Así pues, la elección del órgano que dirigirá el proceso de formulación del PAN no deberá depender de su función en la ejecución, sino basarse en cuestiones operativas, como la disponibilidad de recursos para realizar las labores cotidianas de planificación.

También es conveniente que los socios estudien las diferentes opciones de supervisión en esta etapa. Durante el proceso de formulación del PAN deberá establecerse el mecanismo de supervisión y no a posteriori (véase la sección 5 para más detalles sobre la supervisión y la gobernanza).

### Determinar las responsabilidades

El proceso de formulación y la ejecución del PAN contra la trata de personas (2014-2019) de Níger están bajo la responsabilidad de dos órganos diferentes: la formulación está a cargo de la Comisión Nacional de Coordinación de la Lucha contra el Trabajo Forzoso (*Commission nationale de coordination de lutte contre la traite des personnes* - CNCLTP), una comisión especial que depende del Ministerio de Justicia e integrada por las partes interesadas competentes (representantes de varios ministerios, de organizaciones de la sociedad civil y del colegio de abogados); mientras que la ejecución del PAN está a cargo del Organismo Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (*Agence nationale de lutte contre la traite des personnes* - ANLTP), un organismo administrativo independiente, integrado por funcionarios públicos, que trabaja en estrecha colaboración con los socios ejecutores.

### Realizar un inventario de la situación

Los planes de acción deben basarse en datos. Es importante comenzar por realizar un estudio preliminar para obtener un panorama de la situación claro, conciso y actualizado, incluida la magnitud y los tipos de trabajo forzoso que existen en el país. El formato y el contenido del estudio preliminar dependerá de factores como la cantidad de información y los recursos disponibles para llevar a cabo el estudio. Es importante que las partes interesadas clave participen en la decisión sobre el alcance del estudio y en la validación de los resultados y conclusiones. El hecho de que participen y comprendan bien las conclusiones contribuirá a incrementar la pertinencia del PAN y la transparencia del proceso.

### Basarse en las investigaciones realizadas

El PAN para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil (2010-2015) de Burundi se basó en los resultados de la Encuesta nacional sobre las condiciones de vida de los niños y las mujeres. Los resultados de esta encuesta proporcionaron datos sobre el trabajo infantil en el país, lo que permitió incluir medidas específicas en el PAN.

Sin embargo, en el momento de la formulación no se disponía de datos sobre las peores formas de trabajo infantil. En consecuencia, los socios decidieron prever un estudio sobre este tema específico como una de las actividades que debería llevarse a cabo en el marco del plan.

Entre los elementos que suelen incluirse en un estudio preliminar figuran:

- ▶ Encuestas y estudios sobre las diversas formas y el alcance del trabajo forzoso en el país, incluidos los sectores y grupos afectados, así como las causas profundas y los efectos.
- ▶ Un examen de los instrumentos jurídicos existentes y en proceso de elaboración en el país. Teniendo en cuenta que la aplicación de la ley es uno de los componentes centrales de la estrategia basada en los cuatro pilares de acción, este también será un elemento clave de cualquier estudio preliminar. Los socios necesitan comprender de manera clara y exhaustiva los instrumentos jurídicos con los que cuentan los organismos encargados de la aplicación de la ley (las legislaciones nacionales y los instrumentos internacionales que el país ha ratificado - véase la sección 2 para más información sobre el marco jurídico internacional relativo al trabajo forzoso) y los vacíos en la legislación vigente que será necesario abordar en el marco del PAN. Si el tiempo y los recursos lo permiten, este examen puede incluir la evaluación del nivel de conocimientos sobre las leyes que poseen determinados grupos destinatarios (por ejemplo, los empleadores o los trabajadores vulnerables,

como los trabajadores migrantes, los proveedores de servicios de primera línea) o el público en general.

- ▶ Un inventario o examen de las políticas y programas existentes que pudieran repercutir de forma directa o indirecta en la situación del trabajo forzoso, por ejemplo, estrategias de reducción de la pobreza, políticas migratorias, políticas de protección de la infancia, planes de preparación para casos de desastre, reformas agrarias, según proceda. Los planes de acción no existen en el vacío y, por lo tanto, los socios también necesitan tener una idea clara de los demás marcos de desarrollo existentes. Esto cobra especial importancia cuando las actividades previstas en el marco del PAN dependerán de las iniciativas existentes, por ejemplo, las que abordan las causas profundas del trabajo forzoso, como los planes de desarrollo o de reducción de la pobreza.
- ▶ La identificación de las partes interesadas que pueden participar tanto en la formulación como en la ejecución del PAN. Este ejercicio suele combinarse con el examen de políticas y es importante para identificar a los posibles socios ejecutores, las organizaciones que podrían respaldar la agenda del PAN o las organizaciones que tendrán una influencia decisiva en su ejecución, aunque no se encarguen de la ejecución propiamente dicha (por ejemplo, el ministerio de finanzas que suele controlar el presupuesto del gobierno). En consecuencia, el ejercicio de identificación puede utilizarse para determinar los posibles socios ejecutores, los agentes de cambio, los grupos destinatarios de las actividades de promoción y otros interesados.



En la **Herramienta núm. 8** se incluye una lista para la realización de estudios preliminares.

## Evaluar los conocimientos y las capacidades de los socios ejecutores

Una vez identificados los posibles socios ejecutores, es fundamental evaluar sus aptitudes, conocimientos y capacidades para ejecutar eficazmente el PAN y determinar las deficiencias que puedan obstaculizar su ejecución. Esta evaluación de capacidades puede llevarse a cabo en la primera etapa, en el marco del estudio preliminar, o como una de las primeras actividades que debe realizarse en el marco del PAN. La decisión dependerá en gran medida del momento en que se definan las actividades y se identifique a los socios ejecutores.

Los resultados de la evaluación podrían revelar la necesidad de fortalecer las capacidades de los socios clave. Esto podría implicar la provisión de formación en materia de trabajo forzoso a los organismos gubernamentales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros socios clave, en particular a los organismos encargados de la aplicación de la ley.

El concepto de capacidades debe entenderse de manera amplia y puede abarcar una variedad de cuestiones, por ejemplo:

- ▶ las capacidades de los empleadores para identificar y mitigar los riesgos de trabajo forzoso en sus operaciones y cadenas de suministro;
- ▶ las capacidades de las organizaciones de trabajadores para reconocer las situaciones de trabajo forzoso y los riesgos, prestar asistencia a las víctimas y llegar a los trabajadores en situación de riesgo;
- ▶ los sistemas disponibles para registrar la información (por ejemplo, bases de datos de víctimas o registros de organizaciones de asistencia a las víctimas);
- ▶ los conocimientos y las aptitudes de los actores de primera línea (por ejemplo, agentes de policía, inspectores del trabajo, jueces, abogados, trabajadores sociales); los encargados de adoptar decisiones (por ejemplo, parlamentarios, autoridades locales); y los que pueden impulsar el cambio (por ejemplo, periodistas, maestros, activistas, ONG).

El fortalecimiento de capacidades para abordar el trabajo forzoso deberá formar parte integrante de la estrategia orientada a la erradicación del flagelo del trabajo forzoso y deberá considerarse una inversión en la acción y la prevención futuras. En algunos países se impartió a todos los participantes una formación sobre el **trabajo forzoso** y el trabajo infantil antes de iniciar el proceso de redacción del PAN, a fin de garantizar que todos los socios comprendieran por igual el tema en cuestión. En la **Herramienta núm. 9** se presenta una lista para la evaluación de capacidades.



## Consulta, apropiación y compromiso

### Protocolo sobre el trabajo forzoso

#### Artículo 1

2. Todo Miembro deberá formular, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política y un plan de acción nacionales a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio que prevea la adopción de medidas sistemáticas por parte de las autoridades competentes y, si procede, en coordinación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados.

Para garantizar la pertinencia del PAN y su aceptación por todas las partes interesadas, es esencial que se celebren consultas inclusivas y transparentes a lo largo de todo el proceso de formulación, en las que participen representantes de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros socios clave, como los representantes de las víctimas y otros grupos afectados. Las consultas deben realizarse de manera que todas las partes interesadas se sientan bienvenidas, tengan la oportunidad de expresar sus preocupaciones y se fortalezca la apropiación tanto del proceso como del resultado final. Si las partes interesadas no hacen suyo el PAN, es muy poco probable que llegue a ejecutarse. En la **Herramienta núm. 10** se proporciona información adicional sobre la forma de fomentar la apropiación nacional y el compromiso político.



El proceso de consulta debe adaptarse a cada país. Puede llevarse a cabo a nivel nacional, regional o local, y requerir la organización de una gran conferencia nacional, una serie de consultas en pequeños grupos o consultas por escrito. El formato dependerá del que se considere más eficaz y con el que las partes interesadas se sientan más cómodas. En la **Herramienta núm. 11** se sugieren los temas que podrían tratarse en esas reuniones, independientemente del formato que se elija.



Es muy importante que las consultas fomenten el **diálogo social tripartito** para garantizar que el gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se comprometan a aunar esfuerzos con miras a la erradicación del trabajo forzoso. De lo contrario, es poco probable que aporten su respaldo al PAN. El gobierno puede demostrar su compromiso de múltiples maneras, por ejemplo, puede enviar sistemáticamente una representación de alto nivel a las reuniones; anunciar públicamente su intención de facilitar la formulación y ejecución del plan; y asignar recursos a este proceso.



Igualmente importante es la participación de las víctimas, así como de las personas afectadas por el trabajo forzoso o que corren el riesgo de verse afectadas por este flagelo. Tal vez no deseen compartir sus historias personales en público, ya que ello puede resultar difícil o traumático, pero tendrán importantes contribuciones que hacer. Es preciso considerarlas como partes interesadas clave y se les debe dar acceso para que aporten al proceso sus puntos de vista, ideas y opiniones. Se recomienda que la colaboración



con las víctimas se realice a través de las organizaciones que les brindan asistencia y que pueden velar por que se sientan seguras y cómodas durante todo el proceso. Las mismas consideraciones serían necesarias para recoger las opiniones de otros grupos vulnerables al trabajo forzoso como por ejemplo los trabajadores migrantes o los grupos socialmente marginados que son víctimas de **discriminación**.

La participación de los niños víctimas y/o en situación de riesgo amerita consideraciones y medidas de protección adicionales para garantizar su seguridad. La participación de los niños en reuniones y talleres diseñados para adultos puede ser inadecuada y hacer sentir muy incómodos a los niños. En vez de ello, deberán organizarse reuniones paralelas para los niños. Las organizaciones de protección de la infancia y los adultos en los que confían los niños deben participar en el proceso.

Independientemente de la modalidad del proceso de consulta, es fundamental que se hayan tenido en cuenta las aportaciones de las partes interesadas y que sus contribuciones se reconozcan en el PAN con la finalidad de fomentar la apropiación y el compromiso político. Lo ideal sería que, en una etapa temprana del proceso, se identificara a las personas que se encargarán de la redacción del documento del PAN; de este modo, podrían participar en las consultas con el objetivo de que comprendan y reflejen adecuadamente los resultados en el PAN. También es una buena práctica incluir en el documento una sección en la que se reconozca la contribución de las diferentes organizaciones involucradas en el proceso de consulta (véase más adelante las orientaciones relativas al proceso de redacción).

### Asignar funciones y responsabilidades claras

Los planes de acción entrañan múltiples actividades cuya ejecución está a cargo de varios socios. Por lo tanto, se recomienda encarecidamente que se asignen funciones y responsabilidades claras a cada socio ejecutor y se precise con claridad esta distribución en el marco de ejecución. (Véase la sección 5 para más información sobre la etapa de ejecución).

La distribución de las funciones y responsabilidades deberá basarse en las aptitudes, la experiencia y el mandato respectivo de cada socio. Si se finaliza la evaluación de capacidades durante el proceso de formulación, los resultados ayudarán a identificar a los socios que están mejor preparados para llevar a cabo cada una de las diversas actividades previstas en el PAN. La distribución de las funciones deberá basarse en una decisión adoptada de común acuerdo, tras un examen detenido durante el proceso de consulta.

#### Determinar el papel de cada socio



**Ghana** adoptó en 2017 unos “Procedimientos operativos estándar para combatir la **trata de personas**”, en los que a cada socio se le asigna claramente un papel, según sus puntos fuertes. Por ejemplo, los procedimientos operativos estándar estipulan que la identificación de las víctimas es responsabilidad de los encargados de la aplicación de la ley y de los trabajadores sociales, pero también hacen hincapié en el papel determinante que deben desempeñar las ex víctimas.

Las funciones y responsabilidades no deberán ser inmutables, pudiendo modificarse durante el proceso de ejecución, en particular en el caso de que se elabore un plan de ejecución detallado después de la aprobación del PAN (véase la sección 5).

## Establecer un marco temporal claro

Es importante establecer claramente el marco temporal y las metas de ejecución del PAN. El seguimiento de los progresos y los resultados resulta más fácil cuando se trazan objetivos con plazos determinados que los socios se comprometen a alcanzar en el plazo convenido (véase la sección 6 sobre el seguimiento y la evaluación). La mayoría de los planes de acción cuentan con un marco temporal definido (en general entre dos y cinco años).

Algunos objetivos pueden depender del logro de otros, por ejemplo, la readaptación de las ex víctimas del trabajo forzoso está sujeta a que primero se haya identificado a las víctimas. Por consiguiente, es importante tener en cuenta la secuencia lógica al definir los distintos plazos para cada uno de los objetivos del PAN. Los socios deben acordar los plazos mediante consultas, así como sobre la base de sus propias capacidades de ejecución y aplicación efectiva. Además, al establecer el marco temporal del plan, los socios también deberán tener en cuenta otros marcos pertinentes, como las políticas, programas o proyectos conexos, o la planificación pública y los ciclos parlamentarios.

