

Una alianza global
contra el trabajo forzoso

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

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

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
93.^a reunión, 2005

Informe I (B)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

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

ISBN 92-2-315360-3
ISSN 0251-3226

Primera edición 2005

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

<i>Introducción</i>	1
Parte I. Entender y medir el trabajo forzoso en la actualidad	5
1. <i>Trabajo forzoso: definiciones y conceptos</i>	5
Características definitorias del trabajo forzoso	5
Trabajo forzoso y trata de personas en la legislación	7
Trabajo forzoso y esclavitud	8
Terminología nacional relativa al trabajo forzoso	9
Necesidad de un concepto universal con variaciones en el nivel nacional	9
Modalidades tradicionales y nuevas de trabajo forzoso	9
2. <i>Valoración mínima del trabajo forzoso en el mundo</i>	11
Tipología del trabajo forzoso	11
Medición del trabajo forzoso	12
Valoración global del trabajo forzoso	12
Principales formas de trabajo forzoso	13
Distribución por regiones	13
Trata de personas	15
Trabajadores forzosos por sexo y edad	16
Parte II. Una imagen global y dinámica	19
1. <i>Evolución y tendencias determinantes</i>	19
2. <i>Importancia de la legislación y de su efectivo cumplimiento para combatir la impunidad</i>	21
Sensibilización creciente en los planos mundial y regional	21
Experiencia nacional	22
3. <i>El trabajo forzoso y el Estado</i>	27
Consideraciones generales sobre el trabajo forzoso impuesto por el Estado	27
El caso especial de Myanmar	27
El trabajo forzoso en las prisiones y los centros de detención	29
4. <i>Pobreza, discriminación y trabajo forzoso</i>	33
El trabajo en servidumbre en Asia Meridional	34
La servidumbre por deudas y los pueblos indígenas de América Latina	43
Africa: el trabajo forzoso en un contexto de pobreza y de tradición	46

5.	<i>Trabajo forzoso, migración y trata de seres humanos</i>	51
	Consecuencias para el trabajo forzoso de la migración y de la trata en los países de destino	51
	Datos empíricos sobre la trata con fines de explotación mediante el trabajo forzoso	53
	Los migrantes y el trabajo doméstico forzoso	55
	La trata y la explotación sexual forzada	57
	Sectores económicos, sistemas de reclutamiento y beneficios obtenidos	57
	Causas profundas de la trata de seres humanos	61
	El trabajo forzoso como resultado de la trata y de la migración internas	65
	Vínculos entre la garantía del cumplimiento efectivo de la legislación y la protección de las víctimas	66
	Necesidad de prevención y de una gestión más acertada de la migración	67
6.	<i>Cuestiones generales sobre el trabajo forzoso y la economía global</i>	69
Parte III. Acción global contra el trabajo forzoso		73
1.	<i>Acción de la OIT contra el trabajo forzoso</i>	73
	Acción de la OIT con arreglo al seguimiento de la Declaración	73
	Evolución general de la acción de la OIT contra el trabajo forzoso desde 2001	74
	Investigación, estudios y encuestas	75
	Sensibilización y movilización	79
	Asesoramiento en relación con los marcos legislativos y de política	82
	Formación y creación de capacidad	84
	Prevención y rehabilitación a cargo de la comunidad	86
	¿Qué hemos aprendido mediante la cooperación técnica de la OIT?	89
2.	<i>Propuesta de programa de acción</i>	91
	Elementos de un programa de acción global: cuestiones generales	91
	Acción específica para la OIT	94

Introducción

1. Hace cuatro años, el primer Informe global relativo al trabajo forzoso puso de manifiesto la gravedad que revisten los problemas derivados del trabajo forzoso en el mundo moderno, a cuyas formas tradicionales vienen a sumarse nuevas y horribles modalidades como la trata de personas¹. Desde entonces, la OIT ha tratado de sensibilizar a la opinión pública mundial respecto del objetivo de una mundialización justa, en la que se dé prioridad a la gente y se respeten plenamente las normas laborales fundamentales recogidas en su Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998. Enfrentarse de una vez por todas al trabajo forzoso es una forma muy concreta de contribuir a la consecución de este objetivo mundial.

2. A lo largo de este período es mucho lo que se ha aprendido sobre las características básicas del trabajo forzoso contemporáneo. Cabe señalar que la OIT está ahora más acompañada en la tarea de llamar la atención sobre las nuevas formas de trabajo forzoso y las prácticas análogas a la esclavitud. Existen indicios alentadores de compromiso por parte de los Estados Miembros de la OIT, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la comunidad internacional para abordar los problemas. Entre las principales novedades se encuentran los primeros planes nacionales de acción contra el trabajo forzoso y el trabajo en régimen de servidumbre, como en el Brasil y Pakistán. Se observa un compromiso creciente para la adopción de nuevas leyes o políticas a este respecto, por ejemplo en algunas economías en transición de Asia Oriental. Existen varios planes de acción o declaraciones regionales contra la trata de personas en los que se reconoce cada vez más su vertiente de trabajo forzoso y trabajo infantil. Por otra parte, tras la reciente entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de su Protocolo sobre la trata de personas, algunos

Estados han comenzado a adoptar una nueva legislación o a modificar su derecho penal a fin de abordar los aspectos relativos al trabajo forzoso de la trata de personas.

3. Esta evolución resulta importante. Sin embargo, en términos del conocimiento práctico y de la sensibilización respecto del trabajo forzoso moderno, parece que sólo nos encontramos ante la punta de un iceberg perturbador. Las señales de alarma que saltaron hace cuatro años parecen estar ahora aun más justificadas. El trabajo forzoso está presente de una u otra forma en todos los continentes, en casi todos los países, y en todo tipo de economía. Siguen dándose casos de lo que cabría llamar formas de trabajo forzoso «tradicionales». Entre ellas se encuentran los sistemas de trabajo en servidumbre que están muy arraigados en algunas zonas de Asia Meridional; la servidumbre por deudas, que afecta principalmente a las poblaciones indígenas de algunos lugares de América Latina; y las prácticas residuales relacionadas con la esclavitud que actualmente se dan sobre todo en África Occidental. Asimismo, existen varias formas de trabajo forzoso impuesto por el Estado, ya sea con fines políticos o económicos. Actualmente, el trabajo forzoso afecta también a un número considerable de trabajadores migrantes a los que se traslada lejos de su país o comunidad de origen.

4. Las modalidades de coacción e imposición más antiguas están revistiendo nuevas apariencias. Los sistemas de trabajo en régimen de servidumbre de Asia Meridional siguen siendo muy visibles en la actualidad, y representan la mayor proporción de trabajadores forzosos en el mundo actual. No obstante, estos sistemas han cambiado a lo largo de los últimos tres o cuatro decenios. Ahora se extienden por diversos sectores de la economía informal, así como por el sector agrícola, que era hasta la fecha y con diferencia el ámbito más afectado por el trabajo en

1. OIT: *Alto al 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 I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 1.

servidumbre. La trata de personas también ha revestido nuevas formas y dimensiones, relacionadas con la evolución reciente de la tecnología, el transporte y la delincuencia organizada.

5. El trabajo forzoso constituye un tema delicado, y los gobiernos se muestran a veces reacios a investigar y reconocer la existencia de este fenómeno dentro de sus fronteras. Resulta difícil crear y mantener la voluntad política, e instigar a realizar las minuciosas investigaciones que se requieren para detectar las prácticas de trabajo forzoso y combatirlas. Las propias víctimas pueden mostrarse reacias a prestar testimonio, no sólo por temor a las represalias de quienes las explotan, sino quizá también a las medidas que podrían emprender contra ellas las autoridades de inmigración u otras instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley.

6. Con el fin de avanzar de formar efectiva – en materia de leyes, políticas o medidas concretas – es fundamental entender los principales rasgos del trabajo forzoso moderno. En primer lugar, es más frecuente que lo impongan actores del sector privado que el Estado directamente. En segundo lugar, el endeudamiento inducido es un poderoso medio de coacción, reforzado con la amenaza de represalias violentas u otros castigos contra los trabajadores víctimas del trabajo forzoso o contra sus familias. En tercer lugar, la precariedad de la situación jurídica de millones de mujeres y hombres migrantes irregulares los hace particularmente vulnerables a la coacción, dada la amenaza adicional y persistente de ser denunciados ante las autoridades. Las víctimas pueden tener que enfrentarse al difícil dilema de aceptar unas condiciones de trabajo de suma explotación o correr el riesgo de que se las expulse a su país de origen si tratan de obtener una indemnización. En cuarto lugar, un volumen creciente de estudios, dedicados en especial a la situación de las víctimas de la trata en el trabajo forzoso en países de destino industrializados, ha permitido detectar un vacío legislativo grave que obstaculiza los progresos de la lucha contra las formas de coacción ocultas y en ocasiones sutiles de la economía privada.

7. El trabajo forzoso debe ser penalizado y de hecho así se ha procedido en la mayor parte del mundo. La inmensa mayoría de los Estados Miembros de la OIT han ratificado alguno de los dos convenios sobre el trabajo forzoso, y las más de las veces ambos. Las constituciones nacionales, los códigos penales y en ocasiones los códigos del trabajo suelen prohibir terminantemente el trabajo forzoso, la esclavitud u otras prácticas análogas. En ocasiones se sanciona legalmente a quienes imponen trabajo forzoso (aunque estas sanciones, como se verá más adelante, puedan ser muy leves). Subsisten sin embargo dos problemas que parecen estar muy generalizados en todo el mundo. En primer lugar, y salvo muy pocas excepciones, no se dispone de una definición detallada del trabajo forzoso, lo cual dificulta la tarea de los agentes encargados de velar por el cumplimiento de

la ley a la hora de detectar la comisión de este delito y de perseguirlo. En segundo término, y como corolario de lo anterior, en el mundo se han dado muy pocos casos de enjuiciamiento por delitos de trabajo forzoso. Se ha generado por tanto un círculo vicioso, iniciado por la ausencia de una legislación clara sobre el particular, que entraña la práctica inexistencia de recursos para enjuiciar a los culpables, lo cual coarta a su vez todo conocimiento y publicidad al respecto, y redundando en una falta de presión para la elaboración de una legislación clara, y así sucesivamente.

8. Por otro lado, es necesario que los Estados Miembros no se limiten a sancionar el trabajo forzoso en cuanto delito. También deben subsanar los aspectos estructurales que lo favorecen, como las deficiencias políticas y los fallos del mercado de trabajo, principales causas de que aumente el trabajo forzoso. La reglamentación del mercado de trabajo y las políticas de migración deberían definirse de manera que reduzcan el riesgo de que los trabajadores queden atrapados en situaciones de trabajo forzoso. Estas medidas de promoción más «suaves» pueden representar un gran avance en la erradicación de las circunstancias que, en última instancia, conducen al trabajo forzoso.

9. Este segundo Informe global sobre el trabajo forzoso tiene los objetivos siguientes:

- Como la expresión «trabajo forzoso» suele dar aún pie a malas interpretaciones, en el informe se explica la definición del concepto en el ámbito del derecho internacional y se examinan algunos indicadores que permiten detectar en la práctica las formas actuales de trabajo forzoso.
- Se proporciona la primera valoración básica y global realizada por una organización internacional acerca del número de personas afectadas por el trabajo forzoso, desglosada por zonas geográficas y por formas de trabajo forzoso.
- Se ofrece una visión panorámica y dinámica de los modelos de trabajo forzoso contemporáneos, así como de las acciones destinadas a su erradicación. La parte correspondiente se inicia con un análisis crítico del marco jurídico instaurado para combatir el trabajo forzoso y de las medidas adoptadas para velar por el efectivo cumplimiento de la ley. En los apartados siguientes se examinan en mayor profundidad las tres categorías principales en que se subdivide el trabajo forzoso hoy en día: aquel impuesto por el propio Estado atendiendo a razones económicas, políticas o de otro tipo; aquel relacionado con la pobreza y la discriminación, en especial en los países en desarrollo, y finalmente el trabajo forzoso potenciado en todo el mundo por la migración y la trata de trabajadores vulnerables. Del análisis se podrá extraer un acervo considerable de buenas prácticas y el compromiso de realizar progresos en este delicado ámbito. Finalmente, el último apartado examina en qué medida el trabajo forzoso moderno forma parte integrante del entramado social del mundo globalizado.

- En el informe se analiza la ayuda que la OIT brinda a sus Estados Miembros para erradicar el trabajo forzoso – parte de la cual se otorga en colaboración con otras instituciones internacionales –. Dicho análisis es, afortunadamente, más esperanzador que el efectuado en el primer Informe global relativo a esta cuestión. La creación de un Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso ha contribuido a renovar los esfuerzos de la OIT, a que los mandantes de la OIT y los interlocutores internacionales sean más conscientes de estos problemas y a emprender nuevos programas operativos. Además, la OIT sigue tratando, mediante un número creciente de actividades, el problema específico de la trata de niños.
- El presente informe mira hacia el futuro. Los cuatro próximos años resultarán cruciales para la lucha contra el trabajo forzoso moderno. Se ha efectuado ya una importante labor de desbroce y están empezando a configurarse modelos con miras a una lucha integrada contra el trabajo forzoso en el ámbito nacional. Uno de los mensajes clave que se pretende transmitir en el presente informe es que, por muy audaz que sea, el objetivo

de erradicar el trabajo forzoso puede alcanzarse. Con el valor y la determinación necesarios para plantar cara al delito y la corrupción, y mediante la consignación de los recursos necesarios para respaldar esta empresa, los Estados Miembros y la comunidad internacional podrán realizar progresos considerables y tangibles hacia la erradicación de las diversas formas de trabajo forzoso documentadas en este informe.

10. Es ante todo capital recompensar, que no criticar ni sancionar, a los Estados Miembros que se comprometen a enfrentarse a los problemas que plantea el trabajo forzoso (a dotarse del marco político y legislativo apropiado, a recabar documentación sobre la incidencia del trabajo forzoso y a emprender acciones de todo tipo para combatirlo). Teniendo pues presente la filosofía que late en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, ha llegado el momento de abonar el terreno para intensificar la acción dirigida a combatir un flagelo social que no tiene cabida en el mundo de hoy. No se puede lograr una mundialización justa y trabajo decente para todos si antes no se erradica el trabajo forzoso.





PARTE I

Entender y medir el trabajo forzoso en la actualidad

1. Trabajo forzoso: definiciones y conceptos

11. Desde la presentación del último Informe global acerca de este tema ha aumentado la conciencia de que, en sus distintas modalidades, el trabajo forzoso puede darse en todas las sociedades del mundo, ya se trate de países en desarrollo o industrializados, no limitándose en modo alguno a unos pocos. Con todo, el propio concepto de trabajo forzoso, tal como se define en las normas de la OIT relativas a este tema, todavía no se comprende bien. En muchas partes, este término se sigue asociando principalmente con las prácticas de trabajo forzoso de los regímenes totalitarios, como los abusos flagrantes cometidos en la Alemania de Hitler, en la Unión Soviética de Stalin o en la Camboya de Pol Pot. En el otro extremo del espectro, expresiones como «esclavitud moderna», «prácticas análogas a la esclavitud» y «trabajo forzoso» pueden emplearse sin mucho rigor para referirse a condiciones de trabajo precarias e insalubres, como la percepción de salarios muy bajos. De hecho, en algunas legislaciones nacionales, el retraso en el pago de salarios o las remuneraciones inferiores al salario mínimo legal se considera al menos como uno de los factores que intervienen en una situación de trabajo forzoso.

Características definitorias del trabajo forzoso

12. En su primer convenio relativo a este tema (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» (artículo 2, 1)¹. El otro instrumento

fundamental de la OIT, el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), especifica que no se puede recurrir nunca al trabajo forzoso con fines de fomento económico, como medio de educación política o como medida de discriminación, de disciplina en el trabajo o de castigo por haber participado en huelgas (artículo 1). En este Convenio se enuncian explícitamente algunos fines para los que *nunca* se puede recurrir al trabajo forzoso, pero no se altera la definición básica del concepto según el derecho internacional.

13. El trabajo forzoso no puede equipararse simplemente con salarios bajos o con condiciones de trabajo precarias. El concepto tampoco abarca las situaciones de mera 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 personal, según la definición contenida en los convenios de la OIT relativos a este tema y en otros instrumentos internacionales conexos relativos a la esclavitud, a las prácticas análogas a la esclavitud, a la servidumbre por deudas y a la condición de siervo.

14. La definición de trabajo forzoso de la OIT consta de dos elementos básicos: por un lado, el trabajo o servicio se exige bajo la amenaza de una pena; por otro, éste se lleva a cabo de forma involuntaria. La labor realizada por los órganos de supervisión de la OIT durante aproximadamente 75 años ha servido para aclarar ambos elementos. La pena no tiene por qué ser necesariamente una sanción penal, sino que también puede consistir en una pérdida de derechos y privilegios. Por otro lado, la amenaza de una pena puede

1. El Convenio prevé algunas excepciones, a saber: cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar; cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos; cualquier trabajo que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia o control de las autoridades públicas; cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenazas de siniestros, y los pequeños trabajos comunales (artículo 2, 2).

Recuadro 1.1.
Determinación del trabajo forzoso en la práctica

Ausencia de consentimiento (o falta de voluntad) para realizar el trabajo («comienzo» de la situación de trabajo forzoso)

- Nacimiento en la esclavitud o en la servidumbre o ascendencia esclava o servil
- Rapto o secuestro físico
- Venta de una persona a otra
- Confinamiento físico en el lugar de trabajo – en la cárcel o en detención privada
- Coacción psicológica, esto es, orden de trabajar acompañada de una amenaza creíble de pena en caso de incumplimiento
- Endeudamiento inducido (mediante la falsificación de cuentas, el aumento exagerado de los precios, la reducción del valor de los bienes o servicios producidos o el cobro de intereses excesivos)
- Engaño o falsas promesas sobre el tipo y las condiciones del trabajo
- Retención e impago de salarios
- Retención de documentos de identidad u otros efectos personales de valor

Amenaza de pena (medios para mantener a alguien en una situación de trabajo forzoso)
Presencia real o amenaza creíble de:

- Violencia física contra el trabajador, contra su familia o contra personas cercanas a él
- Violencia sexual
- (Amenaza de) represalias sobrenaturales
- Encarcelación u otro confinamiento físico
- Penas financieras
- Denuncia ante las autoridades (policía, autoridades de inmigración, etc.) y deportación
- Despido del puesto de trabajo
- Exclusión de empleos futuros
- Exclusión de la comunidad y de la vida social
- Supresión de derechos o privilegios
- Privación de alimento, cobijo u otras necesidades
- Cambio a condiciones laborales todavía peores
- Pérdida de condición social

adoptar muchas y diferentes formas. Posiblemente, la más extrema es aquella que implica violencia física o confinamiento o, incluso, la amenaza de muerte dirigida a la víctima o a sus familiares. También existen formas más sutiles de amenaza, en ocasiones de carácter psicológico. Entre los casos examinados por la OIT cabe citar las 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 del pueblo en el caso de las niñas forzadas a prostituirse en ciudades alejadas. Otras penas pueden ser de tipo financiero, como las penas económicas ligadas a las deudas, el impago de salarios o la pérdida de salarios junto con las amenazas de despido si los trabajadores se niegan a trabajar más horas de las establecidas en sus contratos o en la legislación nacional. 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 imponer un trabajo forzoso.

15. En lo que respecta a la libertad de elección, los órganos de supervisión de la OIT han abordado diversos aspectos, a saber: la forma y el contenido del consentimiento; el papel que desempeñan las limitaciones externas o las coacciones indirectas, y la posibilidad de revocar un consentimiento dado libremente. En este ámbito también pueden ejercerse numerosas

formas sutiles de coacción. Muchas víctimas se ven involucradas en situaciones de trabajo forzoso mediante el fraude o el engaño sin ser inicialmente conscientes de ello y, pasado el tiempo, descubren que no pueden dejar libremente el trabajo. Así, se les obliga a seguir realizando el trabajo mediante coacciones jurídicas, físicas o psíquicas. El consentimiento inicial puede considerarse irrelevante si se ha recurrido al engaño o al fraude para obtenerlo. En el recuadro 1.1 figuran los principales elementos o características que pueden tenerse en cuenta para detectar situaciones de trabajo forzoso en la práctica.

16. El trabajo forzoso puede ser especialmente frecuente en ciertas actividades o sectores económicos que se prestan a las prácticas de contratación y empleo abusivas. Con todo, una situación de trabajo forzoso está determinada 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. De igual modo, la legalidad o ilegalidad de la actividad en virtud de la legislación nacional tampoco es pertinente para determinar si el trabajo es o no forzoso. Una mujer a quien se fuerza a ejercer la prostitución realiza un trabajo forzoso por el carácter involuntario del trabajo que realiza y la amenaza bajo la cual trabaja, independientemente de la legalidad o ilegalidad de dicha actividad en particular. De igual

forma, una actividad no tiene por qué estar reconocida oficialmente como «actividad económica» para que pueda ser considerada eventualmente como «trabajo forzoso». Por ejemplo, se considerará que un niño o un adulto que se dediquen a la mendicidad bajo coacción realizan un trabajo forzoso.

17. El trabajo forzoso también es una de las peores formas de trabajo infantil, según la definición de dicho concepto contenida en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), de la OIT. El trabajo infantil es equiparable al trabajo forzoso no sólo cuando una tercera persona fuerza a niños, en tanto que individuos de pleno derecho, a trabajar bajo la amenaza de una pena, sino también cuando un niño desempeña un trabajo forzoso que le ha sido impuesto por su familia.

Trabajo forzoso y trata de personas en la legislación

18. El aumento de la conciencia global respecto de la trata de personas y de las situaciones de trabajo forzoso que ésta conlleva ha empujado a los Estados Miembros a prestar atención al concepto y a la definición de trabajo forzoso en sus leyes y, en especial, en sus legislaciones penales. Una definición básica de la trata de personas que en la actualidad goza de una aceptación casi universal figura en el Protocolo sobre la trata, de 2000². Este instrumento tiene como objetivo, entre otras cosas, distinguir el delito de *trata* del delito de *tráfico ilícito de personas*. Por trata de personas se entiende 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 secuestro, al fraude o al engaño «con fines de explotación». Por explotación se entiende, 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» (artículo 3, a) del Protocolo). Todo Estado Parte está llamado a adoptar las medidas legislativas y de otra índole que puedan ser necesarias para tipificar como delitos graves las conductas enunciadas en este artículo definitorio (artículo 5,1).

19. La entrada en vigor del Protocolo sobre la trata en diciembre de 2003 ha planteado algunos desafíos importantes a los gobiernos y a los poderes legislativos de los países. Aunque la gran mayoría de los Estados Miembros de la OIT ha ratificado uno o ambos de los dos convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso, muchos otros no han previsto el delito específico de trabajo forzoso en su derecho penal, si bien, en un gran número de casos, dicho delito aparece tipificado en la legislación laboral. Asimismo, algunas legislaciones contienen disposiciones muy generales en lugar

de enunciar las diversas modalidades en que el trabajo forzoso puede ser exigido por parte de actores particulares, mientras que otras no prevén penas apropiadas respecto de las diferentes formas de trabajo forzoso. En algunos casos, esto puede ser el reflejo de una tendencia continuada hacia la consideración del trabajo forzoso como una práctica impuesta por el Estado, cuando, en la actualidad, el fenómeno del trabajo forzoso se da en mayor medida en la economía privada.

20. Así pues, estos acontecimientos han planteado retos conceptuales y desafíos respecto de la aplicación de la ley. En efecto, por un lado, han supuesto la introducción en el derecho internacional del concepto de *explotación* (desglosado generalmente en explotación laboral y explotación sexual), respecto del cual existen escasos precedentes jurídicos. Por otro lado, todos los Estados Parte, varios de los cuales han promulgado hasta la fecha leyes contra la trata que abarcan únicamente la explotación sexual de mujeres y niños, se han visto obligados a promulgar nuevas leyes o a enmendar las que ya están en vigor con el fin de establecer en ellas un concepto más general de trata y explotación.

21. Las implicaciones de todo ello se examinarán con más detalle en los capítulos siguientes. Por el momento basta con decir, en primer lugar, que la campaña mundial contra la trata ha redundado claramente en un mejor conocimiento del trabajo forzoso y en la adopción de más medidas para contrarrestarlo, y, en segundo lugar, que ello puede plantear eventualmente un dilema a los encargados de elaborar las leyes y las políticas. En efecto, cabe preguntarse si, para abordar de la forma más eficaz las prácticas de captación y empleo abusivas a las que los trabajadores migrantes son especialmente vulnerables, conviene incluir en la legislación nacional el delito de *trabajo forzoso* o el delito de *trata*, así como dilucidar cuándo una determinada situación laboral queda englobada por dichos conceptos.

22. Estas cuestiones no son meramente académicas y pueden influir de forma significativa en la forma en que los Estados identifican y protegen a las víctimas de la coacción abusiva, castigan a los culpables y adoptan las medidas estructurales necesarias para prevenir y erradicar el trabajo forzoso de forma eficaz. De hecho, en el informe de un Grupo de Expertos en la trata de seres humanos, convocado por la Unión Europea en 2003, se considera que la explotación forzosa de mano de obra es el «elemento crucial» del Protocolo sobre la trata. Como señala este Grupo, para erradicar eficazmente la trata, las intervenciones en materia de políticas deberían centrarse no ya (o además de) en los mecanismos de la trata propiamente dichos, sino en el trabajo y los servicios forzosos, incluidos los servicios sexuales forzosos, en la esclavitud y en las situaciones análogas a la esclavitud resultantes de la

2. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

trata, independientemente de cómo se llegue a dichas situaciones. Los Estados deberían criminalizar toda explotación de seres humanos en situación de trabajo forzoso o de esclavitud o en condiciones análogas a la esclavitud, de conformidad con los principales tratados en materia de derechos humanos que prohíben dichos abusos³.

23. La práctica global actual tiende al parecer hacia la tipificación de la trata como delito grave, previéndose en la legislación la identificación y enjuiciamiento del delito de imposición de trabajo forzoso, entre otros. Esto puede influir positivamente en la lucha contra la explotación coercitiva de los trabajadores migrantes, siempre que los Estados Miembros legislen contra la trata en sentido amplio, centrándose primero, además de en la explotación sexual, en los aspectos relativos al trabajo forzoso y, posteriormente, asignando recursos suficientes para la adopción de medidas destinadas a hacer cumplir la ley en este ámbito. Al mismo tiempo, el impulso dado a la promulgación de nuevas leyes contra la trata no debería ser óbice para que se legisle contra el trabajo forzoso como delito grave específico. Como se demostrará más adelante, no todas las prácticas de trabajo forzoso a las que se somete a los trabajadores migrantes en los países de destino son necesariamente resultado de la trata. Asimismo, los migrantes no son las únicas víctimas del trabajo forzoso en los países de destino. Por tanto, es necesario promulgar leyes encaminadas a erradicar tanto el trabajo forzoso como la trata.

24. El hecho de que en el Protocolo sobre la trata se establezcan ciertas distinciones entre, por un lado, la *trata con fines de explotación sexual* y, por otro, la *trata con fines de trabajo y servicios forzosos* (incluida la esclavitud, las prácticas análogas a la esclavitud y la servidumbre) no significa que la explotación sexual coercitiva no constituya una forma de trabajo forzoso. De hecho, los órganos de control de la OIT han abordado con frecuencia la prostitución forzosa y la explotación sexual desde la perspectiva del Convenio sobre el trabajo forzoso, núm. 29 (1930).

Trabajo forzoso y esclavitud

25. ¿Qué vínculos existen entre el trabajo forzoso, la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, y la servidumbre? ¿En qué medida se trata de la misma forma de violación de los derechos humanos o de diferentes formas de violación? En nuestro primer Informe global sobre el trabajo forzoso se examinaron con cierto detalle las circunstancias históricas en que se adoptaron los dos principales instrumentos de la OIT en materia de trabajo forzoso, por un lado, y los principales instrumentos de las Naciones Unidas

sobre la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, por otro⁴. Este análisis no se reproducirá en el presente Informe. No obstante, es necesario incluir algunas observaciones con miras a sentar las bases para el examen de las diferentes formas de trabajo forzoso en los capítulos siguientes.

26. La esclavitud es una forma de trabajo forzoso. Implica el control absoluto de una persona por otra o, en ocasiones, de un colectivo social por otro. La esclavitud se define en el primer instrumento internacional sobre la materia (de fecha 1926) como el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos (artículo 1, 1)⁵. Una persona que se encuentre en una situación de esclavitud se verá forzada sin duda a trabajar; sin embargo, ésta no es la única característica definitoria de la relación. La condición de esclavo, además, no tiene una duración determinada, sino que es permanente y suele basarse en la ascendencia. Por otro lado, en este primer instrumento, adoptado en una época en la que el trabajo forzoso era una práctica ampliamente extendida entre las potencias coloniales, las partes contratantes estaban llamadas a «tomar las medidas pertinentes para evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud» (artículo 5). El Convenio núm. 29 de la OIT, adoptado cuatro años después, prohibió el trabajo forzoso en general, incluida la esclavitud.

27. Tras ello vino un período caracterizado por la imposición masiva de trabajo forzoso por razones ideológicas, políticas o de otra índole, en particular durante la Segunda Guerra Mundial y después de ésta. En el marco de una mayor sensibilización mundial acerca de este tema, en 1957 la OIT adoptó el Convenio núm. 105, en el que se abordaba principalmente el trabajo forzoso impuesto por el Estado. Entre tanto, las Naciones Unidas adoptaron su Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, la cual se centraba más en fenómenos estructurales como la servidumbre por deudas y la servidumbre de la gleba, fenómenos que, pese a estar ampliamente extendidos en aquella época en los países en desarrollo, muchos Estados estaban decididos a erradicar mediante reformas agrarias, reformas del sistema de arriendos y otras reformas sociales. Las «prácticas análogas a la esclavitud» incluyen claramente las situaciones en que un individuo o colectivo social se ve forzado a trabajar para otro u otros. Es evidente que las situaciones de trabajo forzoso tienen elementos comunes con las prácticas análogas a la esclavitud. La servidumbre por deudas o «esclavitud por deudas» es un rasgo particularmente prominente de las situaciones contemporáneas de trabajo forzoso.

3. Comisión Europea: *Informe del Grupo de Expertos en la trata de seres humanos* (Bruselas, 22 de diciembre de 2004).

4. OIT: *Alto al 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 I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001 (en particular las págs. 9 a 12).

5. Convención sobre la Esclavitud de la Sociedad de Naciones de 1926.

Terminología nacional relativa al trabajo forzoso

28. En los distintos países pueden emplearse diferentes términos para referirse a las distintas formas de coacción que se desea erradicar. En los países sudasiáticos de la India, Pakistán y, en cierta medida, Nepal se emplean definiciones bastante complejas de la «servidumbre por deudas» en las leyes encaminadas a erradicar esta práctica coercitiva. La mayoría de las personas en situación de servidumbre por deudas quedarían englobadas en la definición de trabajo forzoso de la OIT; sin embargo, existen posiblemente algunas excepciones. En el Brasil, la expresión usual para referirse a la captación y a las prácticas de empleo coercitivas en zonas remotas es «trabajo esclavo»; todas las situaciones abarcadas por esta expresión quedarían en principio dentro del ámbito de aplicación de los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso.

Necesidad de un concepto universal con variaciones en el nivel nacional

29. Como principio básico para luchar contra el trabajo forzoso, es imprescindible que esta práctica se tipifique como un delito grave. Tal y como se establece con claridad en el primer convenio de la OIT relativo a este tema, el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente (artículo 25). Con todo, existe un hecho básico que hay que afrontar. Aunque el trabajo forzoso se reconozca en casi todo el mundo como un delito grave, éste apenas es objeto de acciones en justicia, en parte debido a las dificultades que plantea la articulación de los diversos delitos que constituyen el trabajo forzoso en las legislaciones nacionales.

30. El reto consiste en contar con un concepto universal mediante el cual se reconozcan algunos principios fundamentales relativos a la libertad en el trabajo y se proporcionen salvaguardias contra la coacción, a la vez que se permita a cada uno de los países legislar respecto de las cuestiones que les preocupen especialmente a la luz de sus características económicas, sociales y culturales. En todas las sociedades se pueden producir situaciones flagrantes de trabajo forzoso en las que tanto las víctimas como los autores pueden ser identificados. En dichos casos se debe sancionar a los autores de los delitos con todo el peso de la ley. Se debe asistir a las víctimas mediante la legislación, las políticas y los programas, y se ha de facilitar a las mismas una rehabilitación apropiada y un trabajo suficientemente remunerado.

31. Con todo, la OIT, a medida que ha ido ampliando sus investigaciones, análisis y campañas de sensibilización sobre el trabajo forzoso en diferentes regiones del mundo, ha debido afrontar cada vez más algunos hechos básicos. Existe un amplio espectro

de condiciones y prácticas de trabajo que va desde la explotación extrema (incluido el trabajo forzoso), por un lado, al trabajo decente y la plena aplicación de las normas del trabajo, por otro. En la parte del espectro en que se pueden encontrar condiciones de trabajo forzoso, la línea divisoria entre el trabajo forzoso en su sentido jurídico estricto y las condiciones de trabajo extremadamente deficientes puede ser en ocasiones muy difícil de trazar. Incluso dentro de la esfera definida jurídicamente como trabajo forzoso existen numerosas formas en que los empleadores pueden privar a los trabajadores del disfrute pleno de sus derechos humanos y laborales – como el derecho a percibir el salario mínimo o el salario prevaleciente en el mercado – mediante distintos mecanismos de coacción y engaño. Esto sucede por igual en los países industrializados, en los países en desarrollo y en las economías en transición. Los remedios apropiados variarán dependiendo de la naturaleza y, tal vez también, de la severidad de los mecanismos coercitivos empleados. Compete a los órganos de control de la OIT la realización de un examen jurídico exhaustivo de estas cuestiones, en particular de la medida en que estas formas a menudo sutiles de coacción u obligación dan lugar a situaciones de trabajo forzoso en los términos de los convenios de la OIT relativos a este tema. Se preparará un estudio general sobre los instrumentos relativos al trabajo forzoso para la discusión que tendrá lugar en la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Modalidades tradicionales y nuevas de trabajo forzoso

32. La pregunta de si en la actualidad están apareciendo nuevas modalidades de trabajo forzoso y, en caso afirmativo, en qué medida lo están haciendo es muy pertinente. Uno de los interrogantes que cabe plantearse es si los individuos y colectivos sociales más vulnerables al trabajo forzoso en la actualidad difieren de los de épocas pasadas. Un segundo interrogante es si los mecanismos de coacción están cambiando. Claramente, todo apunta a que las mujeres y los niños suelen ser las personas más vulnerables al trabajo forzoso resultante de la trata de personas, por un lado, y a que los traficantes están empleando nuevos mecanismos de coacción, por otro.

33. Evidentemente, la distinción entre modalidades «antiguas» y «nuevas» de trabajo forzoso no es clara. En la práctica, las modalidades de trabajo forzoso, según la definición de la OIT de dicho concepto, difieren muy poco. Por otro lado, en este informe se sostiene que las modalidades tradicionales de trabajo forzoso se están modernizando; éste es el caso de la servidumbre por deudas en Asia, fenómeno que en la actualidad está afectando a nuevas industrias y sectores y, en ocasiones, a grupos diferentes de población, como las mujeres y los trabajadores migrantes internos. A este respecto pueden existir elementos

comunes claros entre los sistemas más antiguos de servidumbre por deudas y las manifestaciones más recientes de la trata de personas.

34. No obstante, las modalidades más «tradicionales» tienden a estar arraigadas en viejas creencias, costumbres, estructuras agrarias u otras estructuras de producción, las cuales constituyen en ocasiones un legado del colonialismo. También pueden ser el resultado de formas de discriminación de larga data contra colectivos vulnerables, como las tribus o castas minoritarias en Asia o los indígenas en América Latina. Estas modalidades tradicionales también se dan en las partes de África donde la esclavitud y el reclutamiento forzoso de esclavos se han documentado desde hace mucho tiempo, y donde el legado de la esclavitud tradicional puede conllevar que se siga discriminando y ejerciendo prácticas de empleo coercitivas.

35. Las formas «modernas» de trabajo forzoso, las cuales guardan relación con la globalización y las tendencias migratorias recientes, pueden estar vinculadas de forma más ostensible con la búsqueda de beneficios económicos ilícitos por parte de diversos actores, algunos de los cuales están implicados en el crimen organizado. Las formas modernas de trabajo forzoso son globales y se dan en todas las regiones. En los países industrializados se han documentado casos de trabajadores migrantes en situación de servidumbre por deudas en la agricultura, así como en otros sectores con un alto coeficiente de mano de obra, como el de la construcción, el del vestido, el del embalaje y procesamiento de alimentos. Un ejemplo particularmente atroz es la trata de niños por parte de redes criminales con fines de mendicidad forzosa, tráfico

de drogas o explotación sexual. En las economías en transición de Europa Oriental y Sudoriental, la explotación económica forzosa se ha observado entre los trabajadores migrantes de la región del Transcáucaso y de Asia Central, así como en la agricultura y en las minas de Asia Central. En la actualidad, las situaciones de trabajo forzoso se caracterizan por la restricción de la libertad de movimiento, la retirada de los documentos de identidad y la amenaza de denuncia a las autoridades de inmigración de que son víctimas los migrantes que se quejan de condiciones de vida y de trabajo inferiores a las normas mínimas.

36. En los países en desarrollo también se pueden detectar en la actualidad, junto con las formas tradicionales, otras modalidades más modernas de trabajo forzoso. Entre ellas cabe citar la trata interna y la trata transfronteriza de personas, con la incidencia especialmente grave de la trata de niños en algunas regiones, así como la realización forzosa de horas extra bajo la amenaza de despido. Un problema fuertemente arraigado que está adquiriendo nuevos tintes de coacción es el trato dispensado a los trabajadores domésticos. Los niños y los adultos que trabajan en el servicio doméstico, muchos de los cuales suelen emigrar desde zonas rurales hasta las ciudades de los países en desarrollo, han sido víctimas durante mucho tiempo del trabajo forzoso que les imponen los empleadores locales. En la actualidad, los trabajadores domésticos cada vez más numerosos que emigran a Oriente Medio y a otras zonas, donde entregan sus documentos de identidad y quedan vinculados a una familia con una libertad de movimiento restringida, son muy vulnerables al trabajo forzoso.

2. Valoración mínima del trabajo forzoso en el mundo

37. En la actualidad, al menos 12,3 millones de personas son víctimas del trabajo forzoso en todo el mundo. De éstas, 9,8 millones son explotadas por agentes privados, y más de 2,4 millones se encuentran en situación de trabajo forzoso como consecuencia de la trata de personas. Otros 2,5 millones son obligadas a trabajar por el Estado o por grupos militares rebeldes.

38. Estos son los principales resultados de una valoración de la OIT que se ha llevado a cabo específicamente para el presente informe. A falta de estimaciones nacionales fiables, la OIT ha desarrollado su propia metodología, basada en un elevado número de casos notificados, o «indicios», de trabajo forzoso. El resultado es una valoración mínima que proporciona un límite inferior del número total de víctimas del trabajo forzoso en el mundo. Con este método no se generan estimaciones por países fiables, que sólo pueden obtenerse mediante estudios sobre el terreno de ámbito nacional efectuados de un modo sistemático y en profundidad⁶.

Tipología del trabajo forzoso

39. En el primer Informe global sobre el trabajo forzoso se pretendió desarrollar una tipología inicial. Las categorías eran las siguientes: esclavitud y secuestros; participación obligatoria en obras públicas; trabajo forzoso en la agricultura y en áreas rurales remotas; trabajadores domésticos en situaciones de trabajo forzoso; trabajo en servidumbre; trabajo forzoso exigido por los militares (referido especialmente a Myanmar); trabajo forzoso en relación con la trata de personas, y trabajo forzoso en régimen penitenciario. Esta tipología inicial se refería ya sea a los *sectores* en que podían producirse las situaciones de trabajo forzoso (como la agricultura o el trabajo doméstico) o a las *modalidades*, más amplias, en que las personas podían terminar por encontrarse en situaciones de trabajo

forzoso (como la esclavización, la trata de personas o la servidumbre por deudas).

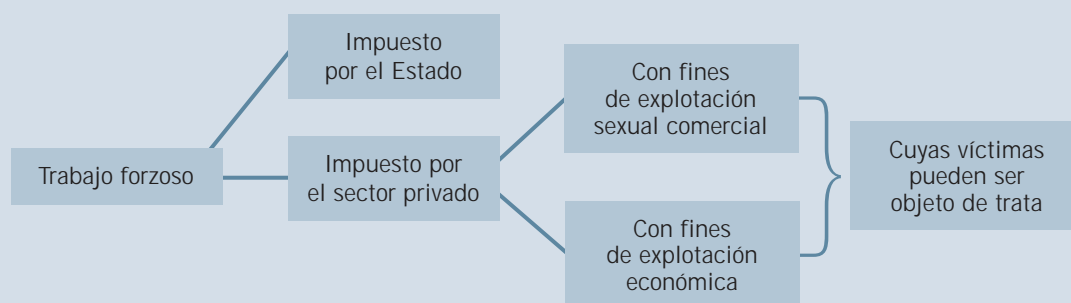
40. A efectos de la valoración global, las situaciones de trabajo forzoso se han agrupado en tres tipos principales (véase el gráfico 1.1):

- En el *trabajo forzoso impuesto por el Estado* figuran tres categorías principales descritas en el primer Informe global sobre este tema de 2001, a saber, el trabajo forzoso exigido por los militares, la participación obligatoria en obras públicas y el trabajo forzoso en régimen penitenciario. En esta última categoría no sólo se incluyen los campamentos de trabajo forzoso, sino también el trabajo impuesto en cárceles modernas semiprivatizadas o totalmente privatizadas. A efectos prácticos, se incluye también en esta categoría el trabajo forzoso impuesto por grupos rebeldes.
- En el *trabajo forzoso impuesto por agentes privados con fines de explotación sexual comercial* se incluyen las mujeres y los hombres que de forma involuntaria han entrado en la prostitución o en otras formas de actividad sexual comercial, o los que han entrado en la prostitución por voluntad propia pero no pueden abandonarla. También se incluyen todos los niños que son obligados a ejercer actividades sexuales comerciales.
- El *trabajo forzoso impuesto por agentes privados con fines de explotación económica* comprende todo aquel trabajo forzoso impuesto por agentes privados con fines distintos de la explotación sexual comercial. En él se incluyen, entre otros, el trabajo en servidumbre, el trabajo doméstico forzoso o el trabajo forzoso en la agricultura y en áreas rurales remotas.

