

El costo de la coacción

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

El costo de la coacción

Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT
relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
98.^a reunión, 2009

Informe I (B)

Este informe puede ser consultado en el sitio Internet de la OIT (www.ilo.org/declaration).

ISBN 978-92-2-320628-4

ISSN 0251-3226

Primera edición 2009

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT 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 sancione.

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.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Indice

Abreviaturas	ix
Introducción	1
Capítulo 1. Concepto de trabajo forzoso: aspectos nuevos	7
Trabajo forzoso: definición de la OIT	7
Concepto y definición de la trata de personas	8
Trabajo forzoso, esclavitud moderna y vulnerabilidad a la explotación: dificultades conceptuales y normativas	10
Capítulo 2. Trabajo forzoso: tendencias actuales	13
Introducción	13
Mejorar la base de recursos: recopilación y análisis de datos	14
Encuestas piloto en Georgia y en República de Moldova	16
Perspectivas regionales	17
África	17
Asia	19
América	22
Europa y Asia Central	24
Oriente Medio	25
Aspectos preocupantes	26
Reclutamiento y contratación de mano de obra	26
Gente de mar y pescadores	33
Trabajadores domésticos	34
Los aspectos económicos del trabajo forzoso: medición de los costos de la coacción	35
Capítulo 3. Acción a escala nacional contra el trabajo forzoso: el cometido de los gobiernos	41
Introducción	41
Enfoques en materia de legislación y formulación de políticas sobre el trabajo forzoso	42
Acciones judiciales y cumplimiento efectivo de las leyes contra el trabajo forzoso	44
Políticas nacionales, planes de acción y mecanismos de coordinación a escala nacional	48
Iniciativas de ámbito regional	50
Desafíos para la administración del trabajo y la inspección del trabajo	51
Lecciones derivadas de la experiencia	55

Capítulo 4. Trabajo forzoso y economía privada: retos para las organizaciones de empleadores y de trabajadores	57
Introducción	57
El papel de las organizaciones de empleadores	58
Los problemas	58
Principios y orientaciones generales	60
Iniciativas de las organizaciones nacionales de empleadores	62
Medidas y respuestas de cada empresa	63
Auditoría del trabajo forzoso	64
El cometido y la experiencia de las organizaciones sindicales	65
Crónica de una Alianza Sindical Global	65
Plan de acción para una Alianza Sindical Global: principales esferas de actividad	66
Planificación y desarrollo de potencial a escala regional	67
Iniciativas de las federaciones sindicales internacionales	67
Medidas nacionales: orientaciones y guías prácticas	68
Campañas de información	68
Organización de los trabajadores migrantes y apoyo a sus reclamaciones	69
Detección y registro de los casos de trabajo forzoso	69
Cooperación entre los sindicatos de diferentes países	70
Cooperación con las ONG y la sociedad civil	70
Los desafíos futuros	70
Combinación de esfuerzos: la importancia de las iniciativas de interesados múltiples	71
Capítulo 5. La lucha contra el trabajo forzoso a través de la cooperación técnica: logros y desafíos	75
Introducción	75
Aumento de la presión global para el cambio de políticas: transmisión del mensaje	76
Comprensión del problema y soluciones: generación de un conocimiento compartido	77
Búsqueda de un consenso nacional: los marcos político y programático	78
Fortalecimiento de capacidades: de la formación a la acción	79
Creación de alianzas	81
De la prevención a la liberación y a la rehabilitación: definición de la función que desempeñan los proyectos de la OIT	82
El camino hacia adelante: afianzar el liderazgo de la OIT en una alianza global contra el trabajo forzoso	85
Capítulo 6. Un plan de acción global contra el trabajo forzoso	89
1. Problemas mundiales y criterios para abordarlos	90
Acopio de datos e investigación	90
Mayor sensibilización a escala mundial	91
Lograr unas respuestas más adecuadas en los ámbitos de la ejecución efectiva de la ley y de la justicia del trabajo	91
Fortalecer una alianza entre empleadores y trabajadores contra el trabajo forzoso	91
2. Cuestiones y prioridades regionales	93
Ampliar la base de conocimientos en los países en desarrollo: investigación aplicada	93
Trabajo forzoso y mitigación de la pobreza en los países en desarrollo: centrarse en la prevención	93
Trabajo forzoso, trabajadores migrantes y subcontratados: cooperación entre los países de origen y los de destino	94
Cuestiones para los países industrializados	94

Recuadros

2.1. El método Delphi: generar consenso entre los expertos con respecto a los indicadores de la trata de personas	16
2.2. Medición del trabajo forzoso: la necesidad de obtener muestras representativas	17
2.3. Trabajo forzoso, trata y explotación laboral en Zambia	19
2.4. Mayor comprensión del trabajo forzoso en el Brasil	23
2.5. Atrapados en situación de servidumbre: por una vía oculta y creciente del comercio mundial, millones de personas caen en la trampa del trabajo forzoso	27
2.6. Directrices emanadas de la iniciativa ministerial coordinada contra la trata para la subregión del Gran Mekong (honorarios por servicios de reclutamiento)	29
2.7. Metodología para estimar los costos derivados de la coacción	37
3.1. Perú: institucionalización de la lucha contra el trabajo forzoso	49
3.2. Aplicación del Plan Nacional de Acción contra la trata de seres humanos en Ucrania: el papel de los participantes en el mercado del trabajo	51
3.3. Directrices sobre las políticas y las prácticas de contratación de migrantes en la subregión del Gran Mekong	52
4.1. Principios destinados a los jefes de empresa para combatir el trabajo forzoso y la trata	59
4.2. Recomendaciones de la Reunión de Atlanta a fin de lograr que las empresas de los Estados Unidos se comprometan a abordar el problema del trabajo forzoso	61
4.3. Propuesta de un papel de liderazgo para las organizaciones de empleadores en la lucha contra el trabajo forzoso: recomendaciones formuladas por un taller regional destinado a las organizaciones de empleadores y empresas de Asia, organizado por la OIE y la OIT	62
4.4. Puntos de acción adoptados por el Consejo General de la CSI, diciembre de 2007	66
4.5. Iniciativas de interesados múltiples contra el trabajo forzoso en el Brasil	73
5.1. El caso de Myanmar	86

Cuadros

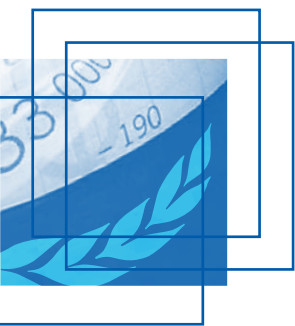
2.1. Personas víctimas de la trata en Ucrania: formas de explotación	25
2.2. Estimaciones del costo total derivado de la coacción	37

Abreviaturas

ASICA	Asociación de Industrias del Acero de la Región de Carajás (Brasil)
ACFTU	Federación de Sindicatos de China
AFL-CIO	Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Sindicales
AIIT	Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo
AWU	Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Kirguistán
BERF	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
CCEM	Comisión Contra la Esclavitud Moderna (Francia)
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CGTP-IN	Confederación General de los Trabajadores Portugueses
CIETT	Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas
COMENSHA	Centro de Coordinación contra la Trata de Seres Humanos (Países Bajos)
CONATRAE	Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (Brasil)
COTU	Organización Central de Sindicatos (Kenya)
CSI	Confederación Sindical Internacional
FITIM	Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas
FITTVIC	Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero
FLSA	Ley sobre Normas de Trabajo Equitativo (Estados Unidos)
FTUB	Federación de Sindicatos de Birmania
GCEE	Federación de Industrias Griegas
GLA	Gangmaster Licensing Authority (Reino Unido)
ICC	Instituto del Carbón Ciudadano (Brasil)
ICE	Iniciativa de Comercio Etico
ICEM	Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas
ICM	Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera
IG-BAU	Sindicato de Construcción, Silvicultura, Agricultura y Medio Ambiente de Alemania
IGT	Inspección General del Trabajo (Portugal)
ISP	Internacional de Servicios Públicos
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MTUC	Congreso de Sindicatos de Malasia
NAPTIP	Organismo nacional para la prohibición de la trata de personas y asuntos conexos (Nigeria)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
RSE	Responsabilidad social de las empresas
RSI	Responsabilidad Social Internacional
SAP-FL	Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso
SPE	Servicio Público de Empleo (Ucrania)
SUB	Sindicato de la Gente de Mar de Birmania
UN.GIFT	Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Luchar contra la Trata de Personas
UNI	Union Network International
UNIAP	Proyecto interinstitucional de las Naciones Unidas contra la trata de personas en la subregión del Gran Mekong
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito





Introducción

1. El trabajo forzoso es la antítesis del trabajo decente. A él están particularmente expuestas las personas más desprotegidas, como las mujeres y los jóvenes, los pueblos indígenas y los trabajadores migrantes. El trabajo forzoso, tal como se manifiesta hoy día, puede erradicarse si se contrae un compromiso sostenido y se movilizan recursos. La firmeza es la respuesta concreta a este flagelo para llevar a la práctica la visión de justicia social para una globalización justa, enunciada en la declaración aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008. El progreso será factible mediante una estrategia en varios frentes: combatiendo las prácticas delictivas de trabajo forzoso desde la raíz, rescatando y rehabilitando a sus víctimas, abordando otros aspectos de la explotación laboral y promoviendo oportunidades de trabajo decente para todos los hombres y todas las mujeres.
2. En el último Informe global que se dedicó al tema del trabajo forzoso, publicado en 2005, se facilitan cifras para demostrar que el problema alcanza verdaderamente proporciones mundiales al afectar prácticamente a todos los países y a todos los tipos de economías. En todo el mundo hay unos 12,3 millones de personas víctimas de alguna forma de trabajo forzoso o en servidumbre. De ellas, 9,8 millones son explotadas por agentes privados, y de estas últimas más de 2,4 millones están sometidas al trabajo forzoso como consecuencia de la trata de personas. Las cifras más altas se han registrado en Asia, con unos 9,4 millones de personas afectadas, seguidas por un número aproximado de 1,3 millones en América Latina y el Caribe, y al menos 360.000 en los países industrializados. Alrededor del 56 por ciento de todas las personas sometidas a trabajo forzoso son mujeres y niñas. Las ganancias anuales derivadas solamente de la trata de personas ascienden como mínimo a 32.000 millones de dólares de los Estados Unidos.
3. ¿Cuál es la situación hoy, cuatro años más tarde? ¿Está mejorando o empeorando? Si bien la mayoría de los países tienen leyes que tipifican el trabajo forzoso como un delito grave, el fenómeno persiste. Es preciso aclarar un poco más los factores sistémicos que se encuentran en la raíz de esta grave violación de los derechos humanos en los mercados de trabajo del mundo. Tanto los gobiernos como los encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades laborales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los agentes de contratación, los consumidores y otros deben asumir su respectiva parte de responsabilidad en la erradicación del trabajo forzoso. Se deben difundir las buenas prácticas que pueden guiar los esfuerzos futuros.
4. Es muy pronto aún para reiterar la estimación global inicial. Dado que la metodología de cálculo se basó en extrapolaciones de casos reales de trabajo forzoso denunciados a lo largo de un período de diez años, repetir la operación tan poco tiempo después de la primera estimación tendría un valor marginal. En lugar de ello, la principal preocupación en este informe es reflejar las tendencias básicas observadas en la evolución del trabajo forzoso en los últimos cuatro años, incluidas las principales modalidades y la incidencia geográfica de este abuso, así como las medidas legislativas y programáticas adoptadas para combatirlo, y exponer los principales desafíos que se plantearán en los próximos años.
5. En el plano normativo se han realizado algunos progresos en este período. Si bien muchos casos de trabajo forzoso escapan a la investigación, el problema en sí mismo ha dejado de ocultarse o de ser tabú. Ha habido una proliferación de nuevas leyes y directrices o declaraciones de política, nuevos instrumentos regionales, en particular contra la trata de personas, nuevas comisiones y planes de acción. Algunos de éstos se ocupan específicamente del trabajo

forzoso, mientras que otros se refieren a la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual, a la esclavitud o a prácticas análogas a la esclavitud. Se ha aumentado de manera sostenida la protección social para las personas o colectivos particularmente expuestos a convertirse en víctimas del trabajo forzoso y de la trata, en particular los migrantes vulnerables que se encuentran en situación irregular.

6. Los medios de difusión del mundo han desempeñado un papel decisivo para polarizar la atención sobre el trabajo forzoso, sensibilizar a la opinión pública y fomentar las actividades contra este flagelo. Se observa una intensificación constante de las medidas de lucha contra el trabajo forzoso y la trata de personas que adoptan los mandantes de la OIT: las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los inspectores del trabajo, los jueces en materia laboral y otros. La Confederación Sindical Internacional (CSI) aprobó, en su consejo general de 2007, un plan de acción trienal para crear una alianza sindical global contra el trabajo forzoso y la trata de personas. Tras una serie de reuniones de alto nivel en las que participaron organizaciones de empleadores y dirigentes empresariales en distintos continentes, incluida una conferencia de organizaciones de empleadores de toda Asia celebrada en junio de 2008, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) emitió, a principios de 2009, su propia guía normativa sobre el trabajo forzoso.

7. En lo que respecta a la aplicación efectiva de las leyes, en todo el mundo las instituciones laborales han aceptado el desafío de combatir el trabajo forzoso, determinar su propio papel tanto en la prevención como en el enjuiciamiento y cooperar con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para luchar contra los abusos. En junio de 2008 se dio difusión a un manual sobre trabajo forzoso y la trata de personas para inspectores del trabajo en Ginebra y Lima, respectivamente, primero en el XII Congreso de la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo y luego en una conferencia especial de inspectores del trabajo de América Latina.

8. Se alerta a los jueces y a los fiscales acerca de las nuevas tareas que les aguardan, a medida que se modifican más códigos penales para incluir los delitos de trata de personas y explotación mediante trabajo forzoso, y a medida que aumenta, en forma lenta pero sostenida, el número de casos planteados ante la justicia penal, laboral y civil. Los jueces tienen que lidiar con conceptos a veces nuevos de servidumbre por deudas, prácticas análogas a la esclavitud y explotación laboral. Con frecuencia, la carga de interpretar la nueva legislación se traslada al poder judicial, y cuando apenas existen precedentes, ya sea en los

países que aplican el derecho anglosajón (*common law*) como en los que siguen la tradición del derecho romano, todos deben aprender unos de otros. En 2009 se publicó la primera recopilación de jurisprudencia para jueces y fiscales sobre el trabajo forzoso, con el fin de orientar la práctica judicial de suerte que en las sentencias futuras se tomen en cuenta los instrumentos de la OIT sobre trabajo forzoso.

9. Ya se han sentado pues muchos cimientos que preparan al mundo para una lucha más intensa contra el trabajo forzoso en los próximos años. No obstante, para que los países y la comunidad internacional puedan aceptar de veras el objetivo de librar al mundo del trabajo forzoso en la próxima década será necesario pasar a una velocidad superior. La lucha contra el trabajo forzoso debe descollar en los programas de defensa de los derechos humanos, de lucha contra la discriminación, de reducción de la pobreza y de desarrollo. Cada colectivo de interesados debe formarse la idea más clara posible de las funciones y responsabilidades que le corresponde asumir en la empresa común que supone erradicar el trabajo forzoso de una vez para siempre.

10. También se requiere una evaluación más rigurosa y una comprensión más clara de las cuestiones sistémicas que no sólo propician la perpetuación del trabajo forzoso en los países en desarrollo más pobres, sino que también podrían contribuir a propagar nuevas formas de explotación laboral coactiva en todo el mundo. En el primer Informe global dedicado a este tema y publicado en 2001 se advirtió que la trata de migrantes vulnerables con fines de explotación laboral constituía la «otra cara» de la globalización contemporánea. Esta campana de alerta se hizo sonar pocos meses después de que los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaran, en diciembre de 2000, el «Protocolo de Palermo» sobre la trata de personas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Se había creado el marco propicio para un proceso intensivo de elaboración de leyes y políticas destinado a frenar las actividades de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual, conforme un número creciente de Estados pasaban a ser signatarios de este Protocolo, que entró en vigor en diciembre de 2003.

11. En el Informe global de 2005 se examinaron aspectos de política relacionados con el trabajo forzoso y la economía global. A la presión derivada de la competencia y de los costos, que pudo tener efectos nocivos en las condiciones de empleo y que, en casos extremos, pudo generar situaciones de trabajo forzoso, se sumaron otras dos tendencias que fomentaron el trabajo forzoso: la mayor oferta de trabajadores

migrantes y una liberalización de los mercados de trabajo que ha llegado incluso a difuminar la frontera entre la economía formal y la informal. Además, es posible que la fuerte presión para liberalizar los mercados de trabajo y reducir las plantillas de los servicios de inspección laboral haya facilitado la proliferación de agencias de colocación no registradas que actúan al margen de todo control estatal.

12. Se ha expresado una grave preocupación por los pingües beneficios obtenidos por toda una gama de intermediarios en la contratación, desde los intermediarios laborales informales hasta las agencias registradas, a expensas de los trabajadores migrantes y otros trabajadores que reclutan o contratan. No es fácil determinar las circunstancias en que el reclutamiento de trabajadores migrantes puede desembocar en situaciones de trabajo forzoso y sancionables conforme al derecho penal. Es innegable la atención hoy considerable que se presta a los aspectos potencialmente delictivos de la explotación laboral, toda vez que son cada vez más los países que modifican su legislación penal para tipificar el delito de trata de personas con fines de explotación laboral y prever penas más duras. Además, se considera que el costo de oportunidad derivado de la coacción de los trabajadores afectados por estas prácticas abusivas, y traducido en la pérdida de ganancias, se cifra hoy en más de 20.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Este es un argumento económico de peso y un imperativo moral que obliga ahora a los gobiernos a conceder mayor grado de prioridad a esta preocupación.

13. La finalidad del presente informe es exponer los desafíos que aguardan a los agentes e instituciones que protagonizan la alianza global contra el trabajo forzoso; pero existen enormes dificultades conceptuales, políticas, legales, jurídicas, institucionales y de otro tipo. En el informe se muestra cómo se han afrontado esos desafíos hasta ahora, a menudo con el apoyo o la participación de los programas de cooperación técnica de la OIT. Existe actualmente un acervo considerable de buenas prácticas que pueden guiar los esfuerzos futuros destinados a combatir el trabajo forzoso en todas sus formas.

14. En el capítulo 1 del presente informe se analiza el concepto de trabajo forzoso y su vinculación con otras prácticas abusivas conexas, como la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre por deudas, la trata y la explotación laboral. Es necesario comprender esta definición en vista del impulso que desde la publicación del último informe ha

cochado la elaboración de leyes y políticas de ámbito nacional, particularmente en lo relativo a la trata de personas. Al poder revestir el trabajo forzoso muchas formas sutiles en la economía actual, es importante recordar que se trata de un delito grave y punible por ley. En un Estudio general¹ reciente se contribuye a esclarecer lo que significa el trabajo forzoso en las circunstancias actuales.

15. En el capítulo 2 se evalúa el estado de los conocimientos sobre el trabajo forzoso y se examinan las últimas tendencias registradas al respecto. Se analiza someramente la situación por regiones, con indicación de los lugares donde se han realizado investigaciones decisivas sobre el trabajo forzoso, sus causas y consecuencias. En vista de las inquietudes particulares expresadas en los últimos cuatro años, este informe se centra en determinadas cuestiones temáticas, como la vulnerabilidad al trabajo forzoso y la trata de personas reclutadas por conducto de subcontratistas de mano de obra, así como en ciertos problemas que han experimentado algunos grupos ocupacionales como la gente de mar y el personal doméstico. En un último apartado se describe una primera tentativa para estimar el costo que entraña la coacción y se proponen ideas que podrían orientar las futuras investigaciones sobre este gravísimo tema.

16. El capítulo 3 versa sobre el papel que desempeñan los gobiernos, los legisladores, las instancias responsables de formular políticas y los administradores, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los proveedores de servicios. Se analiza cómo, en un período en que el tema despierta un dinamismo considerable, los legisladores han plasmado las formas modernas de coacción en nuevas leyes sobre el trabajo forzoso, la trata o incluso la explotación en términos más generales. Acto seguido se pasa revista a los diversos mecanismos de aplicación de las leyes, con especial hincapié en el papel que cumplen las instituciones laborales y las inspecciones del trabajo. También se examina la función preventiva que desempeñan los inspectores del trabajo y la contribución de éstos a la protección de las víctimas.

17. El capítulo 4 se refiere al papel que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la adopción de medidas contra el trabajo forzoso. En los últimos años, tanto unas como otras se han venido comprometiendo cada vez más a combatir el trabajo forzoso; en este informe se documenta un número considerable de buenas prácticas tanto de las empresas como de los sindicatos. Cada vez más a

1. OIT: Informe III (Parte 1B): *Erradicar el trabajo forzoso*. Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

menudo se afirma que las prácticas de trabajo forzoso se infiltran en la cadena de suministro de las principales industrias, y no deja de aumentar la presión para que se determinen cuáles son concretamente las mercancías que son o pueden ser producidas en condiciones de trabajo forzoso. Para que los empresarios puedan tomar las medidas correctivas adecuadas y orientar debidamente a sus empleados y asociados respecto de los medios de evitar el trabajo forzoso en las cadenas de suministro es necesario proporcionarles la orientación más clara posible sobre lo que es y lo que no es trabajo forzoso. Los empresarios también esperan que los gobiernos asuman la responsabilidad que les corresponde de promulgar leyes claras sobre cuestiones como el cobro de honorarios por las agencias de contratación. En el caso de los sindicatos, cabría preguntarse hasta qué punto deberían rebasar su ámbito de afiliación tradicional para poder representar también a otros trabajadores, como los migrantes. Varios sindicatos han tomado medidas innovadoras, algunas de las cuales suponen

la cooperación entre los sindicatos de los países de origen y de los países de destino. Los problemas relacionados con el trabajo forzoso deberían ocupar un lugar prominente en el diálogo entre los gobiernos y los interlocutores sociales. Los gobiernos deberían dar pautas de orientación claras sobre las «zonas grises» de la explotación laboral, que pueden degenerar en situaciones de trabajo forzoso.

18. En el capítulo 5 se examinan algunos aspectos del programa de cooperación técnica que la propia OIT llevó a cabo contra el trabajo forzoso en los últimos cuatro años. Se centra la atención en las actividades que se consideran prácticas particularmente buenas, y en las trabas que siguen coartando la eficacia de las actividades. También se indican las dificultades que deberán solventarse mediante la cooperación técnica en el futuro. Esto nos lleva de la mano al último capítulo, en el que se define un nuevo plan de acción que permitirá a la OIT intensificar sus propios esfuerzos y contribuir a guiar la acción mundial contra esta práctica intolerable.





Capítulo 1

Concepto de trabajo forzoso: aspectos nuevos

19. Antes de pasar a analizar las últimas tendencias registradas a escala mundial, es importante aclarar el uso del concepto de trabajo forzoso y examinar algunos de los debates que hoy suscita la relación existente entre el concepto jurídico de trabajo forzoso y otras prácticas abusivas conexas (entre ellas, la trata de personas, la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre por deudas o el trabajo en régimen de servidumbre, y la explotación laboral). Si bien estas cuestiones se analizaron ya en los informes globales anteriores sobre el trabajo forzoso, es preciso abordarlas nuevamente por dos motivos fundamentales.

20. En primer lugar, en 2007 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT publicó sobre los dos convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso su primer Estudio general desde 1979. En él figuran observaciones importantes con respecto a los problemas que hoy surgen en la aplicación de dichos convenios y que se refieren a cuestiones como la esclavitud, las prácticas análogas a la esclavitud y otras formas ilícitas de coacción para trabajar; la trata de personas con fines de explotación; el trabajo forzoso u obligatorio impuesto por el Estado con fines de producción o de servicio; la privatización de las cárceles y el trabajo penitenciario; la pena de prestación de trabajo de utilidad pública; el trabajo obligatorio como condición para percibir prestaciones por desempleo, y la obligación de realizar horas extraordinarias so pena de sanción.

21. En segundo lugar, en los últimos cuatro años se ha intensificado en forma sostenida la elaboración de leyes y políticas sobre el tema de la trata de personas destinada a la explotación laboral y sexual. Dicha labor ha consistido ya sea en la formulación de nuevos instrumentos regionales, o en la introducción de modificaciones importantes en la legislación penal y en otras leyes pertinentes de ámbito nacional, así como en la adopción de nuevas políticas y mecanismos de aplicación.

Trabajo forzoso: definición de la OIT

22. En el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la OIT define el trabajo forzoso a los efectos del derecho internacional 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» (párrafo 1 del artículo 2). En el otro instrumento fundamental de la OIT, el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), se indican determinados fines con los cuales no debe imponerse nunca el trabajo forzoso, pero no se altera la definición básica del concepto en el derecho internacional.

23. El trabajo forzoso no es meramente sinónimo de salarios bajos o de condiciones de trabajo precarias. Tampoco designa situaciones de pura necesidad económica, como cuando un trabajador se siente incapaz de dejar un puesto de trabajo debido a la falta real o supuesta de alternativas de empleo. El trabajo forzoso constituye una grave violación de los derechos humanos y una restricción de la libertad de la persona, según la definición contenida en los convenios de la OIT relativos a este tema y en otros instrumentos internacionales conexos sobre la esclavitud, las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre por deudas y la condición de siervo.

24. La definición de trabajo forzoso de la OIT consta de dos elementos básicos: el trabajo o servicio se exige bajo la amenaza de una pena, y no se realiza voluntariamente. La labor de los órganos de control de la OIT ha contribuido a aclarar ambos elementos. La pena no tiene que ser una sanción penal, sino que puede consistir también en una pérdida de derechos y privilegios. Además, la amenaza de una pena puede adoptar muchas formas diferentes. Posiblemente la más extrema sea aquella que implica violencia física o restricción de la libertad o, incluso, la amenaza de

muerte dirigida a la víctima o a sus familiares. También puede haber formas más sutiles de amenaza, en ocasiones de carácter psicológico. Entre los supuestos examinados por la OIT cabe citar casos de amenazas de denuncia a la policía o a las autoridades de inmigración cuando la víctima se encuentra en una situación laboral ilegal, o la denuncia a los ancianos de la aldea en el caso de las niñas forzadas a prostituirse en ciudades alejadas. Las penas también pueden ser de orden pecuniario, como las penas económicas ligadas a las deudas. En ocasiones los empleadores también exigen a los trabajadores que les entreguen sus documentos de identidad y, posteriormente, pueden amenazarlos con confiscárselos a fin de someterles a un trabajo forzoso.

25. En lo que respecta al ofrecimiento voluntario, los órganos de control de la OIT han abordado diversos aspectos, a saber: la forma y el contenido del consentimiento; el papel que desempeñan las limitaciones externas o la coacción indirecta, y la posibilidad de revocar un consentimiento libremente otorgado. En este ámbito también pueden ejercerse numerosas formas sutiles de coacción. Muchas víctimas caen en situaciones de trabajo forzoso mediante fraude o engaño sin ser inicialmente conscientes de ello y, pasado el tiempo, descubren que no pueden dejar libremente el trabajo ya que se les obliga a continuar mediante coacciones jurídicas, físicas o psicológicas. El consentimiento inicial se puede considerar irrelevante si se ha recurrido al engaño o al fraude para obtenerlo.

26. Si bien el trabajo forzoso puede darse con especial frecuencia en ciertas actividades o sectores económicos, la situación de trabajo forzoso viene determinada en realidad por la naturaleza de la relación existente entre una persona y un «empleador», y no por el tipo de actividad realizada, independientemente de cuán difíciles o peligrosas sean las condiciones de trabajo. La legalidad o ilegalidad de la actividad conforme a la legislación nacional tampoco es un factor pertinente para determinar si el trabajo es o no forzoso. Una mujer a quien se obliga a ejercer la prostitución realiza un trabajo forzoso por el carácter involuntario del trabajo que realiza y la amenaza bajo la cual trabaja, con independencia de la legalidad o ilegalidad de dicha actividad. Del mismo modo, una actividad no tiene por qué estar reconocida oficialmente como «actividad económica» para constituir un trabajo forzoso. Por ejemplo, se considerará que el niño o el adulto que se dedique a la mendicidad bajo coacción realiza un trabajo forzoso.

27. El trabajo forzoso realizado por menores de 18 años también es una de las peores formas de trabajo infantil, según la definición que de dicho

concepto se da en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), de la OIT. El trabajo infantil es equiparable con el trabajo forzoso no sólo cuando un tercero fuerza a niños a trabajar bajo la amenaza de una pena, sino también cuando un niño realiza parte de un trabajo forzoso impuesto a toda su familia.

Concepto y definición de la trata de personas

28. En el último Informe global, de 2005, se aludió al aumento de la conciencia mundial respecto de la trata de personas y de las situaciones de trabajo forzoso que ésta entraña. En algunos casos, esa inquietud creciente ha inducido a los Estados Miembros a prestar atención al concepto y a la definición del trabajo forzoso en su ordenamiento jurídico y, en especial, en su legislación penal. En los últimos años, los parlamentos nacionales de muchos países han puesto énfasis en las disposiciones penales relativas a la trata de personas, y por la aplicación efectiva de las leyes contra la trata de personas se combatía la explotación sexual y laboral. El interés por el tema no ha decaído desde que, en 2003, entró en vigor el «Protocolo de Palermo» sobre la trata de personas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Todo Estado parte debe adoptar las medidas legislativas y de otra índole que puedan ser necesarias para tipificar como delitos las conductas enunciadas en el artículo definitorio (artículo 3), que establece, entre otras cosas, que: «Por ‘trata de personas’ se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos». En el caso de los menores de 18 años, no es necesario que se haya recurrido a ninguno de los medios ilícitos: la captación, el traslado o la recepción de un niño con fines de explotación constituye el delito de trata de niños.

29. Mientras los Estados se esfuerzan por aprobar legislación nacional apropiada, o por modificar las leyes vigentes para adecuarlas a las disposiciones del

Protocolo de Palermo, han ido surgiendo una serie de interrogantes. El tenor del artículo 3 del Protocolo da a entender que la trata de personas con el fin de someterlas a trabajo forzoso es apenas una forma de explotación relacionada con el trabajo, junto con la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, o la servidumbre. Y en cuanto al concepto jurídico de explotación, que sustenta la definición de trata que figura en el Protocolo de Palermo, no hay casi precedentes en el derecho internacional ni en la mayor parte de las legislaciones nacionales.

30. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), como custodio dentro del sistema de las Naciones Unidas de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, ha publicado una guía legislativa para su aplicación. En ella se explica que el principal motivo por el cual se definió el concepto de trata de personas en el derecho internacional fue para lograr cierto grado de normalización consensuado de los conceptos. Además, la obligación es de tipificar como delito la trata de personas como «una combinación de elementos constitutivos y no los elementos en sí mismos». Se considera que la trata, tal como se define en el Protocolo, está constituida por tres elementos básicos: en primer lugar, la acción (de captación, etcétera); en segundo lugar, los medios (la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, etc.); y, en tercer lugar, el fin de explotación. En consecuencia, cualquier conducta que combine las acciones y medios enunciados y se realice con cualquiera de los fines indicados debe considerarse un delito de trata. No es necesario que estén tipificados como delitos los distintos elementos, como el rapto o la explotación de la prostitución (aunque en algunos casos pueden tipificarse delitos complementarios como forma de apoyar los fines del Protocolo, y los Estados partes son libres de adoptarlos o mantenerlos si así lo desean). Ninguno de los elementos considerados individualmente, como el trabajo forzoso o las prácticas análogas a la esclavitud, se definen más ampliamente en el propio Protocolo.

31. La Comisión de Expertos de la OIT examinó estas cuestiones hace dos años, en su Estudio general más reciente relativo a la aplicación de los convenios sobre el trabajo forzoso. El Comité observó que un elemento fundamental de la definición de trata es su finalidad, es decir, la explotación, en cuya definición se incluyen concretamente el trabajo o los servicios forzosos, la esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre y diversas formas de explotación sexual. Por lo tanto, la noción de explotación laboral inherente a esta definición permite establecer un vínculo entre el Protocolo de Palermo y el Convenio sobre el trabajo

forzoso núm. 29 de la OIT, y deja en claro que la trata de personas con fines de explotación está comprendida en la definición de trabajo forzoso u obligatorio prevista en el Convenio. Esto facilita la tarea de aplicar ambos instrumentos a nivel nacional.

32. La definición de la trata de personas que figura en el Protocolo de Palermo es compleja. No debería pues sorprender que, cinco años después de su entrada en vigor, los juristas y legisladores continúen discutiendo ciertos aspectos relacionados con la definición. Por ejemplo, ha habido un debate enjundioso con respecto a si la trata debe suponer algún tipo de desplazamiento de las víctimas, ya sea dentro de las fronteras nacionales o a través de ellas, además del proceso de captación; o si debería centrarse la atención únicamente en la explotación que se produce al final. Otra cuestión que se ha planteado es si la trata con fines de explotación supone necesariamente la coacción.

33. El Estudio general de la OIT de 2007 ha aportado algunas aclaraciones útiles respecto de algunas de estas cuestiones. Una de ellas es el concepto de ofrecimiento voluntario para el trabajo o servicio, y la forma en que puede imponerse la restricción o la coacción. Una imposición externa o una coacción indirecta que coarte la libertad de un trabajador de «ofrecerse voluntariamente» puede resultar no sólo de una disposición dimanante de las autoridades, sino también de las prácticas adoptadas por los empleadores, como, por ejemplo, cuando los trabajadores migrantes son inducidos a engaño y, víctimas de falsas promesas, se les retienen los documentos de identidad o se les obliga a permanecer a disposición de un empleador. Estas prácticas constituyen una clara violación del Convenio núm. 29 de la OIT. Con todo, ni el empleador ni el Estado son responsables de todas las imposiciones externas o coacciones indirectas que existen en la práctica.

34. Como también se ha señalado en el Estudio general, el Protocolo de Palermo tiene consecuencias importantes para la interpretación del concepto de consentimiento en una relación de trabajo o servicio. El Protocolo puntualiza que el consentimiento otorgado por la víctima de la trata de personas carecerá de validez cuando se haya obtenido por amenaza o uso de la fuerza, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o situación de vulnerabilidad, que descartan con carácter definitivo la emisión voluntaria o libre del consentimiento. Como de todos modos los medios de coacción no resultan pertinentes en el caso de los niños, la cuestión del consentimiento no se plantea.

35. En su Estudio general, la Comisión de Expertos de la OIT usó además el concepto de «abuso de una situación de vulnerabilidad» para examinar

circunstancias en las que la obligación de realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena podría vulnerar el Convenio núm. 29. Si bien en teoría los trabajadores podrían negarse a trabajar más allá de la jornada ordinaria de trabajo, la vulnerabilidad de su situación hace que, en la práctica, no tengan una opción real y se vean obligados a hacerlo para alcanzar al menos el salario mínimo o conservar su empleo.

Trabajo forzoso, esclavitud moderna y vulnerabilidad a la explotación: dificultades conceptuales y normativas

36. Un principio fundamental establecido en el Convenio núm. 29 es que el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y que todo Estado Miembro que ratifique el Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente adecuadas y se aplican estrictamente.

37. Hoy en día, la mayor incidencia de trabajo forzoso se registra con creces en la economía privada, pero sólo se ha sancionado en raras ocasiones. La obligación que contraen los Estados que ratifican el Protocolo de Palermo sobre la trata de personas de tipificar como un delito grave la explotación tanto sexual como laboral ha impulsado la acción legislativa y judicial contra estas prácticas abusivas previstas en los convenios de la OIT relativos al trabajo forzoso. En tal sentido, la acción legislativa y judicial contra el trabajo forzoso y contra la trata de personas puede apuntar a los mismos objetivos y apoyarse mutuamente. Para ello los Estados deberían dictar leyes contra la trata de personas en su sentido más amplio, prestando la máxima atención a todos los aspectos del trabajo forzoso además de la explotación sexual y previendo medidas para identificar y enjuiciar el delito de trabajo forzoso, tal como se define en los convenios de la OIT.

38. El trabajo forzoso consiste fundamentalmente en la explotación que se produce en el lugar donde se realiza el trabajo o se presta el servicio. Puede ser posible determinar los distintos factores que, como las prácticas abusivas de reclutamiento, coartan la libertad de elección del trabajador. Los intermediarios que recurren a esas prácticas con la intención de colocar a las personas en una situación que permita imponerles un trabajo forzoso pueden considerarse sin duda cómplices del trabajo forzoso. Sin embargo, cualquier acción judicial que se emprenda contra el trabajo forzoso tomará normalmente como punto de partida las condiciones finales de trabajo o de servicio, y prestará

menos atención a los diversos factores que generaron o exacerbaron la vulnerabilidad de los trabajadores a la explotación.

39. Al evaluar esa vulnerabilidad, es indispensable comprender el concepto de servidumbre por deudas. La servidumbre por deudas es un aspecto de las prácticas análogas a la esclavitud que se define en un instrumento de las Naciones Unidas de 1956, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. En ese instrumento se definió lo que en aquel momento se consideraban formas contemporáneas de esclavitud. Se exhortó a todos los Estados partes a que abolieran progresivamente y a la mayor brevedad posible prácticas como la servidumbre por deudas y la servidumbre de la gleba. La servidumbre por deudas se definió 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». El propósito de ese instrumento era reflejar la situación del trabajo en condiciones de servidumbre y las prácticas laborales serviles, que estaban por entonces muy difundidas en los países en desarrollo.

40. La labor de investigación de la OIT ha demostrado sistemáticamente que la manipulación del crédito y las deudas, ya sea por los empleadores o por los agentes de reclutamiento, sigue siendo un factor clave que atrapa a trabajadores vulnerables en situaciones de trabajo forzoso. Los campesinos pobres y los pueblos indígenas de Asia y América Latina pueden ser inducidos por los empleadores o los agentes de reclutamiento a endeudarse, mediante la aceptación de préstamos relativamente pequeños pero acumulativos o anticipos salariales en épocas de escasez. En otros casos, los aspirantes a emigrar pueden verse obligados a pagar abultadas sumas de dinero a los agentes que les facilitan el viaje y les consiguen trabajo en el exterior, tomando dinero prestado de prestamistas y otras fuentes para sufragar esos gastos. En la tipología del trabajo forzoso que figura en el Estudio general de 2007 se incluyeron las prácticas ilícitas de servidumbre por deudas, en virtud de las cuales los trabajadores y sus familias son obligados a trabajar para un empleador con miras a saldar deudas propias o heredadas, y se indicó que esas prácticas seguían afectando a un gran número de personas. Se señaló que era necesario adoptar medidas legislativas para proscribir ese tipo de servidumbre y prever sanciones penales para los empleadores que sometieran a

servidumbre a sus trabajadores. No obstante, puede haber dificultades para aplicar el concepto jurídico de servidumbre por deudas a la situación de los trabajadores que están muy endeudados, sobre todo en el caso de los trabajadores migrantes cuya deuda es con el agente de reclutamiento más que con el empleador final en el país de destino.

41. La atención que se está prestando últimamente al concepto de «explotación» ha generado algunos debates muy interesantes en cuanto a cómo podría tipificarse como delito, de qué manera se determinaría la gravedad del delito y en qué forma se sancionaría. Además, la experiencia ha demostrado que la línea divisoria entre la explotación coactiva y no coactiva puede ser muy tenue. Si bien la definición de trabajo forzoso que da la OIT pone mucho énfasis en el carácter involuntario de la relación de trabajo o de servicio, el Protocolo de Palermo sobre la trata de personas y los debates de política posteriores han puesto énfasis en los medios que pueden invalidar el consentimiento inicial y que consisten en distintas formas de engaño, tanto a lo largo del proceso que culmina en la relación de trabajo como durante ésta. Al mismo tiempo, la Comisión de Expertos de la OIT reconoció en su Estudio general de 2007 la importancia de los instrumentos internacionales relativos a la trata de personas que se consideran comprendidos dentro del ámbito de aplicación de los convenios de la OIT.

42. Sólo los tribunales de los distintos Estados pueden determinar, en última instancia, cuándo un acto individual debe castigarse, bien como trabajo forzoso, bien como trata de personas, mediante la imposición de sanciones penales severas. Se ha observado una tendencia en algunos Estados a abordar la cuestión de la trata de personas desde la perspectiva de las condiciones de trabajo, entendiendo que hay trata cuando las condiciones de trabajo se consideran intolerables, como cuando el trabajo se realiza en circunstancias análogas a la esclavitud o en forma incompatible con la dignidad del ser humano. Podría argumentarse que esas circunstancias no constituyen trabajo forzoso, de acuerdo con la definición que figura en el Convenio de la OIT de 1930.

43. El presente informe no duplica la labor de los órganos de supervisión de la OIT, y por esa razón no aporta una opinión sobre cuándo un acto individual o una determinada acción constituye trabajo forzoso. Al igual que en gran parte de los análisis sobre el tema, en este informe se acepta que existe una relación de

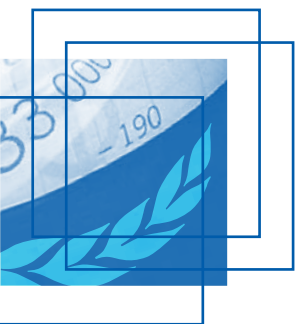
continuidad entre lo que puede clasificarse claramente como trabajo forzoso y otras formas de explotación y abuso laboral. Puede ser útil considerar un espectro de posibles situaciones que abarque, en un extremo, el trabajo forzoso, la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud y, en el otro, situaciones de empleo libremente elegido. Entre ambos extremos hay una variada gama de relaciones de trabajo en las que el elemento de libre elección por el trabajador comienza a estar por lo menos atenuado o restringido, y que puede en definitiva suscitar alguna duda.

44. A este respecto, la OIT estableció, en su Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el importante principio según el cual todo Estado Miembro deberá formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. El concepto de «empleo libremente elegido» amplía el ámbito de competencia de la OIT más allá del trabajo forzoso, extendiéndose a todas las situaciones en que la plena libertad de elección del empleo por el trabajador está restringida de algún modo. Esas situaciones pueden incluir también otras transgresiones, como infracciones en materia de seguridad ocupacional y salud o el incumplimiento del contrato de trabajo, que no constituyen necesariamente una violación grave de los derechos humanos como la que representa el trabajo forzoso. Es obviamente necesario identificar y resolver también esas situaciones, utilizando los recursos jurídicos y de otro tipo que resulten apropiados.

45. Otro instrumento pertinente es la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). En ese instrumento, tras observarse que hay situaciones en las cuales los acuerdos contractuales pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho, se sugieren diversas medidas que los Estados Miembros pueden adoptar en el marco de una política nacional encaminada a mejorar la protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo. Otra herramienta valiosa es el marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, así como los convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes¹ y muchos otros. Si bien ninguno de estos enfoques ofrece por sí solo soluciones inmediatas o sencillas, si se analizan en combinación con los instrumentos de la OIT sobre el trabajo forzoso pueden brindar orientación en cuanto a la forma de lidiar eficazmente con los diversos problemas que están surgiendo en relación con el trabajo forzoso, incluida la trata de personas.

1. Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y las Recomendaciones núms. 86 y 151 que los complementan.





Capítulo 2

Trabajo forzoso: tendencias actuales

Introducción

46. Esta es la tercera vez, a lo largo de un período de nueve años, que tratamos de presentar una «imagen global y dinámica» del trabajo forzoso en el mundo contemporáneo. En un primer estudio, realizado en 2001, se recalcaron aspectos estructurales que podrían abordarse mediante un programa futuro de asistencia técnica. A esos efectos se presentó una tipología de las formas modernas de trabajo forzoso, que comprendían cuestiones como el continuo problema de la esclavitud y los raptos; la participación obligatoria en obras públicas; el trabajo forzoso en la agricultura y en zonas rurales remotas, incluidas las prácticas de contratación coactivas; los trabajadores domésticos en situaciones de trabajo forzoso; la servidumbre por deudas, particularmente en la región de Asia Meridional; el trabajo forzoso exigido por las fuerzas armadas, con especial énfasis en el caso de Myanmar; el trabajo forzoso relacionado con la trata de personas, descrito como «la otra cara de la globalización», y el trabajo forzoso en régimen penitenciario.

47. El análisis realizado en el informe de 2005 se basó en las estimaciones mundiales y regionales del trabajo forzoso, incluidas las prácticas abusivas de trabajo forzoso resultantes de la trata de personas. Se estableció una distinción amplia entre las tres formas principales de trabajo forzoso que existen actualmente en el mundo, a saber: el trabajo forzoso impuesto por el Estado con fines económicos, políticos o de otro tipo; el trabajo forzoso vinculado a la pobreza y la discriminación en los países en desarrollo, y el trabajo forzoso derivado de la migración y la trata de personas en todo el mundo, a menudo relacionado con la globalización. Los datos y el análisis sirvieron para poner de relieve dos mensajes principales. En primer lugar, la abolición del trabajo forzoso representa un objetivo para casi todos los países del mundo, ya sean

industrializados, estén en transición o en vías de desarrollo. En segundo lugar, la mayoría de los casos de trabajo forzoso se dan en el sector privado de la economía, y no por exigencias impuestas directamente por el Estado. Este fenómeno se observa principalmente en la economía informal de los países en desarrollo. No obstante, en el informe se advierte que, ante la creciente desreglamentación de los mercados de trabajo y la tendencia a tercerizar servicios y a usar formas de subcontratación aún más complejas, hay indicios de que las prácticas abusivas de trabajo forzoso se infiltran también en la cadena de suministro de las principales empresas de la economía formal.

48. ¿Qué cambios pueden detectarse en los últimos cuatro años? Lo ideal hubiera sido que las referidas estimaciones mundiales y regionales de 2005 hubiesen alentado a los gobiernos a realizar sus propias estimaciones nacionales del trabajo forzoso. Si bien se han emprendido algunas iniciativas piloto, el proceso está apenas por comenzar en la mayoría de los países. No obstante, gracias a algunos estudios cualitativos sigue mejorando la comprensión de las principales formas de trabajo forzoso, sus causas y las medidas programáticas adecuadas para combatirlas. En otros casos, la política deliberada de algunos gobiernos de reforzar la aplicación efectiva de las leyes contra el trabajo forzoso, incluida la trata de personas con fines de explotación sexual u otras formas de explotación económica, ha dejado al descubierto algunas formas de abuso no detectadas hasta entonces.

49. Si bien un número cada vez mayor de organismos, organizaciones, grupos de presión y particulares han expresado preocupación respecto al trabajo forzoso, los aspectos conceptuales analizados en el capítulo anterior denotan que ha habido algunos debates complejos en cuanto a lo que es y lo que no es trabajo forzoso, lo que debería hacerse al respecto y quién debería hacerlo.

50. En el presente capítulo se evalúa en primer lugar la base de conocimientos existente sobre el trabajo forzoso, incluida la experiencia reciente en materia de recopilación y análisis de datos. Acto seguido se pasa brevemente revista a los problemas que se plantean en distintas regiones del mundo, y más adelante se abordan algunas cuestiones temáticas que han despertado atención desde que se publicó el Informe global anterior.

Mejorar la base de recursos: recopilación y análisis de datos

51. Las estimaciones globales y regionales que ha efectuado la OIT sobre el trabajo forzoso, incluido el resultante de la trata de personas, se han citado extensamente. Han cumplido un propósito importante al indicar las principales formas de trabajo forzoso que existen en el mundo, así como su desglose por edades y por género, y además demostrar que el trabajo forzoso sigue siendo un problema de alcance verdaderamente mundial. Sin embargo, la comprensión de las dimensiones cuantitativas del trabajo forzoso sigue siendo incompleta. Las pocas estimaciones nacionales de que se dispone se calculan, por lo general, sobre la base de información secundaria.