### Recomendación núm. 203:

1. Los Miembros deberían establecer o reforzar, según proceda, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados:
  - (a) políticas y planes de acción nacionales que prevean medidas con plazo determinado (...).

## Estimar los costos

Los planes de acción suelen ser planes plurianuales cuya ejecución está a cargo de múltiples socios y, por consiguiente, se trata de documentos muy largos. Los planes de acción que tienen muchos objetivos comportan el riesgo inherente de que los recursos sean insuficientes, lo que, a su vez, puede engendrar problemas para la ejecución.

Los distintos socios involucrados tendrán que lidiar con la variedad de recursos disponibles, así como con diversos formatos presupuestarios y ciclos de financiación. Todo esto puede complicar la elaboración del presupuesto del plan. Por lo tanto, puede que resulte imposible elaborar un presupuesto detallado durante el proceso de formulación. Sin embargo, es posible realizar con antelación un análisis general de los recursos disponibles y los recursos necesarios para la ejecución, incluidos los recursos financieros, humanos y logísticos. Si se detectan importantes déficits de recursos, los socios deberán decidir si desean abandonar algunas actividades u optar por otras alternativas menos costosas, o tal vez incluso prefieran elaborar una estrategia con miras a recaudar recursos adicionales para la ejecución. La estimación de los costos también puede ayudar a los socios a decidir sobre lo que debería hacerse primero y lo que habría que dejar en suspenso hasta que se disponga de más recursos. La **Herramienta núm. 12** proporciona una lista de los pasos que los socios pueden dar para realizar una estimación realista de los costos.

Con base a la estimación de los costos y el análisis de los déficits de recursos, los socios pueden elaborar sus planes de trabajo y presupuestos individuales, por lo general anuales, que les permitirán llevar a cabo las actividades que están bajo su responsabilidad en el marco del PAN. Por lo tanto, la estimación de los costos es un importante vínculo operativo entre el documento del PAN y la configuración operativa de los socios que harán realidad el plan. En la medida de lo posible, el presupuesto del PAN deberá ajustarse a los ciclos presupuestarios nacionales y a los plazos de otros programas a los que el plan se integre.



#### Estimar los costos para cada socio

Durante el proceso de formulación del PAN nacional contra las peores formas de trabajo infantil (2019-2021), el Gobierno de Côte d'Ivoire llevó a cabo amplias consultas con los interlocutores sociales, así como con la sociedad civil, para garantizar la apropiación del PAN. Todos los actores competentes también participaron en las decisiones relativas al presupuesto, lo que permitió elaborar un presupuesto preciso y exhaustivo. Por consiguiente, el plan presenta un desglose de los costos por objetivos, actividades y años, y establece expresamente la fuente de financiación de cada uno de ellos. El hecho de haber participado desde la etapa de elaboración del presupuesto permite a los socios evaluar sus capacidades de inversión y ajustar el plan en consecuencia. Gracias a este proceso, la tasa de ejecución del PAN fue del 74 por ciento.

\* Fuente: <https://cocoainitiative.org/fr/news-media-post/lutte-contre-le-travail-des-enfants-en-cote-divoire-de-nouveaux-defis-integres-dans-le-plan-daction-national-2019-2021/>.

#### Redactar el PAN

El documento del PAN puede redactarse de múltiples maneras, utilizando el formato con el que los socios nacionales se sientan más cómodos. En un país en el que el trabajo forzoso es una cuestión relativamente nueva en la agenda política, el PAN será un medio para movilizar a los socios y promover el compromiso con la erradicación del trabajo forzoso y, por ende, el proceso de consulta y cooperación puede que resulte más difícil y largo.

En muchos países, el ministerio competente (o un organismo de apoyo como la OIT) contrata a un consultor para redactar el PAN. Este procedimiento tiene varias ventajas, por ejemplo, es probable que el consultor tenga experiencia en la redacción de documentos y planes de política y, por lo tanto, pueda producir un documento de alta calidad en un corto plazo. Sin embargo, la contratación de un consultor puede menoscabar la apropiación del PAN por parte de los socios en comparación con uno que ellos mismos hayan producido de principio a fin.

Otros países optan por un grupo de redacción, integrado por representantes de las partes interesadas clave, como los ministerios competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que estén dotados de los conocimientos técnicos y las competencias en materia de redacción de políticas necesarios. Esta opción ayudará a fomentar la apropiación del PAN por parte de aquellos socios que también tienen a cargo la ejecución. Sin embargo, puede resultar difícil para los socios dedicar el tiempo y el personal necesarios para ocuparse de la redacción. El hecho de que participen varios autores también dará lugar a que el documento parezca más fragmentado o que su edición requiera esfuerzos considerables. Antes de iniciar el proceso de redacción propiamente dicho, también es esencial que los miembros del grupo de redacción posean un buen conocimiento del trabajo forzoso y de los asuntos conexos. Si no lo tienen, necesitarían una formación previa en estos asuntos.

Algunos países optan por una combinación de las dos modalidades descritas anteriormente, es decir, la contratación de un consultor externo, con experiencia previa en la redacción de políticas, que trabaje con un grupo de representantes de los socios en la redacción del PAN. Con esta modalidad, si se gestiona bien, se obtendrá un documento de alta calidad que los organismos socios harán suyo.

Una vez redactado el PAN, puede ser conveniente redactar un resumen para hacerlo más accesible, en forma de un folleto o una hoja de preguntas frecuentes. Los socios pueden consultar la **Herramienta núm. 13**, que ofrece sugerencias sobre la forma de estructurar un PAN.



## Traducir el PAN

En muchos países es necesario disponer del documento en varios idiomas. Todas las partes interesadas, en particular los responsables de la ejecución del PAN, deben poder entender su contenido. Algunos países optan por incluir en el mismo documento las otras versiones del PAN en diferentes idiomas. Por ejemplo, Bangladesh publicó su PAN contra la **trata de personas** 2015 2017 en bengalí e inglés.



## Aprobar el PAN

El PAN, una vez redactado, suele estar sujeto a la aprobación de un órgano normativo de nivel superior, como el jefe de gobierno, el parlamento o los ministros, antes de sea posible su ejecución.

Este paso puede crear un cuello de botella, en particular si el PAN toma por sorpresa a los responsables políticos, o si el trabajo forzoso es un tema políticamente delicado o no se comprende bien. Por lo tanto, contar con el compromiso político desde el inicio del proceso de formulación puede ser útil para facilitar la aprobación. En particular, es importante identificar desde el principio a los agentes del cambio político y propiciar su participación directa en el proceso de consulta. Por ejemplo, la organización de audiencias parlamentarias para debatir la estrategia del PAN puede ayudar a incrementar el apoyo político<sup>12</sup>.

Todos los socios pueden contribuir a la movilización de los encargados de la formulación de políticas, utilizando su influencia, así como sus propios redes y canales de comunicación. Por ejemplo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden mencionar el PAN contra el trabajo forzoso en el marco de las **consultas tripartitas** sobre los **convenios colectivos** y las promociones nacionales del empleo y la exportación.



## Movilizar los encargados de la formulación de políticas

Para la formulación de su PAN contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil, Malasia adoptó un enfoque participativo innovador. Se identificó a las partes interesadas competentes y se les invitó a participar en el taller de redacción, pero antes de iniciar el proceso de redacción se impartió a todos los participantes una formación sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Esta fue una manera de asegurarse de que todos los socios tuvieran los conocimientos necesarios sobre la situación y pudieran participar plenamente.

En otros países, los socios organizaron una actividad destinada a los encargados de la formulación de políticas, en la que se les informó sobre la finalidad del PAN, los progresos del proceso de formulación y los nuevos contenidos. Se puede hacer por escrito, en pequeñas reuniones individuales o en el marco de un evento especial.

12- Para obtener más información sobre lo que pueden hacer los parlamentarios para ayudar en la lucha contra el trabajo forzoso, véase: OIT, IPU, 2019.





# ▶ 5

Mujer trabajando en la zona industrial cualificada de Al Hassan, Jordania, 2017 (© OIT/A. Ancion)

El centro de trabajadores de esta zona industrial cualificada presta apoyo a los trabajadores migrantes de la industria de la confección, en particular para prevenir el trabajo forzoso.

## ▶ 5. Gobernanza y ejecución del PAN

---

Una vez aprobado un PAN pertinente y completo, hay tres elementos que son fundamentales para el éxito de la ejecución: una supervisión eficaz, una buena coordinación, así como una comunicación y un intercambio de conocimientos de forma periódica entre los socios.

### Mecanismos de supervisión

La supervisión apunta a mantener la ejecución bajo un ojo vigilante. Debe ser liderada por el gobierno, en colaboración con otros socios, en particular las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La supervisión tiene por objeto:

- ▶ Garantizar una ejecución eficaz del PAN y acorde con la planificación: ¿Han alcanzado el gobierno y los socios responsables los objetivos y las metas establecidos en el PAN?
- ▶ Hacer responsables a los socios ejecutores de lo que se comprometieron a hacer.
- ▶ Asegurarse de que la estrategia del PAN esté en consonancia con otras prioridades y políticas nacionales más amplias (por ejemplo, el plan nacional de desarrollo, los ODS).
- ▶ Supervisar la asignación y el uso de los recursos.
- ▶ Asegurarse de que se registren y comuniquen los progresos y los logros.
- ▶ Evaluar el PAN y adaptar las estrategias de ser necesario.
- ▶ Identificar los posibles problemas y riesgos de la ejecución, y definir los planes de mitigación.
- ▶ Compartir los resultados y las prioridades del PAN con los encargados de la formulación de políticas, los socios y el público.

La supervisión del PAN suele estar bajo la responsabilidad de un comité integrado por representantes de las principales instituciones nacionales y dirigido por el gobierno. Los miembros del Comité suelen ser representantes de alto nivel que pueden ofrecer una visión general del plan y orientar a los que participan directamente en la ejecución. El órgano de supervisión deberá contar con la participación de representantes de las entidades más competentes: los diferentes ministerios del gobierno (en particular, el de Trabajo, Justicia, Interior, pero también el de Género, Educación y Economía, según proceda), las organizaciones de empleadores y de trabajadores (tanto nacionales como sectoriales) y los organismos encargados de la aplicación de la ley (policía, inspección del trabajo, servicios de inmigración). También deberá garantizar la representación de las víctimas y las comunidades afectadas o vulnerables, como los grupos indígenas, así como una representación equitativa de hombres y mujeres. Según el contexto nacional, también pueden participar la institución nacional de derechos humanos, el relator nacional (sobre la trata, el trabajo forzoso o asuntos conexos), los institutos de investigación y los representantes de los medios de comunicación. Se puede invitar a organizaciones internacionales como la OIT, la ONUDD y la OIM, o a organizaciones regionales como la OSCE, la ASEAN y la Unión Africana para que participen en calidad de observadores y puedan ser consultadas de ser necesario. El mecanismo de supervisión deberá examinarse con todas las partes interesadas: será más eficaz si es acogido favorablemente por todos y

se considera como una forma de mejorar la ejecución<sup>13</sup>. Además, el proceso de supervisión es más eficaz cuando es participativo y completo.

A fin de asegurar la participación de todas las partes interesadas, es importante evaluar los posibles obstáculos que podrían impedir la participación de algunas de ellas y adoptar las medidas necesarias para superarlos. Por ejemplo, puede que sea necesario contar con servicios de interpretación para que los representantes de diferentes grupos puedan participar.

La decisión sobre si el órgano de supervisión debe ser un comité autónomo o parte de una estructura de gobernanza existente depende de los sistemas nacionales y del contexto. Por ejemplo, puede resultar más eficaz que la responsabilidad de la supervisión del PAN recaiga en un órgano nacional existente que cuenta con una estructura de gobernanza bien establecida, como los comités de derechos humanos, del trabajo y el empleo, la **trata de personas** u otro mandato pertinente. Como alternativa, sería el establecimiento de un nuevo mecanismo de supervisión específico al PAN contra el **trabajo forzoso**. Los socios tendrán que decidir entonces sobre una serie de cuestiones de organización, entre otras:



- ▶ ¿A qué nivel debería funcionar el comité de supervisión? (es decir, ¿deberían los miembros ser elegidos políticamente?, ¿deberían ser representantes de alto nivel?).
- ▶ ¿Qué organismos socios y otras organizaciones deberían estar representados en el comité?
- ▶ ¿Debería el comité ser un órgano oficial permanente o un comité ad-hoc que funcione únicamente durante el ciclo de vida del PAN en cuestión?
- ▶ ¿Cómo se puede cambiar la composición y el mandato del comité si fuera necesario?
- ▶ ¿Con qué frecuencia debería reunirse el comité?

Independientemente de la estructura que se elija, el órgano de supervisión debe tener un mandato claro y una descripción precisa de su función y responsabilidades. En aras de la transparencia, el mandato puede publicarse, por ejemplo, en un sitio web del gobierno, lo que probablemente favorecerá una mejor comprensión y aumentará el compromiso de las partes interesadas.

## Coordinar la ejecución del PAN

Es importante que el plan de ejecución del PAN sea claro y detallado. En algunos países, el plan de ejecución general se incluye en el propio documento del PAN (véase la sección 4 sobre la asignación de funciones y responsabilidades claras). Sin embargo, si los socios tienen escasa experiencia en la formulación y ejecución de PAN, puede que resulte más fácil y eficaz dividir el proceso, y aprobar primero el PAN y luego elaborar el plan de ejecución.