41. Además de esta tipología general, se hizo una distinción entre los trabajadores forzosos que eran objeto de trata y aquellos que no lo eran.

42. Habría sido conveniente disponer de una tipología más precisa, con más categorías, pero ello

Gráfico 1.1. Tipología del trabajo forzoso con fines de valoración estadística



6. Esta dificultad para obtener estadísticas precisas y fiables se señaló también en un informe de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos: *Monitoring international labor standards: Techniques and sources of information* (Washington D.C., The National Academies Press, 2004).

planteaba demasiadas dificultades en esta etapa. En primer lugar, hay una escasez generalizada de datos sobre el trabajo forzoso. Así pues, la utilización de más categorías habría supuesto una carga excesiva para satisfacer las obligaciones relativas a la presentación de datos (un mayor número de categorías habría implicado un menor número de datos en cada categoría). En segundo lugar, sea cual sea la información cuantitativa disponible, ésta no está suficientemente detallada. En muchos casos, la información empírica corresponde a cifras totales que abarcan más de un sector o actividad económicos. No existe de momento ninguna base objetiva que sirva de orientación en la división de los totales en sectores de actividad.

Medición del trabajo forzoso

43. El método utilizado habitualmente para la obtención de estimaciones globales consiste en reunir las estimaciones nacionales en cifras de ámbito regional primero y en cifras globales posteriormente. Este método de agregación directa a menudo viene precedido de pasos preliminares en los que se armonizan las diferencias que puedan existir entre los conceptos y definiciones de cada país, y se señalan los datos que puedan faltar. Este ha sido, por lo general, el enfoque adoptado por la OIT desde los años setenta para la obtención de estimaciones y proyecciones globales de la población económicamente activa y, más recientemente, para el cálculo de estimaciones globales y regionales en materia de trabajo infantil y desempleo.

44. En el caso del trabajo forzoso, las estimaciones nacionales disponibles a menudo son dispares, se refieren a una o dos formas concretas de trabajo forzoso y están calculadas en general a partir de información secundaria. En la mayoría de los casos no se especifican la definición y la metodología utilizada para estas estimaciones sobre trabajo forzoso, y en otros quedan poco claros incluso la fecha o el período cronológico a que se refiere la valoración. Con frecuencia se obtienen simplemente aplicando una fracción a una valoración más amplia, como suponer que la explotación sexual comercial forzosa corresponde al 10 por ciento del número total de personas que ejercen la prostitución. Por consiguiente, aún tienen que elaborarse estimaciones por países fiables y de amplia aceptación basadas en instrumentos diseñados para la recopilación de datos especializados y cuyo objeto de estudio concreto sean las víctimas propiamente dichas.

45. A falta de estimaciones nacionales sólidas y de amplia aceptación, la OIT decidió desarrollar su propia metodología, basada en indicios de trabajo forzoso, con la que se analizan y recuentan las noti-

ficaciones validadas de casos de trabajo forzoso. Esta metodología se basa en el llamado «doble muestreo» de los casos de trabajo forzoso notificados, y con ella se obtienen estimaciones mínimas que proporcionan límites inferiores del número total de víctimas del trabajo forzoso en el mundo. Los aspectos técnicos de esta metodología se describen someramente en el recuadro 1.2 y se explican con más detalle en otro documento⁷.

Valoración global del trabajo forzoso

46. La valoración global de la OIT del número de víctimas del trabajo forzoso es de 12.300.000.

47. Esta cifra debe interpretarse como el número mínimo global estimado de personas que se encuentran actualmente en situación de trabajo forzoso, según se define éste en los Convenios núms. 29 y 105 de la OIT. Si se relaciona esta valoración con la población mundial actual⁸, se llega a la conclusión de que hay al menos dos víctimas del trabajo forzoso por cada 1.000 habitantes. En relación con el total mundial de la fuerza de trabajo⁹, la valoración mínima es de unas cuatro personas por cada 1.000 trabajadores. Esta cifra es importante, pero no supone un problema insuperable si existe la voluntad de resolverlo.

48. Estas cifras constituyen una valoración mínima del trabajo forzoso porque se decidió actuar con mucha cautela en la elección de las fuentes de información básicas y someter los datos, en la medida de lo posible, a un riguroso proceso de validación. La fiabilidad de las cifras refleja también inevitablemente la cantidad de información disponible y su calidad, resultando por ejemplo menos fiables en las regiones donde hay poca sensibilización o donde está restringida la libertad de expresión. También es posible que no se haya dado cuenta de algunas situaciones de trabajo forzoso. Así, la primera valoración global ha de considerarse parte de un proceso continuo de generación de más y mejor información sobre el trabajo forzoso.

49. Como toda valoración, la presente valoración global está sujeta a errores. Uno de ellos es el error de muestreo, que se debe al hecho de que la valoración es una generalización basada en una muestra. Si se examinasen muestras diferentes en distintas ocasiones, no cabe duda de que la valoración resultante sería algo diferente en cada ocasión. La metodología de doble muestreo adoptada en este caso, afortunadamente, no sólo proporciona una valoración del trabajo forzoso global, sino también una valoración del error de muestreo inducido. Se calcula que en el presente contexto este error de muestreo, o «error

7. P. Belser, M. de Cock y F. Mehran: *ILO minimum estimation of forced labour in the world* (de próxima aparición).

8. Naciones Unidas: *World Population Prospects: The 2002 Revision*. Vol. II: Sex and age distribution of population, ST/ESA/SER.A/223 (Nueva York, 2003) pág. 39.

9. Cálculo realizado sobre la base de la OIT: *Economically active population estimates and projections (1950-2010)*, quinta edición preliminar, en http://laborsta.ilo.org/default_page.htm.

Recuadro 1.2. Metodología utilizada para la valoración mínima de la OIT del trabajo forzoso

A falta de estimaciones por países fiables y de amplia aceptación, la metodología de la OIT se basa en un método estadístico especial descrito aquí como *doble muestreo* de los casos de trabajo forzoso notificados. Este procedimiento de muestreo, denominado «de captura-recaptura» en la bibliografía estadística, se diseñó originalmente para hacer estimaciones de la cantidad de fauna y flora; pero ahora se está aplicando también a numerosos tipos de poblaciones humanas a las que es difícil llegar, incluidas cifras correspondientes a víctimas de crímenes de guerra. En su forma más simple, este método consiste en confeccionar dos listas independientes (captura y recaptura); cada una de ellas representa una muestra aleatoria de la población objeto de la valoración. Entonces se cuenta el número de personas que figura en cada una de las listas, así como el número de personas que aparece en ambas listas. Las tres cifras resultantes constituyen la base de la valoración del tamaño del conjunto de la población considerada.

En el presente contexto, el procedimiento de doble muestreo fue aplicado por la OIT a través de dos equipos de investigadores que trabajaron por separado, con volúmenes de trabajo equivalentes y en entornos similares. Se instruyó a ambos equipos para que elaborasen dos listas independientes de *notificaciones validadas de casos de trabajo forzoso*, utilizando una amplia gama de fuentes propias de la OIT y ajenas a ella (incluidos informes elaborados por organizaciones internacionales, gobiernos, policía, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales, círculos académicos, medios de comunicación y otros). Se definió como caso válido notificado de trabajo forzoso toda aquella información que apareciese en una página impresa o en una pantalla de una fuente original que contuviese los cuatro elementos siguientes: una actividad reconocida como forma de trabajo forzoso según se define éste en los Convenios núms. 29 o 105 de la OIT; una cifra que indique el número de personas implicadas identificadas o identificables; un área geográfica donde se notifique que ha tenido lugar la actividad, y la fecha o el intervalo de tiempo correspondientes en el período comprendido entre 1995 y 2004.

Las dos listas resultantes fueron almacenadas en bases de datos distintas, cada una de ellas organizada por región geográfica y forma general de trabajo forzoso. En cada categoría, se contó el número de casos de trabajo forzoso notificados y validados que había encontrado cada equipo, así como el número de casos encontrados por ambos. Estos números se utilizaron entonces para calcular el número total de casos de trabajo forzoso notificados a lo largo del período de referencia de diez años por categoría. Se ha demostrado que, en ciertos supuestos, este número multiplicado por el número promedio de víctimas por caso da como resultado una valoración del número total de personas en situación de trabajo forzoso en un momento dado, incluidos los casos tanto no notificados como los notificados.

Cabe destacar que con esta metodología se obtiene una valoración mínima rigurosa del trabajo forzoso por varios motivos, en especial, por la restricción de fuentes fiables y de datos validados. Las siete lenguas que conocían los investigadores también han limitado su búsqueda de fuentes de diversa procedencia geográfica. Por último, en todo el estudio, en general, se hicieron todos los esfuerzos posibles para pecar más bien de precaución.

Fuente: P. Belser, M. de Cock y F. Mehran: *ILO minimum estimation of forced labour in the world*. Véase también O. K. Thompson: *Sampling*, capítulo 18: «Capture – recapture sampling» (Nueva York, John Wiley and Sons, 1992).

normal» en la terminología estadística, es de unos 2.500.000. Así, con un muestreo diferente de los casos notificados, muy probablemente, las estimaciones globales del trabajo forzoso se situarían entre 9.800.000 y 14.800.000.

Principales formas de trabajo forzoso

50. En el gráfico 1.2 se indica la distribución de la valoración mínima global del trabajo forzoso según sus principales formas. En términos globales, solamente el 20 por ciento del trabajo forzoso es impuesto directamente por el Estado o las fuerzas armadas. El resto es impuesto por agentes privados que se aprovechan de las personas vulnerables. La explotación sexual comercial forzada representa el 11 por ciento

de los casos, y una proporción abrumadora – el 64 por ciento – es exigida por agentes privados con fines de explotación económica. Un 5 por ciento, aproximadamente, corresponde a formas de trabajo forzoso que no pudieron identificarse claramente.

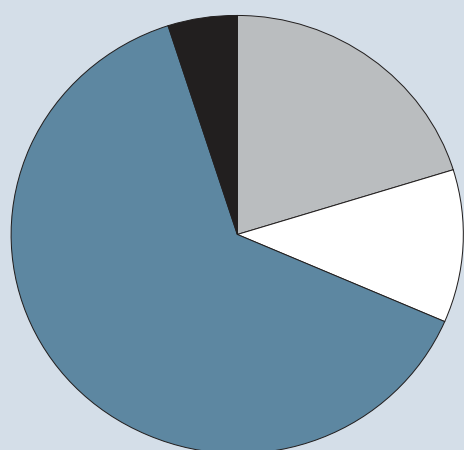
Distribución por regiones

51. En el cuadro 1.1 se indican los resultados desglosados por regiones. Se confirma que el trabajo forzoso es un problema verdaderamente global que afecta a un número considerable de personas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo y en todas las regiones del mundo. Las cifras más elevadas corresponden a la región de Asia y el Pacífico, seguida por América Latina y el Caribe

Cuadro 1.1. Distribución del trabajo forzoso por regiones

	Número de personas en situación de trabajo forzoso
Asia y el Pacífico	9.490.000
América Latina y el Caribe	1.320.000
África Subsahariana	660.000
Países industrializados	360.000
Oriente Medio y África del Norte	260.000
Países en transición	210.000
Total mundial	12.300.000

Fuente: Programa Especial de Acción de la OIT para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL).

Gráfico 1.2. Trabajo forzoso, según sus formas

Fuente: SAP-FL.

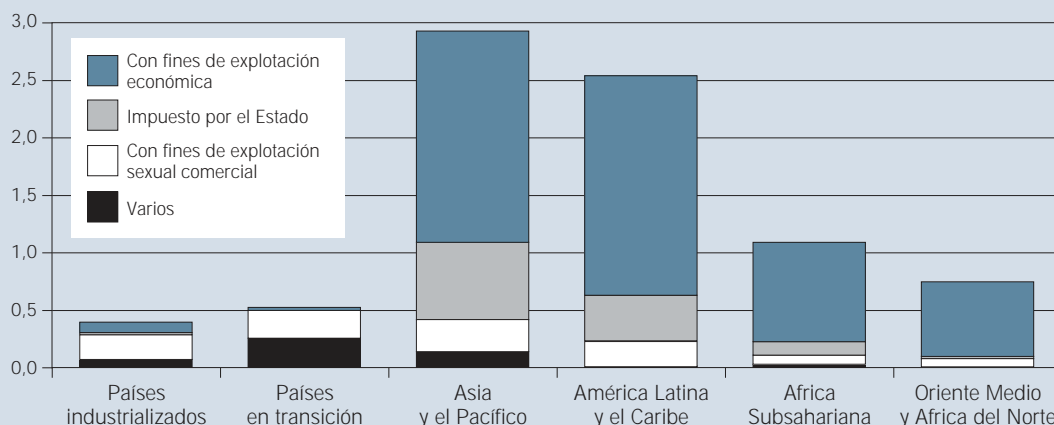
y África Subsahariana. En estas regiones, las cifras reflejan la persistencia tenaz – y, a menudo, la transmutación – de las formas tradicionales de la servidumbre. Pero las cifras son altas también en los países industrializados, en transición y del Oriente Medio. Como se trata a lo largo de este informe, en estas regiones las cifras ponen esencialmente de manifiesto la aparición de nuevas formas de trabajo forzoso vinculadas a la globalización, la migración y la trata de personas.

52. En el gráfico 1.3 se indica la incidencia del trabajo forzoso en relación con el número de habitantes de las distintas regiones. Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y África Subsahariana siguen siendo las tres regiones con mayor incidencia de trabajo forzoso en relación con su población, con 3, 2,5 y 1 víctimas del trabajo forzoso por cada 1.000 habitantes, respectivamente. Les siguen el Oriente Medio y África del Norte (0,75 personas por cada 1.000 habitantes), las economías en transición (0,5 personas por cada 1.000 habitantes) y los países industrializados (0,3 personas por cada 1.000 habitantes).

53. Casi dos tercios del total de trabajo forzoso en Asia y el Pacífico son impuestos por el sector privado con fines de explotación económica; en su mayor parte se presenta bajo la forma de servidumbre por deudas en la agricultura y en otras actividades económicas. Alrededor del 20 por ciento del total de trabajo forzoso en Asia y el Pacífico es impuesto por el Estado, y se concentra en unos cuantos países de la región, entre ellos, Myanmar. El trabajo forzoso con fines de explotación sexual comercial constituye menos del 10 por ciento del total de trabajo forzoso de dicha región. Las modalidades de trabajo forzoso son similares en América Latina y el Caribe, en donde la forma predominante es la impuesta por el sector privado con fines de explotación económica (75 por ciento), seguida del trabajo forzoso impuesto por el Estado (16 por ciento) y el trabajo forzoso con fines de explotación sexual comercial (9 por ciento). En África Subsahariana, el grueso del trabajo forzoso es también con fines de explotación económica (80 por ciento), seguido del trabajo forzoso impuesto por el Estado (11 por ciento) y del trabajo forzoso con fines de explotación sexual comercial (8 por ciento).

54. Las modalidades de trabajo forzoso en el Oriente Medio y África del Norte son también similares a las de las restantes regiones en desarrollo, si bien el trabajo forzoso impuesto por el Estado constituye una fracción relativamente menor (3 por ciento). El trabajo forzoso impuesto por el sector privado con fines de explotación económica es la forma de trabajo forzoso predominante (88 por ciento), seguida del trabajo forzoso con fines de explotación sexual comercial (10 por ciento).

55. En las economías en transición y los países industrializados, las modalidades de trabajo forzoso son ligeramente diferentes a las de los países en desarrollo. En estas dos regiones la forma de trabajo

Gráfico 1.3. Valoración de la OIT de la incidencia mínima del trabajo forzoso por cada 1.000 habitantes (1995-2004)


Fuente: SAP-FL.

forzoso predominante es la que se impone con fines de explotación sexual comercial (46 y 55 por ciento, respectivamente)¹⁰, mientras que el trabajo forzoso impuesto por el Estado es prácticamente inexistente en las economías en transición e inferior al 5 por ciento en los países industrializados. Sin embargo, incluso en los países industrializados, donde hasta la fecha buena parte del interés y la atención se ha centrado en la explotación sexual comercial forzosa, casi una cuarta parte (23 por ciento) de los trabajadores forzados son coaccionados con fines de explotación económica no sexual.

Trata de personas

56. El número mínimo estimado de personas en situación de trabajo forzoso en un momento dado como consecuencia de la trata es de 2.450.000.

57. Por consiguiente, alrededor del 20 por ciento del trabajo forzoso y una cuarta parte aproximadamente del trabajo forzoso exigido por los agentes privados son resultado de la trata de personas. Esto pone de manifiesto que, si bien el trabajo forzoso dimanante de la trata constituye un porcentaje importante del total, la gran mayoría del trabajo forzoso del mundo no está vinculado con la trata de personas. Existen, sin embargo, importantes variaciones geográficas. De las cifras que figuran en el cuadro 1.2 se desprende que en Asia, América Latina y África Subsahariana el porcentaje de víctimas de la trata es inferior al 20 por ciento del total de trabajo forzoso. En los países industrializados, los países en transición y la región del Oriente Medio y África del Norte, sin embargo, la

Cuadro 1.2. Distribución de los trabajadores forzados objeto de trata por regiones

	Número de personas en situación de trabajo forzoso como consecuencia de la trata
Asia y el Pacífico	1.360.000
Países industrializados	270.000
América Latina y el Caribe	250.000
Orientes Medio y África del Norte	230.000
Países en transición	200.000
África Subsahariana	130.000
Total mundial	2.450.000

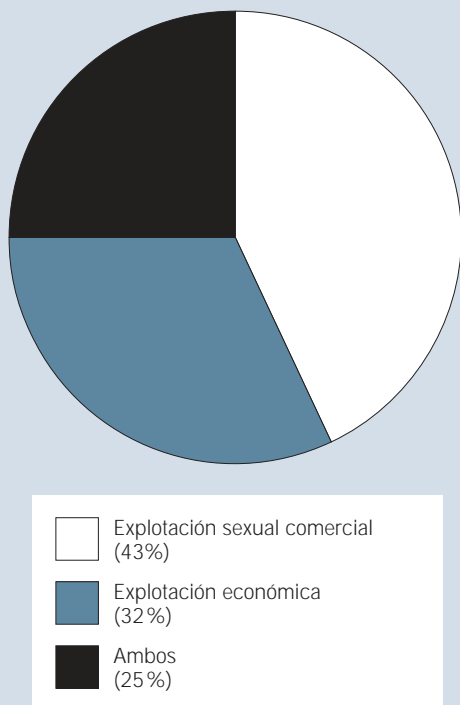
Nota: El total indicado no coincide con la suma de los componentes debido al redondeo.

Fuente: SAP-FL.

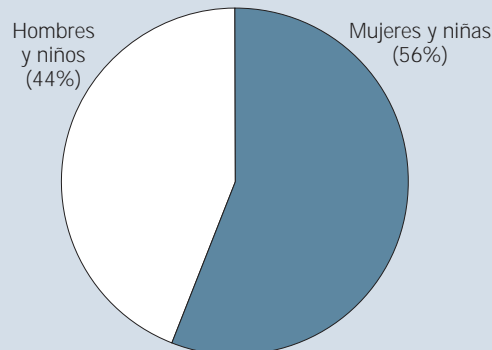
trata de personas representa más del 75 por ciento del trabajo forzoso. En estas partes del mundo la trata es, pues, la principal vía hacia el trabajo forzoso.

58. Las personas objeto de trata se cuentan en la región de destino (esto es, donde se las obliga a trabajar) y no en su región de origen. Las estimaciones relativamente bajas para África o los países en transición no deberían ocultar el hecho de que muchas personas

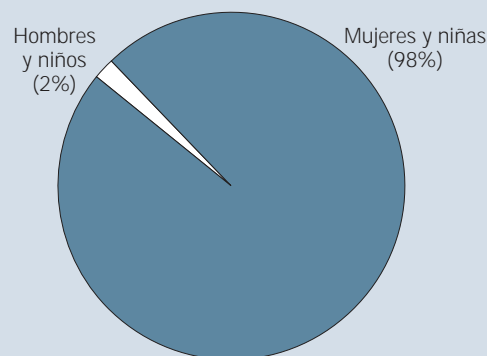
10. Estos porcentajes son incluso más elevados (95 y 71 por ciento) si se añade la forma mixta de trabajo forzoso a la categoría de trabajo forzoso con fines de explotación sexual comercial.

Gráfico 1.4. Trata de personas sometidas a trabajo forzoso, según sus formas

Fuente: SAP-FL.

Gráfico 1.5. Explotación económica forzosa, por sexo

Fuente: SAP-FL.

Gráfico 1.6. Explotación sexual comercial forzosa, por sexo

Fuente: SAP-FL.

procedentes de estas regiones son objeto de trata en otras regiones, incluidos los países industrializados.

59. La mayoría de las personas objeto de trata y sometidas a trabajo forzoso lo son con fines de explotación sexual comercial (43 por ciento), pero también muchas son objeto de trata con fines de explotación económica (32 por ciento), como se muestra en el gráfico 1.4. El resto es objeto de trata por motivos varios o no determinados (25 por ciento). También en este punto existen variaciones geográficas; la trata con fines de explotación económica oscila entre una cuarta parte aproximadamente del total de la trata en los países industrializados y alrededor del 90 por ciento en el Oriente Medio y África del Norte.

Trabajadores forzados por sexo y edad

60. ¿Quiénes son las personas atrapadas en el trabajo forzoso? En los gráficos 1.5 y 1.6 se indican los resultados desglosados por sexo, sobre la base de las

fuentes de las que se obtuvo dicha información. En la explotación económica forzosa, las mujeres y las niñas representan el 56 por ciento de las víctimas; y los hombres y los niños, el 44 por ciento. En la explotación sexual comercial forzosa, una abrumadora mayoría del 98 por ciento son mujeres y niñas.

61. No fue posible desglosar con precisión los resultados por edad, dado que en las fuentes rara vez se informa de la edad exacta de las víctimas. Muchas fuentes aluden a la trata de jóvenes sin especificar su edad. Nosotros, no obstante, estimamos que los niños representan entre el 40 y el 50 por ciento de las víctimas¹¹.

11. Esta valoración coincide con la que figura en el Informe global sobre el trabajo infantil de 2002, que había estimado con una metodología diferente que había 5,7 millones de niños en situación de trabajo forzoso y de servidumbre. OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, cuadro 3, pág. 20.





PARTE II

Una imagen global y dinámica

1. Evolución y tendencias determinantes

62. Una de las finalidades esenciales de los informes globales es detallar las grandes tendencias registradas durante el período examinado¹. Antes de estudiar una serie de aspectos del trabajo forzoso tal como se experimenta en diferentes regiones del mundo, es importante formular algunas reflexiones de orden general sobre los distintos métodos destinados a erradicarlo, tanto en la legislación como en la práctica, así como sobre algunas trabas que dificultan la adopción de medidas eficaces al respecto.

63. De la valoración mundial efectuada se desprenden principalmente dos conclusiones: que el trabajo forzoso se practica en todas las regiones y en todo tipo de economías, y que en la inmensa mayoría de los casos es imputable a agentes privados, y no a decisiones del Estado. Aun cuando la legislación nacional recoge el delito de trabajo forzoso, rara vez lo sanciona, y cuando los tribunales juzgan casos de trabajo forzoso las condenas son a menudo nimias si se tiene en cuenta la gravedad del delito. No suele haber datos estadísticos oficiales sobre cuán difundida está la práctica del trabajo forzoso, y la sociedad en general tampoco es verdaderamente consciente de que el trabajo forzoso constituye un problema. Se trata en realidad, salvo en raras excepciones, de uno de los problemas más ocultos de nuestro tiempo.

64. Cabe pues preguntarse si no resultan inadecuadas las leyes por las que se penaliza el trabajo forzoso, ya sea porque imponen sanciones demasiado leves, o porque no facilitan las acciones judiciales dada su ambigüedad; o bien si acaso la dificultad no radica en que no se vela suficientemente por el cumplimiento de la ley, hecho este agravado por la

ausencia de sistemas de vigilancia e inspección adecuados y dotados con recursos insuficientes; o si los sectores económicos en los que es más frecuente el trabajo forzoso no quedarán al margen de la inspección del trabajo.

65. Una segunda tanda de preguntas se refiere al modo más eficaz de acabar con el trabajo forzoso. A nadie se le puede negar que la solución estriba en gran medida en el cumplimiento de la legislación; la perpetuación del trabajo forzoso se debe muy directamente a la impunidad de los infractores. Se está, no obstante, en general de acuerdo en que la acción contra el trabajo forzoso y contra la potenciación de este último por la trata requiere un planteamiento integrado, que combine la aplicación rigurosa y efectiva de la ley con la adopción de medidas de prevención y de rehabilitación. Estas deben tener fundamentalmente por objeto tutelar los derechos humanos y proteger a las víctimas, así como identificar claramente a estas últimas y buscar medidas adecuadas para reparar y corregir los abusos y propiciar una reinserción duradera en la sociedad. Además, sabido es que los programas y políticas deben incluso superar esos dos objetivos. Puede ser asimismo necesario determinar cuáles son los factores estructurales – en lo que se refiere, por ejemplo, a la explotación de la tierra o a los mercados crediticio y laboral, o incluso en lo tocante a ciertas facetas de la mundialización actual – que pueden explicar la persistencia, o incluso el auge, del trabajo forzoso.

66. No bastarán cuatro años para que en el mundo cambie sensiblemente un fenómeno tan complejo – y a menudo con raíces estructurales tan hondas – como

1. «El objeto de este informe es facilitar una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales observada en el período cuatrienal anterior, servir de base a la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización y establecer las prioridades para el período siguiente mediante programas de acción en materia de cooperación técnica destinados a movilizar los recursos internos y externos necesarios al respecto.» Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998.

el trabajo forzoso. El período coincide con la experiencia inicial del Programa Especial de Acción de la OIT para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL), aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2001 como parte integrante de las actividades de promoción encaminadas a ayudar a los Estados Miembros a llevar a la práctica los principios y derechos fundamentales gracias a la cooperación técnica. Como las actividades del SAP-FL se detallarán más en la parte III, baste por ahora mencionar que su amplio programa de investigación y sensibilización ha puesto ya de manifiesto las diversas vertientes del trabajo forzoso en contextos diferentes, y ha contribuido a localizar ciertas lagunas en la ley y en la práctica que pueden restar eficacia a la acción del Estado contra el trabajo forzoso. Al mismo tiempo, muchos gobiernos, interlocutores sociales y otros actores siguen otorgando prioridad a la lucha contra la trata de niños, con la ayuda en muchos casos del Programa Internacional de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

67. Falta todavía mucho para alcanzar un verdadero consenso sobre las causas estructurales del trabajo forzoso. En los países en desarrollo no cesa el debate para determinar si son los fallos de los mercados crediticio y financiero, o bien unos sistemas agrarios y unas relaciones de poder desiguales, lo que explica la persistencia del trabajo forzoso o en régimen de servidumbre por deudas en las zonas rurales. Además, en todos los países resulta particularmente difícil saber si los cauces actuales de la mundialización no crearán nuevas formas de trabajo forzoso, o no contribuirán a crearlos.

68. No se puede combatir el trabajo forzoso sin luchar contra la impunidad mediante una sólida estructura jurídica y un buen sistema que garantice la aplicación de la ley. En el próximo capítulo se analizará la experiencia nacional y regional reciente, al tiempo que se examinarán algunos dilemas referentes a la aplicación de penas idóneas en función de cada manifestación actual de trabajo forzoso.

69. El Estado puede imponer el trabajo forzoso por diferentes razones, a saber, por motivos políticos o de seguridad, con miras a la reinserción de presos u otras personas privadas de libertad, con fines de desarrollo económico, etc. En el capítulo 3 se estudian los cambios registrados sobre el particular desde el último Informe global, y se hace uso de un amplio

acervo de conocimientos para analizar las distintas manifestaciones del trabajo forzoso de la mano de obra penitenciaria.

70. En los países en desarrollo, una mayoría aplastante de víctimas del trabajo forzoso son pobres. En muchos casos, la imposición de un trabajo forzoso puede estar ligada a una forma de discriminación, por lo cual tanto este criterio como el de la pobreza pueden constituir un valioso punto de partida para examinar las formas actuales de trabajo forzoso, así como las medidas y programas normativos adoptados por los distintos países para solventar tales problemas. El capítulo 4 debería contribuir concretamente a demostrar por qué para zanjar los problemas estructurales del trabajo forzoso es necesario combinar medidas económicas, sociales y de aplicación efectiva de la ley.

71. En todos los países y regiones los trabajadores migrantes, en particular los que se hallan en situación irregular, están especialmente expuestos a las prácticas de contratación y de empleo coercitivas. Aunque estos problemas no se plantean solamente en los países industrializados, la tendencia actual del trabajo forzoso en esos países más ricos y las medidas correctivas adoptadas en ellos merecen particular atención en el presente informe. En el análisis presentado en el capítulo 5 se intenta demostrar, entre otras cosas, que la trata de seres humanos está muy vinculada al trabajo forzoso y debe abordarse como tal de modo más directo en la futura acción mundial.

72. En el capítulo 6 se examina un tema sumamente complejo y cada vez más preocupante, cual es el nexo de unión entre el trabajo forzoso y la mundialización. En el primer Informe global sobre el trabajo forzoso se hablaba con acierto de la trata como de «la otra cara» de la mundialización², perspectiva esta que sigue revistiendo capital importancia porque centra la atención en los peligros que encierran unas fuerzas de mercado incontroladas para los colectivos más vulnerables, como las mujeres migrantes. Ahora bien, en el presente informe se abren perspectivas todavía más amplias. Además de la trata transfronteriza hacia los países más ricos, hay aspectos de la mundialización que agudizan el riesgo de trabajo forzoso en los países más pobres, que no tienen más remedio que producir mercancías más baratas para los mercados globales. En vista de estas presiones, cabe preguntarse qué se debe hacer para prevenir tales peligros.

2. OIT: *Alto al 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 I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 52.

2. Importancia de la legislación y de su efectivo cumplimiento para combatir la impunidad

Sensibilización creciente en los planos mundial y regional

73. La conciencia mundial de lo que representa el trabajo forzoso, especialmente a consecuencia de la trata de seres humanos, ha aumentado ciertamente desde hace cuatro años. En varios programas de acción, declaraciones y tratados internacionales o regionales se ha destacado la necesidad de abordar las preocupaciones que suscita este problema. Al propio tiempo, varios organismos de desarrollo, ya sea bilaterales o multilaterales, comprenden hoy mejor la necesidad de abordarlo en cumplimiento de unas estrategias de desarrollo eficaces.

74. Un suceso importante fue la entrada en vigor, el 25 de diciembre de 2003, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional³, lo cual contribuyó a disipar «las dudas» que existían respecto a la tipificación del delito de trata de personas y a la determinación de su sujeto pasivo (véase parte I, capítulo 1). Se exigía asimismo que cada Estado Parte definiera en su legislación el delito de trata con fines de explotación laboral o sexual.

75. Sin embargo, los ulteriores informes de expertos, y declaraciones normativas y de organismos regionales e internacionales adoptados desde entonces, reflejan todavía distintas opiniones acerca del concepto mismo de trata, la identidad de las víctimas según el criterio de género y los fundamentos principales de la lucha contra la trata. Suelen establecerse distinciones entre los enfoques del problema basados en «la garantía del cumplimiento efectivo de la legislación y el control en las fronteras» y aquellos «centrados en los derechos humanos y de las víctimas». Se acepta cada vez más, sin embargo, que para una acción eficaz contra la trata deben combinarse elementos de todos esos enfoques. Se percibe con creciente claridad que la trata es una cuestión vinculada al mercado de trabajo y que las instituciones laborales tienen un papel decisivo que desempeñar en la lucha contra la trata.

76. Así, por ejemplo, en la Declaración de Bruselas, de septiembre de 2002, se destacó que para lograr una

política europea cabal de lucha eficaz contra la trata de seres humanos, se debe seguir otorgando prioridad a la supresión de «la demanda de servicios sexuales, de mano de obra barata y de otras formas de explotación» y que en «un enfoque global de la trata deben abordarse todas las modalidades de explotación, entre ellas las de carácter sexual y laboral, en particular el trabajo infantil, así como la mendicidad»⁴. En julio de 2003 la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) adoptó su Plan de Acción contra la Trata de Personas, en el que, entre otras cosas, hacía hincapié en las vertientes laborales más amplias. En el ámbito nacional se recomendó la adopción de políticas económicas y sociales destinadas a cercenar las raíces de la trata en los países de destino. Se instó a los Estados miembros a que adoptasen medidas para reducir la «invisibilidad de la trata», a abordar el «problema de la mano de obra no regularizada, sin seguridad social y a menudo ilegal», con miras a lograr un equilibrio entre la demanda de mano de obra barata y la capacidad de regularizar el curso de los movimientos migratorios de migración regular, y atajar la «economía sumergida que debilita la competitividad del resto de las economías y favorece el tráfico ilegal de migrantes»⁵.

77. En la región de África, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental adoptó en diciembre de 2001 su Declaración sobre la lucha contra la trata de personas⁶, junto con un plan inicial de acción para 2002-2003. En la Declaración de la Comunidad Económica se exhorta a los Estados miembros a que se doten de leyes que penalicen la trata, a que adopten pautas y programas normativos para prevenir y combatir la trata de personas, y a proteger a las víctimas frente al riesgo de volver a caer en esa situación. Al sentarse las bases de cooperación futura entre los Estados miembros para reforzar los controles fronterizos sin limitar la libertad de movimientos, en la Declaración también se pide a los países que adopten toda una serie de medidas de corte educativo y preventivo para desalentar la demanda de personas con miras a su trata. En el plan de acción se facilitan indicadores y se fijan plazos para la adopción de dichas medidas específicas. Se expone asimismo la

3. Véase la Introducción al presente informe, párrafo 2. La Convención entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, y se le acompañó un segundo Protocolo complementario contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, el 28 de enero de 2004. Al 15 de noviembre de 2004 había 76 Estados Parte en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.

4. Se adoptó la Declaración de Bruselas en la Conferencia europea sobre la prevención y lucha contra el tráfico de seres humanos (18-20 de septiembre de 2002), que congregó a más de mil representantes de Estados miembros de la Unión Europea, de Estados que aspiraban a serlo y de otros países – vecinos o no –, así como de instituciones de la Unión Europea. El Consejo de la Unión Europea adoptó unas Conclusiones relativas a la Declaración de Bruselas el 8 de mayo de 2003. (*Diario Oficial* de la Unión Europea, C 137, 12 de junio de 2003.)

5. Consejo Permanente de la OSCE, decisión núm. 557: Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Personas, P.C.DEC/557, 24 de julio de 2003.

6. Adoptada en el vigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Autoridad de Jefes de Estado y de Gobierno, Dakar, 20 a 21 de diciembre de 2001.

aportación que se espera de la OIT y de otros organismos internacionales en materia de prevención y de sensibilización.

78. En la región de Asia y el Pacífico, los gobiernos de Australia e Indonesia emprendieron el «Proceso de Bali» para la formulación de medidas prácticas de ámbito regional contra la trata y el contrabando de personas. En 2002 y 2003 se celebraron dos reuniones ministeriales regionales, seguidas de otra, celebrada en Brisbane en junio de 2004, a la que asistieron altos funcionarios. También unas reuniones de trabajo regionales han ayudado a los países a preparar una legislación y a promover la asistencia jurídica mutua. Se ha pasado, pues, de la enunciación de principios a la adopción de más medidas prácticas, y últimamente se ha trasladado la atención de la interceptación del contrabando de personas a la prevención de la trata y la protección de las víctimas. En la reunión de Brisbane se insistió en la necesidad de centrarse en las causas profundas del movimiento ilegal de personas y de dedicar la debida atención a la demanda vinculada a la trata. Los participantes coincidieron igualmente en la importancia del acopio de datos con miras a la prevención de la trata. Por último, se hizo hincapié en la trata con fines de explotación de mano de obra y de mendicidad, así como en los problemas peculiares de la trata durante los conflictos armados.

Experiencia nacional

79. Cabe preguntarse cómo ha evolucionado la situación durante el período examinado y qué enseñanzas cabe extraer en lo referente a las prácticas óptimas. No se pretende detallar la situación imperante en cada país, sino tan sólo destacar los aspectos más importantes con una muestra de ejemplos.

80. En un estudio sobre el trabajo forzoso realizado en África⁷ se pusieron de manifiesto toda una serie de fallos observados en el actual entramado normativo de varios países. Se han encontrado definiciones muy genéricas, lo cual explica que los fiscales y los tribunales tengan dificultades en probar de forma fehaciente la existencia de casos de trabajo forzoso. Muchas veces, las prohibiciones constitucionales no vienen respaldadas por leyes específicas, de forma que a las autoridades les resulta sumamente difícil perseguir a los culpables o a las víctimas denunciar su caso ante los tribunales. También se da el caso de que el trabajo forzoso sólo viene prohibido en el Código de Trabajo, y en ninguna otra ley. Las distintas leyes pueden contener definiciones a veces confusas e incompatibles entre sí sobre delitos coincidentes, por ejemplo respecto del trabajo forzoso, la esclavitud, el trabajo en régimen de servidumbre o servil, y la trata.

En esos casos, la legislación nacional parece dar por supuesto que el trabajo forzoso es el menos grave de esos delitos. Además, muchas veces el delito de la trata de personas suele definirse en la ley sólo con referencia a las jóvenes y las mujeres abocadas a la prostitución o a otras formas de explotación sexual.

81. En algunos países se ha aclarado últimamente la definición de ciertas formas de trabajo forzoso más tradicionales, o se ha endurecido la sanción aplicable a quienes obligan a alguien a trabajar. En Níger, por ejemplo, una ley de 2003 por la que se modificó el Código Penal⁸ contempla la difícil situación de aquellas personas cuyos antepasados fueron esclavos y que permanecen en condiciones de servidumbre. En dicha ley también se define con mayor precisión el delito de servidumbre por deudas, para el que se prevén sanciones graves, en forma de largas penas de prisión y fuertes multas. En Malí se penaliza severamente la trata de niños en virtud del Código Penal de 2001. En Nigeria, en una nueva ley contra la trata⁹, de 2003, se sancionan con cadena perpetua los delitos de esclavitud: con penas como multas, los delitos relacionados con la trata de menores de 18 años, y con cadena perpetua, los casos de importación o exportación con fines de prostitución. En la mayoría de los casos, sin embargo, la sanción del delito de trabajo forzoso resulta ser sumamente leve.

82. En la mayoría de los países africanos, cuyas instituciones laborales y de aplicación efectiva de la ley disponen de recursos limitados, hay escasa constancia de que se ejecute la ley, lo cual no sorprende. En el Sudán, por ejemplo, aunque existe una estructura jurídica y las autoridades reconocen hoy que se producen miles de secuestros, de momento no se ha inculcado a nadie por ese delito o por el de trabajo forzoso. En Nigeria, la nueva ley contra la trata podría dar buenos resultados. Por ella se creó un organismo nacional para la prohibición de la trata de personas y asuntos conexos, encargado de formar a agentes y demás responsables de velar por el cumplimiento de la legislación, con miras a su aplicación efectiva. Todavía es demasiado pronto para juzgar la eficacia de esta nueva estructura institucional.

83. En varios países de Asia Meridional existe ya una buena estructura jurídica contra las prácticas existentes de trabajo en servidumbre. Las más de las veces, como es el caso en la India y Pakistán, se definen con detalle el trabajo en servidumbre y los sistemas laborales correspondientes, se establecen las sanciones apropiadas y se determinan los cauces para el efectivo cumplimiento de la ley. En la India, la Ley sobre la Abolición del Sistema de Trabajo en Servidumbre (BLSA), de 1976, sanciona con pena de prisión de hasta tres años y multas de hasta 2.000 rupias a quien

7. M. Dottridge: «Forced labour in Africa: Concepts, categories and challenges» (OIT, SAP-FL, documento de trabajo de próxima publicación).

8. Ley núm. 2003-25, de 13 de junio de 2003, por la que se enmienda la ley núm. 61-27, de 15 de julio de 1961, del Código Penal.

9. Ley de Ejecución y Administración con miras a la Prohibición de la Trata de Personas, 2003.

obliga a otra persona a llevar a cabo un trabajo en régimen de servidumbre y a endeudarse con tal ocasión. En el Pakistán, la Ley sobre la Abolición del Sistema de Trabajo en Servidumbre, de 1992, impone una pena de dos a cinco años de prisión, o una multa de hasta 50.000 rupias pakistaníes, o ambas sanciones a la vez, a quienes explotan a trabajadores en régimen de servidumbre.