52. ¿Puede considerarse que las estimaciones nacionales del trabajo forzoso son fiables? ¿Cómo se pueden reunir los datos, y con qué criterio? En diciembre de 2006 la OIT convocó una reunión de expertos para realizar una consulta técnica sobre este tema, examinar las formas de mejorar los indicadores y los datos sobre el trabajo forzoso, incluido el resultante de la trata de personas, con miras a promover la aplicación efectiva de las leyes y vigilar las repercusiones de las políticas nacionales e internacionales. Los participantes analizaron: *a)* un conjunto de criterios para determinar las situaciones de trabajo forzoso, incluidas las resultantes de la trata de personas; *b)* sistemas de recopilación y análisis de datos nacionales sobre las víctimas y los autores; *c)* metodologías de elaboración de estimaciones nacionales y de vigilancia y evaluación de políticas y tendencias; *d)* una base mundial de datos sobre los casos denunciados de trabajo forzoso y trata de personas, y *e)* la elaboración de metodologías apropiadas para evaluar los progresos mundiales y regionales en la detección de casos de trabajo forzoso y trata de personas.

53. Desde entonces se ha venido pidiendo con creciente insistencia que se obtengan datos fiables y comparables sobre el trabajo forzoso y la trata de

personas. En algunas regiones, quizás especialmente en Europa, se han tomado iniciativas para elaborar normas y criterios comunes. No obstante, si bien puede haber información disponible sobre juicios penales, muy pocos países han hecho un esfuerzo riguroso por estimar el número probable de personas que se encuentran en situaciones de trabajo forzoso. En los últimos años, el delito que más ha captado la atención es la trata de personas, ya sea con fines de explotación sexual o laboral. Ha habido algunas iniciativas innovadoras, como las del Relator Nacional de los Países Bajos sobre la trata de personas y el Centro de Coordinación contra la Trata de Seres Humanos (COMENSHA), ambas encaminadas a identificar cada año a las víctimas registradas o posibles de la trata y a determinar metodologías adecuadas para reunir mejor formación¹. Estas iniciativas han permitido detectar algunas tendencias importantes, señalando por ejemplo que el número de posibles víctimas de la trata ha venido creciendo cada año, pues pasó de 424 en 2005 a 579 en 2006, y hubo 716 notificaciones en 2007.

54. No obstante, el Relator Nacional de los Países Bajos ha destacado también las dificultades que existen para obtener cifras fidedignas y ha preguntado si es realmente posible para los investigadores estimar las dimensiones de la población víctima de la trata. Del mismo modo, un estudio exhaustivo realizado en 2006 por la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos cuestionó la exactitud de las estimaciones estadounidenses de la trata de personas a escala mundial, aduciendo fallas metodológicas, lagunas en los datos y discrepancias numéricas².

55. En lo que respecta a las estimaciones cuantitativas, se plantean dos dificultades principales. Una de ellas es recopilar y contrastar la información procedente de las fuentes y bases de datos existentes, velando por que en lo posible sean comparables entre sí. Hay diversas fuentes a las que es posible acudir para esa tarea, entre ellas los registros de la policía, las bases de datos penales, los informes de las inspecciones del trabajo y las sentencias judiciales. La segunda dificultad radica en estimar el número *probable* de personas que son víctimas del trabajo forzoso o de la trata, a sabiendas de que en muchos casos no es posible identificar a los responsables ni enjuiciarlos en lo penal, y de que por lo tanto los registros y bases de datos oficiales pueden dar solamente un panorama parcial.

56. La estimación que publicó la OIT en 2005 se basó en la extrapolación de más de 5.000 casos de

1. Véase el quinto informe del Relator Nacional de los Países Bajos sobre la trata de personas, Bureau NRM, La Haya, 2007; y el sexto informe del Relator Nacional de los Países Bajos: cifras complementarias, Bureau NRM, La Haya, 2008.
2. *Human Trafficking: Better data, strategy and reporting needed to enhance U.S. antitrafficking efforts abroad*, Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, GAO-06-825, Washington D.C., julio de 2006.

trabajo forzoso denunciados en todo el mundo (cada uno de los cuales fue cuidadosamente verificado), realizada con el fin de obtener estimaciones a escala mundial y regional. Si bien esta labor arrojó luz sobre la gravedad del problema y contribuyó a intensificar las actividades destinadas a combatirlo, el siguiente paso consiste en desarrollar la capacidad para realizar estimaciones nacionales fiables.

57. Cada vez que un país ha tratado de aportar estimaciones amplias, como, por ejemplo, los Estados Unidos en el caso de la trata, los críticos se han apresurado a señalar las diferencias entre las estimaciones generales y el número de casos denunciados. En efecto, se ha aducido que quizás se estaba exagerando demasiado el problema de la trata de personas en los Estados Unidos, dada la discrepancia existente entre el número de víctimas efectivamente identificadas desde el año 2000 – fueron 1.362 – y las estimaciones oficiales del Gobierno, que eran más de nueve veces superiores a esa cifra³. Asimismo, en el Canadá, mientras que la Real Policía Montada ha estimado que por lo menos 800 mujeres entran cada año en el país víctimas de la trata, un estudio reciente reveló que se habían denunciado solamente 31 casos a las autoridades de inmigración en los dos años posteriores a mayo de 2006, cuando por primera vez se reunieron datos sobre la explotación de extranjeros en el comercio sexual y el trabajo forzoso⁴.

58. En Europa se han emprendido actualmente varias iniciativas para formular directrices en materia de recopilación de datos sobre la trata, incluso con respecto al uso de indicadores comparables. En cumplimiento de uno de esos proyectos, dirigido por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Gobierno de Austria, se celebró en septiembre de 2008 una conferencia sobre los métodos europeos de recopilación de datos relativos a la trata de personas. Los participantes señalaron la necesidad de llegar a un consenso con respecto a las diversas formas de trata de personas, incluida la trata de niños, la trata con fines de explotación laboral y otras formas.

59. Respecto de esta última cuestión, la OIT, en cooperación con la Unión Europea (UE), ha prestado una contribución especial. Las iniciativas de la OIT apuntan a promover un acuerdo respecto a lo que constituye un acto de trata de personas elaborando indicadores en que se tomen en consideración todos los elementos – a menudo sutiles – del engaño, la coacción y la explotación. A esos efectos, la

OIT y la UE realizaron conjuntamente una encuesta electrónica dirigida a expertos de todos los Estados miembros de esta entidad supraestatal, de las administraciones públicas y las inspecciones del trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las fuerzas policiales nacionales, el mundo académico y los distintos colectivos de la sociedad civil. Para efectuar la encuesta se aplicó una metodología llamada «método Delphi», ideado en los años cincuenta para lograr un consenso en el seno de un grupo de expertos y utilizado para una amplia gama de aplicaciones en los campos de la medicina, las ciencias políticas y las ciencias sociales (véase el recuadro 2.1).

60. Sobre la base de este método, un pequeño número de países ha comenzado a investigar, con la ayuda de la OIT, sobre la incidencia numérica probable del trabajo forzoso y de la trata mediante el uso de técnicas de encuesta innovadoras. En su empeño han tropezado con dos grandes desafíos: en primer lugar, cómo obtener una muestra representativa que pueda utilizarse con fines de extrapolación a nivel nacional y, en segundo lugar, cómo asegurar que la información obtenida de las personas incluidas en la muestra sea exacta y útil (véase el recuadro 2.2).

61. Otra dificultad que se plantea es la de obtener información fiable de las personas consultadas, que pueden mostrarse reacias a admitir que fueron víctimas de la trata y sometidas al trabajo forzoso, incluida la prostitución forzosa, y que pueden ser igualmente reacias a dar detalles de su verdadera situación por temor a sufrir represalias. Por otra parte, es esencial que en las encuestas estadísticas no se haga correr riesgos a las personas consultadas, dejándolas a merced de la policía u otras fuerzas del orden. Esas encuestas cuantitativas deberían centrarse por lo tanto en interrogar a personas que hayan salido de la situación de trabajo forzoso y trata, como los migrantes que regresan a sus países de origen. Y en lugar de confrontarlos con preguntas directas sobre el trabajo forzoso, es preferible hacerles preguntas indirectas que luego puedan utilizarse como indicadores de trabajo forzoso y trata. Para concebir una metodología destinada a producir estimaciones nacionales del trabajo forzoso, se procedió a un examen amplio de la bibliografía con el fin de reunir información sobre los métodos estadísticos utilizados para estimar fenómenos ocultos, como el número de consumidores de drogas. La OIT elaboró a principios de 2009 una guía metodológica sobre este tema⁵.

3. *The Washington Post*, 23 de septiembre de 2007.

4. Oficina de Asuntos Públicos de la Universidad de British Columbia, *UBC legal expert releases Canada's first statistics on foreign human trafficking victims*, 28 de octubre de 2008.

5. OIT: *Estimating forced labour: a manual on survey methods*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL), en prensa.

Recuadro 2.1
El método Delphi: generar consenso entre los expertos con respecto a los indicadores de la trata de personas

Según la definición de trata de personas que figura en el Protocolo de Palermo, se pidió en primer lugar a los expertos que proporcionaran una lista de los rasgos definitorios del engaño, la explotación y la vulnerabilidad que consideraban aplicables a los casos de trata de personas en Europa. En una segunda ronda de consultas, se pidió a esos expertos que ordenaran todos los indicadores propuestos según su grado de pertinencia, desde los muy importantes hasta los menos importantes. En total participaron en la encuesta 68 expertos – 39 mujeres y 29 hombres – de 23 países europeos. Como resultado de este proceso, los expertos convinieron en una lista de 67 indicadores, todos ellos comprendidos dentro de los seis elementos principales observados en los casos de trata de personas, a saber:

● Reclutamiento mediante engaño	10 indicadores
● Reclutamiento mediante coacción	10 indicadores
● Reclutamiento mediante abuso de una situación de vulnerabilidad	16 indicadores
● Trabajo en condiciones de explotación	9 indicadores
● Formas de coacción en el lugar de destino	15 indicadores
● Abuso de una situación de vulnerabilidad en el lugar de destino	7 indicadores

Si bien los indicadores abarcan todas las formas graves de abuso comúnmente asociadas a la trata de personas (por ejemplo el rapto, la violencia y el confinamiento físico), también van más allá. La combinación de estos indicadores puede proporcionar una orientación útil para comprender la diversidad y la complejidad de las formas modernas de trata. Por ejemplo, de la lista completa de indicadores se desprende que las víctimas de la trata, en lugar de ser sometidas a formas graves de maltrato físico, pueden ser engañadas en la fase de reclutamiento en cuanto al salario que ganarán (indicador 1), con respecto a su situación jurídica en el país de destino (indicador 2), o incluso respecto al tipo de trabajo o servicio que se espera que realicen (indicador 3). Al llegar al lugar de destino, es posible que les confisquen el pasaporte (indicador 4), o que el empleador les retenga el salario (indicador 5), o incluso que las amenacen con denunciarlas a las autoridades (indicador 6).

Como algunos indicadores se consideran más importantes que otros, los 67 indicadores se clasificaron en indicadores muy importantes, de mediana importancia o de poca importancia. Si bien se considera que bastan unos pocos indicadores para determinar si existe una situación probable de trata de personas, la acumulación de un gran número de indicadores de menor gravedad puede conducir al mismo resultado. La suma final de indicadores puede utilizarse fácilmente para preparar guías prácticas de evaluación para cualquier organización que preste apoyo a las personas que pudieran ser víctimas de la trata, o bien cuestionarios para especialistas en encuestas e investigadores. Lo que se espera es que el método Delphi, al mejorar la comprensión de los aspectos complejos de la trata de personas, contribuya a una más clara apreciación de la dimensión del problema y, lo que es más importante, permita a los Estados miembros detectar una proporción mayor de víctimas de la trata de personas.

Encuestas piloto en Georgia y en República de Moldova

62. Mediante un estudio llevado a cabo en la República de Moldova se determinó la medida en que los trabajadores migrantes son víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso en los países de destino. La Oficina Nacional de Estadística agregó a su Estudio sobre la Fuerza de Trabajo un módulo sobre las migraciones laborales, para cuya confección se tomaron de muestra 12.000 hogares y se interrogó a 864 migrantes. También se entrevistaron más de 2.500 hogares adicionales, según los cuales al menos un miembro de la familia vivía en el

extranjero en 2007. La encuesta reveló que un total de 3.631 migrantes trabajaban entonces en el extranjero, y 2.084 habían regresado. Estos resultados permiten estimar con poco margen de error la cuota de trabajadores migrantes que han sufrido graves coacciones y la cuota de los que han sido víctimas de alguna forma de explotación. Según el estudio, se estima que durante el año anterior a abril de 2008 un total de 328.300 migrantes trabajaban o buscaban trabajo en el extranjero. De ellos, 75.000 habían regresado durante ese período, algunos de ellos tan sólo provisionalmente. Partiendo del supuesto de que las respuestas de los migrantes que regresaron son aplicables a todos los migrantes, se estima que durante

Recuadro 2.2 Medición del trabajo forzoso: la necesidad de obtener muestras representativas

Dada la naturaleza del trabajo forzoso, es preciso considerar detenidamente las técnicas de muestreo. Las técnicas sencillas, como la selección de hogares al azar en una región en particular, no arrojarán los resultados esperados cuando los trabajadores forzosos están escondidos o agrupados. En esos casos es probable que con un muestreo sencillo y aleatorio se pasen por alto todas las personas afectadas y se llegue a la conclusión errónea de que no hay casos de trabajo forzoso o trata. Sin embargo, para tener la seguridad de que los resultados de la encuesta por muestreo son aplicables a una población de interés más grande, deben cumplirse dos condiciones. En primer lugar, cada uno de los miembros de la población debe tener verdaderamente una probabilidad de ser seleccionado. En segundo lugar, la muestra debe ser lo suficientemente amplia para que los márgenes de error de las estimaciones finales sean razonablemente pequeños. Sin embargo, en la práctica, las personas que se encuentran en situaciones de trabajo forzoso pueden no estar siempre escondidas o no ser siempre difíciles de detectar. Los trabajadores en situación de servidumbre en Asia Meridional trabajan abiertamente en los campos o en empresas del sector informal, al igual que los pueblos indígenas de América Latina, que son particularmente vulnerables al trabajo forzoso. En los países de destino, los trabajadores migrantes suelen reunirse en clubes en sus días libres. En esos casos es perfectamente viable usar técnicas de muestreo sencillas. Los migrantes también pueden ser entrevistados sobre su experiencia en el exterior, una vez que regresan a sus países de origen.

ese mismo período el 60 por ciento de los migrantes nacionales de la República de Moldova (196.900 personas) lograron su propósito (es decir, que no fueron víctimas de engaño, coacción ni explotación), mientras que un 24,2 por ciento (79.600 personas) fueron explotados y un 8 por ciento (26.300) fueron no sólo explotados, sino también engañados. El 7,8 por ciento restante (25.500 personas) fueron víctimas de trata con fines de trabajo forzoso. El principal medio de coacción utilizado fue la retención del salario por el empleador, la obligación de realizar tareas contra la voluntad del trabajador, amenazas de violencia o denuncia a las autoridades y la confiscación de los documentos de viaje o de identidad personales.

Perspectivas regionales

Africa

63. El trabajo forzoso en Africa ha sido quizás menos objeto de atención que en otras regiones. Se dan casos de prácticas abusivas de trabajo forzoso, a veces graves, que llegan incluso a implicar a empresas de inversión extranjeras en zonas de conflicto. En uno de esos casos, ocurrido en agosto de 2008, la empresa Afrimex, radicada en el Reino Unido, fue

censurada por el Gobierno británico en relación con sus actividades en una región de la República Democrática del Congo asolada por la guerra por no aplicar la suficiente diligencia en la extracción de minerales de minas que emplean trabajo forzoso y trabajo infantil⁶. Se ha prestado una atención permanente a la difícil situación de los niños soldados en las zonas afectadas por el conflicto.

64. Las prácticas relacionadas con la esclavitud siguen siendo una cuestión polémica en algunos países de Africa Occidental. En el Níger ciertos colectivos de la sociedad civil continúan afirmando que la esclavitud es una práctica generalizada, mientras que el Gobierno sostiene que, si bien el fenómeno de la esclavitud no ha sido erradicado por completo, se ha exagerado su magnitud. En 2006, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT, el Ministro de Trabajo creó una comisión nacional encargada de concebir y ejecutar un plan de acción encaminado a atacar los vestigios de trabajo forzoso y discriminación. En un estudio de pequeña envergadura que la OIT llevó a cabo *in situ* no se encontraron pruebas de situaciones de esclavitud propiamente dicha, pero sí indicios de una fuerte estratificación social, que coadyuva a una perpetuación de la relación de dependencia entre los descendientes de esclavos y sus antiguos amos⁷. En 2008, los resultados de una

6. Declaración final del Punto Nacional de Contacto del Reino Unido en relación con las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales: Afrimex (UK) Ltd., 28 de agosto de 2008. Las declaraciones se hicieron en respuesta a una denuncia presentada en 2007 por Global Witness, una organización de la sociedad civil con base en el Reino Unido que investiga los vínculos existentes entre la explotación de los recursos naturales, los conflictos armados y la corrupción.

7. Proyecto de apoyo a la lucha contra el trabajo forzoso y la discriminación (PACTRAD), Estudio de diagnóstico, 2006.

investigación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales no fueron concluyentes en cuanto a las percepciones de la incidencia del trabajo forzoso y el trabajo infantil en el país. En fechas recientes, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (CEDEAO) determinó que el Níger había infringido su propio ordenamiento jurídico y sus obligaciones internacionales de proteger a sus ciudadanos frente a la esclavitud al tolerar que una mujer fuese esclava durante nueve años antes de ser liberada por su amo⁸.

65. En Mauritania se observó con ocasión de una misión de estudio que se había adoptado una serie de medidas positivas que evidenciaban el compromiso del Gobierno de combatir la esclavitud y sus vestigios, que ya no se consideran un tema tabú. Poco tiempo después, la Asamblea Nacional aprobó una nueva ley que tipifica como delito y penaliza las prácticas análogas a la esclavitud⁹.

66. En el norte de Ghana, un estudio de referencia¹⁰ realizado en varios distritos se centró en el curso a la migración estacional y a más largo plazo como mecanismo para sobrellevar la pobreza en las zonas de monocultivos. El estudio reveló que las personas que migraban al sur de Ghana en busca de trabajo estacional se exponían a ser sometidas al trabajo forzoso, y que en particular los jóvenes – tanto hombres como mujeres – trabajaban en condiciones abusivas. Se denunciaron muchos casos de empleadores que negaron la paga a los trabajadores migrantes, y también de intermediarios y agentes que los estafaron con los salarios.

67. Otra cuestión inquietante ha sido la imposición, en varios países de la región de Africa Central, de trabajo forzoso a los habitantes de la selva, incluidos los pigmeos. Se ha emprendido una serie de estudios en el contexto de un proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales. La labor de investigación realizada en países como el Congo, Gabón y Camerún llegó a conclusiones similares y reveló que los pigmeos y sus familias están sujetos al control efectivo de personas no indígenas, que pueden reservarse el derecho de determinar el salario que les pagan por su trabajo, si es que se les paga¹¹.

68. Varios países africanos han aprobado nuevas leyes contra la trata, como Mozambique en abril de 2008, y la República Unida de Tanzania y Zambia más adelante ese mismo año. Se trata de instrumentos legales exhaustivos que proporcionan una buena base para que en el futuro se intensifiquen las actividades de lucha contra la trata. También se celebran más reuniones de alto nivel en la región, para llamar más la atención respecto del trabajo forzoso y la trata. En Sudáfrica, por ejemplo, con ocasión de la inauguración de la «semana contra la trata de personas», en septiembre de 2007, se acordó que mediante la cooperación entre la OIT, la OIM, el UNICEF y la UNODC se podría prestar un apoyo más eficaz a toda la región de Africa Meridional en su conjunto, promoviendo acuerdos de colaboración transfronteriza entre los distintos países. En junio de 2008, una conferencia regional contra la trata celebrada en Kampala, capital de Uganda, reunió a jefes de policía, funcionarios de inmigración y personal de asistencia de once países de Africa Oriental.

69. En julio de 2008, un taller regional africano sobre el trabajo forzoso y la trata organizado por la Confederación Sindical Internacional (CSI) en Nairobi (Kenya) sirvió para poner de relieve algunos desafíos. El trabajo forzoso se percibía como un problema real, y en general creciente; las mujeres en particular constituían el colectivo más vulnerable; había una legislación laboral contra el trabajo forzoso, pero se aplicaba de manera deficiente. La trata de personas a nivel interno también se percibía como un problema generalizado en Africa, de tanta gravedad como en su dimensión externa. Se citaron países europeos, de América del Norte y del Oriente Medio como los principales lugares de destino de las víctimas de la trata procedentes de Africa. Pese a esta conciencia general, ha habido pocos estudios sistemáticos de las modalidades del trabajo forzoso y sus causas en los distintos países africanos. Uno de esos estudios fue realizado por la OIT en Zambia¹², a solicitud del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y publicado en 2008 (véase el recuadro 2.3).

70. En un estudio realizado por el Instituto de Análisis e Investigación de Políticas (IPAR) de Kenya en 2007 para el Centro de Solidaridad radicado en

8. CEDEAO, fallo núm. ECW/CCJ/JUD/06/08 de 27 de octubre de 2008.

9. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR): observación individual relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), Mauritania (ratificación: 1961), publicada en 2008.

10. Programa de acción de la OIT contra el trabajo forzoso y la trata en Africa Occidental (PATWA). Informe del estudio de referencia sobre la trata de personas y el trabajo forzoso en el norte de Ghana. OIT, 2005, inédito.

11. Serie de estudios realizados por el Dr. Albert K. Barume en el marco del Proyecto de la OIT para promover el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), en prensa.

12. C. Fox: *Investigating forced labour and trafficking. Do they exist in Zambia?*, Gobierno de Zambia y OIT/SAP-FL, Lusaka, septiembre de 2008.

Recuadro 2.3 Trabajo forzoso, trata y explotación laboral en Zambia

A principios de 2006, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Zambia pidió ayuda a la OIT para determinar si existía trabajo forzoso en dicho país. Al Ministerio le preocupaban especialmente las actividades de algunos «intermediarios laborales» en el sector minero, pues habían sido acusados de explotar a los trabajadores que colocaban reteniéndoles gran parte del salario en concepto de comisión.

El estudio versó sobre las agencias de contratación y sus prácticas; la explotación laboral tal como se había consignado en las denuncias presentadas ante las oficinas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Comisión de Derechos Humanos, y el trabajo forzoso, la trata y la migración, a partir de investigaciones realizadas sobre el terreno. En el análisis de las demandas laborales se registraron 1.542 casos, casi todos ellos de nacionales de Zambia. Se registraron demandas en 21 sectores, entre ellos, la agricultura, la construcción, los servicios de recepción, el turismo, la seguridad y el transporte. Las demandas guardaban relación principalmente con la falta de pago de salarios y prestaciones por terminación del contrato; amenazas de despido, o despido si el trabajador se quejaba; engaño en cuanto al tipo de trabajo; retención de documentos personales; salarios excesivamente bajos; traslado a un lugar de trabajo distante, sin repatriación posterior, y condiciones de trabajo muy precarias. Algunos trabajadores llevaban varios meses sin cobrar y, en unos pocos casos, varios años. Se detectaron tres sectores en los que los trabajadores eran particularmente vulnerables a la explotación por la índole informal del trabajo, o por el uso de intermediarios en la contratación, a saber: la minería, el trabajo doméstico y la agricultura. Los trabajadores de esos tres sectores estaban especialmente expuestos al riesgo de impago del salario, entre otras prácticas de explotación. Si bien la falta de pago del salario por sí sola no constituye necesariamente trabajo forzoso, delata la existencia de prácticas de explotación que pueden constituir trabajo forzoso.

En síntesis, el estudio concluyó que existían pruebas de trabajo forzoso y trata en Zambia. En respuesta a ello, el Gobierno ha elaborado una política y leyes nuevas contra la trata, y ha creado una comisión interinstitucional sobre la trata de personas. La Unidad de Apoyo a las Víctimas del Servicio de Policía de Zambia ha recibido capacitación en materia de investigación de los casos de trata, mientras que las oficinas públicas de bienestar social ofrecen asesoramiento, refugio y protección a las víctimas de la trata. El Ministerio está revisando las disposiciones legales e institucionales con miras a reglamentar a las agencias de colocación privadas.

los Estados Unidos se examinó la experiencia keniana en lo relativo a la trata con fines de explotación laboral¹³. Se ha determinado que Kenya es un país de origen, tránsito y destino de mujeres, hombres y niños que son objeto de trata para ser sometidos al trabajo forzoso y a explotación en el comercio sexual. La trata interna afecta principalmente a los niños y a las mujeres jóvenes que son captados en el medio rural y llevados a zonas urbanas para emplearlos en el trabajo doméstico y la prostitución. En Africa Oriental también existían pruebas fehacientes de circulación transfronteriza de hombres y mujeres explotados como trabajadores domésticos o en la prostitución. Nacionales de Kenya eran víctimas de trata y trasladados a otros países, principalmente mediante prácticas engañosas de agencias de colocación. En el estudio se destacó el importante cometido que asume el movimiento laboral de Kenya en la lucha contra la trata.

Asia

71. En Asia tres problemas siguen siendo motivo de especial preocupación. Uno de ellos es la persistencia de sistemas de servidumbre por deudas, particularmente en Asia Meridional, a pesar de que la legislación prohíbe y castiga esas prácticas desde antiguo y de que existen mecanismos para identificar, liberar y rehabilitar a los trabajadores afectados. El segundo problema radica en la incidencia generalizada de la trata, tanto de niños como de adultos, con fines de explotación sexual y laboral, mientras que el tercero es la persistencia del trabajo forzoso impuesto directamente por el Estado e instituciones oficiales, en particular en Myanmar.

72. Asia se caracteriza por registrar masivas corrientes de emigración de trabajadores de los países más pobres a los países más ricos dentro de la región, así como de países de Asia al Oriente Medio, Europa y América. En los países asiáticos más grandes, como China e India, se producen movimientos migratorios

13. *Trafficking in persons from a labor perspective: The Kenyan experience*, Solidarity Center, Washington D.C., octubre de 2007.

de escala similar dentro del país: trabajadores que van de las provincias más pobres a las que registran un fuerte crecimiento industrial, y la consiguiente demanda de mano de obra temporal, que en algunos casos requiere una reubicación más permanente de la fuerza de trabajo.

73. Una investigación reciente arrojó más luz sobre los sistemas de trabajo forzoso en toda una gama de sectores económicos, entre ellos los que son objeto de intensas presiones de la competencia, como la industria de los telares y los molinos arroceros, y otros que están en plena expansión, como el sector de los hornos ladrilleros y de las canteras de piedra. Algunas investigaciones se centraron en determinados sectores, como el de los hornos ladrilleros de Tamil Nadu, en la India¹⁴. En ellos, gran parte de la fuerza de trabajo está compuesta por migrantes, y la principal característica de la contratación y la gestión de la fuerza de trabajo es el pago por los agentes de colocación de anticipos salariales durante la estación lluviosa en el lugar de origen del trabajador. Los adelantos son cuantiosos, y a menudo equivalentes a la mitad de entre tres y siete meses de ganancias familiares. El trabajo es duro, con jornadas extremadamente largas, y normalmente seis días de trabajo por semana. Al término de la temporada, los trabajadores son retribuidos a destajo. Si la paga no alcanza para reembolsar el anticipo, lo cual sucede a menudo, el trabajador queda obligado a volver a trabajar al mismo horno durante la siguiente temporada. Por su parte, los agentes de colocación perciben del dueño del horno una comisión por cada mil ladrillos producidos.

74. La sindicación de los trabajadores de los hornos ladrilleros desembocó en algunos casos en mejoras. En un estudio casuístico efectuado sobre trabajadores empleados en la fabricación de ladrillos y afiliados al Sindicato Bharatiya Mazdoor Sangh (BMS) de ladrilleros del estado indio de Punjab, los salarios abonados en los hornos donde el BMS tenía implantación eran un 25 por ciento superiores a los salarios oficiales, y los trabajadores también podían conseguir otros derechos, como la participación en fondos de previsión y la percepción de prestaciones de salud¹⁵. Otras investigaciones delatan el papel ambivalente que desempeñan los agentes de colocación en su labor de intermediación entre empleadores y trabajadores¹⁶. Suelen proceder de las mismas comunidades que los trabajadores a quienes contratan y tener

estrechos vínculos sociales con ellos. Como la comisión que perciben depende a veces del importe abonado por unidad, cualquier aumento les beneficia. Se han dado sin embargo casos de dueños de hornos que, al percatarse de que los agentes de colocación respaldaban las reivindicaciones salariales de los trabajadores, contrataron a otros agentes procedentes de zonas diferentes¹⁷.

75. Reconociendo que el pago de los anticipos constituye un sistema profundamente anclado que es urgente corregir, el Gobierno de la India, las autoridades del estado de Tamil Nadu, así como las organizaciones de trabajadores y de empleadores emprendieron en fechas recientes un programa de colaboración con la OIT. Entre otros objetivos, el programa apunta a fomentar la transparencia del sistema de anticipos mediante la elaboración de algunos métodos y reglas básicos que redunden en interés de las partes interesadas.

76. En Nepal la atención se centraba hasta hace poco tiempo en una forma particular de servidumbre por deudas conocida con el nombre de sistema *Kamaiya*, muy frecuente en el sector agrícola del oeste de la región de Terai. La legislación anterior, que preveía la rehabilitación de los trabajadores afectados por el *Kamaiya* y otros sistemas conexos en la agricultura, extinguió las deudas pendientes de los trabajadores. Esa normativa también incluía en su ámbito de aplicación otras formas de servidumbre por deudas, que se han investigado y documentado muy poco. Una de ellas es la *Haliya* o sistema de «rastrillo», que afecta en el extremo occidental de Nepal a un número estimado en 20.000 personas que están endeudadas con los propietarios de las tierras que arriendan y reciben poca o ninguna paga por las tareas agrícolas y domésticas que realizan. También se cree que existe servidumbre por deudas en sectores como el del trabajo doméstico, los hornos ladrilleros, los talleres de bordado, las tiendas de té y los restaurantes pequeños. También hay pruebas de que se practica la trata de mujeres y niños, que son llevados a zonas urbanas y a otros países para explotarlos en el comercio sexual. Estas formas de servidumbre son menos conocidas, aunque el Gobierno les presta hoy más atención. En una política de trabajo y empleo aprobada en 2005 se previó como uno de los objetivos la eliminación de la servidumbre por deudas, y en septiembre de 2008 el Gobierno anunció la abolición del sistema de *Haliya*,

14. I. Guérin: «Corridors of migration and chains of dependence: Brick kiln moulders in Tamil Nadu», en J. Breman, I. Guérin y A. Prakash (directores de edición): *India's unfree workforce. Of bondage old and new*. OUP, Nueva Delhi. En prensa.

15. A. Prakash: «How unfree are the workers in the labour market? A case study of brick kilns». En Breman y otros, *op. cit.*

16. D. Picherit: «Workers trust us! Middlemen and the rise of the lower castes in Andhra Pradesh». En Breman y otros, *op. cit.*

17. A. Prakash, *op. cit.*, pág. 214.

lo cual es claramente indicativo de su compromiso de tomar medidas amplias contra todas las formas de servidumbre.

77. En vista de la complejidad del fenómeno de la servidumbre por deudas en Asia, puede ser conveniente aplicar métodos específicos para determinados sectores de cada región. Así lo ha hecho el Gobierno de la provincia de Punjab, en el Pakistán, donde con el apoyo de la OIT se proyecta llevar a cabo un programa integrado para combatir la servidumbre por deudas en los hornos ladrilleros.

78. En China, en un período de intensa transición económica, la labor de investigación realizada con la asistencia de la OIT se ha centrado en distintas formas de trabajo forzoso, y con la intención también de interpretar y aplicar el concepto de trabajo forzoso en el actual contexto chino. Se han definido tres dimensiones principales a este respecto. En primer lugar, existe el trabajo forzoso impuesto mediante el confinamiento de los trabajadores, sumado a la violencia física y las amenazas y otras formas de coacción. Estas son situaciones extremas, fáciles de determinar pero difíciles de detectar, que se dan principalmente en lugares de trabajo ubicados en zonas rurales aisladas a las que no llegan las inspecciones del trabajo u otras inspecciones. Un ejemplo bien documentado es el trabajo forzoso detectado en los hornos ladrilleros de la provincia de Shanxi en 2007. Se han dictado sentencias condenatorias similares en casos de trabajo forzoso ocurridos en otras provincias, por ejemplo en los hornos ladrilleros y las canteras de piedra que producen materiales para la construcción.

79. En segundo lugar, algunos empleados han sido forzados a trabajar en condiciones peligrosas, especialmente en el sector minero. Se han dado casos de dueños de minas que han retenido los salarios de los trabajadores, o en que éstos han sido amenazados con multas o con el despido si no seguían trabajando, pese a haber señales claras de peligro o accidente. Un ejemplo grave fue el desastre de la inundación ocurrida en 2006 en la mina Zuoyun en la provincia de Shanxi, que segó la vida de 56 mineros. En ese caso, los trabajadores habían sido amenazados con multas si se negaban a bajar a la mina. A raíz de ello, en 2006 se modificó el Código Penal para sancionar a las personas que obligan a otras a realizar tareas peligrosas. En tercer lugar, se han evaluado los casos y las circunstancias en que las horas extraordinarias obligatorias pueden equivaler a un trabajo forzoso. En

respuesta a los casos de empresas con alto coeficiente de mano de obra que imponen jornadas laborales excesivamente largas en las zonas costeras del sudeste del país, la Ley de Contratos de Trabajo aprobada en 2007 permite tratar expresamente la cuestión de las horas extraordinarias obligatorias. En un plano más general, el Gobierno ha adoptado diversas medidas para mejorar la situación social de los trabajadores rurales migrantes, entre ellas, la reforma del sistema de registro de hogares denominado *Hukou*, y la aprobación de normas que permiten a los trabajadores migrantes sindicarse.

80. Otros problemas que se han detectado son la deducción y la retención ilícitas de los salarios por los empleadores y agentes de reclutamiento, lo cual viene a confirmar la necesidad de mejorar la vigilancia de las agencias de reclutamiento. Según una investigación realizada en 2006 en las provincias de Zhejiang, Henan, Sichuan y Xinjiang¹⁸, alrededor de un tercio de los trabajadores de empresas privadas cobraban sus salarios con retraso. Y en la tercera parte de esos casos se observó que el pago atrasado de los salarios era un acto deliberado, destinado a evitar que los trabajadores abandonaran la empresa. Las investigaciones de la OIT han revelado que los trabajadores rurales migrantes que luego son explotados, son reclutados mediante engaño o abuso. La detección de esos problemas en la naciente economía privada de China ha incitado a este país a emprender reformas en la legislación y en la práctica para paliar las distintas formas de explotación y de trabajo forzoso. Entre otras medidas adoptadas figura la promoción de la aplicación del derecho de contratos laborales y la instauración de mecanismos de garantía salarial en el ámbito local.

81. En Myanmar las circunstancias siguen siendo especiales. En el marco de un Protocolo de Entendimiento complementario alcanzado entre el Gobierno de Myanmar y la OIT a principios de 2007, se han otorgado a un funcionario de enlace de la OIT las facilidades necesarias para examinar las quejas por trabajo forzoso de manera objetiva y confidencial, determinar con carácter preliminar si esas quejas guardan o no relación con situaciones de trabajo forzoso, comunicar los casos al Gobierno para que los investigue inmediatamente e informar al Consejo de Administración de la OIT sobre la cantidad y el tipo de quejas recibidas, así como sobre los resultados correspondientes¹⁹. Hasta noviembre de 2008 se había recibido un total de 120 quejas, de las cuales se consideró

18. Estudio de las relaciones laborales en las empresas privadas en Zhejiang, Henan, Sichuan y Xinjiang, Instituto de Información Laboral Internacional, China, junio de 2006.

19. Por el Protocolo de Entendimiento complementario de 2007 se ampliaron las facilidades y el apoyo otorgados al funcionario de enlace de la OIT en virtud del Protocolo de Entendimiento original de marzo de 2002.

que 70 encajaban en la definición de trabajo forzoso. De esas 70 quejas, 21 correspondían a casos de trabajo forzoso realizado por instrucción de las autoridades civiles, 10 eran casos de trabajo forzoso ordenado por autoridades militares, y 39 casos consistían en el reclutamiento de menores de edad en las fuerzas armadas. El objetivo acordado es eliminar el uso del trabajo forzoso en todas sus formas. El mecanismo de quejas es un medio para lograr ese fin, destinado a respaldar la aplicación de las leyes nacionales; permitir que las víctimas tengan acceso a la justicia, incluso para obtener una indemnización; castigar debidamente a los infractores, y contribuir a que se tome conciencia de los derechos y deberes respectivos con miras a modificar los patrones de conducta.

82. La Confederación Sindical Internacional ha suministrado amplia información sobre las principales formas de trabajo forzoso en Myanmar. En 2007 se determinó que revestían las formas siguientes: de trabajo de carga para grupos militares o paramilitares; de construcción o reparación de campamentos e instalaciones militares; otro tipo de apoyo para campamentos, por ejemplo, de guía, mensajería, cocina y limpieza; trabajo en diversos proyectos de infraestructura, y tareas de limpieza o embellecimiento de zonas rurales o urbanas²⁰.

83. Los estudios de investigación han revelado la existencia de trabajo forzoso en distintos sectores productivos de Asia, incluso en algunas industrias que habían pasado inadvertidas anteriormente. Así, por ejemplo, la industria del camarón y las plantas de elaboración de alimentos marinos. En un informe de 2006, conjuntamente preparado por la OIT y la Universidad Mahidol de Bangkok, se señaló la existencia de prácticas de trabajo forzoso en el sector pesquero y la elaboración de alimentos marinos en Tailandia. En 2008, en un informe complementario preparado por el Centro de Solidaridad radicado en los Estados Unidos se pretendía que se habían documentado condiciones de trabajo forzoso en la industria del camarón de Bangladesh y Tailandia²¹.

América

84. En los países de América Latina se es cada vez más consciente del riesgo de que se ejerzan prácticas de trabajo forzoso, particularmente contra trabajadores migrantes en fábricas clandestinas donde los

explotan, o contra colectivos vulnerables, como las trabajadoras domésticas que migran de sus propias comunidades. Se han detectado casos de trabajo forzoso en regiones distantes y deforestadas, así como en diversos sectores, algunos de ellos orientados a la exportación, como el del carbón vegetal, el hierro en lingotes, la madera y varios cultivos del sector agrícola. De las investigaciones de la OIT se desprende en general que la principal modalidad de trabajo forzoso es la servidumbre por deudas, cuando los trabajadores temporales son contratados por conducto de intermediarios sin licencia ni autorización que atraen a los candidatos pagándoles anticipos, tras lo cual obtienen sus ganancias cobrando una serie de gastos inflados. Este proceso puede ocurrir dentro de las fronteras nacionales o a través de éstas.

85. En América Latina el trabajo forzoso está estrechamente vinculado a patrones de desigualdad y discriminación, particularmente en contra de los pueblos indígenas. Por lo tanto, la lucha contra este flagelo debe inscribirse en un conjunto más amplio de medidas y programas destinados a reducir la pobreza combatiendo la discriminación y promoviendo los derechos de los pueblos indígenas, y mejorando la situación de los trabajadores más pobres en las zonas urbanas.

86. Si bien la OIT estima que América Latina ocupa, después de Asia, el segundo lugar en el mundo entre las regiones con mayor número de trabajadores forzados, sólo unos pocos países han tomado medidas sistemáticas para investigar y documentar el trabajo forzoso y su incidencia. Sin embargo, los grandes esfuerzos realizados por algunos países, sobre todo el Brasil y el Perú, han permitido comprender mejor el trabajo forzoso contemporáneo y sus causas subyacentes (véase el recuadro 2.4). A ello se suman las medidas prácticas y de política que se han adoptado para coordinar la acción de distintos ministerios e instituciones contra el trabajo forzoso, y para identificar y liberar a las personas sometidas al trabajo forzoso. En noviembre de 2008 el Gobierno de Bolivia aprobó un decreto supremo por el cual dispuso que los predios agrarios en los que se comprobara el uso de trabajo forzoso y sistemas de servidumbre pasarían al dominio del Estado bajo la supervisión del Instituto Nacional de Reforma Agraria²².

87. En el Perú la primera investigación sobre el trabajo forzoso que llevó a cabo el Gobierno estuvo a cargo del Grupo especial de inspección del trabajo

20. Comunicación de 31 de agosto de 2007, citada en el Informe de la Comisión de Expertos, 2008. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 2008.

21. *The true cost of shrimp*, Solidarity Center, Washington D.C., enero de 2008.

22. Decreto supremo núm. 29802.

Recuadro 2.4 Mayor comprensión del trabajo forzoso en el Brasil

En el Brasil algunos estudios recientes han permitido conocer mejor el perfil de las personas sometidas al trabajo forzoso. En uno de esos estudios se entrevistó a 121 trabajadores en cuatro estados, principalmente Pará y Mato Grosso, y a siete agentes de reclutamiento. Los trabajadores habían sido identificados por el Grupo Especial de Inspección Móvil como personas sometidas al trabajo forzoso. Entre otras cosas se descubrió que la mayoría de los entrevistados se desplazaban constantemente dentro del Brasil, ya que sólo la cuarta parte de ellos seguía viviendo en el estado donde había nacido. Casi todos habían empezado a trabajar antes de los 16 años de edad, y más de un tercio de ellos antes de los 11 años, en su mayoría para ayudar a sus padres en tareas agrícolas. De la muestra total, 48 trabajadores habían sido reclutados a través de un amigo o de un conocido, y 33 a través de un agente de reclutamiento o directamente en el establecimiento rural. El Gobierno del Brasil ha seguido publicando su «lista sucia» de propietarios de tierras y empresas que se ha determinado que usan trabajo forzoso. Esta lista se actualiza cada seis meses y se pone a disposición del público a través del Ministerio de Trabajo y Empleo. La política consiste en mantener el nombre en la lista durante dos años, y luego eliminarlo siempre y cuando no se vuelva a cometer el delito y se paguen debidamente los salarios a los trabajadores. En julio de 2008 figuraban en la lista los nombres de 212 personas y entidades, principalmente del sector de la ganadería. Se descubrió que una parte importante de las actividades estaban vinculadas a prácticas ilícitas que han causado la deforestación de la región amazónica. De hecho, muchos de esos establecimientos rurales son de gran extensión, de hasta 30.000 hectáreas o más.

Algunos grupos de académicos y de la sociedad civil han empleado técnicas creativas para comprender mejor el trabajo forzoso. Un ejemplo es el atlas brasileño del trabajo forzoso, compilado por la organización no gubernamental Amigos da Terra con el apoyo del Gobierno, la Comisión Pastoral de la Tierra de la Iglesia Católica y la OIT. Este atlas recoge información de fuentes gubernamentales y no gubernamentales para señalar la incidencia del trabajo forzoso en diferentes regiones geográficas. Además de presentar datos georreferenciados sobre las regiones de origen de los trabajadores forzosos y de las regiones de donde fueron rescatados, el estudio vinculó la incidencia del trabajo forzoso a otras condiciones socioeconómicas, como la deforestación, la incidencia de los homicidios en el medio rural, las tasas de alfabetización y la pobreza. Usando esa información se elaboró un índice de probabilidad del trabajo forzoso. Las autoridades del Gobierno pueden hacer un uso estratégico de los resultados para planificar y dirigir políticas públicas y actividades de asistencia para esas zonas.

contra el trabajo forzoso, constituido en agosto de 2008. Este grupo compiló información sobre las prácticas de reclutamiento y las cadenas de suministro en el sector de la madera y la forestación en la región amazónica de Loreto, confirmando la existencia de trabajo forzoso en los aserraderos. Este estudio, el primero de una serie que actualmente se prevé realizar sobre el trabajo forzoso en diferentes sectores, fue financiado casi totalmente por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con la asistencia técnica de la OIT.

88. En la Argentina los sindicatos han señalado a la atención de los órganos de supervisión de la OIT algunos alegatos relacionados con casos de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual²³. Dichos alegatos se refieren a la trata de hombres bolivianos, junto con sus familias, para explotarlos como trabajadores en fábricas de ropa en muchas provincias de la Argentina. Los mecanismos de coacción utilizados han sido, entre otros, la incautación de los documentos de identidad y el encierro de los trabajadores

bajo llave en los locales de la fábrica, obligándolos a trabajar hasta 17 horas por día. Después de un incidente particularmente grave ocurrido en marzo de 2006 – un incendio que causó la muerte de varios bolivianos en una fábrica –, se puso en marcha un programa de inspecciones que culminó con la clausura de más de la mitad de los talleres inspeccionados. Posteriormente la administración local de Buenos Aires organizó una importante campaña para erradicar esas fábricas clandestinas de productos textiles. En abril de 2006 se inauguró una línea telefónica gratuita llamada «El trabajo esclavo mata», a la que se dio amplia publicidad por la radio, la televisión y en grandes carteles colocados en la vía pública.

89. Otro problema que existe en América Latina es la imposición de horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena. En Guatemala, por ejemplo, la organización de trabajadores UNSITRAGUA ha señalado a la atención de la Comisión de Expertos de la OIT varios casos de esta índole, que afectan tanto

23. CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 2008, *op. cit.*

a empleados del sector público como del sector privado. Se trata principalmente de casos de empleados que tienen que trabajar durante turnos prolongados de hasta 24 horas y que, de negarse, pueden ser despedidos, o incluso sometidos a juicio penal en el caso de los funcionarios públicos²⁴.

90. En el Canadá y los Estados Unidos se presta mayor atención a las situaciones de trabajo forzoso a las que pueden verse sometidos los trabajadores extranjeros en el servicio doméstico, la agricultura y otros sectores de la economía. En ambos países la creación de nuevos equipos de trabajo y el fortalecimiento de las medidas de observancia de las leyes contra la trata de personas han servido para sacar a la luz más casos (véanse los capítulos siguientes). Si bien muchas de las víctimas del trabajo forzoso son migrantes irregulares, se ha expresado la preocupación de que los trabajadores reclutados por conducto de intermediarios en el marco de programas de «trabajadores invitados» pueden terminar atrapados en situaciones de servidumbre por deudas cuando están muy endeudados y su derecho a cambiar de empleador queda restringido.

Europa y Asia Central

91. En toda Europa la atención se ha centrado principalmente en el trabajo forzoso derivado de los procesos de migración irregulares. Si bien hace muy poco tiempo que las autoridades responsables de la formulación de políticas comenzaron a prestar atención a la trata con fines de explotación laboral, ésta es la forma de trata que predomina en la Federación de Rusia y posiblemente también en algunos países de Europa Occidental. Algunos países de origen de las víctimas de la trata, como la República Checa y Polonia, parecen ahora haberse convertido en países de destino desde su adhesión a la Unión Europea.