El plan de ejecución deberá proporcionar detalles sobre la ejecución de cada actividad que habrá de realizarse en el marco del PAN. Deberá incluir plazos y determinar las funciones de cada socio, incluido el socio principal cuando varios socios participan en una actividad.

El plan de ejecución también deberá especificar el responsable de la coordinación. La mayoría de los países crearán un grupo o comité de coordinación que sirva de foro para que los socios puedan reunirse e intercambiar información periódicamente, planificar actividades conjuntas, hacer el seguimiento de la ejecución y presentar informes. El

---

13- Para obtener más información sobre los mecanismos de supervisión, véase la *Community Tool Box*, capítulo 40, sección 4 *Establishing Oversight Mechanisms*, del Centro para la salud y el desarrollo de la comunidad de la Universidad de Kansas. Disponible en: <https://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/maintain/maintain-quality-performance/establishing-contrôle-mechanisms/main>.

grupo o los grupos de coordinación pueden establecerse a diversos niveles (nacional, local). Es posible establecer subgrupos que se encarguen de determinados resultados o actividades de gran envergadura, o que sean esenciales para el éxito de la ejecución, o bien muy complejas o especialmente pertinentes en el contexto del país. También pueden crearse subgrupos, por un período de tiempo limitado, para llevar a cabo actividades muy intensas, como las campañas de promoción.

#### Directrices de ejecución

En Filipinas, los socios han compilado toda la documentación relativa a la supervisión y la coordinación del PAN contra el trabajo infantil (2017-2022) en unas directrices completas sobre la ejecución. En estas directrices se establecen los términos de referencia de los órganos de supervisión y coordinación, y se proporcionan descripciones detalladas de las estrategias empleadas, de los objetivos y la visión generales del plan, así como de otras cuestiones fundamentales que podrían tener repercusiones en la ejecución (como las estrategias de aprendizaje orientadas a los socios ejecutores). Ello incluye información tanto a nivel nacional como local, con lo cual se establecen vínculos entre los diferentes niveles de ejecución.

El plan de ejecución puede actualizarse a intervalos regulares (por ejemplo, anualmente), lo que permite una mayor flexibilidad (véase la sección 4 para más información sobre el establecimiento del marco temporal del PAN).

#### Plan de ejecución anual

El PAN contra la trata de personas (2015-2019) de Maldivas tiene un marco temporal de cinco años, pero un plan de ejecución anual, dividido en trimestres. Todas las actividades tienen una “meta temporal”: ya sea un trimestre específico o, en el caso de las actividades periódicas, el mismo trimestre cada año a fin de garantizar la periodicidad.



El plan de ejecución puede adaptarse a partir del modelo suministrado en la **Herramienta núm. 14**.



En la ejecución de PAN también se deberá tratar de fomentar el **diálogo social tripartito** sobre el trabajo forzoso. Los interlocutores sociales constituyen poderosos aliados en la ejecución y habrá que actuar en estrecha coordinación con ellos para concretizar los diferentes elementos de las estrategias del PAN. También se puede obtener apoyo por parte de las organizaciones nacionales e internacionales de empleadores y de trabajadores que respaldaron de manera abrumadora la adopción del Protocolo sobre el trabajo forzoso en 2014. El firme apoyo y compromiso de los interlocutores sociales fue una demostración de la fuerza del **tripartismo** cuando está motivado por la justicia social y los derechos humanos<sup>14</sup>.

14- Véase: <https://50forfreedom.org/blog/news/the-strength-of-tripartism-ratifying-the-forced-labour-protocol/>.

## Comunicación e intercambio de conocimientos

La comunicación y el intercambio de conocimientos entre los socios son fundamentales para tomar decisiones bien fundadas para el PAN, garantizar una ejecución coordinada del PAN y un proceso de aprendizaje continuo a lo largo de todo el ciclo de vida del PAN. Sin embargo, a menudo se pasan por alto durante las fases de formulación y ejecución.

Además, las organizaciones se confrontan a la pérdida de conocimientos y de las lecciones aprendidas debido a la rotación del personal. Esto es un hecho de la vida de la organización y por lo tanto es importante pensar en formas de asegurar que el conocimiento adquirido se mantiene en la memoria institucional. Esto puede lograrse mediante sistemas adecuados de registro y archivo, un traspaso de responsabilidades eficaz entre los funcionarios que dejan el cargo y los que lo asumen, y un intercambio de información lo más amplio posible. Sistemas de seguimiento y de evaluación eficaces también son importantes para garantizar la presentación periódica de informes respecto de los indicadores, para hacer un seguimiento de los progresos e identificar las dificultades y las lecciones aprendidas.

Si bien la mayoría de los planes de acción examinados para realizar esta Guía práctica contenían información sobre la coordinación (plazos, función asignada a cada socio, grupos de coordinación establecidos o por establecer), pocos de ellos detallan el uso de herramientas que faciliten el intercambio de conocimientos y la comunicación, como los sistemas de intercambio electrónico de archivos, las plataformas de comunicación basadas en la web o los boletines informativos. Aunque en realidad puede que estas herramientas se utilicen sin mencionarlas en el PAN, los socios deberían considerar la posibilidad de incluir, en el propio plan o en las directrices de ejecución, la información pertinente sobre la forma en que se compartirán y gestionarán los conocimientos. Cuando tales esfuerzos se asientan por escrito y se planifican, lo más probable es que los socios contribuyan a ellos y los integren en sus propios planes de trabajo.

Asimismo, el intercambio de lecciones aprendidas y experiencias de manera continua en el marco de la comunicación periódica ofrece una gran oportunidad de aprendizaje a los socios ejecutores, los gobiernos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas clave. Además, puede desempeñar un papel importante para garantizar la eficacia de las medidas, en particular en lo que respecta a llegar a los grupos afectados y promover prácticas empresariales equitativas. Por consiguiente, los socios podrían considerar la posibilidad de incluir mecanismos específicos, como exámenes anuales o autoevaluaciones, en la estructura de supervisión y coordinación del PAN.

La comunicación externa también es importante para impulsar el cambio, especialmente el cambio de comportamiento, y fomentar el compromiso de apoyo a la ejecución. En la **Herramienta núm. 15** se facilita una lista tanto para la comunicación externa como para la interna.



Sin embargo, en la comunicación tanto interna como externa es importante tener en cuenta que la información relacionada con las víctimas de trabajo forzoso y de la trata de personas puede consistir en datos personales sensibles, cuya divulgación podría comprometer la seguridad y el derecho a la protección de las personas. En varios países existen límites legislativos claros en lo que respecta al intercambio de información personal, pero a falta de esos límites, se deberá imponer a los socios que recopilan y comparten información personal (por ejemplo, como parte de un sistema de remisión de casos) la obligación de mantener la confidencialidad y de solamente intercambiar información específica y anonimizada con un grupo asignado.





# ▶ 6

Hombres trabajando en un campo de tala ilegal en Ucayali, Perú, 2015 (© OIT)

El Plan de acción nacional para la lucha contra el trabajo forzoso del Perú prevé medidas para abordar el trabajo forzoso en la tala ilegal en la región amazónica.

## ▶ 6. Seguimiento y evaluación del PAN



El seguimiento y la evaluación son fundamentales para el éxito de la ejecución de un PAN, desde el seguimiento de los progresos realizados hasta lo aprendido de las acciones tomadas y experiencias adquiridas, lo cual podría contribuir a la revisión del PAN o a la formulación de los planes subsiguientes. Es preciso desplegar esfuerzos concretos para elaborar un marco integral de seguimiento y evaluación, por lo que se recomienda dedicar una sección del PAN a este tema. Los socios pueden consultar la **Herramienta núm. 16** que presenta con mayor detalle cada uno de los componentes del marco de seguimiento y evaluación.

### Un proceso de aprendizaje

El **seguimiento** es una actividad permanente que se lleva a cabo a lo largo del ciclo de vida del PAN y que proporciona a los socios ejecutores un flujo continuo de datos sobre los resultados. Por lo general, se refiere a la recopilación de datos que permiten medir los progresos (sobre la base de indicadores de resultados u otros parámetros). El seguimiento de los progresos se hace en relación con las expectativas (metas) establecidas antes de la ejecución de las actividades (USDOS, 2016).

El seguimiento es esencial para:

- ▶ supervisar los progresos y comprobar si el PAN está logrando sus objetivos;
- ▶ mejorar las políticas y programas con base a los datos recopilados, los desafíos y las lecciones aprendidas;
- ▶ rendir cuentas a la población y a las entidades que suministraron los recursos; y
- ▶ fortalecer la acción y el compromiso, ya que es más probable que se priorice todo aquello que puede cuantificarse.

La **evaluación** es “el proceso de determinar el valor o la importancia de una actividad, política o programa de desarrollo con el fin de determinar la pertinencia de los objetivos, la eficacia del diseño y la aplicación, la eficiencia del uso de los recursos y la sostenibilidad de los resultados” (OCDE, 2002, pág. 22). Se recomienda incluir en el PAN la planificación y el presupuesto de la evaluación final, de manera que el plan subsiguiente pueda aprovechar las lecciones aprendidas acerca de la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de las acciones tomadas.

### Aprendizaje de los planes de acción anteriores

Cuando Honduras finalizó su primer PAN sobre trabajo infantil (2001-2005), realizó una evaluación exhaustiva de la ejecución. Los resultados permitieron extraer lecciones, determinar las prácticas y medidas que fueron fructíferas, medir las mejoras, pero también identificar las lagunas subsistentes.

Honduras se basó en estas conclusiones para elaborar su segundo PAN sobre trabajo infantil (2008-2015). Ese plan hace referencia expresa a las conclusiones y recomendaciones del informe de seguimiento y evaluación del primer PAN. Por ejemplo, la evaluación mostró una falta de comunicación entre la comisión nacional y los subconsejos regionales, por lo que se propuso crear un mecanismo de presentación de informes entre todos. Este mecanismo de informes se integró en el segundo plan.

Antes de elaborar un marco de seguimiento y evaluación, las partes interesadas deben determinar los desafíos que plantea el trabajo forzoso y el impacto que esperan obtener con el PAN. Esto requiere una buena comprensión de la situación del trabajo forzoso en el país, así como de sus causas profundas. Una vez que el objetivo general esté claro, se podrá elaborar un marco de resultados<sup>15</sup> que muestre los resultados, los productos y las actividades que conducirán al objetivo previsto a más largo plazo.

Al elaborar un marco de seguimiento y evaluación, también es importante identificar los supuestos y los riesgos cruciales que podrían repercutir en las intervenciones y los resultados. Por ejemplo, puede incluir el supuesto de que el país cuenta con una situación estable en materia de seguridad y salud. Una guerra civil o una pandemia sanitaria podría impedir que los socios ejecutores logran los resultados previstos en el PAN. Entre los riesgos puede figurar también una crisis financiera o un entorno político inseguro. Estos riesgos deben ser identificados y se deben sopesar las estrategias de mitigación siempre que sea posible. Los supuestos y los riesgos suelen esbozarse junto con la teoría del cambio y el marco de resultados (véase la sección 3 para obtener más información sobre la teoría del cambio).

A fin de supervisar los progresos realizados hacia el logro del objetivo del PAN, el siguiente paso es la elaboración de indicadores idóneos para los objetivos, resultados y productos, así como el establecimiento de metas. El marco de seguimiento y evaluación debe incluir también los medios de verificación de los indicadores, la frecuencia de recopilación de datos, el organismo responsable de la recopilación de los datos, las fuentes de datos y las líneas de base. Teniendo en cuenta que se procederá a la recopilación periódica de datos, también será importante mencionar las responsabilidades en materia de análisis de datos y los plazos para la presentación de informes a fin de garantizar que los datos se utilicen para respaldar la ejecución.

La forma más sencilla de elaborar y presentar este tipo de marco suele ser en formato de tabla. La **Herramienta núm. 16** ofrece un modelo que puede adaptarse para elaborar el marco de seguimiento y evaluación del PAN. Este marco debe comprender indicadores y metas claros. Estos indicadores también deberán desglosarse de forma pertinente donde sea necesario (por ejemplo, por sexo, región, distrito y edad). Se recomienda involucrar a todas las partes interesadas en la elaboración del marco de seguimiento y evaluación, incluidos los interlocutores sociales. Puede ser útil, especialmente para los **países pioneros** de la Alianza 8.7, colaborar con los socios clave que se ocupan de las Metas de los ODS, de modo que los indicadores elaborados puedan servir también para el seguimiento de la Meta 8.7 de los ODS (véase la **Herramienta núm. 6** para comprender mejor los vínculos entre los ODS y el trabajo forzoso).



### Establecer un marco de seguimiento y evaluación

Al igual que la mayoría de los planes de acción, el PAN sobre trabajo infantil (2015) de Papua Nueva Guinea contiene un capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación. Se establece un marco global mediante la identificación de los socios encargados del seguimiento y evaluación de la ejecución, la presentación de los medios y la metodología preferidos para llevar a cabo esas tareas y la atribución de indicadores de seguimiento a cada actividad prevista.

No obstante, la ejecución puede diferir de lo que se prevé en el momento de la redacción. Así pues, en el marco del PAN de Papua Nueva Guinea se encarga a las partes interesadas competentes que determinen las medidas de seguimiento más concretas y oportunas, a todo lo largo del período de ejecución.