84. En agosto de 2004, el Gobierno de la India comunicó que ya se había procesado a 4.859 personas en virtud de la BLSA, lo cual es probablemente mucho más que en ningún otro país en lo que atañe a los delitos de trabajo forzoso. No consta, sin embargo, el número de causas que desembocaron en una condena¹⁰, aunque el número de procesamiento es todavía bajo en comparación con el de trabajadores en servidumbre. Según las estadísticas oficiales del propio Gobierno, al 31 de marzo de 2004 se contaba la existencia de 285.379 trabajadores en servidumbre, 265.417 de los cuales habían recibido ayuda con miras a su reinserción¹¹. No había sido posible rehabilitar a los 19.962 restantes porque habían fallecido o porque se desconocía su paradero. Según ciertos gobiernos de estados, se habían creado 527 comisiones de vigilancia de distrito para controlar la situación local¹². El Gobierno Federal reconoce, no obstante, que todavía hay cierta confusión en torno a la definición del trabajo en servidumbre. Por ejemplo, cuando los trabajadores perciben un adelanto de sus empleadores, y no existe un servicio financiero oficial que atienda sus necesidades en materia de crédito, se considera que trabajan voluntariamente, y no obligados¹³.

85. Todo ello pone de manifiesto la persistencia de un problema de identificación, que explica por qué hay pocos enjuiciamientos. La India fue el primer país en reconocer la existencia de un problema generalizado de trabajo en servidumbre, por lo cual tiene el historial más largo respecto a la percepción del problema, su documentación y los intentos de resolverlo. Aunque en la BLSA, de 1976, se definía este último, no se proponía un método concreto para determinar qué trabajadores se hallaban sometidos a él. Aún no se ha establecido una metodología clara que cuente con

la aprobación de todos los interesados, y sigue siendo indispensable determinar si se obliga de algún modo al trabajador a trabajar por la deuda contraída con el empleador, o si simplemente se le paga mal, o bien se le explota de otra forma, aunque tenga la posibilidad de dejar su empleo¹⁴. En 1982, el Tribunal Supremo de la India dio una interpretación muy amplia del trabajo en servidumbre, cuando resolvió que consistía en el impago del salario mínimo.

86. En el Pakistán no se dispone de datos sobre el número de personas procesadas por este motivo. Diferentes asociaciones de la sociedad civil y militantes acucian al Gobierno para que incremente la eficacia de la acción encaminada a eliminar el trabajo en condiciones de servidumbre. Según datos recabados por la Comisión de Derechos Humanos del Equipo Especial para la Provincia de Sindh, entre enero de 2000 y abril de 2004 se liberó a casi 19.000 aparceros *haris*¹⁵. Se dice que la mayoría de ellos se escaparon por sus propios medios, mientras que tan sólo una minoría fue liberada con la ayuda del Tribunal Superior o de la administración de distrito. En 2000 y 2001 se registró un número máximo de liberaciones legales, que desde entonces ha menguado mucho. En 2003 el Tribunal Superior de Sindh no liberó a ningún *hari* y la administración de distrito sólo logró liberar a 30. En Punjab, en cambio, el Tribunal Superior de Lahore liberó ese mismo año a más de 350 ladrilleros que trabajaban en servidumbre, entre ellos mujeres y niños¹⁶.

87. En el Pakistán, ciertos conflictos de competencia entre la jurisdicción federal y las provinciales parecen haber dificultado el cumplimiento efectivo de la ley. En enero de 2002, por ejemplo, los magistrados del Tribunal Superior de Sindh desestimaron 94 acciones presentadas por siervos *haris* por su detención ilegal por el terrateniente, al considerar que los conflictos debían tramitarse en virtud de la Ley sobre el Régimen de Tenencia de la Tierra en Sindh¹⁷. Se pretende que, por tanto, se liberó a un número mucho menor de *haris*, y el Tribunal Superior de Sindh desestimó todas las nuevas solicitudes. Entre tanto, a finales de 2003 y principios de 2004, los tribunales de

10. Sólo se dispone de datos en el caso del estado de Uttar Pradesh, en el que hubo 1.228 condenas y 1.193 absoluciones en un total de 2.421 procesos (información facilitada al SAP-FL por el Gobierno de la India el 31 de agosto de 2004).

11. *Ibid.* Los estados en los que se ha liberado y rehabilitado a trabajadores en servidumbre son los siguientes, por orden de importancia: Tamil Nadu, Karnataka, Orissa, Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh y Rajasthan, que reúnen al 98 por ciento de los trabajadores en servidumbre rehabilitados. El 2 por ciento restante corresponde a otros ocho estados.

12. *Ibid.*

13. Véanse los comentarios del Gobierno de la India a las observaciones formuladas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISOL) el 17 de enero de 2002.

14. En muchos casos, el trabajador en servidumbre cobra una suma muy inferior a la tasa salarial vigente en el mercado del trabajo ocasional. Puede ocurrir que, en tales supuestos, acepte voluntariamente su condición a cambio de un empleo estable si la situación del mercado de trabajo es incierta. Cabe considerar que la diferencia entre la tasa del mercado (esto es, el coste de oportunidad de la mano de obra) y el salario efectivamente pagado es una suerte de «prima de seguro» que protege contra el desempleo. Así pues, aunque el trabajador puede presentar varias características propias de una servidumbre por deudas, en realidad no carece de libertad.

15. Véase el sitio web de la Comisión de Derechos Humanos del Pakistán (HRCP) en www.hrnp-web.org/bonded.cfm.

16. HRCP: *State of human rights in 2003* (Lahore, 2004), pág. 293.

17. Recurso Constitucional núm. D35 de 2000. Tribunal Superior de Sindh, Circunscripción de Hyderabad (párrafo 36, c) de la sentencia). Los magistrados recomendaron, además, que se modificara la ley «para adaptarla a la realidad» (párrafo 36, b) de la sentencia).

Sindh conocieron de casos de trabajo en servidumbre. En ocho de esas causas tuvieron un desenlace favorable para los *haris*, con la consiguiente liberación de un total de 112 personas¹⁸. Un progreso reciente que merece la pena destacar es la constitución oficial en la provincia de Sindh, en 2004, de seis comisiones de vigilancia de distrito, que bien podrían allanar el camino para la imposición de un procesamiento y un castigo más eficaces a los empleadores de trabajadores en servidumbre, y para la liberación de estos últimos.

88. También los países asiáticos en transición económica han reconocido la posibilidad de que se explote a trabajadores forzosos al servicio de intereses privados. En el Código Penal de China, modificado en 1997, se sanciona con penas de prisión hasta de tres años y/o una multa (artículo 244) la imposición de un trabajo forzoso a empleados de empresa. No se dispone de datos sobre el número actual de personas procesadas por este delito, que se considera concurre tan sólo cuando media una relación de empleo probada.

89. En América Latina merece la pena destacar la experiencia del Brasil, donde el delito del trabajo forzoso viene subsumido en el ilícito penal consistente en someter a alguien a condiciones «análogas a la esclavitud». Se ha aludido a veces a la escasez de procedimientos penales por delito de trabajo forzoso (en comparación, por ejemplo, con el número de víctimas liberadas), aunque la situación ha cambiado sensiblemente desde principios de 2003. En el Brasil preocupan desde antiguo los conflictos de competencia que entre los tribunales federales, los estatales y los laborales suscitan los casos de trabajo forzoso, así como el hecho de que la escasa cuantía de las multas sea un factor insuficientemente disuasivo. Según un sindicato, la ausencia de procesos penales se debe principalmente a que, en varias ocasiones, la justicia judicial federal se ha declarado a veces incompetente para juzgar los delitos de trabajo forzoso¹⁹.

90. Desde principios de 2003, el Gobierno del Presidente Lula da Silva ha adoptado medidas todavía más enérgicas para combatir en el Brasil el trabajo forzoso y su impunidad. En diciembre de 2003 se modificó el Código Penal con la inclusión del delito consistente en «imponer a una persona condiciones similares a la esclavitud»²⁰, definido como el hecho de someter a una persona al trabajo forzoso, a duras jornadas de trabajo o a condiciones de trabajo degradantes, o bien a una restricción de la movilidad a

causa de una deuda contraída con el empleador o con un representante suyo. Puede condenarse a la misma pena de prisión a todo aquel que retenga a trabajadores en el lugar de trabajo, ya sea al impedirles utilizar medios de transporte, al quedarse con bienes o documentación suyos, o bien al mantenerlos en una situación de vigilancia manifiesta. Asimismo, en una propuesta de enmienda a la Constitución²¹ se prevé la expropiación sin indemnización de las explotaciones agrícolas en las que conste que se recurre al trabajo en régimen de esclavitud. Las tierras así expropiadas se destinarían al programa de reforma agraria y se asignarían en prioridad a las personas que trabajaban en ellas. Al redactarse el presente informe, la propuesta, encarecidamente respaldada por el Gobierno, ha sido aprobada por el Senado y se está examinando en la Cámara de Diputados.

91. En el Brasil se ha incrementado también la eficacia con miras al cumplimiento efectivo de la ley y se han obtenido resultados positivos. Se ha reforzado un grupo especial de inspección móvil y en 2004 se destinó a 150 nuevos inspectores del trabajo a las zonas prioritarias en las que se halla concentrado el trabajo forzoso. En 2003 se liberó a unos 4.900 trabajadores (véase el gráfico 2.1). Entre febrero de 2003 y mayo de 2004, el Fiscal General del Estado entabló 633 acciones administrativas para verificar las alegaciones de trabajo en régimen de esclavitud y se impusieron diversas penas.

92. En los países industrializados se ha abordado el tema del trabajo forzoso principalmente mediante la promulgación de nuevas leyes contra la trata. Así, por ejemplo, la Ley para la Protección de las Víctimas de la Trata, adoptada en 2000 por los órganos legislativos de los Estados Unidos²². En ella se definieron nuevos delitos, a la vez que se agravó la pena correspondiente a otros ya existentes, entre ellos la trata con fines de peonaje, esclavitud, servidumbre involuntaria y trabajo forzoso, así como las tentativas de practicar tales actos. También se previó la prestación de ayuda a las víctimas, a las que se atribuyó el derecho a prestaciones y servicios de salud financiados o administrados en el plano federal, y la protección contra el despido a ciertas víctimas de la trata que cooperan con las autoridades encargadas del cumplimiento de las leyes en la investigación y el procesamiento de quienes se dedican a ella en los Estados Unidos. La nueva ley ha entrañado al parecer un aumento progresivo del

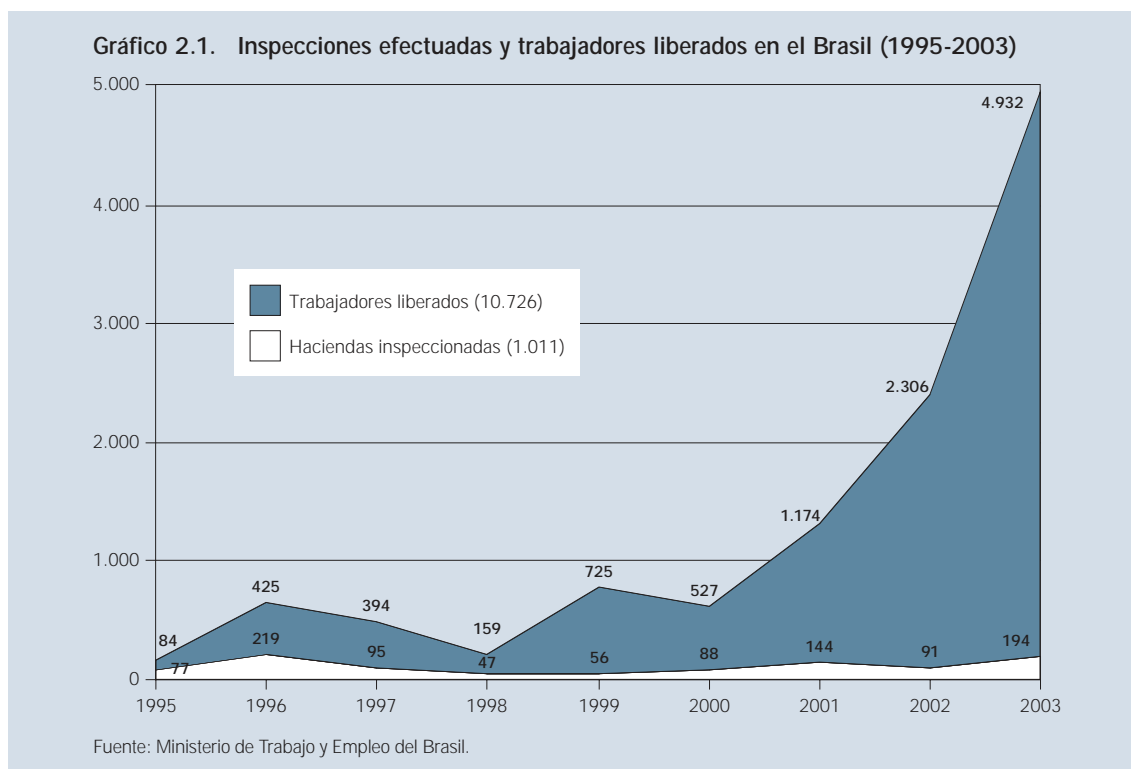
18. HRC: *Abolition of bonded labour: Judiciary's potential for redress* (Lahore, 2004). Entre los casos pendientes se desestimaron tres demandas y se sugirió a los impetrantes que entablaran una acción judicial al amparo de la Ley sobre el Régimen de Tenencia de la Tierra. Dos fueron desestimadas por razones técnicas y dos retiradas por los propios demandantes, tres están pendientes y en dos causas los terratenientes contraatacaron acusando a los *haris*, y en tres impidieron a los demandantes comparecer ante los tribunales.

19. OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

20. Artículo 149 del Código Penal, enmendado por la ley núm. 10803, de 11 de diciembre 2003.

21. Proyecto de enmienda del artículo 243 de la Constitución (PEC núm. 438/2001).

22. Modificada en fecha reciente por la Ley de 2003 sobre Reautorización de la Protección de las Víctimas de la Trata.



número de procesamientos. En marzo de 2003, el Departamento de Justicia estadounidense señaló que había casi el doble de causas relacionadas con la trata que en enero de 2001. En los ejercicios fiscales de 2001 y 2002 hubo más del doble de procesamientos por el delito de trata que en los años anteriores a la adopción de la Ley para la Protección de las Víctimas de la Trata. Se considera, no obstante, que el número de casos es modesto en comparación con la magnitud estimada del problema.

93. La Ley para la Protección de las Víctimas de la Trata ha impuesto sanciones más duras a la trata, incluso en los casos de trabajo forzoso. En noviembre de 2002 se modificaron definitivamente las directrices estadounidenses en materia de condena, para incluir entre ellas las correspondientes a los delitos contemplados en dicha ley. En uno de esos casos, al amparo de las nuevas directrices, en el ejercicio fiscal de 2003 se condenó a dos personas acusadas de someter a un africano a una servidumbre involuntaria a 108 meses de prisión y al pago de indemnizaciones a su víctima. Además, el Departamento de Justicia se dedica a una formación exhaustiva del personal de la administración federal y de la local encargado del cumplimiento de la ley, para que se investiguen y procesen como es debido las actividades de trata de seres humanos

en lugar de calificarlas como otros delitos, cual es la introducción clandestina de extranjeros en el país. Los fiscales también han coadyuvado a la creación de grupos regionales de lucha contra la trata en varios estados – California, Colorado, Florida, Georgia, Illinois –, así como en la ciudad de Nueva York²³.

94. En el Reino Unido, la legislación no contempla con carácter específico el delito de trabajo forzoso. No obstante, una serie de reformas legislativas y de medidas normativas recientes han aumentado las perspectivas de tratar los casos de trabajo forzoso abusivo, invocando sobre todo nuevas leyes contra la trata. El Gobierno instauró una política general sobre el trabajo forzoso y la trata en relación con la migración mediante un documento normativo del Parlamento publicado en 2002²⁴. Se observa en general que los trabajadores migrantes en situación irregular pueden ser objeto de explotación y de exclusión social a consecuencia de medidas arbitrarias del empleador, como el pago de una retribución inferior a la mínima o el incumplimiento de otras obligaciones como las referentes a la asistencia social, la seguridad en general o el pago de impuestos y cargas sociales al seguro nacional. En el documento parlamentario se reconoce que los problemas relacionados con el empleo de migrantes en situación irregular son particularmente

23. Departamentos de Justicia y Trabajo de los Estados Unidos, y otros organismos federales de Estados Unidos: *Assessment of US activities to combat trafficking in persons* (Washington D.C., agosto de 2003).

24. Ministerio de Interior: *Secure borders, safe haven: Integration with diversity in modern Britain* (Londres, HMSO, 2001).

graves en la agricultura, los servicios de comidas y de limpieza, el hospedaje y el sector de la construcción, y se afirma que es preciso administrar mejor la migración con objeto de garantizar la disponibilidad de una mano de obra legal que atienda la demanda de las empresas. Se anuncian nuevas medidas de inmigración y para coadyuvar al cumplimiento efectivo de la ley, así como nuevas leyes sobre la trata que persigue fines de explotación laboral y sexual, o la introducción clandestina de personas en el país.

95. Esas propuestas del Gobierno tienen hoy fuerza de ley, en parte porque han cambiado las leyes de inmigración y en parte gracias a una nueva legislación reciente por la que se ha creado un régimen de registro obligatorio de las empresas contratistas de mano de obra, conocidas en el Reino Unido como «gangmasters» o «jefes de cuadrilla». En 2002²⁵ se tipificó un nuevo delito en materia de inmigración, relativo a la trata con miras a la prostitución, y en julio de 2004 se tipificó un delito sobre la trata de personas con fines de explotación laboral²⁶. En ambos casos se fija una pena máxima de hasta 14 años de prisión, equivalente a la pena aplicada en los casos de tráfico de drogas, lo cual parece indicar la firme voluntad de considerar la trata como un delito muy grave. Las disposiciones pertinentes de la ley de 2004 se basan en las normas internacionales sobre prohibición del trabajo forzoso y remiten específicamente al Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre Esclavitud, Servidumbre y Trabajo Forzoso.

96. La Ley de Licencias para Jefes de Cuadrilla, adoptada por el Poder Legislativo en julio de 2004, empezó siendo un proyecto de ley presentado por un miembro del Parlamento, y cobró nuevo impulso no sólo después de la trágica muerte, en febrero de 2004, de 20 trabajadores chinos en situación irregular, sino también a raíz de las conclusiones de una Comisión Parlamentaria Especial²⁷ según la cual un sistema de registro voluntario resultaría ineficaz. La ley crea un régimen de autorización obligatoria para los jefes de cuadrilla y las agencias de empleo que facilitan o utilizan a trabajadores en actividades agrícolas, recogida de crustáceos y marisco, así como elaboración y envasado de los mismos. El objetivo real de esta ley era «frenar la explotación que perpetran los jefes de cuadrilla agrícolas». Es sin embargo de aplicación general a las agencias de empleo que actúan en los sectores agrícola y marisquero, así como a las empresas, sociedades y asociaciones. En dicha ley se enumeran en

términos genéricos los muy diversos dispositivos de subcontratación a los que se aplica el régimen de permisos o licencias. Se considera como delito el hecho de que un jefe de cuadrilla actúe sin licencia, o con licencia falsa, o bien que dificulte la acción de los encargados de velar por el cumplimiento de la ley. También se prevé la detención de todos los culpables y se autoriza la confiscación de los bienes de los jefes de cuadrilla condenados. Los sindicalistas británicos, que llevaban tiempo exigiendo el registro de los jefes de cuadrilla, consideran esta norma como una ley modelo.

97. En otros países europeos no se contempla el delito del trabajo forzoso propiamente dicho. Muchos de ellos se han dotado ya, sin embargo, de una nueva legislación por la que se penaliza el delito de la trata de seres humanos, o se disponen a elaborar una legislación a esos efectos. En Francia se adoptó contra la trata, en marzo de 2003, una legislación muy completa en la que se contemplan todos los aspectos de la explotación laboral y sexual²⁸. Se puede considerar que el trabajo forzoso se trata indirectamente en dos artículos del Código Penal, en uno de los cuales se penaliza a quienes obtienen unos servicios no remunerados o para los cuales la remuneración no corresponde manifiestamente al trabajo realizado, mientras en el otro se sancionan las condiciones de trabajo y de alojamiento que vulneran la dignidad humana²⁹. En Alemania, la reciente enmienda del Código Penal sanciona por separado la trata con fines de explotación sexual y aquella con fines de explotación laboral (artículos 232 y 233, respectivamente). En la Federación de Rusia se introdujeron por la ley federal núm. 162-FZ, de 8 de diciembre de 2003, enmiendas al Código Penal para penalizar la trata y el trabajo forzoso. Al redactar el presente informe, estaba pendiente de examen en la Duma una ley más completa contra la trata.

98. Finalmente, en el Japón se han acentuado desde principios de 2004 las medidas contra la trata. En abril de 2004, la Presidencia del Gobierno instauró un dispositivo de coordinación sobre la trata de personas para reforzar la coordinación entre ministerios, con miras al procesamiento de quienes se dedican a la trata, así como con fines de prevención y de rehabilitación. En diciembre de 2004 se aprobó un plan nacional de acción contra la trata de seres humanos. Ese mismo mes, el Gobierno anunció que el nuevo Código Penal contendría disposiciones contra la trata de seres humanos.

25. Ley de Nacionalidad, Inmigración y Asilo, 2002, artículo 145.

26. Ley de Asilo e Inmigración (tramitación de las solicitudes), 2004, artículo 4.

27. Cámara de los Comunes, Comisión de Medio Ambiente, Alimentación y Agricultura: *Gangmasters*, Decimocuarto informe de la reunión de 2002-2003 (Londres, HMSO, septiembre de 2003).

28. Ley núm. 2003-239 de Seguridad Interna, de 18 de marzo de 2003 (Capítulo VIII-Disposiciones para combatir la trata de personas y el proxenetismo).

29. Artículos 225-13 y 225-14 del Código Penal francés.

3. El trabajo forzoso y el Estado

99. Aun no siendo el problema más grave por su magnitud, el trabajo forzoso impuesto directamente por el Estado sigue suscitando gran preocupación. En todos los informes globales relativos a un derecho humano fundamental como el que presupone la condena del trabajo forzoso se ha de otorgar la debida atención a los casos que se deben a una imposición del Estado. Semejante preocupación es la misma que hace cuatro años, cuando se comentaba en el primer Informe global relativo a este tema el caso extremo del trabajo forzoso impuesto por los militares en Myanmar³⁰, y se abordaban algunos problemas actuales del trabajo forzoso en régimen penitenciario³¹. Este último aspecto se centraba en dos grandes temas: el trabajo penitenciario realizado al amparo de diferentes tipos de empresas privadas, y aquel impuesto por el Estado en relación con actos calificados de antisociales, con especial referencia al sistema de rehabilitación mediante el trabajo aplicado en China. Aún preocupa asimismo, en particular en África, la posible imposición de un trabajo forzoso con fines de desarrollo.

100. Durante el período examinado se progresó sensiblemente en todos esos frentes. La comunidad mundial ha seguido muy atentamente la situación imperante en Myanmar, y la propia OIT ha encabezado el movimiento señalando la práctica constante del trabajo forzoso. Al propio tiempo, en China se adoptaron medidas significativas con miras a la reforma de su sistema de rehabilitación mediante el trabajo. Persiste, incluso en los países industrializados, el animado debate sobre el modo de conciliar la práctica actual consistente en suministrar presos a compañías privadas, por una parte, con el principio de la erradicación del trabajo forzoso, por otra parte. En julio de 2004, estas cuestiones suscitaron una profunda reflexión en una reunión técnica celebrada por la OIT, a la que acudieron administradores penitenciarios, estudiosos y representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores. Dichas cuestiones se examinarán con mayor lujo de detalles en el apartado relativo al trabajo forzoso y al trabajo en régimen penitenciario³².

Consideraciones generales sobre el trabajo forzoso impuesto por el Estado

101. En la mayoría de los casos, la sistemática práctica estatal consistente en obligar a trabajar a unos ciudadanos libres por razones económicas o políticas parece estar declinando en todo el mundo. Puede haber excepciones, como las campañas de movilización de mano de obra detectadas en ciertos países de Asia Central, mero rescoldo de las prácticas habituales en la era soviética. En Tayikistán y Uzbekistán, por ejemplo, el trabajo forzoso en los algodones ha afectado principalmente a mujeres, niños y estudiantes jóvenes. Con ocasión de la plantación y de la recolección, se les lleva a los campos de algodón y se les obliga a trabajar a cambio de un salario insignificante o nulo. Puede haber una acción coercitiva, con la amenaza de expulsar a los estudiantes de la Universidad. Las familias envían a mujeres con arreglo a un cupo preestablecido, y los niños intervienen en ese trabajo obligatorio como parte integrante de su plan de estudios.

102. El Estado puede imponer asimismo servicios y modalidades de trabajo forzoso en los casos de conflicto armado. En algunos países africanos se han denunciado con frecuencia casos de raptos y secuestro y de adscripción a grupos militares estatales o apoyados por el gobierno, así como por las fuerzas rebeldes, junto con la utilización paralela de mano de obra adulta e infantil forzada.

El caso especial de Myanmar

103. Myanmar sigue encarnando las diferentes formas de imposición por el Estado, y también por las autoridades militares, de un trabajo forzoso con muy diversos fines. La OIT viene observando atentamente la situación desde que la Comisión de Investigación sobre el Trabajo Forzoso en Myanmar (Birmania) publicó al respecto su informe y sus recomendaciones en 1998³³. Se ha examinado desde entonces este tema en casi todas las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y del Consejo de Administración, por lo que en el presente informe huelga reiterar lo declarado en aquellas ocasiones sobre el particular. Merece sin embargo la pena mencionar ciertas características de este tipo de trabajo forzoso tal como se practica hoy en día.

104. El perfil de esa forma de trabajo forzoso viene destacado en la serie de quejas recibidas por el

30. *Alto al trabajo forzoso*, op. cit., págs. 48 a 51.

31. *Ibid.*, págs. 65 a 70.

32. Research Symposium on Prison Labour and its present-day Implications, Ginebra, 19-20 de julio de 2004.

33. OIT: *Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)*, Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXXXI, 1998, Serie B, Suplemento especial; también disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb273/myanmar.htm>.

Funcionario de Enlace de la OIT (72 a fines de 2004, 38 de ellas trasladadas a las autoridades con fines de investigación y acción). En noviembre de 2004 se comunicaron al Consejo de Administración de la OIT siete nuevos casos³⁴, uno de ellos referente a un niño al que se había llevado contra su voluntad a un centro de reclutamiento del ejército para obligarle a alistarse so pena de ser encarcelado. Después de haber escapado y de haberse reincorporado ulteriormente a su batallón, se le condenó a seis meses de prisión, al cabo de los cuales se le ordenó siguiera prestando un servicio militar. En una segunda serie de casos, registrados en diferentes aldeas del municipio de Bago, se asignó un cupo de trabajo a cada familia, con la amenaza de detener a sus miembros si no obedecían. Los aldeanos debían aportar dinero en efectivo además de su trabajo; se requisaron asimismo vehículos y a sus conductores para el transporte de material. Según una tercera queja presentada por varias víctimas, el mando militar del estado de Rakhine llevaba varios años requisando mano de obra forzosa con objeto de cultivar las tierras confiscadas a agricultores para la instalación de esa fuerza militar. Se obligaba a los campesinos a seguir cultivando la tierra por cuenta de los militares y utilizando sus propios aperos.

105. En un cuarto caso, en el municipio de Hintada, de la circunscripción de Ayeyawaddy, las autoridades locales habían requisado al parecer a aldeanos para que se turnaran de centinelas las 24 horas del día. En un quinto caso, en el estado de Rakhine, 45 personas de cada aldea debían trabajar día tras día en el acarreo de gravilla o la construcción de puentes. Entre aquellas personas había sobre todo aldeanos musulmanes, aunque se requisó igualmente a aldeanos budistas de Rakhine. En un sexto caso, en el municipio de Ramree (estado de Rakhine) se había requisado durante varios días la mano de obra de 40 aldeas para la reparación anual de carreteras. La policía amenazó a esa mano de obra con la adopción de medidas contra ella si no trabajaba. En marzo de 2004 las autoridades locales llevaron ante los tribunales a un estudiante que supuestamente se había negado a trabajar.

106. Aunque en la práctica ha mejorado en cierto modo la situación en el centro de Myanmar, el ejército sigue imponiendo diversas formas de trabajo forzoso, sobre todo en las zonas remotas. En el plano jurídico, valga indicar que si el trabajo forzoso persiste no es por la forma ni el contenido de las nuevas órdenes administrativas, por las que se prohíbe la imposición

de un trabajo forzoso. La población parece estar en realidad cada vez más dispuesta a acogerse a esa disposición normativa, aunque la prohibición legal del trabajo forzoso todavía no ha cuajado de veras³⁵.

107. La OIT ha conseguido establecer una presencia permanente *in situ* gracias al nombramiento de un funcionario de enlace, que está siempre en contacto con los altos funcionarios estatales. Las órdenes administrativas por las que se prohíbe el trabajo forzoso se tradujeron a seis lenguas étnicas (aunque aún no consta que se les haya dado amplia difusión o que se hayan expuesto en carteles en las zonas étnicas correspondientes)³⁶. Las negociaciones entre el Gobierno y la OIT desembocaron en mayo de 2003 en un Plan de Acción Conjunto, destinado a llevar a cabo una labor de sensibilización y difusión de información sobre la abolición del trabajo forzoso; el nombramiento de un facilitador independiente, encargado de ayudar a las eventuales víctimas del trabajo forzoso en Myanmar a pedir reparación, y un programa experimental centrado en una región donde se aplicaría rigurosamente la prohibición del trabajo forzoso y donde un proyecto de construcción de caminos con alto coeficiente de mano de obra y respaldado por la OIT demostraría la viabilidad de este método sin necesidad de recurrir al trabajo forzoso³⁷. A principios de 2005, la OIT no estaba todavía en condiciones de proceder a la aplicación del Plan de Acción Conjunto.

108. Se establecieron entre tanto otros procedimientos. Siete equipos de observación recorren el país para supervisar el cumplimiento del Convenio núm. 29 y para investigar las alegaciones de trabajo forzoso. Una comisión de ejecución, constituida en Yangón, examina los problemas pendientes y los progresos logrados, y el Gobierno ha celebrado varias reuniones de trabajo para los responsables locales sobre la aplicación del Convenio. El Funcionario de Enlace de la OIT ha visitado varias zonas remotas para evaluar personalmente la situación, sin injerencia alguna de las autoridades y, ocasionalmente, para acompañar a los equipos de observación en sus giras. Los métodos empleados en las investigaciones de los equipos de observación han resultado ser en principio bastante adecuados. Ahora bien, al no haberse encontrado caso alguno de trabajo forzoso, cabe cuestionar la credibilidad del dispositivo, lo cual confirma, al redactarse el presente informe, que no se ha progresado de modo decisivo en la lucha contra el trabajo forzoso en Myanmar.

34. OIT: *Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29): Informe del Funcionario de Enlace provisional*, Consejo de Administración, documento GB.291/5/1, 291.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2004, párrafo 14.

35. OIT: *Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29): Informe del Director General*, documento del Consejo de Administración GB.291/5/2, 291.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2004, párrafos 11 y 12.

36. OIT: *Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, documento del Consejo de Administración GB.289/8, 289.ª reunión, Ginebra, marzo de 2004, párrafo 10.

37. OIT: *Sesión especial para examinar acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, en *Actas* núm. 24, Tercera parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

109. El caso de Myanmar demuestra, pues, que no es posible progresar realmente en la lucha contra el trabajo forzoso si hay un clima de impunidad, si se reprime a quienes denuncian abusos en materia de trabajo forzoso, y si no hay voluntad política de tomar medidas radicales contra las autoridades militares y locales que sacan provecho económico de las prácticas del trabajo forzoso.

El trabajo forzoso en las prisiones y los centros de detención

Trabajo de presos contra los que no se ha pronunciado condena mediante los preceptivos cauces procesales

110. Se sigue centrando la atención en el sistema de rehabilitación mediante el trabajo en China³⁸, sistema cuya reforma se contempla con creciente dinamismo. Según las cifras oficiales facilitadas por el Ministerio de Justicia, a principios de 2004 había unos 260.000 detenidos en régimen de rehabilitación mediante el trabajo repartidos en unos 220 centros. Algo más de la mitad de ellos cumplían al parecer condenas por el delito de toxicomanía, y los demás principalmente por robo o prostitución.

111. Varios observadores exteriores han detectado que en fechas recientes había aumentado el número de presos sometidos al sistema de rehabilitación mediante el trabajo, a causa del constante incremento del número de delitos, lo cual agrega presión al sistema de justicia penal y entraña un aumento incesante del número y envergadura de las protestas y disturbios sociales en China. Se ha comprobado también que la expansión gradual de los derechos de los demandados en el sistema oficial de justicia penal incita a la policía a recurrir más a la detención administrativa³⁹.

112. Durante el período examinado se mantuvo en China un animado debate sobre la reforma del sistema de rehabilitación mediante el trabajo. La comunidad jurídica de China, al igual que varios observadores internacionales, cuestionaron este método al considerar que vulnera otras leyes nacionales adoptadas en los últimos años. China modificó su Constitución en marzo de 2004 para reconocer que el Estado respeta y tutela los derechos humanos. Entre tanto, en una petición formulada en el Congreso se puso en tela de juicio la legalidad de la rehabilitación mediante el trabajo ante la comisión permanente del Congreso Popular Nacional, que incluyó su reforma en el Plan

Legislativo Quinquenal. Se ha creado un grupo especial de trabajo encargado de concebir un sistema que sustituya al de la reeducación mediante trabajos de utilidad pública.

113. Desde principios de 2003 la OIT viene prestando ayuda con miras a la reforma del sistema de reeducación mediante el trabajo, al organizar seminarios técnicos en China y viajes de estudio al extranjero⁴⁰.

Trabajo forzoso y en régimen penitenciario

114. El anterior Informe global sobre el trabajo forzoso se centraba en los temas planteados en el diálogo reciente mantenido entre algunos Estados Miembros y los órganos de control de la OIT, a saber: el principio de la erradicación del trabajo forzoso en las prisiones privadas o el caso de los presos puestos a disposición de empresas privadas. Conviene reflexionar también sobre algunos asuntos más generales, y preguntarse qué consenso hay sobre las finalidades básicas del trabajo penitenciario hoy en día, o hasta qué punto puede protegerse y se debería proteger a todos los presos contra un trabajo forzoso y abusivo, o bien cuál puede ser el cometido de las inspecciones de la mano de obra, desde las realizadas por los inspectores del trabajo hasta aquellas efectuadas por organizaciones de empleadores y de trabajadores, de cara a una posible colaboración con las autoridades penitenciarias a estos efectos.

115. Cuando se trata de presos, la libertad de elección es un tema complejo. Se suele pensar que, en general, los presos deben trabajar salvo ciertas excepciones. Cabe sostener igualmente que los presos preventivos deberían tener el derecho (que no la obligación) de trabajar, en la medida de lo posible⁴¹. Las normas de protección social mínimas son un asunto muy distinto. La conciencia moderna difícilmente puede aceptar que se encadene a los presos durante largos períodos para que lleven a cabo un trabajo agotador a fin de redimirse de sus delitos. En general, según la teoría penal más moderna, el trabajo es un elemento del régimen penitenciario que apunta a rehabilitar a los delincuentes, y a prepararles para su reinserción como ciudadanos libres.

116. Puede extrañar la escasa atención que en el mundo se ha prestado a la forma de aplicar el principio de la erradicación del trabajo forzoso a unos presos condenados y a otros detenidos. En los instrumentos de la OIT se prevén excepciones a la prohibición de exigir un trabajo forzoso a los presos que

38. Véase, para una descripción detallada, el Informe global de la OIT titulado *Alto al trabajo forzoso*, op. cit., pág. 68. La rehabilitación mediante el trabajo es una medida administrativa que imponen unas comisiones administrativas, dominadas por órganos de la seguridad pública, a aquellas personas cuyos actos no se consideran lo bastante graves como para justificar una sanción penal, pero sí sanciones administrativas. El sistema se caracteriza por la inexistencia de un proceso, la severidad del castigo – hasta tres años de detención – y una definición muy vaga de las infracciones.

39. Congressional-Executive Commission on China: *Annual Report 2004* (Washington D.C., US Government Printing Office, 5 de octubre de 2004), pág. 17.

40. Para más detalles, véase la parte III.

41. En algunos cantones suizos, por ejemplo, los presos preventivos pueden pedir que se les traslade a un penal para poder trabajar.

han sido debidamente condenados por un tribunal. Las personas sometidas a una detención administrativa quedan exentas de un trabajo forzoso u obligatorio, y existen garantías concretas para proteger a los presos puestos a disposición de particulares, empresas o asociaciones privadas, como aquellos detenidos en prisiones privadas. Sin embargo, de los 8 millones, aproximadamente, de presos que se reconoce hay en todo el mundo – por no hablar de los sometidos a una detención administrativa o a otras formas de detención –, tan sólo 150.000 se hallan en prisiones privadas y no se dispone de datos sobre las personas deseadas de trabajar para empleadores privados. En cuanto a los demás, convendría determinar hasta qué punto las condiciones de trabajo de todos los presos, ya trabajen al servicio de intereses públicos o privados, constituyen una preocupación legítima para la OIT y sus mandantes.

117. Para fomentar una reflexión constructiva sobre estas cuestiones, durante la consulta técnica realizada en 2004 por la OIT sobre las vertientes del trabajo forzoso del trabajo penitenciario se examinaron temas fundamentales como la finalidad del trabajo penitenciario; los principios de derecho internacional y el trabajo penitenciario; la seguridad de garantías mínimas para los presos; los métodos de control y supervisión, y la función de la OIT en lo referente al suministro de orientaciones sobre estos temas. En la parte III se presenta la función que podría desempeñar la OIT en relación con el proyecto de futuro Programa de Acción sobre el trabajo forzoso. A continuación se resumen otros puntos destacados de esa consulta.

Objetivos fundamentales del trabajo penitenciario

118. Todo el mundo parece estar de acuerdo en que el trabajo es un elemento importante del régimen penitenciario y en que debe redundar en provecho del preso, en vez de ser meramente punitivo. No es sino un aspecto del régimen penitenciario en general, cuyo objetivo principal estriba en garantizar la seguridad, a la vez que la protección de los presos.

119. A reserva de ciertas condiciones, todo parece indicar que muchos presos tienen gran empeño en trabajar. El trabajo distrae de la ociosidad, que suele considerarse como el primer problema en las prisiones. La mayoría de los disturbios que surgen en las cárceles se deben a la inexistencia de oportunidades adecuadas de trabajar. En algunos países, el reciente aumento del número de presos ha exacerbado esos problemas, lo cual confirma que el número de puestos de trabajo disponibles para los presos puede ser muy

escaso. En el peor de los casos, el trabajo penitenciario puede resultar rutinario y repetitivo, cosa que los propios presos pueden interpretar como parte del castigo. Sin embargo, también puede entrañar tareas más exigentes al servicio de empresas contratistas exteriores y puede contribuir poderosamente a facilitar la reinserción una vez cumplida la condena. Es, no obstante, muy corriente que en las prisiones el trabajo y la formación profesional no estén adaptados en general a las oportunidades existentes en el mercado de trabajo exterior. Aunque el trabajo debería perseguir una finalidad profesional, podría ser quimérico pensar que un preso, una vez liberado, vaya a conseguir un trabajo para el cual se requiere esa formación precisa. Los administradores de establecimientos penitenciarios han de velar por que los presos adquieran cualificaciones transferibles a fin de que, una vez cumplida su condena, puedan competir en pie de igualdad con los trabajadores libres.

120. Hay una polémica constante a propósito de la medida en que el trabajo de los presos apunta en efecto a su rehabilitación, si bien persigue, además, fines económicos. En varios países en los que se ha insistido en la rentabilidad de las reformas penales se estima que el trabajo penitenciario permite sufragar los gastos de encarcelamiento.

Normas mínimas de protección de los presos

121. La OIT aborda ciertos aspectos del trabajo penitenciario en su Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), aunque en éste no se pretendía tratar el tema del trabajo penitenciario de modo exhaustivo. Si bien en dicho instrumento se prohíbe realizar en las prisiones trabajo forzoso en beneficio de intereses privados, nada se dispone acerca del trabajo en los establecimientos administrados por el Estado y, de hecho, no se excluye el derecho del Estado a imponer un trabajo forzoso. Otros instrumentos de derecho internacional, en general de carácter no vinculante, versan más directamente sobre aspectos globales del trabajo carcelario⁴².

122. De lo que se trata es de garantizar unas normas mínimas respetuosas con la dignidad humana para todos los presos que trabajen, a quienes se debe proteger frente a la explotación económica. Ello presupone cuando menos unas normas mínimas sobre salarios, seguridad y salud en el trabajo, y la enseñanza de los derechos de los trabajadores. El punto de partida teórico puede ser «Un trabajo decente para los presos», que en buena lógica no puede definirse como si se tratase del libre mercado del empleo. Nunca se podrá hablar, por ejemplo, de un trabajo

42. Por ejemplo, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 633C (XXIV), de 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), de 13 de mayo de 1977. Valga mencionar asimismo, a modo de ejemplo interesante, las Reglas Penitenciarias Europeas, recomendación núm. R (87) 3, adoptadas por el Comité de Ministros, el 12 de febrero de 1987, en la 404.ª reunión de los Delegados de Ministros.

penitenciario totalmente libre o voluntario. Sería preferible aludir a un «consentimiento inducido», toda vez que los presos tienen la obligación de efectuar cierto tipo de tareas, si bien con la posibilidad de elegir o de negociar toda una serie de actividades, entre ellas las de carácter educativo, la formación profesional o el trabajo propiamente dicho.

123. Resulta importante situar en un contexto nacional las condiciones de trabajo, así como las prescripciones normativas. En muchos países en desarrollo, los presos deben trabajar para poder atender sus necesidades básicas. Como las condiciones no suelen rebasar tan siquiera el nivel de subsistencia, el principal incentivo que alienta a los presos a trabajar – las más de las veces en faenas agrícolas – es el deseo de satisfacer sus necesidades básicas. En los países industrializados, más ricos, donde quizás el Estado esté obligado a alimentar a los presos, vestirlos y prestarles servicios como los de calefacción, pueden plantearse unos problemas distintos.