92. Bulgaria y Rumania, los nuevos Estados miembros de la Unión Europea de Europa Sudoriental, siguen siendo países de tránsito y destino para la trata de personas. En varios países de Europa Central y Oriental ha aumentado el número de víctimas de la trata dentro de las fronteras nacionales. Si bien la mayoría de las personas identificadas como víctimas son mujeres comercializadas con fines de explotación sexual, hoy en día aumenta el número de casos identificados que afectan a hombres, conforme se va prestando una atención mayor en esta región a la trata de personas con fines de trabajo forzoso.

93. En Ucrania se observa una tendencia similar. En 2004 los casos advertidos de trata con fines de explotación sexual eran más del doble de los casos de trata con fines de explotación laboral. En 2007, en cambio, se identificaron 584 personas que habían sido víctimas de trata con fines de explotación sexual, en comparación con 500 víctimas de explotación laboral, y en los seis primeros meses de 2008 el número de casos de explotación laboral fue de hecho mayor (véase cuadro 2.1).

94. Las últimas tendencias indican que Ucrania es hoy un país de tránsito y de destino, además del lugar de origen, de personas que son víctimas de trata con fines de explotación laboral o sexual. La mayoría de los extranjeros que ingresaron en Ucrania o pasaron por ese país como víctimas de trata en los últimos seis años provenían de la República de Moldova (casi tres cuartos del total), y el resto de Kirguistán, Uzbekistán y Federación de Rusia. La República de Moldova sigue siendo un importante país de origen de personas víctimas de trata que llegan a diversos países de destino en Europa Occidental, así como a la Federación de Rusia y Turquía.

95. En el Cáucaso, las actividades de investigación patrocinadas por la OIT en Azerbaiyán han permitido detectar algunos cambios ocurridos recientemente. A raíz de la mejora del nivel de vida en el país, la cantidad de trabajadores azerbaiyanos expuestos al trabajo forzoso en el extranjero parece disminuir. Sin embargo, otras personas que, con la ayuda de intermediarios, proyectaban cruzar por el país en su ruta hacia Europa, fueron llevadas a obras en construcción en Azerbaiyán y posteriormente expulsadas del país tras ser descubiertas por las autoridades.

96. Según datos recientes de la Federación de Rusia y otros países de la Comunidad de Estados Independientes, hay un aumento sostenido del número de personas calificadas como víctimas de trata con fines de explotación laboral. Entre 2002 y 2006 la OIM identificó a 1.331 personas víctimas de trata, la mitad de ellas para ser sometidas a explotación laboral. La información sobre las tendencias en Asia Central sigue siendo escasa. En Kirguistán la Comisión Estatal de Migración y Empleo ha declarado que las formas más difundidas de trabajo forzoso guardan relación con la servidumbre por deudas y la retención de salarios de ciudadanos kirguizos que trabajan en los sectores de la agricultura y la construcción en el extranjero, principalmente en la Federación de Rusia y en Kazajstán²⁵. En Uzbekistán, tras conocerse unos

24. CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 2008, *op. cit.*

25. B. Hancilova: *The dimensions of forced labour and trafficking in persons in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan*, informe no publicado preparado para la OIT, SAP-FL, febrero de 2008.

Cuadro 2.1. Personas víctimas de la trata en Ucrania: formas de explotación

Tipo de explotación	2004	2005	2006	2007	6 meses de 2008
Sexual	403	558	597	584	229
Laboral	189	232	319	500	306
Mixta	24	28	15	33	4
Mendicidad	9	10	5	4	8
Actividades delictivas	1	–	1	–	2

Fuente: Base de datos de la OIM sobre personas identificadas como víctimas de la trata.

informes de los medios de difusión que denunciaban el uso de trabajo infantil forzoso en la industria del algodón, varios comerciantes minoristas y compradores importantes declararon que dejarían de comprarle algodón a ese país.

97. En Europa Occidental un estudio innovador realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Portugal con la ayuda de la OIT ofrece un modelo útil para las actividades de investigación futuras²⁶. En el estudio se aborda, por una parte, la explotación laboral de los inmigrantes dentro del propio Portugal y, por otra parte, la explotación laboral y la trata de emigrantes portugueses en otros países europeos. Las conclusiones indican que, en Europa, incluso las personas que migran en condiciones regulares pueden verse expuestas a la explotación y el trabajo forzoso. En el caso de Portugal, los migrantes eran en su mayoría personas con escaso nivel de capacitación, incluso de minorías romaníes, que trabajaban en la agricultura o en la industria manufacturera. Los agentes de reclutamiento extraoficiales y las agencias de colocación de personal temporero, cuyo número se había triplicado en los últimos años, habían desempeñado un papel clave en el proceso que había llevado a trabajadores portugueses a caer en situaciones de explotación laboral y trabajo forzoso.

98. Casi todos los países europeos han comenzado ahora a prestar un poco de atención a la forma en que las prácticas de trabajo forzoso pueden penetrar, hasta cierto punto, en sus propios mercados de trabajo. En mayo de 2007, el Gobierno de Suecia organizó un seminario de investigación sobre la trata de personas para someterlas al trabajo forzoso, que reunió a expertos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Se convino por consenso en que la trata de personas con fines de explotación laboral era un

problema relativamente menor en los países nórdicos, en comparación con otras regiones que parecen estar expuestas a un riesgo mayor. Sin embargo, los participantes indicaron los sectores y las industrias – la construcción, los restaurantes, el trabajo doméstico, la recolección de moras en el norte de Finlandia y Suecia – en los que los incentivos para contratar a trabajadores extranjeros irregulares pueden crear el caldo de cultivo para el trabajo forzoso y la trata. Los oradores coincidieron en destacar la necesidad de perfeccionar la reglamentación laboral, especialmente en lo relativo a la subcontratación, para abrir los mercados de trabajo muy reglamentados de los países nórdicos a los trabajadores nuevos y extranjeros²⁷.

Oriente Medio

99. En toda la región de Oriente Medio ha habido un aumento sostenido de la presentación de informes sobre asuntos relacionados con la trata de personas en particular y, en menor grado, con el trabajo forzoso. A raíz de la aprobación de nuevas leyes contra la trata en varios países, a veces con el apoyo de mecanismos de coordinación interministerial, se ha comenzado inevitablemente a prestar más atención a cuestiones de las que, por lo menos hasta hace poco tiempo, se hablaba muy poco. En nuestro Informe global anterior se puso de relieve la situación de algunos trabajadores domésticos en esta región, ya que la ausencia de garantías en los sistemas de reclutamiento en algunos casos los expone al peligro de la trata.

100. La preocupación se ha extendido también a la falta de garantías generales en lo que respecta al reclutamiento y la colocación de los migrantes contratados

26. S. Pereira y J. Vasconcelos: *Trata de personas y trabajo forzoso: estudios de casos prácticos y respuestas de Portugal*, OIT, 2008.

27. Seminario de expertos de los países nórdicos sobre trata de personas con fines de trabajo forzoso, Ministerio de Empleo, Gobierno de Suecia, Estocolmo, diciembre de 2007.

para trabajar en empleos temporales en esta región. Si bien el tema de las garantías adecuadas afecta a todos los países que dependen de la mano de obra migrante para que se realicen ciertos tipos de trabajo, reviste particular importancia para aquellos como los Estados del Golfo, que tienen una alta proporción de trabajadores migrantes en relación con su población nacional. En los últimos años, algunos países de esta región han sido blanco de críticas en informes que han señalado por ejemplo la existencia de condiciones de trabajo muy duras en el sector de la construcción y la industria del vestido, o que han sugerido que el *kafael*, sistema de patrocinio por un empleador individual de trabajadores contratados temporalmente, favorece el trabajo forzoso y la trata. Son cuestiones complejas en torno a las cuales los gobiernos de la región han estado cooperando bastante con la OIT últimamente en el contexto de sus medidas para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo a nivel más general, o para mejorar los sistemas de gestión de la migración. Por una parte, el público en general y muchos funcionarios del gobierno no son muy conscientes del problema del trabajo forzoso en el Golfo, y hay cierta renuencia a aceptar que se cometen abusos que pueden constituir de hecho casos de trabajo forzoso y trata. Sigue siendo necesario que muchos gobiernos tomen medidas proactivas para atacar las causas subyacentes de los problemas y formular recomendaciones apropiadas, en lugar de responder únicamente a la presión derivada de determinados incidentes e informes concretos. Por otra parte, algunos gobiernos, de los Estados del Golfo y de la región de Oriente Medio en general, han adoptado iniciativas positivas en materia de capacitación, análisis, reforma legislativa y de políticas, y mecanismos de aplicación.

Aspectos preocupantes

101. En esta sección no se pretende abarcar todos y cada uno de los aspectos preocupantes del trabajo forzoso moderno que se mencionan en el Estudio general de 2007. Antes bien, se pone el énfasis en un puñado de cuestiones que han despertado una atención considerable en los últimos años y que pueden prestarse para que la OIT ayude a encarar los problemas mediante la cooperación técnica en el futuro. Una primera cuestión es el aumento del riesgo de que ciertas situaciones degeneren en trabajo forzoso como consecuencia del uso de sistemas inadecuados de contratación y reclutamiento, incluso de trabajadores migrantes. Otra cuestión es la situación de la gente de mar y de los trabajadores domésticos.

Reclutamiento y contratación de mano de obra

102. El uso de mecanismos inadecuados de reclutamiento y colocación de trabajadores puede dar lugar a la explotación laboral, incluido el trabajo forzoso. Hace mucho tiempo que se reconoce el vínculo existente entre la intermediación laboral informal y los sistemas de trabajo en régimen de servidumbre en partes de Asia y América Latina. También se acepta ampliamente que los trabajadores que migran con la ayuda de intermediarios ilegales, y que con frecuencia encuentran solamente empleos clandestinos en los países de destino, están particularmente expuestos al riesgo de ser sometidos al trabajo forzoso (véase el recuadro 2.5).

103. En los últimos años, un problema nuevo ha comenzado a preocupar a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en todo el mundo, y se ha debatido también en la bibliografía académica y sobre políticas. Se trata de que los trabajadores que migran por vías perfectamente legales, tal vez recurriendo a agentes de reclutamiento autorizados y siendo contratados en el marco de programas de trabajo reconocidos oficialmente en el país de destino, pueden verse expuestos también al riesgo de trabajo forzoso a menos que existan las debidas garantías.

104. En varias publicaciones sindicales e informes de organizaciones no gubernamentales se han tratado estos temas. Sin embargo, se han expuesto de manera más convincente en una serie de informes del Gobierno de los Estados Unidos, esto es, los informes anuales sobre la trata de personas publicados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos con el fin de combatir la trata de personas en todo el mundo. En el informe de 2006 se intentó en primer lugar arrojar más luz sobre la trata de personas realizada con fines de explotación laboral y por métodos legales de reclutamiento, particularmente en Asia y el Cercano Oriente. Se sostuvo que, al llegar a su lugar de destino, parte de los trabajadores migrantes se encuentran con agencias de colocación o empleadores desaprensivos que los colocan en una situación de servidumbre involuntaria, y que «ello puede degenerar en una situación de trabajo forzoso o de trabajo en régimen de servidumbre, dependiendo de los mecanismos de coacción utilizados para obligar a los trabajadores a someterse a una situación de servidumbre o a permanecer en ella». En el informe se mencionaron ciertas medidas abusivas empleadas, entre ellas la alteración de las condiciones de trabajo con respecto a aquellas estipuladas en los contratos firmados antes de que los trabajadores salieran de su país de origen; la incautación y la retención de los documentos

Recuadro 2.5
Atrapados en situación de servidumbre: por una vía oculta y creciente del comercio mundial,
millones de personas caen en la trampa del trabajo forzoso
(Newsweek, 15 de abril de 2008)

Este es un nuevo capítulo de la historia de la globalización: una proporción creciente de la fuerza de trabajo migratoria atrapada en situaciones que rayan en la esclavitud. En comparación con las condiciones en que trabajan estos migrantes, la situación prevaleciente en las fábricas clandestinas parece a menudo relativamente benigna. Atraídos desde sus hogares por intermediarios con falsas promesas de mejores salarios, a menudo los trabajadores víctimas de la trata quedan atrapados en lugares cuyo idioma desconocen, con la carga de una deuda imposible de pagar y sin el pasaporte que necesitan para regresar a sus hogares. «En la forma antigua de la esclavitud, el amo era realmente tu dueño», dice René Ofreño, Director del Centro de Justicia Laboral de la Universidad de Filipinas en Manila. «Pero hoy en día, agentes de reclutamiento y empleadores legales trabajan juntos para engañar a los trabajadores, que, vulnerables y aislados en una cultura extraña, se ven obligados a aceptar condiciones durísimas. Es en ese contexto en el que existe actualmente el trabajo forzoso en forma endémica.»

de viaje; el confinamiento; la amenaza de uso de la fuerza física, y la retención de salarios. Se observó además que, dados los altos costos de transacción que entrañaba trabajar en el extranjero, los trabajadores migrantes podían volverse muy vulnerables a la servidumbre por deudas. Estos costos o deudas, cuando son excesivos y se suman a las prácticas de explotación utilizadas por agentes de colocación o empleadores inescrupulosos en el país de destino, se transforman en una forma de servidumbre por deudas.

105. En el informe de 2007 del Departamento de Estado se ahondó en este análisis y se estudiaron los vínculos existentes entre las leyes de patrocinio y el trabajo forzoso. Se examinaron las formas en que algunos patrocinadores de los países de destino hacen un uso indebido de la ley, por ejemplo, amenazando a los trabajadores con la cárcel si intentan quejarse por las condiciones abusivas o la falta de pago de los salarios por períodos prolongados. En el último informe, de 2008, se señalan distintas estrategias que pueden aplicar tanto los países de origen como los de destino para combatir la trata de trabajadores migrantes transnacionales, y se exhorta a los gobiernos a «colaborar con la OIT, en vista de su mandato de eliminar el trabajo forzoso u obligatorio». Las estrategias propuestas abarcan el reclutamiento en los países de origen y en los de destino, los convenios de trabajo bilaterales o multilaterales y la identificación de las víctimas y sus denuncias, así como las medidas para evitar el uso indebido del ordenamiento jurídico en los países de destino.

106. ¿Cómo ha respondido la OIT a estas preocupaciones? Lo ha hecho de varias maneras, aunando

los esfuerzos que realiza mediante sus programas sobre gestión de la migración, trabajo forzoso y aplicación de normas. En primer lugar, llevó a cabo un estudio de investigación sobre la forma en que estos sistemas funcionan en la práctica en distintas partes del mundo. Se investigó el funcionamiento de las agencias privadas y los sistemas de reclutamiento en diversas regiones y países, incluidos la Federación de Rusia y países del Asia Central y del Cáucaso. También se hicieron estudios por encargo en Bangladesh, India y Pakistán para examinar principalmente la experiencia de trabajadores de esos países contratados para trabajar temporalmente en Estados del Golfo. Algunas conclusiones se expusieron en el Foro del Golfo sobre contratación de mano de obra temporal, celebrado en Abu Dhabi (Emiratos Arabes Unidos) a principios de 2008²⁸. En segundo lugar, se han organizado amplias actividades de fortalecimiento de la capacidad para funcionarios públicos, incluidos los inspectores del trabajo, así como para empleadores y sindicatos. Buen ejemplo de ello es el programa que se lleva a cabo en Jordania y que se emprendió en respuesta a alegaciones según las cuales trabajadores migrantes asiáticos habían sido sometidos al trabajo forzoso y a la trata en industrias de exportación. Se ha prestado asistencia al Gobierno para que prepare una nueva ley sobre la trata, modifique su Código del Trabajo y constituya una comisión interministerial sobre la trata. En octubre de 2008 esta comisión convino en establecer una dependencia conjunta que combinara el poder de hacer ejecutar la ley de los inspectores del trabajo y de los funcionarios de seguridad pública para facilitar la investigación de los delitos de

28. R. Plant: *Temporary contract labour in the Gulf States: Perspectives from two countries of origin*, documento presentado en el Foro del Golfo sobre contratación de mano de obra temporal, Abu Dhabi, 23 y 24 de enero de 2008.

trata y su remisión a las autoridades judiciales. La OIT también ha analizado estos temas con inspectores del trabajo, funcionarios de relaciones exteriores y funcionarios de seguridad pública en otros países de origen y de destino de trabajadores contratados temporalmente, como China, varios Estados del Golfo, Estados Unidos y Viet Nam. También ha procedido a un examen teórico y detallado de los problemas planteados. El grado de conocimiento de estas cuestiones puede resumirse, a la luz de los instrumentos de la OIT relativos al trabajo forzoso y otros temas conexos, de la manera que se expone a continuación.

Honorarios por servicios de reclutamiento y colocación

107. El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), establece el principio básico de que las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa. En interés de los trabajadores afectados, la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, podrá autorizar excepciones a este principio respecto de determinadas categorías de trabajadores, así como de determinados servicios prestados por las agencias de empleo privadas.

108. En algunas regiones, del diálogo entre los gobiernos y otras partes interesadas han surgido directrices más detalladas. Cabe citar como ejemplo las directrices recomendadas para la política de reclutamiento que se aplica en la subregión del Gran Mekong, negociadas con diversas partes interesadas en el marco de la Iniciativa ministerial coordinada contra la trata (véase el recuadro 2.6).

109. Cabe destacar, como hecho importante, que la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT) reconoce en su propio código de prácticas el principio del respeto de la prestación gratuita de servicios a las personas que buscan empleo. La CIETT también ha asumido compromisos concretos con miras a prevenir la trata de personas.

110. En la práctica, muchos migrantes pagan honorarios de colocación que pueden ser muy altos en comparación con los ingresos que esperan obtener. En un estudio realizado en 2005 por la ONG estadounidense Verité, principalmente sobre la base de entrevistas a migrantes que habían regresado de cuatro países asiáticos, se determinó que, si bien el límite fijado legalmente a los honorarios era por lo general de

un mes de sueldo, los honorarios efectivamente abonados oscilaban entre 1,8 y 4,8 meses de sueldo. Para financiar estos honorarios, generalmente se obtenían préstamos de distintas fuentes. Dado que los intereses ascendían a veces hasta el 60 por ciento, podía llevar de diez meses a tres años pagar esos préstamos²⁹.

111. En la labor de investigación realizada por la OIT en 2007 en Bangladesh y Pakistán con migrantes que habían regresado de los Estados del Golfo se llegó a la conclusión de que la experiencia de la mayoría de los migrantes había sido positiva, pero también se determinó que el alto costo de la migración la estaba tornando menos lucrativa para los trabajadores. En Bangladesh, mientras que el costo medio ascendía a unos 1.400 dólares de los Estados Unidos para los hombres y la mitad de ese importe para las mujeres, el costo total de la migración había aumentado más del 130 por ciento entre 2000 y 2007 y, por lo general, ese encarecimiento no había sido compensado por un aumento de los ingresos. En el Pakistán el costo medio total para las personas empleadas en el exterior ascendía a unos 1.000 dólares de los Estados Unidos, cifra más de once veces superior al límite máximo fijado por el Gobierno del Pakistán. La mayoría de los migrantes pakistaníes pagaban todos los honorarios por adelantado, y aproximadamente la mitad de ellos financiaban los gastos de migración con sus propios ahorros.

Vías y mecanismos de reclutamiento

112. Mientras algunas personas en busca de empleo recurren a agencias de reclutamiento autorizadas para que les consigan trabajo en partes distantes de su propio país o en el exterior, otras muchas no lo hacen. El reclutamiento inicial se hace comúnmente por conducto de agentes de poca envergadura. La función de esos intermediarios puede variar, dependiendo de que haya o no libertad de circulación de la mano de obra o requisitos de visado. Las personas en busca de empleo de los países de Asia Central no necesitan visado para trabajar en la Federación de Rusia, pero deben registrarse para poder residir y emplearse en ese país. En Tayikistán, por ejemplo, donde la corriente anual estimada de trabajadores migrantes supera el medio millón, las agencias de reclutamiento privadas colocan solamente unos pocos miles de trabajadores en empleos en el exterior. El reclutamiento y la colocación se llevan a cabo por conducto de una red de agentes informales, a menudo antiguos migrantes ellos mismos, con contactos

29. *Protecting overseas workers*, documento de investigación de Verité, diciembre de 2005.

Recuadro 2.6
Directrices emanadas de la iniciativa ministerial coordinada contra la trata para la subregión del Gran Mekong (honorarios por servicios de reclutamiento)

- Los gobiernos y las agencias de colocación deberían tratar de reducir al mínimo los gastos de reclutamiento y contratación de migrantes que deben ser sufragados por los trabajadores y los empleadores.
- Los honorarios de las agencias de colocación deberían ser pagados por los empleadores. Cuando ello no sea posible, los gobiernos deberían reglamentar los honorarios máximos que las agencias de colocación están autorizadas a cobrar a los trabajadores por sus servicios, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Las agencias de colocación deberían poner en conocimiento de los empleadores y de los trabajadores todos los gastos que se generarán, así como las condiciones del negocio, garantizando la transparencia en relación con los costos (por ejemplo, los gastos vinculados a la documentación, etc.) y los honorarios por el servicio de reclutamiento.
- Los gobiernos deberían reglamentar y supervisar la forma en que las agencias de colocación pueden descontar sus honorarios del sueldo de los trabajadores.
- Los empleadores y las agencias de colocación deberían obtener el consentimiento escrito de los trabajadores para que se les descuente dinero del sueldo, y asegurarse de que los trabajadores tengan siempre pleno acceso a sus cuentas de ahorro.
- Se debería exigir a los empleadores o a las agencias de colocación que administran los descuentos salariales de los trabajadores que les expidan un estado de cuenta escrito, en el que se detalle el sueldo bruto y todos los descuentos.
- Los gobiernos deberían promover la creación de mecanismos de crédito por los gobiernos, las instituciones financieras u otras organizaciones, para otorgar préstamos con bajas tasas de interés a los trabajadores que no tengan recursos para pagar los honorarios de las agencias de colocación.

entre los empleadores rusos. A cambio de una serie de servicios, incluidos el registro y el contacto con los empleadores, los migrantes pueden pagar al intermediario una suma equivalente a la mitad de su sueldo durante los primeros meses. Una encuesta realizada en la Federación de Rusia, que abarcó a grupos considerados vulnerables a la trata, como los trabajadores migrantes, reveló que el 90 por ciento de los migrantes buscan trabajo a través de redes informales, mientras que los que recurren a agencias públicas o privadas no superan el 5 por ciento.

113. En Asia Meridional existen «subagentes» que trabajan comúnmente bajo la égida de agencias más grandes, reconocidas oficialmente. Los agentes de reclutamiento locales pueden limitarse a enviar al trabajador a la agencia más grande, a cambio de una comisión, o bien pueden prestar también otros servicios, como la obtención de pasaportes y documentos de identidad, visados y otros permisos. En la India, los subcontratistas de mano de obra operan en un mercado de trabajo mayormente informal dentro del país, y la OIT estima que hasta la mitad de las personas que migran al exterior recurren a agentes no registrados. En Bangladesh, Indonesia y Pakistán los migrantes usan una combinación de canales

que incluyen redes familiares, agencias de reclutamiento registradas y gran número de intermediarios laborales informales o «subagentes». Estos últimos pueden reclutar a los trabajadores en nombre de agencias autorizadas, a pesar de las normas nacionales que lo prohíben. Pero también pueden llevar a cabo sus propias actividades de reclutamiento a instancia de empleadores de determinados países de destino, junto con otros servicios como la obtención de visados y pasajes. Muchos de estos mecanismos escapan al control de las agencias oficiales responsables de la protección de los trabajadores migrantes en los países de origen.

114. Un estudio de la OIT establece en China una distinción entre los trabajadores organizados que migran por vías legales, y los que usan intermediarios o canales individuales. Las empresas privadas participan cada vez más en la exportación de mano de obra. Pese a que el Gobierno ha tomado medidas claras para ejercer mayor control sobre la colocación de trabajadores en el exterior, prohibiendo el cobro de honorarios de reclutamiento a los trabajadores y dictando normas eficaces para hacer respetar esa prohibición, la proliferación de agencias pequeñas y medianas a nivel regional dificulta el ejercicio de una supervisión adecuada.

Contratos de trabajo

115. Muchos trabajadores temporeros y migrantes nunca firman contratos escritos, sino que confían en los acuerdos verbales que celebran con quienes los reclutan. En Bangladesh, una encuesta de migrantes transfronterizos³⁰ reveló que el 90 por ciento de las personas interrogadas no había recibido un contrato escrito antes de migrar, con independencia del tipo de visado que necesitase. En el Pakistán³¹ más del 60 por ciento de los que migraban con el apoyo de amigos o parientes, y más del 20 por ciento de los que migraban con un visado directo, sólo tenían un contrato verbal. Otros migrantes firmaban contratos pero no se les permitía quedarse con ellos, o recibían contratos en un idioma que no entendían.

116. Al llegar a los países de destino, los migrantes descubren en muchos casos que los empleos y las condiciones de trabajo difieren sustancialmente de los estipulados en sus contratos de trabajo originales, ya sean éstos escritos o verbales. Según una encuesta realizada en la India sobre migrantes que habían regresado al país³², en casi el 12 por ciento de los casos los empleadores habían pretendido que aplicaban contratos totalmente nuevos. La imposición había sido mayor, casi en la quinta parte de los encuestados, en el caso de los que habían migrado por conducto de agencias de reclutamiento. Una encuesta realizada en el Pakistán³³ muestra otras modalidades diferentes de firma de contratos nuevos a la llegada de los trabajadores a los países de destino en la región del Golfo. En el primer caso, se prepara un contrato nuevo con condiciones claras para que sea firmado por los migrantes. En el segundo caso, al momento de pagarse el primer sueldo, se entrega a los migrantes un contrato y otros documentos para que los firmen, pero la mayoría de los trabajadores desconoce su contenido. Por lo general, se estima que la remuneración prevista en los contratos nuevos es un 10 por ciento inferior a la estipulada en los contratos originales firmados en el Pakistán.

117. También ha habido casos extremos de contratación fraudulenta, con consecuencias humanas trágicas. En un caso muy sonado, un grupo de trabajadores nepaleses fueron contratados inicialmente en 2004 en el entendido de que trabajarían como

personal de cocina en Jordania, pero les quitaron los pasaportes y los enviaron al Iraq, donde todos salvo uno de los trabajadores fueron posteriormente secuestrados y asesinados. Si bien tales casos son excepcionales, constituyen un claro motivo por el cual deben tomarse firmes medidas de salvaguarda contra las prácticas fraudulentas.

Evitar las restricciones y la coacción

118. Las prácticas coactivas pueden comenzar en el propio país de origen. En algunos países de Asia las agencias de reclutamiento mantienen «centros de retención» o campos de entrenamiento, donde alojan a los posibles migrantes entre el momento de su reclutamiento y su traslado al exterior. Ha habido denuncias de restricciones a la libertad de circulación de las personas retenidas en esos centros, a menudo mujeres que se preparan para el servicio doméstico en el extranjero. En Indonesia, por ejemplo, las trabajadoras domésticas migrantes suelen pasar hasta seis meses o más en esos centros de retención, donde a veces se ven obligadas a trabajar a cambio de una paga mínima o sin remuneración alguna. Al parecer, las agencias, que incurren en gastos al tener que pagar a los intermediarios informales que llevan a cabo el reclutamiento inicial, y que no cobrarán sus honorarios hasta que la trabajadora doméstica haya sido colocada en un empleo en el exterior, imponen esas restricciones para evitar que su inversión les ocasiona pérdidas.

119. En los países de destino la información acerca de las condiciones imperantes en la práctica suele ser fragmentada. Se han dado ejemplos de restricciones y coacción en el marco de distintos tipos de acuerdos de trabajo temporal. Muchas veces resulta difícil deslindar las prácticas lícitas de las que no lo son, porque las agencias legalmente registradas pueden incurrir en prácticas inescrupulosas, al margen de la ley. Además, resulta sorprendente el número de países que han experimentado algún tipo de problemas con sus mecanismos y el programa especial de importación de trabajadores temporeros. Incluso en los casos en que los planes oficiales se rigen por leyes y reglamentos, se han documentado prácticas abusivas

30. R. Afsar: *Unravelling the vicious cycle of labour recruitment: Migration from Bangladesh to Gulf countries*. Trabajo de investigación de la OIT, 2008. Inédito.

31. G. M. Arif: *Recruitment of Pakistani workers for overseas employment: Mechanisms, exploitations and vulnerabilities*. Pakistan Institute for Development Economics. Trabajo de investigación de la OIT, 2008. Inédito.

32. S. Rajan, V. Varghese y M. Jayakumar: *Overseas recruitment practices in India*, Research Unit on International Migration, Centre for Development Studies (CDS), Thiruvananthapuram, Ministerio de Asuntos Exteriores de la India (MOIA), Gobierno de la India, 2009.

33. G. M. Arif, *op. cit.*

de las agencias que proporcionan los trabajadores a los empleadores.

120. Puede ser difícil determinar con exactitud la relación existente entre los agentes que se ocupan principalmente del reclutamiento y el traslado de los trabajadores al país de destino, la colocación de éstos en un puesto de trabajo en el país de destino, por una parte, y el empleo efectivo de los trabajadores contratados, por otra. Un estudio independiente de un plan especial de visado para migrantes temporeros que llevó a cabo el Gobierno de Australia en 2008 puso de relieve algunos de los dilemas³⁴. Se descubrió, por ejemplo, que los agentes de migración pueden cobrar tarifas elevadas en el exterior, que a menudo se pagan en el exterior, de las que el empleador puede no llegar a enterarse nunca. También se detectaron numerosos casos de engaño cometido por esos agentes, como cobrarles tanto a los empleadores como a los empleados tarifas excesivas por la renovación de visados que aún estaban vigentes. Se determinaron también otras formas en que los empleadores, que pueden haber incurrido personalmente en cuantiosos gastos para patrocinar a los titulares de esos visados, pueden a su vez repercutir esos costos en los trabajadores, descontándolos del salario en cuotas periódicas. En esos casos, el estudio fue remitido a un grupo de consulta integrado por representantes de los gobiernos estatales, grupos del sector comercial e industrial y sindicatos, para que prestara asesoramiento sobre las reformas futuras.

121. En los Estados Unidos existe un programa que permite a los empleadores traer trabajadores extranjeros al país con visados temporales de corto plazo, cuando no pueden encontrar trabajadores nacionales para realizar las tareas inherentes a los empleos disponibles³⁵. Los empleadores han utilizado agencias privadas ubicadas en Centroamérica y otras regiones, sobre cuyas actividades ejercen poca o ninguna supervisión. En casos extremos, el trato que han recibido esos migrantes ha dado lugar a acciones judiciales. En respuesta a ello, en 2007 se presentó al Congreso de los Estados Unidos un proyecto de ley que exigía que se informara de las condiciones de trabajo con claridad y precisión a los trabajadores contratados, prohibía el cobro de honorarios de reclutamiento a los trabajadores y preveía medidas para hacer cumplir efectivamente sus disposiciones.

122. Los sistemas de patrocinio otorgan al patrocinador que posee el visado de trabajo un grado de control significativo sobre el trabajador. Un problema que se ha planteado es el comercio ilícito de esos visados, que suscita cierta preocupación en los Estados del Golfo, por ejemplo. Algunos empleadores participan directamente en este negocio; otros tercerizan la actividad de reclutamiento asignándola a empresas de colocación de trabajadores, las cuales venden a su vez los visados a las agencias de reclutamiento ubicadas en los países de origen. Los costos se trasladan a los eventuales migrantes, lo cual infla los gastos de obtención de los visados.

123. En cualquier situación nacional es necesario evaluar con cuidado qué aspectos de una relación de contratación y trabajo encierran elementos de coacción. Decir que el trabajo forzoso predomina principalmente en las actividades ilícitas, y afirmar que las actividades lícitas están necesariamente desprovistas de coacción equivaldría a simplificar demasiado la realidad. En China, por ejemplo, donde las sumas que se pagan a los agentes de reclutamiento suelen ser las más altas del mundo, gran parte de la bibliografía sobre migración de chinos subraya el carácter estrictamente voluntario y consensual del proceso³⁶. Pese a las tarifas astronómicas que generan un fuerte endeudamiento al término de un período de tiempo establecido, esta práctica se percibe a menudo como fruto de una elección racional en la que la coacción abierta tiene apenas trascendencia.

124. También es importante determinar la forma en que se suelen reembolsar dichas deudas. En muchos casos, los trabajadores migrantes realizan el pago en efectivo a los agentes de reclutamiento antes de migrar, con cargo a sus propios ahorros, vendiendo bienes y otros activos y tomando dinero prestado de sus familiares y otras personas. En otros casos, la devolución de los anticipos puede hacerse mediante descuentos del sueldo.

125. Con respecto al monto medio y la forma de pago de las sumas adeudadas y la identidad de los receptores de los pagos, sólo se dispone de información dispersa de algunos países. En Indonesia, por ejemplo, los trabajadores domésticos alojados en centros de retención dentro de Indonesia firman antes de la partida documentos en los que expresan su consentimiento para que el empleador abone directamente a

34. Visa Subclass 457 Integrity Review, por Barbara Duggan, Ministerio de Inmigración y Ciudadanía, Gobierno de Australia, Canberra, octubre de 2008.

35. El Programa H-2, iniciado en 1986, tiene dos componentes, a saber: el Programa Agrícola H-2A y el Programa No Agrícola H-2B. Los trabajadores provienen principalmente de México y, en segundo lugar de Guatemala y Jamaica.

36. Véase, por ejemplo, S. X. Zhang: *Chinese human smuggling operations: Families, social networks and cultural imperatives*, Palo Alto, California, Stanford University Press, 2008.

la agencia de reclutamiento las sumas que se les descuentarán del salario durante los primeros meses de trabajo. Los pagos pueden destinarse a saldar deudas por concepto de una amplia gama de costos de transacción, entre ellos, la comisión del intermediario laboral, el alojamiento y la comida en el centro de retención, gastos de capacitación, exámenes médicos, pasaportes y documentos de identidad, recomendaciones de la Oficina de Empleo, suministro del contrato de trabajo, servicios de gestión de exenciones tributarias, seguros, administración de los pasajes antes de la partida y cuotas conexas. Los descuentos varían según el nivel de capacitación del trabajador doméstico y el salario esperado. En el caso de los trabajadores menos calificados y contratados por primera vez, se les puede llegar a descontar hasta el 90 por ciento del salario durante los primeros cinco meses de trabajo en el exterior para cubrir los honorarios de la agencia. Además, en los casos en que las agencias de reclutamiento reciben anticipos de los posibles empleadores y también de los migrantes, es una práctica común que los empleadores trasladen también esos gastos a los trabajadores domésticos, descontándoselos del salario.

126. En los estudios que sobre estas cuestiones se realicen en el futuro será importante lograr una comprensión más sistemática de los diversos honorarios o tarifas que cobran tanto los órganos administrativos como los agentes privados de reclutamiento; la relación existente entre esos honorarios y los ingresos que se prevé obtener, incluido el salario mínimo; los métodos de pago de tales honorarios, incluidas las deducciones del sueldo, y la forma en que los gobiernos vigilan estos procesos para proporcionar garantías contra los abusos.

Desafíos futuros

127. Resulta cada vez más evidente que muchos mecanismos actuales de reclutamiento de trabajadores temporeros adolecen de graves deficiencias. Ello es en parte imputable a las lagunas que existen en las leyes laborales vigentes, las cuales no definen las responsabilidades respectivas de los agentes de reclutamiento y los empleadores finales en cuanto a ofrecer garantías contra las prácticas abusivas como el trabajo forzoso. También se dan muchos casos en los que existe una reglamentación detallada sobre el

cobro de honorarios pero que sencillamente no se aplica, y en la práctica los trabajadores pueden llegar a pagar sumas nueve o más veces superiores al monto máximo autorizado por las leyes y los reglamentos nacionales.

128. Se han tomado algunas medidas de ejecución efectiva de las leyes de lucha contra prácticas fraudulentas o abusivas, y se ha pedido también que se refuercen las estructuras pertinentes. Sin embargo, en la mayoría de los casos se necesita saber más claramente cuál es la situación de la legislación nacional, antes de que se puedan tomar medidas más enérgicas para hacer respetar las leyes.

129. En los casos más graves puede resultar necesario aplicar la legislación penal, e imponer penas severas. Sin embargo, antes de formular leyes y de tomar medidas para hacerlas cumplir estrictamente, es esencial que se llegue a un consenso en cuanto a lo que son o no prácticas aceptables, mediante consultas entre los gobiernos y los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estos son también problemas determinantes, aunque difíciles, para los interlocutores sociales, que apuntan no solamente a evitar el trabajo forzoso en las transacciones comerciales y en las cadenas de suministro, sino también a contribuir a la creación de un marco reglamentario que concilie el rendimiento comercial con la protección de los derechos de los trabajadores y los derechos humanos fundamentales.

130. Las normas de la OIT relativas al trabajo forzoso proporcionan a veces indicadores para orientar las medidas de ejecución efectiva de las políticas y de las leyes. En fechas muy recientes, en 2007, la Comisión de Expertos de la OIT aclaró su posición con respecto a la coacción indirecta a la que pueden ser sometidos, en particular, los trabajadores migrantes³⁷. En algunos de los casos mencionados *supra*, la coacción se ejerció sin ambigüedades, aunque no suele ser ésta la norma. El panorama global parece caracterizarse por una diversidad de agentes que aplican estrategias creativas, a menudo al margen de la ley, para extraer grandes cantidades de dinero de una fuerza de trabajo vulnerable.

131. La única forma de determinar si en un caso en particular concurren los elementos constitutivos del delito de trabajo forzoso es mediante juicios nacionales y sentencias judiciales, una vez establecido algún marco jurídico que permita detectar los abusos. Estas cuestiones se abordan en el capítulo siguiente, donde

37. Como explicó la Comisión de Expertos, una imposición externa o una coacción indirecta que coarte la libertad de un trabajador de ofrecerse voluntariamente puede resultar no sólo de una disposición dimanante de las autoridades, como un instrumento reglamentario, sino también de prácticas adoptadas por empleadores, como, por ejemplo, «cuando los trabajadores migrantes son inducidos a engaño y, víctimas de falsas promesas, se les retienen los documentos de identidad o se les obliga a permanecer a disposición de un empleador; estas prácticas constituyen una clara violación del Convenio sobre el trabajo forzoso». Estudio general de 2007, párrafo 39.

se examinan las funciones respectivas de la justicia penal y la justicia laboral.

132. El camino pasa por la negociación en el marco de un diálogo social tripartito de medidas programáticas apropiadas, que posiblemente incluyan nuevas normas reglamentarias y mecanismos de vigilancia. En el Reino Unido, por ejemplo, fue el diálogo social lo que permitió alcanzar el consenso entre las distintas partes interesadas con respecto a la necesidad de autorizar agencias de empleo («gangmasters») en los sectores de la agricultura y el marisqueo. La iniciativa australiana reciente de crear un grupo consultivo tripartito sobre su programa de visados para trabajadores temporeros ya ha sido mencionada en este informe. En un plano más general, también ha habido un diálogo importante entre los empleadores y los sindicatos. En noviembre de 2008 el sindicato global Union Network International (UNI) y los miembros empresariales del CIETT – entre ellos, compañías importantes como Adecco, Kelly Services y Manpower – entablaron un diálogo social mundial a fin de lograr condiciones justas para el sector de las agencias de colocación de trabajadores temporeros, entre otras cosas para evitar la competencia desleal de las agencias fraudulentas y combatir la trata de personas. Ambas partes se mostraron partidarias de que se creara un marco reglamentario apropiado para el sector.

133. Un diálogo informado sobre políticas como el indicado, respaldado por una evaluación rigurosa tanto de la forma en que funcionan en la práctica estos sistemas de contratación de mano de obra como de la opinión de todas las partes intervinientes en la relación laboral, generará condiciones favorables para mejorar la orientación general sobre cuestiones tan polémicas como el cobro de tarifas excesivas, que es una de las causas principales de muchos de los problemas con que hoy tropiezan los trabajadores vulnerables.

Gente de mar y pescadores

134. Están saliendo a la luz nuevas pruebas de que la gente de mar y los pescadores pueden estar particularmente expuestos al riesgo de convertirse en víctimas del trabajo forzoso y de la trata. En diciembre de 2007 una publicación universitaria preparada en Italia se dedicó al tema de «Los trabajadores forzosos del mar», y se centraba en la situación de colectivos vulnerables que hasta entonces no habían sido objeto

de una atención sistemática³⁸. El aislamiento y las circunstancias de confinamiento de este colectivo, sumados a las dificultades que con frecuencia existen para determinar las responsabilidades jurídicas en relación con las tripulaciones, pueden hacerlo particularmente vulnerable.

135. Se ha informado de casos en que se ha recurrido de manera deliberada al engaño y no se han pagado los salarios. En uno ellos, que denunciaron la CSI y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), un filipino estuvo varios meses sin cobrar su salario antes de ponerse en contacto con el sindicato. De una serie de investigaciones posteriores se desprende que, mientras los dueños iniciales del barco pretendían haberlo vendido a otra compañía que se negaba a cooperar con la ITF, en realidad es posible que no hubiera un verdadero cambio en la titularidad del buque. Este es un caso de engaño deliberado, en que el propietario no tenía la menor intención de pagar los salarios adeudados.

136. Ha habido numerosas denuncias de prácticas de trabajo forzoso con confinamiento físico en el sector pesquero de países asiáticos, particularmente en Tailandia. La CSI ha suministrado amplia información en nombre de su afiliado, el Sindicato de la Gente de Mar de Birmania (SUB), varios de cuyos miembros han denunciado prácticas de trabajo forzoso en buques tailandeses dedicados a la pesca de arrastre. Asimismo, un proyecto interinstitucional de las Naciones Unidas relativo a la trata de personas en la subregión del Gran Mekong (UNIAP) ha caracterizado esta situación como un caso de trata de personas³⁹. Los testimonios han hecho referencia a prácticas engañosas, ya sea en Myanmar o en la comunidad de migrantes birmanos de Tailandia, en que el reclutamiento va seguido de restricciones a la libertad de circulación mediante confinamiento físico en locales vigilados. Se toman fotos para pasaporte y se preparan documentos de identidad falsos en los que los trabajadores birmanos aparecen como nacionales de Tailandia. Dado que en el registro figuran nombres diferentes, esta práctica permite más tarde a los propietarios de los buques negar que esas personas hayan trabajado para ellos. Las comisiones que cobran los agentes de reclutamiento, que son luego descontadas de los salarios, pueden llegar al triple de la suma inicialmente acordada.

137. Según un estudio realizado en 2007 por el Centro de Solidaridad⁴⁰ radicado en los Estados Unidos, los nacionales tailandeses de las zonas rurales también

38. V. Zanin: *I Forzati del Mare*, Roma, Carocci editore, 2007.

39. *Ibid.*, pág. 1.

40. *Justice for all*, Solidarity Center, Tailandia, diciembre de 2007, pág. 109.

pueden ser víctimas de la trata para ser sometidos al trabajo forzoso en el sector de la pesca. En el informe, que cita fuentes gubernamentales, se alega que es posible que haya más de 10.000 trabajadores atrapados en esos buques pesqueros⁴¹. En un caso extremo documentado por la ITF⁴², 39 pescadores birmanos murieron de inanición tras haber sido abandonados sin agua ni alimentos durante más de dos meses.

138. Se ha informado de casos similares de coacción en buques pesqueros en aguas europeas. La FSI cita el caso de unos pescadores indonesios que pagaron cada uno una comisión de 500 dólares de los Estados Unidos a una agencia de reclutamiento para trabajar en un buque de propiedad de una empresa española, y que luego recibieron menos de la tercera parte del salario que les habían ofrecido inicialmente⁴³. Los informes de esta índole parecen indicar que es necesario realizar una investigación más sistemática de los mecanismos de reclutamiento y colocación de la gente de mar en todo el mundo, incluidas las restricciones que se aplican en la práctica a su derecho de dejar el buque, y las multas o sanciones en las que pueden incurrir si tratan de abandonar el buque tras descubrir que han sido engañados o que han sido objeto de prácticas de empleo abusivas.

Trabajadores domésticos

139. Los trabajadores domésticos, sobre todo las mujeres, son otro colectivo particularmente expuesto al riesgo de ser sometido al trabajo forzoso debido a su situación de aislamiento en residencias particulares, y también porque en muchos casos no está protegido por la legislación laboral nacional. Si bien los trabajadores domésticos migrantes pueden ser los más vulnerables, ya que suelen encontrarse a miles de kilómetros de sus comunidades y redes de origen, también pueden verse expuestos al trabajo forzoso dentro de sus propios países. En marzo de 2008, el Consejo de Administración de la OIT tomó la decisión histórica de incluir el tema del trabajo decente para los trabajadores domésticos en el programa de la reunión de 2010 de su Conferencia. Con miras a esas deliberaciones, a continuación se examinan algunas de las circunstancias en las que los trabajadores domésticos pueden verse expuestos al trabajo forzoso, así como ejemplos recientes de medidas correctivas que

se han adoptado tanto en el ámbito jurídico como en la práctica.

140. En su Informe global de 2007 sobre la eliminación de la discriminación en el trabajo, la OIT puso de relieve la «doble carga» que soportan las trabajadoras migrantes, especialmente las trabajadoras domésticas. Si bien reconoce que las condiciones de trabajo varían mucho, señala que estas trabajadoras son «especialmente vulnerables a la discriminación, la explotación y los abusos de todo tipo, incluidos el acoso, la violencia de los empleadores y la coacción de las agencias de empleo, el trabajo forzoso, salarios bajos y una cobertura social insuficiente»⁴⁴. Una publicación de 2006 de una organización no gubernamental presentó un panorama amplio de las prácticas abusivas, entre ellas, el trabajo forzoso y la trata, a que son sometidos los trabajadores domésticos. El informe, que en parte se tuvo en cuenta en la labor de investigación de la OIT, se basa en estudios de casos de países de África, Asia, América Latina y Oriente Medio, así como de los Estados Unidos⁴⁵. Las conclusiones se refieren a los temas siguientes: principales abusos de carácter delictivo cometidos contra todos los trabajadores domésticos; principales abusos laborales cometidos contra todos los trabajadores domésticos y su exclusión de la legislación laboral, y problemas que afectan concretamente a los niños empleados como trabajadores domésticos y a los trabajadores migrantes, respectivamente. Los abusos de carácter delictivo abarcan los abusos psicológicos y físicos, la privación de alimentos, el acoso sexual y la agresión sexual. Los abusos laborales vinculados a la exclusión de la legislación laboral comprenden la explotación salarial (como la falta de pago de salarios, la retención de salarios y el no pago de horas extraordinarias); horarios prolongados y mucho trabajo pesado; días de descanso, atención médica y licencia de maternidad insuficientes; condiciones de vida precarias y cuestiones relacionadas con la rescisión de los contratos. Se formulan algunas recomendaciones útiles para los ministerios de trabajo, que complementan las relativas a la aplicación de la legislación penal. Dichos ministerios podrían, por ejemplo: recopilar datos sobre los trabajadores domésticos en las encuestas relativas a la fuerza de trabajo, en particular datos sobre las demandas laborales y los juicios penales que involucren a trabajadores domésticos; crear y publicitar mecanismos accesibles de presentación de

41. *Justice for all*, Solidarity Center, Tailandia, diciembre de 2007, pág. 109.

42. Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF): *Seafarers' Bulletin*, núm. 22/2008.

43. *Ibid.*

44. OIT: *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2007, pág. 35.

45. Human Rights Watch: *Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the world*, julio de 2006.

denuncias para los trabajadores domésticos; ampliar las potestades de los inspectores del trabajo para que puedan investigar las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos en residencias particulares, y aprobar normas reglamentarias para supervisar las prácticas de reclutamiento y los centros de capacitación de mano de obra, previendo sanciones para quienes cometan abusos.