### Un proceso continuo

En el curso de la ejecución se deberán realizar exámenes periódicos. Es importante hacer un seguimiento de los resultados respecto al logro de las metas establecidas para que los socios puedan hacer un balance de la situación y evaluar los progresos logrados. La

<sup>15</sup> Para más información sobre la elaboración de un marco de resultados, véase por ejemplo Banco Mundial, 2012.

supervisión y evaluación periódicas permitirán determinar si se han cumplido las metas de ejecución, los retrasos o adelantos en el cumplimiento de esas metas, si es necesario ajustar las estrategias o cambiar las actividades y los plazos. Este es un elemento esencial para asegurar que el PAN esté en buen camino de lograr los resultados previstos, así como para extraer lecciones importantes que puedan utilizarse en el futuro. Si se elabora un marco de seguimiento y evaluación, y luego se le “deja en un cajón” durante años hasta que finalice el PAN, puede que ya no sea útil. Lo más probable es que se olviden muchas de las lecciones, que los sistemas de recopilación de datos hayan cambiado y que no se puedan verificar algunos indicadores, o que las actividades se hayan modificado y nadie recuerde las razones. Esto dificultaría la evaluación de los resultados y reduciría las probabilidades de extraer lecciones que puedan servir de base para el PAN en curso o los subsiguientes.

Por consiguiente, se alienta a los socios a que incluyan en el PAN actividades que faciliten el seguimiento y la evaluación continuos, así como el registro y el intercambio de las lecciones aprendidas. Esas actividades también pueden considerarse como una importante contribución al fortalecimiento de capacidades mediante el aprendizaje entre pares y el apoyo entre los socios. Entre las actividades que favorecen el aprendizaje permanente podrían figurar, por ejemplo, exámenes anuales o autoevaluaciones en relación con los indicadores y metas del marco de seguimiento y evaluación; el examen por pares de los planes de trabajo y propuestas organizativas, como las propuestas presupuestarias; visitas de seguimiento conjuntas; la organización de seminarios periódicos o seminarios virtuales sobre un tema clave, las nuevas tendencias, las experiencias adquiridas en la ejecución o nuevos conocimientos derivados de la investigación. No es necesario que sean eventos extensos de varios días, sino que podría tratarse simplemente de una breve reunión informal. La organización de seminarios virtuales tiene la ventaja obvia de permitir la participación de personas que se encuentran en distintos lugares (en oficinas gubernamentales descentralizadas o en las oficinas locales de los interlocutores sociales y las ONG).

#### Sacar provecho de los resultados de la evaluación

La supervisión y evaluación de un PAN puede contribuir a formular nuevos planes de acción mejorados. En la **Argentina**, el III PAN sobre trabajo infantil (2018-2022) ha sido diseñado para integrar las lecciones aprendidas y las recomendaciones de la evaluación independiente de los dos planes anteriores, realizada con el apoyo de la OIT.

Antes de redactar su II PAN contra el trabajo forzoso, **Brasil** realizó un seguimiento sobre el cumplimiento (o no) de las metas del primer PAN. Los resultados indicaron que se había alcanzado el 68,4 por ciento de las 76 metas establecidas. Sobre esta base, el país pudo adaptar el segundo plan y establecer objetivos más realistas y prioritarios, que era más probable alcanzar. Brasil está avanzando en el seguimiento y la evaluación de su segundo PAN: la comisión nacional responsable de la ejecución creó una plataforma en línea, en colaboración con la OIT y la ONG Reportér Brasil, con el fin de garantizar el seguimiento periódico.\*

\*[www.monitoramentopnete.org.br](http://www.monitoramentopnete.org.br).

Si los socios tienen la intención de formular y ejecutar planes subsiguientes, es importante que la evaluación final del PAN en curso esté concebida para extraer el mayor número posible de lecciones. Las evaluaciones, en esencia, tienen por objeto facilitar el aprendizaje (contrariamente a la “identificación de deficiencias”); por ello, es importante que en el mandato de la evaluación se destaque la necesidad de extraer y analizar tanto las lecciones positivas o buenas prácticas, como las lecciones aprendidas al hacer frente a dificultades. Esto permitirá que los socios puedan reproducir y ampliar las buenas prácticas, así como abordar los problemas de forma explícita en el PAN subsiguiente. A menudo, en el momento de la formulación, no es posible prever todas las dificultades que pueden presentarse y solo en la fase de ejecución se verán con claridad. Analizando los obstáculos con las que han tropezado en el pasado, los socios pueden adelantarse a los que pueden encontrar en el futuro en el siguiente PAN. (Véase la sección 7 para más información sobre el intercambio de experiencias).



▶ 7

Joven reparador de barcos por cuenta propia, Madagascar, 2017 (© OIT/M. Crozet)

Con el apoyo de la OIT, este joven recibió una formación profesional que le permitió escapar de la violencia de las bandas y encontrar un trabajo decente (OIT CO Antananarivo).

## ▶ 7. Transición de un PAN al siguiente

---



La mayoría de los planes de acción contra el **trabajo forzoso** cuentan con un marco temporal establecido, a menudo entre dos y cinco años. Este plazo no suele ser suficiente para abordar plenamente la compleja cuestión del trabajo forzoso. Además, incluso cuando disminuyan las tasas de incidencia del trabajo forzoso, tal vez sea necesario mantener y dar seguimiento a ciertas medidas de prevención esenciales. Por consiguiente, los países muchas veces tienen que adoptar planes de acción sucesivos si desean erradicar el trabajo forzoso por completo.

### ¿Por qué formular múltiples planes de acción?



Desde el inicio del primer PAN, puede ser útil pensar en los objetivos a largo plazo que requerirán varios planes consecutivos. Por ejemplo, se puede concebir un PAN con un marco temporal de tres años y con el objetivo específico de erradicar todas las formas de esclavitud infantil o de **servidumbre por deudas** en una zona o en un sector determinado, en ese período de tres años. Este objetivo específico puede representarse como un paso hacia la completa erradicación y prevención de todas las formas de trabajo forzoso a más tardar en 2030 (con arreglo a la Meta 8.7 de los ODS). Si se prevén un objetivo y un marco temporal a más largo plazo, los socios también deben tenerlo en cuenta y planificar los planes de acción subsiguientes que será preciso formular y ejecutar.

### Pasar al siguiente PAN

Los planes de acción de segunda generación, o subsiguientes, tienen la ventaja de basarse en las iniciativas anteriores y en las lecciones aprendidas. Es importante evaluar el PAN anterior para comprender las medidas que fueron eficaces y las que no lo fueron, a fin de diseñar adecuadamente las actividades futuras. Al formular un nuevo PAN, también se deben tener en cuenta las nuevas políticas, los cambios legislativos y la nueva información sobre la situación del trabajo forzoso.

Cuando se formula el PAN subsiguiente, entre las preguntas importantes que hay que plantearse cabe mencionar:

- ▶ ¿Cómo ha cambiado la situación del trabajo forzoso en los últimos años desde el inicio del PAN anterior?
- ▶ ¿Qué parte del cambio fue resultado de las estrategias del PAN y cuáles de estas estrategias fueron efectivas y podrían ampliarse?
- ▶ ¿Cuáles son los cambios dimanantes de factores externos (fuera del control del PAN)?
- ▶ ¿Qué organismos se encargarán de la ejecución?
- ▶ ¿Qué recursos están disponibles?

### Incorporar lecciones aprendidas

La formulación de un nuevo PAN representa una oportunidad no solo para aplicar las lecciones aprendidas de los anteriores y tener en cuenta los nuevos acontecimientos, sino también para renovar el diálogo y el compromiso a través de consultas y una mayor atención por parte de los medios de comunicación. Un proceso de consulta inclusivo de todos los socios será fundamental.

La formulación de un nuevo PAN es también una oportunidad para presentar los logros y resultados de anteriores planes de acción a un público más vasto. Esta comunicación puede estar dirigida al público, pero también se puede dirigir específicamente a posibles nuevos socios para despertar el interés y atraer a nuevos actores. La **Herramienta núm. 15** ofrece orientación sobre el intercambio de conocimientos e información.



### Incorporar las lecciones aprendidas de los planes de acción anteriores

Desde 2003, Polonia ha ejecutado varios planes de acción nacionales contra la trata de personas (anteriormente denominados “Estrategias”) y está ahora en el octavo. La ejecución de los planes está bajo la supervisión de un comité especializado, compuesto por las partes interesadas competentes, que intercambian regularmente sus experiencias y conocimientos, y que también actúa como comité de redacción. A lo largo de los años, los conocimientos adquiridos se utilizaron para redactar los planes de acción subsiguientes, a fin de adaptarlos mejor al contexto nacional.

Estos conocimientos se facilitan al público en un sitio web que tiene la función de “ventanilla única” y que reúne información sobre el propio PAN y su ejecución, así como datos sobre la trata de personas e información destinada a las víctimas y a las partes interesadas\*

\*Visite el sitio web : [www.handelludzmi.eu](http://www.handelludzmi.eu).

### ¿Cómo mantener el compromiso?

El intercambio de información y de las lecciones aprendidas exige el compromiso entre los socios ejecutores con un verdadero espíritu de colaboración, confianza mutua y apertura. Esto suele llevar tiempo y requiere una colaboración estrecha y continua. La formulación de un PAN puede contribuir a despertar esta confianza y apertura si el proceso es inclusivo, transparente y cuenta con el personal adecuado.

Uno de los retos que plantean las estrategias de largo plazo y los planes de acción múltiples es la capacidad para mantener el compromiso y el impulso año tras año, especialmente porque es posible que surjan nuevas cuestiones, y las prioridades políticas y de financiación cambien. La sensibilización y la promoción continuas pueden constituir una estrategia importante, no solo para cambiar las actitudes y las prácticas, sino también para mantener el impulso. También es importante un liderazgo sólido, con la participación de los líderes del gobierno, las ex víctimas o los activistas que mantendrán el compromiso con la causa. Fomentar el compromiso de estas personas, por ejemplo, reconociendo su liderazgo mediante distinciones honoríficas y oportunidades de aprendizaje, puede ser un elemento importante para mantener el impulso y no abandonar el PAN. Además, es importante dejar espacio para que puedan sumarse nuevos actores a los socios del PAN a fin de ampliar o sustituir a los que abandonen esa labor. La preservación de la memoria institucional, como ya se ha mencionado, es esencial en este sentido.

Otra forma eficaz de mantener un compromiso y un impulso continuos es integrar el PAN en los marcos nacionales existentes, como los planes nacionales de recursos humanos o los programas nacionales de trabajo decente<sup>16</sup>. La integración de los planes de acción en esos marcos garantizaría su continuidad, seguimiento y actualización, especialmente si están vinculados a los indicadores de resultados de los ministerios clave.

16- Para más información sobre los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT, visite: [www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/program/dwcp/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/program/dwcp/lang--en/index.htm).





# ▶ Referencias

Trabajadora doméstica, Costa Rica, 2010 (© OIT/Bolanos, G. y Vindas, F.).

Con el apoyo de la OIT, Costa Rica adoptó una hoja de ruta para liberar al país del trabajo infantil y sus peores formas (incluido el trabajo forzoso).

## Referencias

- Alliance 8.7. 2017. *Alliance 8.7 Strategic Vision* (Ginebra). Disponible en: [www.alliance87.org/wp-content/uploads/2019/03/Alliance87-strategic-vision\\_EN\\_Web-180710.pdf](http://www.alliance87.org/wp-content/uploads/2019/03/Alliance87-strategic-vision_EN_Web-180710.pdf).
- Alliance 8.7. 2018. *Alliance 8.7: Joining forces globally to end forced labour, modern slavery, human trafficking and child labour*, folleto (Ginebra). Disponible en: [www.alliance87.org/wp-content/uploads/2019/04/Alliance87\\_Brochure\\_EN\\_Web\\_181012.pdf](http://www.alliance87.org/wp-content/uploads/2019/04/Alliance87_Brochure_EN_Web_181012.pdf).
- Alto Comisionado de los Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Sin fecha(a). *Mandato de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias*, folleto (Ginebra). Disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/SR/Leaflet\\_SR\\_Slavery\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/SR/Leaflet_SR_Slavery_sp.pdf).
- ACNUDH. Sin fecha(b). *The human faces of modern slavery*, Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para luchar contra las formas contemporáneas de la esclavitud (Ginebra). Disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/UNSlaveryFund.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/UNSlaveryFund.pdf).
- Banco Mundial. 2012. *Designing a results framework for achieving results: a how-to guide*, Independent Evaluation Group (IEG, Washington). Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/331541563854787772/pdf/Designing-a-Results-Framework-for-Achieving-Results-A-How-to-Guide.pdf>.
- Confederación Sindical Internacional (CSI). 2009. *Cómo luchar contra el trabajo forzoso y la trata de personas: Manual para las organizaciones sindicales*, Guía CSI (CSI, Bruselas). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_142665.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_142665.pdf).
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (USDOS). 2016. *Guide to Monitoring and Evaluation*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Octubre de 2016 (Washington D.C.). Disponible en: [www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/DRL-Guide-to-Program-Monitoring-and-Evaluation.pdf](http://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/DRL-Guide-to-Program-Monitoring-and-Evaluation.pdf).
- George, R. 2016. "The marine, and human, costs of illegal fishing", en *New Statesman*, en línea, 13 de febrero. Disponible en: [www.newstatesman.com/culture/books/2016/02/marine-and-human-costs-illegal-fishing](http://www.newstatesman.com/culture/books/2016/02/marine-and-human-costs-illegal-fishing).
- Gobierno del Reino Unido. 2011. *Human Trafficking: The Government's Strategy*, Home Office (Londres). Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97845/human-trafficking-strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97845/human-trafficking-strategy.pdf).
- Inclusive Security. 2017. *Creating National Action Plans: A Guide to Implementing Resolution 1325* (Washington, D.C.). Disponible en: [www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2018/09/InclusiveSecurity\\_NAP-Guide\\_ME\\_2017.pdf](http://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2018/09/InclusiveSecurity_NAP-Guide_ME_2017.pdf).
- Lawrence, L.; Booth, R. 2010. "Modern-day slavery: horrific conditions on board ships catching fish for Europe", en *The Guardian*, en línea, 30 de septiembre. Disponible en: [www.theguardian.com/law/2010/sep/30/modern-day-slavery-fishing-europe](http://www.theguardian.com/law/2010/sep/30/modern-day-slavery-fishing-europe).
- Naciones Unidas. 2007. *Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud. Resolución 6/14*, Consejo de Derechos Humanos, 21ª sesión, 28 de septiembre. Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_6\\_14.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_14.pdf).
- Naciones Unidas. 2011. *Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos* (Nueva York y Ginebra). Disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Sin fecha. *Online Toolkit to Combat Trafficking in Persons, Chapter 2: Problem Assessment and Strategy Development, Tool 2.7: National action plans and strategies against trafficking in persons* (Viena).