124. Es fundamental determinar los salarios y las prestaciones sociales. En Francia, desde finales del decenio de 1980, la administración penitenciaria ha negociado con contratistas privados el régimen de trabajo de los presos con base en un salario mínimo. Se considera que las personas encarceladas en Francia tienen la productividad más alta de Europa, equiparable con la registrada en el mercado libre. Tanto las empresas privadas como los presos cotizan a la seguridad social, para los seguros por enfermedad, maternidad, accidentes en el lugar de trabajo, así como para la pensión de jubilación.

Métodos de control y fiscalización

125. La vigilancia del régimen de trabajo penitenciario, ya sea en establecimientos privados o públicos, puede revestir una importancia evidente. La índole y el grado de control dependerán a menudo de la ubicación de la prisión, del tipo de trabajo y del grado de seguridad atribuido a cada preso. En Australia, por ejemplo, el sistema de inspección es autónomo y responde directamente ante el Parlamento. El modelo de inspección determina las normas con arreglo a los convenios pertinentes de la OIT, así como a otros instrumentos y a la jurisprudencia internacionales. Abarca las normas sobre medio ambiente, así como la seguridad y la salud en el trabajo y la no discriminación. Una característica singular del sistema penitenciario inglés⁴³ reside en la presencia de un defensor de los reclusos, a quien los presos pueden acudir si desean incoar contra el servicio penitenciario una acción judicial por discriminación.

126. En muchos países no existe auténtica diferencia entre los métodos de vigilancia empleados en las prisiones públicas y aquellos utilizados en las pri-

vadas. En el Reino Unido, por ejemplo, el personal de las prisiones privadas debe ser titular de una licencia especial expedida por las autoridades públicas. No obstante, el Estado tiene a veces escasa autoridad sobre la dirección de las prisiones privadas, sobre todo cuando los presos trabajan como aprendices en talleres privados fuera de los locales penitenciarios, en cuyo caso suele no haber vigilancia. Las autoridades penitenciarias tienden a insistir en que el trabajo no es sino un aspecto del régimen penitenciario y de sus servicios de inspección, aunque también cabe la posibilidad de que la inspección del trabajo imparta formación y colabore con las autoridades penitenciarias en asuntos estrictamente relacionados con el régimen de trabajo.

Consideraciones relacionadas con el sector privado

127. Se plantean dos cuestiones principales en lo que atañe a la intervención del sector privado. La primera se refiere a la privatización efectiva de las prisiones. La segunda es el cometido que puede desempeñar el sector privado en la oferta de empleo y formación profesional para todos los presos.

128. A menudo se mencionan las muchas probabilidades de que la privatización de las prisiones se convierta en la pauta en la economía política de los tiempos modernos. En aquellos casos en que la población penitenciaria ha aumentado radicalmente en ciertos países, el sector privado ha solido invertir el capital necesario para construir nuevas prisiones. Por supuesto, no todo el mundo aprueba esta tendencia. En Alemania, por ejemplo, en 1998 el Tribunal Constitucional Federal decidió, respecto de la retribución de los presos, que el trabajo penitenciario quedaba bajo la entera responsabilidad de las autoridades penitenciarias y bajo la supervisión de las autoridades públicas⁴⁴. Sin embargo, hoy en día, el debate sobre las prisiones y el trabajo penitenciario no se centra tanto en las virtudes o los defectos de la privatización de los servicios públicos – tema este que rebasa el ámbito estricto del presente informe –, sino más bien en la tutela mínima de los derechos de las personas detenidas en todo tipo de establecimiento penitenciario.

129. La segunda cuestión preocupa tanto a los representantes de los trabajadores como a los de los empleadores. Los trabajadores están convencidos de que las entidades privadas no deberían aprovecharse del trabajo penitenciario, a menos que se trate de un trabajo digno, realizado en unas condiciones que reúnan en la medida de lo posible las características de una relación de empleo libre, sin una supresión artificial de las cargas salariales. Los empleadores pueden invocar lo muy difícil que les resulta fijar un salario justo para los presos, por cuanto el coste real que entrañan la

43. Se alude en el presente caso tanto a Inglaterra como al país de Gales, ya que el sistema penitenciario no es el mismo en todo el Reino Unido.

44. BverfG, 2 BvR 441/90 de 1.º de julio de 1998.

formación y la instauración de normas de seguridad y salud en el trabajo para los presos puede superar el que supondría la prestación de esos mismos servicios en el mercado libre. Otro inconveniente reside en la productividad media de los presos, que suele ser baja.

130. A muchas empresas privadas les preocupa también, como es lógico, el descrédito que para ellas puede acarrear la comercialización de bienes producidos en prisiones. El etiquetado transparente de los mismos influye a veces en las decisiones de consumo⁴⁵. Las empresas pueden tropezar sin embargo con toda una serie de problemas sobre los cuales se dispone de escasa información. Resulta a menudo difícil precisar la índole exacta del trabajo, el modo de aplicar las normas de seguridad y salud en el trabajo, la cuantía de las remuneraciones o el carácter voluntario del trabajo. Esos problemas, planteados en la cadena de distribución, han disuadido a muchas empresas de encargar la producción de bienes a las prisiones. Una solución posible podría consistir en incitar a estas últimas a difundir información al público, por ejemplo en sitios web en que se indiquen las normas aplicadas en las prisiones y el grado de formación profesional transmitida a los presos.

Necesidad de una labor de investigación e información

131. En la reunión de la OIT se determinó ante todo la necesidad de una información más convincente, en la que pudiesen basarse el asesoramiento técnico y las medidas normativas. Se animó a la OIT a emprender un programa de investigación sobre aspectos como la magnitud y las dimensiones económicas del trabajo penitenciario; las consecuencias de los diferentes tipos de trabajo en el bienestar y la competencia profesional de los presos; lo que realmente se entiende por «consentimiento»; las auténticas condiciones de trabajo; la calidad del trabajo efectuado en prisiones privadas y la explotación abusiva de una mano de obra penitenciaria forzosa, así como los elementos de un modelo de trabajo penitenciario justo y aceptable. Todas estas propuestas se enuncian en el programa de acción de la parte III.

45. Por ejemplo, las instituciones penitenciarias de algunos estados federales de Alemania comercializan con la marca Haefling los artículos de artesanía producidos en cumplimiento de programas de formación y talleres en las cárceles donde se elaboran diferentes productos, desde prendas de vestir hasta ropa blanca, que llevan la etiqueta «Hecho en prisión». Los ingresos derivados de esas ventas se reparten entre los presos, los servicios penitenciarios, el Estado y la empresa Haefling, para sufragar los correspondientes gastos de comercialización y distribución.

4. Pobreza, discriminación y trabajo forzoso

132. Se sostiene a veces que la pobreza es una de las causas fundamentales del trabajo forzoso y que solamente erradicándola a escala global se podrá acabar con el trabajo forzoso. Sin embargo, la pobreza y la miseria también pueden ser, a su vez, consecuencia directa del trabajo forzoso. Puede ocurrir que los miembros de la sociedad más pobres y más vulnerables se vean obligados a trabajar, o a endeudarse hasta el punto de que ni ellos ni sus descendientes puedan reembolsar su deuda, por muy duro y por muchas horas que trabajen. Es cuando quedan atrapados en la vorágine de la pobreza, de la que no pueden librarse sin ayuda.

133. Hoy en día, la persistencia del trabajo forzoso puede imputarse a veces a unas pautas de discriminación ancladas en la sociedad contra ciertas etnias o castas minoritarias. En Asia, por ejemplo, el trabajo en servidumbre ha sido, y sigue siendo, particularmente grave en el caso de las tribus y las castas inferiores de la India, de las minorías indígenas del oeste del Nepal, y de los no musulmanes del Pakistán. En toda África, el trabajo forzoso y unas prácticas parecidas a la esclavitud plantean hoy un problema particular en los países donde la esclavitud es todavía historia reciente, y donde aún consta una discriminación contra los descendientes de esclavos. En América Latina las principales víctimas del trabajo forzoso son desde hace varios siglos los pueblos indígenas, que a veces viven en regiones todavía aisladas donde un asentamiento relativamente reciente ha fomentado la demanda de mano de obra barata, y donde no hay una presencia estatal que impida la explotación de trabajadores forzosos. En otras ocasiones, se ha impuesto un trabajo forzoso a unos pueblos indígenas asimilados desde hacía ya tiempo por la economía y la sociedad nacionales, si bien en condiciones sumamente inferiores a las del resto de la población.

134. En todas esas regiones se han introducido en los cincuenta últimos años reformas sociales para erradicar el trabajo en servidumbre y, más concretamente, la condición de siervo y el trabajo no remunerado en regímenes agrarios tradicionales. En el primer Informe global se examinaron esas reformas con lujo de detalles en relación con el trabajo forzoso. En Asia y en América Latina, por ejemplo, la reforma agraria y del régimen de tenencia de las tierras parece haber acabado con buena parte de la servidumbre rural, que era muy corriente en esas regiones hasta el decenio de 1950.

135. Esa reforma agraria y del régimen de tenencia de tierras, sumada a la extensión del derecho laboral a las zonas rurales, no ha impedido sin embargo la aparición de nuevas modalidades o manifestaciones de trabajo forzoso. Además, una característica esencial de la coacción tal como se practica hoy en día estriba en que, con harta frecuencia, atrapa a las víctimas en ese trabajo forzoso mediante el endeudamiento. Hay

otras características comunes. Las mujeres, incluso las jóvenes y adolescentes, parecen ser cada vez más víctimas del trabajo forzoso en el mundo en desarrollo. El trabajo forzoso, dentro o fuera del país de origen de las víctimas, afecta desmesuradamente a quienes intentan ganarse la vida lejos de su localidad de origen. Las víctimas pueden ser trabajadores agrícolas estacionales, a quienes se traslade a cientos o miles de kilómetros de distancia dentro de su propio país para que se dediquen a actividades de recolección, quizás durante un período limitado. Otros casos similares de reclutamiento forzado y de servidumbre por deudas ha afectado a quienes migran de los estados indios más pobres, como Bihar, atraídos por la agricultura comercial de otros más ricos, como Punjab, o bien a los trabajadores indígenas de América Latina que dejan las regiones montañosas por las nuevas zonas de agricultura comercial. Se han observado pautas análogas en países de África Meridional, que entrañan en este caso una migración transfronteriza.

136. Se registran asimismo casos de trabajo forzoso en zonas urbanas o periurbanas, a menudo en establecimientos más pequeños de la economía informal y sumergida, pero también en algunas empresas de mayores dimensiones. La evolución reciente del trabajo en servidumbre en Asia Meridional se ha caracterizado en parte por ganar terreno también en una amplia gama de sectores distintos de la agricultura. Hay constancia de muchos casos de trabajo forzoso en instalaciones de montaje de las zonas francas de exportación, donde a menudo se amenaza con sanciones como el despido para exigir la realización de horas extraordinarias obligatorias sin una remuneración adicional. También hay datos indicativos de que en los países en transición algunos trabajadores liberados de antiguas empresas estatales se ven obligados a trabajar en incipientes empresas del sector privado.

137. Hay que comprender lo más cabalmente posible las múltiples formas que puede revestir el trabajo forzoso en los países en desarrollo si se quieren proponer soluciones acertadas para paliarlo. La erradicación del trabajo forzoso presupone en parte la eliminación de los vínculos de servidumbre que impiden a las víctimas cobrar por su trabajo y participar de algún modo en la economía de mercado moderna. Ello requerirá asimismo la instauración de sistemas de protección social para atenuar las fuerzas del mercado que puedan incitar a gente, a menudo procedente de zonas rurales y desarraigadas de su tierra, a aceptar modalidades nuevas de trabajo forzoso en las zonas urbanas. Se trata, pues, de un problema inherente al mercado de trabajo, que exige prestar suma atención con miras a la adopción de una legislación laboral eficaz y a la garantía de su efectivo cumplimiento.

138. Finalmente, deben tratarse las cuestiones referentes a la responsabilidad individual y social. Es

de lamentar que hasta las autoridades locales o nacionales saquen provecho del trabajo forzoso impuesto a aldeanos y campesinos pobres. Se ha mencionado ya el caso extremo de Myanmar, donde el Estado consiente que las autoridades locales utilicen y exploten a los pobres sometiéndoles a un trabajo forzoso. Hay sin embargo en todo el mundo muchos casos menos conocidos de estructuras de poder locales que facilitan semejante explotación. En connivencia con las elites locales, los funcionarios, los magistrados y la policía pueden tener interés en mantener unas prácticas de trabajo forzoso que perpetúen la pobreza extrema.

139. Huelga decir cuán importante es abordar la cuestión del trabajo forzoso y en servidumbre en las estrategias y programas de reducción de la pobreza, en especial cuando existe una correlación estrecha entre la pobreza extrema y el número de personas sometidas a un trabajo forzoso. En los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) del Nepal y Pakistán, por ejemplo, se da prioridad a la lucha contra el trabajo en servidumbre. La supresión del trabajo forzoso facilitará asimismo la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

140. En el presente capítulo se analizan algunas de las cuestiones capitales que procede abordar para que la erradicación del trabajo forzoso pase a ser un objetivo más prominente en los programas de lucha contra la pobreza. Se presenta también una evaluación de los conocimientos básicos acumulados durante el período examinado, así como de ciertas medidas legislativas y políticas adoptadas por los gobiernos u otras instancias competentes.

El trabajo en servidumbre en Asia Meridional

Composición social de la mano de obra en servidumbre y características generales de la pobreza

141. Conviene emprender el presente análisis con el trabajo en servidumbre en Asia, en vista de la multitud de personas pobres afectadas en ese continente, y de los vínculos evidentes que existen entre el trabajo forzoso y unas formas de discriminación ancladas en la sociedad. En la India hay indicios de que en varios estados las víctimas del trabajo en servidumbre en la agricultura, la fabricación de ladrillos, la minería y otros sectores proceden sobre todo de las tribus y castas inferiores. En el Nepal, las víctimas del sistema de trabajo en servidumbre denominado *kamaiya* y

practicado en el oeste del país pertenecen principalmente a la población indígena tharu. En el Pakistán, un estudio reciente realizado sobre los antiguos jornaleros en servidumbre, hoy liberados, reveló que la mayoría de quienes padecían condiciones extremas de explotación pertenecían bien a castas inferiores o a minorías religiosas⁴⁶. Los datos concuerdan con unas conclusiones según las cuales la explotación más grave se da en las zonas de regadío, densamente pobladas, al este de la ciudad de Hyderabad, donde hay una gran minoría hindú y un número considerable de ricos terratenientes. Es sin embargo menos probable que haya trabajadores serviles en las zonas más accesibles, o entre la población musulmana del alto Sindh, pues sus tradiciones de clan y tribales protegen a las categorías más débiles⁴⁷.

142. Existe una fuerte correlación entre la pobreza y el trabajo en servidumbre, y no cabe duda de que los trabajadores en servidumbre figuran entre los 522 millones de pobres que viven en el Asia Meridional⁴⁸. Las publicaciones académicas coinciden en general en que si los trabajadores suelen acogerse a contratos de trabajo en servidumbre es para no caer en la pobreza extrema o padecer hambre. Los datos de la OIT indican que los jornaleros en régimen de servidumbre permanecen pobres mientras permanecen privados de libertad.

Evolución reciente de las modalidades de trabajo en servidumbre

143. En la India, en los últimos años, sólo se han realizado desgraciadamente unos pocos estudios detenidos y propiamente sectoriales sobre el trabajo en servidumbre. En varios estados, la franja más pobre de la población rural es cada vez más tributaria de un trabajo asalariado y es particularmente propensa a trabajar en régimen de servidumbre a causa de sus deudas. Punjab es la región de la India donde más desarrollada está la agricultura. Los trabajadores locales, entre ellos los pertenecientes a las castas inferiores que tienen hoy mayores aspiraciones gracias a su nivel más alto de alfabetización, se ven cada vez más sustituidos por migrantes en régimen de servidumbre reclutados por agentes en Bihar. Hace un decenio, se consideraba que esta modalidad particular de servidumbre estaba declinando, pero en fechas recientes hubo quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (NHRC), tanto de trabajadores migrantes como locales⁴⁹. Fuera del sector agrícola

46. Comisión de Derechos Humanos del Pakistán (HRPC): *Abolition of bonded labour: The testimony of freed «haris»* (Lahore, s.f.).

47. Véase K. Lieten y J. Breman: «A pro-poor development project in rural Pakistan: An academic analysis and a non-intervention», en *Journal of Agrarian Change* (Oxford), vol. 2, núm. 3, julio de 2002, págs. 331 a 335.

48. La estimación procede del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza* (Madrid, Barcelona, México, Ediciones Mundi-Prensa, 2001), pág. 21.

49. M. Singh: «Bonded migrant labour in Punjab agriculture», *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 15 de marzo de 1997. En varios informes y quejas presentadas por Jai Singh of Volunteers for Social Justice se hace hincapié en la servidumbre por deudas en el caso de los jornaleros migrantes en Punjab; véase J. Singh: «Incidence and magnitude of bonded labour in Punjab», en K. Gopal Iyer (director de publicación) y NHRC: *Migrant labour and human rights in India* (Nueva Delhi, Kanishka Publishers, 2003).

Recuadro 2.1.
Las mujeres y el trabajo en servidumbre

Escasa atención se ha dedicado a lo largo de la historia a los problemas propios de las mujeres y las jóvenes en una situación de trabajo en servidumbre, lo cual se debe a la posición general de subordinación que éstas han venido ocupando en las sociedades patriarcales de Asia Meridional, donde las mujeres pobres tienen el triple inconveniente de su condición femenina, de su pertenencia a las castas bajas, o a otras categorías inferiores, y hallarse sometidas a un régimen de trabajo caracterizado por la explotación de una mano de obra directa o indirectamente en servidumbre. Prescindiendo de su participación en un trabajo en servidumbre, ya sea directa o indirecta, las mujeres están en una situación mucho más sumisa que los hombres. El trabajo en servidumbre de carácter *indirecto* es característico del sector agrícola tradicional, así como de los hornos ladrilleros: las mujeres (y los niños) están sometidos a servidumbre a través del cabeza de familia varón y no se les otorga la consideración de trabajadores como tales. Además, su carga de trabajo es excesiva, y en muchos casos se les exige (si son trabajadoras agrícolas) que sirvan en casa del terrateniente, para reembolsar su deuda. Las mujeres quedan particularmente expuestas a los malos tratos físicos, incluso sexuales, y los terratenientes pueden «comprarlas y venderlas» para reembolsarse deudas mutuas sin consulta previa con la interesada.

El trabajo de la mujer en régimen de servidumbre *directo* está ganando terreno. En la agricultura comercial se recurre al parecer cada vez más a mujeres para realizar trabajos en servidumbre, en parte porque los hombres son ahora más conscientes de lo que es el trabajo en servidumbre y están menos dispuestos a someterse a él. En los semilleros de algodón híbrido de Andhra Pradesh (India), por ejemplo, las nuevas formas de trabajo en servidumbre son menos duraderas y afectan específicamente a mujeres y muchachas. Hay cada vez más mujeres sometidas a un trabajo en servidumbre en sectores industriales de la economía informal como el tejido de alfombras, la fabricación de bidis, la talla de piedras preciosas y la preparación del pescado, y trabajan a menudo en casa o en talleres aislados. En ninguno de esos casos parece probable que la propia mujer haya optado por la servidumbre, pues, como ocurre con las demás decisiones que se toman, tanto en el hogar como fuera de él, es sin duda el hombre el que tiene la última palabra.

También se practican mucho distintas formas de prostitución forzosa, como ocurre en el sistema *chukri* de Bangladesh y de la India, según el cual las jóvenes prostitutas suelen trabajar sin cobrar durante al menos todo un año, con la esperanza de reembolsar una supuesta deuda a la dueña del prostíbulo por la compra de comida, prendas de vestir y artículos de maquillaje, así como por el pago de los demás gastos corrientes. Se han obtenido datos recientes correspondientes a Tamil Nadu (India) que arrojan más luz sobre la presencia de la mujer en el trabajo en servidumbre. Los gastos correspondientes a ceremonias sociales importantes para la condición femenina (pubertad y boda) resultan ser la razón principal de que las familias acepten la servidumbre por deudas, seguidas de los gastos de sanidad materno-infantil. Los prestamistas consideran que la mujer es una «presa fácil» para la concesión de préstamos en condiciones de usura, mientras los empleadores adelantan dinero a los varones de la familia, que para reembolsarlo ponen a trabajar a toda la familia. Se han relacionado las dificultades de reembolso de deudas con la generalización de la violencia doméstica. El alcoholismo, especialmente en el caso de los hombres, plantea igualmente un problema cada vez más grave, ya que carga aún más el presupuesto familiar y obliga a recurrir en mayor medida a préstamos y anticipos.

Fuentes: OIT: *Rapid assessment of bonded labour in different sectors in Pakistan*, documentos de trabajo de DECLARATION núms. 20-26 (Ginebra, 2004); L. Da Corta y D. Venkateshwarlu: «Transformations in the age and gender of unfree workers on hybrid cotton seed farms in the Andhra Pradesh», en *Journal of Peasant Studies* (Londres), vol. 28, núm. 3, abril de 2001, págs. 1 a 36; I. Guérin: *Taking stock of micro-finance progress, South Asian Project against Debt Bondage*, ILO/SFP (proyecto, febrero de 2004).

también se han detectado muchos casos de trabajo en servidumbre en algunos sectores o industrias como la minería, la fabricación de ladrillos, la preparación del pescado, la talla de piedras preciosas, el tejido de alfombras y otras tan peligrosas como la curtiduría y la producción de fuegos artificiales.

144. En la industria ladrillera se ha observado que en varios estados las víctimas proceden sobre todo de tribus y castas inferiores. De su reclutamiento se encargan intermediarios que ofrecen anticipos, mien-

tras los contratistas de mano de obra se cobran una comisión mediante un recorte encubierto del salario. Los trabajadores cobran una parte del salario todas las semanas o todos los meses, y el resto al final de la campaña. El trabajador y su familia quedan así atados al horno mientras dura la campaña, y el traspaso de los adelantos de una campaña a la siguiente mantiene a los trabajadores inmovilizados. Son muchas las horas de trabajo y los pagos inferiores al salario mínimo legal. La coacción es un recurso frecuente para disciplinar a los trabajadores y doblegar a quienes protestan contra las frecuentes rupturas de los contratos.

Recuadro 2.2.

Perspectivas de los empleadores respecto al trabajo en servidumbre:
el caso del distrito de Ranga Reddy, en Andhra Pradesh

Según una encuesta reciente, relativa a empleadores y terratenientes, en esta zona ya no subsisten formas tradicionales de servidumbre, debido al auge de la demanda de mano de obra masculina en actividades no agrícolas y a la prohibición legal de la servidumbre por deudas. También ha menguado sensiblemente el número de «empleados agrícolas anuales» en servidumbre encargado de supervisar a los jornaleros y atender al ganado. Hoy en día, el problema de los terratenientes estriba en encontrar a personas dispuestas a hacer ese tipo de trabajo, y para ello deben recurrir a las pocas familias muy agobiadas económicamente, al no haber otras personas dispuestas a aceptar semejantes contratos. Los propietarios agrícolas no se plantean la posibilidad de mejorar las condiciones contractuales para que el trabajo resulte más atractivo. El resultado es que su tierra sigue estando insuficientemente explotada. Los empleadores no ven claramente la diferencia que existe entre una mano de obra en servidumbre liberable y rehabilitable, por una parte, y otros empleados en servidumbre que trabajan en la hacienda todo el año, por otra parte. Sostienen que el único modo de atraer a esos trabajadores es ofreciéndoles contratos mixtos de crédito y empleo. Aunque son conscientes de que el cambio es inevitable, consideran que la mejora de las condiciones de la mano de obra agrícola pone en peligro sus privilegios económicos y sociales, a lo que se oponen resueltamente. No obstante, varios estudios monográficos realizados en la misma zona dan fe del predominio persistente, si bien menor, de contratos de trabajo en servidumbre *jeetham* y de las agotadoras condiciones de trabajo a menudo inherentes a los mismos.

Fuentes: S. Subrahmanyam et al.: *Labour and financial markets from employers' perspective: The case of Ranga Reddy District in Andhra Pradesh* (Hyderabad, India, Center for Economic and Social Studies, documento no publicado, diciembre de 2003) (el estudio versó sobre 150 empleadores en 21 aldeas, además de análisis casuísticos y debates temáticos de grupo en una muestra de países); R. S. Arunachalam y J. Viswanathan (directores de la publicación): *Thirty bonded labour case studies* (documento inédito).

La policía liberó hace poco a 47 trabajadores de un horno ladrillero en el distrito de Moga, en Punjab. Todos ellos declararon que llevaban cuatro meses sin cobrar y que no se les dejaba abandonar el horno. La redada policial se llevó a cabo después de que dos trabajadores presentaran una petición por escrito al Tribunal Superior de Punjab y Haryana⁵⁰. En Tamil Nadu se liberó en 2003 a 47 trabajadores serviles de dos hornos ladrilleros en el distrito de Kancheepuram. En Uttar Pradesh⁵¹ se registraron varios casos graves. También se presentó una queja por el secuestro de 50 trabajadores serviles en un horno ladrillero del distrito de Bhind, en Madhya Pradesh⁵².

145. En ciertas partes de la India, la mayoría de los mineros en servidumbre pertenecen a tribus o castas inferiores. Por ejemplo, en el rico estado minero de Rajasthan, cuyas minas dan trabajo a más de 3 millones de personas, un 95 por ciento de éstas proceden de esas categorías sociales. En este caso, las minas suelen ser empresas pequeñas, arrendadas por el Estado y en las que hay exclusivamente trabajadores manuales, que disponen de una tecnología rudimen-

taria. Aunque un pequeño porcentaje de trabajadores procede de aldeas de la zona minera, la inmensa mayoría son migrantes que conservan vínculos con su zona de origen. Según una encuesta de 2000, en las canteras de arenisca de Jodhpur, la mayoría de los trabajadores eran migrantes y la práctica de los anticipos estaba generalizada. El salario de las mujeres era aproximadamente la mitad que el de los hombres. Un 97 por ciento de los trabajadores estaban endeudados y la mayoría de ellos se hallaban en condiciones de servidumbre⁵³. Las deudas pasan de una familia a otra, o de una generación a la siguiente, y pueden acabar en la «venta» del trabajador a otro contratista.

146. En la industria india del tejido de alfombras trabaja al parecer una gran proporción de niños en condiciones de servidumbre extrema. La estructura de la industria ha cambiado mucho en los diez últimos años; ahora se suele trabajar a domicilio, por lo que es más difícil vigilar las condiciones de trabajo, lo cual explica asimismo que en los estudios recientes se den unas estimaciones muy variadas del trabajo en servidumbre. Aún hay constancia de frecuentes casos

50. «Bounded labourers freed in Punjab», en *Sify News*, 11 de febrero de 2004, en sify.com.

51. Había nueve musulmanes entre los 20 trabajadores serviles liberados de un horno de fabricación de ladrillos de Ghaziabad (NHRC, caso núm. 112/24/2002-03). Se había sacado con engaño a esos jornaleros de su distrito de residencia de Baghpat, para que trabajaran en el horno, dándoles 2.000 rupias de anticipo a cada uno. Cuando se pusieron a trabajar, se les pagó menos de la mitad del salario prometido, se recurrió a guardianes armados para restringir sus movimientos y se les dejó de pagar durante más de un mes. Cuando protestaban, se les golpeaba y se les amenazaba con arrojarlos al horno. La NHRC vela por la rehabilitación de esos trabajadores.

52. NHRC, caso núm. 60/12/03-04.

53. Mine Labour Protection Campaign (MLPC): *Bonded labour in small scale mining*, Jodhpur, Rajasthan, India (documento inédito).

de localización y liberación de niños en servidumbre en las zonas principales de producción de alfombras.

147. El caso de Tamil Nadu, en la India, ilustra bien cómo puede aumentar la base de conocimientos progresivamente si se movilizan la administración central y la del Estado, así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras entidades de la sociedad civil. En 1995, el Tribunal Supremo nombró una comisión a la que encargó verificase el contenido de una declaración anterior del Gobierno del Estado, en el sentido de que en Tamil Nadu sólo había casos aislados de trabajo en servidumbre⁵⁴. En un informe exhaustivo, basado en una encuesta de gran ámbito, los miembros de la Comisión llegaron a la conclusión de que había más de un millón de trabajadores en servidumbre dispersos en 23 distritos y 20 ocupaciones, el 10 por ciento de los cuales eran niños sometidos a servidumbre. Los trabajadores en servidumbre de las tribus y las castas inferiores, así como los de las castas más atrasadas, constituían el 76 por ciento del total. En casi todos los casos la servidumbre se debía al endeudamiento. En fechas recientes se centró la atención en los problemas existentes en los molinos arroceros del estado. En una zona, más de mil familias inmigradas, procedentes de otros distritos de Tamil Nadu, estaban sometidas a un trabajo en servidumbre, sin poder salir del molino.

148. En el Nepal, aunque de momento la atención se ha centrado casi únicamente en el sistema *kamaiya*, practicado en el oeste del país, consta cada vez más claramente que en todo el país hay problemas similares. Según analistas independientes, el número afectado por el trabajo en servidumbre, solamente en la agricultura, asciende hoy a unas 200.000 personas⁵⁵, es decir, varias veces el número de *kamaiyas* determinado hasta ahora.

149. El Pakistán ha indicado que se compromete firmemente a zanjar el problema del trabajo en servidumbre. En 2001, el gabinete federal aprobó una política y un plan de acción nacionales para la abolición del trabajo en servidumbre y la rehabilitación de los trabajadores en servidumbre liberados (NPPA). En él se plasma la decisión del Gobierno de abolir el trabajo forzoso y en servidumbre, y se detallan los elementos de una estrategia nacional encaminada a alcanzar ese objetivo en un plazo determinado, a la vez que se lleva a cabo un estudio de ámbito nacional. Dada la dificultad que supone efectuar una gran encuesta de ámbito nacional fiable, el Ministerio de Trabajo, Mano

de Obra y Pakistaníes Residentes en el Extranjero decidió emprender primero, con el apoyo de la OIT, una serie de evaluaciones sucintas del régimen de trabajo, centradas en el trabajo en servidumbre en diez sectores económicos, así como una pequeña encuesta de muestreo sobre los aparceros (*haris*) y los trabajadores en hornos ladrilleros⁵⁶. Sobre esa base realizaría una encuesta nacional ulterior, que a corto plazo permitiría comprender más a fondo la índole y las características del trabajo en servidumbre en dichos sectores.

150. La encuesta referente a los trabajadores empleados en los hornos ladrilleros de Punjab y los aparceros de Sindh ilustra ciertas argucias y maniobras coercitivas en una relación laboral basada en la servidumbre. El 40 por ciento de los trabajadores ladrilleros y el 45 por ciento de los aparceros desconocían los cálculos de sus acreedores en lo tocante a la deuda, cuyas condiciones fijaba unilateralmente el empleador o el terrateniente. Muchos confirmaron que no tenían la posibilidad de buscar otro empleo mientras no hubieran reembolsado su deuda. De un quinto a un tercio manifestaron asimismo que habían sido víctimas de coacción verbal o física por parte del terrateniente o del empleador. El analfabetismo de la familia era un indicador cardinal tanto de la miseria como de la servidumbre. En el caso de los trabajadores ladrilleros, la pertenencia a una casta baja estaba invariablemente unida a mayor servidumbre. En cuanto a los aparceros, el nexo de unión era menos evidente, aunque en un estudio anterior se había llegado a la conclusión de que los más vulnerables pertenecían a castas bajas y no eran musulmanes⁵⁷.

151. En los diez sectores estudiados se comprobó que el problema de la servidumbre por deudas, la coacción y el abuso en las relaciones de trabajo no existía solamente en la agricultura y la fabricación de ladrillos, sino también en las minas y canteras, el tejido de alfombras y el servicio doméstico, todos ellos sectores con alto coeficiente de mano de obra. Se han observado igualmente ciertos problemas tanto en la pesca marina como en el ramo de la construcción, especialmente en zonas remotas.

152. Al determinar las características de los diferentes sectores, los estudios pakistaníes han contribuido a destacar la complejidad de la erradicación de modalidades de coacción, con frecuencia de recia raigambre. En la agricultura, el trabajo en servidumbre era muy frecuente en el caso de los aparceros de ciertas partes de las provincias de Sindh y

54. Declaración jurada del gobierno de Tamil Nadu por orden núm. 3922 de 1985. Véase Tribunal Supremo de la India: *Report of the Comisión on Bonded Labour in Tamil Nadu* (Madras, 31 de octubre de 1995).

55. S. Sharma y R. Sharma: *Findings on debt bondage: Long-term farm labour systems in Kavre Palanchok and Sarlahi Districts, Nepal*. Programa para la Eliminación de la Servidumbre por Deudas en Asia Meridional, Programa de Finanzas Sociales (OIT, Ginebra, 2002).

56. Foro de investigación sobre el trabajo en régimen de servidumbre por deudas, en colaboración con el Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes Residentes en el Extranjero y la Organización Internacional del Trabajo: *Rapid assessment studies of bonded labour in different sectors in Pakistan* (2004). Los estudios se publicaron asimismo en documentos de trabajo núms. 20 a 26, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004). Oficina Federal de Estadística, Gobierno del Pakistán; OIT: *Survey of bonded labour in two sectors in Pakistan: Brick kiln workers (Punjab) and sharecroppers (Sindh)*, 2004 (documento inédito).

57. Liety y Breman, *op. cit.*, pág. 341, nota 10.

Punjab, pero en este último caso revestía también una forma grave en cierta categoría de trabajadores agrícolas permanentes (*seeris*). En esos casos, los trabajadores en servidumbre más débiles solían pertenecer a las castas más bajas o no eran musulmanes. Acentuaba su vulnerabilidad el hecho de que su casa y su tierra estuvieran enclavadas en la finca del terrateniente (la amenaza de expulsión era un poderoso instrumento de coacción). Las mujeres quedaban particularmente expuestas al arbitrio de unos terratenientes o empleadores implacables. Hay constancia de casos de agresión sexual de las mujeres por los terratenientes en más de la mitad de las más de mil familias interrogadas en una encuesta relativa a los *haris* liberados, efectuada en sus campamentos, cerca de Hyderabad. Se observó, sin embargo, que no todos los *haris* eran víctimas de malos tratos. Muchos terratenientes afirman que no tienen más remedio que conceder préstamos a los *haris* para poder disponer de mano de obra, y aseguran que agradecerían que se resolviera este problema. Resulta interesante señalar que en las evaluaciones se registraron pocos casos de trabajo en servidumbre en aquellas partes del país en las que el sistema tribal contribuía a mitigar las posibles agresiones. Era muy corriente que los trabajadores ocasionales del sector agrícola percibieran pequeños anticipos, pero que reembolsaban en general al vencer el contrato⁵⁸.

153. En el sector *ladrillero*, casi todos los trabajadores no cualificados o semicualificados percibían anticipos de los propietarios de los hornos por conducto de unos contratistas llamados *jamadars*. En el caso de muchos trabajadores locales y de los refugiados afganos, cada vez más numerosos, los anticipos no solían rebasar las posibilidades de reembolso. Con todo, para las familias *pathera*⁵⁹ las deudas tienden a ser mucho mayores. Esas familias no pueden reembolsarlas porque el importe del destajo queda muy por debajo del salario legislado para el sector, o incluso del salario mínimo. Además, rara vez se reconoce como tal el trabajo de las mujeres, los niños y los adolescentes, a quienes no se remunera por separado. Particularmente expuestos a la explotación están los migrantes internos, que residen muy lejos de su localidad de origen y carecen de sistemas de apoyo social, al igual que los trabajadores que viven con su familia en el propio horno⁶⁰. La mayoría de los trabajadores

endeudados están convencidos de que, si intentan huir, se les irá a buscar y se les obligará a regresar⁶¹.

154. En las *minas y canteras*, los trabajadores contratados reciben grandes anticipos de un contratista de mano de obra⁶², sobre todo en las minas de carbón de Belochistán, donde las condiciones de trabajo son extremadamente duras y donde es necesario retener a una mano de obra competente en unas minas de carbón de gran calidad. La mayoría de los trabajadores proceden de la vecina provincia fronteriza del noroeste. Los mineros forasteros perciben unos anticipos que deben reembolsar con cargo a su salario mensual, aunque en algunos casos no se les abona el salario mientras no se ha vendido el carbón. Como los anticipos se acumulan a causa de los gastos de subsistencia y de los «chanchullos» ocasionalmente realizados con las cuentas, el endeudamiento suele ir en aumento, hasta desembocar en la servidumbre. Los mineros no tienen la libertad de buscar empleo en otro lugar. A quienes intenten abandonar a su empleador se les amenazará probablemente, y en algunos casos se les castigará con la detención y violencia física⁶³.

155. En algunas industrias lo particularmente grave son los efectos para los niños. Tal es al parecer el caso de la industria del *tejido de alfombras*, donde tan sólo un 8 por ciento de los trabajadores se hallaba sometido a la servidumbre por deudas. Para los que habían percibido cuantiosos anticipos, con intereses muy altos, las condiciones de trabajo eran muy arduas, por ejemplo con muchas horas de trabajo al día y abusos de sus empleadores. Lo más grave ocurría cuando los padres aceptaban anticipos a cambio del trabajo de sus hijos, que percibían la mitad del salario correspondiente a los trabajadores de más edad, a pesar de que trabajaban también más horas. No se les consentía que se fuesen mientras no hubieran reembolsado la totalidad de la deuda⁶⁴.

156. Procede mencionar también el *trabajo doméstico en servidumbre*. La evaluación realizada en el Pakistán reveló claramente su práctica, así como el hecho de que dicha modalidad de trabajo afecta sobre todo a las mujeres y a los niños de las zonas rurales. El salario suele pagarse en especie y es bajísimo. Con arreglo al sistema de *parchi charhana*, el sirviente debe resarcir al empleador de los desperfectos y los daños que haya causado durante su servicio, de modo

58. G. M. Arif: *Bonded labour in agriculture: a rapid assessment in Punjab and North West Frontier Province, Pakistan*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, documento de trabajo núm. 25, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004), pág. 14.

59. Hombres, mujeres y niños que amasan el barro y preparan los ladrillos para su cocción.

60. Resulta interesante señalar que los migrantes afganos están menos expuestos a una fuerte explotación del trabajo en servidumbre porque procuran no endeudarse demasiado, y gracias a las dinámicas redes de apoyo existentes en sus aldeas.

61. Instituto Pakistaní de Educación Laboral e Investigación (PILER): *Unfree labour in Pakistan: Work, debt and bondage in brick kilns*. Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, documento de trabajo núm. 24, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004).

62. Se estima que los anticipos oscilan entre 5.000 y 50.000 rupias pakistaníes.

63. A. Saleem: *A rapid assessment of bonded labour in Pakistan's mining sector*. Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, documento de trabajo núm. 20, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004).

64. Z. Mueen Nasir: *A rapid assessment of bonded labour in the carpet industry of Pakistan*. Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, documento de trabajo núm. 23, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004).

que la deuda puede incrementarse rápidamente. Las trabajadoras del servicio doméstico se quejan a menudo de acoso sexual y violencias físicas. Como viven en la casa, están de hecho disponibles para trabajar las 24 horas del día. En las zonas rurales existe una conexión muy fuerte entre la servidumbre por deudas en el servicio doméstico y, en un plano más general, la que padecen los aparceros en la agricultura, por cuanto los empleados domésticos son a menudo miembros de la familia de un aparcerero endeudado con un terrateniente. Según se señala en la evaluación relativa a este sector:

Cuando una familia se endeuda con un terrateniente, sus miembros ceden a éste su trabajo y el control de su vida. Como el terrateniente utiliza su trabajo para cobrarse la deuda, ejerce el derecho a decidir quién va a trabajar para él y de qué miembros de la familia puede valerse en sus tratos con otros propietarios agrícolas [...]. Un terrateniente puede «regalar» a otro una sirvienta. En manos de su nuevo amo, la sirvienta, normalmente una joven o una adolescente, tiene que hacer las faenas domésticas y servir además de objeto sexual. La sirvienta no puede ir a otra casa ni trabajar en ningún otro lugar sin permiso del empleador⁶⁵.

Iniciativas recientes en materia de rehabilitación en la India, Nepal y Pakistán

157. El Gobierno de la India otorga suma prioridad a la rehabilitación de los trabajadores en régimen de servidumbre después de su liberación. También las organizaciones de trabajadores respaldadas por otras entidades de la sociedad civil y por organizaciones no gubernamentales han cosechado algunos éxitos a este respecto. No obstante, la experiencia pone de manifiesto ciertos problemas de sostenibilidad, potencialmente graves, que surgen cuando los recursos destinados a la rehabilitación son insuficientes y los medios empleados no deparan otra fuente de subsistencia a largo plazo. Se ha registrado un número

desconcertante de casos en los cuales, en tales condiciones, personas liberadas han recaído en situación de servidumbre por deudas.

158. En virtud de su Plan de Financiación Centralizada, el Gobierno Federal de la India subvenciona a cada trabajador liberado de la servidumbre, al que debe entregarse una pequeña parte de la suma correspondiente inmediatamente después de la identificación⁶⁶. El Gobierno persigue también la convergencia con otros dispositivos de rehabilitación ya existentes. Se han facilitado orientaciones a los gobiernos de los estados para que engarcen el Plan con otros programas vigentes de desarrollo rural y atenuación de la pobreza, así como con programas especiales destinados a las tribus y castas inferiores⁶⁷. Se dispone de escasa información sobre los progresos recientes en materia de rehabilitación. Una resolución reciente del Tribunal Supremo destacaba la necesidad de seguir centrándose en la rehabilitación y en otros aspectos conexos del trabajo en servidumbre a los que, a su juicio, no se había dedicado todavía la debida atención⁶⁸. El Tribunal recomendó concretamente mayor intervención del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales, con el apoyo y la supervisión del Estado⁶⁹. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha incitado a los gobiernos de los estados a rehabilitar a los trabajadores en régimen de servidumbre mediante planes de cooperativas duraderos.