141. También ha habido sin embargo ejemplos de buenas prácticas, a medida que los gobiernos toman mayor conciencia de la necesidad de proteger a sus trabajadores domésticos de las peores formas de abuso. En América Latina, Argentina y Uruguay han otorgado a sus inspectores del trabajo la facultad de entrar en residencias particulares. En Bolivia y Perú se han promulgado leyes especiales sobre el servicio doméstico. En Asia, la legislación laboral de Hong Kong protege a los trabajadores domésticos, mientras que Singapur ha aumentado las penas aplicables a determinados delitos si éstos se cometen contra trabajadores domésticos. Filipinas ha tomado medidas para garantizar los derechos de sus trabajadores domésticos empleados en el exterior, por ejemplo mediante un contrato tipo que prevé un día de descanso semanal y normas que exigen que los empleadores asuman la mayor parte de los gastos de reclutamiento y colocación.

142. Sin embargo, en todas las regiones del mundo siguen apareciendo pruebas de la existencia de prácticas sumamente abusivas. En Europa, los grupos de apoyo de la sociedad civil han prestado especial atención a los trabajadores domésticos, en particular los migrantes. La Comisión contra la Esclavitud Moderna (CEEM) de Francia ha prestado asistencia letrada y apoyo social a las domésticas migrantes, tanto niñas como mujeres. En el Reino Unido, la organización no gubernamental Kalayaan ha cooperado con el Congreso Sindical para prestar servicios similares de promoción y apoyo a los trabajadores domésticos migrantes, también documentando casos de abuso. En 2006, sobre la base de las declaraciones de unas 250 personas inscritas en la organización, Kalayaan calculó que el 70 por ciento de los trabajadores domésticos no tenían tiempo libre, el 62 por ciento no estaban autorizados a salir de la casa, el 26 por ciento había sido víctima de maltrato físico y el 72 por ciento de maltrato psicológico⁴⁶.

143. En el Oriente Medio y los Estados del Golfo, un Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la

trata de personas ha tenido en cuenta concretamente la situación de los trabajadores domésticos. En una visita a tres Estados del Golfo en noviembre de 2006 se detectaron muchas de las prácticas abusivas mencionadas *supra*, incluidas la incautación de pasaportes y otros documentos de identidad, restricciones a la libertad de circulación, la denegación de licencia, la falta de pago de salarios y horas extraordinarias, y horarios de trabajo prolongados. También se han adoptado políticas en respuesta a estos problemas en la región. Así pues, Jordania ha establecido un servicio especial de ayuda telefónica para los trabajadores domésticos migrantes, y los Emiratos Arabes Unidos han previsto sanciones penales contra los patrocinadores que abusen de su posición con respecto a los empleados domésticos. Del mismo modo, en los Estados Unidos, muchos de los juicios penales recientes relacionados con el trabajo forzoso han tenido que ver con abusos cometidos contra trabajadores domésticos.

144. La OIT, al centrar la atención en la protección de los trabajadores domésticos a escala mundial, puede basarse en la experiencia que ha adquirido en sus propias actividades operacionales. Durante varios años, un proyecto que se lleva a cabo en Asia Sudoriental para combatir el trabajo forzoso y la trata de trabajadores domésticos migrantes de Indonesia ha combinado la labor relativa a los marcos legislativos y de políticas, la concienciación y la promoción con servicios de extensión y reintegración. Un aspecto clave ha sido la combinación de las actividades de fomento de la capacidad en Indonesia con medidas paralelas en los lugares de destino en Hong Kong, China, Malasia y Singapur. El proyecto ha prestado un apoyo fundamental a los nuevos marcos legislativos y reglamentarios, así como a las ordenanzas locales. También ha animado a los sindicatos y a otros colectivos de apoyo a ayudar a los trabajadores domésticos indonesios que se encuentran en los países asiáticos de destino.

Los aspectos económicos del trabajo forzoso: medición de los costos de la coacción

145. En el último Informe global se estimó en 31.700 millones de dólares de los Estados Unidos el total de las ganancias ilícitamente obtenidas en un año de las personas víctimas de la trata y del trabajo forzoso⁴⁷. Una serie de investigaciones realizadas a la

46. Kalayaan y OXFAM: *The new bonded labour: The impact of proposed changes to the UK immigration system on migrant domestic workers*, junio de 2008.

47. OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe IB, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

sazón por la OIT indicaron que a escala mundial las ganancias obtenidas ilegalmente de los 8,1 millones de personas sometidas al trabajo forzoso en régimen de explotación económica, al margen de la industria del sexo, se cifraron en un total de 10.400 millones de dólares de los Estados Unidos⁴⁸. Es igualmente importante tratar esta cuestión, y para ello cabría preguntarse cuáles son, aparte de los costos generados en términos de sufrimiento humano, los costos que en términos financieros entraña la coacción para las personas sometidas al trabajo forzoso, es decir, cuánto dinero se «roba» a estas personas. Para responder a estas preguntas es preciso realizar una estimación del costo de oportunidad derivado del trabajo forzoso, es decir, una estimación de los ingresos dejados de percibir por las personas que están sometidas al trabajo forzoso en vez de estar sujetas a una relación de trabajo libre.

146. Salvo algunas excepciones, este tema ha brillado por su ausencia en las bibliografías relativas al trabajo forzoso y a la trata. De las investigaciones realizadas por la OIT en los últimos años se desprende que la pérdida de ingresos vinculada a la coacción puede imputarse a dos causas principales. La primera es el pago incompleto de los salarios. De hecho cabe aducir que la explotación económica es la principal razón por la que los empleadores recurren a la coacción. En la mayoría de los casos, la gente sometida al trabajo forzoso percibe salarios más bajos que los aplicados en el mercado, ya de por sí a veces insuficientes para asegurar una subsistencia mínimamente digna. El salario de las personas sometidas al trabajo forzoso suele ser objeto de deducciones artificiales impuestas por el empleador de manera discrecional. Así, por ejemplo, las víctimas pueden verse indebidamente obligadas a abonar los gastos de su alojamiento, que a menudo vienen ya en principio deducidos del salario anunciado en un principio a la víctima. Los trabajadores víctimas del trabajo en servidumbre, que reembolsan préstamos mediante el trabajo que realizan, se ven a veces obligados a aceptar deducciones en concepto de alimentos y alojamiento, por la que los empleadores les cobran precios superiores a los del mercado. Todas estas deducciones contribuyen a menguar todavía más los pagos netos efectuados a las personas sometidas al trabajo forzoso.

147. La indebida rebaja de los salarios por el empleador es a veces fruto del impago de las horas extraordinarias o de la realización de otros tipos de «trabajos excesivos» y mal remunerados. Las personas sometidas al trabajo forzoso trabajan las más de

las veces durante jornadas más largas y más días por semana que los trabajadores libres; a veces laboran hasta 16 horas diarias y siete días por semana. Las horas extraordinarias no se retribuyen según tasas superiores a las correspondientes a las horas de trabajo ordinarias. En el mejor de los casos, las personas sometidas al trabajo forzoso perciben su salario habitual por horas. Además de estar obligados a trabajar más horas cada día, «los trabajos excesivos» incluyen a veces el trabajo que efectúan miembros de la familia, como, por ejemplo, las esposas o los niños que contribuyen a la producción de bienes y servicios sin retribución a cambio. Todas estas formas de «trabajo excesivo», que en el mejor de los casos está mal retribuido, deberían tomarse en consideración a la hora de estimar el costo total que entraña la coacción.

148. La segunda fuente de pérdida de ingresos, principalmente en los casos de trata de seres humanos, reside en los costes financieros vinculados a la contratación. Los trabajadores migrantes que son víctimas de la trata y terminan siéndolo también del trabajo forzoso abonar a menudo una serie de gastos para su contratación, entre ellos, los pagos efectuados a las agencias de colocación o a los intermediarios, la financiación de una formación específica necesaria para poder ser admitidos en el país de destino, la adquisición de conocimientos lingüísticos o el pago del visado y del transporte. Si bien todos los trabajadores migrantes deben sufragar esos gastos para ser contratados, las investigaciones indican que existe una relación clara entre los importes gastados durante la contratación y la probabilidad de que la persona se convierta en víctima del trabajo forzoso.

149. Cabría preguntarse si es posible estimar el costo que a escala mundial entraña la coacción. Por ahora se dispone de datos relativamente fragmentarios y se necesita mucha más información al respecto para tener una idea clara y exacta de las proporciones que alcanza este costo. Sin contar a las víctimas de la explotación sexual con fines comerciales, pero teniendo en cuenta los demás sectores donde la incidencia del trabajo forzoso ha sido objeto de una documentación muy amplia, es posible calcular algunas cifras de referencia al respecto. Con base en la información disponible, se estima que el importe total en concepto de salarios impagados a las personas víctimas del trabajo forzoso se cifra en alrededor de 19.600 millones de dólares de los Estados Unidos. En el cuadro 2.2 (columna 3) que figura a continuación se presenta esta información desglosada por regiones. Las cifras se obtienen multiplicando el

48. P. Belser: *Forced labour and trafficking: Estimating the profits*, OIT, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, documento de trabajo núm. 42 de OIT Declaration, marzo de 2005.

Cuadro 2.2. Estimaciones del costo total derivado de la coacción (dólares estadounidenses)

	Número de víctimas en situación de explotación y sumisión al trabajo forzoso	Número de víctimas de la trata	Cifra total de salarios incompletos	Importe total de las tasas de reclutamiento	Costo total derivado de la coacción
Economías industrializadas	113.000	74.133	2.508.368.218	400.270.777	2.908.638.995
Economías en transición	61.500	59.096	648.682.323	42.675.823	691.358.145
Asia y el Pacífico	6.181.000	408.969	8.897.581.909	142.855.489	9.040.437.398
América Latina y el Caribe	995.500	217.470	3.390.199.770	212.396.124	3.602.595.894
Africa Subsahariana	537.500	112.444	1.494.276.640	16.994.438	1.511.271.079
Oriente Medio y Africa del Norte	229.000	203.029	2.658.911.483	551.719.286	3.210.630.769
Total	8.117.500	1.075.141	19.598.020.343	1.366.911.936	20.964.932.279

Nota: De los cálculos se ha excluido a las víctimas de la explotación sexual forzada con fines comerciales.

Recuadro 2.7 Metodología para estimar los costos derivados de la coacción

Al no haber desde 2005 estimaciones fiables recientes sobre el trabajo forzoso a escala regional, el número de víctimas indicado en estas estimaciones se ha calculado con base en los datos presentados en el Informe global de ese año, sumando el número de víctimas de la explotación forzada con fines económicos, además de la mitad del número de víctimas sometidas a formas de explotación heterogéneas o sin determinar.

El pago de los salarios indebidamente rebajados por el empleador en regiones determinadas se cifra partiendo de la suma del salario dejado de abonar para los principales sectores de actividad en que el trabajo forzoso es más probable, es decir, la agricultura, la industria y los servicios. En cada uno de ellos el pago se define como la diferencia entre la cuota correspondiente al valor total añadido por la fuerza de trabajo en el sector, por una parte, y los costes totales de esa mano de obra, por otra parte. Si se divide esta cifra por el número de trabajadores del sector de que se trate, se puede calcular el importe dejado de abonar por trabajador. En vista de que los datos económicos sobre el valor añadido y los costes de la mano de obra están disponibles a escala nacional, las cifras correspondientes a las regiones se calcularon sobre la base de dos o tres países por región. Cabe suponer que la distribución del trabajo forzoso entre los tres sectores de actividad de la región de que se trate puede extrapolarse a partir de la distribución general de los trabajadores de los países seleccionados. Las cifras regionales correspondientes a los salarios indebidamente rebajados por el empleador en cada sector se calculan multiplicando las cantidades salariales dejadas de pagar por trabajador en cada sector por el número de víctimas del trabajo forzoso en el sector o la región de que se trate.

Este método se basa en cuatro hipótesis fundamentales:

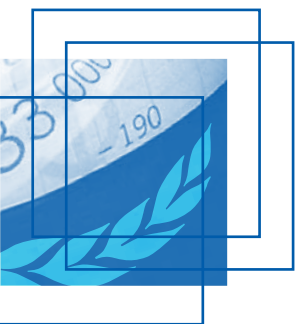
- Cabe derivar una estimación regional de una extrapolación de las cifras nacionales correspondientes a una muestra de países de la región de que se trate.
- En cada país seleccionado, la distribución de las víctimas del trabajo forzoso entre los distintos sectores de actividad puede derivarse de la distribución del volumen total de la fuerza de trabajo empleada.
- La cuota correspondiente a la mano de obra en la producción varió entre un tercio y hasta un 90 por ciento, según la región y el sector de actividad considerados.
- En cada país seleccionado, los costes laborales por trabajador en situación de trabajo forzoso equivalen en principio al 80 por ciento del salario mínimo aplicable en el país. Este porcentaje se basa en una serie de estudios casuísticos según los cuales las víctimas del trabajo forzoso reciben un importe inferior al salario mínimo legal.

Todas las suposiciones que anteceden pueden someterse a prueba y mejorarse en investigaciones posteriores, que se espera desemboquen en la obtención de datos más exactos.

número total de víctimas (indicado en la columna 1) por la media estimativa de los salarios indebidamente rebajados por el empleador en distintos sectores (esto es, el sector agrícola, el sector manufacturero, el sector de la construcción y el sector de los servicios). Dicha media se estima a su vez calculando la diferencia entre el abono efectivo de los salarios a las personas sometidas al trabajo forzoso y una estimación de lo que se debería haber abonado a estas personas atendiendo a las cifras de productividad laboral correspondiente a cada uno de esos sectores.

150. Además, se ha observado que las víctimas de la trata están obligadas a sufragar los gastos de contratación, que varían entre 150 dólares de los Estados

Unidos, para las regiones pobres, y una media superior a 5.000 dólares de los Estados Unidos para obtener un trabajo en los países industrializados (si bien en los casos más extremos esos importes pueden llegar a ser más de nueve veces superiores). Si estas cifras se multiplican por el número de víctimas de la trata en cada región (columna 2), se obtiene una cantidad global superior a 1.400 millones de dólares de los Estados Unidos. Si a ella se suman los ingresos dejados de percibir en concepto de salarios no abonados, cabe estimar que la coacción entraña para los trabajadores un coste total cifrable, a título indicativo, en alrededor de 21.000 millones de dólares de los Estados Unidos.



Capítulo 3

Acción a escala nacional contra el trabajo forzoso: el cometido de los gobiernos

Introducción

151. En este capítulo se aborda la función que cumplen los gobiernos en la dirección y la coordinación de la acción nacional contra el trabajo forzoso. En primer lugar, se analizan los enfoques básicos que sirven de guía a esa acción, tal como se reflejan en la legislación y las políticas nacionales. Más adelante, se examinan los mecanismos institucionales para la aplicación de esas leyes y políticas, y se analizan algunas experiencias recientes destinadas a lograr el cumplimiento de las leyes contra el trabajo forzoso y la trata de seres humanos. Por último, se analizan los planes de acción nacionales y se aborda finalmente el papel específico que pueden desempeñar las instituciones laborales, incluidas en términos generales la inspección del trabajo y la administración del trabajo, con el fin de fortalecer la acción de los Estados contra el trabajo forzoso.

152. En la presentación de las experiencias nacionales recientes es necesario reconocer algunos dilemas básicos. El trabajo forzoso y la trata de seres humanos son delitos graves, razón por la cual cabe suponer que las medidas que adopten los gobiernos con vistas a luchar contra esos delitos, al menos por lo que se refiere a las acciones judiciales, deben atenerse a lo que dispone el derecho penal. Por otra parte, cada día se comprende mejor que los actores del mundo del trabajo pueden ser un elemento importante de las respuestas legislativas y en materia de políticas, trátase del enjuiciamiento de los delincuentes, de la protección de las víctimas reales o potenciales, o de otras medidas preventivas para enfrentar las causas profundas del trabajo forzoso. En algunos países y jurisdicciones, la inspección del trabajo es parte integral de las actividades destinadas a luchar contra

delitos previstos en el derecho penal, que llevan a la aplicación de sanciones penales contra los infractores. En otros países la justicia laboral es independiente de la justicia penal, no aplicándose sanciones de índole penal. Por una parte, los inspectores del trabajo pueden estar motivados principalmente por el interés en garantizar condiciones de vida y de trabajo justas para los trabajadores, lo que puede incluir indemnización por cualquier agravio sufrido. Por otra parte, están facultados también para aplicar sanciones contra los empleadores abusivos, incluidas las multas o, en casos extremos, el cierre de empresas. En algunos países, como es el caso de Italia, existen también unidades especiales combinadas de la policía y de la inspección del trabajo que tienen competencia para imponer sanciones penales, laborales o administrativas, según sea el caso.

153. Una cosa está clara. A medida que los legisladores y los encargados de formular las políticas comprenden mejor el riesgo que representa en la economía privada la explotación del trabajo, incluido el trabajo forzoso, que afecta tanto a los trabajadores en el territorio nacional como a los que emigran al extranjero en condiciones precarias, se ha observado la aparición de una rica y variada respuesta en materia de políticas en lo tocante a la promulgación de leyes y a los mecanismos de aplicación. Si bien en muchos casos han estado impulsadas por la acción mundial contra la trata de seres humanos, esas respuestas también han estado motivadas, sobre todo en los países en desarrollo, por la necesidad de adaptar el concepto jurídico de trabajo forzoso para dar cuenta de nuevas formas de coacción durante un período de transición económica.

Enfoques en materia de legislación y formulación de políticas sobre el trabajo forzoso

154. En la actualidad, casi todos los países prohíben el trabajo forzoso; la prohibición puede estar contemplada en sus disposiciones constitucionales, en el Código Penal, en las leyes laborales o en otras disposiciones del derecho administrativo. Ello era de esperar, ya que los dos convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso han recibido una ratificación casi universal. Algunos países no hacen referencia explícita al «trabajo forzoso» como tal, y pueden emplear otros términos que reflejan la esencia del concepto. No obstante, ciertos temas han sido objeto de debate. Uno de ellos ha sido la gravedad relativa de los delitos cuando el trabajo forzoso contraviene tanto el Código Penal como la legislación laboral. Se debate también si la coacción y las condiciones de trabajo que no cumplen con los requisitos mínimos deben considerarse elemento esencial del delito de trata de seres humanos, trátase de explotación de trabajadores o de explotación sexual.

155. En los últimos años ha habido un aumento de las actividades en este sentido en muchos países, que han promulgado nuevas leyes contra la trata de seres humanos tras la entrada en vigor del Protocolo de Palermo contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos. En algunos casos, el delito concreto de trabajo forzoso está comprendido en esas leyes contra la trata de seres humanos. Como ejemplo cabe mencionar la legislación adoptada en los Estados Unidos en el año 2000, con sus enmiendas de 2005 y 2008, que introdujo un estatuto sobre el trabajo forzoso, allanando así el camino para un aumento sostenido en los últimos años de las actuaciones judiciales orientadas a luchar contra el trabajo forzoso¹. En otros casos, el punto de entrada conceptual para definir el delito de trata de seres humanos podría no ser la coacción en el sentido que tiene en los instrumentos de la OIT sobre el trabajo forzoso. En Bélgica y Francia, el delito de trata de seres humanos implica la imposición de condiciones de vida y de trabajo consideradas «contrarias a la dignidad humana». En Alemania en el Código Penal, enmendado en 2005, el nuevo delito de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral incluye los conceptos de condiciones similares a la esclavitud y de servidumbre por deudas. El nuevo artículo es aplicable solamente a los extranjeros, y un criterio del delito de trata de seres humanos con fines de explotación laboral es el pago de salarios muy inferiores a los que perciben los nacionales alemanes.

156. Otras legislaciones combinan los conceptos de coacción y de condiciones degradantes. Un ejemplo en este sentido lo tenemos en el Brasil, donde una enmienda del Código Penal adoptada en 2003 estableció el delito que consiste en «imponer a una persona condiciones similares a las de la esclavitud». Esto abarca acciones como el someter a una persona a trabajos forzados o a condiciones de trabajo penosas y degradantes, y también la restricción de la movilidad por razón de una deuda contraída en relación con los empleadores o sus representantes. Es posible también de pena de privación de libertad toda persona que confine a los trabajadores en el lugar de trabajo, impidiéndoles utilizar medios de transporte, reteniendo sus documentos de identidad o bienes personales, o empleando vigilancia manifiesta.

157. En otros casos, ha habido debates sobre los pagos anticipados y las circunstancias en que éstos pueden considerarse servidumbre por deudas y trabajo forzoso. Algunos países del sureste de Asia, como la India y el Pakistán, han adoptado legislación muy pormenorizada contra el «trabajo en servidumbre», así como reglamentos y normas de procedimiento para detectar su incidencia. Sin embargo, al parecer ha habido muy pocos juicios, a pesar de que se cree que la incidencia del trabajo en servidumbre está bastante generalizada en diferentes sectores económicos. Ello ha llevado recientemente a centrar la atención en la introducción de posibles enmiendas a las leyes existentes para eliminar las ambigüedades relativas a la diferencia entre las disposiciones realmente coercitivas, que merecen ser sancionadas por los tribunales, y los sistemas de préstamos y anticipos salariales basados en el consenso entre ambas partes de una relación de trabajo.

158. En China diferentes aspectos del trabajo forzoso están comprendidos tanto en su derecho penal como en la legislación laboral. La Ley del Trabajo de 1994 prohíbe expresamente el trabajo forzoso mediante el uso de violencia, amenazas, confinamiento ilegal y privación de la libertad personal. El Código Penal, enmendado en 2006, prevé sanciones para quienes obliguen a otras personas a realizar trabajos peligrosos. A esto se viene a añadir la Ley del Contrato de Trabajo de 2008, que incluye varias disposiciones que prohíben la obligación de trabajar horas extraordinarias, la confiscación de los documentos de identidad y la servidumbre por deudas. Cuando el trabajo forzoso tiene consecuencias graves para los trabajadores, el Código Penal prevé sanciones severas para los infractores, incluso una pena máxima de tres años de privación de libertad, que puede ser

1. Victims of Trafficking and Violence Protection Act, año 2000, sección 1589.

aumentada hasta diez años cuando se imponen a los trabajadores condiciones de trabajo peligrosas.

159. En otros casos se observa la tendencia por parte de los legisladores a definir una gradación de los delitos, que van desde un mínimo de «explotación», pasando por el trabajo forzoso, hasta llegar al caso extremo, la esclavitud. En algunas partes de Africa se ha señalado que la esclavitud constituye el delito más grave. En Zambia una persona que comercie, reciba o retenga como esclavo a otra persona es culpable de un delito grave y puede ser sancionado con una pena de prisión de siete años², mientras que aquel que obligue ilícitamente a cualquier persona a aceptar condiciones de trabajo forzoso es culpable de un delito menor³. Por otra parte, en 2005 se introdujeron enmiendas al Código Penal por las que se establece una pena mínima de veinte años de privación de libertad para el delito de trata de seres humanos. Mauritania y Níger, que desde hace mucho han reconocido la necesidad de hacer frente a las secuelas de la esclavitud, han promulgado nuevas leyes contra la esclavitud en los últimos años. En agosto de 2007 Mauritania aprobó una nueva ley destinada a definir la esclavitud y a tipificarla como delito, que entró en vigor a principios de 2008. En el nuevo Código Laboral que entró en vigor en 2004 ya estaba prevista la prohibición general del trabajo forzoso. En Níger se adoptó en 2003 una enmienda del Código Penal para incluir una disposición que tipifica como delito la esclavitud, delito sancionado con una dura pena de privación de libertad. En el Código del Trabajo también está prohibido el trabajo forzoso, pero la pena para este delito es menor.

160. En Israel la base conceptual de la nueva ley contra la trata de seres humanos aprobada por el Knesset en octubre de 2006 reposa en la noción de crímenes con diferentes grados de gravedad creciente, para dar cuenta de las «gradaciones en la explotación»⁴. Atendiendo a la explicación del Ministerio de Justicia, la ley refleja la noción de que la explotación, incluso cuando no pueda considerarse trata de seres humanos ni esclavitud, puede, sin embargo, crear un clima favorable para la proliferación de esas graves formas de explotación. Por lo tanto, en lo que atañe a la trata de seres humanos con fines de esclavitud o trabajo forzoso, la ley hace una distinción entre diferentes delitos. El más grave es la trata de seres humanos para muy diversos fines, incluidos la esclavitud y el trabajo forzoso, estando prevista una pena máxima

de 16 años de privación de libertad, que puede ser de 20 años cuando se tratare de un menor. Se considera que el delito específico de «trabajo forzoso», que va acompañado de sanciones más leves, abarca situaciones de «explotación que no constituyen esclavitud ni trata de seres humanos». La nueva ley también sanciona actos tales como la retención de pasaportes.

161. En Europa la cuestión de los vínculos entre el trabajo forzoso y el concepto de explotación fue objeto de cuidadoso examen por el Relator Nacional de los Países Bajos sobre la Trata de Seres Humanos, que dio a conocer su informe en 2007⁵. En ese informe se examinó por primera vez la cuestión de la explotación en sectores distintos de la industria del sexo, abordándose incluso los problemas metodológicos que ello supone. La trata de seres humanos para fines de explotación laboral en ámbitos que no forman parte de la industria del sexo constituye delito en los Países Bajos desde enero de 2005. Sin embargo, la legislación no establece una línea divisoria entre «el mal empleo y las situaciones similares a la esclavitud», y corresponde al poder judicial definir el concepto de explotación laboral. El concepto de explotación aplicado por la Oficina del Relator Nacional de los Países Bajos está basado en la combinación de la falta de libertad, que es el factor constante, y al menos una de otras tres prácticas que se toman como indicadores de trabajo o servicio forzoso: la fuerza, el abuso de autoridad o el abuso de la vulnerabilidad; las malas condiciones de trabajo, y la multiplicidad de situaciones de dependencia del empleador. La evaluación de cualquier situación requiere tener en cuenta todos los pormenores del caso, en particular la duración, el grado de organización y la edad de la víctima.

162. En resumen, y como se ha visto en la discusión conceptual del capítulo 1, los legisladores tienen que lidiar con una serie de preocupaciones que implican diferentes grados de pérdida de libertad en la relación de trabajo, que a veces van acompañadas de graves abusos o de explotación. Las nuevas leyes, tanto las relativas al trabajo forzoso como a la trata de seres humanos, tienen que ver en particular con el riesgo de prácticas abusivas en la economía privada. Podría decirse que la legislación se ve enfrentada a las situaciones más extremas de violencia y explotación en los países en desarrollo, donde existe limitada protección de los trabajadores en las industrias y empresas ubicadas en zonas remotas. En los

2. Artículo 261 del Código Penal.

3. Artículo 263 del Código Penal.

4. Ley sobre la prohibición de la trata de seres humanos (enmiendas legislativas), 5766-2006, 19 de octubre de 2006.

5. Quinto informe del Relator Nacional de los Países Bajos, *op. cit.*

países industrializados, los legisladores pueden tener que hacer frente a formas de explotación más sutiles y menos manifiestas. Sin embargo, en todas partes del mundo hay importantes debates en cuanto a los límites entre formas de explotación coercitivas y no coercitivas, los «grados de explotación», y los medios para hacerles frente mediante la aplicación de la legislación laboral o del Código Penal, o de una combinación de ambas.

163. Por último, va en aumento el número de países que toman conciencia de la necesidad de adoptar leyes especiales para proteger a los trabajadores que emigran al extranjero contra las prácticas abusivas como el trabajo forzoso. En Indonesia la Ley de 2004 sobre la protección de los trabajadores indonesios en el extranjero, motivada explícitamente por el hecho de que en muchos casos esos trabajadores son víctimas de trabajo forzoso y de trata de seres humanos, establece severas sanciones penales para los culpables de colocar a esos trabajadores en situaciones definidas en términos generales como «contrarias a los valores humanos y a las normas del derecho»⁶. En Nepal en 2007 se modificó también la Ley de Empleo en el Extranjero para brindar mayor protección a sus trabajadores en otros países, estableciendo sanciones penales para una serie de delitos, incluido el cobro de honorarios excesivos.

Acciones judiciales y cumplimiento efectivo de las leyes contra el trabajo forzoso

164. Sigue siendo difícil obtener información fiable sobre las acciones judiciales destinadas a combatir el trabajo forzoso a nivel nacional. Muy pocos Estados publican estadísticas sobre este tema. A nivel mundial, el informe sobre la trata de seres humanos dado a conocer por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en 2007 fue el primero en que el número total de acciones judiciales y de condenas relacionadas con la explotación laboral se desglosó en una categoría separada de los casos de trata con fines sexuales (490 juicios y 326 condenas, de un total de 5.682 acciones judiciales y 3.427 condenas para todo tipo de casos de trata de seres humanos).

165. El Gobierno del Brasil ha facilitado periódicamente información acerca del número de personas liberadas de situaciones de trabajo forzoso. En 2006

el Ministerio de Trabajo y Empleo liberó a 3.266 personas cuyas condiciones de empleo eran equivalentes al trabajo forzoso, como resultado de más de un centenar de operaciones llevadas a cabo por los grupos especiales de inspección móvil de ese Ministerio, por lo general en propiedades rurales en zonas remotas del norte del país. Los empleadores considerados responsables de condiciones de trabajo forzoso pueden dar lugar a enjuiciamiento penal y, además, tienen la obligación legal de indemnizar a los empleados por el trabajo no remunerado⁷. Por lo que se refiere al 2007, el Ministerio anunció una nueva cifra récord, ya que ese año fueron puestas en libertad poco menos de 6.000 personas, con lo cual se eleva a más de 30.000 el número de personas liberadas desde el comienzo de las actividades de los grupos de inspección móvil en 1995. A mediados de 2008 había a nivel nacional siete equipos de inspección móvil, integrados por inspectores del trabajo y fiscales laborales, así como por policías federales, para garantizar la seguridad de esos equipos. En los seis primeros meses de 2008 se llevaron a cabo inspecciones en 96 propiedades rurales, por lo general en zonas remotas de 14 estados, procediéndose a la liberación de 2.269 víctimas de «mano de obra esclava»⁸.

166. A pesar del elevado número de casos detectados y de personas liberadas en el Brasil, la justicia penal se ha traducido en muy contadas condenas por trabajo forzoso. Los principales instrumentos al alcance de los fiscales laborales son la imposición de multas a los infractores y la orden de pagar una indemnización a las víctimas. En los últimos años se ha incrementado el número de indemnizaciones impuestas por los tribunales laborales, esperándose que tengan un efecto disuasivo. El importe de la multa más elevada, impuesta en 2006 a un terrateniente en cuyas tierras fueron liberadas 180 personas que se encontraban en condiciones de «trabajo esclavo», ascendió a 5 millones de reales brasileños (unos 3 millones de dólares de los Estados Unidos). Se tiene conocimiento de una sola condena con pena de privación de libertad. En mayo de 2008 el Tribunal Federal de Maranhao impuso una condena de 14 años de prisión a Gilberto Andrade, la que incluía 11 años por el delito consistente en reducir a una persona a condiciones análogas a la esclavitud. También se le ordenó el pago de 7,2 millones de reales por concepto de atrasos de los salarios a los trabajadores.

6. Ley de la República de Indonesia núm. 39, de 2004, relativa a la colocación y la protección de los trabajadores indonesios en el extranjero.

7. Comunicado de prensa de la Embajada del Brasil en Londres, 9 de enero de 2007.

8. Según la Comisión Pastoral de la Tierra, organización no gubernamental brasileña de la Iglesia Católica, un 58 por ciento de esos casos correspondieron a fincas ganaderas, un 11 por ciento a explotaciones de caña de azúcar y un 11 por ciento a plantaciones de otros cultivos.

167. En otros países ha habido ejemplos de acción coordinada de los diferentes organismos responsables del cumplimiento de la ley, en respuesta a la gran visibilidad de los casos de trabajo forzoso. Cabe citar como ejemplo la intervención que tuvo lugar en las provincias de Henan y Shanxi de China, en mayo y junio de 2007, relacionada con casos graves de trabajo forzoso en los hornos de producción de ladrillos. Con el fin de investigar los presuntos abusos se constituyó rápidamente un equipo de investigación, integrado por representantes de los Ministerios del Trabajo y de Seguridad Pública, así como de la Confederación Sindical de Trabajadores de China. La Administración Estatal de Seguridad en el Trabajo participó también en inspecciones posteriores. Los medios de comunicación de China dieron a conocer más tarde que desde que 1.340 personas habían sido liberadas del trabajo forzoso salió a relucir el primer escándalo.

168. En los Estados Unidos ha habido un aumento constante de las acciones penales destinadas a luchar contra la trata de seres humanos, incluido el trabajo forzoso. Una medida importante fue la creación en enero de 2007 de la Fiscalía sobre Trata de Seres Humanos, que forma parte de la Sección Penal de la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia. En 2007 se registró un número récord de condenas en un solo año desde la promulgación de la Ley de protección de las víctimas de la trata de seres humanos en el año 2000. Las 103 condenas incluían 17 por concepto de tráfico de mano de obra y 86 relacionadas con el tráfico sexual. Los sentenciados a penas de privación de libertad recibieron condenas de una duración media superior a los 11 años; los traficantes fueron condenados también al decomiso de activos por un monto cercano a los 2 millones de dólares y al pago de indemnizaciones por un monto superior a los 3 millones de dólares⁹.

169. Dos decisiones dictadas en agosto de 2008 por Tribunales Federales de Apelaciones de los Estados Unidos relativas a casos de trabajo forzoso parecen indicar una tendencia hacia una acción judicial más severa. Ambos casos tienen que ver con la servidumbre doméstica. En el primero de ellos, el Tribunal Federal de Apelaciones para el Séptimo Circuito¹⁰ ratificó la condena impuesta a dos médicos que habían mantenido a su empleada de servicio doméstico en condiciones de trabajo forzoso. El tribunal

dictaminó que había habido abuso de la ley al haber sido amenazada la víctima con la deportación, y que este método violaba el estatuto del trabajo forzoso, incluso si la deportación era jurídicamente admisible. Acciones tales como la retención del pasaporte de la empleada doméstica, dando vagas advertencias a la víctima de que podría ser denunciada a las autoridades para que fuera deportada, y las declaraciones falsas en el sentido de que los encartados eran las únicas personas que podían darle empleo legalmente, fueron todos considerados elementos de prueba suficientes como para ratificar la sentencia de trabajo forzoso. En el segundo caso, el Tribunal Federal de Apelaciones para el Sexto Circuito de los Estados Unidos¹¹ ratificó también una condena contra un hombre que había obligado a una joven a trabajar en condiciones de servidumbre doméstica mediante agresiones y palizas.

170. En la India el Gobierno ha indicado que se da prioridad a la identificación, liberación y rehabilitación de los trabajadores que se encuentran en condiciones de servidumbre por deudas. Según las estadísticas oficiales, hasta mediados de 2008 los estados habían comunicado 5.893 acciones judiciales y 1.289 condenas en virtud de la Ley del Sistema de Trabajo en Régimen de Servidumbre (Abolición) de 1976¹². Desde 1997 la Corte Suprema de la India ha conferido la responsabilidad de la vigilancia de la aplicación de la ley de 1976 a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que desde esa fecha ha examinado la situación en una serie de estados. Por ejemplo, en septiembre de 2005 el Relator Especial de la Comisión realizó un estudio centrado en el cinturón industrial de la confección de alfombras en el estado de Uttar Pradesh, que arrojó algunos datos útiles sobre la aplicación de la ley. Entre 1996 y 2006 se contaron en total 2.778 personas en régimen de trabajo forzoso y liberadas en todo el estado. Se veló activamente por su rehabilitación. Hasta mediados de junio de 2005 se habían entablado 231 acciones judiciales; con todo, hasta esa fecha los tribunales habían emitido sus fallos solamente en seis casos, todos los cuales habían terminado en la absolución de los encartados.

171. En el Pakistán, donde la legislación de 1992 prevé una pena de privación de libertad de hasta cinco años en los casos de trabajo forzoso, las acciones judiciales han servido más para lograr la liberación de los trabajadores en condiciones de servidumbre que para enjuiciar a los delincuentes. Se

9. Informe anual del Secretario de Justicia, mayo de 2008.

10. *US v. Calimlim*, decisión del 15 de agosto de 2008. El Tribunal Federal de Apelaciones para el Séptimo Circuito tiene autoridad sobre los estados de Illinois, Indiana y Wisconsin.

11. Caso núm. 07-1740, sentencia dictada y publicada el 20 de agosto de 2008.

12. Declaración del representante del Gobierno de la India a la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2008.

ha estimado recientemente que durante los últimos 17 años han sido liberados 8.530 trabajadores, de los cuales 563 lo fueron por el Gobierno y 722 mediante la acción conjunta del poder judicial y de grupos de la sociedad civil; el resto logró escapar, a menudo con la asistencia de organizaciones no gubernamentales. Según el informe de 2007 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Pakistán, en enero de ese año el Tribunal de Rawalpindi de la Corte Superior de Lahore ordenó la liberación de 39 personas que trabajaban en condiciones de servidumbre en una fábrica de ladrillos. La Comisión también informó de casos en los que campesinos habían escapado con sus hijos de centros de detención privados establecidos en las propiedades de terratenientes. En otro ejemplo, el tribunal del circuito de Hyderabad del Tribunal Superior de Sindh tuvo conocimiento de un caso contra nueve propietarios de hornos de ladrillos, que habían dado un trato inhumano a trabajadores mantenidos en régimen de servidumbre.

172. En general, en el sur de Asia sigue siendo difícil lograr el cumplimiento efectivo de la ley. Está claro que los trabajadores en condiciones de servidumbre se enfrentan a numerosos obstáculos para presentar sus casos ante los tribunales, ya que muchos son analfabetos, e incluso pueden desconocer la ley o los medios para recurrir a la justicia. Sin embargo, la falta de un claro consenso acerca de la índole y la incidencia del trabajo en régimen de servidumbre es también un problema mayor.

173. En varios otros países se observa una tendencia a un mayor número de acciones judiciales contra los delitos de trata de seres humanos con fines de explotación, tanto laboral como sexual. Por ejemplo, la Federación de Rusia modificó en 2003 el artículo 127 de su Código Penal para prohibir la trata de seres humanos con fines comerciales, tanto si se trata de trabajo forzoso como de explotación sexual. En 2007 la policía llevó a cabo 139 investigaciones relativas a la trata de seres humanos, 35 de las cuales eran casos de trabajo forzoso. Se calcula que en 2007 fueron condenados 46 traficantes, lo que representa un aumento constante del número de acciones judiciales y de condenas desde la adopción de las enmiendas al Código Penal. En Ucrania el Ministerio del Interior ha informado de que el número de procesos por tráfico de mano de obra pasó de tres en 2006 a veintitrés en 2007. En varios países de Europa Central y Oriental se ha observado también un incremento similar en el número de acciones judiciales relacionadas con la trata con fines de explotación tanto sexual como laboral.

174. En general, la información disponible parece indicar que el éxito de las acciones judiciales en casos individuales de trabajo forzoso es mayor cuando se trata del delito de trata de seres humanos con fines de explotación laboral o sexual. Por otra parte, las medidas para lograr el cumplimiento de la ley tienen mayor éxito cuando se ha establecido una unidad específica en el seno de un organismo responsable de la aplicación de la ley, dotado de suficientes recursos, y con un mandato específico para investigar y enjuiciar ese tipo de casos. Un buen ejemplo lo tenemos en la Unidad de Fiscalía sobre Trata de Seres Humanos, establecida en los Estados Unidos en 2007.

175. Lo mismo ha ocurrido en Ucrania, donde se han reforzado considerablemente los recursos humanos para luchar contra la trata y se ha previsto también formación especializada para los miembros de la judicatura. En 2008 el Departamento de Lucha contra la Trata de Seres Humanos del Ministerio de Asuntos Internos de Ucrania contaba con 30 funcionarios; en las provincias y las *oblast* (provincias) existían unidades similares, lo que arrojaba un total de más de 600 funcionarios de lucha contra la trata. Se ofrece también capacitación especializada sobre trata de seres humanos a los miembros de los servicios de seguridad y a los magistrados, como parte de su plan de estudios normal.

176. Los tribunales regionales pueden desempeñar un papel importante en aquellos casos en que los tribunales nacionales no reconocen la gravedad del trabajo forzoso. En 2008 el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) dictó una sentencia por la que se ordenaba al Gobierno de Níger a pagar una indemnización a una ex «esclava» que había sido vendida a su «amo» a la edad de 12 años y que había tenido que trabajar durante diez años. La esclavitud se considera delito penal desde 2003, pero los tribunales nacionales no reconocen el derecho de la demandante a liberarse de su «amo» y a casarse con otro hombre. Del mismo modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos anuló la sentencia de un tribunal nacional francés que no había reconocido la gravedad de la servidumbre doméstica en el caso *Siliadin* contra Francia. El Tribunal señaló también que la ley francesa no había reconocido las reclamaciones de la víctima y que las disposiciones del Código Penal eran demasiado ambiguas para proteger eficazmente a las personas contra los abusos del trabajo forzoso en virtud del artículo 4 de la Convención de los Derechos Humanos¹³. En ambos ejemplos, organizaciones no gubernamentales

13. Véase *Affaire Siliadin v. France*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Solicitud núm. 73316/01 (2005).

brindaron su ayuda para llevar los casos ante los tribunales.

177. También se puede entablar acción judicial a través de mecanismos especiales, como es el caso del Organismo regulador de las licencias de jefe de cuadrillas [Gangmaster Licensing Authority] (GLA). Si bien el principal instrumento del GLA ha sido la revocación de las licencias, los casos graves también han dado lugar a acciones penales. El primer fallo por contravención de la Ley de Licencias de Jefe de Cuadrilla, que entró en vigor en 2004, fue dictado por un tribunal escocés en mayo de 2008; la sentencia impuso una multa relativamente reducida por el delito consistente en operaciones sin contar con licencia de jefe de cuadrilla. Ese mismo mes, los funcionarios encargados de velar por la aplicación de la ley investigaron un caso más grave, relacionado con recolectores de flores, en su mayoría polacos, a los que se les había dicho que no podían abandonar su empleo antes de finalizar su contrato sin pagar una suma de dinero considerable, y cuyas familias también habían sido objeto de amenazas en su país de origen. En vista de los continuados informes de abusos, el GLA ha intensificado sus actividades, habiendo iniciado en junio de 2008 la «Operación Ajax», programa de 18 meses de duración centrado en el efectivo cumplimiento de la ley en el marco del cual se llevan a cabo redadas sorpresivas en todo el Reino Unido. El GLA es un modelo de intervenciones focalizadas que combinan diferentes tipos de respuestas para lograr el cumplimiento de la ley, lo que permite prestar cada vez mayor atención a abusos que habían permanecido ocultos, pudiendo aplicarse sanciones penales en los casos más graves.

178. La cooperación internacional puede ser fundamental para el éxito de las acciones judiciales, en particular las que tienen que ver con casos de trata transfronteriza. Un ejemplo en este sentido es un caso del que tuvieron conocimiento los tribunales por primera vez en 2006, relativo a los trabajadores polacos que habían sido reclutados de manera fraudulenta para realizar faenas agrícolas en la provincia de Apulia, en el sur de Italia. Los trabajadores agrícolas estaban alojados en condiciones miserables, tenían que trabajar por una remuneración ínfima y estaban vigilados por guardias armados. En 2005 la embajada de Polonia comenzó a recibir informes de trabajadores que habían escapado. Finalmente, la policía polaca procedió a una investigación en colaboración con

los carabinieri italianos. No se estableció un equipo conjunto de investigación por no existir los acuerdos necesarios. Sin embargo, en 2006 se celebraron reuniones entre la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (EUROJUST) con el fin de preparar una operación conjunta y facilitar el intercambio de información y pruebas. Poco después se expedieron 27 órdenes de arresto, nueve de las cuales fueron expedidas en Polonia en el marco de una orden de detención europea. En total, se han dictado 22 órdenes de arresto en Polonia, donde continuaba el juicio de los delincuentes a fines de 2008. Fue rescatado más de un centenar de trabajadores que recibieron asistencia de organizaciones no gubernamentales de Italia y Polonia¹⁴.

179. Un aspecto importante del cumplimiento de la ley es el trato y la protección que reciben las víctimas de trabajo forzoso y de trata, tanto reales como potenciales. Ser considerado «víctima» puede tener consecuencias no sólo positivas sino también negativas. Por una parte, las víctimas pueden recibir protección especial y asistencia en virtud de la legislación nacional pero, por otra, pueden verse estigmatizadas o traumatizadas por las acciones mismas destinadas a lograr el cumplimiento de la ley. En los casos de trata de seres humanos, la mayoría de los países condicionan la residencia temporal y otros tipos de asistencia a la buena disposición de las víctimas para cooperar con los agentes de la ley y para prestar declaración ante los tribunales. Una excepción es Italia, donde se concede permiso de residencia a las víctimas de la trata de seres humanos, que pueden recibir ayuda socioeconómica. Después de 18 meses pueden solicitar la residencia permanente, siempre que hayan encontrado empleo.

180. Por diversas razones, las víctimas de trabajo forzoso tienen a menudo dificultades para obtener reparación mediante procedimientos penales o para recibir una indemnización especial de los fondos estatales que a veces se han creado con este fin. Sin embargo, los tribunales del trabajo pueden constituir una importante vía para que los trabajadores puedan luchar contra las condiciones de trabajo abusivas, incluido el trabajo forzoso, recurriendo a procedimientos administrativos.

181. Un estudio realizado en 2008 examinó las cuestiones relativas a la indemnización de las víctimas en la región de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)¹⁵. Llegó a la

14. Véase *Operación Terra Promessa*, presentación a cargo del capitán Gianfranco Albanese, jefe del Comando de Protección del Trabajo, Italia, Reunión de Expertos de la OIT sobre inspección del trabajo, 5-6 de diciembre de 2007.

15. *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region*, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE, Varsovia, 2008.

conclusión de que el derecho a ese tipo de compensación debe ejercerse principalmente contra el explotador o traficante, aunque en casos de delitos violentos las víctimas pueden tener también derecho a recibir indemnización de fondos estatales. Por lo general, se pueden interponer demandas civiles en paralelo con el procedimiento penal, excepto en el Reino Unido. También pueden presentarse demandas civiles con independencia de la causa penal; Estados Unidos es el único país donde el proceso penal en los casos de trata de seres humanos incluye automáticamente una reclamación de indemnización para la víctima.

182. Como ejemplo cabe citar una demanda civil presentada en nombre de más de 500 trabajadores migrantes indios de sexo masculino ante un tribunal de distrito en Louisiana, Estados Unidos, en marzo de 2008, en la que se alegaba que habían sido objeto de trata de seres humanos. Los trabajadores habían sido contratados en el marco del programa de trabajadores invitados «H-2B guestworker» del Gobierno Federal de los Estados Unidos para proporcionar mano de obra y servicios a una empresa determinada; las víctimas de trabajo forzoso habían ocupado empleos de soldados, montadores de tuberías, montadores de navíos y otros similares en los estados de Mississippi y Texas. La acción judicial tenía por objeto resarcirse de los daños causados por los agentes de la empresa que operan en la India, Emiratos Arabes Unidos y Estados Unidos. Se denunciaron diversos tipos de malos tratos, entre los que destacaban las enormes deudas contraídas y la necesidad de utilizar los ahorros de toda una vida para pagar los honorarios de los agentes que los habían contratado, que se elevaban hasta 20.000 dólares de los Estados Unidos por trabajador.