- Disponible en: [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296\\_tool\\_2-7.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_2-7.pdf).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2008. *Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/instructionalmaterial/wcms\\_116010.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_116010.pdf).
- OIT. 2010. *Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una zona libre de trabajo infantil y sus peores formas. Guía de programación, implementación, monitoreo y evaluación*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) (OIT, San José). Disponible en: [www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS\\_IPEC\\_PUB\\_13375/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_13375/lang--es/index.htm).
- OIT. 2012a. *Dar un rostro humano a la globalización: Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 2008, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.a reunión, 2012 (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174832.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174832.pdf).
- OIT. 2012b. *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate the forced labour of adults and children* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_182004.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf).
- OIT. 2012c. *ILO Global Estimates of Forced Labour: Results and Methodology* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_182004.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf).
- OIT. 2012d. *Indicadores del trabajo forzoso de la OIT* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_718555.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_718555.pdf).
- OIT. 2012e. *Mainstreaming Child Labour Concerns Into Policy Frameworks: Issues and Guidelines*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), no publicado (Ginebra).
- OIT. 2013. *Aplicación de la Hoja de ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016: Guía de formación para formuladores de política*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS\\_243604/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_243604/lang--es/index.htm).
- OIT. 2014. *Ganancias y Pobreza: Aspectos Económicos del Trabajo Forzoso* (Resumen) (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_243422.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243422.pdf).
- OIT. 2016a. *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_568731.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_568731.pdf).
- OIT. 2016b. *Normas de la OIT sobre el trabajo forzoso: El nuevo Protocolo y la nueva Recomendación de un vistazo* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_534399.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_534399.pdf).
- OIT. 2017a. *Declaración tripartita de la OIT de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, 5ª edición (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_124924.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf).
- OIT. 2017b. *Tool kit for development and implementation of National Action Plans (NAPs) on Child Labour* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS\\_568877/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_568877/lang--en/index.htm).

- OIT. 2018a. *Poner fin al trabajo infantil a más tardar en 2025: Análisis de políticas y programas, Segunda edición* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS\\_IPEC\\_PUB\\_30516/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_30516/lang--es/index.htm).
- OIT. 2018b. *Ending forced labour by 2030: A review of policies and programmes* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS\\_653986/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_653986/lang--en/index.htm).
- OIT. 2018c. *Directrices relativas a la medición del trabajo forzoso, 20.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*, 10-19 de octubre de 2018 (Ginebra). Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms\\_648805.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_648805.pdf).
- OIT. 2019a. *Integrated Strategy on Fundamental Principles and Rights at Work 2017-2023* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---ipec/documents/publication/wcms\\_648801.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_648801.pdf).
- OIT. 2019b. *Reportajes sobre el trabajo forzoso y la contratación equitativa: Guía práctica de la OIT para periodistas*, herramienta en línea (Ginebra). Disponible en: <https://readymag.com/ITCILO/1918363/>.
- OIT. 2019c. *Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, Edición del Centenario (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_672554.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672554.pdf).
- OIT; Unión Interparlamentaria (UIP). 2019. *Eliminar el trabajo forzoso: Manual para los parlamentarios núm. 30* (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS\\_724130/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_724130/lang--es/index.htm).
- OIT; Organización Internacional de Empleadores (OIE). 2014. *Strategic collective bargaining: An introduction for employers*, ACT/EMP (Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/meetingdocument/wcms\\_304046.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/meetingdocument/wcms_304046.pdf).
- OIT; Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas (UNAOC). 2014. *Media-Friendly Glossary on Migration*, Panos Europe Institute. Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_310235.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_310235.pdf).
- OIT; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Organización Internacional para las Migraciones Migración; UNICEF. 2019. *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*, informe de la Alianza 8.7 (Ginebra, OIT, 2019). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---ipec/documents/publication/wcms\\_716932.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_716932.pdf).
- OIT; Walk Free Foundation. 2017. *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso*, en asociación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (OIT, Ginebra). Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@ipec/documents/publication/wcms\\_596485.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipec/documents/publication/wcms_596485.pdf).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2002. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* (París). Disponible en: [www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf).
- OCDE. 2018. *Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable* (París). Disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf>.

### Instrumentos internacionales

- OIT. 1957. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Disponible en: [www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C105](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C105)
- OIT. 1998. OIT, Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 18 de junio de 1998. Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms\\_716596.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716596.pdf).
- OIT. 2014. P029 - Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930. Disponible en: [www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:P029](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029).
- OIT. 2014. R203 - Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203). Disponible en: [www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3174688](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3174688).
- Sociedad de Naciones. 1926. Convención de la Sociedad de Naciones para eliminar el comercio de esclavos y la esclavitud (Convención sobre la Esclavitud), 1926. Disponible en: [www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx).
- Naciones Unidas. 1989. Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989. Disponible en: [www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx).
- Naciones Unidas. 2000. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 15 de noviembre de 2000. Disponible en: [www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2000. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Disponible en: [www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf).

### Enlaces útiles

50forfreedom: <https://50forfreedom.org/es>.

La campaña “50 for freedom” (50 por la libertad) está dirigida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus socios, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), y cuenta con el apoyo de más de 35 organizaciones, artistas y activistas de derechos humanos. Esta campaña tiene por objetivo promover la ratificación y la aplicación del Protocolo de la OIT sobre el trabajo forzoso de 2014. También está encaminada a sensibilizar, compartir prácticas innovadoras y mejorar la acción para combatir todas las formas de trabajo forzoso.

Alianza 8.7: [www.alliance87.org/](http://www.alliance87.org/)

La Alianza 8.7, establecida en 2016, es una asociación mundial que reúne a todas las partes interesadas para aunar esfuerzos en la consecución de la Meta 8.7 de los ODS, que apunta a un mundo sin trabajo forzoso, esclavitud moderna, trata de personas y trabajo infantil. La Alianza reúne hasta 2020 a 17 países pioneros y 225 organizaciones asociadas.

Red mundial de empresas sobre trabajo forzoso: <https://filbusiness.network/>

La Red Empresarial Mundial sobre el Trabajo Forzoso de la OIT reúne a empresas de todos los tamaños y sectores, y sus redes de socios, de todo el mundo, con el objetivo de erradicar el trabajo forzoso. Sus miembros y socios se comprometen a trabajar con empresas más pequeñas, desarrollar recursos y herramientas, y diseñar soluciones locales que ayudan a dar forma a los marcos nacionales para crear un cambio duradero.





# ▶ Anexos

Trabajadores forzosos liberados reunidos frente al sindicato agrícola local, Brasil, 2003 (© OIT/K. Cassidy)

Con el apoyo del sindicato, estos trabajadores presentan una denuncia contra el propietario terriero por falta de pago de salarios. (Poyecto de la OIT «Combating Forced Labour in Brasil »).

## ▶ Anexo 1: Glosario

---

### Apoyo centrado en las víctimas

El principio rector del “apoyo centrado en las víctimas” significa que los servicios de apoyo deben definirse y ofrecerse en función de las necesidades de la persona en cuestión, pero también de sus deseos. No existe una solución única para lograr la readaptación de las víctimas del trabajo forzoso y, en cada caso, los socios deben dialogar con la víctima para adaptar a su perfil el apoyo que les prestan. Por esa razón el apoyo tampoco debe ser condicionado, porque ninguna condición puede ser equitativa para todos. Este enfoque permite respetar la dignidad de las víctimas.

### Comisiones de contratación y gastos conexos

La OIT define los términos “comisiones de contratación” y “gastos conexos” como cualquier comisión o gasto incurrido en el proceso de contratación con el fin que los trabajadores consigan un empleo o una colocación, independientemente de la manera, el momento o el lugar de su imposición o cobro; estas comisiones o gastos no deberían cobrarse a los trabajadores de forma directa o indirecta.

### Contratación

La OIT define la contratación como un proceso que “incluye la publicación de anuncios, la difusión de información, la selección, el transporte y la colocación en el empleo y —en el caso de los trabajadores migrantes— el retorno al país de origen cuando proceda”. Esta definición se aplica tanto a los solicitantes de empleo como a los que ya tienen una relación de trabajo<sup>17</sup>.

La etapa de contratación puede marcar una diferencia crítica en la búsqueda de un trabajo seguro y decente por parte de un trabajador. En el mejor de los casos, la contratación abre el camino para obtener oportunidades de trabajo seguras y decentes; en el peor, puede llevar a la persona a verse atrapada en trabajos en condiciones de explotación o en trabajo forzoso.

*Para más información, véase la Sección 3 del Manual de orientación.*

### Diálogo social y tripartismo

El diálogo social comprende “todo tipo de negociaciones y consultas - e incluso el mero intercambio de información - entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales»<sup>18</sup>.

Cuando se cuenta con la participación de las tres partes (gobiernos, empleadores y trabajadores), se considera que se trata de un proceso tripartito.

---

17- Basado en OIT, 2016a.

18- Basado en: OIT, IPU, 2019.

La libertad de sindical, la negociación colectiva y el diálogo social son esenciales para crear un entorno en el que los trabajadores estén protegidos, incluso del trabajo forzoso. La ausencia o la debilidad del diálogo social es una de las causas profundas del trabajo forzoso. Cuando los trabajadores son incapaces de ejercer su voz colectiva, defender sus intereses o influir positivamente en sus condiciones de trabajo, son más vulnerables a los abusos, incluido el trabajo forzoso. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, junto con las autoridades públicas, desempeñan un papel fundamental en la formulación y aplicación de leyes y políticas amplias para prevenir y procesar a los responsables del trabajo forzoso<sup>19</sup>.

## Diligencia debida

Los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos definen la diligencia debida como un proceso que incluirá: a) identificar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos que las empresas hayan provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales; b) integrar las conclusiones, y actuar en consecuencia; c) hacer un seguimiento de la eficacia de las medidas adoptadas al respecto; d) comunicar la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas<sup>20</sup>.

## Discriminación

En el artículo 1 del Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), se define la discriminación como

**“cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.”**

La definición contiene tres elementos:

1. un elemento fáctico - la existencia de una distinción, exclusión o preferencia que constituye cualquier tratamiento diferente;
2. un criterio en el que se basa esta diferencia - es un motivo de discriminación; la Convención enumera siete, pero este mínimo puede ampliarse a nivel nacional;
3. un resultado objetivo de esta diferencia de trato - efecto negativo, que anula o menoscaba la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación.

Esta lista no es exhaustiva y podrían añadirse otros motivos en otros instrumentos (nacionales o internacionales), como la edad, la discapacidad o la condición de migrante, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores y los órganos competentes.

La discriminación puede ser directa, por ejemplo, cuando se excluye explícitamente a un grupo determinado de un proceso de contratación, o se le da un trato menos favorable en el trabajo; o indirecta, cuando situaciones, reglamentos o prácticas que son aparentemente neutrales dan lugar a que determinadas personas reciban un trato desigual. Los ajustes razonables tienen por objeto eliminar o reducir los obstáculos a los que se enfrentan los trabajadores para acceder o avanzar en el empleo o conservarlo.

---

19- Basado en: OIT, IPU, 2019.

20- Véase ONU, 2011.

La discriminación es una de las causas profundas del trabajo forzoso. Las personas y los grupos que sufren discriminación son más vulnerables al trabajo forzoso. Por ejemplo, algunas formas tradicionales de esclavitud se basan en un sistema de castas según el cual un determinado grupo étnico pertenece a una categoría inferior y, por lo tanto, es más probable que se le someta a esclavitud. Abordar la discriminación es esencial para erradicar el trabajo forzoso, y el principio de no discriminación debería ser la base de los planes de acción nacionales contra el trabajo forzoso.

## Esclavitud

En la Convención de la Sociedad de Naciones para eliminar el comercio de esclavos y la esclavitud (Convención sobre la Esclavitud), 1926, se define la esclavitud como:

**“el estado o condición de las personas sobre las que se ejercen todos o parte de los poderes atribuidos al derecho de propiedad”**

*Para más información, véase la sección 2 del Manual de orientación y la Herramienta núm. 2.*

## Esclavitud moderna

La esclavitud moderna no está definida como tal en el derecho internacional. Por lo general, se refiere a un amplio abanico de situaciones de explotación extrema en las que una persona depende en gran medida de otra y no puede rechazar o escapar debido a mecanismos de control y coacción, violencia, engaño o abuso de poder.