159. Ciertas evaluaciones recientes de organizaciones no gubernamentales en Tamil Nadu dan una visión heterogénea de la situación. Se registraron algunos casos de rehabilitación muy logrados. Mientras que en otras ocasiones los trabajadores en régimen de servidumbre liberados no pudieron utilizar eficazmente los subsidios por falta de orientación, de modo que recayeron en la servidumbre por deudas, con el mismo empleador o con otro distinto, y varios no recibieron la ayuda para la rehabilitación a la que tenían derecho⁷⁰. Con todo, algunas iniciativas fueron coronadas por el éxito gracias al empeño del Gobierno

65. Collective for Social Science Research of Karachi: *A rapid assessment of bonded labour in domestic work and begging in Pakistan*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, documento de trabajo núm. 22, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004), pág. 14.

66. Al 31 de marzo de 2003 se habían concedido, con arreglo a este plan, unos 650 millones de rupias en concepto de ayuda de la administración central, sumada a una ayuda equivalente del Estado. Memoria del Gobierno de la India relativa al Convenio núm. 29 para el período comprendido entre el 1.º de junio de 2002 y el 31 de mayo de 2003. Todo trabajador hallado trabajando en una familia en servidumbre tiene derecho a recibir ayuda para su rehabilitación, aunque, en realidad, las más de las veces sólo tiene derecho a ella el cabeza de familia.

67. Comentarios formulados por el Gobierno de la India el 10 de diciembre de 2001 a las observaciones remitidas por la CIOSL.

68. 2004 Indlaw SC 382. Public Union For Civil Liberties v. State of Tamil Nadu and Others, 5 de mayo de 2004. Writ Petition (Civil) 3922 of 1985. La petición original se refería a la situación de los trabajadores migrantes en régimen de servidumbre, procedentes de Tamil Nadu y sometidos a explotación en Madhya Pradesh, aunque más tarde englobó también los problemas de los trabajadores en servidumbre de todos los estados y territorios de la Unión.

69. La decisión requería además de los gobiernos de los estados y los territorios de la Unión que en un plazo de seis meses constituyeran comisiones de vigilancia en los distritos y subdivisiones; que tomaran las medidas oportunas para la rehabilitación de trabajadores en régimen de servidumbre liberados; que concibieran un plan detallado para la rehabilitación de los usuarios de trabajadores en régimen de servidumbre liberados, ya fuere directamente o bien con la participación de esas entidades u organizaciones no gubernamentales en un plazo de seis meses; que presentaran un plan para el reparto de los fondos con arreglo al Plan de Financiación Centralizada modificado, si los estados deseaban que interviniesen esas entidades u organizaciones no gubernamentales, y que explicaran a los magistrados de distrito y a otras autoridades o comisiones sus obligaciones dimanantes de la Ley sobre la Abolición del Sistema de Trabajo en Servidumbre (BSLA).

70. Encuesta oficiosa de 2004, relativa a 698 trabajadores en régimen de servidumbre, hallados y liberados entre 1997 y 2002 en seis distritos de Tamil Nadu.

y de organizaciones no gubernamentales. Valga citar como ejemplo los miembros de la tribu *kol*, que trabajan en las minas de Allahabad (Uttar Pradesh). Con el respaldo de la administración y de organizaciones locales, consiguieron el derecho de explotación minera en varios pueblos o aldeas, superaron la oposición de las empresas contratistas y triplicaron casi sus ingresos en poco tiempo, con lo que menguó radicalmente la servidumbre por deudas en la zona. Del mismo modo, en el distrito de Shivpuri (Madhya Pradesh) se otorgó a 11 familias liberadas de la servidumbre el arriendo de una cantera, gracias a lo cual los trabajadores obtuvieron ingresos más altos y el Estado percibió mayores cánones. La administración del distrito llevó a cabo planes de apoyo paralelos, consistentes en la concesión de tierras, además del suministro de materiales y la construcción de una escuela⁷¹.

160. En Andhra Pradesh se ha creado, en el distrito de Ranga Reddy, una próspera cooperativa agrícola de trabajadores en régimen de servidumbre liberados. En 1985 el Gobierno regaló a cada uno de los 18 trabajadores liberados de la servidumbre un acre de tierra con fines de rehabilitación. Una pequeña organización no gubernamental de la zona ayudó a los beneficiarios a crear una cooperativa agraria y a conseguir servicios de capacitación agrícola. Más tarde, la sociedad financiera de castas inferiores les concedió un préstamo para la instalación de un pozo tubular, para que pudieran irrigar las tierras y producir dos cosechas al año. Quince años después habían reembolsado totalmente el préstamo, y cada familia percibe hoy ingresos adecuados y piensa ahora aumentarlos aún más con una granja lechera. Los aldeanos se sienten orgullosos de haberse librado del trabajo en servidumbre y de que sus hijos vayan a la escuela, con lo cual nunca caerán en la servidumbre por deudas⁷².

161. En el estado de Karnataka, la organización no gubernamental Jeeta Vimukti Karnataka (Jeevika) realiza desde 1988 una labor de promoción y rehabilitación de los trabajadores en régimen de servidumbre, a los que ha contribuido a sindicarse, junto con los trabajadores agrícolas sin tierra. Cuenta ya con unos 20.000 afiliados en siete distritos. Jeevika ha respaldado el acceso a programas oficiales de lucha contra la pobreza, promoviendo una rehabilitación mediante el trabajo de la tierra, relacionando a grupos de autoayuda mutua con bancos locales y organizando clases supletorias para menores de edad sometidos a servidumbre y a otros niños en escuelas primarias públicas⁷³.

162. En el Nepal se ha progresado en la determinación de las modalidades *kamaiya* de trabajo en régimen de servidumbre, y en la realización de pro-

gramas de rehabilitación. En 2002 se promulgó la Ley de Prohibición del Trabajo *Kamaiya*, destinada a vedar el sistema *kamaiya* y a rehabilitar a los *kamaiyas* liberados. En la ley se define la función de las comisiones de desarrollo de distrito a estos efectos: mediante la ejecución de programas de rehabilitación aprobados por el Gobierno; con la garantía de que no se vuelve a explotar a los trabajadores *kamaiyas*; con la formulación de recomendaciones dirigidas al Gobierno y a las instituciones financieras para la concesión de préstamos a empresas generadores de ingresos, y con la coordinación de actividades en materia de vivienda, educación y formación profesional. Desde entonces el Ministerio de Reforma y Gestión Agraria ha coordinado programas de desarrollo global, dada la importancia concedida al acceso a la tierra con miras a una rehabilitación efectiva.

163. En 2004, más del 90 por ciento de los *kamaiyas* considerados como campesinos sin tierra o sin hogar habían recibido pequeñas parcelas⁷⁴, si bien no siempre en su propia aldea, sino allí donde la administración del distrito podía encontrar tierras disponibles para su distribución. Se ha facilitado también una cuantía fija en efectivo a cada familia para la construcción de su vivienda. Se ha impartido formación profesional a más de 2.000 personas en la agricultura y en otros sectores, con lo cual se ha fomentado el acceso a un trabajo no agrícola. Los antiguos *kamaiyas* se han acogido asimismo a programas de infraestructura públicos, entre ellos planes de regadío y construcción de carreteras rurales. Diversas organizaciones no gubernamentales que llevaban a cabo programas en la región antes de la abolición del sistema *kamaiya* han realizado igualmente programas de apoyo destinados a los antiguos *kamaiyas*. Algunas se rigen por un enfoque global, ya que cubren diversos ámbitos como la educación, la sanidad, la subsistencia, el alojamiento y la infraestructura de las zonas de asentamiento, así como actividades de promoción y organización. Otras se centran en aspectos concretos, aunque muy pocas parecen dar prioridad al empleo.

164. La experiencia registrada en los tres últimos años en el Nepal pone de manifiesto algunas de las dificultades que deben vencerse con miras a una rehabilitación eficaz y efectiva, si bien en un contexto de contienda civil que ha generado problemas singulares. Por un lado, ha sido necesario tomar medidas urgentes, porque toda demora en las intervenciones encaminadas a resolver los problemas podía brindar a los grupos rebeldes la oportunidad de intensificar sus actividades entre los *kamaiyas* liberados. Por otro, los rebeldes han cercenado rigurosamente la libertad de movimiento de las personas y el flujo de recursos,

71. R. S. Srivastava: *Bonded labour in India: Its incidence and pattern*. Documento preparado para la OIT (inédito).

72. Relato personal de un funcionario de la OIT.

73. K. Kamal Prasad: «Jeevika's approach and experiences in rehabilitation of bonded in Karnataka» (informe inédito, 23 de junio de 2004).

74. Se cifró el número de antiguas familias *kamaiyas* sin tierra o sin hogar en 13.461. Ministerio de Reforma y Gestión Agraria: *A report on abolition of kamaiyas and their rehabilitation programme* (Katmandú, julio de 2004) (en nepalés).

con lo que resulta más difícil que las intervenciones beneficien de modo efectivo a sus destinatarios.

165. Merece la pena destacar que el Gobierno del Nepal otorga gran prioridad a la rehabilitación de los *kamaiyas*, como lo indica la consignación presupuestaria especial de los últimos años. Se llevó felizmente a cabo la liberación inicial de trabajadores *kamaiyas* en régimen de servidumbre. El compromiso de la administración central y de la de distrito abonó el terreno para el apoyo de donantes y para la intervención de muchas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Pese a ciertos retrasos, la asignación de tierras ha contribuido indudablemente a reducir la vulnerabilidad y el peligro de volver al antiguo sistema. Sin embargo, al no existir otras oportunidades de subsistencia, algunos antiguos *kamaiyas* han vuelto a aceptar unas relaciones laborales y agrícolas que reúnen, cuando menos, algunas características de la antigua explotación. Al parecer, casi un tercio de los *kamaiyas* liberados han empezado a tomar en arriendo tierras de sus patrones. Para pagar este arriendo, casi la mitad de ellos prestan un servicio laboral gratuito a los terratenientes. También persisten problemas o surgen otros nuevos en relación con el trabajo infantil. La incertidumbre que reina respecto al empleo de los adultos y las condiciones inherentes al arriendo de tierras ha contribuido muy probablemente a que subsista este problema. Preocupa que la gran ayuda prestada a los *kamaiyas* liberados, tanto por el Estado como por organizaciones de la sociedad civil, fomente una sensación de discriminación en otros colectivos sociales pobres y desheredados, sobre todo cuando se les ha instalado en tierras subvencionadas, vecinas de su aldea de residencia, lo cual provoca rivalidad en el acceso a infraestructuras como las escuelas, los servicios sanitarios y el abastecimiento de agua potable.

166. En el Pakistán se han llevado a cabo importantes actividades liminares en cumplimiento de un proyecto respaldado por la OIT. Desde abril de 2002, el Programa de Apoyo Rural Nacional actúa en siete campamentos cerca de Hyderabad (provincia de Sindh), donde se han refugiado familias *haris* que trabajaban en régimen de servidumbre y que huyeron de sus terratenientes. El análisis de una pequeña muestra pone de manifiesto que esas familias son socialmente marginales: hindúes o cristianas de casta inferior, o miembros de otras minorías. La finalidad general del proyecto es que unas 750 familias *haris* liberadas puedan ganarse la vida de forma duradera, impidiendo con ello que vuelvan a caer en la servidumbre o en otras formas de explotación laboral.

167. La situación imperante en esos campos es muy insatisfactoria, ya que todos los residentes son ocupantes ilegales y pueden ser desalojados en cualquier momento, al vivir en cobijos provisionales, con escasos bienes. Muy pocos tienen una educación y formación profesional negociable, como no sea en la agricultura. Hay subempleo crónico y la fuente principal de ingresos es un salario diario y un trabajo migratorio. Algunos han pedido préstamos para poder subsistir, aunque por ahora pocas familias han recaído en un trabajo en régimen de servidumbre⁷⁵. Sin embargo, piden dinero a préstamo, y los prestamistas, los tenderos y los vendedores de prendas de vestir les exigen unos intereses usureros y les cobran sumas exorbitantes por unos bienes vendidos a crédito⁷⁶. Existen servicios de microfinanciación y similares, que prestan grupos de autoayuda en los campos, a las mujeres y a los hombres por separado, haciendo inicialmente hincapié en el ahorro. Se ofrece una asistencia médica gratuita, cuya popularidad ha facilitado otras actividades, como la formación de gestores locales y la enseñanza de la llevanza de registros, la habilitación social por medio del teatro, las artes gráficas y tertulias, una enseñanza extraescolar para los niños, además de la formación de maestros y el suministro de materiales didácticos, así como una formación profesional localmente negociable con fines de trabajo por cuenta propia.

168. Una iniciativa particularmente innovadora ha sido un nuevo plan de arriendo de tierras a los residentes de los campamentos. Ciertamente es que cuando éstos tienen un título de propiedad y señas fijas les resulta mucho más fácil conseguir un documento nacional de identidad, indispensable para tener derecho a toda una serie de prestaciones. Se concibió a estos efectos un plan de compra y arriendo de una parcela de 20 acres, con el reembolso de los costes en un año mediante un crédito especial. Se adjudicaron así 400 parcelas de tres dimensiones diferentes para poder atender las necesidades y preferencias de las distintas familias, y se efectuó una labor básica de explotación de la tierra. Unos comités de campamento han facilitado la localización de las familias con miras a su reasentamiento voluntario. A fines de 2004 se habían instalado ya unas 50 familias. Se está tramitando una solicitud dirigida por el Programa de Apoyo Rural Nacional y las autoridades provinciales de Sindh al Fondo sobre el Trabajo en Régimen de Servidumbre, con objeto de conseguir un apoyo financiero para la construcción de viviendas permanentes. Hay una escuela local y el proyecto va a crear nuevos grupos de autoayuda y a emprender otras

75. Estudio a pequeña escala del Programa de Apoyo Rural Nacional, realizado en octubre de 2003 y titulado «Creating a safety net for former bonded labourers in Hyderabad, Pakistan» (inédito). Un estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (HRCP) indicó que 23 de 100 *haris* empleados en condiciones de servidumbre y liberados conocían a un *hari* sometido de nuevo a la servidumbre por deudas, en la mayoría de los casos secuestrado y obligado a regresar. Este temor seguía siendo una realidad para muchos de los residentes en campamentos. Véase HRCP: *Abolition of bonded labour*, op. cit. Resulta interesante señalar que ninguna de las personas interrogadas había oído hablar de las comisiones de vigilancia, y prefería dirigirse a organizaciones no gubernamentales para que le facilitaran la rehabilitación.

76. Guérin, op. cit.

actividades relativas, entre otras cosas, a los documentos nacionales de identidad.

169. La experiencia del Programa de Apoyo Rural Nacional ha demostrado que es posible trabajar con unos grupos tan marginales y discriminados como los *haris* liberados, habitualmente ausentes de los grandes programas de desarrollo. A pesar de su analfabetismo, de falta total de experiencia empresarial y de una larga historia de opresión, los residentes de estos campamentos han sido capaces de organizar, de ahorrar y de emprender pequeñas actividades remuneradoras. La frecuente inmigración a los campamentos de familias recién liberadas indica lo urgente que es emprender un trabajo preventivo en los lugares de origen de estos trabajadores.

Acción conjunta contra el trabajo en régimen de servidumbre: iniciativas recientes y problemas pendientes

170. En el primer Informe global sobre el trabajo forzoso se abogaba por un enfoque holístico de la erradicación del trabajo en servidumbre en Asia, respaldado con una amplia gama de medidas y de instituciones. Desde 2001 se han registrado algunos progresos. En el Pakistán, el Gobierno Federal aprobó en septiembre de 2001 una política y un plan de acción nacionales para la abolición del trabajo en régimen de servidumbre y para la rehabilitación de los trabajadores en régimen de servidumbre liberados (NPPA). En esa política se detalla claramente que el Gobierno está decidido a abolir el trabajo forzoso y en servidumbre y se precisan a estos efectos los elementos de una estrategia nacional, así como un plan de acción que especifique las actividades, los plazos, los cometidos y misiones de las organizaciones participantes. A dicha política subyace una decisión audaz, como es la de reconocer la prevalencia del trabajo en servidumbre, sobre todo en la agricultura y en el sector de la fabricación de ladrillos, y el Gobierno se compromete a tomar medidas concretas y globales en muy diversos frentes.

171. Los elementos esenciales de la estrategia del programa de acción son los siguientes:

- constitución de una comisión nacional mixta para la abolición del trabajo en servidumbre, encargada de supervisar el programa presidido por el Ministro de Trabajo y de la que formen parte representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de la sociedad civil;
- reestructuración y reactivación de las comisiones de vigilancia de distrito, presididas por el Nazim⁷⁷ de distrito, responsable del cumplimiento, en el plano local, de la Ley sobre la Abolición del Sistema de

Trabajo en Servidumbre y, en particular, de la liberación y rehabilitación de trabajadores en régimen de servidumbre, de consuno con el poder judicial y con otras autoridades;

- registro de todos los hornos ladrilleros;
- campaña de sensibilización del público, de los funcionarios y de los organismos de ejecución en lo que atañe al trabajo en servidumbre, a las disposiciones legislativas y a la normativa;
- realización de una encuesta nacional sobre las dimensiones del trabajo en servidumbre;
- creación de células de asesoramiento jurídico;
- aplicación de un programa de auxilio y rehabilitación de los trabajadores en régimen de servidumbre liberados y de sus familiares, con actividades de educación y formación profesional, microcrédito y fomento de las oportunidades de trabajo por cuenta propia.

172. En el programa se reconoce la importante misión que a este respecto compete a los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones locales. Antes incluso de la adopción de la NPPA, y en consonancia con la normativa de 1995 sobre el trabajo en servidumbre, el Gobierno del Pakistán había creado un fondo especial denominado fondo sobre el trabajo en servidumbre para la educación de los niños que trabajan, y la rehabilitación de los trabajadores en régimen de servidumbre liberados. Se constituyó el fondo con una subvención inicial de 100 millones de rupias, concedida por Pakistan Bait-ul-Maal⁷⁸. Se disponía pues, al menos en principio, de fondos abundantes para la realización del programa, y se prevén también otras aportaciones, por ejemplo del fondo de previsión social de los trabajadores y de organismos donantes como la OIT y de donaciones de filántropos y de organizaciones de empleadores. El hecho de que en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza del Pakistán se insista en el carácter prioritario de la lucha contra el trabajo en servidumbre debería aumentar la posibilidad de que se dediquen fondos de los donantes con miras a la resolución del problema⁷⁹.

173. Los comienzos de la NPPA fueron lentos, debido en parte a una serie de trabas administrativas al desembolso efectivo del fondo sobre el trabajo en servidumbre. En una reunión celebrada en enero de 2004, la comisión nacional examinó los progresos logrados en la realización de la NPPA. Se decidió imprimir un impulso renovado a las actividades mediante la creación de células de asesoramiento jurídico, la concesión de viviendas económicas a los trabajadores en régimen de servidumbre liberados y el compromiso de dar a conocer lo antes posible las comisiones de vigilancia y de impartir formación a sus miembros.

77. El Nazim de distrito es el jefe electo de la administración de distrito, en virtud del Plan para el Traspaso de Poder, adoptado en 2000.

78. Fondo público de ayuda social, financiado con impuestos recaudados en virtud de la ley islámica.

79. Gobierno del Pakistán: *Accelerating economic growth and reducing poverty: The road ahead*. Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (diciembre de 2003).

174. En la India han surgido algunas iniciativas federales para mejorar la aplicación de la política y la legislación vigentes, entre ellas diversas medidas del Tribunal Supremo y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (NHRC). También se ha progresado considerablemente en los estados. El gobierno de Andhra Pradesh, por ejemplo, ha propuesto la eliminación del trabajo en servidumbre para 2007. En noviembre de 2003 se celebró una reunión sobre el trabajo en servidumbre en dicho estado, con objeto de sensibilizar a los funcionarios públicos acerca del tema y hablar de las intervenciones necesarias para eliminar el trabajo en servidumbre.

175. Pese a esos progresos, Asia Meridional tiene todavía problemas persistentes, a menudo relacionados con el trabajo en servidumbre. Existe además el peligro, muy real, de recaída de las víctimas del trabajo en servidumbre liberadas, por ser incapaces de sobrevivir en el mercado de trabajo libre. Por otra parte, hoy existen controversias sobre lo que es exactamente una situación de trabajo en servidumbre; éstas tienen fiel reflejo en las resoluciones judiciales y coartan toda actuación eficaz. En principio, la condena combinada de los adelantos salariales y del impago del salario mínimo en la legislación nacional contra el trabajo en servidumbre puede extender la tutela de la ley a los muchos millones de jornaleros agrícolas, aparceros y trabajadores del sector informal, endeudados de algún modo con sus empleadores o patrones agrícolas.

176. Por ello, aun siendo esencial la lucha contra todas las formas de trabajo en servidumbre, se debe centrar urgentemente la atención en los casos más graves, por ejemplo la servidumbre por deudas duradera y entre generaciones, que afecta específicamente a las mujeres y a los niños, los casos de coacción y de malos tratos, o las zonas geográficas o los sectores económicos en los cuales el trabajo en servidumbre ha empobrecido aún más a las familias. Cada gobierno debe fijar un orden de prioridad en el plano nacional, de consuno con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y con otros actores de la sociedad civil. Cabe añadir que para los organismos nacionales e internacionales interesados por la eliminación de la pobreza extrema antes de 2015 no puede haber desafío más acuciante en el mundo actual.

La servidumbre por deudas y los pueblos indígenas de América Latina

177. En el primer Informe global relativo a este tema se destacó ya el abuso del trabajo forzoso en el caso particular de los pueblos indígenas de América Latina⁸⁰, donde varios gobiernos decidieron desde entonces luchar contra el trabajo forzoso, sobre todo en su agricultura. Después de la experiencia registrada en el Brasil, los gobiernos de Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú emprendieron investigaciones preliminares en colaboración con la OIT. Más concretamente, los de Bolivia y Perú decidieron formular una nueva política contra el trabajo forzoso, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

178. No se pretende afirmar con ello que el trabajo forzoso afecte hoy únicamente a las zonas rurales remotas o a los pueblos indígenas en América Latina. De hecho, en una serie de reuniones de trabajo celebradas en 2002 en países andinos y de América Central para suscitar una reflexión sobre los problemas actuales del trabajo forzoso y sus causas fundamentales se definieron otras dificultades, como la coacción en las minas privatizadas; el abuso del servicio militar obligatorio; la coacción (por ejemplo, imponiendo horas extraordinarias forzosas) en las maquiladoras de las zonas francas de exportación; el trabajo forzoso en el servicio doméstico, y, más en general, el nexo causal entre la pobreza extrema, la discriminación, el laxismo de las leyes laborales y las nuevas modalidades de trabajo forzoso. Los párrafos siguientes se centran sin embargo en el trabajo forzoso que afecta a los pueblos indígenas de ciertos países, donde se amplió el acervo de conocimientos durante el período examinado.

179. En América Latina, los pueblos indígenas padecen a un tiempo los efectos de la discriminación y de la pobreza. En el Informe global de 2003 de la OIT relativo a la discriminación en el trabajo ya se destacó que, en América Latina, la pobreza de los indígenas es atribuible a la discriminación que padecen los pueblos indígenas en el mercado de trabajo y a las trabas con que tropiezan para tener acceso a la tierra y controlarla⁸¹. En el documento de estrategia de reducción de la pobreza dedicado a Bolivia en 2001 se señaló también la existencia de un alto grado de discriminación y probablemente de segregación en un país donde la proporción de quienes viven por debajo del umbral de la pobreza supera el 80 por ciento de una población rural principalmente indígena⁸².

80. *Alto al trabajo forzoso*, op. cit., especialmente págs. 23 a 25.

81. OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, 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, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, págs. 33 y 34, párrafo 96.

82. República de Bolivia: *Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)* (La Paz, marzo de 2001), párrafos 91 y 92. Se ha detectado una correlación similar entre la etnicidad, la discriminación y la pobreza en otros países latinoamericanos con abundante población indígena. En el caso del Perú, el Banco Mundial ha observado que en el altiplano y en la selva la pobreza es casi dos veces mayor que en el litoral, y que los pueblos indígenas tienen un índice muy alto de pobreza (70 por ciento). En cuanto al Paraguay, aunque en su estrategia de ayuda el Banco Mundial no menciona la discriminación, indica que «los que hablan solamente guaraní propenden a tener unos ingresos mucho más bajos»; véase Banco Mundial: *Country Assistance Strategy for the Republic of Paraguay 2004/2007* (Washington D.C., 2003), pág. 18. Por último, de la evaluación de la pobreza en Guatemala (GUAPA) se desprende que el 76 por ciento de los indígenas son pobres, y que la exclusión étnica puede ser una de las causas de la pobreza; véase Banco Mundial: *Poverty in Guatemala*, informe núm. 24221-GU (20 de febrero de 2003), págs. ii-iii.

180. Pese a las múltiples medidas positivas que se adoptaron en algunos de esos países para reducir la pobreza y la discriminación, persisten importantes focos de trabajo forzoso en las zonas rurales. Muchos trabajadores agrícolas, principalmente indígenas, se hallan en situación de servidumbre por deudas, casi siempre a consecuencia de los anticipos salariales concedidos por empresas contratistas privadas de mano de obra, por ejemplo en el Paraguay y Bolivia en la región del Chaco, y en Bolivia y Perú en la selva amazónica. El grado de sumisión al trabajo forzoso abusivo de los indígenas de esas regiones depende claramente de la intensidad de su contacto con colonos intrusos en su zona de residencia tradicional, así como de la mano de obra que requieren diversas actividades económicas. Consta desde hace más de un siglo la esclavitud de los pueblos indígenas en ciertas partes de la Amazonía, verbigracia durante la gran racha de prosperidad del caucho. En otros casos, el auge del trabajo forzoso es un fenómeno más reciente.

181. Las razones de que los pueblos indígenas de zonas remotas estén particularmente expuestos a un reclutamiento coercitivo y a la servidumbre por deudas son bastante claras. La débil presencia del Estado, sumada a unas inversiones muy escasas en el sector de educación y en otros servicios (por no hablar de unos planes de estudio cuajados de prejuicios culturales), y a un nivel de alfabetización sumamente bajo, explican la falta de preparación de que estos pueblos suelen adolecer a la hora de tratar con los intrusos, que así pueden engañarles fácilmente y someterles a una servidumbre por deudas. La vulnerabilidad de los indígenas se explica también porque carecen de documentos de identidad oficiales, de forma que al ser «invisibles» para las autoridades nacionales no pueden denunciar los abusos de trabajo forzoso ni obtener medidas resarcitorias. Aunque muchos Estados de América Latina han modificado su Constitución política o se han dotado de leyes especiales para delimitar las zonas territoriales o tierras indígenas, y salvaguardar sus recursos naturales y ambientales, les ha resultado muy difícil aplicar tan ambiciosa legislación. Además, el contacto creciente con una economía monetaria puede hacer más vulnerables a los pueblos indígenas, en especial las llamadas «comunidades aisladas» de las tierras bajas amazónicas, que pueden convertirse así en presa fácil de unos contratistas sin escrúpulos.

182. En el Paraguay⁸³ se realizó un estudio sobre las condiciones de empleo y de trabajo de los pueblos indígenas de la región del Chaco. Sus autores interrogaron a informadores clave y organizaron reuniones con pequeños grupos indígenas. También se derivaron datos de análisis de estudios antropológicos y del Censo

Indígena de 2002. Los pueblos indígenas mencionan en general unas condiciones de trabajo insatisfactorias y un salario inferior al mínimo, y muchos aseguran que se les paga menos que a sus colegas «blancos» por el mismo trabajo. La discriminación es extrema en las grandes haciendas ganaderas más aisladas de la región del Chaco, donde trabajan a la vez una mano obra ocasional y otra permanente. De las entrevistas se desprende que rara vez se aplican las disposiciones del Código del Trabajo, y es muy corriente que a los trabajadores indígenas se les retribuyan unos meses de trabajo con un par de pantalones, una camisa y unas botas. A las mujeres no se las paga a veces nada.

183. La discriminación explica la persistencia del peonaje por deudas en las grandes haciendas ganaderas del Chaco. El Código del Trabajo estipula que los ganaderos deben abonar a los trabajadores el salario mínimo, además de facilitarles carne, leche y otros alimentos básicos en cantidad y con la calidad suficientes para garantizar una nutrición adecuada al trabajador y a sus familiares. Pero en la práctica los comestibles suministrados por los empleadores son a menudo insuficientes y su precio exorbitante. Los trabajadores no tienen más remedio que comprar comestibles adicionales en el almacén del rancho. Al ser los salarios muy bajos y los precios del almacén artificialmente altos, los trabajadores indígenas se ven obligados a comprar a crédito y a seguir por tanto trabajando en la estancia para reembolsar sus deudas. En el Chaco, el trabajo forzoso se debe también a una distribución desigual de la tierra y a una capacidad institucional débil, que favorece la impunidad de quienes imponen un trabajo forzoso. Al no existir un sindicato dinámico que defienda los intereses de los trabajadores, los empleadores pueden dar a las normas laborales la interpretación que les plazca.

184. En Bolivia, la investigación⁸⁴ se centró en el trabajo agrícola forzoso también en la región del Chaco y en las zonas tropicales de Santa Cruz y del norte de la cuenca amazónica. En el Chaco boliviano las condiciones de vida y de trabajo de los indígenas guaraníes son similares a las que prevalecen en el Paraguay. Los hombres suelen cobrar de uno a dos dólares al día, las mujeres la mitad, y los niños nada. En un informe oficial de una comisión interministerial se había documentado la servidumbre y otras formas de explotación de los trabajadores en la región del Chaco en 1999, con abundantes casos de servidumbre por deudas de los indígenas, después del pago de anticipos en metálico y en especie. Es muy posible que actualmente haya en total varios miles de guaraníes sometidos al trabajo forzoso en las grandes haciendas ganaderas del Chaco, por unos caciques regionales que a veces mantienen cautivos

83. E. Bedoya Garland y A. Bedoya Silva-Santisteban: *Peonaje por deudas y marginación en las estancias ganaderas del Paraguay*, documento inédito, estudio encargado por el Gobierno después de haber pedido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT información sobre la posible imposición de un trabajo forzoso a los pueblos indígenas en el Chaco.

84. Idem: *Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia*, documento de trabajo, DECLARATION (de próxima publicación).

a pueblos enteros al someterlos a una servidumbre por deudas y hacer uso sin ambages de la violencia. No obstante, últimamente se han tomado ciertas medidas que han empezado a dar resultado positivo. La Asamblea Permanente para los Derechos Humanos y el Viceministro de Derechos Humanos han abierto una oficina en la región con la ayuda de la Corporación Suiza para el Desarrollo. Algunas organizaciones no gubernamentales e indígenas han emprendido una campaña de liberación de los trabajadores más explotados, a quienes conceden pequeñas parcelas e informan de sus derechos.

185. En el Chaco es donde se registran las formas de trabajo forzoso más graves, aunque un estudio *in situ* de la OIT puso de manifiesto que también hay servidumbre por deudas en otras partes del país, donde probablemente se contabiliza un número mucho mayor que en el propio Chaco. El estudio indica que en las regiones de Santa Cruz y del norte de la Amazonía unos intermediarios reclutan a trabajadores en su lugar de origen antes de empezar la cosecha y les ofrecen unos anticipos salariales que deberán reembolsar con su trabajo durante la recolección. Ello mantiene a todos los trabajadores por un período de tiempo relativamente breve, pero en muchos casos los salarios son inferiores a los prometidos y el empleador se los confisca arbitrariamente a los trabajadores, que incurren en un endeudamiento abusivo al tener que comprar además los artículos de primera necesidad a precios exorbitantes. A quienes no pueden reembolsar plenamente su deuda se les obliga a volver al año siguiente o a seguir trabajando hasta que se considere que la han saldado.

186. En el Perú, la investigación⁸⁵ se ha centrado en el trabajo forzoso en la cuenca del Amazonas, provocado por el sistema ilegal del enganche. Los patrones establecen sus campamentos de trabajo en la selva y suelen contratar de diez a cuarenta trabajadores – la mayoría en ciudades distantes –, que perciben anticipos salariales de un 10 a un 20 por ciento de su paga total. Una vez en el campamento, gastan sin mesura porque se les facturan a precios exorbitantes los aperos y los medios de subsistencia necesarios. Cuando muchos trabajadores se percatan del engaño e intentan huir, los patrones, que suelen estar armados, recurren a muy diversos medios para retenerlos con amenazas de muerte, restringiendo sus movimientos y no pagándoles el salario. Puede haber hasta 20.000 trabajadores en esas condiciones de trabajo forzoso, muchos de ellos acompañados de su mujer y de sus hijos.

187. En la selva amazónica se somete también a las comunidades indígenas a formas de trabajo coercitivas. Los patrones adelantan al principio alimentos u otros artículos a cambio de cierta cantidad de madera. Con el más sutil engaño inflan el precio de esos productos, aprovechando que los indígenas desconocen

su valor real. En la forma más grave, recurren al llamado «castigo de la madera», consistente en pesar por defecto y rebajar el valor de la madera. Los trabajadores deben aportar una cantidad mayor de madera o bien trabajar gratuitamente en campamentos madereros cercanos. Con semejante endeudamiento abusivo, los trabajadores indígenas pueden pasarse años, o incluso generaciones enteras, sometidos a servidumbre sin contar con que también las esposas y los niños han de aportar un trabajo gratuito.

188. Este tipo de trabajo forzoso rural guarda relación con unas prácticas ambientales que no pueden durar. La selva amazónica es como un imán para el trabajo forzoso. La escasez de mano de obra, el aislamiento geográfico y la inexistencia de instituciones estatales de tutela la convierten en terreno abonado para la trata y la explotación de unos trabajadores desprotegidos. Unos agricultores desalmados se valen de un gran número de víctimas para talar los árboles en tierras que ocupan ilegalmente. Ello ocurre a veces en reservas indígenas nacionales, para cuya explotación se falsifican los documentos necesarios para la extracción de madera o las concesiones forestales. Todo ello está agotando uno de los recursos naturales más valiosos de América Latina.

189. La situación es similar en el Brasil, donde desde 1995 se reconoce la existencia de una «mano de obra esclava» (*trabalho escravo*). La expresión «mano de obra esclava» se refiere a un trabajo humillante del que resulta imposible huir a causa de un endeudamiento abusivo y de la presencia de vigilantes armados. Es ésta ciertamente la principal característica del trabajo forzoso en el Brasil rural, donde los trabajadores quedaban inmovilizados mediante una coacción física hasta que reembolsaban esas deudas abusivas. Desde entonces se aplican, con el apoyo de la OIT, medidas cada vez más severas que apuntan a la erradicación de estas prácticas.

190. Se calcula que hasta 25.000 personas se hallan sometidas a esas condiciones de «trabajo esclavo», principalmente en los estados amazónicos de Pará y Mato Grosso. Muchos de esos trabajadores, en su mayoría hombres, son objeto de trata por unos intermediarios llamados «gatos», que los reclutan en los centros urbanos del noreste del Brasil, donde más pobreza y subempleo hay. Los «gatos» prometen una buena paga por un trabajo duro. A los trabajadores que aceptan tales contratos se les suele llevar a cientos de kilómetros, a zonas remotas en las cuales habrán de trabajar en ranchos o campamentos madereros. Se han detectado casos de trabajo forzoso principalmente en los ámbitos de la ganadería (el 80 por ciento) y de la agricultura (un 17 por ciento).

191. Al llegar al lugar de destino, los trabajadores quedan atrapados en una servidumbre por deudas. Se les suele decir que el recorte de su salario sirve para

85. Idem: *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana*, documento de trabajo de DECLARATION (de próxima publicación).

sufragar los costes de transporte, de lo cual no se les ha informado sin duda previamente. En otros casos, se les lleva primero a unos puntos de agrupación, donde pasarán días, o incluso semanas, antes de su traslado al lugar de trabajo y donde contraerán deudas adicionales a causa de los gastos de alojamiento, alimentación y bebidas, y un largo etcétera. La servidumbre por deudas medra en las regiones más remotas, en las cuales el aislamiento, las amenazas, la violencia, y a veces los homicidios, impiden a los trabajadores irse. El aislamiento les obliga a comprar a su empleador y a menudo a precios exorbitantes los medios de subsistencia esenciales, como los alimentos.

Medidas correctivas para América Latina: los ejemplos del Brasil, Bolivia y Perú

192. Cuando el trabajo forzoso está firmemente arraigado en las estructuras sociales, económicas y étnicas del continente se necesitan múltiples estrategias para eliminarlo. América Latina tiene una presión demográfica más baja que Asia y soporta, por ende, menor presión en lo que se refiere a su tierra y sus recursos naturales. En el continente se ha aplicado además entre 1950 y 1980 una serie de medidas para modernizar el régimen de tenencia de la tierra, así como reformas laborales y sociales, que han contribuido poderosamente a erradicar los sistemas de trabajo en servidumbre, difundidos a la sazón en las zonas rurales. Sin embargo, la apertura de zonas nuevas al servicio del desarrollo económico y social está generando nuevas formas de abuso mediante el trabajo forzoso que requieren hoy una atención urgente.

193. El Brasil se ha adelantado a los demás países en el afán de conseguir gran visibilidad, mediante la adopción en marzo de 2003, y la aplicación subsiguiente, de su Plan Nacional de Acción contra el Trabajo Esclavo basado en la estrategia siguiente: sensibilización a gran escala; coordinación de las actividades gubernamentales; promoción de una nueva legislación que imponga sanciones más severas a los infractores, incluida la confiscación de los bienes; liberación de muchas más personas víctimas del trabajo forzoso en zonas remotas gracias a unas unidades de policía móviles y a otros agentes encargados del cumplimiento de la legislación penal y laboral, y aumento progresivo del número de enjuiciamientos. El Brasil debe completar sus encomiables intentos de velar por la efectiva aplicación de la legislación contra la impunidad mediante una estrategia contundente de prevención y rehabilitación. Este empeño se inició en diciembre de 2002 con una ley por la que se garantizaba el pago por el Estado, a las personas liberadas del trabajo esclavo, de la proporción que les correspondía en las cotizaciones del seguro por desempleo⁸⁶. Las or-

ganizaciones de empleadores y de trabajadores podrían cooperar estrechamente con las autoridades locales y con asociaciones de la sociedad civil, en las zonas de origen de las víctimas del trabajo forzoso, con miras a idear unos programas de rehabilitación que faciliten una subsistencia verdaderamente duradera.

194. Aunque la adopción de medidas adecuadas está menos adelantada en Bolivia y en Perú, en 2004 sus Gobiernos se comprometieron decididamente a luchar contra el trabajo forzoso. En septiembre de 2004, después de una reunión de trabajo tripartita sobre el trabajo forzoso, el Ministro de Trabajo boliviano anunció la intención del Gobierno de formular y aplicar una estrategia de eliminación del trabajo forzoso con la ayuda de la OIT. En el Perú, durante una reunión tripartita para confirmar las conclusiones de la investigación antes citada, el Gobierno anunció que estaba dispuesto a aplicar una política específica de erradicación del trabajo forzoso.

Africa: el trabajo forzoso en un contexto de pobreza y de tradición

195. Al examinarse las tendencias registradas en fechas recientes en Africa deben tenerse en cuenta ciertas peculiaridades del continente. En primer lugar, la pobreza extrema es la norma: la realidad es que muchos trabajadores cobran muy poco o nada y se les remunera principalmente con un alojamiento y unos alimentos mediocres o con otros pagos en especie; el retraso en los pagos y el impago del salario son muy corrientes, y éste no alcanza casi nunca el mínimo legal. Puede ser difícil determinar en qué momento la violación generalizada de los contratos de trabajo, sumada a unas condiciones de trabajo deficientes, degenera en un trabajo forzoso propiamente dicho.

196. En segundo lugar, dada la importancia del parentesco y de la «tradición» en las relaciones económicas y sociales africanas, pueden invocarse para pedir servicios no remunerados a parientes lejanos, a paisanos de condición social inferior o incluso a descendientes de antiguos esclavos. No hay tampoco en este caso libertad de elección, y las características de la coacción y las sanciones pueden ser muy difíciles de percibir, hasta el punto de que las víctimas de abusos (e incluso quienes los cometen) no se dan ni siquiera cuenta de que se hallan en una situación de trabajo forzoso, que pueden incluso considerar «natural» y socialmente legítima. También pueden influir las creencias religiosas y la amenaza de represalias sobrenaturales.

197. En tercer lugar, en algunos países africanos el trabajo forzoso ha encajado en un contexto de grave violencia política. La descomposición del gobierno y del orden público engendra unas condiciones en las cuales siguen impunes las prácticas de trabajo forzoso.

86. Ley núm. 10608, de 20 de diciembre de 2002, por la que se enmienda la ley núm. 7998, de 11 de enero de 1990, que regula el programa de seguro por desempleo.

198. En cuarto lugar, el trabajo infantil es más frecuente en África que en las demás regiones del mundo, al estar asociado a una pobreza profundamente anclada y general. Aumenta considerablemente el grado normal de dependencia de los niños con respecto de los adultos cuando se alejan de su entorno familiar, y atraviesan una frontera nacional o «social», lo cual les expone aún más a la coacción laboral. En muchas regiones de África hay una recia tradición de abandono del hogar por los niños. Hay indicaciones de que, en África más que en otras regiones del mundo, los niños tienden a quedar atrapados en un trabajo forzoso.