183. Las víctimas de trabajo forzoso y de trata de seres humanos por lo general se sienten desanimadas y no tratan de obtener reparación legal por temor al castigo en los casos en que han entrado en un país por vías ilegales. Sin embargo, en la mayoría de los países de Europa las leyes de extranjería no impiden a los trabajadores indocumentados recurrir a los tribunales laborales, ni tampoco exigen a los tribunales denunciar a las autoridades a los inmigrantes irregulares. En Portugal el Fiscal del Estado a cargo de los tribunales industriales no averigua el estado migratorio de los trabajadores. Del mismo modo, los tribunales españoles reconocen el derecho de los trabajadores irregulares a recurrir a los tribunales para buscar protección e indemnización en casos de violación de los derechos laborales básicos, sin importar su condición migratoria.

Políticas nacionales, planes de acción y mecanismos de coordinación a escala nacional

184. Las políticas y planes de acción elaborados a nivel nacional constituyen un marco que permite priorizar y planificar la acción contra el trabajo forzoso y la trata de seres humanos y, lo que es más importante, garantizar una coordinación eficaz entre los diferentes interesados, incluidos los mandantes de la OIT, que pueden desempeñar un papel al respecto. Representan un claro ejemplo del compromiso adoptado en las políticas nacionales para abordar los problemas, así como un vehículo para canalizar los recursos necesarios para su aplicación. Dependiendo de las circunstancias nacionales, esos planes pueden dar cuenta del trabajo forzoso y de la trata de seres humanos por separado o, con menor frecuencia, de forma paralela.

185. Algunos de los mejores ejemplos de planes de acción contra el trabajo forzoso los tenemos en América Latina. El Brasil adoptó en 2003 su primer plan de acción contra el «trabajo esclavo», que sirvió de punto de partida para una decidida coordinación interministerial a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE). Sobre la base de esa experiencia, en septiembre de 2008 se adoptó un segundo plan de acción que recoge nuevas e importantes medidas, tales como una propuesta de enmienda constitucional que permite la expropiación y la redistribución de las propiedades de aquellos empleadores que utilizan el trabajo forzoso, e incluye otra enmienda de la legislación destinada a brindar garantías a los trabajadores extranjeros sometidos a condiciones de trabajo forzoso en el Brasil. El plan también propone sanciones económicas más elevadas contra los empleadores que utilizan trabajo forzoso, prohibiéndoles obtener préstamos, tanto del sector privado como de fuentes públicas, y firmar todo tipo de contrato con entidades públicas. El plan aumenta las competencias de las unidades de inspección móvil y propone la creación de agencias de selección de personal en aquellas zonas de donde provienen las víctimas del trabajo forzoso. Por último, el plan incluye nuevas medidas de prevención y de reinserción, como el derecho a obtener documentos de identidad, la asistencia jurídica, las prestaciones sociales, y la formación profesional a las personas liberadas de condiciones de trabajo forzoso.

186. Otros países de América Latina han seguido este ejemplo, fortaleciendo sus propios marcos nacionales, a menudo con el apoyo de la OIT. En Bolivia se creó en octubre de 2007 el Consejo Interministerial de Erradicación de la Servidumbre, el Trabajo

Recuadro 3.1
Perú: institucionalización de la lucha contra el trabajo forzoso

Un estudio^a llevado a cabo en 2004 por la OIT y el Ministerio de Trabajo y Empleo del Perú confirmó la existencia de trabajo forzoso en las actividades de tala ilegal de árboles tropicales en la región amazónica. Se estimaba que había unas 33.000 víctimas, la mayoría aborígenes. Poco después, con el apoyo de la OIT, el Gobierno peruano inició la elaboración de un plan de acción nacional destinado a combatir el trabajo forzoso, en el marco de un proceso dirigido por el Ministerio de Trabajo que contaba con la participación de diversas instituciones y expertos del sector público y de la sociedad civil. El proyecto de plan fue objeto de un proceso participativo de validación en varias regiones, poniéndose énfasis en la región amazónica, incluidas las organizaciones de pueblos indígenas y las organizaciones no gubernamentales, a fin de promover la participación a nivel local.

En enero de 2007 se creó una Comisión Nacional Permanente Tripartita contra el Trabajo Forzoso, encargada de coordinar las políticas y acciones a escala nacional y regional^b. El 1.º de mayo de 2007^c, el Presidente García dio a conocer oficialmente el Plan Nacional para Combatir el Trabajo Forzoso. Este abarca una serie de medidas destinadas a prevenir y eliminar el trabajo forzoso, incluidas acciones judiciales para la revocación de las licencias de las empresas culpables de trabajo forzoso, la recopilación de datos estadísticos y de investigaciones, la educación, comunicación y sensibilización, y la creación de capacidad y la coordinación entre diferentes instituciones.

Se han asignado algunos fondos públicos para apoyar la aplicación del plan, que ha comenzado a funcionar en diferentes sectores; la Comisión Nacional tiene a su cargo el análisis del progreso y la coordinación de la acción. Los logros incluyen la creación en la Policía Nacional de una división contra la trata de seres humanos; la inclusión en el plan de estudios del Ministerio de Educación de temas relativos al trabajo forzoso; la adopción de duras sanciones contra la tala ilegal; la elaboración de una estrategia de comunicación en materia de trabajo forzoso, y una amplia capacitación de los funcionarios públicos y algunas de las principales partes interesadas. En el futuro, el reto estriba en la incorporación de los objetivos del Plan Nacional en programas más amplios de política pública mediante la asignación de recursos suficientes para lograr una acción sostenible a largo plazo con vistas a erradicar el trabajo forzoso en todo el país. El plan estratégico del Ministerio de Trabajo y Empleo para 2006-2011 hace hincapié en las cuestiones relativas al trabajo forzoso dentro de un conjunto más amplio de medidas destinadas a promover los derechos fundamentales en el trabajo, en particular mediante el fortalecimiento de la inspección del trabajo.

^a *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana*. Alvaro Bedoya Silva-Santisteban, Eduardo Bedoya Garland, OIT, 2005. ^b Decreto Supremo núm. 001-2007-TR. ^c Decreto Supremo núm. 009-2007-TR.

Forzoso y formas análogas¹⁶. Se adoptó un plan específico para el pueblo guaraní de la región del Chaco, que tiene por objeto garantizar condiciones de vida adecuadas para los guaraníes «cautivos» una vez que han sido liberados de las condiciones de servidumbre en granjas de zonas remotas. Trabajando en paralelo, un grupo técnico interministerial elabora un amplio plan nacional contra el trabajo forzoso.

187. Los planes de acción contra la trata de seres humanos son más numerosos que los dirigidos a combatir el trabajo forzoso, lo que a menudo refleja la reciente adopción de legislación nacional en este ámbito. Si bien en la mayoría de esos planes se propone crear un enfoque global que abarque todas las formas de trata y todos los tipos de acción contra ese mal, en la práctica existe en muy pocas ocasiones un

enfoque sistemático sobre las dimensiones del trabajo forzoso¹⁷. Un buen ejemplo en este sentido es el Plan de Acción del Reino Unido para hacer frente a la trata de seres humanos, que se inició en marzo de 2007. Si bien se reconoce que se carece de información sólida acerca de la magnitud del problema, en cada capítulo se aborda la trata, tanto la relacionada con el trabajo forzoso como con la explotación sexual.

188. En los Emiratos Arabes Unidos el Comité Nacional de Lucha contra la Trata de Seres Humanos ha elaborado un plan de acción que incluye legislación, respaldo a los agentes de la ley, apoyo a las víctimas, y acuerdos bilaterales e internacionales. Entre las medidas ya adoptadas destacan un nuevo contrato unificado destinado a regular los derechos y deberes de las trabajadoras domésticas, promulgado en abril de 2007, y la

16. Decreto Supremo núm. 29292 de 3 de octubre de 2007.

17. El análisis realizado para este Informe global abarca once países europeos, mayormente de Europa Central y Oriental; seis países africanos, principalmente de África occidental; seis países de Asia, en su mayoría de la subregión del Mekong; uno de América Latina, y los Emiratos Arabes Unidos (el único país del Oriente Medio que cuenta con un plan de ese tipo en la fecha en que se prepara este informe).

introducción de disposiciones que permiten a los trabajadores cambiar de empleador patrocinador, con el fin de fomentar la movilidad de los puestos de trabajo¹⁸.

189. El Plan de acción contra la trata de seres humanos adoptado por el Pakistán en 2005¹⁹ incluye todas las formas de trata de seres humanos, aborda tanto las medidas preventivas como las acciones judiciales y establece un comité interministerial sobre la trata de seres humanos, dirigido por el Ministro del Interior. El control y la vigilancia de las empresas de selección de personal es competencia del Ministerio de Trabajo, así como de la Agencia Federal de Investigación.

190. Al igual que en el Brasil, algunos países han revisado sus planes nacionales de acción contra la trata de seres humanos a la luz de sus experiencias. En Ucrania, los sucesivos planes de acción han permitido perfeccionar el primer plan, adoptado en 1999; el plan actual (el tercero) es muy amplio y cuenta, por primera vez, con una asignación presupuestaria para su aplicación. Se está desarrollando también un mecanismo de supervisión. Si bien en los planes anteriores se hacía énfasis en las medidas destinadas a lograr el cumplimiento de lo dispuesto en la legislación penal, el nuevo plan incluye las instituciones del mercado del trabajo por lo menos en la mitad de las acciones previstas (véase el recuadro 3.2).

191. En otros casos ha habido una planificación cuidadosa destinada a lograr una acción coordinada contra la trata de seres humanos, incluido el trabajo forzoso, aunque no se haya visto plasmada en un plan de acción propiamente dicho. Los Estados Unidos han hecho grandes esfuerzos y dedicado importantes recursos a la lucha contra todas las formas de trata de seres humanos, tanto a nivel internacional como en el interior de ese país. La Ley de Reautorización de Protección de las Víctimas de la Trata de Seres Humanos [Trafficking Victims Protection Reauthorization Act] (TVPRA)²⁰, adoptada en 2005, autorizaba nuevos recursos para luchar contra esa lacra, incluidas subvenciones destinadas a apoyar los esfuerzos de los agentes de la ley en la lucha contra la trata de seres humanos, y a ampliar los programas de asistencia a las víctimas. Un Grupo de trabajo interorganismos de nivel ministerial, que depende del Presidente, coordina los esfuerzos federales en este ámbito, mientras que un Grupo Operativo Superior de políticas coordina la aplicación en el plano internacional de la legislación

contra la trata de seres humanos. Entre las ocho recomendaciones de un informe del Procurador General de los Estados Unidos destaca la relativa al aumento de los esfuerzos interinstitucionales encaminados a combatir la trata con fines de explotación, tanto laboral como con fines sexuales²¹.

192. Otros países han creado equipos u organismos especializados para hacer frente a los casos de trata y de trabajo forzoso. La participación de diferentes ministerios y de la sociedad civil es fundamental para promover la adopción de respuestas multidisciplinarias y para obtener el apoyo político de los diferentes niveles del gobierno. Cabe citar como ejemplo el Organismo nacional para la prohibición de la trata de personas y asuntos conexos de Nigeria (NAPTIP), establecido en virtud de la ley federal contra la trata de seres humanos promulgada en 2003. Ese Organismo tiene un mandato amplio que abarca las actuaciones judiciales, la protección de víctimas y testigos, la prevención y la cooperación internacional. Entre sus logros destaca el fomento de las relaciones con sus homólogos en los países europeos de destino, lo que se ha traducido en acciones judiciales contra más de sesenta traficantes nigerianos en nueve países²².

193. Un estudio de veinticinco planes nacionales de acción contra la trata de seres humanos puso de relieve dos deficiencias comunes. Destacaba en primer lugar la carencia de estadísticas fiables: solamente dos de los planes examinados estaban basados en datos estadísticos y, por lo general, los otros deploraban la carencia de ese tipo de datos. En segundo lugar, solamente siete de los planes estudiados indicaban claramente la fuente y el monto de las asignaciones del presupuesto público destinadas a apoyar la aplicación de esas medidas. Está claro que esas deficiencias deberán abordarse en los futuros planes de acción.

Iniciativas de ámbito regional

194. Muchas de las personas que corren el riesgo de ser objeto de trabajo forzoso y de trata son migrantes irregulares que se encuentran fuera de sus países de origen, lo que requiere coordinar las políticas y los enfoques de los países de origen y de destino. Las iniciativas regionales pueden facilitar ese tipo de enfoque común. En la región de Asia, la Declaración

18. *Combating Human Trafficking*. Informe anual de los Emiratos Arabes Unidos, Ministerio de Estado para Asuntos del Consejo Federal Nacional, Abu Dhabi, 2007.

19. *Pakistan Action Plan for Combating Human Trafficking*, Ministerio del Interior, Gobierno del Pakistán, 12 de diciembre de 2005.

20. TVPRA 2005, pub. L. 109-164.

21. Informe anual del Secretario de Justicia y evaluación de las actividades del Gobierno de los Estados Unidos para luchar contra la trata de seres humanos, ejercicio fiscal de 2007. Washington, D.C., mayo de 2008.

22. Fuente de información: NAPTIP, disponible en www.naptip.gov.ng [consultado el 27 de octubre de 2008].

Recuadro 3.2
Aplicación del Plan Nacional de Acción contra la trata de seres humanos en Ucrania:
el papel de los participantes en el mercado del trabajo

En Ucrania una característica clave ha sido el destacado papel desempeñado por el Servicio Público de Empleo (SPE), junto con el Ministerio de Trabajo y Política Social, en la aplicación de los componentes del plan de acción relacionados con la sensibilización y la prevención. Por ejemplo, el personal de los centros locales de empleo ha recibido capacitación para brindar asesoramiento a los solicitantes de empleo acerca de los peligros de la migración irregular y de la trata de seres humanos. El Servicio también verifica la legitimidad de los puestos de trabajo ofrecidos en el extranjero por las agencias de modelos y en las industrias del turismo y los espectáculos. También se ha prestado atención al otorgamiento de licencias por parte del Ministerio de Trabajo y Política Social a las empresas que seleccionan personal para trabajos en el extranjero, y su posterior inspección para determinar que acaten las disposiciones correspondientes. Como medida preventiva adicional, con el apoyo de la OIT, el Servicio produjo el vídeo «No vea el trabajo en el extranjero a través de lentes de color rosa», que ha sido difundido ampliamente en la televisión y en el metro. El Servicio también se encarga de brindar protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos; en 2007 el Servicio remitió a 520 personas necesitadas de apoyo a las instituciones competentes de ocho provincias.

de la ASEAN contra la trata de seres humanos, aprobada en noviembre de 2004, ha dado impulso a los planes de acción nacionales adoptados por varios países miembros, así como a la cooperación entre ellos. Otro importante paso ha sido la Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong contra la Trata de Seres Humanos (COMMIT), proceso que cuenta con la acción concertada de los gobiernos de seis países de la subregión del Gran Mekong (Camboya, China, Laos, Myanmar, Tailandia y Viet Nam). En diciembre de 2007 se aprobó un Plan Subregional de Acción para 2008-2010, que incluía compromisos y objetivos sobre desarrollo de capacidad, planes de acción nacionales, colaboración multilateral y bilateral, marcos jurídicos y cumplimiento de la ley, identificación de las víctimas, protección y reintegración, y prevención. Este último aspecto incluye medidas para hacer frente a las prácticas de contratación que suponen explotación de los trabajadores migrantes²³ (véase el recuadro 3.3).

195. En Africa, la Unión Europea y los Estados de Africa adoptaron formalmente en noviembre de 2006 el «Plan de Acción de Uagadugú» contra la trata de seres humanos, que representa un compromiso general en materia de cooperación por parte de los Estados europeos y africanos, y define los principios generales para la acción. En América Latina, en la Cuarta Cumbre de las Américas celebrada en noviembre de 2005, los dirigentes nacionales se comprometieron a eliminar el trabajo forzoso para 2010, mediante el fortalecimiento de las políticas y la adopción de planes de acción nacionales, con el apoyo de la OIT.

Desafíos para la administración del trabajo y la inspección del trabajo

196. En la mayoría de los países, el trabajo forzoso y la trata de seres humanos no han sido uno de los aspectos centrales de la labor de la administración del trabajo ni de la inspección del trabajo. Ello resulta comprensible, ya que la mayoría de los casos de trabajo forzoso se dan en la economía informal, así como en los hogares y en el comercio sexual, esferas en las que los inspectores del trabajo enfrentan grandes dificultades por lo que se refiere a la vigilancia y al cumplimiento de la legislación laboral. Como el trabajo forzoso constituye delito, los inspectores del trabajo también pueden sentir que carecen de un mandato claro para tomar medidas.

197. Con todo, los inspectores del trabajo pueden desempeñar un papel clave en muchas esferas en lo que se refiere tanto a la prevención y a la identificación de casos de trabajo forzoso y de trata como a las medidas de reparación. La Comisión de Expertos de la OIT ha observado que «en algunas situaciones un conjunto de infracciones a la legislación del trabajo puede constituir trabajo forzoso y por ello debería revestir carácter criminal»²⁴. La acción eficaz contra el trabajo forzoso implica necesariamente una serie de organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley, haciendo uso creativo de los mandatos, las capacidades y las competencias de cada uno de ellos, no limitándose a la justicia penal y laboral, e incluye también a los funcionarios de control de fronteras,

23. Plan Subregional de Acción de COMMIT (SPA II 2008-10), Beijing, China, diciembre de 2007.

24. *Erradicar el trabajo forzoso*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 209.

Recuadro 3.3
Directrices sobre las políticas y las prácticas de contratación de migrantes
en la subregión del Gran Mekong

Las directrices de la COMMIT, publicadas en 2008, están destinadas a fomentar la migración segura de los trabajadores mediante la reducción de su vulnerabilidad a la explotación laboral y a la trata de seres humanos. Elaboradas mediante un proceso de consulta que contó con la participación de mandantes tripartitos de la OIT, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, y sobre la base de investigaciones específicas realizadas en diversos países, las directrices abarcan cuestiones como los procedimientos y servicios previos a la partida, la regulación de las empresas de selección de personal, los honorarios de esas empresas, las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores. La idea es que sirvan de guía para las políticas nacionales, y que sean adaptadas a las circunstancias de cada país.

de inmigración y de aduanas, entre otros. En algunas circunstancias, podrían ser necesarias unidades especiales encargadas de realizar investigaciones y de entablar acciones judiciales, que cuenten con la participación de la policía y de los inspectores del trabajo. Este tipo de esfuerzos combinados ha tenido éxito en países como el Brasil, China e Italia.

198. Los inspectores del trabajo pueden emplear una serie de métodos de investigación que no están al alcance de otros agentes de la ley. Por ejemplo, tienen el derecho a entrar libremente en todo momento y sin previo aviso en cualquier centro de trabajo sujeto a inspección. Tienen la obligación de investigar toda queja relativa a las violaciones de la legislación laboral sin revelar la fuente de la denuncia. Pueden aplicar una amplia gama de instrumentos de manera discrecional y flexible como, por ejemplo, la emisión de una notificación antes de iniciar una acción judicial contra un empleador, o el cierre de una empresa en caso de peligro inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores. Por lo tanto, los inspectores del trabajo pueden tener una ventaja comparativa para abordar las cuestiones relativas al trabajo forzoso, en comparación con otros cuerpos encargados del cumplimiento de la ley, cuyos mandatos son muy diferentes y, a veces, más limitados.

199. Por supuesto, los inspectores del trabajo también se enfrentan a enormes desafíos para hacer frente al trabajo forzoso. En los países en desarrollo los departamentos de inspección del trabajo suelen contar con recursos limitados, lo que dificulta incluso la regulación eficaz de las empresas de la economía formal, cuanto más de las empresas del sector informal, los hogares y los lugares de trabajo en lugares apartados, donde las prácticas de trabajo forzoso son más prevalentes. Las cadenas de subcontratación, las prácticas de contratación externa y las relaciones de trabajo «triangulares» que a menudo están asociadas con el trabajo forzoso plantean dificultades particulares cuando los

inspectores tratan de demostrar la responsabilidad de las violaciones. Una dificultad adicional es la relativa a la tendencia observada recientemente, especialmente en Europa, que consiste en ampliar el mandato de los inspectores del trabajo para incluir entre sus tareas la detección de empleo ilegal. Por ejemplo, en Polonia se modificó la legislación en 2007 asignándose a los inspectores del trabajo la responsabilidad de controlar la legalidad del empleo de los extranjeros. Del mismo modo, los Gobiernos de Francia, Alemania y Bélgica han prestado mucha atención a la acción contra el empleo ilegal y no declarado. En este contexto, los inspectores del trabajo pueden verse obligados a proceder con cautela para lograr un equilibrio apropiado entre su responsabilidad primordial, a saber, la protección de los derechos de los trabajadores, y otros aspectos relativos al cumplimiento de la ley.

200. Estos retos han dado lugar a diversos tipos de respuesta en muchos países. Va en aumento el número de aquellos que amplían la cobertura de su legislación laboral para incluir a los trabajadores domésticos. Por ejemplo, el Uruguay y la Argentina han adoptado leyes especiales sobre la protección de los trabajadores domésticos y la inspección de las condiciones de trabajo en los hogares. En 2008 se introdujo una enmienda del Código de Trabajo de Jordania para ampliar la cobertura de la legislación laboral a las faenas agrícolas y al trabajo doméstico.

201. Asimismo en Jordania se ha reforzado el sistema de inspección del trabajo para prevenir la explotación de los trabajadores, procedentes principalmente de países asiáticos, en las fábricas de las «zonas industriales», cuya producción está destinada a la exportación. En 2006 el Comité Nacional del Trabajo, organización con base en los Estados Unidos, publicó un informe en que se denunciaban las condiciones laborales de explotación, incluido el trabajo forzoso, en fábricas que gozan de un acceso preferencial al mercado estadounidense. Poco después, el Ministerio del

Trabajo inició una campaña de inspección que llevó al cierre de cinco fábricas, al traslado de 1.200 trabajadores a fábricas que cumplen con las normas y a la imposición de 2.500 multas. Cuatro casos fueron llevados ante los tribunales, y se creó una línea directa para los trabajadores migrantes²⁵.

202. En su afán por investigar la trata de seres humanos, el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos hace hincapié en el cumplimiento de las leyes laborales como la Ley sobre Normas de Trabajo Equitativo (FLSA) y la Ley de Protección de Trabajadores Migrantes y Temporales en la Agricultura [Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act] (MSPA). Investigadores de la División de Horarios y Salarios del Departamento del Trabajo realizaron entrevistas con el fin de determinar si los trabajadores habían sido víctimas de trata, para su posterior remisión a otros cuerpos encargados de hacer cumplir la ley. Asimismo los investigadores de esa División examinaron los registros de nómina, llevaron a cabo inspecciones en las viviendas de los trabajadores agrícolas migrantes y establecieron coordinación con otras autoridades policiales para garantizar que las víctimas de la trata reciban indemnización²⁶. El Departamento del Trabajo ha indicado que seguiría velando por la aplicación efectiva de la FLSA y la MSPA sin tener en cuenta si el empleado está indocumentado²⁷.

203. En el marco de su Plan de Acción Nacional, el Ministerio de Trabajo del Perú creó en 2008 un grupo especial de inspección del trabajo que centra su atención en el trabajo forzoso. El grupo, integrado por cinco inspectores y un supervisor, puede desplazarse a diferentes partes del país para detectar situaciones de trabajo forzoso y tomar las medidas pertinentes. El grupo inició su labor con una investigación sobre el terreno en la región de Loreto, que confirmó la existencia de trabajo forzoso en los campamentos de explotación forestal y llevó a la identificación de las cadenas de producción conexas. También se estableció coordinación con la Policía Nacional y otros organismos.

204. En Francia se creó en mayo de 2005 la Oficina central de lucha contra el trabajo ilegal (OCLTI) con vistas a coordinar las investigaciones en materia de empleo ilegal, incluida la trata de seres humanos. La Oficina, que cuenta con inspectores del trabajo y agentes de la policía y la gendarmería, tiene el

mandato de investigar las denuncias de violaciones del Código del Trabajo y del Código Penal, incluidas las disposiciones relativas a «las condiciones de vida y de trabajo contrarias a la dignidad humana». Las audiencias orales pueden ser iniciadas por los inspectores del trabajo o los agentes de la policía judicial por solicitud de la fiscalía. Los empleadores pueden ser confinados durante un máximo de 48 horas, debiendo comparecer más tarde ante un tribunal. Los trabajadores que han estado sometidos a condiciones contrarias a la dignidad humana pueden recibir una indemnización, cuyo monto equivale a seis meses de salario.

205. En un estudio sobre el trabajo forzoso en Portugal llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social portugués y la OIT²⁸ se destacaron algunas dificultades que había encontrado la Inspección General del Trabajo (IGT) para dar cuenta de los casos de tráfico de mano de obra. Por ejemplo, la IGT puede intervenir solamente cuando una situación de empleo está documentada, razón por la cual los casos relativos a los inmigrantes ilegales son competencia de la policía. La IGT también tiene dificultades para actuar en situaciones que son objeto de investigación criminal, incluso cuando las mismas supongan condiciones de trabajo degradantes, trabajo forzoso y coacción. La IGT puede intervenir sólo cuando el proceso penal ha concluido y la sentencia se ha hecho pública.

206. En algunos países en desarrollo se han puesto a prueba modelos diferentes de la inspección del trabajo con vistas a la detección de las víctimas de la trata de seres humanos. Por ejemplo, en el África occidental, grupos de vigilancia comunitaria encabezados por dirigentes tradicionales, líderes religiosos y personalidades de la comunidad han movilizado a los habitantes de comunidades rurales para detectar y prevenir la trata de seres humanos. En países de Asia meridional como la India y el Pakistán existe también un sistema de comités de aldea a nivel de distrito, con el fin de identificar y rehabilitar a las personas en condiciones de servidumbre. Se ha sugerido que la eficacia de esos comités podría mejorarse si se los vinculara a los sistemas oficiales de inspección del trabajo. Por ejemplo, las medidas activas para lograr el cumplimiento de la Ley de Salarios Mínimos, en combinación con la regulación de las unidades de producción en virtud de la Ley de Fábricas, podrían

25. Ministerio de Trabajo del Reino Hachemita de Jordania: *La administración del trabajo y el cumplimiento en Jordania: Colaboración de múltiples partes interesadas*, febrero de 2008.

26. Informe anual del Ministro de Justicia, 2008, *op. cit.*

27. *Hoffman Plastic Compounds Inc v. NLRB*, 535 US 137 (2002), y Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Administración de Normas de Empleo, División de Horarios y Salarios: folleto informativo núm. 48.

28. S. Pereira y J. Vasconcelos, *op. cit.*

llegar a ser un mecanismo de prevención eficaz contra la servidumbre por deudas²⁹.

207. Las empresas privadas de selección de personal merecen especial atención en cualquier debate sobre el papel de la administración del trabajo en la lucha contra el trabajo forzoso. En este informe se han presentado pruebas que demuestran que esas empresas pueden ser parte del problema de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, pero también contribuir a su solución. El Código del Trabajo suele incluir la regulación de las empresas privadas de selección de personal; por lo tanto, los inspectores del trabajo u otros organismos del sistema de administración del trabajo desempeñan un papel fundamental en la supervisión de la industria. Algunos países han desarrollado normativas e instituciones específicas que combinan la capacidad para aplicar tanto la legislación laboral como el derecho penal. Un ejemplo es el Organismo regulador de las licencias de jefe de cuadrillas [Gangmaster Licensing Authority] (GLA) del Reino Unido. Establecido en 2005, tras la aprobación de la Ley de Licencias de Jefe de Cuadrillas [Gangmaster Licensing Act] en 2004, el GLA expide licencias a los proveedores de mano de obra en la agricultura, la horticultura, la pesca de mariscos, y las industrias de transformación y de envasado conexas. Su principal tarea es garantizar el cumplimiento y la aplicación de las sanciones, incluidas las sanciones penales³⁰.

208. En Portugal la IGT ha desempeñado un destacado papel en la inspección centrada específicamente en las agencias de selección de personal para empleos temporales. En mayo de 2007 se puso en marcha una operación en gran escala, que llevó a la suspensión de las actividades de 195 agencias de ese tipo. Entre las razones que dieron pie a esas medidas destacan el incumplimiento de las disposiciones sobre los depósitos obligatorios que deben hacerse al organismo gubernamental responsable de la inscripción y el otorgamiento de licencias; el incumplimiento del pago del seguro contra accidentes y otras prestaciones de seguridad social, y los retrasos de más de 30 días en el pago de los salarios a los trabajadores.

209. En Malasia el Ministerio de Recursos Humanos ha introducido un sistema de registro de las agencias que suministran trabajadores a las plantaciones. En 2008 el personal del Ministerio, en estrecha colaboración con la policía, puso en marcha una campaña destinada a identificar a los contratistas que maltratan a los trabajadores y a garantizar la protección de éstos. Se adoptó un nuevo sistema de registro que exige a

todos los contratistas la presentación de sus registros de trabajadores, incluidos los detalles de los pagos de los salarios mensuales y las contribuciones a la Caja de Previsión y a la Organización de la Seguridad Social³¹.

210. Otros esfuerzos se centran en la protección de los trabajadores nacionales que laboran en otros países. Esta función no siempre es de la competencia de los Ministerios del Trabajo, pudiendo estar encargada a otros ministerios, o a unidades especiales adscritas al Ministerio del Trabajo. La Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA) ofrece una amplia gama de servicios a sus trabajadores migrantes, incluido el suministro de información sobre la contratación ilegal y las prácticas de empleo tales como la retención de documentos de viaje, los honorarios excesivos de las agencias de selección de personal y la sustitución de los contratos de trabajo. La Comisión Nacional de Relaciones Laborales recibe quejas contra las empresas de selección de personal o los empleadores extranjeros que tienen que ver con el impago de salarios, el incumplimiento de contrato o el despido ilegal.

211. Los agregados laborales en el extranjero cumplen también una importante función de protección. Por ejemplo, pueden facilitar el encontrar solución a controversias entre los empresarios nacionales y extranjeros antes de que se presenten reclamaciones ante los tribunales del trabajo. Filipinas mantiene oficinas de empleo en más de veinte países de Asia, Oriente Medio, Europa y América del Norte. En los últimos años, países de Europa oriental como Rumania y Bulgaria también han destacado agregados laborales en los principales países de destino.

212. Los inspectores del trabajo pueden recibir formación especializada y beneficiarse del intercambio de experiencias, que les permitan cumplir más adecuadamente su papel en la protección de los trabajadores y la prevención de la explotación del trabajo forzoso. La Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT), integrada por organizaciones de casi un centenar de países, es un vehículo importante para el intercambio de información y la colaboración transfronteriza entre sus miembros. En junio de 2008 la AIIT aprobó un nuevo plan de acción orientado a combatir y prevenir el trabajo forzoso, que supone una cooperación más estrecha con la OIT. Esta ha apoyado talleres regionales sobre el trabajo forzoso y la trata de seres humanos destinados a los inspectores del trabajo, inicialmente en Europa y América Latina. Los cursos de formación organizados a nivel nacional en países como China, Jordania y Viet Nam le han

29. M. Sathya: «El trabajo en servidumbre en Tamil Nadu – un reto para la administración del trabajo», en A. Sivananthiran y CS. Venkata Ratnam (editores): *Informal economy: The Growing Challenge for Labour Administration*, OIT, 2005.

30. Véase el comunicado de prensa del 27 de agosto de 2008, disponible en la página www.gla.gov.uk/.

31. Gobierno de Malasia, Ministerio de Recursos Humanos, véase www.mohr.gov.my [consultado el 28 de octubre de 2008].

permitido a los inspectores del trabajo comprender mejor estas nuevas inquietudes. La OIT ha elaborado materiales de capacitación destinados a apoyar esas iniciativas en materia de creación de capacidad³².

Lecciones derivadas de la experiencia

213. En resumen, cabe preguntar qué lecciones se pueden derivar de la acción nacional llevada a cabo hasta la fecha por los diversos organismos públicos encargados de la protección de las personas contra las condiciones modernas de trabajo forzoso.

214. Una de ellas es que la administración del trabajo, y las diversas instituciones que la integran, tiene una participación cada día más activa en las políticas y acciones dirigidas a combatir el trabajo forzoso y la trata de seres humanos. Esto es cierto particularmente en cuanto se refiere a la trata de seres humanos, que, por lo general, recaía en el pasado exclusivamente en las autoridades policiales y de inmigración. En principio, la administración del trabajo puede abarcar todos los aspectos relacionados con las acciones judiciales, la prevención y la protección cooperando con otros organismos gubernamentales, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Los inspectores del trabajo desempeñan un papel fundamental en la vigilancia de los lugares de trabajo y en la promoción de la educación y la sensibilización, para prevenir la explotación y sancionar las violaciones de la legislación laboral. La cuestión de si las instituciones laborales desempeñarán un papel activo en la práctica depende en gran medida de los marcos jurídicos, de la capacidad de sus funcionarios para influir en las políticas y de los recursos con que cuenten para la puesta en ejecución de sus actividades.

215. En segundo lugar, se observa una tendencia a ampliar los mandatos institucionales o a hacer un uso creativo de los ya existentes, con el fin de crear equipos multidisciplinarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley y de promover la cooperación transfronteriza. Esto ha llevado a un aumento del número de acciones judiciales en algunos países, aunque es difícil obtener datos comparativos. Las acciones para el cumplimiento de la legislación laboral pueden complementar las destinadas a velar por el cumplimiento de las disposiciones del derecho penal, o bien servir de canal alternativo para obtener justicia. Ello es especialmente importante para garantizar una compensación

financiera a los trabajadores, que pudieran no tener derecho a una indemnización con arreglo al derecho penal o, más concretamente, en virtud de las leyes contra el trabajo forzoso y la trata de seres humanos.

216. En tercer lugar, los gobiernos cobran cada día mayor conciencia de que es mejor prevenir que curar y que el cumplimiento de la ley está vinculado intrínsecamente a la protección de las víctimas. Muchos ejemplos citados en este informe demuestran esta evolución positiva. Sin embargo, aún quedan por resolver muchos problemas, tales como la eliminación de los resquicios existentes en la legislación, el fomento de la formación y la creación de capacidad, la promoción de una conducta ética entre los diversos agentes de la ley, y una mejor protección de las personas que corren el riesgo de sufrir condiciones de trabajo forzoso.

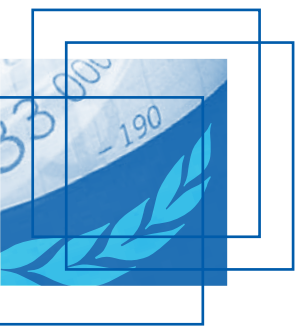
217. Hasta el momento ha habido una evaluación limitada de las repercusiones de las medidas existentes para lograr el cumplimiento de la ley y de otras estrategias orientadas a la erradicación del trabajo forzoso³³. Contados han sido los gobiernos que han creado herramientas de evaluación y de seguimiento para determinar el impacto de sus leyes y políticas nacionales. Al mismo tiempo, con el apoyo de los principales países donantes, que han concedido gran prioridad a la acción contra la trata de seres humanos, se han invertido cientos de millones de dólares en programas destinados a luchar contra la trata de seres humanos en todo el mundo. Una proporción considerable de esos recursos se ha destinado a la capacitación y al equipamiento de la policía, los agentes fronterizos, los funcionarios de inmigración y los organismos conexos, habiéndose destinado sumas mucho menores al mejoramiento de la capacidad de las instituciones del mercado laboral.

218. Por último, es importante que la aplicación de las leyes redunde en la protección de los trabajadores afectados evitando que éstos se vean penalizados. En su Estudio General de 2006 la Comisión de Expertos sobre la inspección del trabajo recordó que la principal obligación de los inspectores del trabajo es proteger a los trabajadores, y no velar por el cumplimiento de las leyes de inmigración. Los principios y mecanismos de la justicia laboral y de la justicia penal pueden ser mutuamente complementarios; ello se traduciría en una respuesta integral por parte de todos los agentes de la ley para combatir las formas inaceptables de la explotación laboral moderna.

32. OIT: *El trabajo forzoso y la trata de seres humanos: Manual para los inspectores del trabajo*, Ginebra, 2008.

33. Véase, por ejemplo, un informe de la Oficina General de Auditoría (GAO) de los Estados Unidos, *Human trafficking. Better data, strategy and reporting needed to enhance US anti-trafficking efforts abroad*, Washington, D.C., 2006. En el mismo se señala que se han llevado a cabo pocas evaluaciones para determinar la eficacia de las actividades de lucha contra la trata internacional, o la mejor manera de adaptarlas para satisfacer necesidades específicas.





Capítulo 4

Trabajo forzoso y economía privada: retos para las organizaciones de empleadores y de trabajadores

Introducción

219. Las actividades de lucha contra el trabajo forzoso, incluida la trata de personas, han ascendido de manera constante en el orden de prioridades de los programas de trabajo, tanto de las organizaciones de empleadores como de las de los trabajadores. Los empleadores son cada vez más conscientes de que el trabajo forzoso puede infiltrarse en sus propias actividades comerciales, así como en las relacionadas con sus cadenas de suministro ampliadas. En todo el mundo los sindicatos han comprendido la necesidad de extender sus actividades a la defensa de los derechos de los trabajadores del sector informal y carentes de protección, para abarcar a los trabajadores migrantes en situación regular o irregular.

220. A este respecto, dos organizaciones de coordinación, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) por el sector patronal, y la Confederación Sindical Internacional (CSI) por los trabajadores, han desempeñado un papel destacado en este sentido, en estrecha colaboración con el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) de la OIT. En noviembre de 2005 el Consejo de Administración de la OIT reconoció que la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores revestiría una importancia capital para el establecimiento de una alianza mundial eficaz para la lucha contra el trabajo forzoso, examinó la posibilidad de una alianza entre las empresas y los trabajadores sobre el tema, y a tal efecto reclamó que se fomentara más el potencial de los interlocutores sociales.

221. Estas iniciativas ya han rendido importantes frutos. En su reunión que celebró en Washington en diciembre de 2007, el Consejo General de la CSI

adoptó un plan de acción para una Alianza Sindical Global contra el Trabajo Forzoso y la Trata de Personas, que abarca el trienio 2008-2010, y en la que se señalan esferas clave para las actividades sindicales futuras. Desde entonces, se ha llevado a cabo una serie de actividades de seguimiento en los marcos nacional y regional. Tras patrocinar varios acontecimientos durante 2008 para que tanto las organizaciones de empleadores como las empresas por sí mismas participasen más activamente en la lucha contra el trabajo forzoso, la OIE publicó a finales de año unas pautas de orientación de alcance general, así como una política amplia sobre el trabajo forzoso.

222. Así, se sentaron los cimientos para la consolidación de los elementos esenciales de una alianza global. Será imposible realizar avances eficaces en la lucha contra el trabajo forzoso a menos que los interlocutores sociales tengan una interpretación inequívoca y compartida acerca de qué es el trabajo forzoso y sobre cuáles son sus respectivos papeles, individualmente o en colaboración mutua y con los gobiernos, para prevenirlo y erradicarlo. Los empleadores y los trabajadores pueden lograr mucho mediante sus propias estructuras orgánicas, brindando orientaciones claras y formación a sus miembros, fomentando y difundiendo buenas prácticas y prestando asistencia directa a quienes corren el riesgo de caer en una situación de trabajo forzoso o ya la sufren.

223. Sin embargo, se plantean difíciles cuestiones programáticas que exigirán una participación tripartita, a fin de lograr el consenso necesario sobre los medios necesarios para evitar y remediar las formas modernas de trabajo forzoso. En una reunión de alto nivel celebrada en Atlanta en 2008, con patrocinio de la OIE y de otras organizaciones, con el propósito

de lograr que los líderes empresariales de los Estados Unidos participen en la lucha contra el trabajo forzoso, se reiteró que los empleadores no podrían abordar el problema por sí solos, aun dentro de sus propias cadenas de suministro, si los gobiernos no instauraban un marco jurídico claro y adecuado. El reto consiste pues en encontrar, a través de los planes de acción nacionales u otros mecanismos de aplicación, los medios idóneos para reunir a los grupos tripartitos, examinar las razones subyacentes a las prácticas laborales coactivas y plantearse la necesidad de contar con normas y reglamentos, así como con mecanismos de control adecuados.

224. En ese sentido, las «iniciativas de múltiples interesados», que han logrado reunir a representantes de los empleadores y de los trabajadores con otros grupos de la sociedad civil y a veces con gobiernos, desempeñan actualmente una función muy valiosa. La organización de algunas de esas iniciativas está a cargo del sector productivo, como el del cacao, el algodón y el azúcar. Otras, como la Iniciativa de Comercio Ético (ICE), radicada en el Reino Unido, tienen un objetivo más general de fomento de un comercio y unas prácticas comerciales equitativos. Otras se ocupan con carácter específico de la certificación y el etiquetado y de auditoría sociales. Cada una de estas iniciativas ha prestado cada vez mayor atención a los problemas que plantea el trabajo forzoso, en su afán de promover las normas fundamentales del trabajo. En el mismo sentido, las cuestiones del trabajo forzoso y la trata de personas también concitan mayor interés de las organizaciones dedicadas al fomento de un comercio socialmente responsable o de la responsabilidad social de la empresa (RSE). Varias de estas organizaciones tienen como miembros a empresas individuales y su objetivo es tratar de brindar orientaciones sobre los medios para prevenir el trabajo forzoso en las cadenas de suministro, y sobre cómo abordar este tema en instrumentos como los códigos de conducta del sector o las normas que adopte cada empresa.

225. En el marco del sistema de las Naciones Unidas, otra tribuna útil ha sido el Pacto Mundial, que fomenta diez principios sobre prácticas empresariales en las esferas de los derechos humanos, las normas laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción. En su reunión cumbre celebrada en Ginebra, en julio de 2007, el Pacto Mundial dio amplia difusión a sus diez principios básicos elaborados por la OIT, mediante los cuales los empleadores podrían evitar el trabajo forzoso en sus propias empresas y cooperar en los esfuerzos más vastos de lucha contra el trabajo forzoso y la trata de personas (véase el recuadro 4.1). Estos principios fueron examinados más a

fondo por un grupo de trabajo sobre asuntos laborales del Pacto Mundial, presidido conjuntamente por la OIE y la CSI, que se reunió en mayo de 2008.

226. En resumen, existe actualmente un interés notable por el tema del trabajo forzoso, ya sea en el plano programático o en el práctico, sobre el terreno. Queda aún mucho camino por recorrer antes de alcanzar un conocimiento exhaustivo respecto del trabajo forzoso en la economía privada actual y sobre los medios para abordarlo, y antes de que los problemas calen más profundamente entre las preocupaciones de carácter prioritario de estas organizaciones. En el presente capítulo se pasa revista a los avances realizados hasta la fecha, y se facilitan ejemplos sobre las prácticas buenas. Se empieza por la experiencia de las organizaciones de empleadores y de cada una de las empresas y se continúa con la del movimiento sindical. Posteriormente se examinan las iniciativas de múltiples interesados, en el marco del movimiento de responsabilidad social de las empresas (RSE). Se trata de identificar los retos principales, tanto para las empresas como para el movimiento laboral, para afianzar aún más el impulso generado hasta el presente.

El papel de las organizaciones de empleadores

Los problemas

227. Los agentes comerciales y las compañías privadas pueden tener muchos problemas diferentes. Para las empresas de ámbito mundial, con vastas cadenas de suministro y de subcontratación, es probable que la preocupación principal sea la gestión de la cadena de abastecimiento. La imagen de varias empresas importantes ha sufrido un grave deterioro por acusárselas de utilizar el trabajo forzoso en sus cadenas de suministros. Además, no se trata solamente de empresas dedicadas a actividades productivas en sectores habitualmente considerados de riesgo, como la agricultura y la construcción, con su elevado índice de ocupación temporal y de «trabajo sucio, difícil y peligroso». En efecto, durante los cuatro últimos años, esta ola de acusaciones afectó también a empresas de los sectores del acero, la electrónica, el calzado, textil, y muchos más. Los proveedores de las empresas mundiales y las pequeñas y medianas empresas (PYME) integradas en cadenas de suministro mundiales tropiezan con dificultades similares. En este caso, el riesgo que plantea el trabajo forzoso en las actividades de sus subcontratistas puede alcanzar no sólo su propia reputación, sino también la de todo el sector, lo cual a su vez puede tener amplias

Recuadro 4.1
Principios destinados a los jefes de empresa para combatir el trabajo forzoso y la trata

- Tener una política de administración empresarial clara y transparente, en la que se definan las medidas adoptadas para prevenir el trabajo forzoso y la trata. Aclarar que la política se aplica a todas las empresas que intervienen en la confección del producto y a las cadenas de suministro;
- Formar a auditores, empleados de recursos humanos y de ejecución para que sepan detectar las prácticas de trabajo forzoso y encontrar los medios idóneos para paliarlas;
- Facilitar información periódica a los accionistas y a los inversionistas potenciales y atraerles hacia productos y servicios en que conste una adhesión clara y asidua a una práctica empresarial ética para prevenir el trabajo forzoso;
- Promover acuerdos y códigos de conducta en el sector de que se trate (la agricultura, la construcción o los textiles), mediante una definición de los ámbitos expuestos al trabajo forzoso, y adoptar las medidas correctivas que procedan;
- Otorgar un trato equitativo a los trabajadores migrantes. Fiscalizar con esmero las agencias que facilitan mano de obra, especialmente del extranjero, e inscribir en una lista negra las que se reputen que recurren al trabajo forzoso;
- Velar por que todos los trabajadores sean titulares de un contrato escrito, en un idioma que puedan entender con facilidad, y en el que consten con carácter específico sus derechos en términos de cobro de salarios, horas extraordinarias, retención de documentos de identidad, y otras cuestiones vinculadas a la prevención del trabajo forzoso;
- Fomentar la celebración de actos a escalas nacional e internacional entre los agentes empresariales, para que definan los ámbitos en que pudieran surgir problemas y compartan entre sí las prácticas buenas;
- Contribuir a los programas y proyectos para ayudar a las víctimas del trabajo forzoso y de la trata mediante la formación profesional y otras medidas idóneas;
- Tender puentes entre los gobiernos, los trabajadores, y los organismos encargados de la ejecución efectiva de la ley y los inspectores del trabajo, promoviendo la cooperación contra el trabajo forzoso y la trata, y
- Hallar medios innovadores para recompensar las buenas prácticas, contando con los medios de información.

Fuente: OIT, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, febrero de 2007.

repercusiones en sus relaciones comerciales con los compradores de todo el mundo y en su acceso a los mercados mundiales.

228. Al tiempo que las empresas conceden mayor atención a sus propias cadenas de suministro, los líderes empresariales son cada vez más conscientes de que ciertas esferas requieren la aplicación de programas, principios y enfoques comunes. Los capítulos anteriores se centraron en las nuevas cuestiones que preocupan a los legisladores, los responsables de la formulación de políticas y los encargados del cumplimiento de las normas en relación con diferentes formas o grados de coacción en los mercados de trabajo. Son cuestiones que revisten especial importancia para los agentes comerciales, quienes tratan de ser competitivos en un mercado mundial sin piedad, pero que al mismo tiempo tienen la preocupación de llevar a cabo sus actividades comerciales de manera socialmente responsable, de conformidad con las leyes nacionales de los países en los cuales operan, así como con todas las normas internacionales con arreglo a las cuales puedan ser considerados responsables.