Muchos países han adoptado el término para referirse a diferentes formas de condiciones análogas a la esclavitud y han establecido la legislación, las políticas y la financiación respectivas.

El Mandato de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud abarca “el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas, la servidumbre de la gleba, trabajo infantil en condiciones de esclavitud o análogas a la esclavitud, la servidumbre doméstica, la esclavitud sexual y los matrimonios serviles.”

*Para más información, véase la sección 2 del Manual de orientación y la Herramienta núm. 2.*

## Interés superior del niño

El “interés superior del niño” es un principio que se destaca en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, que significa que cada vez que se toma una decisión sobre la situación de un niño, el objetivo final debe ser el garantizar y proteger su seguridad, bienestar y desarrollo. La Convención define al niño como todo ser humano menor de 18 años de edad y reconoce su derecho fundamental a crecer en un ambiente de protección y cuidado. Véase el artículo 3 de la Convención<sup>21</sup>:

**“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los**

---

21- Para más información, véase la Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1) del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/14&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/GC/14&Lang=es).

### órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Según las estimaciones de la OIT, casi 4,3 millones de niños en todo el mundo son víctimas del trabajo forzoso (OIT, Walk Free Foundation, 2017), ya sea por sí mismos o junto con sus padres, cuando toda la familia está atrapada en el trabajo forzoso. Los planes de acción nacionales deben tener en cuenta la necesidad especial de los niños de atención y asistencia. En la práctica, esto significa que los socios deben tener en cuenta el interés superior del niño en todos los aspectos del PAN, por ejemplo, mediante el establecimiento de mecanismos de remisión de casos a los servicios de protección de la infancia o a los sistemas educativos. Los servicios de apoyo que se prestan a los niños deben adaptarse a sus necesidades y voluntad individuales, y no basarse en las prestaciones que una organización específica puede ofrecer, o en expectativas inapropiadas. Si, por ejemplo, una niña tiene interés en adquirir competencias para convertirse en mecánica y posee la capacidad de hacerlo, no hay que proporcionarle una formación en corte y confección solo porque se crea que la reparación de autos no es un oficio apropiado para las mujeres.

## Libertad sindical y derecho de sindicación

Estos derechos están establecidos por dos convenios fundamentales de la OIT, a saber, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

La libertad sindical es el derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir las organizaciones que estimen más conveniente, y de afiliarse a las mismas para que representen sus intereses. Estas organizaciones deben ser independientes y constituirse sin autorización previa. Con arreglo a las normas de la OIT sobre la libertad sindical, las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen el derecho a organizarse libremente, y no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa; asimismo, tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, las que, a su vez, pueden afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores<sup>22</sup>.

La libertad sindical es el requisito previo de la negociación colectiva y el diálogo social. Garantizar que los trabajadores puedan constituir una organización y afiliarse a la misma es fundamental para prevenir el trabajo forzoso.

## Migración laboral

La migración laboral se define como el movimiento de personas de un lugar geográfico a otro con el fin de encontrar un empleo remunerado. Puede ser interna (dentro del mismo país) o internacional (que implica el cruce de una frontera internacional)<sup>23</sup>. Los trabajadores migrantes son más vulnerables al trabajo forzoso, especialmente cuando cruzan una frontera internacional de forma irregular, o cuando no hablan el idioma del lugar o país de destino, ya que pueden ser engañados o coaccionados con mayor facilidad. Esto también significa que les será más difícil buscar ayuda en caso de abuso.

---

22- Extraído de la página web de la OIT sobre las normas internacionales del trabajo relativas a la libertad sindical, disponible en: [www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/lang--es/index.htm).

23- Fuente: OIT, UNAOC, 2017.

En el párrafo 12 de la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203) se proporciona más orientación sobre la manera de proteger a los trabajadores migrantes:

**“Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, los Miembros deberían adoptar las medidas de protección más eficaces para los migrantes sometidos a trabajo forzoso u obligatorio, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, con inclusión de las siguientes:**

**(a) la concesión de un período de reflexión y de recuperación, cuando existan motivos razonables para pensar que la persona es una víctima de trabajo forzoso u obligatorio, de modo que pueda tomar una decisión informada acerca de las medidas de protección y de su participación en procedimientos judiciales, período durante el cual se le autorizará a permanecer en el territorio del Estado Miembro de que se trate;**

**(b) la concesión de un permiso de residencia temporal o permanente, y acceso al mercado de trabajo**

**(c) medidas para facilitar la repatriación en condiciones seguras y preferentemente voluntaria”.**

## Negociación colectiva

Con arreglo al artículo 2 del Convenio de la OIT sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), se entiende por negociación colectiva

**“todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:**

**a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o**

**b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o**

**c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”.**

La negociación colectiva es un medio fundamental para que los trabajadores hablen con una sola voz, puedan protegerse de la explotación (incluido el trabajo forzoso) y traten de mejorar sus condiciones de trabajo. También es un instrumento mediante el cual los empleadores pueden garantizar condiciones de competencia equitativa, ya que todas las empresas están obligadas a cumplir las mismas normas, quedando proscritas las prácticas de explotación con el fin de obtener ventajas indebidas. También fomenta la organización del trabajo, permitiendo la seguridad y la previsibilidad de un acuerdo escrito<sup>24</sup>.

## No penalización de las víctimas

El principio de “no penalización de las víctimas” significa no procesar ni imponer sanciones a las víctimas por actividades ilícitas que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de haber sido sometidas a trabajo forzoso, de conformidad con los principios básicos de sus sistemas jurídicos nacionales (según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo de la OIT sobre el trabajo forzoso). Dichas actividades ilícitas podrían comprender, por ejemplo, delitos relacionados con la inmigración, con la prostitución, o con las drogas, que estén vinculados con la situación de trabajo forzoso de

---

24- Basado en OIT, OIE, 2014 Véase también: CSI (2009).

las víctimas. Con el fin de evitar la imposición de sanciones a las víctimas, en algunos países han adoptado una lista de delitos que no dan lugar a procesamiento o sanciones cuando los infractores son víctimas de la trata.

Además, todo Miembro deberá velar por que todas las víctimas de trabajo forzoso, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, tengan acceso efectivo a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces como el pago de una indemnización (artículo 4.1).

## Países pioneros

Los países pioneros son miembros de la Alianza 8.7. Tienen por objetivo acelerar los esfuerzos, probar nuevos enfoques y colaborar con los demás a fin de alcanzar la Meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Cualquier país puede convertirse en un país pionero, independientemente de su nivel de desarrollo, si se compromete a:

- ▶ Adoptar, aplicar o mejorar los planes de acción o las políticas nacionales, en particular el fortalecimiento de los marcos jurídicos y los mecanismos de aplicación en materia de trabajo infantil, trabajo forzoso, esclavitud moderna y/o trata de personas;
- ▶ Traducir los compromisos públicos en medidas concretas;
- ▶ Promover la ratificación o la aplicación de las normas internacionales de los derechos humanos reconocidas, en particular las normas laborales internacionales aplicables.

El Grupo de Coordinación Mundial de la Alianza 8.7, que actúa como comité directivo de la Alianza, examina las solicitudes de los países para convertirse en países pioneros, y toma decisiones al respecto<sup>25</sup>.

## Principios y derechos fundamentales en el trabajo

Los Principios y derechos fundamentales en el trabajo están consagrados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998, y se refieren a:

- «a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;**
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;**
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y**
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”.**

Son los cimientos sobre los que se construyen las sociedades equitativas y justas. Todos los Estados miembros de la OIT tienen la obligación de “respetar, promover y hacer realidad” los principios y derechos fundamentales, aun cuando no hayan ratificado los convenios pertinentes de la OIT (Declaración de 1998 de la OIT, párrafo 2).

Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, por lo que se requiere un enfoque integrado para hacerlos realidad. Por consiguiente, los interlocutores deberían tener en

---

25- Adaptado del sitio web de la Alianza 8.7: [www.alliance87.org/pathfinder-countries](http://www.alliance87.org/pathfinder-countries).

cuenta estos principios y derechos fundamentales al diseñar un PAN y tratar de adoptar estrategias integradas según proceda<sup>26</sup>.

## Servidumbre por deudas o trabajo en servidumbre

En el artículo 1, apartado a, de la Convención suplementaria de las Naciones Unidas sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956), se define la servidumbre por deudas como

**“el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios”.**

La servidumbre por deudas es la forma más común de trabajo forzoso: la mitad de los que están en trabajo forzoso en el sector privado se encuentran en situación de servidumbre por deudas<sup>27</sup>. La deuda puede provenir de anticipos de salario o préstamos para pagar las comisiones de contratación o el costo del transporte, o de los gastos incurridos en la vida diaria o en casos de emergencia, como los gastos médicos. Los empleadores o reclutadores sin escrúpulos, mediante prácticas como la infravaloración del trabajo realizado, la aplicación de tasas de interés excesivas o el cobro de elevados importes por concepto de alimentación y vivienda, hacen difícil para los trabajadores lograr liberarse de la deuda<sup>28</sup>.

## Trabajo infantil

El trabajo infantil es el trabajo realizado por niños que es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño, que es nocivo para su salud o para su desarrollo personal, o que interfiere con su escolarización obligatoria. Cabe señalar, sin embargo, que no todo trabajo infantil es trabajo forzoso.

Dos de los convenios fundamentales de la OIT establecen requisitos claros en relación con el trabajo que se prohíbe a los niños, pero los países tienen cierta flexibilidad para adaptarse a su estado de desarrollo:

- ▶ El Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973 (núm. 138) exige a los Estados Miembros que definan una edad mínima de admisión al empleo o trabajo en el país que concuerde con la edad en que cesa la obligación escolar. Si un niño por debajo de esta edad trabaja, ello constituye una situación de trabajo infantil. Esta edad mínima no puede ser inferior a 15 años, pero el límite puede ser de 14 años en los países “cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados” (artículo 2);
- ▶ La edad mínima para realizar trabajos peligrosos no puede ser inferior a 18 años (artículo 3): La definición de trabajo peligroso es una prerrogativa nacional enmarcada en el Convenio núm. 182 (véase abajo).
- ▶ La única excepción tolerada es el “trabajo ligero”, que puede permitirse para los niños de 13 a 15 años (artículo 7).
- ▶ En el artículo 3 del Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) se definen situaciones de trabajo infantil que están prohibidas

26- Véase OIT, 2019.

27-OIT, Walk Free Foundation, 2017.

28- Adaptado de OIT, 2012d.

para todos los niños, incluidos aquellos mayores de la edad mínima de admisión al empleo, a saber:

«a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;

b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y

d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”.

## Trabajo forzoso

En el Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), se 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.”**

*Para más información, véase la sección 2 del Manual de orientación y la Herramienta núm. 2.*

## Trata de personas / Trata de seres humanos

Los términos “trata de personas” y “trata de seres humanos” se refieren al mismo concepto. En esta Guía práctica se utiliza el término “trata de personas”, al igual que en la Meta 8.7 de los ODS, a menos que se haga referencia a un texto oficial en el que se emplee la expresión “trata de seres humanos.”

En el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, se define la trata de personas como:

**“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”.**

Con arreglo al artículo 3.c) del Protocolo, la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considera “trata de personas” incluso cuando no se recurra a la amenaza, al uso de la fuerza, el abuso de poder u otras formas de coacción. El consentimiento de un niño víctima de trata a la explotación intencional es irrelevante.

*Para más información, véase la sección 2 del Manual de orientación y la Herramienta núm. 2.*

## ► Anexo 2: Lista de planes de acción nacionales consultados

### 1. Lista de los planes de acción nacionales citados en el Manual de orientación

País	Nombre del PAN	Enlace
Australia	National Action Plan to Combat Human Trafficking and Slavery 2015-19	<a href="http://www.homeaffairs.gov.au/criminal-justice/files/trafficking-national-action-plan-combat-human-trafficking-slavery-2015-19.pdf">www.homeaffairs.gov.au/criminal-justice/files/trafficking-national-action-plan-combat-human-trafficking-slavery-2015-19.pdf</a>
Argentina	Plan nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, 2018-2022	<a href="http://www.trabajo.gov.ar/downloads/trabajoinfantilno/trabajoInf_PlanNacional.pdf">www.trabajo.gov.ar/downloads/trabajoinfantilno/trabajoInf_PlanNacional.pdf</a>
Azerbaiyán	Plan de acción nacional contra la trata de personas en la República de Azerbaiyán, 2014-2018	<a href="http://www.e-qanun.az/framework/28165">www.e-qanun.az/framework/28165</a>
Bangladesh	National Plan of Action for Combatting Human Trafficking 2015-2017	<i>No está disponible en línea.</i>
Burundi	Plan d'Action National pour l'Elimination des Pires Formes de Travail des Enfants, 2010-2015	<a href="http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94536/110964/F-13144446211/BDI-94536.pdf">www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94536/110964/F-13144446211/BDI-94536.pdf</a>
Brasil	II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo	<a href="https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf">https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf</a>
Congo (República Democrática del)	Plan d'action national (PAN) de lutte contre les pires formes de travail des enfants en République démocratique du Congo (2012- 2020)	<a href="https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/94977/111643/F-2051372699/COD-94977.pdf">https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/94977/111643/F-2051372699/COD-94977.pdf</a>
Côte d'Ivoire	Plan d'Action National 2012-2014 de lutte contre la traite, l'exploitation et le travail des enfants	<a href="http://www.travaildesenfants.org/sites/default/files/pdf/PAN%202012-2014%20ORIGINAL.pdf">www.travaildesenfants.org/sites/default/files/pdf/PAN%202012-2014%20ORIGINAL.pdf</a>
	Plan d'Action National 2015-2017 de lutte contre les pires formes de travail des enfants	<a href="https://cocoainitiative.org/wp-content/uploads/2016/06/Plan-dAction-National-2015-2017.pdf">https://cocoainitiative.org/wp-content/uploads/2016/06/Plan-dAction-National-2015-2017.pdf</a>
	Plan d'Action National 2019-2021 de lutte contre la traite, l'exploitation et le travail des enfants	<a href="http://www.travaildesenfants.org/sites/default/files/pdf_documents/PLAN%20D%27ACTION%20NATIONAL%20%28PAN%29%20%202019-2021%20PDF.pdf">http://www.travaildesenfants.org/sites/default/files/pdf_documents/PLAN%20D%27ACTION%20NATIONAL%20%28PAN%29%20%202019-2021%20PDF.pdf</a>
Dinamarca	Action Plan to Combat Trafficking in Human beings 2015-2018	<a href="https://um.dk/~media/UM/Danish-site/Documents/Ligestilling/Menneskehandel/160314%20Action%20Plan%20to%20Combat%20Trafficking%20in%20Human%20beings%202015%202018.pdf?la=da">https://um.dk/~media/UM/Danish-site/Documents/Ligestilling/Menneskehandel/160314%20Action%20Plan%20to%20Combat%20Trafficking%20in%20Human%20beings%202015%202018.pdf?la=da</a>
	Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings 2019-2021	<a href="https://bsr-trm.com/wp-content/uploads/2019/10/Action-Plan-to-Combat-Trafficking-in-Human-Beings-2019-2021.pdf">https://bsr-trm.com/wp-content/uploads/2019/10/Action-Plan-to-Combat-Trafficking-in-Human-Beings-2019-2021.pdf</a>