199. La transición hacia el trabajo forzoso puede revestir diversas formas. En algunos países africanos el nacimiento y la ascendencia contribuyen poderosamente a determinar la condición de «esclavo». Las víctimas del trabajo forzoso suelen proceder de minorías étnicas o religiosas determinadas. También puede ocurrir que el trabajo forzoso venga impuesto por las autoridades locales, por ejemplo los jefes tradicionales.

200. El lastre histórico del comercio de esclavos puede dificultar especialmente el reconocimiento del trabajo forzoso contemporáneo para quienes ostenten hoy el poder, e incluso para la población en general. De hecho, el concepto mismo de trabajo forzoso, así como el de esclavitud, recuerdan imágenes del pasado en un continente donde eran muy corrientes a finales de la era colonial. Estos factores pueden contribuir a explicar la escasez de investigaciones recientes sobre el particular y la dificultad de emprenderlas. En efecto, los resultados de estudios recientes encargados por la OIT indican que tanto a los investigadores nacionales como a las personas interrogadas les costaba mucho entender el concepto y distinguir el trabajo forzoso de lo que era un trabajo de explotación extrema, pero «libremente elegido». Los antropólogos han estudiado los vestigios actuales de la esclavitud en África Occidental con mucho detenimiento y en los últimos años ha persistido el interés político por combatir la trata transfronteriza de mujeres y niños, pero poca atención se dedica a otras manifestaciones posibles de trabajo forzoso. Subsisten, pues, grandes lagunas en lo que atañe a la percepción del trabajo forzoso en África y al modo de combatirlo.

El trabajo forzoso y su relación con la esclavitud y la condición de esclavo

201. El vínculo entre la esclavitud «tradicional» y el posible trabajo forzoso hoy en día es un tema candente en África. Principalmente en los países sahelianos del África Occidental – Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, Guinea, Malí, Mauritania y Níger – ha cundido cierta inquietud por supuestas prácticas similares a la esclavitud y la discriminación contra los descendientes de esclavos.

202. De hecho, desde hace diez años se dedica gran atención al sino de los habitantes de África Occidental descendientes de esclavos, en particular los que siguen siendo víctimas de actos discriminatorios y de explotación laboral. En los informes recientes se tiende a situar tales casos en su contexto social, en contraste con el planteamiento más sensacionalista que se mantenía antes. Los antropólogos han registrado progresos en la manera de tratar a los descendientes de esclavos y en lo que atañe a la persistencia de la explotación. Diversas organizaciones locales, al igual que ciertos sindicatos, han puesto mucho empeño en ayudar a esos colectivos. Por su parte, los gobiernos han reaccionado de diferentes modos, atendiendo a las peculiaridades nacionales.

203. La investigación se ha centrado en aquellos grupos dedicados al pastoreo en que las personas consideradas como esclavas se hallan vinculadas a unas familias nómadas relativamente aisladas. Trabajarán acaso de sirvientes, se ocuparán del ganado o llevarán a cabo faenas agrícolas. En ciertos casos las mujeres resultan más afectadas que los hombres por esta situación, ya que prestan muchos de los servicios que los esclavos prestaban en otros tiempos: acarrear agua, preparar la comida y atender al ganado. Pero también puede exigirse toda una serie de servicios a los descendientes de esclavos, ya sean hombres, mujeres o niños, tanto en el hogar como en los campos⁸⁷. En ciertas categorías étnicas y lingüísticas subsisten al parecer fuertes diferencias de condición entre los esclavos y sus amos, existentes ya en la era precolonial⁸⁸. En algunos casos, la discriminación basada en la ascendencia puede no desembocar directamente en la imposición de un trabajo forzoso, pero implica otras prácticas que perpetúan la situación de dependencia de los descendientes de esclavos con respecto a sus amos, lo cual reduce sus posibilidades, por ejemplo, de heredar bienes, de tener un número apreciable de cabezas de ganado, o de casarse con mujeres que no sean descendientes de esclavos⁸⁹.

87. En el Níger, los datos recabados en conversaciones específicas se referían a una amplia gama de tareas que, según las personas interrogadas, requerían, por término medio, 16 horas de trabajo al día. En el estudio se distinguía entre dos formas diferentes de servidumbre en el Níger actualmente: un sistema «activo» de discriminación económica, basada en una ideología racial, en el caso de los tuaregs y de los pastores nómadas árabes, y un sistema más «pasivo» de discriminación social y política, que practica primordialmente, pero no exclusivamente, la población sedentaria. Véase: A. R. Sékou y S. Adjí: *Etude sur le travail forcé en Afrique de l'Ouest: Le cas du Niger*, documento de trabajo, DECLARATION (de próxima publicación).

88. A modo de ejemplo, los fula o fulani en varios países de África Occidental, los tuaregs o los kel tamasheques en Burkina Faso, Malí y Níger, los tubúes en el Chad y Níger y los habitantes de habla árabe en Mauritania.

89. Datos recientes de diferentes países africanos indican que descendientes de esclavos que no están sometidos hoy a ninguna forma de trabajo forzoso piensan a menudo que son objeto de discriminación cuando pretenden casarse con hijas de familias de categoría social «más alta». Véase Dottridge, *op. cit.*

Consta que se recurre a amenazas y a diversos castigos para impedir que huyan los descendientes de esclavos. Pero pueden intervenir también diversos factores sociales y psicológicos, por ejemplo el miedo a una represalia sobrenatural si no se respeta el «deber» religioso de trabajar para el mismo amo, o el miedo al mundo desconocido que rebasa los confines habituales de la vivienda del amo tradicional.

204. Las investigaciones de la OIT en el Níger pusieron de manifiesto que los *bellas*, descendientes de esclavos negros de los tuaregs, creen a veces que están condenados a pertenecer indefinidamente a sus amos, y que dependen de ellos para todo⁹⁰. Es también interesante observar que los «amos» pueden lamentar la persistencia de tan gravosas obligaciones sociales para con sus antiguos esclavos.

205. Se siguen poniendo, sin embargo, en tela de juicio las conclusiones de esas investigaciones, y algunos gobiernos y descendientes de antiguos esclavos insisten en que tales prácticas ya no existen desde hace tiempo. Afirman que hoy en día los individuos son libres de dejar a la familia a la que estaban tradicionalmente atados. La emigración masiva a las ciudades, después de una pertinaz sequía, ha disuelto también la tradicional subordinación de los «esclavos» a sus «amos». Otros afirman, en cambio, que tales relaciones perduran a veces en el nuevo entorno urbano. En general, los datos recabados y desglosados sobre la condición económica o social de los descendientes de esclavos no bastan para determinar si persisten o no pautas significativas de abuso.

206. La realidad entraña probablemente situaciones muy diversas, desde una explotación extrema hasta una relación relativamente benévola. En gran parte, la investigación y la acción se han centrado hasta ahora en Mauritania y Níger, mientras que se ha dedicado escasa atención en los demás países sahelianos. En cualquier caso, es evidente la necesidad de mantener el diálogo sobre este delicado asunto, con miras a llegar a un consenso local sobre qué prácticas tradicionales constituyen un trabajo forzoso y sobre el modo de definirlos, así como sobre la forma más eficaz de solventar los problemas pendientes.

207. Cabe mencionar algunos progresos recientes. En el Níger, la acción decidida de la Asociación de Jefes Tradicionales del Níger para combatir el trabajo forzoso ha desembocado en un programa inicial de emisiones de radio y reuniones de sensibilización con el apoyo de la OIT. En Mauritania ha habido un largo diálogo sobre estos temas entre el Gobierno y los órganos de control de la OIT. El Gobierno ha mencionado las medidas tomadas con arreglo a su estrategia económica y social de lucha contra la pobreza, y lo que han aportado a la erradicación de los vestigios

de la esclavitud y la prevención del trabajo forzoso. Al propio tiempo, las organizaciones de trabajadores han seguido refiriéndose a la situación específica de las personas vinculadas a la unidad familiar de sus antiguos amos, a las que se niega la libertad de movimiento y de trabajar en otro lugar. Se observa que las mujeres están más atadas que los hombres a las familias nómadas y prestan más o menos los mismos servicios que los esclavos en otros tiempos: acarrear agua, preparan la comida y atienden al ganado cerca de la vivienda familiar. Preocupa también, como lo han indicado frecuentemente las organizaciones de trabajadores en su diálogo con el Gobierno, que los antiguos esclavos estén perdiendo su derecho a las tierras a las que tenían antes acceso para atender sus necesidades en materia de subsistencia. Por ello han instado a que se organice un programa de ayuda específica destinada a los antiguos esclavos, con programas de desarrollo en gran escala en su propia aldea, programas de infraestructura básica, becas para los niños, y una gran campaña de sensibilización sobre los problemas pendientes y el modo de solventarlos. Después de una misión de contactos directos realizada en Mauritania, en mayo de 2004, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones propuso en su reunión de noviembre-diciembre de 2004 que, con la ayuda de la OIT, el Gobierno emprendiera una campaña de información y de sensibilización destinada a todos los sectores de la población, entre ellos los más expuestos a ser víctimas del trabajo forzoso.

El trabajo forzoso y la discriminación en las situaciones de conflicto y después de ellas

208. El caso del Sudán es un buen ejemplo del modo en que, en situaciones de conflicto civil, el trabajo forzoso puede estar ligado a una discriminación basada en la etnicidad. El trabajo forzoso de hombres, mujeres y niños secuestrados durante el conflicto civil en el sur del país, que terminó oficialmente en mayo de 2004, ha seguido suscitando gran preocupación en el plano internacional. La población *dinka*, del norte de Bahr el-Ghazal, ha sido víctima de saqueos, durante los cuales se llevaron a reses y personas a ciertas partes del Darfur meridional y del Kordofan occidental⁹¹. A su llegada, los pastores de las comunidades *baggaras* los obligaban a atender el ganado bovino y caprino o se los traspasaban unos a otros. Con el tiempo, algunos se han asentado en las aldeas más establemente, y se dice que muchas muchachas se han casado con hombres de la comunidad local.

90. Sékou y Adjé, *op. cit.*

91. Rift Valley Institute Slavery and Abduction Project: *The Sudan Abductee Database: Project summary*, julio de 2003. Según este informe, se ha pasado por alto a más de 11.000 personas raptadas o secuestradas.

209. En 2002, un Grupo de Personas Eminentes visitó el Sudán para investigar la situación⁹². Comprobó una serie de abusos contra las personas raptadas y secuestradas, entre ellos la imposición de un trabajo forzoso, graves restricciones a la libertad de movimientos, muchos casos de violencia física y psicológica y, a veces, matrimonios forzados y relaciones sexuales con mujeres y muchachas. El Grupo recomendó, entre otras cosas, el establecimiento de una estructura normativa eficaz para la recuperación y la reinserción de las personas raptadas, el apoyo a los métodos indígenas de solución de conflictos, una aplicación más rigurosa de la legislación vigente, el libre tránsito garantizado de los que deseen volver a su zona de origen y la realización de programas de desarrollo económico y social en las zonas afectadas⁹³.

210. En mayo de 2004, el Gobierno del Sudán firmó varios protocolos de paz con grupos rebeldes, uno de los cuales se refiere al reparto del poder y contiene disposiciones sobre la abolición de la esclavitud. Aunque se albergaba la esperanza de que el cumplimiento de los acuerdos resolvería los problemas pendientes, a fines de 2004 seguían denunciándose casos de secuestro y esclavitud; sobre todo en el sur de Darfur, el secuestro de mujeres y niños por obra, según se dice, de grupos de milicianos. Al mismo tiempo, el Gobierno ha observado que, aunque su Comisión para la Erradicación del Secuestro de Mujeres y de Niños considera que la acción legal es el mejor modo de acabar con esos secuestros, varios grupos tribales han pedido a la Comisión que no recurra a la acción legal antes de haber fracasado sus propios intentos de amigable composición. Es indispensable promover ese tipo de reuniones tribales de conciliación, con arreglo al principio de la coexistencia pacífica, a la vez que se procura que no queden impunes los secuestradores que explotan a una mano de obra forzosa.

211. En otros países abundan los casos de alistamiento forzoso de menores de 18 años en un servicio armado, tanto por parte del ejército guber-

namental como de grupos insurgentes⁹⁴. En alguna ocasión, el reclutamiento de niños más mayores es quizás voluntario, pero en muchos casos entraña actos de coacción e intimidación. Se dice que en toda África se llegó hace unos años a un máximo de unos 120.000 niños⁹⁵. En el norte de Uganda, el Ejército de Resistencia del Señor ha secuestrado repetidas veces a niños, obligándoles a desempeñar muy diversas funciones, desde el combate activo hasta otros cometidos auxiliares, por ejemplo el de servir las adolescentes de «esposas» de los comandantes de dicho ejército. Según ciertas estimaciones, se ha secuestrado a unos 20.000 niños en total⁹⁶. Algunos jóvenes han conseguido escapar de los campamentos del Ejército de Resistencia del Señor en el Sudán. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras organizaciones han facilitado la repatriación y reinserción de niños en su localidad de origen, aunque no consta la situación de muchos de ellos. Parece haber pocas dudas de que todos los individuos secuestrados son víctimas de un trabajo forzoso, así como de otros abusos.

212. Consta igualmente que ha habido casos de trabajo forzoso, incluso de niños, después de un conflicto, por ejemplo en Guinea, en Liberia y en Sierra Leona, especialmente en conexión con la extracción de oro y de diamantes⁹⁷.

Otras facetas del trabajo forzoso y la tradición

213. Se han denunciado asimismo otras situaciones de trabajo forzoso: personas obligadas a trabajar por orden de las autoridades políticas tradicionales, entre ellas los jefes tradicionales, como es el caso de Swazilandia; imposición forzada de servicios por un grupo social o étnico a otro, verbigracia a los pigmeos que viven en bosques de la República Centroafricana se les obliga a entregar sus productos a una población no forestal que los «controla»⁹⁸; trabajo forzoso de la mujer en el matrimonio polígamo⁹⁹; personas obligadas a trabajar

92. El Grupo de Personas Eminentes estaba integrado por expertos de los Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega y Reino Unido. Contó con el apoyo tanto del Gobierno como del Movimiento/Ejército Popular de Liberación del Sudán. Véase *Slavery, Abduction and Forced Servitude in Sudan*, Report of the International Eminent Persons Group (Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Africanos, 22 de mayo de 2002), pág. 7. <http://www.state.gov/p/af/rls/rpt/10445.htm>.

93. *Ibid.*, págs. 12 a 16.

94. En particular, los informes de la Coalition to Stop the Use of Child Soldiers. Por ejemplo: *Child soldiers: 1379 Report* (Londres, 2002).

95. OIT: *Wounded childhood: The use of children in armed conflict in Central Africa* (Washington D.C., abril de 2003).

96. Human Rights Watch estimó que entre junio de 2002 y marzo de 2003 se había raptado a unos 5.000 niños, en comparación con un centenar tan sólo en 2001. Human Rights Watch: *Stolen children: abduction and recruitment in northern Uganda* (Nueva York), vol. 15, núm. 7 (A), marzo de 2003.

97. Dottridge, *op. cit.*

98. Anti-Slavery International: *Enslaved peoples in the 1990s: Indigenous peoples, debt bondage and human rights* (Copenhague, 1997), pág. 23. Cabe sostener, sin embargo, que en tales casos lo forzoso no es el trabajo de las personas explotadas sino la venta del producto de ese trabajo.

99. En el Níger, de un estudio reciente parece deducirse que se aprovecha el matrimonio para controlar el trabajo agrícola de la mujer, al casarla poco antes de que empiece la estación de las lluvias, cuando es mayor la demanda, con la finalidad concreta de controlar el trabajo femenino (en un caso citado, hasta el de ocho esposas). Se dice que esos matrimonios se deshacen a veces prematuramente, al final del período de máxima demanda de mano de obra. Véase Sékou y Adji, *op. cit.*

para las autoridades religiosas, por ejemplo con arreglo al sistema *trokosi* en Ghana¹⁰⁰, y el hecho de poner a mendigar a niños *talibés*, como ocurre en varios países de África Occidental¹⁰¹.

214. Varios estudios de esta última práctica en África Occidental han puesto de manifiesto que, como otras tradiciones referentes al modo de ganarse la vida los niños, esta práctica se ha manipulado con fines de explotación y abuso. Por ejemplo, en 2003 se señaló que a unos niños de 10 a 15 años, así como a algunos adultos jóvenes, se les llevó de Burkina Faso al vecino Mali para que siguieran adelante con sus estudios religiosos, tras de lo cual se les puso a trabajar todo el día en arrozales del valle del alto Níger, y su maestro se quedaba con todo lo que ganaban¹⁰². Tales casos evidencian la necesidad de unas normas que indiquen cuáles son las formas de obtención por los estudiantes de dinero o de otros ingresos que se consideran aceptables en cada contexto nacional.

Conocimiento insuficiente del trabajo forzoso en África

215. El examen antes citado se refería a los problemas inherentes al trabajo forzoso que, en mayor o menor medida, están documentados. Dado el interés de la comunidad internacional por el trabajo infantil en los diez últimos años, no es de extrañar que el trabajo forzoso de los niños haya suscitado más atención que el de los adultos. Aún subsisten lagunas importantes en nuestro conocimiento del trabajo forzoso. Por ello mismo conviene intensificar la labor de sensibilización y el debate en el caso de los gobiernos, y también de los

interlocutores sociales, a fin de individuar los nuevos problemas que están surgiendo en la práctica.

216. Esto es precisamente lo que se hizo en Yaundé a finales de 2004, cuando unos sindicalistas de Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo y República Democrática del Congo se propusieron determinar las actuales características esenciales del trabajo forzoso en su región¹⁰³. Afloraron los siguientes problemas: la esclavitud y los secuestros, la esclavitud por deudas; el trabajo doméstico forzoso; la explotación sexual comercial; las horas extraordinarias impuestas con la amenaza del despido; el trabajo obligatorio no remunerado de los funcionarios públicos, y la trata de personas. Puede preocupar también la posibilidad de que sean víctimas del trabajo forzoso los adultos que emigran en el interior mismo del continente africano, ya sea de una zona rural a otra, de una zona rural a las ciudades, o bien de un país a otro, para trabajar en la economía informal, rural o urbana. No se conoce exactamente la envergadura de la servidumbre por deudas y de otros abusos derivados de la mayor vulnerabilidad de los trabajadores masculinos y femeninos que se han ido de su entorno natal. Igualmente importante es examinar más detenidamente el régimen de trabajo en la agricultura comercial, para ver si los sistemas de pago de anticipos, u otros sistemas de retribución relacionados con la subcontratación, en particular, de mano de obra migrante, suscitan problemas de trabajo forzoso. En un plano más general, se requiere un estudio más detallado del régimen de trabajo en la economía informal para detectar la existencia de problemas de trabajo forzoso y de servidumbre por deudas¹⁰⁴.

100. En el sudeste de Ghana, con objeto de expiar un pecado las familias *ewes* envían a una mujer o una joven a vivir y a trabajar para los custodios de santuarios, a quienes deben prestar servicios sexuales y domésticos normalmente de por vida. Desde hace más de diez años, las autoridades de Ghana, así como cierto número de organizaciones no gubernamentales, apoyadas por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y otras entidades, se esfuerzan por erradicar esta costumbre. En 1998 se promulgó en Ghana una Ley sobre el Código Penal (enmienda) (núm. 554) en cuya virtud es un delito someter a una persona a una «servidumbre ritual o consuetudinaria». La nueva ley no ha conseguido su finalidad, pero se ha liberado a un gran número de mujeres, a las que se ha ayudado a rehacer su vida y a dedicarse a otras ocupaciones. Según una valoración, se ha liberado hasta la fecha a más de mil mujeres y adolescentes.

101. En muchos países, los alumnos de escuelas religiosas tienen que pedir limosna en la calle para costear su educación o su centro docente. Se dice que esto es corriente en la población cristiana de las tierras altas de Etiopía, así como en muchas comunidades musulmanas, desde el Sudán hasta el Senegal. En el África Occidental de habla francesa se suele llamar «talibés» a los escolares musulmanes.

102. C. O. Diallo: «Trafic d'enfants – Le marabout pris en flagrant délit», en *L'Essor*, 3 de julio de 2003, citado en Coulibaly y A. Diarra: *Etude sur le travail forcé au Mali* (Bamako, octubre de 2003) PAMODEC/BIT, págs. 49 y 50.

103. *Séminaire sur les normes internationales du travail et les procédures constitutionnelles*, 29 de noviembre - 1.º de diciembre de 2004.

104. Una investigación preliminar de la OIT en Madagascar, por ejemplo, indicó que la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso imperan entre los vendedores ambulantes de los centros urbanos, obligados a entregar su documento de identidad a sus proveedores. Si no respetan los plazos de pago de los productos suministrados, se les obliga a trabajar gratuitamente (por ejemplo, de vigilantes nocturnos o de criados) o a renegociar la deuda, con nuevos «anticipos», a causa de lo cual quedan de hecho avasallados por una deuda cada vez mayor. También los que mueven carricoches de tracción humana se endeudan con los dueños de los mismos y, además, piden dinero en préstamo para costear productos agrícolas. A muchos de ellos no les es fácil reembolsar la deuda. Véase el estudio encargado por la OIT: *Etude sur le travail forcé: cas de Madagascar* (inédito, octubre de 2004).

5. Trabajo forzoso, migración y trata de seres humanos

217. Se sabe que hay unos 2.500.000 hombres, mujeres y niños víctimas de la trata en todo momento y lugar, y al menos un tercio de ellos son víctimas de trata por razones económicas ajenas a la explotación sexual. Es por ello claramente necesario renunciar al enfoque actual de la trata, centrado en la explotación sexual comercial de mujeres y muchachas, y adoptar un planteamiento más holístico, que englobe las dimensiones laborales más amplias de la trata de seres humanos.

218. Aunque sea cada vez mayor el consenso al respecto entre quienes combaten en el mundo la trata, no se conocen todavía lo suficiente estas dimensiones más amplias del problema. Como los responsables políticos y los agentes encargados del cumplimiento de la legislación le han atribuido de momento tan poca prioridad, no se han habilitado los recursos necesarios para la investigación de las dimensiones laborales, por lo que sólo se dispone de estudios analíticos o de datos oficiales muy limitados.

219. En términos muy generales, cabe definir como sigue los incentivos en pro de la trata de seres humanos entre los países pobres y los ricos. En la vertiente de la oferta, a causa a la vez del declive de las oportunidades de empleo y de las crecientes aspiraciones de los consumidores, es cada vez más tentador emigrar no sólo de las zonas rurales a las urbanas, sino también de los países menos prósperos a otros más ricos. En estos últimos hay una demanda persistente de mano de obra dispuesta a aceptar puestos de trabajo poco seguros, modestamente remunerados y a menudo de carácter estacional. Es natural que los nacionales de los países más ricos se muestren reacios a aceptar trabajos difíciles, sucios y peligrosos. Pero como los países ricos levantan cada vez más obstáculos a la migración legal y regular, ciertos delincuentes intuyen que pueden cosechar grandes beneficios. Algunos intermediarios cobran ingentes sumas por el transporte ilegal de aspirantes a la emigración más allá de las fronteras, mientras que otros recurren a muy diversas medidas de coacción y engaño para conseguir otros beneficios en el propio lugar de destino. En resumen, la trata de seres humanos es una respuesta oportunista a las tensiones entre la necesidad económica de emigrar y las restricciones de orden político que se oponen a ello.

220. Trátase sin embargo de una interpretación simplista de la situación. Los vínculos reales entre los agentes que reclutan, los transportistas y los empleadores en los países de destino pueden ser muy tenues. En la práctica puede desdibujarse la distinción entre

la trata y la introducción clandestina de personas en otro país, pues muchos de quienes acaban siendo trabajadores forzados han emigrado por iniciativa propia y pasan a ser víctimas del trabajo forzoso camino de su lugar de destino, o una vez llegados a él.

221. En el presente capítulo se van a analizar los vínculos existentes entre el trabajo forzoso, la migración y la trata de seres humanos, en gran medida con base en las conclusiones de un programa de investigación de la OIT tanto en los países de emigración como en los de inmigración (recuadro 2.3)¹⁰⁵. Aunque al principio se hizo hincapié en Europa, incluida la Federación de Rusia, y en Asia Central, se están efectuando estudios similares en países en desarrollo como Filipinas, Ghana, Indonesia y Nigeria¹⁰⁶. Se centrará luego la atención en quienes corren un peligro concreto de ser víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso en el mundo entero, entre ellos el personal del servicio doméstico, los artistas de espectáculo y las mujeres sometidas a una explotación sexual comercial. Se examinarán en tercer lugar algunos factores estructurales inherentes a esta plaga creciente del trabajo forzoso moderno en los diferentes sectores económicos, así como los correspondientes métodos de reclutamiento. Se destacarán asimismo los ingentes beneficios: a más de 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales asciende lo que cosechan hoy los explotadores, habitualmente impunes, de esas víctimas del trabajo forzoso.

222. En los demás apartados se examinarán los factores correspondientes a la vertiente de la oferta. Después de detallar algunas causas básicas de la trata, entre ellas la variable social del género y otros tipos de discriminación, el capítulo terminará insistiendo en la necesidad vital de establecer una conexión más sólida entre el cumplimiento efectivo de la ley y la protección de las víctimas, y de mejorar la gestión de la migración como elemento esencial de la prevención de la trata.

Consecuencias para el trabajo forzoso de la migración y de la trata en los países de destino

223. Las conclusiones generales de los estudios mencionados en el recuadro 2.3 pueden resumirse como sigue. En primer lugar, con la salvedad de las personas obligadas a prostituirse o de los miembros de ciertos enclaves étnicos en los talleres de producción en condiciones de explotación extrema, las situaciones

105. Este proyecto se derivó de dos iniciativas distintas. En primer lugar, cuando los Países Bajos presidieron la OSCE en 2003, facilitaron apoyo financiero a la OIT para que realizase investigaciones innovadoras, tanto temáticas como por países. En segundo lugar, el Gobierno alemán pidió a la OIT que precisara el vínculo que media entre el trabajo forzoso y la trata de seres humanos, con miras a la reforma de su Código Penal, que no podía menos que fundamentarse en un sólido análisis empírico.

106. El IPEC ha llevado a cabo diversos estudios para aprehender mejor el fenómeno de la trata de niños con fines de explotación sexual y laboral, aunque su ámbito trasciende los límites del presente informe. Para una información más detallada sobre las actividades del IPEC, véase: *Insoportable para el alma humana – El tráfico de niños y niñas y su erradicación* (Ginebra, 2002).

Recuadro 2.3.
Traza del estudio de la trata con fines de trabajo forzoso

Para comprender mejor la interacción que existe entre la demanda y la oferta en determinados sectores económicos, y el perfil de los trabajadores migrantes más afectados por la explotación del trabajo forzoso, así como el impacto de la política y la legislación vigentes, la OIT llevó a cabo un programa de investigación en varios países a lo largo de dos años. Entre los países de tránsito y de destino figuran Alemania, Francia, Hungría, Japón, Reino Unido, Federación de Rusia y Turquía, y entre los países de emigración, Albania, República de Moldova, Rumania, Tayikistán y Ucrania.

En los estudios referentes a los países de destino se recurrió principalmente a métodos de investigación cualitativa. Cada estudio se basaba en un análisis teórico de los casos conocidos de trata con fines de explotación sexual y laboral. Hubo después un examen de la selección de los sectores económicos en los que deberían centrarse ulteriores investigaciones, por ejemplo sobre la agricultura, la construcción, el servicio doméstico y el cuidado de personas, la producción en condiciones de extrema explotación, los restaurantes y los servicios de comidas, el mundo del espectáculo, etc.

Se pidió a los equipos de investigación de los distintos países que documentaran, en diferentes sectores económicos, los casos de explotación de trabajadores forzados, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones de los propios trabajadores migrantes. Si la víctima está de acuerdo, el investigador ha de efectuar una entrevista semiestructurada (normalmente después de que la víctima se haya zafado del trabajo forzoso). Se manejaron también fuentes secundarias como resoluciones judiciales y estadísticas policiales, así como informes de los sindicatos y los medios de comunicación. En cada país, los investigadores efectuaron entrevistas semiestructuradas con los principales informadores, por ejemplo trabajadores sociales, policías o inspectores del trabajo.

La metodología aplicada en cuatro países de emigración (Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania) constaba de tres partes: a) un mismo cuestionario para 160 emigrantes de regreso en cada uno de ellos, b) entrevistas semiestructuradas con los informadores más interesantes, y c) debates de grupo. El método de muestreo más empleado fue el de interrogación progresiva (por el que se pide a un informador que recomiende a otros informadores para que también se les entreviste), si bien se procedió también a una selección más aleatoria de emigrantes de regreso a su país, por ejemplo, abordándoles directamente en espacios públicos. Se pidió a los equipos de investigación que, en la mayor medida posible, seleccionaran el mismo número de mujeres que de hombres. Además, se recabó información de un número más o menos igual de víctimas de la trata o del trabajo forzoso y se buscó a «migrantes exitosos» para sopesar factores de vulnerabilidad específicos.

El cuestionario versaba sobre los siguientes puntos: características demográficas, situación antes de emigrar, modo de conseguir el puesto de trabajo en el extranjero (contratación) y modo de organizar el viaje al país de destino. Se indagaron además las condiciones de empleo o de explotación en el extranjero, las formas de coacción por empleadores o explotadores, el conocimiento de la ayuda disponible y los medios utilizados para salir de la situación de trabajo forzoso.

Se documentaron en total 300 casos de trabajo forzoso, que se incorporaron a una base de datos. Los temas principales son: el perfil de las víctimas, los mecanismos de reclutamiento, la utilización de documentos de viaje y de permisos de trabajo, los tipos de coacción a los que se ha sometido a las víctimas y las modalidades de salida del trabajo forzoso. Esta labor ha tenido carácter de exploración de un asunto espinoso y se ha recurrido a métodos innovadores para adentrarse en un mundo alejado del público y en el cual, una vez identificadas, es lógico que las víctimas se sientan reacias a dar a conocer su experiencia. Al no haber precedentes reales, la investigación ha tenido también una dimensión de aprendizaje en la propia OIT. Todavía queda, a buen seguro, mucho margen para mejorar la metodología, en colaboración con sociólogos, estadísticos, órganos oficiales, interlocutores sociales, etc.

Fuente: B. Andrees y M. van der Linden: «Designing trafficking research from a labour market perspective: The ILO experience», en *International Migration*, número especial, abril de 2005 (de próxima publicación).

de trabajo forzoso no suelen deberse a una coacción física directa. Los estudios sobre el particular han demostrado que se recurre a formas de coacción más sutiles para rebajar los salarios y conseguir que se haga el trabajo en condiciones precarias o poco seguras. En segundo lugar, aunque puede resultar útil subsumir el trabajo forzoso en el ámbito de aplicación de la legislación y las medidas políticas contra la trata, la realidad es más compleja. Los migrantes entran a

menudo en el país de destino voluntariamente, quizá con la ayuda de amigos y familiares que están instalados ya en él. Pueden ser, no obstante, muy vulnerables a una explotación con características de trabajo forzoso, en particular cuando están en situación irregular y viven con la amenaza constante de una denuncia a las autoridades y, en último término, de expulsión. Por consiguiente, el trabajo forzoso puede ser a veces una consecuencia indirecta de la entrada

clandestina en el país, y no el resultado directo de un reclutamiento basado en el engaño o un subterfugio en el país de origen. En realidad, la distinción práctica entre los trabajadores forzados a consecuencia de la trata o de su introducción clandestina en el país resulta a veces problemática. En tercer lugar, las víctimas se muestran reacias a denunciar las prácticas de trabajo forzoso. Como los dispositivos de protección, sobre todo en el caso de víctimas de una trata con fines de explotación laboral, son todavía muy débiles en casi todos los países, no les tienta cooperar con los órganos que velan por el cumplimiento efectivo de la ley. Se ha situado a menudo el trabajo forzoso en el ámbito del «quehacer étnico», especialmente en los restaurantes y el servicio de limpieza, así como en los pequeños talleres en los que impera una explotación extrema. Es más difícil todavía detectarlos debido a la existencia de unas redes muy bien trabadas que protegen a los infractores.

224. En cuarto lugar, la investigación puso de manifiesto que, aparte de la prostitución, los sectores más propensos al trabajo forzoso son la agricultura y la construcción. Según el estudio relativo a los migrantes de regreso a cuatro países de Europa Oriental y Suroriental, al 23 por ciento de una muestra de 300 víctimas del trabajo forzoso procedentes del sudeste de Europa se las había obligado a dedicarse a la prostitución, un 21 por ciento trabajaba en el ramo de la construcción, y un 13 por ciento en la agricultura. El 43 por ciento restante de las víctimas habían sido sometidas a coacción en sectores como el servicio doméstico y el cuidado de personas, la pequeña industria, los restaurantes y los servicios de comidas, así como, entre otros sectores, el de la elaboración de alimentos. La situación puede no ser idéntica en todas las regiones, pero el trabajo forzoso predomina en los sectores donde existen muchas relaciones laborales informales y largas cadenas de subcontratación.

225. Finalmente, la investigación destacó que la falta de información sobre las ofertas de trabajo en el extranjero y el hecho de que los migrantes dependan de intermediarios privados son poderosos factores coadyuvantes del trabajo forzoso. Los «migrantes exitosos» recurren más a menudo a cauces legales o conexiones sociales dignas de confianza, mientras que la mayoría de las víctimas del trabajo forzoso han caído en las garras de intermediarios desaprensivos que se aprovechan de la ignorancia de los emigrantes even-

tuales. Por sí solo, un acceso restringido a cauces legales de migración ha contribuido al auge del negocio privado del reclutamiento, que raya a veces en la trata de seres humanos.

Datos empíricos sobre la trata con fines de explotación mediante el trabajo forzoso

226. Conviene ser prudentes al interpretar los resultados de la valoración mundial referida a los países de inmigración industrializados. Cuando la legislación no define claramente un delito que se comete sobre todo en la economía sumergida, es muy corriente que no conste en la mayoría de las estadísticas, ni siquiera en los países más adelantados, de ahí que sean pocos, por ejemplo, los Estados Unidos¹⁰⁷ y los Países Bajos¹⁰⁸, los que han publicado su propia valoración del número de personas sometidas a la trata en su país.

227. Prescindiendo de las cifras, resulta claramente necesario conocer mejor las formas y manifestaciones de trabajo forzoso hoy en día en los grandes países de destino. ¿Quiénes son las principales víctimas? ¿En qué sectores de la economía surgen esencialmente los problemas, y a qué tipo de coacción se recurre? ¿Hasta qué punto cabe achacar los problemas a las tendencias del consumo o de la producción, a la legislación laboral, a los métodos de contratación de mano de obra, a la política de inmigración o a otras causas matrices de la pobreza y la discriminación?

228. En el estudio realizado en Alemania se presentan 42 casos de trabajo forzoso¹⁰⁹, como la prostitución forzosa, la explotación económica forzosa del servicio doméstico, los trabajos estacionales en la agricultura, la construcción, los servicios de comidas, los parques de atracciones y la industria cárnica. Las víctimas procedían de una amplia gama de países africanos, asiáticos, europeos y latinoamericanos. La mayoría venía de Europa Oriental y Central, con una gran proporción de trabajadores estacionales polacos. En general, del estudio se desprende que son pocos los casos graves de explotación, pero que hay un número cada vez mayor de formas de coacción que no entrañan una violencia física manifiesta. Según el informe de la Oficina de la Policía Judicial Federal, de 2003, más de la mitad de las 827 víctimas registradas sometidas a la prostitución habían sido víctimas de violencia física. A muchas de ellas se las engañó y coaccionó ya durante su reclutamiento¹¹⁰. La violencia era la excepción en las demás actividades económicas,

107. En su informe titulado *Trafficking in Persons Report*, de junio de 2004, el Departamento de Estado de los Estados Unidos estimó que cada año había en el país entre 14.500 y 17.500 víctimas de la trata.

108. El Relator Nacional sobre la Trata de Personas cifra en 1.602 el número de personas sometidas a una explotación sexual comercial entre 1995 y 2001. A.G. Korvinus et al.: *Trafficking in human beings: Supplementary figures*, segundo informe del Relator Nacional de los Países Bajos (La Haya, Oficina NRM, 2003), pág. 4.

109. N. Cyrus: *Human trafficking for sexual and labour exploitation in Germany*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (documento inédito, 2004). El estudio se basó en entrevistas personales (siete de un total de 42) y en información secundaria (elementos que prestan servicios, conversaciones telefónicas, resoluciones judiciales, o en medios de comunicación).

110. Bundeskriminalamt (BKA): *Lagebild Menschenhandel 2003* (Oficina de la Policía Judicial Federal: Informe sobre la trata de seres humanos, 2003). En 2003 el número total de víctimas ascendió a 1.235, 1.108 de las cuales eran extranjeros.

pero había cierto grado de violencia en nueve de los 42 casos presentados en el informe de la OIT, cuatro de los cuales implicaban una explotación sexual. En nueve de los casos documentados los empleadores recurrieron a una sanción o a amenazas contra trabajadores inmigrados, ya sea mediante un despido arbitrario o bien denunciándolos a las autoridades, con miras a imponer un trabajo mal pagado.

229. Un ejemplo moderno de mano de obra forzosa en Alemania es el de un solicitante de asilo africano que figuraba entre los 19 inmigrados en situación irregular contratados en 2003 por conducto de una cadena de subcontratistas en un lugar de trabajo y que no percibieron nunca el salario convenido. Después de pedir el pago una y otra vez, le pegaron e hirieron gravemente. Denunció el caso a la policía, pero retiró más tarde su queja por miedo a ser expulsado. En este caso, la presión pública sobre el contratista principal trajo consigo finalmente el pago de salarios a los inmigrados afectados, pero ese mismo contratista privó más tarde a otro grupo de inmigrados en situación irregular de un salario justo¹¹¹.

230. El estudio efectuado en la Federación de Rusia¹¹², el primero de su género en el país, se propuso expresamente evaluar el grado de coacción que soportan en diferentes sectores los trabajadores inmigrados en situación irregular. Basándose en casi 450 entrevistas con trabajadores inmigrados en distintas partes del país y en siete grandes sectores económicos¹¹³, estableció una distinción básica entre los casos de trabajo forzoso que reunían todos los elementos esenciales de la coacción y aquellos otros de menos intensa coacción, pero que obligaban a los trabajadores a irse o a cambiar de empleo. En estos últimos, los elementos identificados de trabajo forzoso fueron los siguientes: coacción en forma del impago de horas extraordinarias; funciones adicionales; trabajo sin remuneración (por ejemplo para el reembolso de la deuda); trabajo en condiciones incompatibles con el concepto de trabajo decente; y vida y trabajo con una restricción de los movimientos y limitación de la libertad, así como de las oportunidades de tratamiento médico.

231. Del estudio realizado en la Federación de Rusia se desprende esencialmente que la coacción es indisoluble de la experiencia laboral de muchos migrantes, y no la secuela de una estrategia deliberada de trata o de reclutamiento engañoso. Las víctimas suelen emigrar voluntariamente. «El círculo del engaño» se cierra más tarde en el lugar de destino¹¹⁴. En un primer momento se confiscan los documentos y no se paga el salario. Después se somete a las víctimas a diversas formas de coacción, a la restricción de movimientos y a malos tratos físicos. El empleador se queda con el pasaporte en más de una quinta parte de los casos. Además, el 18 por ciento de las víctimas en Moscú, el 15 por ciento en la región de Stavropol y un 7 por ciento en Omsk manifestaron también que trabajaban en condiciones de servidumbre por deudas (la deuda solía suponer una suma muy superior al salario de un mes). Aproximadamente el 16 por ciento de los inmigrados interrogados en Moscú (mucho menos, sin embargo, en otros sitios) afirmaron que se les amenazaba con un castigo si abandonaban a su empleador actual.

232. La corrupción y el crimen organizado contribuyen también a perpetuar la vulnerabilidad de los trabajadores inmigrados en situación irregular. En una encuesta de la OIT relativa a 101 trabajadores inmigrados tayikos del ramo ruso de la construcción, todas las personas interrogadas afirmaron que los órganos encargados de velar por el cumplimiento de la legislación les habían sometido a presiones. A los trabajadores extranjeros no registrados o sin permiso de residencia se les amenaza siempre con la expulsión. Esto ha engendrado una delincuencia organizada que chantajea y acosa a esos trabajadores para sacarles dinero. Además, más de mil compañías de Moscú ofrecen permisos temporales, habitualmente falsos, con lo que esos inmigrados son una presa fácil para unos funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la legislación corruptos. En violación de las normas que rigen el permiso de residencia, la policía obliga al inmigrado a entregar su pasaporte, que solamente puede recuperar pagando una suma de dinero. Si no lo hace, se da el pasaporte

111. Cyrus, *op. cit.* El contratista se escudaba en el hecho de que estaba consiguiendo su registro legal, lo cual sirve a menudo de pretexto para emprender actividades condenables de explotación de la mano de obra.

112. E. Tyuryukanova: *Forced labour in the Russian Federation today* (OIT, Moscú, y SAP-FL, documento inédito). En el proyecto se seleccionaron, por razones muy concretas, tres regiones específicas. Se escogió el centro de Rusia, esto es, Moscú y su región, por ser el mayor polo de acogida de migrantes de países de la CEI o ajenos a ella. Se optó por la región de Stavropol y una parte de la Krasnodar, en el sur de la Rusia europea, por su vigorosa política de lucha contra la inmigración. La tercera zona seleccionada fue la ciudad de Omsk y ciertas provincias autónomas del Transural, por su gran experiencia y conocimiento de los problemas propios de la trata.