229. En los últimos años se han celebrado acalorados debates entre el sector empresarial y la sociedad civil respecto de la medida en que el compromiso de las empresas en cuanto a su responsabilidad social tiene un carácter voluntario como habitualmente se plantea en sus códigos de prácticas, y de la medida en que ese compromiso debería corresponder a obligaciones jurídicas vinculantes, sujetas al control de terceros.

230. Al constituir el trabajo forzoso un delito grave, los empresarios tienen legalmente la obligación de prevenirlo y erradicarlo en las actividades de sus empresas, ya que de no hacerlo pueden ser objeto de acciones penales y de sanciones. Sin embargo, aún quedan por resolver al menos dos cuestiones. En primer lugar, al ser las cadenas de suministro modernas tan complejas, cabe preguntarse hasta qué punto puede extenderse el grado de responsabilidad de una empresa. En segundo lugar, al ser tan reciente la jurisprudencia sobre el trabajo forzoso en la esfera económica privada, es posible que existan «zonas grises» en la definición de las prácticas comerciales que

podrían equivaler a un trabajo forzoso. Según se ha visto muy recientemente en algunas causas judiciales con resonancia nacional, las interpretaciones judiciales también pueden variar de un país a otro.

231. El trabajo forzoso preocupa a las empresas por una serie de motivos, que cabe clasificar de la siguiente manera.

232. En primer término figuran los problemas generalizados que afectan a las pequeñas industrias, situadas a veces en zonas alejadas de países en desarrollo. Son éstas unas preocupaciones ancladas desde antiguo en economías mayormente informales, como es el caso de los hornos ladrilleros y de las pequeñas fábricas de prendas de vestir de países del Asia Meridional como la India y el Pakistán. Puede tratarse de prácticas de trabajo en condiciones de servidumbre profundamente arraigadas. También se han observado situaciones graves de trabajo forzoso en los hornos ladrilleros de economías en transición, por ejemplo en la provincia de Shaanxi, en China, en 2007. Este caso se ha llegado a calificar de «singular», ya que supuso actos de coacción grave cometidos en zonas alejadas contra personas vulnerables, entre ellas niños. Aunque el Gobierno reaccionó enérgicamente a estos atropellos, queda aún por ver si su rápida respuesta bastará para poner coto a esas prácticas.

233. En segundo lugar, ciertos sectores parecen estar expuestos al trabajo forzoso en determinados países en desarrollo, sobre todo debido a la naturaleza de las prácticas de contratación. Existe un riesgo muy claro de trabajo forzoso a través de la servidumbre por deudas, cuando se contrata a trabajadores temporales mediante agentes officiosos y no autorizados que atraen a los interesados con el pago de anticipos, y luego realizan sus ganancias exigiendo tarifas exageradas. En América Latina se han detectado prácticas de trabajo forzoso en una serie de industrias, algunas de ellas dedicadas a la exportación.

234. En tercer lugar, están los problemas con que tropiezan las empresas multinacionales que externalizan su producción a empresas que operan países en desarrollo. Esta es quizás una prolongación de la primera cuestión, ya que los bienes producidos masivamente en condiciones de trabajo forzoso y recurriendo al trabajo infantil en pequeñas fábricas de vestimenta y de otro tipo en los países en desarrollo pueden entrar en la cadena de suministro de empresas multinacionales. Se ha manifestado especial preocupación cuando el trabajo forzoso se registra supuestamente de manera más sistemática en determinados modelos de producción para suministro de las multinacionales. Así lo ilustran las acusaciones formuladas en mayo de 2006 por la Comisión Nacional del Trabajo, una ONG influyente y radicada

en los Estados Unidos que actúa como grupo de presión. Según esa organización, el trabajo forzoso es una práctica difundida en las zonas industriales calificadas de Jordania, que producen principalmente para exportar al mercado estadounidense con arreglo a un acuerdo de 2000, por el que se concede un trato preferente a los bienes producidos en Jordania. Estas empresas suelen contratar sobre todo a trabajadores extranjeros originarios de diferentes países de Asia. Las acusaciones se referían a prácticas como la incautación de pasaportes, el impago de salarios que desembocaba en la servidumbre por deudas, malos tratos físicos, y la repatriación forzada a los países de origen.

235. En cuarto lugar, se encuentran los problemas que pueden plantearse a cualquier empresa, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, que toma trabajadores a través de diferentes tipos de agencias de empleo o de contratación. No existe suficiente consenso sobre qué prácticas se consideran aceptables en términos de tarifas, respecto a los sistemas de patrocinio y en cuanto a las consiguientes restricciones de los derechos de los trabajadores migrantes a cambiar de empleador. En tales circunstancias, posiblemente no tenga sentido centrar la atención en un sector determinado o en un grupo de sectores, porque es probable que los problemas afecten a todos los empleadores que recurren a la fuerza de trabajo migrante. En estos casos, si existen razones valederas para considerar que las prácticas de contratación constituyen trabajo forzoso o pueden propiciarlo, el papel de los empleadores y de sus organizaciones consiste entonces en trabajar con los gobiernos y demás partes interesadas a fin de promover la reglamentación adecuada y de encontrar los medios idóneos para supervisar su aplicación práctica.

Principios y orientaciones generales

236. En respuesta a estos desafíos, la OIE ha aumentado su compromiso con sus propios afiliados y con el sector empresarial en general, a fin de disipar los malentendidos relacionados con el concepto de trabajo forzoso, brindar orientación sobre los medios para detectarlo y prevenirlo, y prestar asesoramiento sobre la manera en que las organizaciones de empleadores podrían abordar el problema.

237. A fin de incrementar el grado de adhesión de las empresas a la lucha contra el trabajo forzoso, en febrero de 2008 se celebró una reunión en la sede de la compañía Coca Cola, en Atlanta. Esta reunión, a la que asistieron unos ochenta representantes de

Recuadro 4.2
Recomendaciones de la Reunión de Atlanta a fin de lograr que las empresas de los Estados Unidos se comprometan a abordar el problema del trabajo forzoso

Los líderes empresariales de diferentes empresas y sectores, desde los de la electrónica y el acero, hasta los de los alimentos y bebidas y la contratación de personal, se reunieron para examinar el riesgo que existe en sus cadenas de suministro de que se practique el trabajo forzoso, la respuesta adecuada y la necesidad de contar con instrumentos de orientación. Se acordó por consenso que la mayoría de las empresas presentes estaban expuestas a ese riesgo, pero que era necesario aclarar las definiciones de modo que todos los agentes empresariales pudieran entenderlas. Era preciso mejorar la «presentación estratégica» de los problemas inherentes al trabajo forzoso, tanto por países como por sectores económicos. También era preciso mejorar la coordinación de la auditoría y dotarse de un mecanismo de ámbito mundial que permitiese fomentar la coherencia entre las iniciativas de auditoría, posiblemente con participación de la OIT. Ante el afianzamiento de los códigos de conducta existentes, era necesario exponer claramente cómo el trabajo forzoso podía manifestarse en los lugares de trabajo de los proveedores y en otras empresas. Los participantes subrayaron la necesidad de que la OIT facilitase instrumentos de orientación práctica que señalaran las medidas que pudieran adoptarse para solucionar los problemas detectados.

organizaciones de empleadores y de empresas, junto con funcionarios gubernamentales y representantes de iniciativas de participación múltiple, ayudó a definir los principales problemas y a planificar las prioridades respecto de las medidas de seguimiento¹ (véase el recuadro 4.2).

238. En 2008 otra reunión congregó a altos representantes de organizaciones de empleadores y de empresas de toda Asia, junto con representantes de la sociedad civil. Los participantes examinaron el papel que las organizaciones de empleadores y las propias empresas pueden desempeñar en la lucha contra el trabajo forzoso en la región y formularon una serie de recomendaciones dirigidas a los actores privados² (véase el recuadro 4.3). En estas recomendaciones se trataron los temas siguientes: estrategias y retos para las empresas; instrumentos y recursos para fomentar el compromiso, y el papel de liderazgo de las organizaciones de empleadores.

239. Posteriormente, la OIE ha publicado un documento de orientación y política general para uso de sus afiliados de todo el mundo. En ellos se aclara qué se entiende por trabajo forzoso y se tratan problemas como los siguientes: cómo identificar el trabajo forzoso; de qué manera afecta éste las operaciones comerciales y por qué razones los empleadores deberían ocuparse del tema; qué pueden hacer las empresas para prevenir el trabajo forzoso en sus operaciones, así como para solucionar los problemas advertidos.

240. Por su parte, la OIT ha respondido a la creciente demanda de asesoramiento sobre el modo de abordar el trabajo forzoso mediante la elaboración de una serie de materiales y herramientas de orientación, en estrecha colaboración con la OIE. El material se compone de siete folletos dirigido a empresas de todas las dimensiones, organizaciones de empleadores y demás, incluidos los altos directivos, el personal de recursos humanos, el personal que se ocupa de la RSE y el que tiene a su cargo el cumplimiento de las normas, los auditores sociales y el personal de adquisiciones. Los folletos incluyen principios rectores para combatir el trabajo forzoso, una lista de verificación y orientaciones para evaluar el cumplimiento, y una guía de consejos prácticos para la adopción de medidas, así como una serie de estudios de casos de buenas prácticas, en los que se destacan las diferentes medidas adoptadas por las empresas individualmente o de manera conjunta en todos los sectores. En el material se ofrecen consejos prácticos para ayudar a las empresas a hacer frente al riesgo de trabajo forzoso en sus propias operaciones y en las cadenas de suministro mundiales, se explica qué es el trabajo forzoso, y se exponen las razones por las cuales es motivo de gran preocupación para las empresas; también se indican las medidas que pueden adoptarse para hacer frente al mismo. En este sentido, ese material cumple tanto una función de sensibilización como de fomento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de las empresas.

1. *Engaging Business: Addressing Forced Labour*, reunión patrocinada por el Consejo para el Comercio Exterior de los Estados Unidos, la Cámara de Comercio de los Estados Unidos y la Organización Internacional de Empleadores, con cooperación de la OIT, que se realizó el 20 de febrero de 2008 en la sede la compañía Coca Cola, en Atlanta, Estados Unidos.
2. *Regional workshop on addressing forced labour: the role of employer's organisations and business*, reunión celebrada conjuntamente por la OIT y la OIE en Bangkok, Tailandia, del 30 de junio al 1.º de julio de 2008.

Recuadro 4.3**Propuesta de un papel de liderazgo para las organizaciones de empleadores en la lucha contra el trabajo forzoso: recomendaciones formuladas por un taller regional destinado a las organizaciones de empleadores y empresas de Asia, organizado por la OIE y la OIT**

Las organizaciones de empleadores y las empresas que operan en la región, conscientes de su influencia y del papel que pueden desempeñar para contribuir a la lucha contra el trabajo forzoso, y tomando en cuenta los retos que afrontan en términos de capacidad institucional, proponen el examen de las medidas siguientes:

- ratificar y respaldar el protagonismo que desempeñan los gobiernos en la lucha contra el trabajo forzoso, y la importancia que reviste garantizar un marco jurídico eficaz, el cumplimiento de la ley y el respeto de las instituciones;
- colaborar con los gobiernos mediante el apoyo a las investigaciones, encuestas y recopilación de datos estadísticos para definir el alcance del problema en los niveles nacional y sectorial;
- desempeñar un papel de liderazgo mediante la contribución a la lucha contra el trabajo forzoso en los planos nacional, regional e internacional;
- hacer uso de las plataformas y redes disponibles proporcionadas por la OIE y la OIT para fomentar la cooperación regional e internacional, el intercambio de información y el aprovechamiento de las buenas prácticas;
- responder a los desafíos que plantea el trabajo forzoso como cuestión política clave para las organizaciones de empleadores y para sus miembros;
- llevar a cabo actividades de sensibilización de los empleadores y de las empresas, señalar a su atención el riesgo que representa el trabajo forzoso en el marco de sus operaciones comerciales;
- fomentar la elaboración de instrumentos de ayuda en la lucha para la eliminación del trabajo forzoso y utilizar las herramientas existentes para promover la comprensión entre las empresas miembros;
- informar a sus miembros acerca de la importancia y beneficios de considerar el trabajo forzoso como una cuestión de gestión de riesgos y de los beneficios de esa práctica;
- fomentar las actividades de los empleadores que contribuyan a la lucha contra el trabajo forzoso, por ejemplo, mediante boletines, sitios web y editoriales o columnas mensuales en los medios de comunicación nacionales;
- trabajar con los asociados pertinentes para la identificación y el logro de objetivos comunes y, cuando corresponda, elaborar instrumentos y orientaciones dirigidos a los agentes empresariales que intervienen en todos los niveles de operaciones de la empresa.

Iniciativas de las organizaciones nacionales de empleadores

241. Varias organizaciones de empleadores se han ocupado del trabajo forzoso y la trata de personas a nivel nacional y han intentado abordar estos problemas a través de una serie de medidas que incluyen programas de sensibilización y de fortalecimiento de las capacidades de sus miembros y actividades de cooperación transfronterizas para hacer frente a los problemas de ámbito regional y mundial que constituyen la trata de personas y la explotación de los trabajadores migrantes.

242. En mayo de 2008 la Federación de Empleadores de Ucrania organizó un taller regional sobre estrategias de lucha contra la trata de personas y el

trabajo forzoso, en estrecha colaboración con la OIT, la Unión Europea y el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias³. Este taller tenía por finalidad informar y sensibilizar a las organizaciones de empleadores y servir como catalizador de cooperación y alianzas futuras respecto de cuestiones como la migración laboral y la trata de personas; el papel de las agencias de contratación; las buenas prácticas en el desarrollo de planes nacionales de acción para la lucha contra el trabajo forzoso, y el examen del papel de la responsabilidad social de la empresa y de la gestión de la cadena de suministro. En el taller participaron representantes de Bulgaria, República de Moldova, Polonia, Rumania y Ucrania.

243. Las organizaciones de empleadores han organizado otros talleres en países tan diversos como

3. Informe sobre el taller regional para las organizaciones de empleadores, sobre estrategias de lucha contra la trata de personas y el trabajo forzoso, Kiev, Ucrania, 21-22 de mayo de 2008.

China, Georgia y Viet Nam con la finalidad de sensibilizar a las empresas miembros y debatir sobre el papel que pueden desempeñar en las iniciativas de lucha contra el tráfico de personas y los programas para combatir el trabajo forzoso. Mientras tanto, con el apoyo técnico de la OIT y en cooperación con el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF), el sector de la construcción en Rusia, a través de su órgano representativo, KSORR, ha elaborado un código de conducta para todo el sector a fin de prevenir las violaciones de los principios y derechos fundamentales del trabajo, incluido el trabajo forzoso y la trata de seres humanos. En particular, el código prevé medidas de vigilancia y transparencia en el lugar de trabajo a fin de garantizar la responsabilidad y credibilidad de la iniciativa.

244. Las organizaciones de empleadores de Malasia y Viet Nam han colaborado estrechamente entre sí para evitar los abusos presuntamente cometidos en Malasia en años recientes contra trabajadores de Viet Nam, especialmente en los sectores de la construcción y la fabricación de prendas de vestir. Las acusaciones de coacción respecto de los salarios, de confiscación de documentos personales y de repatriación forzosa surgieron de informes de los medios de comunicación y de organizaciones de la sociedad civil. Como respuesta, la Federación de Empleadores de Malasia y la Cámara de Comercio e Industria de Viet Nam se han unido para facilitar información jurídica y cultural a los trabajadores migrantes en Viet Nam, antes de que comiencen a trabajar en Malasia. Esta información se distribuye por conducto de las agencias de contratación en Viet Nam que ofrecen servicios de colocación, incluida la asociación nacional de tales organismos. En la información para los trabajadores migrantes se ofrecen aclaraciones sobre las partes pertinentes de la legislación de Malasia y sobre cuestiones fiscales, se facilitan datos sobre seguridad social y asistencia sanitaria, e información sobre cómo establecer contacto en caso de urgencia.

245. En algunos países, entre ellos los Estados Unidos, los sectores y las asociaciones empresariales también han adoptado importantes medidas en los planos nacional y local. La Asociación Nacional Textil y la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) presentaron una demanda conjunta ante el Gobierno de los Estados Unidos, en relación con el Acuerdo de Libre Comercio con Jordania, alegando «graves violaciones» de los derechos de los trabajadores. Este fue un caso excepcional en que una asociación empresarial impulsó y protagonizó una demanda por violación de los derechos de trabajadores en el marco de un acuerdo comercial.

Medidas y respuestas de cada empresa

246. Las cuestiones relativas al trabajo forzoso han sido objeto de especial atención, sobre todo por parte de las empresas multinacionales conscientes del riesgo que supone el trabajo forzoso en sus operaciones externalizadas y en sus complejas cadenas de suministro. Este riesgo se considera cada vez mayor, en vista del desprestigio sufrido por varias empresas importantes acusadas de someter al trabajo forzoso tanto a adultos como a niños, práctica que se había infiltrado ya en algunas vertientes de las actividades comerciales de las empresas multinacionales. En los dos últimos años muchas debieron hacer frente a acusaciones de los medios de comunicación de que su actividad había sido afectada por el trabajo forzoso. Aparte de los sectores habitualmente considerados en situación de riesgo, como el de la agricultura y las prendas de vestir, el riesgo de trabajo forzoso se extiende hoy a todos los tipos de industria con complejas cadenas de suministro de los bienes que utilizan en sus productos finales, como los sectores del acero y de la industria automotriz, que hacen gran uso del arrabio, o los sectores de alta tecnología, entre ellos el de las telecomunicaciones.

247. Se han establecido distinciones entre las medidas preventivas, las de protección contra el riesgo de trabajo forzoso, y las respuestas a las denuncias concretas al respecto.

248. La mayoría de los códigos de conducta de las empresas, y los códigos laborales aplicables a otros sectores específicos, incluyen una prohibición general del trabajo forzoso. Esa prohibición suele revestir la forma de una breve declaración sin mayores explicaciones. En algunos casos, sin embargo, los códigos de empresa facilitan amplia orientación sobre la lucha contra las prácticas de contratación abusivas. En otros la propia empresa determina con cierto grado de detalle la obligación de formalizar por escrito los contratos con los trabajadores en sus países de origen, imponiendo restricciones respecto de los gastos de contratación (de conformidad con las leyes del país de origen o del país de destino) de suerte que se garantice que el proveedor tome todas las medidas necesarias para trabajar con agencias acreditadas, que no cobren a los trabajadores honorarios excesivos ni en cualquier caso superiores a los autorizados por la legislación del país de acogida.

249. En los casos de denuncias concretas contra empresas determinadas, ha habido ejemplos de respuesta rápida. Uno de ellos se refería a una importante empresa de informática de los Estados Unidos. Tras divulgar los medios de comunicación los casos de trabajo forzoso que se daban en la fábrica de uno

de sus proveedores, situada en China, la empresa contrató de inmediato los servicios de una empresa de auditoría independiente para realizar una investigación *in situ*. Las conclusiones fueron que no se había realizado trabajo forzoso como tal, pero que las violaciones del código de conducta de la empresa con respecto a las horas de trabajo y las condiciones de vida exigían la adopción de medidas correctivas. En otro caso, planteado en julio de 2008, un programa de televisión de Australia formuló acusaciones sobre la práctica de trabajo forzoso en la fábrica de Malasia del proveedor de una gran empresa de calzado de los Estados Unidos. En este caso, después de realizar una rápida evaluación, la empresa reconoció la veracidad de varias de las acusaciones y anunció cambios en sus prácticas empresariales, al tiempo que la fábrica también estuvo de acuerdo en que se debía remediar la situación. Los trabajadores cuyos pasaportes habían sido retenidos tendrían un acceso libre e inmediato a sus documentos, así como a una línea telefónica en servicio las 24 horas del día, en caso de que la administración de la fábrica les denegara dicho acceso. Todos los trabajadores migrantes de la fábrica serían reembolsados por cualesquiera gastos de contratación relacionados con su trabajo en Malasia, y en el futuro todos los gastos relacionados con el empleo correrían a cargo de la fábrica. De este modo, la empresa de los Estados Unidos tomó la importante decisión de continuar su relación con el proveedor y de solucionar el problema, anunciando públicamente la introducción de cambios en sus prácticas comerciales.

250. En 2006, como resultado de un informe ampliamente difundido de la Comisión Nacional del Trabajo, que es una organización radicada en los Estados Unidos, varias empresas de exportación de Jordania, tanto proveedoras como compradoras, fueron blanco de graves acusaciones. Ello motivó una importante reacción tanto de los compradores más importantes, la mayoría de ellos de los Estados Unidos, como de los proveedores y sus organizaciones representativas en Jordania. Algunos compradores reforzaron sus propios controles, señalando a veces ciertas mejoras en la situación. Desde entonces, muchos proveedores han colaborado con la OIT a fin de que se comprendiese mejor la cuestión del trabajo forzoso y de las medidas correctivas. En marzo de 2008, por ejemplo, se celebró una serie de talleres sobre el trabajo forzoso en colaboración con la Jordan Garments, Accessories and Textiles Exporters' Association (JGATE) (Asociación de exportadores jordanos de confección textil), que reunieron a unos setenta altos representantes de fábricas dedicadas a la exportación. Las reuniones sirvieron no sólo para discutir

acerca de principios generales, sino también para examinar las razones por las cuales seguían dándose prácticas reprobadas. Entre los temas de discusión valga citar las horas extraordinarias, la incautación de documentos de viaje, las comisiones cobradas por la contratación y facilitación, y la coherencia de las auditorías. Tras tomar nota de que la aplicación de diferentes códigos y procedimientos de auditoría, algunos de los cuales adoptaban posiciones diferentes respecto de los indicadores de trabajo forzoso, absorbían gran cantidad de tiempo y de recursos, los participantes reclamaron unos procedimientos y auditorías más uniformes, así como una comunicación mejor sobre estos problemas entre compradores y proveedores.

Auditoría del trabajo forzoso

251. La experiencia antes expuesta plantea algunas cuestiones importantes, por ejemplo, acerca de la utilidad de la auditoría social para la eliminación del trabajo forzoso. Son muchos los obstáculos que se presentan para la realización de auditorías eficaces sobre un tema tan complejo como el del trabajo forzoso. Entre ellos pueden mencionarse la relativa brevedad de la auditoría, las limitaciones de los métodos utilizados para realizar las correspondientes evaluaciones, y la carencia general de formación en materia de auditorías sobre el trabajo forzoso y trata de personas. Además, la auditoría social rara vez va más allá del primer eslabón de la cadena de suministros de una empresa, razón por la cual muchos subcontratistas escapan, a menudo, a su atención.

252. En un informe elaborado por la Iniciativa de Comercio Ético (ICE) acerca de los resultados de su proyecto para hacer frente a algunos de los abusos más graves en el sector agrícola del Reino Unido se subrayan algunas de las dificultades con que tropiezan los auditores al examinar las prácticas de los proveedores de mano de obra conocidos como «jefes de cuadrilla». Entre esas dificultades se plantea el problema de la aptitud de los auditores para comunicarse con los trabajadores que hablan idiomas diferentes, y surgen otros más complejos como la necesidad de asegurar coherencia y uniformidad normativa para la realización de auditorías en diferentes lugares de trabajo y con fuerzas de trabajo distintas. También se hace hincapié en el problema de la subcontratación, respecto al cual la experiencia de la Iniciativa refuerza la visión general de que los problemas más importantes se presentan en los segmentos subcontratados de la cadena de suministro. Según este informe, la evaluación del principal proveedor de mano de obra no siempre revela los problemas existentes en la parte

inferior de la cadena y, por consiguiente, es necesario investigar a cada uno de esos proveedores.

253. Por las razones apuntadas, la OIT ha reunido a los auditores sociales con los compradores y proveedores mundiales en los países exportadores clave, para fomentar el perfeccionamiento de nuevos y mejores medios de identificación de las situaciones de trabajo forzoso a través de esas auditorías. Se ha redactado para los auditores sociales un manual sobre el trabajo forzoso, como parte de una serie de materiales de orientación elaborados sobre el tema por las organizaciones de empleadores y las empresas. En el manual se subrayan la importancia del diálogo social y la necesidad de que los auditores trabajen de la mano con los funcionarios públicos, especialmente con las inspecciones del trabajo.

El cometido y la experiencia de las organizaciones sindicales

254. El llamamiento realizado por la CSI en diciembre de 2007 en aras de una Alianza Sindical Global para Combatir el Trabajo Forzoso y la Trata de Personas se emitió en un momento oportuno (véase el recuadro 4.4). Innumerables organizaciones de trabajadores de todo el mundo estaban preparadas para esta convocatoria, y respondieron a ella con prontitud. Muchas habían adoptado ya medidas innovadoras a fin de alcanzar a los grupos vulnerables, incluidos los trabajadores migrantes, para reclamar una regulación más óptima y el control de las disposiciones laborales contractuales, y para fomentar la cooperación entre sus afiliados en diferentes partes del mundo.

255. Así, los avances con miras a una alianza mundial de los trabajadores sobre este tema, junto con la elaboración y adopción de planes de acción sindicales en diferentes regiones, han fortalecido los esfuerzos ya existentes y les han conferido mayor relevancia. En los últimos tiempos, muchos sindicatos han tenido dirigentes y programas dedicados a cuestiones como los derechos de los trabajadores nacionales y de los trabajadores migrantes, o como el trabajo infantil, lo cual ha permitido polarizar más la atención en los problemas del trabajo forzoso y la trata de personas. Hoy día, el flagelo del trabajo forzoso parece encontrar ahora una consonancia especial. Los sindicalistas son cada vez más conscientes de que a sus miembros les corresponde desempeñar un papel esencial en la lucha general contra el trabajo forzoso, prestando un apoyo directo a las víctimas, vigilando las condiciones de contratación y de empleo en zonas a las cuales no suelen llegar la inspección del trabajo ni otros organismos encargados del cumplimiento de

las normas, participando en las iniciativas de interesados múltiples, cada vez más utilizadas para lograr un consenso sobre la mejor respuesta programática al trabajo forzoso.

256. Esta sección se inicia con una descripción del impulso imprimido a escala internacional para que los sindicatos participen más a fondo en la lucha contra el trabajo forzoso, y con la definición de los principales problemas que se han abordado. Posteriormente se examinan las iniciativas adoptadas en el marco nacional o con la cooperación internacional, muchas de ellas en el marco de proyectos y con asistencia técnica de la OIT.

Crónica de una Alianza Sindical Global

257. A principios de 2007 la CSI inició, en estrecha colaboración con la OIT, un proyecto mundial para que se elaborase y difundiese una estrategia destinada a combatir el trabajo forzoso y la trata de personas. A fin de obtener una amplia colaboración sindical para esta estrategia, en septiembre de 2007 se celebró en Malasia una conferencia internacional sobre actividades y estrategias sindicales, con el patrocinio conjunto de la CSI, el Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) y el programa SAP-FL de la OIT. Los participantes acordaron orientar sus enfoques y actividades hacia tres pilares fundamentales: la investigación y recopilación de datos, la sensibilización y la realización de campañas, y la atenuación de las vulnerabilidades. También se seleccionaron cuatro esferas de actividad principales para las actividades futuras: el trabajo en condiciones de servidumbre en Asia Meridional y América Latina, la explotación de los trabajadores domésticos, la trata de personas en Europa y Asia, y el caso especial de Myanmar. Un mes después se celebró una reunión de seguimiento en el Centro de la OIT de Turín, con el propósito de que los dirigentes sindicales y las federaciones sindicales internacionales refrendaran el proyecto de estrategia.

258. También se llevó a cabo una encuesta entre los afiliados a la CSI y a las federaciones sindicales internacionales a fin de calibrar el potencial y las posibilidades que tenían los sindicatos en esta esfera. Los resultados mostraron claramente un compromiso del movimiento sindical en todo el mundo para luchar contra el trabajo forzoso y la trata de personas. También confirmaron que en muchos países las actividades y estructuras sindicales ya abordaban estas cuestiones desde diferentes puntos de vista. Sin embargo, si bien muchos sindicatos de todo el mundo habían resuelto abordar los problemas del trabajo

Recuadro 4.4
Puntos de acción adoptados por el Consejo General de la CSI, diciembre de 2007

- Promoción, ratificación y aplicación efectiva de los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso, la inspección del trabajo, las agencias privadas de empleo y los trabajadores migrantes.
- Sensibilización respecto del trabajo forzoso y la trata de personas, para los miembros de los sindicatos y dirigentes sindicales y la opinión pública en general.
- Abordar las cuestiones sobre trabajo forzoso y trata de personas en las negociaciones y acuerdos bilaterales y tripartitos.
- Promover el apoyo político y material dentro de las organizaciones sindicales para el desarrollo de políticas contra el trabajo forzoso.
- Supervisar las agencias de empleo, así como las empresas, incluyendo sus cadenas de suministro, para detectar y combatir las prácticas de trabajo forzoso y tráfico de personas.
- Identificar, documentar y publicar los casos de trabajo forzoso.
- Acuerdos de cooperación sindical de alcance bilateral, sectorial o regional y alianzas o coaliciones apropiadas con organizaciones de la sociedad civil con experiencia adecuada.
- Cooperación con los servicios de inspección del trabajo, aplicación de la ley y otras autoridades o grupos de trabajo pertinentes.
- Atención y apoyo directo a los trabajadores informales, los trabajadores sin protección y los trabajadores migrantes en situación de riesgo, para hacer frente a las circunstancias y necesidades específicas, en particular mediante su integración a las filas sindicales.
- Garantizar que se preste la debida atención a todos los aspectos del racismo y la discriminación, incluyendo en particular su dimensión de género, habida cuenta de que las mujeres y las niñas corren mayor riesgo.
- Trabajar en estrecha colaboración con las federaciones sindicales internacionales para abordar los sectores donde hay más probabilidades de que se den casos de trabajo forzoso y trata de personas.

forzoso y la trata de personas, muchos de ellos carecían de los conocimientos técnicos, el potencial y recursos necesarios para hacerlo. Los resultados de la encuesta evidenciaron una gran necesidad de desarrollo de potencial, de orientación y de asistencia técnica.

Plan de acción para una Alianza Sindical Global: principales esferas de actividad

259. Tras estos cuidadosos preparativos, durante su Consejo General que se celebró en Washington en diciembre de 2007, la CSI adoptó un plan de acción inicial articulado en once puntos.

260. Como cabe observar, esos puntos se refieren a principios y esferas de actividad de carácter general, a modo de guía para las actividades futuras de los sindicatos. Acto seguido se formularon prioridades más específicas por regiones. En 2008 la CSI prosiguió con la elaboración de una serie de materiales para intensificar la sensibilización y compartir información. En la página web principal de la CSI se abrió otro sitio sobre las actividades sindicales de lucha contra el

trabajo forzoso y la trata de personas, y se introdujo un boletín informativo en varios idiomas sobre la Alianza Sindical Global, además de otras publicaciones. También se editó una «Miniguía de acción» contra el trabajo forzoso, que brinda a los sindicalistas asesoramiento sobre las definiciones, así como datos e indicadores para tipificar los problemas, y consejos respecto de las medidas correctivas. La CSI también recurrió a las ONG y a colectivos competentes y representativos de la sociedad civil, dotados de conocimientos técnicos y de competencia para ayudar a combatir el trabajo forzoso de la manera más eficaz posible. En 2008 la CSI y la ONG especializada Anti-Slavery International firmaron un memorando de entendimiento por el que la CSI se comprometía a recabar la participación de ONG asociadas en las actividades de sensibilización, seminarios de formación y proyectos de divulgación en el marco de su plan de la acción. Por su parte, la ONG Anti-Slavery International se comprometía a aceptar, según correspondiese, una participación lo más amplia posible de los sindicatos en sus actividades para permitir así a sus afiliados beneficiarse de la experiencia de los sindicatos sobre los problemas del mercado de trabajo.

Planificación y desarrollo de potencial a escala regional

261. La primera reunión de seguimiento se mantuvo en Kenya, en julio de 2008, y en ella participaron sindicalistas de veinte países de África. A partir de las memorias nacionales sometidas por cada país, los participantes pudieron presentar propuestas generales, así como una serie de recomendaciones dirigidas respectivamente a los gobiernos, empleadores y a los mismos sindicalistas. En lo relativo a las actividades sindicales, las principales recomendaciones abarcaron tanto aspectos de organización como de fondo. Se decidió crear una red regional, coordinada por la oficina de la CSI en África e integrada por puntos de contacto en cada país, a fin de hacer frente a los casos de manera conjunta y de compartir información. En cuanto a los asuntos de fondo, en las recomendaciones se subrayaron, entre otras cuestiones, la importancia de los acuerdos bilaterales y subregionales entre centrales sindicales de diferentes países, y la necesidad de conceder atención prioritaria a los trabajadores migrantes y a los trabajadores del sector de la economía informal.

262. Una segunda conferencia importante sobre la lucha contra el trabajo forzoso y la trata de personas se celebró en Atenas, en noviembre de 2008, bajo los auspicios de la Confederación General de Trabajadores de Grecia (GSEE) y en colaboración con la CSI, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el Consejo Regional Paneuropeo. Su finalidad general fue proporcionar una tribuna de debate, fomentar la toma de conciencia y elaborar una estrategia sindical internacional amplia para la lucha contra el trabajo forzoso y la trata de personas en Europa, prestando especial atención a la situación de las mujeres y los niños. En esta reunión de alto nivel se logró formular una estrategia para toda Europa sobre la actividad de los sindicatos en relación con la lucha contra el trabajo forzoso, así como un plan de acción bienal. Su «Declaración de Atenas» relativa a este tema fue objeto de gran atención por los medios de comunicación, lo cual confirma una vez más que el trabajo forzoso resultante de la trata de migrantes en situación irregular, en especial de mujeres y niños, es un problema importante en la región de Europa.

Iniciativas de las federaciones sindicales internacionales

263. Los sindicatos de ámbito mundial, al centrar su atención en los derechos y la protección de los trabajadores de sectores productivos o administrativos

específicos, pueden desempeñar un papel rector para abordar cuestiones relativas al trabajo forzoso. Un buen punto de partida puede ser la negociación de acuerdos marco con sectores industriales determinados o con empresas individuales, que incluyan salvaguardias contra el trabajo forzoso como parte de compromisos más amplios sobre los derechos laborales. Por ejemplo, la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTV) ha informado siempre de las prácticas de trabajo forzoso que afectan a los trabajadores migrantes. En octubre de 2007 esta entidad firmó un acuerdo marco con la compañía española Inditex, en virtud del cual esta empresa se comprometía a actuar contra el trabajo forzoso con arreglo a un acuerdo más amplio para promover las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Inditex se obligó a aplicar esas normas a todos los trabajadores de su cadena de suministros, ya hubieran sido contratados directamente por Inditex, o bien por fabricantes o proveedores externos. En septiembre de 2007 la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) y la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) firmaron un nuevo acuerdo de alcance general con Umicore, que es una empresa de ámbito mundial dedicada principalmente a la producción y la prestación de servicios relacionados con los metales. Una de las cuestiones consideradas en el acuerdo era la prohibición del trabajo forzoso.

264. En mayo de 2006 la Oficina de la OIT en Lima y la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM) sentaron un precedente al firmar el primer acuerdo entre un sindicato de ámbito mundial y la OIT con el fin específico de tratar la cuestión del trabajo forzoso. Al aumentar el número de pruebas de que se practicaba el trabajo forzoso en el sector maderero y forestal de los países andinos, especialmente en Bolivia y Perú, las dos entidades se comprometieron a llevar a cabo una serie de actividades conjuntas con miras a la sensibilización y la difusión de información, y a realizar esfuerzos para organizar a los trabajadores de la madera. Por un nuevo acuerdo, firmado en diciembre de 2007, se extendió esa cooperación a toda América Latina y al Caribe. A raíz de ello, en agosto de 2008 la ICM inició un proyecto sindical de lucha contra el trabajo forzoso en el sector maderero de Bolivia y de Perú. Este proyecto está financiado por la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) y cuenta con ayuda de la OIT. Su finalidad es defender a las víctimas reales o potenciales del trabajo forzoso en este sector a través de la sensibilización, la organización de los trabajadores y el establecimiento de alianzas.

265. Los sindicatos de ámbito mundial también han adoptado estrategias de prevención, abordando las necesidades de los trabajadores en sus respectivos sectores. La Internacional de Servicios Públicos (ISP) ha brindado amplio apoyo a los posibles migrantes en el sector de los servicios de salud. Los participantes en la ejecución del Programa sobre las Mujeres y la Migración Interna en el Sector de Salud elaboraron una carpeta de orientación destinada a dieciséis países de origen y de destino. La finalidad de dicha carpeta es ayudar a las mujeres que trabajan en el sector de la salud a elegir con acierto cuándo deben tomar decisiones, a menudo complicadas, sobre el país de destino que les conviene. Se incluye información práctica sobre el costo de la vida, los derechos laborales en la ley y en la práctica, y las direcciones de los sindicatos en los países de destino. También se brinda información general sobre cuestiones de migración en el sector de salud y sobre el papel de los sindicatos del sector público.

266. El sindicato de ámbito mundial para el sector de los servicios Union Network International (UNI) ha creado su «Pasaporte UNI», concebido para mantener contacto con su red de organizaciones afiliadas, a fin de brindar ayuda y orientación a los migrantes, dondequiera que se encuentren. Corresponde a las organizaciones sindicales afiliadas decidir el grado de apoyo que proporcionarán en sus propios países a los trabajadores migrantes que sean miembros de ellas, y dar a conocer el sistema en sus respectivos sitios web.

Medidas nacionales: orientaciones y guías prácticas

267. Las guías prácticas de carácter general son obviamente un primer paso importante para fomentar la toma de conciencia y el compromiso. En febrero de 2007, el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) publicó una de estas guías, en el marco de sus actividades para celebrar el 200.º aniversario de la abolición de la trata transatlántica de esclavos en Europa⁴. Destinadas principalmente a los instructores sindicales, suelen tener por finalidad aumentar la confianza para abordar las cuestiones relativas al trabajo forzoso en los ámbitos público y educativo, así como fomentar el interés y el activismo de los sindicalistas. Una «auditoría de la toma de conciencia sobre el trabajo forzoso» ayuda a los usuarios a evaluar su nivel de conocimientos y a adoptar decisiones al respecto. En colaboración con los sindicatos de Zambia, la OIT

elaboró otra guía práctica sobre el trabajo forzoso y la trata de personas, como parte de un proyecto de colaboración sobre la cuestión del trabajo forzoso entre la OIT y sus mandantes tripartitos en ese país. En ella se brinda información básica sobre el problema del trabajo forzoso y la trata de personas en Zambia, se explican las razones por las que es necesario que participen los sindicatos, y se señalan las actividades específicas que pueden llevar a cabo. El objetivo ha sido elaborar un modelo que pudiera adaptarse fácilmente a las necesidades de los sindicalistas de otros países del Africa, y quizás de un ámbito más amplio.

Campañas de información

268. Una primera etapa para prestar asistencia a quienes corren el riesgo de verse sometidos al trabajo forzoso es proporcionar información adecuada sobre dicho riesgo, así como sobre las prestaciones sociales y los derechos de los trabajadores afectados, actividad que se desarrolla de dos maneras diferentes. Los sindicatos pueden formar parte de los grupos de apoyo que establecen contacto con sus nacionales que tienen el propósito de trabajar en el extranjero, y también pueden mantener contactos con los trabajadores migrantes dentro de sus propios países. Hay muchos ejemplos nacionales de sindicatos que han acumulado una gran experiencia y realizado un fecundo intercambio de ideas. En Colombia la Confederación General del Trabajo (CGT) ha creado un centro de información y de prestación de servicios en el centro de Bogotá, con vinculaciones con los ocho principales países de destino de sus trabajadores migrantes. En Costa Rica el Centro Sindical de Apoyo a los Trabajadores Migrantes publica un boletín informativo destinado a esos trabajadores, principalmente procedentes de Nicaragua, junto con folletos sobre los derechos laborales y los reglamentos correspondientes y vigentes en el país. En España muchos centros de información para los trabajadores migrantes son administrados actualmente por Comisiones Obreras (CC. OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT). Dichos centros prestan asesoramiento a esos trabajadores sobre los reglamentos relativos al empleo y los procedimientos para la obtención del permiso de trabajo; también les imparten cursos de idiomas y otras modalidades de formación práctica. La Federación de Empleados de Hotel de Chipre, el Sindicato Alemán de la Construcción, la Agricultura y el Medio Ambiente (IG-BAU), el Sindicato de Trabajadores

4. *Slave and forced labour in the twenty-first century: A TUC Fact File and activities pack for trade union tutors*, Unionlearn/TUC Education, Londres, 2007.

Agrícolas de Polonia (ZZPR) y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Suecia (Kommunal) son algunos de los muchos sindicatos que proporcionan servicios de información de este tipo.

Organización de los trabajadores migrantes y apoyo a sus reclamaciones

269. La organización de los trabajadores migrantes, en particular de los que se hallan en situación irregular, puede ser un reto formidable. En algunos casos los sindicatos se ven confrontados a las restricciones legales impuestas a estas actividades. Sin embargo, se ha registrado un auge constante en este tipo de tareas de organización en diferentes regiones.

270. La Federación General de Sindicatos de Jordania ha obtenido autorización oficial para abrir oficinas sindicales en las zonas francas industriales, donde más de dos tercios de los trabajadores son migrantes procedentes de Asia. Los trabajadores migrantes pueden ser miembros de los sindicatos de Jordania, aunque aún no tienen derecho a ejercer cargos electivos. En 2008, por ejemplo, en la zona franca industrial de Ad-Dulayl, los trabajadores migrantes miembros de los sindicatos representan una décima parte de los 30.000 trabajadores. Los métodos de trabajo de los sindicatos se han adaptado a los métodos de producción, y a veces tienen oficinas abiertas día y noche a fin de prestar servicios durante los tres turnos sucesivos. Las denuncias se registran por escrito y se traducen al árabe. En un caso concreto, la intervención de última hora del sindicato de textiles de Jordania disipó la amenaza de deportación que pesaba sobre seis mujeres trabajadoras en razón de su afiliación sindical.

271. En 2006 el Sindicato de Transportistas y Trabajadores Varios (TGWU) del Reino Unido organizó una campaña especial en las fábricas del sector de la alimentación en la ciudad de Birmingham, donde la mayoría de la fuerza de trabajo está constituida por trabajadores migrantes. Mediante el recurso a organizadores de idéntico origen nacional e idioma que los migrantes, la campaña logró la afiliación al sindicato de unos trescientos nuevos miembros, así como aumentos salariales de aproximadamente el 12 por ciento para los trabajadores.

272. El Consejo de Enlace de Malasia, como órgano de coordinación de los afiliados de la Union Network International en ese país, ha operado una red de servicios de asistencia para los migrantes en más de veinte zonas de Malasia, que han prestado asistencia a los trabajadores migrantes procedentes de varios países de Asia. Entre los casos planteados figuran situaciones de trabajo forzoso y abusos conexos,

como la incautación de pasaportes, la intimidación física y el exceso de horas de trabajo por la realización forzada de horas extraordinarias.

273. En Portugal los trabajadores migrantes irregulares pueden presentar demandas por explotación laboral ante el fiscal de lo social, quien no indagará acerca de la situación migratoria de los autores de la denuncia. Los sindicatos portugueses han presentado varias demandas por abusos cometidos contra trabajadores migrantes ante la Administración de la Seguridad Social. En muchos de esos casos, los tribunales han resuelto a favor de los migrantes indocumentados.

Detección y registro de los casos de trabajo forzoso

274. Cuando reciben una formación adecuada, los sindicalistas están especialmente bien capacitados para reconocer los casos de trabajo forzoso y tomar las medidas correctivas apropiadas en representación de las víctimas. En Bélgica, por ejemplo, el Sindicato de Alimentación y de Servicios de la Confederación de Sindicatos Cristianos (CSC) ha prestado particular atención a la difícil situación de los trabajadores domésticos. Ejemplo de ello fue un caso registrado en Bruselas, en el que los trabajadores domésticos de un hotel fueron víctimas de graves abusos cometidos por una familia originaria de uno de los Estados del Golfo, que confiscó sus documentos y restringió su libertad de circulación. El sindicato planteó varios casos de este tipo ante los tribunales, y también organizó una campaña general sobre el tema del trabajo doméstico.

275. A mediados de 2007, a raíz de una serie de informes de los medios de comunicación acerca de graves abusos de trabajo forzoso en la provincia de Shaanxi, la Federación de Sindicatos de China (ACFTU) desempeñó un papel importante en el seguimiento de las investigaciones, junto con los organismos encargados de ejecución de la ley. Poco después, la OIT impartió formación destinada a altos funcionarios jurídicos de la ACFTU de la mayoría de las provincias de China, sobre los medios para detectar y dar seguimiento a los casos de abuso por trabajo forzoso.

276. Es posible que los sindicatos deban llevar a cabo este tipo de tareas en circunstancias difíciles y peligrosas. En Myanmar la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB) recopila información detallada sobre las víctimas y los culpables del trabajo forzoso, el lugar, duración y formas de trabajo que los miembros de la comunidad se ven obligados a hacer. Si bien la FTUB cuenta con una red de activistas sindicales sobre el terreno, estos operan en condiciones de riesgo considerable y deben permanecer en el

anonimato. Los resultados de las actividades de control se publican en el sitio web de la FTUB.

Cooperación entre los sindicatos de diferentes países

277. Esta cooperación tiene una importancia evidente cuando los trabajadores migrantes corren riesgo de verse sometidos a trabajo forzoso. Puede desarrollarse a través de mecanismos más o menos formales. Como ejemplos de acuerdos formales pueden citarse los concluidos en Asia Central y Asia Sudoriental. En 2006 el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Kirguistán (AWU) y el Sindicato Agroindustrial de la región de Almaty, en Kazajstán, concluyeron un acuerdo de cooperación para proteger mejor a los trabajadores migrantes empleados en el sector agrícola de Kazajstán. AWU ofrece información antes de la migración sobre temas como los gastos de viaje y los procedimientos de envío de remesas, las condiciones de trabajo, y la dirección de contacto del sindicato local en Kazajstán. El Sindicato Agroindustrial de la región de Almaty acordó informar a los trabajadores migrantes de Kirguistán sobre sus derechos laborales en Kazajstán, y en ofrecerles la afiliación al sindicato local. Se firmó un acuerdo similar entre los sindicatos de la industria de la construcción de Tayikistán y de Rusia, que permite a casi 3.000 trabajadores del primer país afiliarse al sindicato en Rusia. En la región de Asia, el Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) y el Congreso de Sindicatos de Indonesia firmaron en septiembre de 2006 un acuerdo de asociación. Los contactos regulares entre ambos tienen por finalidad garantizar la adopción inmediata de medidas en caso de cualquier violación de los derechos de los trabajadores migrantes en Malasia.

278. En Europa, la Confederación General de Trabajadores Portugueses (CGTP-IN) ha concluido acuerdos con los sindicatos de los principales países de destino de sus trabajadores migrantes, entre ellos España, Luxemburgo, Reino Unido y Suiza, a fin de fomentar la afiliación conjunta de los trabajadores portugueses a sus sindicatos.