País	Nombre del PAN	Enlace
Estados Unidos de América	Federal Strategic Action Plan on Services for Victims of Human Trafficking in the United States 2013-201	<a href="http://www.ovc.gov/pubs/FederalHumanTraffickingStrategicPlan.pdf">www.ovc.gov/pubs/FederalHumanTraffickingStrategicPlan.pdf</a>
	The National Action Plan to Combat Human Trafficking (2020)	<a href="http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/10/NAP-to-Combat-Human-Trafficking.pdf">www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/10/NAP-to-Combat-Human-Trafficking.pdf</a>
Filipinas	Philippine Program Against Child Labor Strategic Framework, 2017-2022	<a href="https://bwsc.dole.gov.ph/programs-and-projects-submenu1/clpep/philippine-program-against-child-labor.html">https://bwsc.dole.gov.ph/programs-and-projects-submenu1/clpep/philippine-program-against-child-labor.html</a>
Ghana	Standard Operating Procedures to Combat Human Trafficking in Ghana, with an Emphasis on Child Trafficking (2017)	<a href="https://publications.iom.int/system/files/pdf/sop_ghana.pdf">https://publications.iom.int/system/files/pdf/sop_ghana.pdf</a>
Honduras	I Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil 2001-2005	<a href="http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_7113/lang-es/index.htm">www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_7113/lang-es/index.htm</a>
	II Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Honduras 2008-2015	<a href="http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&amp;id=10911">www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&amp;id=10911</a>
Irlanda	Second National Action Plan to Prevent and Combat Human Trafficking in Ireland (October 2016)	<a href="http://www.justice.ie/en/JELR/2nd_National_Action_Plan_to_Prevent_and_Combat_Human_Trafficking_in_Ireland.pdf/Files/2nd_National_Action_Plan_to_Prevent_and_Combat_Human_Trafficking_in_Ireland.pdf">www.justice.ie/en/JELR/2nd_National_Action_Plan_to_Prevent_and_Combat_Human_Trafficking_in_Ireland.pdf/Files/2nd_National_Action_Plan_to_Prevent_and_Combat_Human_Trafficking_in_Ireland.pdf</a>
Líbano	National Action Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour in Lebanon by 2016	<a href="http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-arabstates/ro-beirut/documents/publication/wcms_229103.pdf">www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-arabstates/ro-beirut/documents/publication/wcms_229103.pdf</a>
Malasia	Plan de acción nacional contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil (proyecto)	<i>No se ha adoptado todavía.</i>
Maldivas	Maldives Anti-Human Trafficking National Action Plan 2015-2019	<a href="http://www.baliprocess-rso-roadmap.net/wp-content/uploads/2017/02/Maldives_Anti-Human-Trafficking-National-Action-Plan-2015-2019.pdf">www.baliprocess-rso-roadmap.net/wp-content/uploads/2017/02/Maldives_Anti-Human-Trafficking-National-Action-Plan-2015-2019.pdf</a>
Níger	Plan d'action national de lutte contre la traite des personnes, 2014-2019	<i>No está disponible en línea.</i>
Panamá	Plan nacional contra la trata de personas en la República de Panamá, 2017-2022	<a href="http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28525_A/GacetaNo_28525a_20180515.pdf">www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28525_A/GacetaNo_28525a_20180515.pdf</a>
Papua Nueva Guinea	National Action Plan to eliminate Child Labour in Papua New Guinea (2015)	<a href="http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/ro-bangkok/ilo-suva/documents/publication/wcms_360536.pdf">www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/ro-bangkok/ilo-suva/documents/publication/wcms_360536.pdf</a>
Perú	II Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso 2013-2017	<a href="http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/ro-lima/sro-lima/documents/genericdocument/wcms_240910.pdf">www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/ro-lima/sro-lima/documents/genericdocument/wcms_240910.pdf</a>
	III Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso 2019-2022	<a href="https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/362693/Decreto_Supremo_que_aprueba_el_III_Plan_Nacional_para_la_Lucha_contra_el_Trabajo_Forzoso_2019_-_2022.pdf">https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/362693/Decreto_Supremo_que_aprueba_el_III_Plan_Nacional_para_la_Lucha_contra_el_Trabajo_Forzoso_2019_-_2022.pdf</a>
Polonia	National Action Plan against Trafficking in Human Beings for 2013-2015	<a href="http://www.handelludzmi.eu/hle/database/national-action-plan/6366/The-National-Action-Plan-against-Trafficking-in-Human-Beings-for-2013-2015.html">www.handelludzmi.eu/hle/database/national-action-plan/6366/The-National-Action-Plan-against-Trafficking-in-Human-Beings-for-2013-2015.html</a>

## 2. Lista de otros planes de acción nacionales consultados durante la investigación preliminar

País	Nombre del PAN nacional	Enlace
Benin	Plan d'Action National de Lutte contre la traite des enfants à des fins d'exploitation de leur travail (2008)	<a href="http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94844/111459/F-732519422/BEN-94844.pdf">www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94844/111459/F-732519422/BEN-94844.pdf</a>
Canadá	National Action Plan to Combat Human Trafficking (2012)	<a href="http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt/ntnl-ctn-pln-cmbt-eng.pdf">www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt/ntnl-ctn-pln-cmbt-eng.pdf</a>
Jordania	National Strategy and Action Plan to Prevent Human Trafficking (2019-2022)	<i>No está disponible en línea</i>
Liberia	National Action Plan on Child Labour 2017	<i>No está disponible en línea</i>
Mauritania	Feuille de route pour la lutte contre les séquelles de l'esclavage (2014-2016)	<i>No está disponible en línea</i>
Myanmar	National Action Plan on child labour	<i>No se ha adoptado todavía</i>
Reino Unido	Human Trafficking: The Government's Strategy (2011)	<a href="https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97845/human-trafficking-strategy.pdf">https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97845/human-trafficking-strategy.pdf</a>
Viet Nam	Programme on the Prevention and Reduction of Child Labour for the 2016-20	<a href="https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Quy-et-dinh-1023-QD-TTg-chuong-trinh-phong-ngua-giam-thieu-lao-dong-tre-em-2016-2020-313868.aspx">https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Quy-et-dinh-1023-QD-TTg-chuong-trinh-phong-ngua-giam-thieu-lao-dong-tre-em-2016-2020-313868.aspx</a>

## 3. Lista de otros planes de acción regionales consultados durante la investigación preliminar

Organización regional	Nombre del PAN regional	Enlace
CEDEAO	Plan regional de acción de la CEDEAO sobre la delincuencia organizada relacionada con el tráfico ilícito de drogas y el uso indebido de drogas en África Occidental	<i>No está disponible en línea</i>
UE	Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos, 2012-2016	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0286&amp;from=ES">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0286&amp;from=ES</a>

## ► Anexo 3: Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso

---

### Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 - P029

#### Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 28 de mayo de 2014, en su 103.ª reunión;

Reconociendo que la prohibición de la utilización del trabajo forzoso u obligatorio forma parte de los derechos fundamentales, y que el trabajo forzoso u obligatorio constituye una violación de los derechos humanos, atenta contra la dignidad de millones de mujeres, hombres, niñas y niños, contribuye a perpetuar la pobreza y es un obstáculo para la consecución del trabajo decente para todos;

Reconociendo el papel fundamental que desempeñan el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en adelante, el «Convenio», y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), para luchar contra todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, pero que las lagunas en su aplicación requieren la adopción de medidas adicionales;

Recordando que la definición de trabajo forzoso u obligatorio prevista en el artículo 2 del Convenio abarca el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y manifestaciones, y se aplica a todos los seres humanos sin distinción;

Recalcando la urgencia de eliminar el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y manifestaciones;

Recordando que los Miembros que han ratificado el Convenio tienen la obligación de cerciorarse de que el trabajo forzoso u obligatorio sea objeto de sanciones penales, con inclusión de sanciones impuestas por la ley que sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente;

Tomando nota de que ha expirado el período transitorio previsto en el Convenio, y de que las disposiciones del artículo 1, párrafos 2 y 3, y de los artículos 3 a 24 ya no son aplicables;

Reconociendo que el contexto y las formas del trabajo forzoso u obligatorio han cambiado y que la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio, que puede implicar explotación sexual, suscita una creciente preocupación internacional y que su eliminación efectiva requiere acciones urgentes;

Tomando nota de que un número creciente de trabajadores se encuentran en situación de trabajo forzoso u obligatorio en la economía privada, de que ciertos sectores de la economía son particularmente vulnerables, y de que ciertos grupos de trabajadores corren un riesgo mayor de ser víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, en particular los migrantes;

Tomando nota de que la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio contribuye a garantizar una competencia leal entre los empleadores, así como protección a los trabajadores;

Recordando las normas internacionales del trabajo pertinentes, en particular el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), así como la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008);

Tomando nota de otros instrumentos internacionales pertinentes, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la esclavitud (1926), la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956), la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000), el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000), el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (2000), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006);

Habiendo decidido adoptar diversas proposiciones para subsanar las lagunas en la aplicación del Convenio, y reafirmado que las medidas de prevención y de protección y las acciones jurídicas y de reparación, tales como indemnización y readaptación, son necesarias para lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio, de conformidad con el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Habiendo decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un protocolo relativo al Convenio,

adopta, con fecha once de junio de dos mil catorce, el siguiente Protocolo, que podrá ser citado como el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.

### Artículo 1

1. Al dar cumplimiento a sus obligaciones en virtud del Convenio de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, todo Miembro deberá adoptar medidas eficaces para prevenir y eliminar su utilización, proporcionar a las víctimas protección y acceso a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización, y sancionar a los autores del trabajo forzoso u obligatorio.

2. Todo Miembro deberá formular, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política y un plan de acción nacionales a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio que prevea la adopción de medidas sistemáticas por parte de las autoridades competentes y, si procede, en coordinación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados.

3. Se reafirma la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio y, por consiguiente, las medidas mencionadas en el presente Protocolo deberán incluir actividades específicas para luchar contra la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio.

## Artículo 2

Las medidas que se han de adoptar para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio deberán incluir:

- a. educación e información destinadas en especial a las personas consideradas particularmente vulnerables, a fin de evitar que sean víctimas de trabajo forzoso u obligatorio;
- b. educación e información destinadas a los empleadores, a fin de evitar que resulten involucrados en prácticas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c. esfuerzos para garantizar que:
  - (i) el ámbito de la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio y el control de su cumplimiento, incluida la legislación laboral si procede, abarquen a todos los trabajadores y a todos los sectores de la economía, y
  - (ii) se fortalezcan los servicios de inspección del trabajo y otros servicios responsables de la aplicación de esta legislación;
- d. la protección de las personas, en particular los trabajadores migrantes, contra posibles prácticas abusivas y fraudulentas en el proceso de contratación y colocación;
- e. apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio y de responder a los riesgos que conlleva; y
- f. acciones para abordar las causas generadoras y los factores que aumentan el riesgo de trabajo forzoso u obligatorio.

## Artículo 3

Todo Miembro deberá adoptar medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio y para permitir su recuperación y readaptación, así como para proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo.

## Artículo 4

1. Todo Miembro deberá velar por que todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, tengan acceso efectivo a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización.

2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su sistema jurídico, las medidas necesarias para velar por que las autoridades competentes puedan decidir no enjuiciar ni imponer sanciones a las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio por su participación en actividades ilícitas que se han visto obligadas a cometer como consecuencia directa de estar sometidas a trabajo forzoso u obligatorio.

## Artículo 5

Los Miembros deberán cooperar entre sí para garantizar la prevención y la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.

### Artículo 6

Las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones del presente Protocolo y del Convenio deberán ser determinadas por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

### Artículo 7

Se suprimen las disposiciones transitorias del artículo 1, párrafos 2 y 3, y de los artículos 3 a 24 del Convenio.