113. El estudio se centró en los sectores de la construcción, la pequeña industria (panaderías y talleres de trabajo entre horas, por ejemplo), el comercio y trabajo en los mercados, los servicios personales (servicio doméstico y cuidado de personas), servicios varios y mundo del espectáculo, prostitución y «actividades ilícitas». Se eligieron esos sectores por constar que en ellos trabajaba una fuerte proporción de trabajadores inmigrados. Se interrogó a un total de 158 inmigrados en Moscú, a 144 en la región de Stavropol y a 140 en Omsk. Se procedió luego a una serie de entrevistas detenidas con una muestra de diez personas elegidas en cada una de las regiones seleccionadas para ilustrar algún elemento o forma característica de explotación laboral o de trabajo forzoso.

114. El 15 por ciento de los que tenían algún conocimiento previo de su futuro empleo en la Federación de Rusia declararon que se les había engañado; un 39 por ciento, que las promesas que les había hecho se habían «cumplido sólo en parte», y dos tercios dijeron que las condiciones de trabajo no eran las que habían esperado. Sin embargo, un 63 por ciento aceptó que no habían sido engañados cuando preparaban su viaje, y un 74 por ciento, que no habían sido objeto de coacción, amenazas o presiones mientras organizaban su colocación.

a un intermediario, el cual obliga entonces al trabajador a pagar por su regreso ¹¹⁵.

233. En Francia el estudio se centró especialmente en el reclutamiento, el transporte, las condiciones de vida y de trabajo de inmigrantes chinos clandestinos ¹¹⁶. Ha habido mucho sensacionalismo a propósito de las «sierpes» (traficantes y comerciantes clandestinos de seres humanos) que intervienen en la delincuencia organizada china, pero son pocos los estudios rigurosos de la mecánica de la trata y la introducción de personas por obra de los chinos. En países como Francia e Italia, entre otros, ha aumentado espectacularmente la migración irregular de chinos desde hace veinte años. En algunos casos pueden mezclarse con la población activa nacional, pero buena parte de la inmigración china permanece al margen de los mercados nacionales de trabajo, y se mueve en unos enclaves étnicos en los que es difícil penetrar. Es igualmente posible que los inmigrados no se molesten en aprender la lengua del país y desconozcan la legislación o la ayuda a su disposición, por lo que han de trabajar muy largas horas en condiciones muy duras sin posibilidad alguna de reparación.

234. Aunque el fuerte endeudamiento es el factor clave que explica la grave explotación de la mayoría de los migrantes chinos, las modalidades de endeudamiento y reembolso son de por sí muy complejas. Muchos migrantes chinos se van de su país con la ayuda de un amigo o un pariente, que establece el contacto inicial con el agente o el traficante y adelanta el dinero. En el contrabando de mano de obra y la trata pueden intervenir diferentes agentes llamados «sierpes», que en ciertos casos pueden adelantar también dinero a los migrantes. A veces se aumenta la suma durante el viaje, y puede ocurrir que se les detenga antes de que termine si no han pagado la deuda. En el lugar de destino son frecuentes las 15 horas de trabajo diarias, así como la coacción física. Son, no obstante, muy complejos los vínculos de las sierpes, en China o fuera de ella, con los empleadores en los enclaves étnicos chinos. A ciertos migrantes los detienen físicamente después de la llegada hasta que su familia paga en China una parte por lo menos de la deuda. En otras ocasiones, el migrante insolvente trabaja para un empleador, que entrega directamente el salario al traficante para costear los gastos de viaje. Pero no es posible generalizar en lo tocante a los vínculos for-

males entre los traficantes y contrabandistas de mano de obra y los empleadores del enclave, porque es muy posible que ciertos empleadores chinos aprovechen simplemente la vulnerabilidad de sus compatriotas.

235. La explotación de los migrantes chinos suele estar estrechamente ligada a unos métodos de reclutamiento clandestinos. No obstante, como es cada vez mayor el número de chinos que buscan trabajo en el extranjero, se teme que quienes emigran por cauces legales padezcan también una forma de coacción, lo cual preocupa cada vez más en Israel, por ejemplo. La importación masiva de trabajadores chinos empezó a fines del decenio de 1990, en periodo de escasez de mano de obra en el sector de la construcción, floreciente a la sazón. Tanto las agencias de contratación chinas como las israelíes cobraron en total varios miles de dólares por cada trabajador contratado. A los trabajadores chinos se les dieron entonces permisos de trabajo de duración determinada, vinculados a empleadores específicos. Se han registrado varias quejas contra prácticas de contratación y empleo como la retención de parte del salario y de documentos de identidad ¹¹⁷.

236. En tales casos, la solución debe consistir siempre en un cumplimiento más cabal de la legislación, con base en una estructura jurídica clara. Sin embargo, es quimérico pensar que sólo con velar por el efectivo cumplimiento de la ley en el caso de un número limitado de empleadores que se aprovechan de la explotación de mano de obra se vayan a zanjar unos problemas que pueden tener profundas raíces en el entramado social y económico de esos países. Ciertos factores incitan hoy a los productores a reducir lo más posible los costos, en particular a expensas de su personal.

Los migrantes y el trabajo doméstico forzoso

237. Aunque rara vez se reconoce que el trabajo doméstico es productivo, se dedican a él muchos trabajadores inmigrados, principalmente de sexo femenino. La OIT ha documentado las condiciones de trabajo, a menudo abusivas y no protegidas, del servicio doméstico en toda una serie de países de inmigración, en particular en los Estados árabes, Asia y Europa Occidental ¹¹⁸. En 2004 la OIT publicó un análisis mundial del trabajo doméstico infantil, incluidas

115. OIT: *The social status of workers from Tajikistan in the construction industry in Russia* (documento inédito).

116. Gao Yun y V. Poisson: *Le trafic et l'exploitation des immigrants chinois en France* (OIT, SAP-FL, documento inédito, 2004). El estudio se basó en 59 entrevistas semiestructuradas y diez estudios casuísticos detallados, con inclusión de ocho migrantes clandestinos de nacionalidad china (en ciertos casos con sus respectivas familias) y un representante de asuntos étnicos chinos.

117. Al igual que en otros países, existe aquí un enclave en el que los trabajadores eventuales esperan a que se les contrate. Ese enclave se conoce con el nombre de «mercado de esclavos», y se sitúa en el cruce de las calles Jabontinsky y Aaronowitz de Tel Aviv.

118. S. Esim y M. Smith (directores de la publicación): *Gender and migration in Arab States: The case of domestic workers* (Beirut, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, junio de 2004); S. al-Najjar: *Women migrant domestic workers in Bahrain*, International Migration Papers No. 47 (Ginebra, OIT, 2002); R. Jureidini: *Women migrant domestic workers in Lebanon*, International Migration Papers No. 48 (Ginebra, OIT, 2002); OIT: *Domestic work in Asia: Vulnerability to forced labour and trafficking*, documento de trabajo de DECLARATION (de próxima publicación); N. J. Sayres: *An analysis of the situation of Filipino domestic workers* (Manila, Oficina Subregional de la OIT, documento inédito, junio de 2004). Véase también A. Blackett: *Making domestic work visible: The case for specific regulation* (Ginebra, OIT, 1998).

sus formas de mayor explotación¹¹⁹. Los trabajadores domésticos son especialmente vulnerables al trabajo forzoso, porque su trabajo no está protegido y porque existe una relación sumamente personalizada entre el trabajador y el empleador. El trabajo doméstico puede hacerse en el hogar y no se le suelen aplicar las normas que rigen el mercado de trabajo. Aunque debe haber una inspección del trabajo en todas las situaciones laborales, en la práctica el hogar queda al margen de la acción de los inspectores del trabajo. Según un estudio de la legislación de 65 países a cargo de la OIT, solamente en 19 de ellos había leyes o normas específicas referentes al trabajo doméstico¹²⁰. Esas leyes suelen ofrecer una protección menor a los trabajadores domésticos que a otras categorías de trabajadores. No ha habido hasta la fecha demasiadas condenas de empleadores o intermediarios desaprensivos implicados en la trata de trabajadores domésticos.

238. Las trabajadoras domésticas migrantes se hallan en una situación particularmente precaria dada la inseguridad de su condición legal. En determinados países de Oriente Medio han sido objeto de castigos graves, como la lapidación y el apaleamiento. También se las ha encarcelado y condenado al término de procesos sumarios. Muchas trabajadoras inmigradas – de Sri Lanka, Filipinas e Indonesia, por ejemplo – han muerto en circunstancias poco claras. Se restringe, por otra parte, su libertad de movimientos y se las aísla. En Hong Kong, China, y Singapur ha habido desde 2000 varios casos de malos tratos de trabajadoras domésticas inmigradas por parte de sus empleadores, uno de los cuales, por lo menos, fue procesado por homicidio.

239. El servicio doméstico es también un señuelo para incitar a las mujeres a trabajar en el extranjero, ocultándoles el carácter verdadero de su trabajo. La OIT ha documentado múltiples casos de mujeres que dejaron su país convencidas de que iban a ser empleadas como trabajadoras domésticas, pero a las que se sometió luego a una explotación sexual. En otros casos, la trata de trabajadoras domésticas reviste la forma de un matrimonio servil o una colocación «au pair», que en principio debiera haber perseguido fines de intercambio cultural. En el caso de una joven rumana «au pair» de 21 años, que se suicidó en Alemania en 2003 porque la maltrataban cruelmente, se condenó a su empleador a una pena de prisión. La habían contratado por conducto de una agencia rumana de contratación «au pair» por Internet¹²¹.

240. Para muchas mujeres, el trabajo doméstico es a menudo el único modo, regular o irregular, de

encontrar un empleo en el extranjero y de librarse de la pobreza en su país. Las mujeres de la República de Moldova, por ejemplo, han emigrado en masa a Turquía para trabajar en el servicio doméstico o cuidar a personas. Muchas de ellas aportan con ello ingresos a su familia, pero las hay también que caen en las garras de reclutadores y empleadores desalmados que las engañan, se quedan con sus documentos de identidad y restringen su libertad de movimientos. Consta que algunas son víctimas de acoso sexual o de amenazas de violencia física¹²². En 2003, el Gobierno turco reconoció la existencia de una demanda de trabajadores extranjeros, incluyendo por primera vez al personal del servicio doméstico, y creó permisos de trabajo desvinculados de empleador o «patrocinador» alguno, como ocurre en muchos países árabes.

241. Hay también casos de engaño y explotación del personal del servicio doméstico durante la fase de reclutamiento. El sistema actual de contratación entre muchos países del sudeste asiático y los de Oriente Medio está ahora ya más formalizado, pero sigue habiendo subterfugios que lo convierten en una forma de trata. Suele haber contratos escritos entre la agencia de reclutamiento y el empleador, y en algunos de ellos se establecen sanciones a las trabajadoras que abandonen prematuramente su empleo, lo cual puede obligarlas a permanecer en una situación de explotación. Además, esas agencias intervienen muchas veces en la formación antes de la emigración de trabajadoras domésticas, durante la cual abundan los abusos.

242. La actitud de los empleadores exagera asimismo la vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas. Los empleadores prefieren a trabajadoras domésticas migrantes porque son menos exigentes y más flexibles en lo que atañe a las horas de trabajo.

243. La sindicación de las trabajadoras domésticas está erizada de obstáculos. En algunos países la legislación niega que tengan derecho a sindicarse. Por otra parte, los sindicatos tropiezan con dificultades para llegar hasta las trabajadoras domésticas¹²³. En primer lugar, porque la relación entre el empleador y la empleada está diametralmente opuesta a la norma general, ya que suele haber una sola empleada para varios empleadores. En segundo lugar, las horas de trabajo varían de una situación a otra, y muchas empleadas del hogar no tienen un día libre por semana en el que sea posible organizar reuniones. En tercer lugar, las que más apoyo necesitan no pueden salir en muchos casos de casa y deben recurrir a medios clandestinos de comunicación con el mundo exterior.

119. OIT: *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo intervenir* (Ginebra, 2004).

120. J.-M. Ramírez-Machado: *Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 7 (Ginebra, OIT, 2003).

121. Cyrus, *op. cit.*

122. A. İçduygu y S. Köser Akçapar: *The labour dimensions of irregular migration and human trafficking in Turkey* (documento inédito, 2004).

123. OIT: *Su voz en el trabajo*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, 2000, pág. 34, párrafo 76.

La trata y la explotación sexual forzosa

244. Muchas víctimas de la explotación sexual forzosa han caído en la trampa de semejante trato abusivo después de firmar un contrato para realizar distintas actividades económicas. En algunos países es muy corriente que las migrantes soliciten un «visado para espectáculos». Estos visados son desde hace varios años blanco de muchas críticas porque sirven de cobertura legal a la trata de mujeres con fines de explotación sexual. En el Japón y Australia, por ejemplo, muchas que entran en el país legalmente con uno de esos visados con perspectiva de bailar en discotecas se ven luego obligadas a prestar servicios sexuales. Otro método habitual de reclutamiento con fines de explotación sexual es la publicación de anuncios en los que los traficantes fingen ser amigos o parientes, o bien agencias matrimoniales.

245. La discriminación basada en el sexo, la edad y la raza, así como el aislamiento del trabajo en hoteles, casas particulares o burdeles circunscritos a ciertos barrios son factores importantes que contribuyen a la explotación sexual de las mujeres. En la vertiente de la demanda, según una encuesta relativa a 185 clientes de prostitutas en Italia, Japón y Suecia, la demanda de prostitutas migrantes y explotadas por un proxeneta se ciñe a una pauta muy compleja. Se considera que ciertos grupos de prostitutas inmigradas trabajan en el nivel más bajo del mercado del sexo y que las prostitutas autóctonas son más caras. A la pregunta de cuál sería su reacción ante una prostituta explotada por un proxeneta, solamente la mitad de las personas interrogadas contestaron que denunciaría el caso a la policía. Otros reconocieron sin ambages su preferencia por las prostitutas jóvenes con proxeneta, por estimar que son más dóciles¹²⁴.

246. Desde hace unos años el negocio de la prostitución ha cobrado dimensión mundial y se ha diversificado. Ciertos adelantos tecnológicos como Internet, así como la proliferación del turismo, las agencias que ofrecen el servicio de acompañantes femeninas y los medios de comunicación que difunden publicidad sobre los servicios sexuales han fomentado una demanda del sexo comercial, hoy en auge. Ciertas regiones del mundo, por ejemplo, el sudeste de Europa, son hoy un centro neurálgico para la trata de mujeres a raíz de la guerra y de un acusado declive económico. Abundan los casos de violencia extrema, secuestros, privación de comida y encierro de las víctimas. No obstante, según unos informes recientes los traficantes han adaptado su estrategia a una aplicación más estricta de la legislación, recu-

riendo a formas más sutiles de acción difíciles de descubrir¹²⁵.

247. En Asia, las disparidades económicas en la sub-región del Gran Mekong fomentan la trata de mujeres y niños procedentes de Myanmar, República Democrática Popular Lao y Camboya a Tailandia. Se ha trasladado forzosamente a Camboya a mujeres y niños vietnamitas para su explotación sexual, y a China con fines de matrimonio y servicio doméstico¹²⁶. Los principales países de destino para la trata con fines de prostitución forzosa a partir de Filipinas e Indonesia son Australia, República de Corea, Japón, Hong Kong, China, y Taiwán, China.

248. El Japón es un país de destino importante para víctimas de la trata con fines de explotación sexual, procedentes del mundo entero¹²⁷, en su mayoría países del sudeste asiático, América Latina y, últimamente, también de Europa Oriental. Existe una prostitución en forma de «actividades sexuales restringidas» que, pese a ser ilegal, se practica. El mundo de la prostitución está controlado por una mafia muy bien organizada, y es además el centro de la trata de seres humanos. Los estudios de la OIT han contribuido a dar a conocer mejor los dispositivos de reclutamiento y la coacción consistentes en que las víctimas contestan a menudo a unas ofertas de trabajo aparentemente legales, hasta que descubren la verdadera índole de las mismas. El Japón ha adoptado últimamente una serie de medidas encaminadas a acabar con ese tipo de explotación, mediante un cumplimiento riguroso de las normas sobre la concesión de visados para artistas, una ayuda financiera a las víctimas para que puedan regresar a su patria y una cooperación más estrecha con los países de emigración.

Sectores económicos, sistemas de reclutamiento y beneficios obtenidos

Sectores económicos

249. Cabe lamentar la ausencia de estudios rigurosos sobre la trata de seres humanos desde el punto de vista de la demanda, con indicación de los sectores económicos afectados y detalles de los beneficios obtenidos. La escasez de mano de obra en determinadas zonas o sectores de los países de destino es un factor obvio que explica el auge de la migración irregular. También existen otros factores poderosos, como es la existencia de una economía informal no declarada, que permite a los migrantes encontrar trabajo con facilidad. Otra explicación puede ser la inestabilidad de

124. B. Anderson y J. O'Connell Davidson: *Is trafficking in human beings demand driven? A multi-country pilot study*, OIM, Migrations Research Series No. 15 (Ginebra, OIM, 2003).

125. Counter-Trafficking Regional Clearing Point: *First Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe* (Viena, Stability Pact for South Eastern Europe Task Force on Trafficking in Human Beings (SPTF), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Comisión Católica Internacional de Migración (ICMC), 2003).

126. OIT-IPEC Factsheet on the Mekong Sub-regional Project to combat trafficking in children and women, en <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/index.htm>.

127. La OIM cifra en 150.000 el número de prostitutas extranjeras. Véase *Trafficking in Migrants: Quarterly Bulletin*, núm. 15, junio de 1997.

los tipos de trabajo que se les ofrecen. Influye también la tendencia a la subcontratación, con unas cadenas complejas y a menudo no reglamentadas. La subcontratación permite disponer de una mano de obra barata y flexible sin necesidad de recurrir a prácticas de empleo irregulares¹²⁸.

250. En su mayor parte, el trabajo forzoso derivado de la trata afecta a personas que trabajan al margen de la economía formal, en una situación de empleo irregular o migratoria. Los sectores que se mencionan más a menudo son la agricultura o la horticultura, el ramo de la construcción, la industria textil y de las prendas de vestir en condiciones de «explotación extrema», los servicios de comidas y los restaurantes, el trabajo doméstico, el mundo del espectáculo y, por supuesto, la prostitución. Ahora bien, las investigaciones sucesivas confirman que las prácticas coercitivas de reclutamiento y empleo pueden afectar a los trabajadores migrantes en sectores económicos muy importantes, como la elaboración de alimentos, la asistencia sanitaria y los servicios contratados de limpieza, sobre todo en el sector privado, pero también en el público, como es el caso de los servicios de asistencia sanitaria.

251. Gran parte de la producción agrícola ha dependido siempre de una mano de obra estacional en el momento de la recolección. Hay desde siempre un problema de viviendas deficientes y de número excesivo de horas de trabajo. El grueso de la mano de obra estacional está hoy integrado por migrantes, algunos de los cuales se hallan en situación irregular, mientras otros trabajan con arreglo a unos planes de trabajo estacional negociados entre el gobierno y los empleadores. Las cadenas complejas de contratación y subcontratación son asimismo una característica destacada, por ejemplo en los sectores hortícola y de elaboración de alimentos. Como los gustos de los consumidores cambian, los minoristas necesitan mayor suministro de un gran número de productos a lo largo de todo el año, lo cual ha influido indudablemente en la evolución del mercado de trabajo. Puede ser necesario convocar a grupos de trabajadores con escasa antelación para que trabajen intensivamente durante períodos muy breves, y como la competencia en materia de costos es cada vez más ruda hay un peligro real de que las compañías poco escrupulosas, situadas en el extremo inferior de la cadena de suministro, recurran al trabajo forzoso.

252. Una característica del trabajo forzoso en la agricultura es que en el nivel superior de esas cadenas de contratación puede haber grandes compañías de producción y de venta al por menor. En los Estados Unidos, algunos de los contratistas de mano de obra agrícola acusados de recurrir a la coacción han proporcionado trabajadores a algunos de los principales productores de cítricos del país. En el Reino Unido

se sospecha que grandes supermercados están desprestigiados por supuestos vínculos con cuadrilleros desaprensivos, por lo cual ciertos grupos de empleadores han decidido abordar este problema mediante una reglamentación, o bien con planes de trabajo estacional, para satisfacer la demanda de mano de obra agrícola temporal. Los propios planes especiales han sido blanco de crítica, por estimarse que los solicitantes tienen que pagar su acceso a tales planes o bien porque los trabajadores pueden ser cedidos ilegalmente a otros por la compañía a la cual habían sido inicialmente destinados. No obstante, normalmente los planes permiten vigilar las condiciones de trabajo, estableciendo con ello cierto grado de protección contra el trabajo forzoso.

253. También el ramo de la construcción tiene características que fomentan la demanda de una mano de obra barata y flexible. Las grandes empresas son hoy conglomerados internacionales, o bien han reducido su plantilla gracias a la subcontratación. Así pues, la industria tiende hoy a organizarse en torno a empresas pequeñas y medianas que subcontratan por conducto de una cadena de múltiples unidades. También pueden llevar a cabo grandes proyectos unas compañías con sede en el extranjero, cuyas prácticas de empleo se ciñan a las condiciones imperantes en el país de origen, mientras que los contratistas de mano de obra contribuyen cada vez más a la cesión de mano de obra de breve duración a las compañías. No es posible reubicar las obras de construcción, por lo que en este sector se produce el famoso vaivén entre la prosperidad y la depresión. Entraña asimismo un trabajo arduo y potencialmente peligroso, por lo cual al pequeño empresario puede interesarle mucho reducir los gastos en concepto de seguridad y salud en el trabajo.

254. Una característica del ramo de la construcción en Europa y en otras regiones del mundo es que el trabajo forzoso puede darse tanto en sistemas de contratación informales y clandestinos como en contratos legalmente aprobados con fines de colocación internacional de la mano de obra. El desmoronamiento de las economías socialistas de Europa Oriental y Central ha aumentado sensiblemente el acervo de mano de obra barata y flexible. Los trabajadores migrantes se trasladan de Ucrania a Portugal, de Polonia a Alemania, o de Rumania a Israel, ya sea en situación irregular o regular. En algunos casos, unos trabajadores contratados internacionalmente se encuentran posiblemente en una situación de trabajo forzoso cuando están atados a un empleador sin tener derecho a abandonarlo, o cuando se recorta ilícitamente su salario. Los sindicatos y otros interesados han pedido que se legisle al respecto, a fin de que todos los trabajadores del ramo de la construcción estén amparados por una reglamentación del trabajo en el país de destino.

128. Para un análisis de esta temática, referido a Europa, véase G. van Liemt: *Human trafficking in Europe: An economic perspective*, OIT, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, documento de trabajo núm. 31, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004).

255. La situación es diferente en la industria textil y de las prendas de vestir, de fácil reubicación. En los países industrializados ha incidido gravemente en la competencia mundial de los últimos años, lo cual ha supuesto a su vez un cambio fundamental de las modalidades de empleo. Desde mediados del decenio de los años noventa Europa, por ejemplo, no ha dejado de perder terreno frente a Asia en cuanto exportadora mundial de textiles. Muchas empresas se trasladaron a otros países y las supervivientes debieron recurrir a métodos de producción muy flexibles, en los que la clave de la competencia son unos costes laborales bajos y una adaptación rápida a la demanda de los consumidores. El sector fomenta la aparición de «segmentos étnicos», en los cuales los inmigrantes pueden abrir empresas clandestinas con sus propias reglas de funcionamiento, al margen de la reglamentación nacional, y con tenues conexiones con la economía formal.

256. Es ciertamente muy preocupante que las prácticas laborales coactivas contra los migrantes contagien a las grandes empresas e incluso al sector público. Hay suficiente constancia de que a los trabajadores migrantes se les recluta en sus países de origen asegurándoles que van a tener un salario fijo y un puesto de trabajo concreto en el país de destino, aunque a su llegada reciben un contrato que estipula condiciones totalmente diferentes. En esas circunstancias, el personal sanitario y otros trabajadores se endeudan durante el proceso de reclutamiento y el transporte, con videoentrevistas, la obtención de visado, billete de avión, etc. Puede ocurrir que, al llegar, se les aloje en locales preseleccionados con un coste superior al promedio. Cuando el salario es más bajo de lo previsto, pueden caer en una situación idéntica o parecida cuando menos a la de servidumbre por deudas, en el sentido jurídico de la expresión. A veces una misma agencia privada actúa a un tiempo de prestamista con intereses muy altos, de agencia de viajes, o incluso de agente inmobiliario en el país de destino. Quizás estas prácticas dudosas que utilizan las agencias sean perfectamente legales, pero al rayar en la delincuencia y la trata, pueden acentuar la aparición de nuevas formas de trabajo forzoso, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados.

Sistemas de reclutamiento en los países de origen y en los de destino

257. Los intermediarios desempeñan un destacado papel en ambos extremos del ciclo de la trata. Las más de las veces, las víctimas del trabajo forzoso recurren a intermediarios poco fiables, para que les ayuden a organizar el viaje y la colocación. En el gráfico 2.2 se establece una comparación entre los medios utilizados por las víctimas del trabajo forzoso y los migrantes exitosos para hallar empleo en el extranjero.

Según el estudio sobre los migrantes que regresan a Europa Oriental y Sudoriental, mientras las víctimas del trabajo forzoso y los migrantes exitosos obtenían trabajo en el extranjero gracias a relaciones sociales (38 y 42 por ciento, respectivamente), la proporción de víctimas del trabajo forzoso que hallaron trabajo por conducto de intermediarios (un 35 por ciento) fue mayor que la de migrantes exitosos que obraron por esa vía (un 10 por ciento). Las redes de la trata para la industria del sexo no actúan exactamente igual que las agencias que reclutan a migrantes para su explotación laboral, las cuales suelen ser menos complejas que las organizaciones de delincuentes que dominan el comercio del sexo. La trata de mano de obra se encubre a menudo con apariencias legales, verbigracia por conducto de agencias privadas de contratación, en forma de un trabajo contractual o incluso al amparo de planes de trabajo estacional.

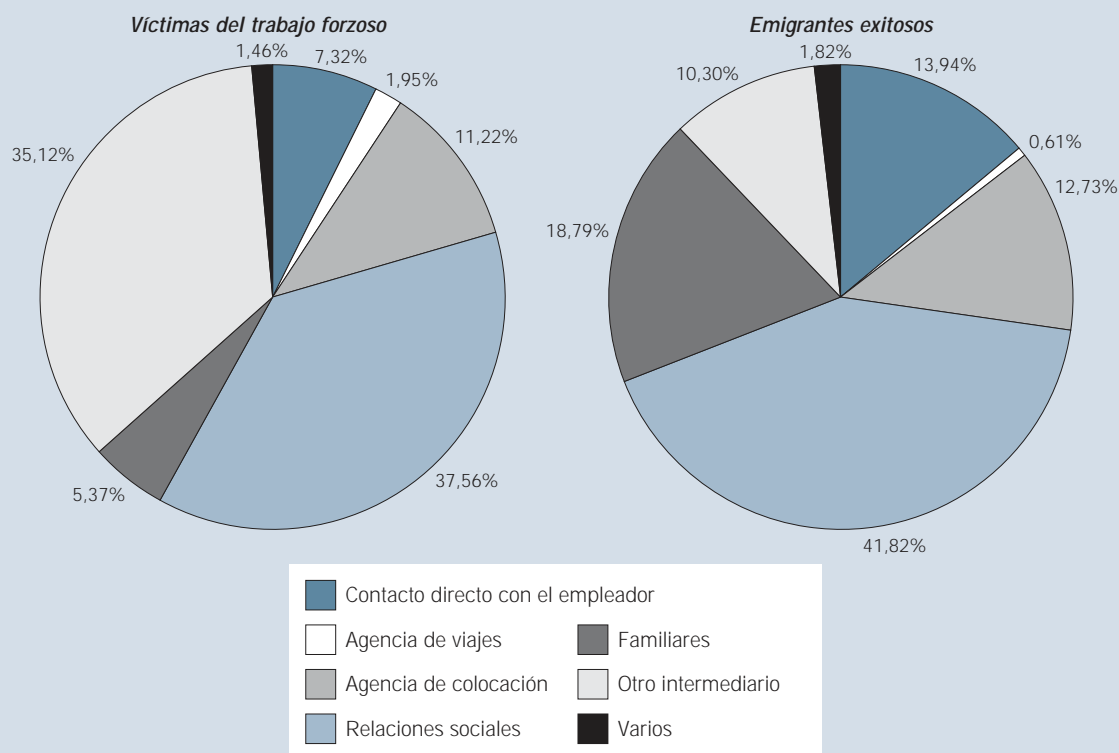
258. La contratación para el empleo en el extranjero debe considerarse como una actividad legítima, aunque en el peor de los casos, cuando no hay controles legales ni administrativos, puede encubrir actividades de trata. Si la vigilancia no es rigurosa y no hay reglamentación, es posible que las agencias opten por hacer rápidamente beneficios cobrando a los trabajadores migrantes sumas excesivas, ocultándoles la índole real de su trabajo, no informándoles de sus derechos y dándoles documentos falsos. Semejantes agencias pueden funcionar con varias tapaderas, siendo las más frecuentes las de agencias de viaje, de modelos y artistas, o de agencias matrimoniales.

259. Un ejemplo del modo en que ciertas agencias de contratación pueden acabar siendo parte integrante del *modus operandi* de los traficantes es el «sistema de jefes de cuadrillas» del Reino Unido antes mencionado. Estos jefes de cuadrillas son grandes proveedores de mano de obra ocasional en la agricultura y la horticultura británicas. Actúan también como tales algunas agencias privadas de empleo, si bien no siempre está clara la distinción. Se estima que hay unos 600 en el Reino Unido. La Comisión de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales de la Cámara de los Comunes ha señalado varios incidentes, en los cuales unos jefes de cuadrillas habían vulnerado gravemente los derechos de sus trabajadores contratados¹²⁹. Se les cobran en efecto sumas exorbitantes por el viaje, el visado y el alojamiento, y se recurre también a la práctica denominada de «sustitución de contratos» antes descrita.

260. El siguiente ejemplo ilustra cómo funciona la servidumbre por deudas mediante agentes de reclutamiento. Un hatajo de maleantes importó en 2002 y 2003 a trabajadores de Europa Oriental para un trabajo fabril ilegal. Se les prometió un permiso de trabajo, pero se les entregaron pasaportes falsos. Los trabajadores intentaron pues sustraerse a esta situación pero se les obligó mediante amenaza a seguir

129. Comisión de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales: *Gangmasters*, op. cit.

Gráfico 2.2. Modo de encontrar empleo en el extranjero (muestra de 644 emigrantes de regreso, en el caso de Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania)



Fuente: SAP-FL.

adelante. A su llegada, se les comunicaron las condiciones que les esperaban: tendrían que trabajar los siete días de la semana y reembolsar los gastos de viaje al Reino Unido, así como las comidas y el alojamiento correspondientes a su estancia en el país. Después de reembolsar sus deudas tendrían que trabajar un año por lo menos sin retribución o, en el mejor de los casos, a cambio de unas pocas libras semanales como «dinero de bolsillo». Los salarios se ingresaban en la cuenta corriente de uno de los delincuentes. A los trabajadores se les vigilaba muy de cerca, pasaban de una casa a otra y vivían aislados. Cuando incumplían las condiciones estipuladas, por ejemplo, si no iban a trabajar por enfermedad, aumentaba su deuda o se reducía la cuantía de su «dinero de bolsillo». Se les mantenía bajo control con palizas y amenazas de agresión no sólo contra ellos, sino también contra sus familiares que seguían viviendo en su país.

261. En Etiopía, agentes ilegales recurren al engaño al contratar a las trabajadoras migrantes en

los países de destino del Oriente Medio, a las cuales hacen promesas falsas. Los estudios disponibles confirman que se abusa de ellas exactamente igual que de cualesquiera otros trabajadores sometidos a la trata y a la explotación en el resto del mundo¹³⁰, incluido mediante el trabajo forzoso. Aunque las autoridades etíopes han intentado tomar medidas drásticas contra tales agentes, los emigrantes, principalmente mujeres, siguen recurriendo a servicios ilegales, a pesar de la proclama núm. 104/1998¹³¹ sobre las agencias de empleo privadas, que las obliga a procurarse una licencia y ofrece protección a los trabajadores migrantes al exigir de ellas que registren todos los contratos de empleo, den orientaciones antes de la partida y sigan de cerca la situación de los trabajadores en el país de destino.

262. En Indonesia, los aspirantes a migrantes están obligados a pasar por una de las 400 agencias controladas por el Gobierno, que exigen de ellos que vivan de uno a 14 meses en un campamento de formación, donde se les puede obligar a efectuar un trabajo o a

130. Véase E. Kebede: *Ethiopia: An assessment of the international labour migration situation. The case of female labour migrants*, documento de trabajo núm. 3, GENPROM. Serie sobre las Mujeres y la Migración (Ginebra, OIT, 2002).

131. Disponible en http://www.ethiobar.net/Archive/English/1stterm/3rdyear/hopre/bills/1997_98/procl104e.htm.

prestar servicios en condiciones muy duras¹³². Una trabajadora doméstica secuestrada con otras 1.000 mujeres durante cuatro meses en un campamento de formación de Java oriental describió el aislamiento absoluto en que habían vivido a la fuerza. Las enfermas que deseaban volver a su lugar de origen tenían que depositar la suma de 2 millones de rupias en prenda para asegurar su regreso, y las que querían cancelar su compromiso debían pagar una multa de 3,5 millones de rupias (unos 400 dólares). Cuanto más duraba su estancia en el campamento, tanto más aumentaba su deuda con la agencia. Las agencias seguían avasallando a las trabajadoras, incluso después de su colocación. La sirvienta citada descubrió que la agencia se había quedado fraudulentamente con la mayor parte de su salario, ingresado por su empleador en su propia cuenta bancaria, por lo cual, al cabo de nueve meses de trabajo en condiciones de casi esclavitud, seguía con las manos vacías¹³³.

263. Los métodos de fiscalización por el Estado de las agencias de contratación privadas y de los intermediarios de mano de obra varían considerablemente. Algunos gobiernos, como los de los Países Bajos y Alemania, han modificado la legislación para permitir a los contratistas privados intervenir de modo más directo, con miras a conferir mayor flexibilidad al mercado de trabajo. En los países cuyas agencias de contratación privadas han contribuido siempre poderosamente a facilitar la migración, como es el caso en Filipinas, el Gobierno ha establecido una rigurosa reglamentación para castigar los abusos y proteger a los trabajadores aspirantes a la emigración frente al cobro de multas excesivas y a una información engañosa. En los países en transición han proliferado las agencias de contratación privadas, que en muchos casos actúan a la vez como agencias de viaje. La reglamentación y las normas que rigen su trabajo son todavía muy débiles y las autoridades, los encargados de velar por el cumplimiento de la legislación y los representantes de los empleadores necesitan formación para mejorar el desempeño de sus actividades en este ámbito y prevenir así el riesgo de trata¹³⁴.

Estimación de los beneficios de la trata

264. ¿A cuánto ascienden los beneficios de tales actividades, y quiénes se lucran con ellas? Es evidente que la trata engendra beneficios no sólo para los agentes que facilitan el transporte o el cruce de las fronteras, sino también para los empleadores que explotan a trabajadores forzosos en el lugar de destino.

265. Se calcula que los beneficios¹³⁵ ilícitos totales de un año para los traficantes de trabajo forzoso ascienden a unos 32.000 millones de dólares de los Estados Unidos: la mitad en países industrializados (15.500 millones de dólares) y cerca de un tercio en Asia (9.700 millones de dólares). En el plano mundial, ello supone un promedio de unos 13.000 dólares al año por cada trabajador forzoso, esto es, 1.100 dólares al mes.

Causas profundas de la trata de seres humanos

Nexo de unión entre la trata y la pobreza

266. Según la teoría de la migración, los trabajadores migrantes no suelen pertenecer a los estratos más pobres de la población, aunque sí pueden proceder de países muy pobres, con un producto interior bruto (PIB) muy bajo por habitante. Ahora bien, de los estudios realizados sobre la trata se desprende que la realidad es algo distinta. Todo proyecto de migración requiere capital financiero y social¹³⁶, pero las víctimas de la trata no tienen acceso a ese capital, por lo que caen en las garras de clanes o individuos criminales que explotan su pobreza. Se hallan más expuestos que otros migrantes porque antes de partir deben pedir dinero prestado a los agentes, o incluso traficantes, porque no conocen bien las oportunidades de empleo legal en el extranjero, y porque pueden venir de zonas remotas y carecer de redes sociales. Aunque se pongan en tela de juicio los datos disponibles sobre la trata y sobre unos límites de la pobreza comparables a escala internacional, la mayoría de las víctimas de la trata procede probablemente de los países más pobres y de los estratos más indigentes de la población nacional. Con todo, la pobreza sólo puede considerarse como una posible causa fundamental siempre que no se disocie de otros factores como la discriminación, la corrupción y un funcionamiento deficiente de los mercados de trabajo.

267. En Europa, se considera que Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania son países de donde proceden muchas víctimas de la trata. En los cuatro países, una proporción relativamente grande de la población vive por debajo del umbral internacional de pobreza. Según el estudio de la OIT, que se funda en una muestra de 644 migrantes de regreso a Europa Oriental y Sudoriental, la mayoría de las víctimas del trabajo forzoso (el 50,7 por ciento) calificaron su situación anterior a la migración de pobre en

132. OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, op. cit., págs. 149 y 150.

133. OIT: *Domestic work in Asia*, op. cit.

134. Véase C. Ghinararu y M. van der Linden: *Trafficking of migrant workers from Romania: Issues of labour and sexual exploitation*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso. Documento de trabajo núm. 33, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004).

135. El valor añadido es en general la suma de los beneficios y de los salarios. Ahora bien, en el caso del trabajo forzoso, la mayor parte de ese valor va a parar al bolsillo de los traficantes y empleadores en concepto de beneficios netos.

136. Cabe definir el capital social como el acceso a una información referente a la migración y el mercado de trabajo, las redes sociales en el extranjero (familia, amigos) y otras estructuras de apoyo.

Cuadro 2.1. Valoración de la media anual de beneficios derivados de la trata de trabajadores forzados (en dólares de los Estados Unidos)

	Beneficios por trabajadora víctima de la explotación sexual comercial	Beneficios por trabajador explotado en otras actividades económicas	Beneficios totales (en millones)
Países industrializados	67.200	30.154	15.513
Países en transición	23.500	2.353	3.422
Asia	10.000	412	9.704
América Latina	18.200	3.570	1.348
Africa Subsahariana	10.000	360	159
Oriente Medio	45.000	2.340	1.508
Total mundial			31.654

Fuente: SAP-FL.

Recuadro 2.4.**Metodología para calcular los beneficios anuales de la trata de mano de obra forzosa**

En la primera columna del cuadro 2.1 se indican los beneficios de los traficantes que se dedican a una explotación sexual comercial. La valoración se rige por la metodología enunciada por la OCDE para calcular los beneficios de la prostitución en general: se cifra el volumen medio de negocios (esto es, el número de clientes multiplicado por el precio que paga cada uno de ellos) y se restan los gastos intermedios de consumo. Para proceder a este cálculo se manejó toda una serie de fuentes secundarias y se compararon los resultados con otras estimaciones disponibles. En la segunda columna se indican los beneficios de las víctimas de la trata en otras formas de explotación económica del trabajo forzoso. Como no hay forma de conocer los beneficios exactos derivados de cada trabajador forzado, es una aproximación de los datos sobre el valor añadido medio por trabajador en la agricultura según los *Indicadores de Desarrollo Mundial, 2004* del Banco Mundial. Se utiliza como indicador de los beneficios en sectores con alto coeficiente de mano de obra y poca tecnología en los que suelen trabajar jornaleros forzados. En la última columna sólo se presentan los beneficios multiplicados por el número de víctimas del trabajo forzoso con fines de explotación sexual comercial u otras formas de explotación económica.

La valoración de 32.000 millones de dólares de los Estados Unidos puede parecer excesivamente alta. Otra cifra que suele darse con frecuencia en las publicaciones sobre la trata es la de 5.000 a 7.000 millones de dólares de los Estados Unidos en concepto de beneficios anuales para los sindicatos del crimen que se dedican a la trata de mujeres con fines de explotación sexual de tipo comercial. Corresponde a las ganancias derivadas del transporte de migrantes clandestinos a países de Europa Occidental, y no a la suma de beneficios engendrados con el tiempo por personas obligadas a trabajar a consecuencia de la trata. No es, pues, sorprendente que ambas cifras no coincidan del todo.

Es muy posible que la cifra de 32.000 millones de dólares de los Estados Unidos peque por defecto, y ello por dos razones. En primer lugar, la valoración mundial del número de víctimas es un mínimo. En segundo lugar, la valoración de los beneficios reales por persona es de hecho más baja que la que citan otras fuentes solventes. Así, por ejemplo, la valoración de 67.200 dólares de beneficios en los países industrializados por cada víctima de la trata es inferior a las conclusiones de un informe reciente de Interpol. La policía finlandesa confiscó cuentas de un círculo de prostitución, según las cuales los beneficios ascendieron a unos 85.000 euros por mujer. En Asia, el beneficio estimado por persona asciende a 10.000 dólares al año, esto es, a algo menos que lo calculado por Kevin Bales, según el cual en un burdel tailandés cada adolescente atiende 14 clientes diarios durante 30 días, y a 5 dólares por cliente. Ello supone un volumen de negocio de 2.100 dólares al mes, o sea, 25.200 al año. Aunque la mitad sirva para cubrir los gastos, quedan al año 12.600 dólares de beneficios.