Cooperación con las ONG y la sociedad civil

279. Es evidente que los sindicatos se beneficiarán de la cooperación con las ONG especializadas y con la sociedad civil, ya sea en términos de investigación y recopilación de datos, o bien en términos

de prestación de servicios de apoyo. El rápido crecimiento de las organizaciones no gubernamentales de todo tipo, interesadas en las actividades de «lucha contra la trata de personas», ofrece amplias oportunidades para este tipo de redes y coaliciones. En Africa la Organización Central de Sindicatos (COTU) de Kenya ha cooperado en las regiones del Africa oriental con organizaciones no gubernamentales que participan en la lucha contra la trata de personas. En Asia, la Federación General de Sindicatos de Nepal colaboró con la ONG Anti-Slavery International y con los grupos de investigación y de promoción de la sociedad civil de la India y el Pakistán, a fin de examinar los avances realizados para la eliminación de los sistemas de trabajo en condición de servidumbre. En un estudio⁵ llevado a cabo en 2007 se describe la experiencia de Nepal respecto de la organización de los trabajadores sometidos a régimen de servidumbre, y hace hincapié en la importancia de la negociación colectiva para la lucha global contra el trabajo forzoso.

280. En Europa un modelo de esa cooperación es el acuerdo entre el Sindicato de Servicios Industriales, Profesionales y Técnicos (SIPTU) de Irlanda y el Centro Irlandés de Derechos de los Inmigrantes (MRCI). Este último facilita ayuda a los trabajadores migrantes de diferentes sectores, entre los que figuran el de la agricultura, el trabajo doméstico y la hotelería y restauración, mediante la prestación de servicios de apoyo en varios idiomas y la asistencia a los trabajadores migrantes para que puedan crear sus propios grupos de ayuda. También coopera con el SIPTU a fin de informar a los trabajadores migrantes que integran su red sobre las ventajas de la afiliación sindical; cabe mencionar que últimamente muchos trabajadores migrantes se han adherido a los sindicatos como resultado de esos esfuerzos.

Los desafíos futuros

281. Si bien hay una toma de conciencia cada vez mayor, la lucha contra el trabajo forzoso sigue siendo una esfera de acción nueva para la mayoría de los sindicatos, y puede acarrear desafíos distintos de los planteados en las anteriores campañas sindicales de alto nivel llevadas a cabo contra el trabajo infantil, y ello debido a ciertos reparos de carácter político, así como a los problemas logísticos que supone hasta sectores laborales en zonas ocultas de la economía y en regiones aisladas.

282. En primer lugar, conviene considerar la sensibilidad política. Los trabajadores migrantes pueden

5. *Paying back in sweat and tears* (Pagar con sudor y lágrimas), Anti-Slavery International, 2009.

ser percibidos como una amenaza para los trabajadores nacionales que componen el núcleo de los sindicatos, que pueden ser renuentes a asumir su causa. A la inversa, los trabajadores migrantes en situación irregular pueden ser reticentes a acercarse a los sindicatos por temor a perder sus puestos de trabajo y correr el riesgo de una rápida expulsión. Un obstáculo importante para la organización de los trabajadores migrantes pueden ser las restricciones de la legislación laboral nacional respecto del derecho de afiliación sindical de los inmigrantes.

283. Los problemas logísticos son importantes y complejos. Los sectores con elevada incidencia de trabajo forzoso o muy expuestos a él tienden a ser aquellos con el menor índice de sindicación. La intensificación de la actividad sindical contra el trabajo forzoso exigirá mayor organización en sectores de difícil acceso, como el de la construcción y el de la industria textil, así como entre los trabajadores migrantes, los trabajadores nacionales y los del sector de la economía informal en general. Los trabajadores migrantes suelen tener horarios de trabajo prolongados, y pueden no estar en condiciones de abandonar el lugar de trabajo para pedir ayuda. Es necesario aplicar una estrategia proactiva, y promover debates de principio entre los dirigentes sindicales a fin de desarrollar una orientación y visión adecuadas.

284. Conforme se van perfeccionando las estrategias y los planes de acción para combatir el trabajo forzoso y la trata de personas, es evidente que los mismos deberán ser de vasto alcance, de modo que abarquen tanto el marco político general de salvaguardia contra la explotación forzada de los trabajadores en situación precaria, como las medidas de carácter estrictamente práctico en el lugar de trabajo y en el ámbito de la comunidad.

285. En la esfera de políticas, son muchos los casos interesantes, pero bastará con citar sólo uno como ejemplo. En Malasia los sindicatos mantuvieron con organizaciones de la sociedad civil una serie de reuniones, que se celebraron en agosto de 2008, en Selangor, con miras a la realización de una consulta nacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, bajo los auspicios del Grupo de Tareas de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre los mecanismos de protección de los trabajadores migrantes. Se elaboró una amplia serie de recomendaciones para el Gobierno y el Parlamento de Malasia, así como para los Estados miembros de la ASEAN, sobre cuestiones tales como: principios de política general; contratación y colocación de los

trabajadores; condiciones de vida y de trabajo; trata de personas, y aplicación efectiva de la ley y acceso a la justicia⁶. Se formularon enérgicas recomendaciones sobre el sistema de externalización el cual ha generado lugar a situaciones de trabajo en condiciones de servidumbre y ha alentado la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, y sobre instrumentos tales como el gravamen relativo a los trabajadores extranjeros, que ha contribuido a la profundización del trabajo en condiciones de servidumbre. Gracias a unas recomendaciones sobre políticas cuidadosamente elaboradas como éstas se abonó el terreno para la realización de campañas sindicales sistemáticas. Ulteriormente, el 7 de octubre de 2008, el MTUC celebró en Malasia el Día Mundial del Trabajo Decente y logró una gran concentración para protestar contra las políticas de externalización y las condiciones de trabajo forzoso impuestas a los trabajadores migrantes.

286. Es evidente que el lugar que estas preocupaciones habrán de ocupar entre las prioridades sindicales más elevadas dependerá de las circunstancias del mercado de trabajo de cada país. Sin embargo, hay indicios de que en casi todos los países los sindicatos son ahora conscientes de la urgencia de los problemas. A este respecto, pueden sacar provecho de la experiencia de los sindicatos de Malasia y de otras prácticas examinadas en la presente sección, a fin de dar contenido real a una alianza de los trabajadores contra el trabajo forzoso y sus distintos componentes estratégicos.

Combinación de esfuerzos: la importancia de las iniciativas de interesados múltiples

287. Los mandantes de la OIT deben aunar sus esfuerzos para abordar en la actualidad los problemas relativos al trabajo forzoso, que son a menudo complejos. Es preciso que todos los interesados trabajen de manera intensiva para lograr un consenso sobre las leyes y políticas de lucha contra el trabajo forzoso, con inclusión de sus formas más sutiles. Deben conseguir un consenso similar en cuanto a las funciones y respuestas para afrontar las formas modernas de trabajo forzoso: cómo controlarlo; cuándo aplicar sanciones, y contra quién; cuán severas deben ser esas sanciones, ya sea desde el punto de vista punitivo o disuasorio, y cómo conciliar los criterios relativos al cumplimiento de la ley con la prevención y la protección necesarias para atacar las causas profundas del problema.

288. Estas consideraciones plantean la cuestión del papel de las «iniciativas de interesados múltiples» y

6. National Statement, Malaysia National Consultation on the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 13-14 de agosto de 2008, Quality Inn, Shah Alam, Malasia.

de la «responsabilidad social de las empresas» (RSE). Ambos términos requieren explicaciones respecto de su utilización en la presente sección.

289. Las iniciativas de interesados múltiples han adoptado diferentes formas e involucrado a distintos agentes. En su mayoría se han materializado en ONG o fundaciones con miembros procedentes de las empresas, organismos de la industria, organizaciones de trabajadores y grupos de la sociedad civil interesados en los derechos humanos, los derechos de los consumidores y otras cuestiones. Por lo general, los organismos del sector público no participan directamente en estas iniciativas, aunque pueden actuar como observadores o prestar asistencia financiera. Esas iniciativas de interesados múltiples suelen incidir en la elaboración de políticas, la investigación y el refuerzo de capacidades, y constituyen un foro para abordar cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las normas. Algunas de estas iniciativas también han permitido elaborar sistemas de certificación que recurren a la auditoría social para evaluar el grado de cumplimiento de las empresas con la norma establecida.

290. La OIT ha definido la RSE como reflejo de la manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que sus actividades tienen en la sociedad, y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás agentes. Se trata de una iniciativa voluntaria que depende de la empresa y se relaciona con actividades que se considera que exceden el mero cumplimiento de la legislación⁷. Sin embargo, el concepto de RSE también ha sido adoptado por los gobiernos y grupos de la sociedad civil. Se han establecido muchas ONG cuyos miembros representan a las empresas y sectores, con el propósito de promover socialmente unas prácticas empresariales responsables. Dos de esos ejemplos son la RSE-Asia, con sede en Hong Kong, y Business for Social Responsibility (BSR), de San Francisco.

291. De todos modos, la cuestión del trabajo forzoso ocupa un lugar destacado en el temario de las iniciativas de interesados múltiples y de la RSE. Algunas iniciativas sectoriales emprendidas en las industrias del cacao, el algodón, el aceite de palma, el azúcar y el tabaco, entre otras, han dado prominencia a la acción contra el trabajo forzoso. Varias organizaciones no gubernamentales tratan de colaborar con las empresas en relación con la auditoría del trabajo forzoso y el asesoramiento sobre estrategias correctivas para evitarlo. Como ejemplos destacados en este sentido, cabe citar las organizaciones Asociación de

Ferías de Trabajo, Responsabilidad Social Internacional (RSI) y Verité, de los Estados Unidos.

292. Algunas iniciativas de interesados múltiples han desempeñado un papel destacado en el logro de consenso social respecto de los problemas de las empresas, incluido el trabajo forzoso, y a veces han facilitado la adopción de nuevas normas. Un ejemplo constructivo es el de la Iniciativa de Comercio Ético (ICE), radicada en el Reino Unido, pero con un ámbito de competencia que abarca a varios países y cuyos miembros pertenecen a muchos más. La ICE cuenta entre sus miembros empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, y cuenta con apoyo y financiación del Gobierno del Reino Unido. Se ha constituido en el foro político insoslayable para hacer frente a las prácticas laborales abusivas en el sector de la subcontratación en el Reino Unido, incluidas las prácticas de los proveedores de mano de obra no registrados. La alianza así establecida entre instituciones gubernamentales, empresas y organizaciones de trabajadores tuvo gran importancia para la creación de un programa obligatorio de autorización y registro de proveedores de mano de obra en los sectores de la agricultura y el marisqueo. La ICE también ha elaborado material de orientación para sus miembros, sobre el trabajo en condiciones de servidumbre en todo el mundo.

293. Aún queda mucho por aprender de estas y otras iniciativas similares en curso. Un objetivo clave es encontrar el equilibrio adecuado entre el voluntarismo de la mayoría de los enfoques relativos a la RSE, con su énfasis en los códigos de conducta y la autorregulación, y la clara obligación legal de prevenir y eliminar el trabajo forzoso en la economía privada, obligación que exige el ejercicio de una vigorosa y eficaz supervisión. La existencia de iniciativas de interesados múltiples en el ámbito de la fiscalización puede acogerse con satisfacción, pero sólo si adopta un enfoque coherente a partir de las normas de la OIT sobre el trabajo forzoso y la jurisprudencia pertinente de sus órganos de control. También es importante que los gobiernos o las entidades privadas no las consideren un sustituto de los organismos gubernamentales responsables de la supervisión de las condiciones de trabajo, que en muchos países es necesario consolidar con carácter urgente. Se debería alentar a las iniciativas de interesados múltiples a trabajar con los organismos públicos para determinar si los esfuerzos que realicen en colaboración podrían conducir a una acción más eficaz contra el trabajo forzoso, especialmente en cuanto a las funciones de las inspecciones y la auditoría social.

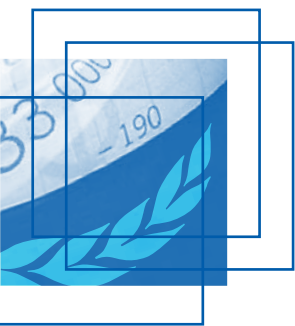
7. Documento GB.295/MNE/2/1, Subcomisión de Empresas Multinacionales, Consejo de Administración de la OIT, 295.ª reunión, marzo de 2006, Ginebra.

Recuadro 4.5
Iniciativas de interesados múltiples contra el trabajo forzoso en el Brasil

Los esfuerzos combinados de las empresas, la sociedad civil y el Gobierno para luchar contra el trabajo forzoso en el Brasil son un excelente ejemplo de lo que puede lograrse mediante este tipo de iniciativas. En primer lugar, el sector privado brindó apoyo tanto financiero como técnico para una importante campaña de alcance nacional, desarrollada con ayuda de la OIT, a fin de aumentar la toma de conciencia sobre el trabajo forzoso. Se diseñaron y distribuyeron pancartas, carteles, anuncios de radio y televisión, tapetes para ratón de computadoras y camisetas, en colaboración con el sector privado. Se donaron más de 11.000.000 de dólares de los Estados Unidos, en particular mediante la habilitación de espacio de publicidad en los medios de comunicación. Las empresas mineras y de transportes de mayor importancia prestaron apoyo para una segunda fase de la campaña, mediante la impresión de 300.000 folletos y 4.000 carteles y el suministro gratuito de espacios publicitarios en los aeropuertos. Las pancartas de la campaña se desplegaron durante tres meses en los veintisiete aeropuertos más importantes del Brasil. Se difundieron por televisión ocho cortometrajes sobre el trabajo forzoso y se realizó una transmisión con actores famosos y en horario de audiencia por el canal de televisión más importante del país, que llegó a millones de ciudadanos del Brasil.

En el sector del acero se realizó una importante acción conjunta contra el trabajo forzoso, que comenzó en 2004, cuando la Asociación de Industrias del Acero de la Región de Carajás (ASICA), con ayuda del Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social y de la OIT, firmó un Pacto de la Industria del Acero aplicable a trece empresas siderúrgicas del estado de Maranhão. En el marco de dicho Pacto se creó el Instituto del Carbón Ciudadano (ICC) con la finalidad de eliminar el trabajo forzoso en la cadena de producción del acero. El Instituto del Carbón Ciudadano lleva a cabo auditorías sociales de los proveedores de carbón, basándose en un código de conducta. En los casos de incumplimiento, se cancela la certificación de los proveedores, y las demás empresas miembros dejan de hacer negocios con ellos. El ICC también ha iniciado un proyecto piloto de carácter innovador, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Empleo. El Ministerio proporciona al ICC una lista de los trabajadores sometidos a trabajo forzoso que han sido puestos en libertad por los inspectores del trabajo, y el ICC trata de colocarlos en puestos de trabajo decente con contratos formales. La tarea es a menudo complicada, ya que sólo es posible contratar al 30 por ciento de los trabajadores liberados, y la mayoría de ellos tiene bajos niveles de educación y alfabetización. Cuarenta y seis trabajadores fueron reinsertados en 2006, y 115 en 2007, obteniendo puestos de trabajo en las empresas siderúrgicas de Maranhão, Pará y Tocantins. Además, las empresas signatarias del Pacto de la Industria del Acero han destinado aproximadamente 350.000 dólares de los Estados Unidos a la reinsertión, para finales de 2010, de por lo menos otros 400 trabajadores rescatados.

A petición del Ministro de la Secretaría Especial de Derechos Humanos, la ONG Reporter Brasil ha trabajado con la OIT para llevar a cabo un estudio de la cadena de suministros de los bienes producidos por las empresas que aparecen en la denominada «lista sucia» (publicada por el Ministerio de Trabajo y Empleo cada seis meses con los nombres de los empleadores y empresas que recurren a prácticas de trabajo forzoso). En un primer estudio llevado a cabo en 2005 se hizo un seguimiento del índice de trabajo forzoso en el sector de diferentes productos agrícolas y otros productos básicos. Un nuevo estudio, llevado a cabo en 2007, proporcionó información sobre los vínculos entre otras redes comerciales y el trabajo forzoso. Estos han sido instrumentos valiosos para aumentar la sensibilización del público en general, así como de los empleadores, en relación con el riesgo de trabajo forzoso en sus cadenas de suministro. Como resultado de este estudio, la OIT y el Instituto Ethos establecieron contacto con las empresas identificadas en la investigación a fin de alertarlas sobre la existencia de trabajo forzoso en sus cadenas de suministro. De esta iniciativa surgió el Pacto Nacional para Erradicar el Trabajo Esclavo, de mayo de 2005. Este Pacto entraña para cada una de las empresas el compromiso de luchar contra el trabajo forzoso, a través de la incorporación de cláusulas al respecto en sus contratos de compras y de ventas y de la facilitación de la reinsertión de los trabajadores liberados. Entre los más de ciento ochenta firmantes, al 15 de julio de 2008, figuran grandes cadenas de supermercados y grupos industriales y financieros que, en conjunto, representan un quinto del PIB del Brasil. El seguimiento del Pacto fue instituido por Ethos con grupos de la sociedad civil, y la vigilancia está a cargo de la ONG Instituto Observatorio Social. Esta actividad supone la evaluación del cumplimiento de las disposiciones del Pacto Nacional y entre otras medidas de seguimiento figuran la documentación de buenas prácticas y la garantía de que las empresas han adoptado medidas concretas para demostrar su compromiso. Como resultado de esa vigilancia, en julio de 2008 se excluyó del Pacto a una empresa signataria al comprobarse que en dos ocasiones, entre 2007 y 2008, había utilizado trabajo forzoso y degradante, incluida la servidumbre por deudas.



Capítulo 5

La lucha contra el trabajo forzoso a través de la cooperación técnica: logros y desafíos

Introducción

294. ¿Cómo puede la OIT ejercer de la mejor manera posible su liderazgo mundial en la lucha para eliminar el trabajo forzoso? ¿Cuáles son las enseñanzas que brinda la experiencia adquirida hasta la fecha? En el presente capítulo se destacan, con ejemplos, algunos de los logros y desafíos de la OIT durante los cuatro últimos años en su tarea de lucha contra el trabajo forzoso.

295. La cooperación técnica de la OIT lleva la impronta del plan de acción aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2005¹, que abarca las siguientes esferas: metas y objetivos básicos, incluida la asistencia a los Estados Miembros para establecer programas de acción de duración determinada; métodos de encuesta y recopilación de datos; toma de conciencia y necesidades en materia de investigación; asesoramiento sobre cuestiones de políticas y materiales de formación; proyectos operativos para el fortalecimiento de capacidades, acciones directas y apoyo a las víctimas; refuerzo de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y comunicaciones y promoción a nivel mundial. La finalidad general ha sido crear y brindar apoyo a una alianza mundial contra el trabajo forzoso, centrándose especialmente en los mandantes tripartitos de la Organización.

296. Si bien esta tarea se ha llevado a cabo principalmente a través del SAP-FL, con arreglo a la Declaración de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, en ella también participan muchos sectores diferentes de la

Oficina. Una virtud de la OIT es su capacidad para afrontar problemas graves, como el trabajo forzoso y la trata de personas, con una perspectiva multidimensional y partiendo de una gama de criterios y conocimientos especializados. La asistencia técnica de la OIT encuentra apoyo en las medidas para fortalecer la aplicación de las normas internacionales del trabajo relativas al trabajo forzoso y cuestiones conexas, como las relacionadas con los trabajadores migrantes, el trabajo infantil, la inspección y administración del trabajo, las agencias de empleo privadas, y varias más. A los departamentos técnicos de la OIT que se ocupan de los trabajadores migrantes y del trabajo infantil² les corresponden cometidos especialmente importantes a este respecto, entre otros muchos.

297. Gracias a su particular vitalidad, la OIT ha acumulado hasta hoy un acervo considerable de conocimientos y experiencias sobre la manera de abordar el trabajo forzoso y la trata de personas. Las actividades llevadas a cabo a escala mundial, como la investigación comparativa, las comunicaciones, la elaboración de instrumentos y la conclusión de acuerdos de colaboración, se han combinado con proyectos de ámbitos nacional y regional para abordar directamente los problemas, en colaboración con los mandantes de la OIT y otras partes interesadas. De hecho, una recomendación importante, formulada a raíz de una evaluación independiente del SAP-FL llevada a cabo en 2006, fue que dicho programa debía encauzar sus esfuerzos para favorecer e influenciar el cambio de políticas, velando por el logro de un equilibrio adecuado entre la labor política más tradicional y las intervenciones de proyecto en el terreno, de las

1. Documento GB.294/TC/2.

2. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) desarrolla importantes programas en el ámbito de la lucha contra la trata de niños y mujeres. El Programa de Migraciones Internacionales (MIGRANT) aborda la trata desde la perspectiva de la gobernanza de la migración laboral internacional, a fin de mejorar la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.

cuales se pueden extraer no pocas lecciones. Como organización internacional de carácter tripartito, la OIT puede tener una ventaja comparativa por lo que respecta a la primera hipótesis, pero también debe hacer frente a los problemas reales sobre el terreno a través de la segunda posibilidad.

Aumento de la presión global para el cambio de políticas: transmisión del mensaje

298. La OIT ha trabajado arduamente para informar al mundo sobre la urgencia de la lucha contra el trabajo forzoso. Un primer paso para poner en marcha las respuestas políticas es aumentar la conciencia pública y ejercer presión para que se adopten medidas. Se sigue haciendo frecuente referencia a la estimación de la OIT, formulada en 2005, sobre una cifra mínima de 12,3 millones de personas sometidas a trabajo forzoso en todo el mundo, y este cálculo ha servido para centrar la atención a todos los niveles en la necesidad de actuar al respecto. La cobertura de los medios de prensa de todo el mundo de historias relacionadas con el trabajo forzoso ha aumentado más del triple entre 2004 y finales de 2007³. Esta tendencia se verifica también en los planos nacional y regional, por ejemplo en el Brasil y los países de la subregión del Gran Mekong. Resulta evidente que el tema atrae la imaginación y la atención de los periodistas, comentaristas y, por ende, del público de todo el mundo. En consecuencia, ha habido un aumento constante de reuniones y actos internacionales sobre el trabajo forzoso y la trata de personas, para los que se ha solicitado la participación de la OIT. La opinión de la OIT, según la cual la trata de seres humanos supone más que la explotación sexual de mujeres y niños, pues también debe considerarse como un problema de trabajo forzoso para el que se requieren soluciones en el mercado de trabajo, cuenta ahora con amplia aceptación. Un indicador interesante de este cambio de percepción y de discurso político es el pronunciado aumento de la atención que se concede al trabajo forzoso en el informe anual del Gobierno de los Estados Unidos sobre «Trata de personas», en el que las referencias al tema han pasado de 20 en 2001 a 535 en 2008.

299. La OIT también ha participado en muchas tribunas de alto nivel sobre la migración, aportando el mensaje de que la gobernanza de la migración internacional debe basarse en la igualdad de derechos para los trabajadores migrantes, con pleno respeto de las normas de la OIT. Una importante herramienta de promoción de la OIT es el Marco Multilateral para las Migraciones Laborales, aprobado en 2005, en que se establecen principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos. Este marco incluye orientaciones específicas sobre la protección de los trabajadores migrantes contra las prácticas abusivas, incluidos el trabajo forzoso y la trata de personas.

300. La información obtenida en la web es parte esencial de cualquier estrategia de comunicaciones. Desde la creación, en mayo de 2007⁴, de un nuevo sitio web de la OIT sobre el trabajo forzoso, el número de visitantes externos se había multiplicado por diez hacia finales de 2008. Se trata de un amplio repositorio de informes de investigaciones, noticias, proyectos e información sobre acontecimientos, con enlaces a otros sitios que se ocupan del trabajo forzoso y la trata de personas. Se han producido numerosas publicaciones (folletos, artículos, documentos de investigación, directrices de política y herramientas de formación) y materiales audiovisuales en relación con diversos aspectos del trabajo forzoso y la forma de abordar el tema. En una publicación de carácter general sobre las actividades de la OIT contra la trata de personas, elaborada a principios de 2008, se expone cómo los conocimientos técnicos y la experiencia de la OIT coadyuvan a los esfuerzos internacionales⁵. Un objetivo permanente es garantizar que los resultados de las investigaciones y el asesoramiento programático de la OIT lleguen a las instancias decisorias, que son las que pueden introducir cambios a nivel nacional.

301. La experiencia demuestra que el cambio puede producirse cuando los «paladines» de la lucha contra el trabajo forzoso se expresan y actúan a escala nacional. Estos defensores pueden provenir de cualquier sector, ser parlamentarios, funcionarios del Estado, activistas de la sociedad civil, proveedores de servicios, dirigentes religiosos o miembros del público interesados en el problema, e incluso antiguas víctimas. Este ha sido ciertamente el caso,

3. Cifra obtenida a partir del examen de artículos relacionados con el trabajo forzoso en ocho periódicos (*The Hindu, O Globo, News of the Gulf, Moscow Times, Le Monde, El Comercio, New York Times, Dawn*) y de un sitio web que recoge artículos de diversos periódicos (*All Africa*). Las fuentes consultadas corresponden al período de enero de 2004 hasta diciembre de 2007, utilizando palabras clave como «trabajo forzoso», «tráfico», «servidumbre por deudas», «esclavitud» y «explotación sexual comercial».

4. www.ilo.org/forcedlabour.

5. *ILO Action against Trafficking in Human Beings* (Acción de la OIT contra la trata de seres humanos), OIT, Ginebra, 2008.

por ejemplo, en Bolivia, Brasil y Paraguay, así como en Filipinas e Indonesia. Uno de los objetivos de la Alianza Sindical Global contra el Trabajo Forzoso y la Trata de Personas es brindar apoyo a una red de activistas sindicales de todo el mundo, que ejerzan un liderazgo respecto de esta cuestión. En el seno de la comunidad empresarial también pueden encontrarse personalidades que abogan por esta causa. La OIT podría hallar un medio adecuado, como su premio anual a la investigación sobre el trabajo decente, para rendir homenaje a las personas e instituciones que adoptan actitudes de lucha audaces contra el trabajo forzoso.

Comprensión del problema y soluciones: generación de un conocimiento compartido

302. Ha quedado demostrado que unas investigaciones bien fundadas y documentadas son un elemento esencial para la sensibilización y promoción del cambio de políticas. La OIT ha seguido ampliando la base de conocimientos de ámbito mundial sobre el trabajo forzoso, por lo general encomendando a círculos universitarios nacionales la realización de estudios centrados en esferas políticamente sensibles y que plantean desafíos metodológicos, para colmar así importantes lagunas en los conocimientos.

303. Fuera del ámbito de la OIT, las investigaciones sobre el trabajo forzoso han sido bastante limitadas durante los últimos años. Sin embargo, existen indicios de una participación creciente de la comunidad de expertos, con la aparición de nuevas redes académicas que se interesan por las prácticas del trabajo que no se realiza libremente y está sometido a condiciones análogas a la esclavitud. Por el contrario, recientemente ha habido una profusión de investigaciones y publicaciones sobre la trata de seres humanos. Con frecuencia se reprocha a estos esfuerzos la falta de coherencia en la forma en que se ha definido y analizado el problema, lo cual significa que rara vez pueden establecerse comparaciones entre países. Se espera que la tarea innovadora de la OIT para lograr un acuerdo general respecto de los indicadores principales de la trata de personas en Europa contribuya a mejorar la calidad de las investigaciones futuras.

304. La propia acción de la OIT y sus programas de investigaciones en materia de políticas asignan gran importancia a la participación de los asociados nacionales en el proceso, desde la planificación hasta la validación, para garantizar así un seguimiento adecuado. Las investigaciones sobre el trabajo forzoso

y la trata de personas en Zambia fueron supervisadas por un comité directivo tripartito, presidido por el Secretario Permanente del Ministerio de Trabajo. Una comisión de supervisión integrada por funcionarios del Estado y algunos círculos universitarios condujo la realización de un estudio sobre la contratación de trabajadores migrantes del Pakistán.

305. Las investigaciones de la OIT se realizan a menudo en el marco de proyectos de cooperación técnica. En un proyecto de lucha contra la trata de personas llevado a cabo en China, la investigación se centró en la situación previa a la migración, los mecanismos de contratación y las causas profundas de la migración en determinadas zonas con elevado índice de emigración, así como en la explotación de los trabajadores migrantes chinos sometidos a trata o trasladados ilegalmente a Francia, Italia o Reino Unido. De este modo mejoró la comprensión de los sistemas de contratación en China y de la manera en que las personas financian su propia migración y contraen obligaciones para ayudar a otros miembros de la comunidad con sus ahorros. La investigación en Europa también arrojó más luz sobre los canales de contratación y sobre las condiciones de empleo de los trabajadores migrantes en diferentes ocupaciones. Los resultados de ambas investigaciones se utilizaron en campañas de concienciación sobre los riesgos de la migración irregular.

306. En Tayikistán varios estudios han dado cuenta del desarrollo de un proyecto conjunto OIT-PNUD sobre la prevención de la trata de seres humanos mediante la creación de empleos y la mejora de la gestión de las migraciones. El proyecto se centra en el empobrecido valle de Rasht, desde donde muchos hombres jefes de familia emigran al extranjero en busca de empleos mejores. Esos estudios incluyen evaluaciones sobre las oportunidades existentes en el mercado local, las agencias de empleo privadas y el sistema de formación profesional. Ante la limitada capacidad local de investigación, la OIT aportó los servicios de expertos internacionales para brindar apoyo a las instituciones de investigación y a los investigadores locales.

307. Las instituciones nacionales de investigación prestigiosas deberían asociarse para la realización de investigaciones confidenciales. En la subregión del Gran Mekong se publicó la serie de informes de investigación titulada «Mekong Challenge», en el marco de un proyecto del IPEC para combatir la trata de niños y mujeres. En esos informes se abordan cuestiones como la difícil situación de los jóvenes trabajadores migrantes en Tailandia, de los trabajadores de la hotelería y del sector de bebidas en Camboya y, más en general, de las prácticas de contratación en

la subregión del Gran Mekong. Así, por ejemplo, la intervención de respetadas instituciones académicas nacionales, junto con la participación de funcionarios del Estado, ayudó a fomentar la confianza y una voluntad común en torno a la cuestión del trabajo forzoso, lo cual, a su vez, ayudó a evitar acusaciones de injerencia extranjera. Una nueva iniciativa de investigación sobre el trabajo forzoso infantil emprendida en seis países en colaboración con las oficinas nacionales de estadística tiene como objetivo entender los mecanismos de contratación y los medios de coacción y explotación.

308. En el Brasil, la investigación sobre el trabajo forzoso en las cadenas de suministro de las empresas ha entrañado una estrecha cooperación entre la Secretaría Especial de Derechos Humanos del Gobierno, la OIT y la ONG «Reporter Brasil», mundialmente reconocida por su meticulosa documentación sobre la cuestión del trabajo forzoso. Las investigaciones que en Bolivia y Perú realizaron prestigiosas instituciones nacionales han arrojado luz sobre los vínculos que existen entre la discriminación respecto de las poblaciones indígenas y el trabajo forzoso.

309. En una serie de estudios realizados en Armenia, Azerbaiyán y Georgia se han analizado el funcionamiento y los problemas de las agencias privadas de empleo, determinando las lagunas en los marcos jurídico, político y de aplicación de la ley, y formulando recomendaciones de política al respecto. Con base en esos estudios, el refuerzo de la capacidad de los funcionarios del Estado y de los representantes de los sectores y de los trabajadores, se apuntó a mejorar el funcionamiento del sector a fin de evitar la trata de personas y la explotación de los trabajadores migrantes.

310. Uno de los aspectos del desafío para las investigaciones es gestionar y compartir eficazmente los conocimientos. Las conclusiones de la investigación deben estar disponibles según unas modalidades y formas que resulten fácilmente accesibles y aplicables para los encargados de la formulación de políticas y demás usuarios. Los sitios web de la sede y de las oficinas exteriores de la OIT son los principales vehículos de difusión. En China se ha añadido al sitio de la Oficina de la OIT en Beijing una sección especial dedicada al trabajo forzoso y la trata de personas. En el Asia meridional la OIT apoyó la creación de un sitio web independiente sobre el trabajo en servidumbre. Deben mejorarse aún más las estrategias para la difusión de materiales impresos de la OIT, incluidos los resúmenes orientados a la formulación de políticas basadas en pruebas.

Búsqueda de un consenso nacional: los marcos político y programático

311. A imagen y semejanza de lo que ocurre con otras organizaciones internacionales, la asistencia técnica de la OIT debe responder a la demanda real en el ámbito nacional, según la formulen los mandantes tripartitos. Además, en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, la OIT debe prestar asistencia de manera conjunta con sus asociados en el sistema internacional, aprovechando de este modo la ventaja comparativa de los diferentes organismos especializados.

312. Los principales medios de prestación de asistencia de la OIT son los Programas de Trabajo Decente por País, en los que se fijan las prioridades nacionales acordadas en el mundo del trabajo. Estos programas deben vincularse, a su vez, con los marcos nacionales de desarrollo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las estrategias de reducción de la pobreza (ERP). El objetivo clave es dirigir los esfuerzos de la OIT al logro de resultados concretos dentro de un plazo determinado.

313. La experiencia demuestra que, con un cuidadoso fomento de la sensibilización, puede obtenerse un consenso para incluir entre las prioridades nacionales fundamentales temas tan quebradizos como el del trabajo forzoso. Existen pruebas claras de que actualmente, en un número cada vez mayor de países, los mandantes de la OIT ven la necesidad de prestar una atención más sistemática a los problemas del trabajo forzoso y la explotación laboral grave. Se puede combatir el trabajo forzoso y la trata de personas mediante la microfinanza, la gobernanza de la migración, la formación profesional, el desarrollo de pequeñas empresas, la protección social, la negociación colectiva y otras áreas de especialización técnica. Existe por tanto toda una gama de vías, por ejemplo para vincular la acción contra el trabajo forzoso a un compromiso específico respecto de la trata de personas, la protección de los trabajadores migrantes y de los colectivos vulnerables, e incluso de la explotación laboral en un sentido más amplio.

314. Bolivia y Nicaragua son dos países que han incluido la abolición del trabajo forzoso como prioridad específica de sus Programas de Trabajo Decente por País. La abolición de la «mano de obra esclava» y de las peores formas de trabajo infantil figuran en el Programa Nacional de Trabajo Decente del Brasil, mientras que en Asia, el Pakistán adoptó un compromiso directo respecto del trabajo en condiciones de servidumbre. En ambos casos, los marcos de las políticas nacionales sobre el trabajo forzoso o en régimen

de servidumbre ya existían antes de iniciarse los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT.

315. China incluye la acción contra el trabajo forzoso y la trata de personas en el ámbito más amplio de la promoción de los derechos fundamentales del trabajo, destacando también la importancia de contar con canales de migración seguros para evitar las situaciones de trabajo forzoso y la trata de personas. Estas iniciativas forman parte de las medidas generales destinadas a evitar el abuso y la explotación de los trabajadores dentro y fuera de China. En Indonesia, la primera de las tres prioridades es «acabar con la explotación en el trabajo», y se persigue mediante un programa de lucha contra la trata de personas y la explotación de los trabajadores domésticos indonesios. Nepal otorga prioridad al fortalecimiento de la capacidad de los mandantes para brindar protección a sus trabajadores migrantes, especialmente en relación con la trata de personas.

316. En el programa de Tayikistán se establece una vinculación entre la trata de seres humanos, la migración irregular y la explotación laboral. En Ucrania también se hace hincapié en la prevención de la trata de personas como prioridad objeto de cooperación, al igual que en varios países europeos, entre ellos Albania y Rumania.

317. La lucha contra la trata de personas ha ascendido de manera constante en la escala de prioridades de otras organizaciones internacionales y un enfoque centrado en el trabajo forzoso resulta ser un terreno fecundo para forjar alianzas entre la OIT y otros organismos para aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de ellos.

Fortalecimiento de capacidades: de la formación a la acción

318. El fortalecimiento intensivo de la capacidad de los asociados es fundamental para garantizar la viabilidad de la acción contra el trabajo forzoso y la trata de seres humanos. Normalmente, en todos los proyectos de la OIT se asigna particular importancia al fortalecimiento de sus mandantes, si bien en una alianza global también deben participar progresivamente otros asociados importantes.

319. La creación de capacidad para combatir el trabajo forzoso adopta muchas formas, como la capacitación y formación de instructores; visitas de intercambio, viajes de estudio y visitas *in situ*; mesas redondas y debates oficiosos; intercambio de información y creación

de redes a través de internet; elaboración y difusión de manuales, instrumentos y directrices; aprendizaje mediante la práctica y las actividades de tutoría; suministro de apoyo material y muchos otros medios. La finalidad puede variar, desde una sensibilización general sobre el trabajo forzoso y la trata de personas hasta objetivos mucho más específicos, como la regulación de las agencias de empleo privadas, los mecanismos nacionales de asesoramiento para las víctimas, o estrategias sindicales de organización en la economía informal. Evidentemente, la concepción y el contenido de las iniciativas para el fortalecimiento de capacidades deben adaptarse a las necesidades del público destinatario y al resultado deseado. Un desarrollo de capacidad eficaz se logra mejor a través de un compromiso permanente con los asociados, de modo que cada uno pueda definir progresivamente su papel y desempeñarlo con miras a la solución de los problemas que se planteen en materia de trabajo forzoso.

320. Las actividades de capacitación pueden servir para atender por separado las necesidades de distintos colectivos. Por ejemplo, en las zonas industriales calificadas de Jordania se ha organizado una serie de talleres de capacitación para jueces, fiscales y abogados laboristas, inspectores del trabajo, funcionarios policiales y empleadores (en colaboración con la Asociación de Exportadores de Ropa, Accesorios y Textiles de Jordania), así como para los trabajadores migrantes (en colaboración con la Federación General de Sindicatos de Jordania).

321. En el Pakistán, la Federación de Empleadores del Pakistán ha organizado para sus miembros talleres que también representan una tribuna de diálogo con los sindicatos del sector de la fabricación de ladrillos. Una iniciativa llevada a la práctica en Tamil Nadu, India, en colaboración con seis centrales sindicales, se centra en la actividad de las agencias de colocación que reclutan a trabajadores migrantes en los distritos del sur del estado para que trabajen en los hornos ladrilleros del norte. Los sindicatos de Indonesia han recibido apoyo para establecer contacto con los trabajadores domésticos migrantes, tanto en Indonesia como en los países de destino, como Malasia y Singapur. También se elaboró material de formación para los funcionarios del servicio exterior de Indonesia, quienes ahora tienen mayores responsabilidades en cuanto a la protección de sus trabajadores migrantes en el extranjero. En la región del Cáucaso, concretamente en Armenia y Azerbaiyán, se han celebrado seminarios para jueces y fiscales organizados conjuntamente con otras organizaciones⁶ con base en

6. El proyecto se ha puesto en práctica en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

un estudio de casos prácticos para la solución de problemas. En Ucrania se ha impartido a empleadores y a representantes de ellos la formación de instructores para la prevención de la migración irregular, la trata de seres humanos y el trabajo infantil.

322. Se ha fortalecido la capacidad de la Federación de Mujeres de China y de otros asociados mediante una nutrida gama de medidas, entre ellas el «aprendizaje interprovincial»⁷. Mediante este enfoque se reconoció que esas seis oficinas provinciales interesadas tenían una actitud distinta respecto de las alianzas internacionales, y que cada una tenía mucho que aprender de las demás. Las innovaciones introducidas en algunas provincias, como la campaña «Lluvia de primavera», podrían extenderse, por lo tanto, a las demás.

323. También los ministros religiosos pueden desempeñar un papel importante en la lucha contra el trabajo forzoso. En el Pakistán, los seminarios para la sensibilización de las autoridades religiosas ha permitido a éstas transmitir el mensaje de que el trabajo forzoso es repugnante para el Islam, y de que el sistema de trabajo en condiciones de servidumbre constituye una violación de los preceptos islámicos, como se señala en una histórica sentencia del Tribunal Federal Islámico de 2005⁸. La Iglesia Ortodoxa de la República de Moldova respalda los esfuerzos para prevenir la trata de niños. Un folleto destinado a los fieles y una guía pastoral para los sacerdotes permitió que el tema fuera tratado en los sermones y en las catequesis dominicales. En Ghana y Nigeria se han celebrado para los líderes religiosos de las comunidades sesiones de sensibilización sobre la prevención de la trata de personas.

324. El fomento de capacidad también puede abarcar grupos heterogéneos, con aclaración de las funciones y responsabilidades respectivas e indicación de los medios de coordinación y colaboración. El apoyo brindado a las comisiones nacionales mixtas en relación con el trabajo forzoso o la trata de personas ha sido característico de los proyectos de la OIT en Bolivia, Brasil, República de Moldova, Níger, Perú y Ucrania. Un proyecto europeo reunió a los gobiernos y los interlocutores sociales de una variedad de países de origen y de destino (Alemania, República de Moldova, Polonia, Portugal, Rumania, Reino Unido y Ucrania). Los talleres han permitido impartir formación y examinar las medidas de lucha contra el problema del trabajo forzoso derivado de la trata de seres humanos, centrándose en la regulación de las agencias privadas de empleo y en la aplicación de la ley.

325. También puede resultar importante el intercambio de ideas y experiencias entre países que tropiezan con problemas similares. Un viaje de estudios realizado por una delegación tripartita de la República de Moldova a la Federación de Rusia propició una discusión sobre las oportunidades de empleo y la protección de los migrantes de República de Moldova. La OIT también ha apoyado los intercambios entre la República de Moldova y Ucrania, ambos países de origen de trabajadores migrantes, por ejemplo enviando expertos en formación profesional de Ucrania para ayudar al servicio público de empleo de la República de Moldova a elaborar sus propios módulos de capacitación.

326. Siempre que sea posible es muy conveniente recurrir al personal local para fortalecer la capacidad, pues permite adaptar los programas sobre el trabajo forzoso a la realidad del lugar, e incrementar la capacidad de los mandantes y demás partes interesadas para hacer frente al problema. Un reto para la OIT es la documentación y el análisis de los diferentes enfoques para fortalecer esa capacidad y la elaboración de indicadores y técnicas rigurosos para evaluar su impacto. Es fundamental recopilar instrumentos para el fortalecimiento de capacidades y de guías de buenas prácticas basadas en la experiencia en el terreno, pero su alcance debe extenderse de modo que incluyan los medios de supervisión y evaluación. También es necesario disponer de más material de «formación para formadores»; aun los proyectos relativamente más vastos sólo pueden llegar a un número limitado de participantes, de modo que debe hacerse hincapié en los sistemas de formación «en cascada».

327. También se necesita permanentemente material general de elevada calidad sobre temas específicos y esferas de intervención que puedan adaptarse a los contextos nacionales. Entre las últimas herramientas de formación elaboradas por la OIT sobre este tema cabe citar: un conjunto de recursos didáctico para los responsables políticos y los profesionales, sobre la trata de niños para realizar trabajos en condiciones de explotación; un manual sobre el trabajo forzoso y la trata de personas, destinado a los inspectores del trabajo; un registro sobre el trabajo forzoso y la trata de personas para jueces, fiscales y otros profesionales del Derecho; un manual para los empleadores y agentes económicos sobre la lucha contra el trabajo forzoso, y guías sobre las agencias privadas de empleo y sobre el control de la contratación de los trabajadores migrantes. Muchos de estos documentos se han traducido a varios idiomas. En

7. Proyecto para prevenir el tráfico de niñas y mujeres jóvenes con fines de explotación laboral dentro de China (CP-TING).

8. Véase Sentencia del Tribunal Federal Islámico (2005).

Zambia, entre otras herramientas específicas nacionales de lucha contra el trabajo forzoso y la trata de personas figuran materiales para los sindicatos y los funcionarios de la administración del trabajo.

Creación de alianzas

328. Desde 2005 se ha hecho especial hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para combatir el trabajo forzoso. Con esa finalidad, se han forjado estrechas alianzas con la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) en el marco internacional, y con sus respectivas organizaciones regionales afiliadas a escala nacional. También se procura reforzar la colaboración de la OIT con las federaciones sindicales internacionales, centrándose en los sectores económicos conocidos por ser especialmente vulnerables al trabajo forzoso y la trata de personas, como la agricultura, el trabajo doméstico y la construcción. La protección de los trabajadores contra el trabajo forzoso puede considerarse una causa «natural» que debe asumir el movimiento sindical que, de hecho, ya era bastante activo en esta esfera. Sin embargo, ha sido necesario esgrimir argumentos convincentes para lograr la intervención de las organizaciones de empleadores respecto de esta cuestión; muchas de ellas percibían el trabajo forzoso como un problema que afectaba sólo a las empresas que operaban ilegalmente en la economía informal, y no como una cuestión de interés directo para sus miembros. Esa percepción está cambiando gradualmente, ya que los empleadores son cada vez más conscientes, por ejemplo, del riesgo de que el trabajo forzoso se introduzca en las cadenas de suministro. Una de las recomendaciones de un taller realizado con los empleadores en Jordania se refería a la necesidad de concebir incentivos eficaces para que los empleadores participen activamente, de modo que disminuya así el número de sanciones por incumplimiento.

329. En cuanto a la trata de personas, entre los asociados naturales de la OIT pueden citarse la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Una importante iniciativa conjunta, liderada por la ONUDD, es la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Luchar contra la Trata de Personas (UN.GIFT), iniciada en marzo de 2007. Su finalidad general es garantizar mejor coordinación de las actividades de lucha contra la trata a nivel mundial,

umentar la conciencia del problema, y lograr la participación de una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales en las actividades contra la trata de personas. La OIT desempeñó un papel prominente en el Foro de la UN.GIFT, que se celebró en Viena en febrero de 2008, mediante la organización de debates públicos con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Los costos de negociación son elevados para una iniciativa de este tipo, que supone reuniones frecuentes e intercambios entre organismos. Pero es esencial, sobre todo en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, que la OIT desempeñe un papel de socio activo en esta y otras iniciativas similares, a fin de asegurarse de que sus propias preocupaciones y criterios se tienen plenamente en cuenta.

330. Los bancos de desarrollo siguen siendo asociados importantes, en particular por lo que respecta a la incorporación de la eliminación del trabajo forzoso a los programas de reducción de la pobreza a gran escala. Sin embargo, con excepción del Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) y de algunas actividades de cooperación sobre la trata de personas realizadas con el Banco Asiático de Desarrollo, la colaboración sobre este tema entre la OIT y las instituciones financieras internacionales ha sido relativamente limitada hasta la fecha. Se han adoptado algunas medidas iniciales, como la celebración de una reunión sobre la trata de personas y la reducción de la pobreza, que tuvo lugar en el Banco Mundial en diciembre de 2007. Este sigue siendo un importante desafío al que deberá hacer frente la OIT en los próximos años, en el contexto más amplio de su labor para integrar el trabajo decente en la agenda política global, y para llevar a la práctica la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa.

331. Por último, los medios de comunicación son asociados fundamentales en la tarea de sensibilización a escala mundial y de transmisión de los mensajes sobre políticas de la OIT. La OIT ha colaborado de diversas maneras con los medios de comunicación a fin de respaldar una información exacta y responsable sobre las cuestiones relativas al trabajo forzoso, evitando el sensacionalismo y los estereotipos en la representación de las víctimas. Los periodistas de investigación han sido cada vez más activos durante los últimos años en cuanto a la revelación de la dura realidad del trabajo forzoso y la trata de personas, actuando como un elemento adicional de disuasión para los responsables. La campaña contra el trabajo esclavo en el Brasil es un ejemplo de asociación creativa con los medios de comunicación, ya que se sirvió de diferentes posibilidades, entre ellas la emisión de un episodio de telenovela en que los protagonistas se

encuentran con víctimas del trabajo forzoso. En la región del Mekong, se impartió formación centrada en el empleo y los derechos humanos de los trabajadores migrantes a los medios de comunicación de la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam. En Camboya la campaña llevada cabo a través de los medios de comunicación incluyó una «telenovela» cuyo tema guardaba relación con el tráfico de personas, una película de ficción de larga duración, y anuncios publicitarios y programas radiales con participación telefónica del público.