### Artículo 8

1. Un Miembro podrá ratificar el presente Protocolo al mismo tiempo que ratifica el Convenio, o en cualquier momento después de la ratificación del mismo, comunicando la ratificación formal, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

2. El Protocolo entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General. Desde dicho momento, el presente Protocolo entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha de registro de su ratificación. A partir de ese momento, el Convenio será obligatorio para el Miembro interesado, con la adición de los artículos 1 a 7 del presente Protocolo.

### Artículo 9

1. Todo Miembro que haya ratificado el presente Protocolo podrá denunciarlo en todo momento en que el Convenio esté abierto a la denuncia de conformidad con su artículo 30, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

2. La denuncia del Convenio de conformidad con sus artículos 30 ó 32 implicará, ipso jure, la denuncia del presente Protocolo.

3. Toda denuncia del presente Protocolo efectuada de conformidad con los párrafos 1 ó 2 de este artículo no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

### Artículo 10

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación, el Director General señalará a la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Protocolo.

### Artículo 11

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, para su registro de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y denuncias registradas por el Director General.

### Artículo 12

Las versiones inglesa y francesa del texto del presente Protocolo son igualmente auténticas.

## ► Anexo 4: La Recomendación núm. 203

---

### Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203) - R203

#### Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 28 de mayo de 2014, en su 103.ª reunión;

Habiendo adoptado el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, en adelante, el «Protocolo»;

Habiendo decidido adoptar diversas proposiciones para subsanar las lagunas en la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en adelante, el «Convenio», y reafirmado que las medidas de prevención y de protección y las acciones jurídicas y de reparación, tales como indemnización y readaptación, son necesarias para lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio, de conformidad con el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Habiendo decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación complementaria del Convenio y del Protocolo,

adopta, con fecha once de junio de dos mil catorce, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014.

1. Los Miembros deberían establecer o reforzar, según proceda, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados:

- a. políticas y planes de acción nacionales que prevean medidas con plazo determinado y basadas en un enfoque que tenga en cuenta la dimensión de género y las necesidades de los niños, para lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas mediante la prevención, la protección y el acceso a acciones jurídicas y de reparación, tales como una indemnización de las víctimas y el castigo de los autores;
- b. autoridades competentes tales como los servicios de inspección del trabajo, autoridades judiciales y organismos nacionales u otros mecanismos institucionales competentes en materia de trabajo forzoso u obligatorio para asegurar la elaboración, la coordinación, la puesta en práctica, el seguimiento y la evaluación de las políticas y planes de acción nacionales.

2.

1. Los Miembros deberían recopilar, analizar y difundir regularmente información y datos estadísticos fiables, imparciales y detallados, desglosados según criterios pertinentes tales como sexo, edad y nacionalidad, sobre la naturaleza y la magnitud del trabajo forzoso u obligatorio que permitan evaluar los progresos realizados.
2. Debería respetarse el derecho a la protección de la vida privada por lo que se refiere a los datos personales.

## PREVENCIÓN

3. Los Miembros deberían adoptar medidas de prevención que incluyan:

- a. el respeto, la promoción y la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- b. la promoción de la libertad sindical y de la negociación colectiva para permitir que los trabajadores en situación de riesgo puedan afiliarse a organizaciones de trabajadores;
- c. programas de lucha contra la discriminación, la cual aumenta la vulnerabilidad ante el trabajo forzoso u obligatorio;
- d. iniciativas para luchar contra el trabajo infantil y promover las oportunidades educativas para los niños y las niñas, como medida de salvaguardia para evitar que sean víctimas de trabajo forzoso u obligatorio;
- e. la adopción de medidas para la consecución de los objetivos del Protocolo y del Convenio.

4. Teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales, los Miembros deberían adoptar las medidas de prevención más eficaces, tales como:

- a. el examen de las causas generadoras de vulnerabilidad de los trabajadores frente al trabajo forzoso u obligatorio;
- b. ) campañas de sensibilización específicas, dirigidas en particular a aquellos en situación de mayor riesgo de ser víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, para informarles, entre otras cosas, sobre la manera de protegerse de las prácticas de contratación y empleo fraudulentas o abusivas, sobre sus derechos y responsabilidades en el trabajo y sobre la manera de obtener asistencia si la necesitan;
- c. campañas de sensibilización específicas sobre las sanciones aplicables en caso de violación de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio;
- d. programas de capacitación para grupos de población en situación de riesgo a fin de aumentar su empleabilidad, así como su capacidad y oportunidades de generar ingresos;
- e. medidas para garantizar que la legislación nacional sobre la relación de trabajo abarque todos los sectores de la economía y que se cumpla de manera efectiva. La información pertinente sobre las condiciones de empleo debería especificarse de manera adecuada, verificable y fácilmente comprensible, preferentemente en contratos escritos, de conformidad con las leyes, los reglamentos o los convenios colectivos del país;
- f. las garantías básicas de seguridad social que componen el piso de protección social nacional, según lo dispuesto en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), a fin de reducir la vulnerabilidad frente al trabajo forzoso u obligatorio;
- g. orientación e información previas a la partida y tras la llegada para los migrantes a fin de que estén mejor preparados para trabajar y vivir en el extranjero, y a fin de fomentar la sensibilización y una mejor comprensión de la trata de personas con fines de trabajo forzoso;

- h.** políticas coherentes, tales como políticas de empleo y migración que tengan en cuenta tanto los riesgos a que se exponen grupos específicos de migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular, como las circunstancias que podrían dar lugar a situaciones de trabajo forzoso;
- i.** ) la promoción de esfuerzos coordinados por parte de los organismos gubernamentales con los de otros Estados para facilitar una migración regular y segura y para prevenir la trata de personas, incluidos los esfuerzos coordinados para regular, certificar y controlar la actividad de los reclutadores de trabajadores y de las agencias de empleo y eliminar el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores a fin de prevenir la servidumbre por deudas y otras formas de presión económica;
- j.** al dar cumplimiento a sus obligaciones en virtud del Convenio de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, orientar y apoyar a los empleadores y a las empresas a fin de que adopten medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de trabajo forzoso u obligatorio y para informar sobre la manera en que abordan esos riesgos, en sus operaciones, productos o servicios prestados, con los cuales pueden estar directamente relacionados.

## PROTECCIÓN

5.

- 1.** Deberían dedicarse esfuerzos específicos para identificar y liberar a las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio.
- 2.** Deberían proporcionarse medidas de protección a las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio. Estas medidas no deberían supeditarse a la voluntad de la víctima de colaborar en el marco de un procedimiento penal o de otro tipo.
- 3.** Podrán adoptarse medidas para alentar a las víctimas a cooperar a fin de identificar y castigar a los autores de las infracciones.

6. Los Miembros deberían reconocer la función y las capacidades de las organizaciones de trabajadores y de otras organizaciones interesadas para brindar apoyo y asistencia a las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio.

7. Los Miembros deberían adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos, las medidas necesarias para velar por que las autoridades competentes puedan decidir no enjuiciar ni imponer sanciones a las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio por su participación en actividades ilícitas que se han visto obligadas a cometer como consecuencia directa de estar sometidas a trabajo forzoso u obligatorio.

8. Los Miembros deberían adoptar medidas para eliminar abusos y prácticas fraudulentas por parte de los reclutadores y las agencias de empleo, tales como:

- a.** eliminar el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores;
- b.** exigir contratos transparentes que especifiquen claramente las condiciones de trabajo;
- c.** establecer mecanismos de reclamación adecuados y accesibles;
- d.** imponer sanciones adecuadas, y
- e.** reglamentar o certificar estos servicios.

9. Teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales, los Miembros deberían adoptar las medidas de protección más eficaces para responder a las necesidades de todas las víctimas por lo que se refiere tanto a la asistencia inmediata como a su recuperación y readaptación a largo plazo, tales como:

- a.** esfuerzos razonables para proteger la seguridad de las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, así como de los miembros de su familia y de los testigos, si procede, en particular protección contra actos de intimidación y represalia por ejercer sus derechos en virtud de las leyes nacionales pertinentes o por cooperar en procedimientos judiciales;
- b.** alojamiento adecuado y apropiado;
- c.** atención de salud, con inclusión de asistencia médica y psicológica, así como el suministro de medidas de readaptación especiales para las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, incluso para aquellas que también han sido sometidas a violencia sexual;
- d.** asistencia material;
- e.** protección de la vida privada y la identidad;
- f.** asistencia social y económica, con inclusión de acceso a oportunidades de educación y formación y acceso a trabajo decente.

10. Las medidas de protección destinadas a los niños víctimas de trabajo forzoso u obligatorio deberían tener en cuenta las necesidades especiales y el interés superior de los niños y, además de las protecciones previstas en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), deberían incluir:

- (a) el acceso de las niñas y los niños a la educación;
- (b) el nombramiento de un tutor o de otro representante, si procede;
- (c) en los casos en que no se conozca con certeza la edad de la persona y haya razones para pensar que es menor de 18 años, la presunción de que es menor de edad, en espera de que se verifique su edad;
- (d) esfuerzos para reunir a los niños con sus familias o, cuando sea en el interés superior del niño, para proporcionarles acogimiento familiar.

11. Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, los Miembros deberían adoptar las medidas de protección más eficaces para los migrantes sometidos a trabajo forzoso u obligatorio, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, con inclusión de las siguientes:

- a.** la concesión de un período de reflexión y de recuperación, cuando existan motivos razonables para pensar que la persona es una víctima de trabajo forzoso u obligatorio, de modo que pueda tomar una decisión informada acerca de las medidas de protección y de su participación en procedimientos judiciales, período durante el cual se le autorizará a permanecer en el territorio del Estado Miembro de que se trate;
- b.** la concesión de un permiso de residencia temporal o permanente, y acceso al mercado de trabajo;
- c.** medidas para facilitar la repatriación en condiciones seguras y preferentemente voluntaria.

## ACCIONES JURÍDICAS Y DE REPARACIÓN, TALES COMO INDEMNIZACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA

12. Los Miembros deberían adoptar medidas para velar por que todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio tengan acceso a la justicia y a otras acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización por daños personales y materiales, con inclusión de:

- a. la garantía, de conformidad con las leyes, los reglamentos y la práctica nacionales, de que todas las víctimas, por sí mismas o a través de representantes, tengan acceso efectivo a tribunales y a otros mecanismos de solución de diferencias para iniciar acciones jurídicas y presentar demandas de reparación, tales como una indemnización y daños y perjuicios;
- b. medidas para que las víctimas puedan solicitar una indemnización y daños y perjuicios, incluido el cobro de los salarios impagados, así como de las cotizaciones reglamentarias y las prestaciones de la seguridad social, por parte de los autores;
- c. la garantía de acceso a los programas de indemnización existentes apropiados;
- d. información y asesoramiento destinados a las víctimas acerca de sus derechos y de los servicios disponibles, en un idioma que puedan entender, así como acceso a asistencia jurídica, preferentemente gratuita;
- e. medidas para que todas las víctimas, nacionales y extranjeras, de trabajo forzoso u obligatorio que tuvo lugar en el territorio del Estado Miembro puedan iniciar acciones en los ámbitos administrativo, civil o penal en ese Estado, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, con arreglo a procedimientos abreviados, cuando proceda.

## CONTROL DE LA APLICACIÓN

13. Los Miembros deberían adoptar disposiciones para reforzar el control de la aplicación de la legislación nacional y de otras medidas, en particular:

- a. proporcionar a las autoridades pertinentes, tales como los servicios de inspección del trabajo, el mandato, los recursos y la formación necesarios para permitirles hacer cumplir la ley de manera efectiva y cooperar con otras organizaciones interesadas a efectos de la prevención y de la protección de las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio;
- b. prever, además de las sanciones penales, la imposición de otras sanciones, como la confiscación de los beneficios derivados del trabajo forzoso u obligatorio y otros activos, en conformidad con la legislación nacional;
- c. asegurarse, al aplicar el artículo 25 del Convenio, y el apartado b) supra, de que las personas jurídicas puedan ser sancionadas por la violación de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio;
- d. intensificar los esfuerzos para identificar a las víctimas, incluyendo la elaboración de indicadores de trabajo forzoso u obligatorio para uso de los inspectores del trabajo, las fuerzas del orden, los funcionarios de los servicios sociales, los funcionarios de migración, el ministerio público, los empleadores, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y otros actores pertinentes.

#### COOPERACIÓN INTERNACIONAL

14. Se debería reforzar la cooperación internacional entre los Miembros y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, los cuales deberían prestarse ayuda mutua a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio, incluso mediante:

- a.** el fortalecimiento de la cooperación internacional entre las instituciones encargadas de la aplicación de la legislación laboral, así como con los encargados del cumplimiento de la legislación penal;
- b.** la movilización de recursos para los programas de acción nacionales y las actividades de cooperación y asistencia técnica internacionales;
- c.** asistencia judicial recíproca;
- d.** cooperación con el fin de combatir y prevenir el trabajo forzoso u obligatorio por parte del personal diplomático;
- e.** asistencia técnica mutua, con inclusión del intercambio de información y de buenas prácticas y de las lecciones aprendidas en la lucha contra el trabajo forzoso u obligatorio.



Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo  
(FUNDAMENTALS)  
Departamento de Gobernanza y Tripartismo  
(GOVERNANCE)

Organización Internacional del Trabajo  
Route des Morillons 4  
CH 1211 Ginebra 22 - Suiza  
T: +41 (0) 22 799 61 11  
E: forcedlabour@ilo.org

[ilo.org/forcedlabour](https://ilo.org/forcedlabour)

 @ILO\_EndSlavery

ISBN 978-92-2-032447-9



9 789220 324479