De la prevención a la liberación y a la rehabilitación: definición de la función que desempeñan los proyectos de la OIT

332. Por lo general, los proyectos de la OIT abarcan una combinación de componentes relativos a los marcos jurídico y político; el fortalecimiento de la capacidad institucional; la investigación, promoción y sensibilización, y, a menudo, medidas de carácter experimental para prestar asistencia a las víctimas y prevenir el trabajo forzoso o la trata de personas en determinadas zonas geográficas. Habida cuenta de la limitación de los recursos, es habitual tener que adoptar decisiones difíciles en cuanto a las esferas a las que se asignará prioridad, a fin de centrarse en aquellas en las que la OIT aporta un valor añadido real, en comparación con otros organismos. En algunos casos, los proyectos sólo pueden apuntar a generar enseñanzas en materia de políticas, buenas prácticas y herramientas que los asociados nacionales o los organismos de desarrollo habrán de aplicar de manera más generalizada. En otros casos los proyectos pueden lograr, por sí mismos, un impacto a gran escala. Mucho dependerá de la naturaleza de los problemas que hayan de abordarse y del monto y duración de los recursos disponibles para el proyecto.

333. Mientras algunos organismos se centran en el cumplimiento de la ley, las intervenciones de la OIT respecto del trabajo forzoso y la trata de personas han hecho considerable hincapié en la prevención. Una estrategia útil consiste en el uso de los medios de comunicación y en la realización de campañas para sensibilizar al público sobre los posibles peligros de la migración mal planificada o «a ciegas» o de la aceptación de ofrecimientos de trabajo sin garantías o protección adecuadas en vigor. En el Brasil se celebraron seminarios para periodistas a fin de promover la presentación de información amplia y responsable sobre cuestiones relativas al trabajo en régimen de esclavitud, lo que condujo a un aumento significativo de la cobertura periodística al respecto. Otra iniciativa,

denominada «Esclavo, *nem pensar*» (No ser nunca esclavo), estuvo dirigida a las principales regiones de emigración. La OIT colaboró con la ONG Reporter Brasil en una campaña de prevención que incluyó la sensibilización y capacitación de profesores, educadores y líderes comunitarios. Entre 2004 y 2008 más de 2.000 personas participaron en esas actividades en más de treinta lugares. Al contar con el apoyo del Ministerio de Educación, esta iniciativa allanó el camino para la inclusión en los programas de estudios de las cuestiones relativas al trabajo forzoso.

334. En China la campaña «Lluvia de primavera» apuntó a las redes de transportes. Cada año, tras el festival de la primavera, decenas de millones de jóvenes mujeres migrantes se dirigen a los pueblos y ciudades de ese país en busca de trabajo. La campaña se llevó a cabo en veintidós estaciones de trenes y de autobuses de cinco provincias, y mediante ella se alertó a las jóvenes migrantes acerca de los riesgos de la trata de personas y se les informó sobre cómo evitarlos. Se utilizaron un logotipo y distintos lemas aplicados a una variedad de materiales (entre otros, naipes, bolsas, calendarios, abanicos y folletos con preguntas y respuestas), que fueron distribuidos a los viajeros nacionales por más de 2.500 mujeres jóvenes voluntarias y por el personal de transportes. Se entregó aproximadamente un millón de artículos, complementados por pancartas y anuncios de audio. En los trenes y salas de espera de las estaciones se difundió un anuncio de animación flash de dos minutos de duración. Se movilizó a los líderes y comentaristas locales a fin de que tomaran parte en la campaña.

335. Este proyecto, ejecutado en colaboración con la Federación Panchina de Mujeres, también ha creado «Casas de la Mujer» para proporcionar información y servicios a las mujeres migrantes en las zonas de origen y de destino. Se hace hincapié en el aprendizaje entre pares y en la autoayuda, así como en el intercambio de información entre este tipo de casas situadas en lugares diferentes. La red ha crecido rápidamente hasta contar, a finales de 2008, con 114 casas. Más de 20.000 niñas y mujeres jóvenes han recibido información, capacitación o asesoramiento. Este planteamiento conlleva una gran promesa de aplicación futura en una escala aún mayor.

336. Otra campaña realizada en China se centró en los trabajadores migrantes extranjeros. Esta campaña estuvo a cargo de los departamentos provinciales del trabajo en las tres provincias de emigración de Fujian, Jilin y Zhejiang. La OIT prestó asistencia para la elaboración de guías con información pertinente sobre siete países de destino. Durante un período de seis meses se elaboraron y difundieron diferentes materiales. Los sitios en la red dedicados a esas

provincias brindaron información sobre el proceso de migración y los riesgos pertinentes. Si bien las partes interesadas consideraron exitosas las campañas, la elaboración de medios prácticos y rentables para evaluar el impacto de esa labor plantea un verdadero desafío. Con el mismo objetivo, en los cinco países de la subregión del Mekong se preparó y difundió una serie de guías para la migración sin riesgos, dirigidas a las mujeres jóvenes y adolescentes en edad de trabajar; dichas guías se adaptaron a las circunstancias específicas de cada país. Las encuestas permitieron la determinación inicial de las necesidades fundamentales en materia de información de los migrantes y una evaluación posterior de los impactos del programa.

337. En Burkina Faso una «caravana de la información» contribuyó a sensibilizar a la comunidad respecto de la prevención de la trata de niños. En la campaña participaron más de 2.700 personas en las regiones fronterizas y a lo largo de las principales rutas de migración, que distribuyeron material como camisetas, gorras y carteles. Una estrategia clave consistió en reunir a los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales a los efectos de este programa, con lo que se consiguió una mejor comprensión de las cuestiones por ambas partes y se aumentó el respeto mutuo por sus respectivos papeles.

338. Los sindicatos también son asociados clave en el Cáucaso meridional. En los programas de formación previos a la emigración, organizados por la Confederación de Sindicatos de Georgia, se utilizan guías de información sobre los principales países de destino (como Alemania, Austria, Grecia, Federación de Rusia o Turquía). Estas guías contienen información sobre los requisitos legales para la migración, la contratación, las condiciones de vida y de trabajo, y los medios de contacto con las organizaciones que pueden proporcionar asistencia.

339. La sensibilización y la difusión de información son componentes esenciales de toda estrategia de prevención del trabajo forzoso y la trata de personas. Sin embargo, si se desea evitar que las personas vulnerables sean víctimas de los tratantes o de agencias de contratación inescrupulosas, también es necesario brindarles otras formas de apoyo, entre ellas la oportunidad de obtener ingresos en el ámbito local. En Viet Nam, como en otros países, los programas basados en la comunidad incluyen actividades de capacitación en microfinanzas y formación profesional para las mujeres y los niños en edad de trabajar, complementadas con asistencia para encontrar empleos locales. En la República Democrática Popular Lao los bancos administrados por la comunidad lograron desplazar a los usureros e instilar una cultura del ahorro y la planificación en 120 aldeas con poblaciones

vulnerables a la trata. Enfoques similares, basados en la comunidad, se han desarrollado en el Asia Meridional con arreglo a programas integrados para reducir la vulnerabilidad a la servidumbre o para la rehabilitación de las personas liberadas del régimen de servidumbre.

340. En Tayikistán la OIT se ha asociado con el PNUD a fin de combatir la pobreza y aumentar la seguridad de las personas en la región de Rasht, una zona de elevada migración masculina. La formación profesional y las actividades generadoras de ingresos se combinan con el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención de la trata y la explotación laboral. Se ha llevado a cabo una investigación meticulosa para evaluar las oportunidades de generación de ingresos del mercado local.

341. Un enfoque para la prevención basado en la comunidad puede resultar particularmente útil y eficaz en función de los costos en zonas remotas, donde la aplicación de la ley es deficiente. A través de un proyecto piloto desarrollado en la región de Tamale, en Ghana, y en el estado de Cross River, en Nigeria, se establecieron comisiones de vigilancia de la comunidad, a las cuales se impartió formación para identificar posibles situaciones de trata de personas y de trabajo forzoso, y para asistir a las personas vulnerables de sus comunidades. Estas comisiones están integradas, entre otros, por docentes, sindicalistas, mujeres líderes y dirigentes comunitarios locales.

342. La importancia de las intervenciones dependerá de los recursos disponibles para el proyecto, así como de la capacidad de ejecución local. En Nepal un proyecto de la OIT pudo llegar a casi todos los hogares que inicialmente se consideró que habían estado sometidos a un régimen de servidumbre (*kamaiya*) en cinco distritos de la región occidental de Terai. Entre las actividades pertinentes cabe señalar el apoyo prestado a través de los sindicatos para la organización de los trabajadores agrícolas y la negociación del pago del salario mínimo para esos trabajadores, tanto hombres como mujeres, la formación profesional, la microfinanciación y la educación no formal e integración de los niños en la escuela.

343. Con el apoyo del Ministerio Federal de Trabajo, en el estado de Tamil Nadu, en la India, se ha adoptado un enfoque sectorial dirigido a la actividad de los hornos de ladrillos y de los molinos de arroz en los distritos de Kanchipuram y Thiruvallur. La activa colaboración con los empleadores y los sindicatos tiene por finalidad concebir soluciones mutuamente aceptables para los problemas de larga data, en parte vinculados con el pago de anticipos de salarios. Un papel fundamental del Gobierno es permitir a los migrantes vulnerables y a las familias locales acceder

a diferentes planes de bienestar social del gobierno, que incluyen seguro de salud. Si bien el proyecto está destinado inicialmente a unos 11.000 hombres y mujeres trabajadores, existen grandes posibilidades de reproducir los enfoques que han tenido éxito en otras esferas con problemas similares. Los propietarios de hornos ladrilleros ya han solicitado la extensión de la cobertura a todo el estado de Tamil Nadu, como manera de establecer una igualdad de condiciones respecto de las prácticas de contratación y de los sistemas de préstamos y de salarios.

344. Cuando los presupuestos son limitados, las lecciones extraídas de las buenas prácticas pueden obtenerse mediante intervenciones experimentales en pequeña escala. En el Níger, por ejemplo, se adoptó un enfoque de esas características en tres aldeas rurales que se consideró que incluían una elevada proporción de descendientes de esclavos. Los aldeanos se inclinaron por la instalación de molinos mecánicos como medida prioritaria, para que las mujeres pudieran dedicar su tiempo a otras actividades. La gestión de los molinos está a cargo de comités de mujeres que han recibido formación para llevar a cabo esa tarea.

345. Si bien con éstos y otros muchos proyectos se están desarrollando y documentando enfoques innovadores y eficaces para abordar el trabajo forzoso, son muchos los desafíos por delante. En primer término, una cuestión clave es la movilización de los recursos adecuados para continuar con esta tarea importante y necesaria a fin de dar respuesta a la creciente demanda de los mandantes. Son demasiados los proyectos que disponen de un presupuesto pequeño para cumplir con sus ambiciones y satisfacer las expectativas de los mandantes, y a menudo los proyectos son de corta duración, de modo que no pueden demostrar un impacto real y sostenible. Habida cuenta de que los esfuerzos de la OIT para la movilización de recursos se centran cada vez más en el logro de los objetivos del trabajo decente en el marco nacional, resulta aún mayor la importancia de garantizar que los problemas del trabajo forzoso y la trata de personas, según se describen en el presente informe, se reflejan en la programación por países.

346. En segundo lugar, debe seguir asignándose una financiación adecuada para las funciones básicas de documentación de las buenas prácticas, de rigurosa evaluación del impacto, desarrollo de metodologías para la investigación comparativa, de producción y de difusión de materiales para el fortalecimiento de capacidades, y de obtención de enseñanzas en materia

de política. Mediante la transposición de las lecciones que brinda la experiencia de los distintos países a las buenas prácticas y el asesoramiento sobre políticas que pueden ser adoptadas por los asociados a nivel nacional e internacional, la OIT puede conseguir la máxima repercusión, y es aquí donde reside la ventaja comparativa de una organización internacional. Una estrategia de la OIT para la obtención de recursos centrada en la lucha contra el trabajo forzoso debe lograr un equilibrio adecuado entre los proyectos en el terreno y las funciones políticas básicas. Y puesto que cada vez se asigna mayor importancia a la cuestión del trabajo forzoso en el marco de la economía privada y a su prevención en las cadenas de suministro, resulta fundamental tratar de conseguir nuevos asociados en el sector privado, incluidas las fundaciones y corporaciones.

347. Respecto de los grupos destinatarios de las intervenciones contra el trabajo forzoso, se plantean algunas cuestiones importantes, especialmente por lo que respecta a los niños y a los menores de edad. Algunos proyectos se ocupan de la trata de personas y, en menor medida, del trabajo forzoso de los niños separadamente de los adultos⁹. Resulta claro que todas las actividades de la OIT deben corresponder a las diferentes necesidades de los niños y adultos, así como a las de los hombres y mujeres de todas las edades. Respecto de los niños, también se requieren respuestas específicas según la edad. A aquellos que no tengan la edad mínima para trabajar se les debería proporcionar educación, mientras que a los mayores se les podrían ofrecer formación profesional y trabajos decentes. ¿Pero en qué condiciones tiene sentido adoptar proyectos, planes o políticas propias para los niños en vez de incluirlos como un grupo destinatario específico en el marco de iniciativas sobre el trabajo forzoso más amplias y abarcadoras? En situaciones en las que se ven afectados los hogares en su conjunto, como es el caso de muchos sistemas de trabajo en régimen de servidumbre, parece tener más sentido adoptar un enfoque basado en la familia, que incluya las intervenciones específicamente destinadas a los niños. Sin embargo, por lo que respecta a la trata, la situación es más compleja. En general involucra a personas en vez de familias aunque, por supuesto, los adultos desempeñan un papel en la trata de niños. Los niños adolecen de vulnerabilidades muy específicas. Además, de acuerdo con la definición del Protocolo de Palermo, la trata de niños es considerablemente diferente de la de adultos, ya que no requiere el uso de coacción o engaños. El mero

9. La expresión «niño», según se emplea en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), abarca a todos los varones y mujeres menores de 18 años, por lo que también incluye a los adolescentes.

hecho de trasladar a un niño con fines de explotación (que puede incluir todas las formas de trabajo infantil) se considera trata de niños, mientras que en el caso de los adultos, la coacción y el engaño son elementos necesarios. La acción debe tener en cuenta estas distinciones. En algunas situaciones también puede tener sentido ejercer la acción contra la trata de niños separadamente de la trata de adultos, pero para considerar la conveniencia de aplicar este criterio es necesario tener mejor conocimiento de las circunstancias del caso.

348. Respecto de otras muchas cuestiones relativas al trabajo forzoso, es evidente que se requieren esfuerzos combinados, a partir de una gama de conocimientos técnicos y áreas de especialización de la OIT, pero también teniendo en cuenta las oportunidades, para ayudar a los Estados Miembros a hacer frente a los desafíos específicos en materia de políticas. Puesto que la trata de personas se debe en parte al fracaso de la gestión de la migración, así como a la existencia de mecanismos inadecuados para el cumplimiento de la ley, la respuesta debe incluir tanto los instrumentos para la gobernanza de la migración como los pertinentes para la lucha contra el trabajo forzoso. Del mismo modo, la respuesta al trabajo en condiciones de servidumbre requerirá necesariamente una gran variedad de intervenciones. Esas respuestas integradas deben presentarse de forma coherente y armonizada.

349. Cabe entonces preguntarse qué tipo de proyecto debería desarrollar de ahora en adelante la OIT en relación con las distintas formas de trabajo forzoso y cuáles deberían ser sus componentes, alcance y duración. Una de las principales lecciones resultantes de la experiencia con el programa SAP-FL desde sus comienzos es que no se puede esperar que los resultados se manifiesten demasiado rápidamente. Se requiere tiempo para lograr un consenso nacional a fin de abordar un problema, identificar sus principales manifestaciones y dimensión, acordar los marcos jurídico, político e institucional adecuados, desarrollar la capacidad para llevar a la práctica estas instituciones y elaborar y difundir los instrumentos necesarios para garantizar unas medidas eficaces y sostenibles contra el trabajo forzoso. La situación es aún más compleja cuando se requieren respuestas coordinadas entre las regiones y los países de origen y de destino de los trabajadores migrantes.

350. Esto significa que para lograr resultados la OIT debería centrarse, como en el pasado, durante un período bastante extenso, en un número limitado de proyectos respecto de los cuales dispone de una competencia y de conocimientos técnicos evidentes para lograr resultados. El prolongado compromiso de la OIT, que puede ser de hasta un decenio, con

países como el Brasil, los países andinos o el Pakistán, ha contribuido a la realización de importantes avances en la lucha contra el trabajo forzoso, que sin embargo sigue siendo una «tarea inconclusa». Al mismo tiempo, es necesario que el proyecto tenga unas estrategias de sustitución claramente definidas, de modo que la responsabilidad respecto de la ejecución se transfiera progresivamente a los asociados e interesados nacionales, y que permitan a la OIT brindar, cuando sea necesario, una orientación estratégica en materia programática.

El camino hacia adelante: afianzar el liderazgo de la OIT en una alianza global contra el trabajo forzoso

351. En primer término, es importante subrayar la necesidad de un control y una evaluación rigurosos a fin de apreciar la eficacia tanto de la cooperación técnica de la OIT en materia de trabajo forzoso como la de los enfoques programáticos que alienta. Si bien la base de conocimientos sobre los problemas del trabajo forzoso sigue creciendo, globalmente se han realizado menos avances respecto del análisis de la eficacia de las diferentes respuestas programáticas y de las estrategias de intervención. Ello es en parte imputable al carácter relativamente reciente de muchos esfuerzos contra el trabajo forzoso y la trata de personas: no ha transcurrido tiempo suficiente para poder evaluar el impacto real de las distintas respuestas. Aún es necesario y urgente llevar a cabo un análisis riguroso de los puntos fuertes y débiles de las opciones de políticas alternativas, así como de sus costos y beneficios. Es cada vez mayor el monto de los fondos aportados por los donantes y de los recursos nacionales que se destinan, esencialmente, a la lucha contra la trata de personas. Como es comprensible, se plantean interrogantes sobre la justificación de estos montos en relación con el impacto que consiguen.

352. Ya se han adoptado algunas medidas acertadas en el marco de proyectos individuales. Algunos de los proyectos más avanzados de la OIT han permitido documentar las buenas prácticas y las enseñanzas, como es el caso en la subregión del Mekong. Mientras tanto, se preparan otros proyectos en China y en el África Occidental. Se realizaron evaluaciones exhaustivas de los impactos causados por las intervenciones llevadas a cabo *in situ* contra el trabajo en régimen de servidumbre en el Asia meridional.

353. Sin embargo, también es necesario extraer conclusiones más generales acerca de las consecuencias positivas o quizás también negativas de los diferentes enfoques programáticos. Un análisis llevado

Recuadro 5.1 El caso de Myanmar

El caso especial de Myanmar, con su elevado y persistente índice de trabajo forzoso impuesto por el Estado y las autoridades nacionales, plantea la importante cuestión de las circunstancias y condiciones con arreglo a las cuales una organización como la OIT debería colaborar con un Estado Miembro en las actividades de cooperación técnica relativas al trabajo forzoso. La OIT ha podido establecer una presencia permanente *in situ* mediante el nombramiento de un funcionario de enlace que mantiene un contacto periódico con funcionarios gubernamentales de alto nivel. Negociaciones posteriores condujeron, en mayo de 2003, a un acuerdo de principio relativo a un Plan de Acción Conjunto entre el Gobierno y la OIT, que abarca un programa de sensibilización sobre el trabajo forzoso y un programa experimental de construcción de carreteras con alto coeficiente de mano de obra, aplicando rigurosamente la prohibición de recurrir al trabajo forzoso. El plan también incluyó los servicios de un facilitador para tratar las denuncias sobre el uso de trabajo forzoso. Debido a la situación imperante en el país con posterioridad a esa fecha, la OIT consideró que no estaba en condiciones de avanzar en la aplicación del Plan de Acción Conjunto. Con arreglo a un Protocolo de Entendimiento complementario, concluido a principios de 2007 entre la OIT y el Gobierno, se facultó al funcionario de enlace para tramitar las quejas que los ciudadanos de Myanmar podrían presentar sin temor a represalias.

Desde 2007 la respuesta de las esferas superiores del Gobierno respecto de los mecanismos de presentación de quejas ha sido positiva, si bien ha habido un desfase entre esta aceptación de principio y la situación práctica en el terreno. Se ha fijado un límite respecto del número de misiones sobre el terreno que puede realizar el funcionario de enlace, así como en relación con las prerrogativas de este funcionario para actuar de manera proactiva.

La tragedia causada por el ciclón *Nargis* a mediados de 2008, y la participación de la OIT en la respuesta a la crisis posterior, en la cual se hizo especial hincapié en los aspectos del trabajo forzoso, generaron una situación nueva. Con el acuerdo del Gobierno, la OIT puso en marcha un proyecto de empleo intensivo de mano de obra, como modelo experimental para la lucha contra el uso de trabajo forzoso. Su objetivo es proporcionar empleo decente a las víctimas del ciclón más necesitadas, agregando valor a las intervenciones de otros organismos internacionales como la FAO y el PNUD. La contribución de la OIT se concreta en las actividades de restauración de la infraestructura, cuyas prioridades se establecieron en consulta directa con los comités a escala comunitaria.

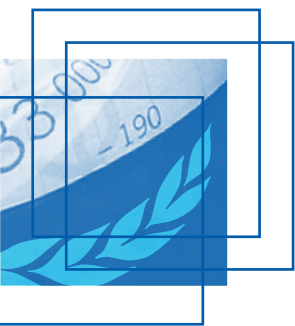
Este enfoque ha permitido a la OIT estar presente *in situ* y, en cierta medida, brindar asistencia a los colectivos vulnerables, amén de vincular esa presencia con el objetivo principal respecto de este país: la erradicación del trabajo forzoso.

a cabo por una ONG independiente ha puesto de manifiesto algunas consecuencias negativas para los derechos humanos, resultado de esfuerzos quizás bien intencionados, pero deficientemente concebidos, de la lucha contra la trata de personas. En dicho análisis se insiste en que ha llegado el momento de evaluar todos los planos de la labor de lucha contra la trata de personas¹⁰. La OIT, en colaboración con sus asociados, podría realizar un valioso aporte a este respecto. **354.** Si logra transmitir con claridad su mensaje, la OIT puede ejercer el liderazgo mundial respecto

de una cuestión relacionada con los derechos humanos que cada día suscita más inquietud en todo el mundo. El trabajo forzoso es la antítesis del trabajo decente y una afrenta a la meta de justicia social para una globalización equitativa. Un programa de trabajo de vasto alcance de la OIT contra el trabajo forzoso ayudará a los Estados Miembros a materializar la visión de la Declaración sobre la Justicia Social de 2008, y con este talante se presentarán propuestas concretas relativas a un plan de acción para los cuatro próximos años.

10. *Daño colateral. El impacto de las medidas contra la trata sobre los derechos humanos en el mundo.* GAATW, 2007.





Capítulo 6

Un plan de acción global contra el trabajo forzoso

355. Está cobrando forma una alianza mundial contra el trabajo forzoso dirigida por la OIT, con un número creciente de asociados. El tercer plan de acción para la abolición del trabajo forzoso debería inspirarse en valores maestros de la OIT, cuales son sus cuatro objetivos estratégicos: promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido; desarrollar y mejorar las medidas de protección social, en particular para los grupos vulnerables; promover el diálogo social y el tripartismo, recabando la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que luchan contra el trabajo forzoso, y promover todas las normas fundamentales del trabajo consagradas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. También debería lograr la intervención de una gama todavía más amplia de asociados, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como fuera de él, para que la erradicación del trabajo forzoso figure entre sus objetivos y metas de desarrollo y reducción de la pobreza.

356. La erradicación del trabajo forzoso sigue planteando diferentes problemas y exigiendo respuestas diversificadas. La mayoría de los casos de trabajo forzoso sigue produciéndose en los países en desarrollo, a menudo en regiones aisladas con deficiencias de infraestructura, inspección del trabajo o en cuanto a mecanismos para hacer cumplir la ley en general. Estas carencias sólo pueden subsanarse mediante políticas y programas integrados, que combinen medidas de cumplimiento efectivo de las leyes con iniciativas proactivas de prevención y protección, y permitan capacitar a las personas expuestas al trabajo forzoso para defender sus propios derechos.

357. En el presente informe, al igual que en el de 2005, se pone de relieve el trabajo forzoso en la economía privada. También se hace hincapié en las nuevas preocupaciones, a menudo vinculadas a la migración

y la trata de seres humanos, que afectan tanto a los países en desarrollo como a los industrializados. Un tema subyacente han sido las formas sutiles de coacción, en que suelen intervenir intermediarios del mercado de trabajo, y mediante las cuales los trabajadores de la economía formal y de la economía informal pueden quedar privados de un salario equitativo o de su libertad de consentimiento en su relación de empleo. Aunque las investigaciones sobre la incidencia económica están todavía en una fase de desarrollo temprana, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, las conclusiones apuntan en general a que los costos de la coacción son considerables. También apuntan a que la respuesta política, además de la aplicación efectiva del derecho penal, debe garantizar la compensación por los salarios dejados de percibir así como una gobernanza del mercado de trabajo más acertada respecto a la contratación.

358. Además, el presente informe se redactó en unos tiempos en los que la economía mundial experimentaba la crisis económica y financiera más grave sufrida después de muchas décadas. En ese tipo de coyunturas quienes más sufren son los más vulnerables. En esos tiempos es todavía más necesario evitar que los reajustes no se hagan a costa de unas salvaguardias conquistadas a duras penas para impedir que los trabajadores de las cadenas de suministro se vean sometidos a trabajo forzoso o al abuso de la trata.

359. Los mandantes de la OIT esperan que ésta tome las riendas en estas cuestiones dentro del sistema de las Naciones Unidas, realizando investigaciones, facilitando pautas de orientación, impartiendo formación y demostrando la validez de enfoques posibles mediante intervenciones específicas.

360. El plan de acción propuesto se basa en el anterior, que el Consejo de Administración de la OIT adoptó en noviembre de 2005 y que sentaba las bases

para incrementar la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la lucha contra el trabajo forzoso en la economía privada. El plan de acción propuesto se articula de la siguiente manera: en la primera parte se determina el papel que desempeña la OIT, como líder de una intensa acción global contra el trabajo forzoso, con la participación de sus propios mandantes y de otros asociados fundamentales. En este empeño se requerirán nuevas investigaciones, pautas de orientación e instrumentos de capacitación, así como otros materiales de sensibilización a fin de mantener el impulso actual contra el trabajo forzoso y la trata en todos los rincones del mundo. En una segunda parte se destacan las prioridades regionales para garantizar que los recursos disponibles se canalicen hacia las zonas geográficas más necesitadas.

1. Problemas mundiales y criterios para abordarlos

Acopio de datos e investigación

361. Las investigaciones y las encuestas que se realizan en términos cuantitativos y cualitativos siguen siendo prioridades las principales; las encuestas presuponen la realización de estudios temáticos y por países.

362. Si bien se reconoce en general la necesidad de disponer de estadísticas nacionales fiables sobre el trabajo forzoso y la trata, ello representa un ejercicio difícil. El método que la OIT emplea para dotarse de esa información consiste en prestar asistencia técnica a los países interesados, para permitirles elaborar sus propias estadísticas a escala nacional. En unos pocos países se ha progresado mediante colaboraciones sostenidas con las oficinas nacionales de estadísticas y otras partes interesadas, fortaleciendo la capacidad de los investigadores y de los estadísticos en ciencias sociales. El objetivo será aprovechar los actuales programas piloto en unos cuantos países más, en vías de desarrollo o industrializados, con la esperanza de que también otros países sigan la tendencia con iniciativas similares y con la asistencia que precisen de la OIT.

363. En los cuatro últimos años la OIT se ha centrado menos que anteriormente en las investigaciones cualitativas y más en la elaboración de material de orientación. Para que éste resulte eficaz y práctico, debe basarse en investigaciones operativas. Además, cuando los gobiernos deciden establecer, a modo de respuesta programática, mecanismos de aplicación

contra el trabajo forzoso, suelen hacerlo con base en las conclusiones derivadas de esas investigaciones.

364. Si bien en fechas recientes hubo un auge en las actividades de investigación sobre los distintos aspectos de la trata de seres humanos, las demás formas de trabajo forzoso siguen siendo objeto de una atención relativamente escasa en los mundos académico y político. La OIT seguirá por tanto trabajando con la comunidad académica y otros interlocutores nacionales para colmar las lagunas que se adviertan en la base de conocimientos y promover la atención respecto a estas preocupaciones.

365. En algunos países es todavía necesario realizar diagnósticos generales para definir las preocupaciones que pudieran merecer una atención más pormenorizada. Esos estudios también pueden servir para mejorar la capacidad de investigación a escala local. Para potenciar el consenso constituirse grupos directivos y de asesoramiento tripartitos que supervisen las investigaciones y patrocinar consultas de ámbito nacional que permitan examinar los resultados y deliberar sobre las actividades de seguimiento.

366. Un tema recurrente en el presente informe es la necesidad de conocer y comprender mejor el sistema de contratación laboral, cómo y por qué se producen casos de abuso con el trabajo forzoso y qué remedios pueden adoptarse para paliarlos. Ello obliga a dotarse de un programa de investigación completo que abarque tanto los países de origen como los de destino en varias regiones. Se necesitan también más investigaciones temáticas acerca de los trabajadores vulnerables, entre ellos los trabajadores domésticos, los marinos y los trabajadores de las zonas francas industriales. Todo ello es indispensable para impartir la formación necesaria y elaborar las herramientas de orientación procedentes.

367. También es esencial documentar las buenas prácticas y realizar valoraciones críticas de las políticas y los programas de lucha contra el trabajo forzoso y la trata. Sería necesario no limitarse a los programas aplicados por la propia OIT. En colaboración con otros interlocutores y con la ayuda de expertos independientes la OIT puede contribuir a que se realicen unas evaluaciones más amplias sobre el impacto que tienen los programas nacionales e internacionales. Convendría prestar especial atención a los métodos basados en el mercado de trabajo para atacar la práctica del trabajo forzoso.

368. Finalmente, prosiguiendo los esfuerzos experimentales e iniciales reflejados en el presente informe, resulta esencial realizar investigaciones más sistemáticas sobre los aspectos económicos del trabajo forzoso, en particular sobre los costos que éste supone para los trabajadores afectados.

Mayor sensibilización a escala mundial

369. Para que el trabajo forzoso siga polarizando la atención, aunque evitando todo sensacionalismo, es preciso concebir cuidadosamente una estrategia de información y comunicación. El punto central en la OIT podría ser una página web ampliada sobre el trabajo forzoso, que haga las veces de acervo informativo continuamente actualizado sobre los problemas de trabajo forzoso y las soluciones correspondientes. Se prestará especial atención a las herramientas de formación interactivas y a la producción de informes y resúmenes de investigaciones de fácil consulta.

370. En el exterior de la OIT el objetivo es aprovechar el creciente interés que albergan los medios de comunicación e información por el trabajo forzoso y la trata, y animar a los periodistas a informar sobre los progresos y las soluciones, así como sobre los propios problemas. Al tratar cuestiones tan complejas como la trata con fines de explotación laboral, los medios de comunicación pueden coadyuvar de manera significativa a promover una comprensión más cabal de la índole de ese fenómeno y de las proporciones que alcanza. Ello puede contribuir a su vez a fomentar el respaldo de la población en general a todo esfuerzo internacional o local destinado a combatir la trata con fines de explotación laboral y sexual, y alertar asimismo a las personas expuestas a la trata. Los medios de comunicación pueden ubicar el problema en su contexto, informando a las víctimas presentes o eventuales de cuáles son las instancias a las que pueden recurrir en busca de ayuda. Cuando proceda, mediante informes de investigación también pueden ayudar a identificar a los responsables de las prácticas de trabajo forzoso y a llevarles ante la justicia.

371. Además, después de la publicación del presente informe global en el que se valora la función que desempeñan las diferentes partes interesadas y las dificultades que se avecinan, los medios de comunicación podrán contribuir a dar publicidad a los debates que versen sobre este tema. Hallar soluciones que funcionen, saber quién ha tomado medidas audaces contra el trabajo forzoso, conocer las causas del trabajo forzoso enquistadas en la sociedad moderna y determinar posibles soluciones son objetivos que pueden lograrse mediante *blogs* informáticos, debates televisados, columnas de invitados en los periódicos y otros medios. Siempre que sea posible, la OIT podrá valerse de su influencia para recabar el compromiso de muy diversas personalidades mediáticas sobre el tema.

Lograr unas respuestas más adecuadas en los ámbitos de la ejecución efectiva de la ley y de la justicia del trabajo

372. Se han elaborado herramientas de formación para los encargados de velar por la ejecución efectiva de la ley, entre ellos inspectores del trabajo, jueces, fiscales y otros profesionales del derecho. Estas vienen a completar los instrumentos de orientación elaborados por otras organizaciones internacionales, y se centran en aspectos específicos del trabajo forzoso que entran en el ámbito del mandato y de la estructura de la OIT. Existe un margen considerable para aprovechar estas herramientas de orientación adaptándolas a los respectivos contextos nacionales y regionales en los idiomas que proceda. Se proyecta elaborar un programa para ampliar las alianzas actuales y apoyar nuevas actividades de formación para los inspectores del trabajo y otras instancias encargadas de la ejecución efectiva de la ley, en el marco de estrategias más amplias encaminadas a fortalecer el papel que la administración del trabajo desempeña en la prevención del trabajo forzoso y en el procesamiento de los responsables.

373. La cooperación con las redes internacionales y nacionales de inspectores del trabajo pueden contribuir a difundir la información y las buenas prácticas. Todavía es posible extender más los programas de formación a los miembros de la judicatura, especialmente los jueces y fiscales, en cuanto a la manera de definir y procesar los casos de trabajo forzoso. También cabe elaborar programas de formación para los abogados y juristas independientes que trabajan, por ejemplo en organizaciones de empleadores y de trabajadores y pueden prestar asesoramiento y ayuda a las víctimas del trabajo forzoso.

374. El repertorio de sentencias judiciales relativas al trabajo forzoso representa un primer intento de examinar la jurisprudencia nacional existente sobre el tema. Todavía puede ampliarse esta labor en los próximos años, por ejemplo, valorando la manera en que los tribunales resuelven la cuestión de la indemnización para las víctimas del trabajo forzoso.

Fortalecer una alianza entre empleadores y trabajadores contra el trabajo forzoso

375. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen un papel esencial que cumplir en la lucha contra el trabajo forzoso en la economía privada. Es especialmente difícil llegar hasta los trabajadores de la economía informal, como también lo es trabajar con los mecanismos de inspección pública y de ejecución efectiva de la ley y reforzarlos.

Organizaciones de trabajadores

376. Los sindicatos son interlocutores indispensables para combatir el trabajo forzoso. La asistencia que la OIT presta a las actividades destinadas a forjar una alianza sindical global contra el trabajo forzoso y la trata, encabezada por la CSI, se ha traducido en una sensibilización progresiva al problema del trabajo forzoso y del cometido que desempeñan los sindicatos para combatirlo. Esta labor debería trascender progresivamente en las actividades sindicales a escala nacional, y materializarse en toda una gama de actividades de creación de capacidad y en el nombramiento de coordinadores sindicales designados e investidos de una responsabilidad específica para combatir el trabajo forzoso y la trata. También se debería promover una participación efectiva de los sindicatos en las comisiones nacionales y en las demás estructuras institucionales de lucha contra el trabajo forzoso y la trata. En las futuras labores que se realicen con los sindicatos, se hará especial hincapié en los siguientes aspectos.

377. En primer lugar, velar por que los programas de la OIT fortalezcan la capacidad de los sindicatos para lograr la afiliación de los trabajadores más expuestos al trabajo forzoso, incluso en la economía informal, y respalden los esfuerzos de los sindicatos por negociar colectivamente. Se intensificará la labor con los sindicatos que representen a los trabajadores de sectores que se reputen especialmente vulnerables al trabajo forzoso y a la trata, como la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico y el turismo. Se elaborarán programas en colaboración con las federaciones sindicales mundiales respectivas. Se pondrá un empeño especial en llegar hasta las trabajadoras domésticas para que se sindicalen, y en contribuir a que los futuros instrumentos de protección de esos trabajadores contengan salvaguardias adecuadas contra el trabajo forzoso y la trata.

378. La segunda prioridad consistirá en fomentar la cooperación entre sindicatos de países vecinos que afronten preocupaciones similares respecto al trabajo forzoso, y también entre sindicatos de países de origen y de destino de trabajadores migrantes, de suerte que se incluya también a los trabajadores domésticos migrantes. En los programas se fomentarán acuerdos de reciprocidad entre sindicatos, que permitan a los trabajadores migrantes sindicalizados en los países de origen beneficiarse de su afiliación en los países de destino.

379. En tercer lugar, cabrá ayudar a los sindicatos a controlar las condiciones de contratación y empleo, especialmente en los lugares y sectores donde las probabilidades de que existan trabajo forzoso y trata se consideren elevados, y donde esas condiciones puedan

sustraerse a la atención de los servicios de inspección del trabajo. Es posible que tanto los dirigentes sindicales como los afiliados necesiten una formación específica para aprender a identificar y a documentar los casos de abuso, incoar acciones y exigir medidas correctivas a las autoridades competentes.

380. Una tarea adicional que podrían asumir los sindicatos, a veces en colaboración con otros colectivos de la sociedad civil, podría ser la prestación de ayuda y protección a las víctimas del trabajo forzoso. Los sindicatos podrían estimar oportuno por ejemplo incoar acciones ante las autoridades laborales o de ejecución de la ley para solicitar indemnizaciones por daños y perjuicios derivados de actos lesivos padecidos por trabajadores, incluso en concepto de lucro cesante.

381. Finalmente, se necesitan más instrumentos de sensibilización y movilización mayores, así como más herramientas de orientación sobre el trabajo forzoso, especialmente para el mundo sindical. Ya se ha empezado a elaborar este tipo de herramientas para los sindicatos de determinados países, pero es preciso ir aún más lejos, según el contexto de cada país, y dar amplia difusión a este material.

Organizaciones de empleadores

382. Gracias a la Organización Internacional de Empleadores (OIE), los agentes empresariales se adhieren hoy cada vez más a las acciones contra el trabajo forzoso. Los programas de responsabilidad social de las empresas (RSE), así como códigos de conducta destinados a las asociaciones industriales y a muchas empresas individuales, son hoy cada vez más explícitos en su lucha contra el trabajo forzoso. En la guía de la OIT para empleadores y empresas sobre la lucha contra el trabajo forzoso, de 2008, se sientan principios de actuación orientativos y se facilitan pautas prácticas sobre la manera de paliar los problemas. El terreno está abonado para intensificar ahora los esfuerzos que podrían dedicarse a los siguientes ámbitos de actividad.

383. En primer lugar, la OIT colaborará en las distintas iniciativas multilaterales con las instituciones de desarrollo y de banca que financian las iniciativas del sector privado, y en foros como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, para garantizar coherencia en la manera de comprender el concepto de trabajo forzoso y las formas en las que éste puede afectar a las actividades empresariales. Se elaborarán programas de formación y material de orientación específicos que se difundirán en varios idiomas, en colaboración con los equipos de auditoría y otros

grupos que han comenzado a generar conocimientos sobre el trabajo forzoso.

384. En segundo lugar, si bien muchos sectores y empresas procuran ante todo vigilar a los proveedores de primer nivel, un programa de la OIT examinará ahora cómo ir más allá en las cadenas mundiales de suministro. Existe una clara necesidad de llegar también a los proveedores, de segundo y tercer nivel, de materias y productos primos, más que de productos acabados, pues muchos de ellos operan en la economía informal, más expuesta a los problemas de trabajo forzoso. Este tipo de labor resulta más eficaz cuando se realiza en sectores industriales definidos, mediante una amplia colaboración entre asociaciones de empleadores e industriales, las inspecciones del trabajo y la administración, las propias empresas y los grupos de la sociedad civil. Con base en las experiencias realizadas en ámbitos como el sector brasileño del carbón, pueden emprenderse programas piloto en determinados sectores y regiones, se puede recabar información sobre prácticas usuales e identificar formas adecuadas para corregirlas. Se tendrá plenamente en cuenta la valiosa contribución de las organizaciones de empleadores, que pueden proporcionar las redes necesarias para llegar hasta las pequeñas y medianas empresas, mejorando con ello el grado de implicación en los programas y su sostenibilidad.

385. En tercer lugar, se prestará asistencia a las organizaciones de empleadores y a las propias empresas para que en sus prácticas de contratación no recurran ni a la servidumbre por deudas ni a otras formas de coacción. Se debe prestar apoyo a las asociaciones industriales que lo necesiten para que ejerzan la debida supervisión de los sistemas de contratación y subcontratación, y para la elaboración de códigos de prácticas. Además de los proyectos piloto mencionados, la OIT puede promover más investigaciones de estudios sobre los sistemas de contratación utilizados, con el fin de examinar los factores que contribuyen al trabajo forzoso y a la servidumbre por deudas, y recomendar medios por los cuales los empleadores puedan impedir su incidencia.

386. En cuarto lugar, mediante programas piloto cabría prestar apoyo a las iniciativas de los empleadores para ayudar a la reintegración de las víctimas del trabajo forzoso e impedir posibles reincidencias, por ejemplo mediante servicios de formación profesional, desarrollo de la capacidad y programas de aprendizaje profesional. En la promoción de estas iniciativas será especialmente importante forjar alianzas entre los agentes empresariales, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, de forma que todos ellos trabajen en colaboración para proporcionar una asistencia y una protección social integradas.

2. Cuestiones y prioridades regionales

Ampliar la base de conocimientos en los países en desarrollo: investigación aplicada

387. Aunque se han realizado importantes investigaciones sobre el trabajo forzoso en ciertas regiones de Africa, Asia y América Latina, éstas se han limitado a un pequeño número de países. Particularmente en Africa y en América Latina, es necesario llevar a cabo investigaciones no sólo en los pocos países en los que la OIT ha ejecutado programas de asistencia técnica hasta la fecha. Al realizar nuevos programas de investigación, la OIT aprovechará las redes desarrolladas mediante los programas actuales, posibilitando así el aprovechamiento de las metodologías.

Trabajo forzoso y mitigación de la pobreza en los países en desarrollo: centrarse en la prevención

388. La investigación y los programas educativos han contribuido a mejorar la comprensión de las poblaciones más expuestas, a menudo de resultados de pautas permanentes de pobreza y discriminación. Puede tratarse de castas y otras minorías en Asia, pueblos indígenas en América Latina, y en ocasiones descendientes de esclavos en Africa. La experiencia demuestra que, además de mejorar las medidas de cumplimiento de la ley y la inspección del trabajo, también es preciso elaborar estrategias de prevención mejoradas, destinando por ejemplo a las comunidades más necesitadas los programas de lucha contra la pobreza y los recursos para el desarrollo.

389. Seguirán emprendiéndose actividades generales en diferentes planos contra los sistemas de servidumbre por deudas, especialmente en Asia. En el ámbito de la política las personas sometidas a servidumbre por deudas o con riesgo de serlo deberían ser el objetivo prioritario de los programas de lucha contra la pobreza, entre ellos las iniciativas de microfinanza. Revisten capital importancia los programas de sensibilización de los órganos y funcionarios gubernamentales, que permitan a éstos conocer los diversos medios de que disponen para hacer frente a los sistemas y prácticas de servidumbre por deudas. A escala comunitaria, es esencial partir de las experiencias de buenas prácticas aplicadas hasta el momento y replicarlas en otras zonas donde esta práctica tenga una incidencia reconocida. Un elemento clave para futuros enfoques será la participación de las organizaciones locales de empleadores y de trabajadores. En

América Latina, dada la vulnerabilidad particular de los pueblos indígenas al trabajo forzoso y a la servidumbre por deudas, se concederá la debida importancia a estas cuestiones en los programas de lucha contra la pobreza, promoviendo la identidad y los derechos de los pueblos indígenas.

Trabajo forzoso, trabajadores migrantes y subcontratados: cooperación entre los países de origen y los de destino

390. Si bien estas cuestiones se plantean a escala mundial, revisten particular importancia en ciertas regiones. Puede aumentarse la cooperación entre los países de origen de Asia central y los países europeos, entre ellos la Federación de Rusia, donde los trabajadores migrantes pueden estar expuestos al trabajo forzoso incluso en actividades del sector formal, como el de la construcción.

391. Una prioridad en toda la región de Asia, donde los índices de migración tanto interna como internacional son elevados, será mejorar la reglamentación, la supervisión y el funcionamiento de las agencias de contratación, incluidos los mecanismos informales de contratación tanto dentro de cada país como entre países. Aunque la OIT todavía tiene que construir la base de conocimientos y presionar en favor de una reglamentación adecuada, ya puede emprender programas piloto sobre este tema con la participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores, agencias de contratación y de colocación y la administración del trabajo. También en África puede prestarse una atención particular a la supervisión de las agencias de contratación, incluidas las que se ocupan del empleo en el exterior, para evitar el riesgo de prácticas de trabajo forzoso. Otras intervenciones pueden orientarse a la prevención de la trata, y a promover la reintegración de las personas que la han sufrido mediante programas de cooperación entre los países de origen africanos y los países de destino tanto dentro como fuera de África.

392. La cooperación futura con los Estados del Golfo y otros países de Oriente Medio podría

centrarse en particular en la prevención de la trata y la protección de los trabajadores temporeros subcontratados frente a la contratación y a las prácticas de empleo abusivas. Se completarán las investigaciones anteriores, que han documentado mecanismos y prácticas de contratación tanto en los países de origen de trabajadores temporeros a la región del Medio Oriente como a los países de destino de esta región.

393. Recientemente se han dado pasos importantes contra la trata tanto en el plano legislativo como político. La OIT prestará un apoyo continuo para abordar las dimensiones laborales de la trata, haciendo participar a los Ministros del Trabajo y otros mandantes de la OIT en mecanismos interministeriales para mejorar los marcos legislativo y político. Cabe insistir en promover unos mecanismos de contratación mejor reglamentados y en mejorar las actividades de fiscalización en colaboración con los países de origen. Por último, se prestará una atención particular a las asociaciones público-privadas, para asegurarse de que los empleadores y los trabajadores participen plenamente en las iniciativas de los gobiernos para mejorar los sistemas de contratación y colocación laboral.

Cuestiones para los países industrializados

394. Se espera que continúen las solicitudes de asistencia de los países industrializados, por ejemplo en materia de formación y de investigación. En función de la demanda, se prevé promover estudios cuantitativos sobre trabajo forzoso y trata en varios de estos países. Las guías prácticas – entre ellas las destinadas a inspectores del trabajo, jueces y fiscales, y agentes empresariales – pueden adaptarse a los contextos nacionales. Un programa de la OIT tendrá como objetivo implicar en mayor medida a la comunidad académica y a las grandes instituciones políticas, y promover la investigación y la formación sobre los sustratos del trabajo forzoso en la moderna economía mundial, tanto los de índole económica como los demás. Será esencial disponer de materiales de este tipo para llevar a buen fin la estrategia de comunicación sobre trabajo forzoso.