Fuentes: Cifra de 5.000 a 7.000 millones de dólares de los Estados Unidos calculada en 1993 por Jonas Widgren, del Centro Internacional para el Desarrollo de la Política de Migración (Viena), para su presentación a un seminario de la OIM; Banco Mundial: *Indicadores de Desarrollo Mundial, 2004* (Washington D.C., 2004), pág. 126; J. Leskinen: *Finland Report 2002: Organized pandering and prostitution in Finland*, Interpol national situation reports (marzo de 2003); K. Bales: *Disposable people: New slavery in the global economy* (Berkeley, Los Angeles, Londres, University of California Press, 1999), pág. 55; todos citados en P. Belser: *Forced labour and human trafficking: Estimating the profits*, documento de trabajo de DECLARATION (de próxima publicación)

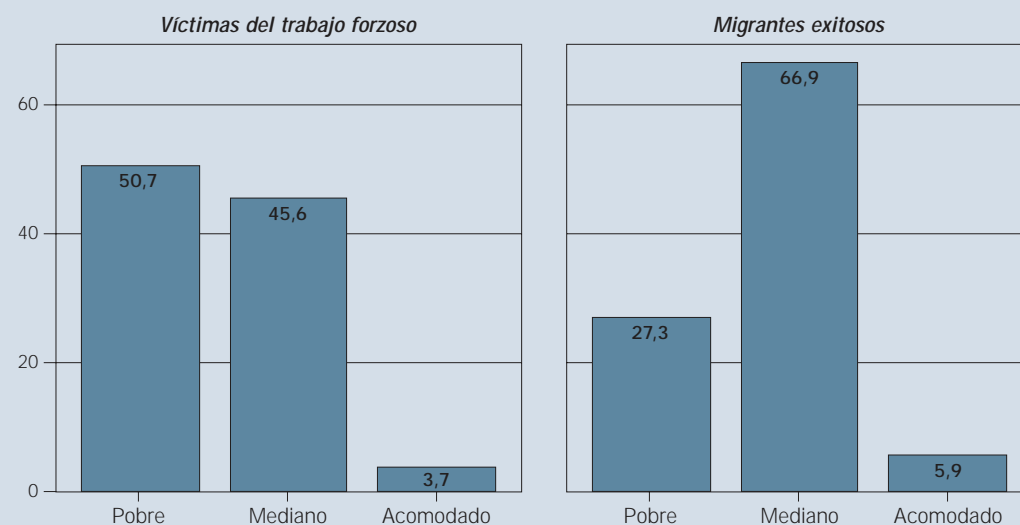
Cuadro 2.2. Nexos de unión entre la trata y la pobreza¹

Muestra de países de origen de Europa Oriental	Víctimas de la trata identificadas (2000-junio de 2003)	Población que vive con menos de 2 dólares diarios (porcentaje)
Albania	2.241	11,8
República de Moldova	1.131	63,7
Rumania	778	20,5
Bulgaria	352	16,2
Ucrania	293	45,7
Croacia	3	< 2
República Checa	2	< 2
Polonia	1	< 2
Hungría	1	7,3

¹ Con estos datos sólo se pretende ilustrar y representar el nexo de unión entre la trata y la pobreza.

Fuente: Counter-Trafficking Regional Clearing Point, *op. cit.*, pág. 10; cifras de la pobreza facilitadas por el Banco Mundial; *op. cit.*, cuadro 2.5.

Gráfico 2.3. Valoración hecha por los migrantes de su situación antes de migrar en comparación con el nivel de vida registrado en la misma región (muestra de 644 emigrantes de regreso, en el caso de Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania) (porcentajes)



Fuente: SAP-FL.

comparación con la de los migrantes más exitosos de la misma zona (un 27,3 por ciento) (gráfico 2.3). En el cuadro 2.2 se indica que en aquellos países donde gran parte de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, la cuota de víctimas de la trata es mayor que en otros. Ello viene confirmado por las conclusiones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) relativas a la magnitud

mundial de la trata de seres humanos. Según la base de datos de la ONUDD, la mayoría de las víctimas de la trata proceden de las regiones menos desarrolladas del mundo, como África, Asia y Comunidad de Estados Independientes (CEI), mientras que los países industrializados son el paradero final de la mayoría de las víctimas de la trata¹³⁷.

137. K. Kangaspunta: «Mapping the inhuman trade: Preliminary findings of the database on trafficking in human beings», en *Forum on Crime and Society* (Nueva York, ONUDD), vol. 3, núms. 1 y 2, diciembre de 2003, págs. 90 y 91.

268. En otra muestra de 151 trabajadores emigrantes tayikos, reales o probables, la mayoría de los interrogados y de sus familiares vivían por debajo del umbral de la pobreza (medido en función de los ingresos por persona y del coste de una «cesta de productos»: 64 dólares de los Estados Unidos). En la mayoría de los casos, los ingresos no bastaban ni tan siquiera para costear los alimentos de la cesta (24 dólares de los Estados Unidos). En las zonas rurales, el 89 por ciento de las familias correspondía a esta categoría frente a un 76 por ciento en las zonas urbanas¹³⁸.

269. En África Occidental, las zonas que alimentan la trata son las más de las veces las que se han quedado al margen del desarrollo y en las que a menudo se da una migración estacional, como el norte de Ghana. Según los empleados sociales, se ejerce una presión considerable para incitar a emigrar a las jóvenes necesitadas de dinero para preparar su boda y o a las futuras madres que estiman que el hogar parental es demasiado pobre para albergarlas. Se van a la ciudad para acarrear bultos con un rodillo sobre la cabeza y suelen ser objeto de explotación laboral y sexual. Del examen de 35 estudios realizados sobre la trata en Nigeria se desprende que las víctimas son generalmente de extracción socioeconómica baja. Muchas son hijas de familia numerosa que han dejado de ir a la escuela por dificultades económicas. Aunque otras muchas recibieron formación profesional para poder crear un pequeño negocio, fracasaron en su intento por falta de capital¹³⁹. En un estudio efectuado, con el apoyo del UNICEF, sobre la trata de niños en 11 estados del sur de Nigeria, se llega igualmente a la conclusión de que la trata es extrema allí donde la pobreza es endémica¹⁴⁰.

270. Estudios de la OIT relativos a la subregión del Gran Mekong ponen igualmente de manifiesto la estrecha relación entre la acuciante necesidad de emigrar de las zonas rurales y el riesgo de ser víctima de la trata. Mientras a ciertas víctimas – varones y mujeres – las venden sus propios parientes o «amigos» a los traficantes, la mayor parte de la trata de seres humanos se produce en el curso de una migración voluntaria, pero mal preparada y sin información. Muchos niños y mujeres jóvenes ingenuos e ignorantes sienten a menudo la tentación de irse de su pueblo o aldea natal en busca de trabajo. A veces, sólo buscan la aventura en la gran ciudad, así como una nueva vida, aunque en muchos casos su mayor deseo es salir de la pobreza¹⁴¹.

La discriminación, causa profunda de la trata

271. La discriminación por razones de género o de origen étnico es también un importante determinante de la trata. Las investigaciones de la OIT han confirmado la creencia general de que la mayoría de las víctimas de la trata de seres humanos son mujeres. El estudio relativo a los migrantes de regreso a los países de Europa Oriental y Sudoriental permitió concluir que mientras la inmensa mayoría de los migrantes exitosos eran hombres, un 58 por ciento de las víctimas del trabajo forzoso eran mujeres (gráfico 2.4). Con todo, la proporción de hombres víctimas del trabajo forzoso también era considerable. Tanto los varones como las mujeres víctimas de la trata indicaron que su estado de servidumbre por deudas les impedía abandonar el empleo. Pero las mujeres citan más a menudo que los hombres la violencia, real o presentida, contra su familia como causa principal que les impide irse, mientras que los hombres temen sobre todo que se les denuncie a las autoridades. La salida de una situación de trabajo forzoso parece más ardua para las mujeres que para los hombres.

272. Las mujeres se hallan más expuestas, pues antes de la migración su vivienda y su alimentación son en general menos adecuadas que las de los hombres. En las familias muy pobres se decide a menudo que las mujeres y las jóvenes se vayan al extranjero para mejorar el sino de la familia, cuando no las venden directamente al traficante. Además, los hombres pueden encontrar trabajo en el extranjero con más facilidad que las mujeres, que, al no disponer a menudo de la información pertinente, se fían más que los hombres de unos intermediarios que luego pueden resultar ser traficantes. Las políticas de migración más generales también pueden resultar discriminatorias con la mujer, pues, salvo en el caso de las trabajadoras domésticas procedentes de Asia, los acuerdos de migración bilaterales suelen versar principalmente sobre ocupaciones masculinas¹⁴².

273. Las prácticas culturales vinculadas al género también pueden contribuir a que las mujeres estén más expuestas a ser víctimas de la trata. Así, por ejemplo, ciertas tradiciones vigentes en las repúblicas de Asia Central, como los matrimonios amañados o forzados de mujeres jóvenes y adolescentes, han contribuido al auge de la trata con fines de explotación sexual. También las mujeres pueden formar parte integrante de redes en cuanto presuntas amigas o «tías» que atraen a otras mujeres para que caigan en la prostitución forzosa en el extranjero. Según los estudios realizados sobre la trata de mujeres nigerianas hacia Italia,

138. *The social status of workers from Tajikistan in the construction industry in Russia*, op. cit.

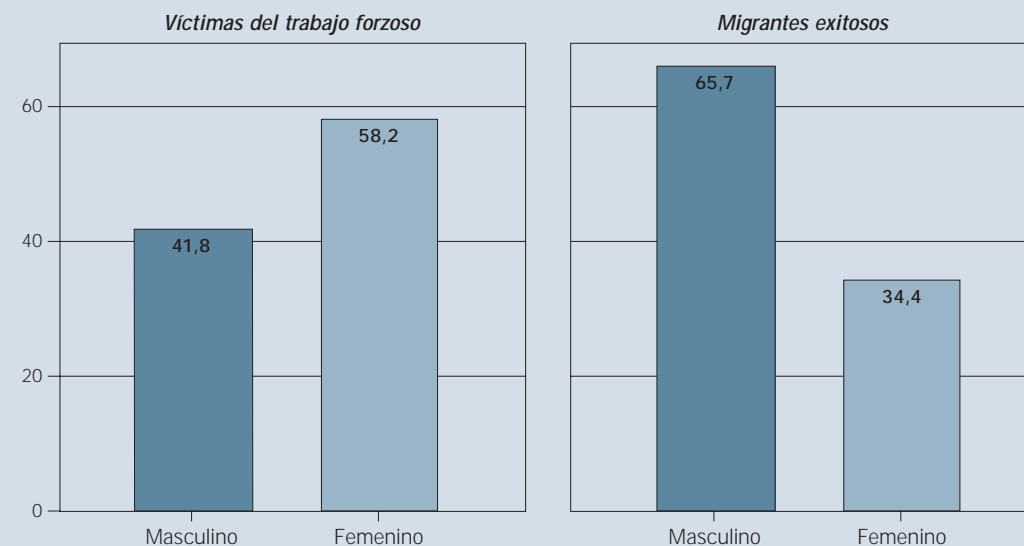
139. S. Oloko: *Desk Review for the ILO on forced labour and trafficking in Nigeria* (documento inédito, 2004).

140. National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and other Related Matters (NAPTIP): *Situation assessment of child trafficking in eleven southern Nigerian states*, 2004.

141. IPEC Mekong subregional project to combat trafficking in children and women, en <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/projectoverview-theproblem.htm>.

142. G. Moreno-Fontes Chammartin: «The feminization of international migration», en *Trabajadores migrantes, Educación Obrera* (Ginebra, OIT), 2002/4, núm. 129.

Gráfico 2.4. Hombres y mujeres víctimas del trabajo forzoso (muestra de 644 emigrantes de regreso, en el caso de Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania) (porcentajes)



Fuente: SAP-FL.

cuando éstas llegan se les dice que deben de 50.000 a 60.000 euros a los organizadores del viaje. Aunque en su mayoría saben de antemano el tipo de trabajo que les espera, ignoran las condiciones reales en que van a trabajar y los recortes que va a sufrir su libertad. Se amenazaba con represalias sobrenaturales a las que desobedecían o no pagaban su deuda. Para ello se sometía a esas mujeres y adolescentes a una ceremonia religiosa antes de salir de Nigeria. Se las amenazaba tanto en el lugar de origen como en el de destino¹⁴³.

274. Es preciso ahondar más en la investigación para comprender mejor el nexo de unión entre la discriminación basada en el origen social o étnico y la trata de seres humanos. El trabajo forzoso que afecta a los trabajadores migrantes en los países de destino evidencia que los estereotipos étnicos o sociales pueden exacerbar su vulnerabilidad, sobre todo si son clandestinos. No obstante, el trabajo forzoso se integra a menudo en una estructura «negocios étnicos». Las relaciones patriarcales en el seno de la comunidad contribuyen a mantener la sumisión del trabajador. En Hungría hay gitanos roma, procedentes de Rumania, que trabajan en condiciones de trabajo forzoso para un empleador también roma. Las ONG de los roma han denunciado estas prácticas, a la vez que piden a las autoridades que ataquen las causas fundamentales que mueven a los roma a ser víctimas de redes de trata o contrabando de personas¹⁴⁴.

El trabajo forzoso como resultado de la trata y de la migración internas

275. El trabajo forzoso puede ser también fruto de una migración interna. Consta que en ciertas ocasiones las víctimas, en su mayoría menores de edad, fueron primero objeto de una trata interna antes de ser enviadas al extranjero, a las economías en transición de Asia Central por ejemplo, donde las causas profundas son la pobreza y unas condiciones de vida precarias en la aldea natal, el cierre de fábricas y la ausencia de oportunidades de generar ingresos. Los hombres prefieren irse a países vecinos, mientras que las mujeres optan por la migración interna. En Uzbekistán trabajan como «mardikolar» (jornaleras). Están particularmente expuestas al abuso y a la explotación, y más concretamente al trabajo forzoso. No pueden empadronarse en las ciudades porque persiste el sistema heredado de la era soviética que levanta altas barreras a la migración interna. Incapaces de reivindicar sus derechos, son a menudo víctimas de estafa en lo tocante a su salario y padecen a veces actos de violencia de su empleador. Hay constancia de casos de mujeres *mardikolar* en Uzbekistán, raptadas y obligadas a trabajar gratuitamente o a ser abusadas sexualmente¹⁴⁵.

276. También a modo de ejemplo valga citar, en África esta vez, la migración estacional que es la norma en las tierras áridas del norte de Ghana. Las

143. F. Prina: *Trade and exploitation of minors and young Nigerian women for prostitution in Italy*, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) (documento inédito, julio de 2003).

144. Véase OSCE: «Roma to combat human trafficking among their own ranks», comunicado de prensa, 19 de septiembre de 2002.

145. A. Serojtdinov: *Forced labour in Central Asia: Legacy and current practice*. Análisis documental preparado para la OIT (documento inédito).

mujeres jóvenes y las adolescentes que migran libremente a los mercados de Kumasi y Accra para trabajar de porteadoras se ven a menudo obligadas a entregar sus ganancias y a prestar servicios sexuales a tenderos que les ofrecen cobijo por la noche. Las migrantes que regresan, especialmente si están embarazadas, pueden tener dificultades de reinserción en sus comunidades de origen.

Vínculos entre la garantía del cumplimiento efectivo de la legislación y la protección de las víctimas

277. Aunque ha habido progresos notables en lo que atañe a una legislación nueva contra la trata y el trabajo forzoso, su cumplimiento sigue siendo muy imperfecto en casi todos los países. A pesar de algunas indagaciones muy eficaces y de una identificación más certera de las víctimas, sigue habiendo pocos procesos, sobre todo en el caso de los traficantes o los empleadores que practican una explotación más laboral que sexual y comercial. El escaso grado de cumplimiento de la legislación puede atribuirse a la ausencia de mecanismos de protección de las víctimas, así como al desconocimiento de lo que realmente son el trabajo forzoso y la trata entre las autoridades encargadas del cumplimiento de las leyes y del poder judicial. Las autoridades no siempre dan una interpretación uniforme a su propia legislación, sobre todo cuanto se trata de distinguir entre las leyes sobre la inmigración (en las que suele preverse la expulsión inmediata de los trabajadores inmigrados en situación irregular) y aquellas por las que se tutelan los derechos humanos y laborales y, más concretamente, los derechos fundamentales de las víctimas de la trata. Finalmente, en muchos países la corrupción dificulta de modo considerable el efectivo cumplimiento de la ley.

278. Según el estudio de la OIT relativo a los migrantes de regreso a los países de Europa Oriental y Sudoriental (gráfico 2.5), de todas las víctimas del trabajo forzoso entrevistadas, un 52 por ciento se libraron de su empleo huyendo, liberadas gracias a una redada de la policía o solamente después de haber reembolsado sus deudas. El hecho de que algunas de ellas (un 19 por ciento, frente a un 62 por ciento de migrantes exitosos) salieron de una situación de trabajo forzoso voluntariamente, tras «decidir irse», puede denotar una intervención de las propias víctimas. No obstante, muchas de ellas siguen corriendo el peligro de que las expulsen, de perder su salario o de que ellas mismas o sus familiares sufran represalias por haber abandonado el empleo.

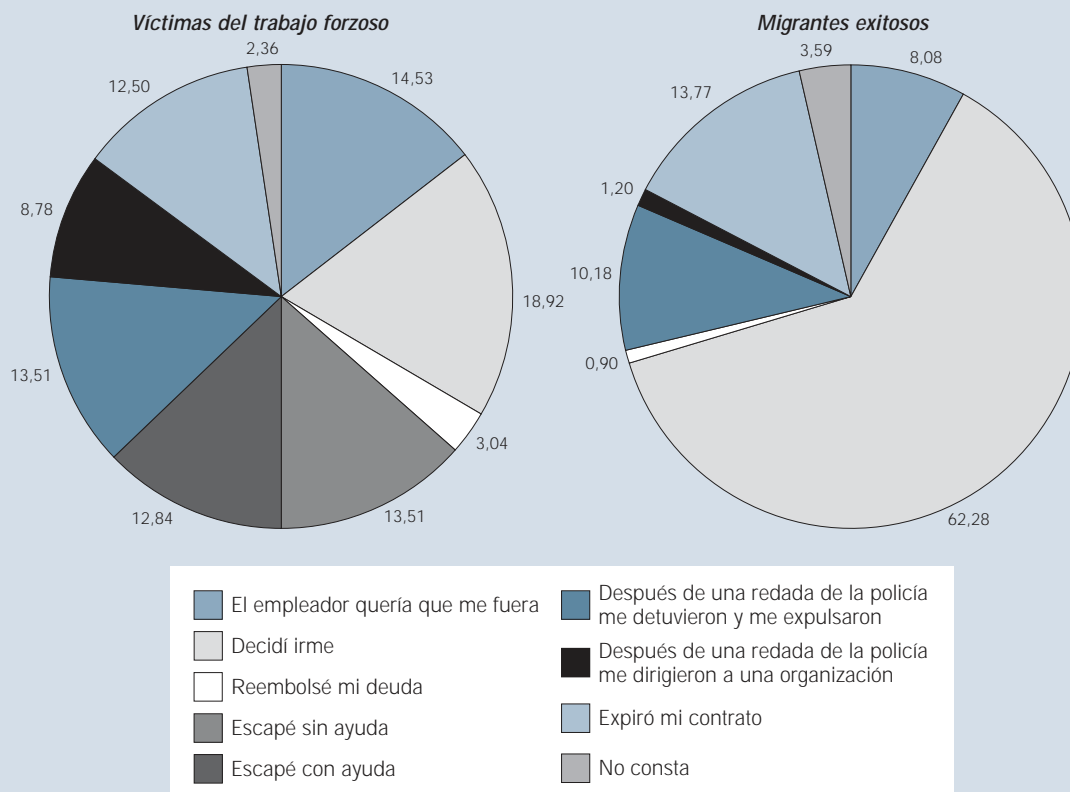
279. En las circunstancias actuales, las víctimas se muestran reacias a denunciar las prácticas de trabajo forzoso a la policía o a los inspectores del trabajo

porque temen que se las expulse y se las prive de las prestaciones a las que puedan tener derecho. Los trabajadores migrantes en situación irregular más expuestos a ser víctimas del trabajo forzoso suelen ser conscientes de haber violado las leyes de inmigración (y en algunos países también las que condenan la prostitución), por lo que no se atreven a denunciar su caso a las autoridades. A su vez, los encargados de velar por el cumplimiento de la legislación no han aprendido bien a detectar las situaciones de trabajo forzoso y a investigar, si no es fiándose principalmente del testimonio de las víctimas potenciales. Muchos países ofrecen cierta protección a las víctimas de la trata identificadas, pero habitualmente a condición de que testifiquen ante los tribunales. Allí donde la legislación contra la trata se limita todavía a la explotación sexual, las víctimas suelen hallarse desprotegidas frente a la explotación mediante el trabajo forzoso. Para animar a las víctimas a denunciar los casos de trabajo forzoso, los Estados podrían rebajar las sanciones contra los migrantes que infrinjan las leyes sobre la inmigración (cosa que se hace a menudo en la práctica), ampliar el ámbito de los programas existentes en materia de protección a las víctimas y fomentar la cooperación entre quienes prestan servicios, los órganos encargados del cumplimiento de la legislación y los interlocutores sociales.

280. La política y la legislación nacionales varían en lo tocante a la protección y la reinserción de las víctimas de la trata. En la mayoría de los países industrializados los dispositivos actuales de protección sólo suelen cubrir a las mujeres y los niños que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual. Algunos de ellos, como los Estados Unidos o Italia, ya han modificado su legislación para proteger además a las víctimas de la explotación laboral y del trabajo forzoso. Se está cada vez más de acuerdo en que debería concederse a todas las víctimas de la trata un periodo de reflexión, así como un permiso de residencia temporal, si están dispuestas a declarar ante los tribunales. Ahora bien, en estas medidas no se ha tenido en cuenta la ausencia de alternativas para las víctimas después de su expulsión. La legislación italiana, por ejemplo¹⁴⁶, ofrece protección adicional, independientemente de la actuación judicial. El permiso de residencia temporal autoriza el acceso a los servicios de sanidad y de educación, al igual que al mercado de trabajo legal.

146. Artículo 18 del decreto legislativo núm. 286/98, de 25 de julio de 1998, por el que se regula la inmigración y la condición de los extranjeros; ley núm. 228/2003, de 11 de agosto de 2003, sobre las medidas contra la trata de personas (por la que se enmiendan los artículos 600 a 602 del Código Penal).

Gráfico 2.5. Circunstancias de la cesación del empleo (muestra de 644 emigrantes de regreso, en el caso de Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania)



Fuente: SAP-FL.

Necesidad de prevención y de una gestión más acertada de la migración

281. Pese a los cuantiosos recursos financieros dedicados a programas de lucha contra la trata en Europa Sudoriental, una reciente valoración de esta inversión ha mostrado que muy poco se ha hecho para impedir realmente que los migrantes caigan en manos de traficantes¹⁴⁷. Sin perjuicio de las campañas de sensibilización, que a menudo se limitan a combatir la explotación sexual de la mujer, es necesario adoptar una estrategia más completa, en que la trata se considere como resultado de una gestión deficiente de la migración. Muchos países de emigración del sureste asiático han actuado ya en ese sentido, y otras regiones podrían beneficiarse de su experiencia.

282. En su artículo 9, 2, el Protocolo contra la trata enumera algunas medidas de prevención que

deben adoptar los Estados firmantes, a saber: investigación, información, campañas en los medios de comunicación e iniciativas socioeconómicas. Se reconoce igualmente la necesidad de la prevención en algunos de los principales documentos normativos regionales. En Europa, por ejemplo, el Plan de Acción de la OSCE exhorta a la adopción de políticas económicas y sociales destinadas, entre otros aspectos, a cercenar las raíces de la trata¹⁴⁸. El Grupo de Expertos sobre la Trata de Seres Humanos, constituido por la Comisión Europea, recomendó la realización de campañas de sensibilización más específicas, la mejora de la formación y otros controles administrativos más eficaces como la vigilancia de las agencias de colocación privadas que formen parte integrante del *modus operandi* de la delincuencia basada en la trata¹⁴⁹.

147. B. Limanowska: *Trafficking in human beings in south-eastern Europe: 2004 update* (UNICEF, UNOHCHR, OSCE-ODIHR, de próxima publicación).

148. OSCE: Decisión del Consejo Permanente núm. 557: Plan de Acción de la OSCE contra la trata de personas, PC/DEC/557, 24 de julio de 2003, págs. 9 a 11.

149. Comisión Europea: *Informe del Grupo de expertos en la trata de seres humanos* (Bruselas, 22 de diciembre de 2004), lista de recomendaciones, párrafos 62 a 78.

283. El hecho de situar los problemas de la trata de seres humanos en el contexto más general de la migración puede poner de manifiesto la necesidad de medidas con miras a una solución a más largo plazo¹⁵⁰. En los países de origen pueden consistir en lo siguiente: formulación de una política clara y coherente en materia de migración; mejor funcionamiento de la administración y las instituciones competentes en materia de migración; preparación de acuerdos laborales bilaterales que establezcan cauces legales de migración, especialmente para las mujeres; un sistema de información en el mercado de trabajo acerca de los tipos de empleo existentes en el país y en el extranjero; utilización general de modelos de contratos de empleo; mejora de las normas y oportunidades para las mujeres en materia de empleo y formación profesional; y, por último, vigilancia de las agencias privadas de contratación. Del mismo modo, los países de destino podrían replantearse su política de migración, a menudo con base en medidas represivas en vez de centrarse en los aspectos de la demanda, que requieren una migración más racional de la mano de obra. Se necesita al mismo tiempo enseñar a los órganos encargados de velar por el cumplimiento de la legislación y a las instituciones del mercado del trabajo el modo de vigilar mejor los mercados de trabajo desprotegidos, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones de trabajadores migrantes, para impedir la explotación y los abusos. Los empleadores pueden contribuir más directamente a la prevención de la trata respetando y difundiendo normas que apunten a una contratación y una actuación empresarial dignas.

284. Al evaluar el impacto de los regímenes de migración en la trata y el trabajo forzoso puede resultar útil comparar un sistema relativamente riguroso (como el aplicado en los países de la Unión Europea firmantes del Acuerdo de Schengen) con otros países, también firmantes del dicho Acuerdo pero donde se aplican unas normas más presididas por el principio del «laissez-faire» (como Turquía). Las normas de inmigración inciden en las posibilidades de entrada, trabajo y residencia legales. En Turquía, por ejemplo, los ciudadanos de la Comunidad de Estados Independientes pueden entrar como turistas, si bien se restringen sus posibilidades de tener un empleo. Aunque hay constancia de abusos de los trabajadores

migrantes, las redes de trata e introducción clandestina de personas tienen mucho menos peso en Turquía que en los países de Schengen.

285. La reglamentación menos restrictiva de la entrada en el país no entraña sin embargo, de manera automática, la concesión del permiso de trabajo o de residencia. Los estudios de la OIT han puesto de manifiesto que muchas de las víctimas del trabajo forzoso habían entrado legalmente en el país, en el que se quedaron después de caducar su visado. Así pues, el trabajo forzoso también guarda relación con el empleo irregular de trabajadores migrantes, al igual que con una vigilancia ineficaz de los mercados de trabajo. La mayoría de los Estados Miembros de la OIT imponen a los trabajadores extranjeros en situación irregular unas sanciones que van desde la multa o la prisión hasta la expulsión, con la prohibición de entrar en el país durante un número determinado de años. De ahí que el miedo a una denuncia a las autoridades sea una amenaza real para los trabajadores migrantes en situación irregular. Con todo, estas medidas se aplican con escaso rigor, razón por la cual en todos los países hay muchos trabajadores inmigrados en situación irregular, sobre todo en los grandes países industrializados.

286. Para prevenir la explotación de los trabajadores migrantes en situación irregular, y paliar la escasez de mano de obra, algunos países, como Italia y España, han optado por dotarse de programas de regularización. En Turquía se ha promulgado una ley que apunta a regularizar la situación de los trabajadores extranjeros¹⁵¹, mientras en los Estados Unidos y la Federación de Rusia se ha contemplado la posibilidad de legalizar a los trabajadores migrantes en situación irregular. Aunque estas medidas pueden no constituir una faceta explícita de las estrategias de prevención de la trata, tienen consecuencias para las víctimas actuales y probables del trabajo forzoso. Ahora bien, se requeriría planificar de modo metódico las campañas de regularización para evitar efectos secundarios indeseados. Un estudio de la OCDE reveló, por ejemplo, que, a raíz de algunas campañas de legalización, ciertos trabajadores migrantes regularizados habían sido sustituidos por nuevos trabajadores migrantes en situación irregular, o bien habían vuelto a la clandestinidad para conservar su empleo¹⁵².

150. Véase OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

151. Ley núm. 4817, de 27 de febrero de 2003, sobre los permisos de trabajo para extranjeros.

152. OCDE: *Combating the illegal employment of foreign workers* (París, 2000).

6. Cuestiones generales sobre el trabajo forzoso y la economía global

287. La labor de investigación y las medidas adoptadas desde hace cuatro años han permitido comprender mejor el trabajo forzoso en sus diferentes formas, las lagunas de la legislación y la política que pretenden combatirlo, sus causas y su impacto en las diferentes categorías sociales, así como los vínculos que existen entre el trabajo forzoso y tareas prioritarias, como la reducción de la pobreza, el fomento de la igualdad de derechos y las dimensiones sociales de la mundialización.

288. En el primer Informe global sobre el trabajo forzoso se calificó la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso como «la otra cara» de la globalización¹⁵³. Al aumentar el acervo de conocimientos se ha arrojado más luz sobre el nexo de unión entre el trabajo forzoso y los diversos aspectos de la globalización, como la intensificación de la competencia, la migración y la liberalización del mercado de trabajo; ahora bien, a escala global, ¿qué formas o manifestaciones del trabajo forzoso actuales pueden imputarse a aspectos concretos de la globalización? Y, teniendo debidamente en cuenta su dimensión social, ¿cómo puede una globalización más justa contribuir a erradicar tales abusos?

289. El análisis presentado en los capítulos anteriores ilustra ciertos aspectos. El trabajo forzoso vinculado a la trata de seres humanos es una de las manifestaciones más flagrantes de la incapacidad de los mercados de trabajo, e incluso de los gobiernos de todo el mundo, de atender las necesidades de los seres humanos posiblemente más vulnerables y menos protegidos hoy en día. Aunque la trata propiamente dicha no sea en modo alguno un problema nuevo, sus mecanismos actuales plantean un grave problema a la comunidad internacional. Sería, sin embargo, imprudente establecer una distinción clara y tajante entre los problemas antiguos y los nuevos. A veces, los trabajadores en servidumbre caen víctimas de la coacción en diferentes sectores económicos, mediante mecanismos distintos de endeudamiento, porque unos empleadores sin escrúpulos intuyen la oportunidad de explotar a esa mano de obra barata y vulnerable. Los trabajadores que son objeto de la trata, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, están además maniatados por sus deudas. Las tendencias de la mundialización pueden explicar en parte nuevos tipos de coacción en el empleo, en algunas economías en transición de Asia Oriental y en otras regiones del mundo, cuando los empleadores del naciente sector privado se afanan por aprovechar las oportunidades existentes en el mercado mundial extrayendo el mayor volumen posible de trabajo de una mano de obra barata y a menudo desprotegida.

290. Queda ahora más claro que la presión de la competencia puede incidir negativamente en las condiciones de empleo y, en los casos más extremos, pueden desembocar en el trabajo forzoso. Como los empleadores, bajo una presión mundial, se ven obligados a reducir los costes recurriendo a todos los medios posibles, los minoristas y los intermediarios pueden aprovechar la intensa competencia entre proveedores para aumentar sus beneficios. A muchos proveedores se les paga por sus productos un precio que les permite apenas equilibrar sus cuentas. Para obtener beneficios deben reducir aún más sus costes laborales. Por poco que les falte para alcanzar el umbral de la rentabilidad, quedan condenados a la quiebra, y una modesta reducción de los costes laborales puede tener una gran repercusión en los beneficios posibles.

291. Los proveedores pueden salir del paso pidiendo a los contratistas de mano de obra que les proporcionen trabajadores por un coste lo bastante bajo para poder recurrir con mayor facilidad a métodos coercitivos. Existen de hecho pruebas de ello, por cuanto los contratistas aceptan por trabajador una suma tan baja que sería imposible acatar las disposiciones de la legislación laboral. En el Reino Unido, un contratista de mano de obra suministró trabajadores sudafricanos a una envasadora de fruta, a su vez proveedora de los principales minoristas. Al contratista se le pagaba por hora y trabajador menos de lo que, según el presidente de la Asociación de Proveedores de Mano de Obra (ALP), haría falta para cubrir tan sólo los gastos de un contratista de mano de obra que respete la ley.

292. En muchos países, la presión ejercida en los costes se ha sumado a otras dos tendencias que han fomentado el trabajo forzoso, a saber: la mayor oferta de trabajadores migrantes y la liberalización de los mercados de trabajo, lo cual puede difuminar la frontera entre la economía formal y la informal. Los trabajadores migrantes pueden ser más vulnerables al trabajo forzoso sencillamente porque ellos y sus familiares tienen menos que ganar – y mucho más que perder – si denuncian tales situaciones a las autoridades. Además, es posible que la fuerte incitación a liberalizar los mercados de trabajo y a reducir las plantillas de los servicios de inspección del trabajo haya facilitado la proliferación de agencias no registradas que pueden actuar al margen de todo control estatal.

293. En cuanto a las instituciones laborales, es preciso establecer una distinción entre las que se dedican a la contratación y colocación de trabajadores, y aquellas otras cuya misión consiste en protegerles frente a las prácticas abusivas. Desde hace varios decenios se viene propugnando enérgicamente la liquidación del monopolio público de la colocación, abonando el te-

153. *Alto al trabajo forzoso*, op. cit., pág. 52.

rrero para unas agencias de colocación privadas que a menudo se consideran más eficaces. Se han registrado sin embargo prácticas coactivas, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, en aquellos casos en que ha fallado el control de esas agencias. Estas se han visto de alguna manera implicadas en diversas prácticas de coacción y explotación, desde las agencias unipersonales y los intermediarios en las zonas rurales de Asia o América Latina, o las empresas apenas reglamentadas de Europa Oriental y Central que pueden actuar a la vez de agencias de viajes, expedición de visados y colocación, hasta unas instituciones públicas relativamente grandes en Europa Occidental. La erradicación de estas prácticas es un objetivo fundamental para las organizaciones de empleadores y para los sindicatos del mundo entero. Una forma de abordar el problema puede consistir en que las asociaciones de empleadores elaboren su propia reglamentación en la que insistan en unas normas mínimas y rechacen la afiliación o la acreditación a toda agencia de colocación que las incumple. Ahora bien, cuando la infracción sea grave, será preciso imponer sanciones severas con carácter urgente.

294. En los países en desarrollo se requiere manifestamente un análisis más detallado de los acuerdos laborales imperantes en la economía informal, para averiguar si abundan o no los problemas de trabajo forzoso y servidumbre por deudas, y dónde los hay. Según un estudio efectuado por la OIT en el África Subsahariana, es posible que predominen ambos problemas entre los vendedores ambulantes de los centros urbanos, los que mueven carricoches de tracción humana y otras personas a quienes se obliga a veces a entregar su documento de identidad a sus proveedores. Si no respetan los plazos fijados para el pago de los productos suministrados, se les exige trabajar gratuitamente (por ejemplo, de serenos o de sirvientes domésticos), o bien renegociar la deuda, con nuevos «anticipos», de forma que quedan sujetos a una deuda cada vez mayor¹⁵⁴.

295. La doctrina económica ortodoxa aboga por una supresión paulatina de la reglamentación laboral, para lograr un funcionamiento más suave y más flexible de los mercados de trabajo. Paradójicamente, la supresión de la reglamentación es lo que precisamente trae consigo uno de los peores fallos del mercado de trabajo. En términos estrictamente económicos, el trabajo forzoso es un fallo del mercado de trabajo en la medida en que impide que se reúnan las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de todo mercado de trabajo, a saber, la libertad de elección de los trabajadores y el derecho a una remuneración suficiente por un empleo libremente elegido. El derecho a la libertad es indispensable para ese buen funcionamiento de los mercados de trabajo, del mismo modo que los derechos de propiedad resultan indispensables para que el mercado de productos sea dinámico. Con

todo, a efectos del presente informe cabe atribuir a la locución «fallo de los mercados de trabajo» una interpretación más amplia entendiéndola como el fallo simultáneo de dichos mercados, de las instituciones y de las normas, de suerte que es imposible conseguir resultados más eficaces o más justos.

296. Siempre será necesario recurrir tanto a la «zanahoria» como al «palo», y simultanear el cumplimiento efectivo de la legislación y la prevención, e interesarse a la vez por las causas estructurales del trabajo forzoso y por los distintos agentes que lo imponen. La solución presupone invariablemente un cumplimiento más efectivo de las leyes, basado en una estructura jurídica clara. Es utópico sin embargo pensar que para zanjar definitivamente unos problemas estructurales anclados bastará con insistir únicamente en el acatamiento de la legislación, y apuntar hacia unos pocos empleadores que se lucran con la explotación de una mano de obra barata. Si se hace caso omiso de la necesidad de un marco legal claro sobre el trabajo forzoso so pretexto de que éste inhibirá el crecimiento y el desarrollo económico al servicio del mercado, se dará una respuesta inaceptablemente débil al enquistado problema del trabajo forzoso contemporáneo.

297. ¿Cuándo y con arreglo a qué criterios debería insistirse en el enjuiciamiento de los infractores? ¿Cuándo resulta necesario ocuparse de deficiencias o fallos más sistémicos de las instituciones laborales de un país en su relación con la ancestral supervivencia, o la aparición más reciente, del trabajo forzoso? Son éstos unos dilemas políticos que deberán sopesarse atendiendo a la situación imperante en cada país, sobre la cual se dispone por ahora de una experiencia muy limitada. Aquellos países que se hayan dotado de planes nacionales activos contra el trabajo forzoso deberán adoptar, en buena lógica, un enfoque completo.

298. Los negociadores de acuerdos comerciales de corte multilateral o bilateral pueden contribuir eficazmente a promover una globalización exenta de trabajo forzoso. También los consumidores pueden ejercer una influencia decisiva si exigen que se adopten normas laborales más rigurosas en todo el mundo. Con la globalización desaparece rápidamente la posibilidad de ocultarle al público en general la existencia de un trabajo forzoso en algunos tramos de la cadena de producción, ya que la información sobre las condiciones de trabajo en diferentes partes del planeta aumenta a un ritmo exponencial. Los consumidores de Nueva York o de París desean saber de dónde viene la ropa, el azúcar o los tomates que van a comprar, y en qué condiciones se han producido. Por su parte, los productores se percatan cada vez más de que la erradicación de las prácticas de trabajo forzoso tiene para ellos un interés comercial real.

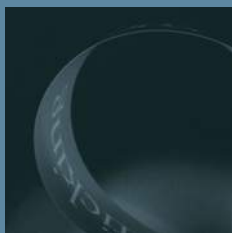
299. La multiplicación del número de acuerdos comerciales relacionados con el trabajo forzoso y otras normas del trabajo pone de manifiesto que

154. Véase, por ejemplo, *Etude sur le travail forcé: cas de Madagascar*, op. cit.

los negociadores se han propuesto abordar esos problemas. Se adoptó el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), firmado en los años noventa, para complementar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los subsiguientes acuerdos comerciales bilaterales firmados por los Estados Unidos trataron en sus textos fundamentales la cuestión del trabajo forzoso y otras normas. La Trade Promotion Authority, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 2002, pidió al Gobierno que en todas sus negociaciones comerciales se cerciore de que los Estados firmantes cumplen sus propias leyes laborales, así como los derechos fundamentales del trabajo enunciados por la OIT¹⁵⁵. En los diferentes dispositivos del Sistema Generalizado de Preferencia, tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos, se establecen reducciones arancelarias para las importaciones procedentes de los países en desarrollo que cumplan determinados requisitos, como la prohibición del trabajo forzoso. El actual Sistema Generalizado de Preferencia de la Unión Europea (SGP) remite explícitamente a los Convenios núms. 29 y 105 de la OIT, así como a todos los convenios mencionados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998.

300. Además de esos acuerdos comerciales bilaterales, varios países industrializados prestan ayuda financiera y técnica con miras a perfeccionar la legislación laboral y su aplicación. La propia OIT ha recibido cuantiosos recursos económicos para prestar cooperación técnica en cumplimiento de la misión que le corresponde al respecto. Es imperativo que no salgan malparados los países que tengan el valor y la voluntad política de enfrentarse con las nuevas formas de trabajo forzoso. Una labor de investigación y de sensibilización sobre el particular debería engendrar información específica sobre el trabajo forzoso, sin menoscabo de las negociaciones comerciales. Los gobiernos de los países importadores tendrían interés en reforzar las sanciones o multas solamente en los casos de fallos persistentes o sistemáticos de la política aplicada, y no en casos concretos de trabajo forzoso. Sería muy de lamentar que, al sentirse acuciados, los gobiernos negaran u ocultaran el trabajo forzoso por temor a sufrir sanciones comerciales o de otra índole, o a que una información más completa sobre el trabajo forzoso contribuyera a frustrar las negociaciones comerciales. Los acuerdos comerciales deberían fomentar la adopción de una estrategia nacional contra el trabajo forzoso y desde luego prevenir todo riesgo de suprimir semejante información por miedo a que se utilice con fines proteccionistas.

155. Bipartisan Trade Promotion Authority Act, 2002, artículo 2102.





PARTE III

Acción global contra el trabajo forzoso

1. Acción de la OIT contra el trabajo forzoso

Acción de la OIT con arreglo al seguimiento de la Declaración

301. Después de la discusión mantenida en junio de 2001 sobre el segundo Informe global, titulado *Alto al trabajo forzoso*, el Consejo de Administración aprobó en noviembre del mismo año¹ un programa de acción en que se enuncian las actividades que se propone realice la OIT para eliminar las formas actuales de trabajo forzoso. En el programa de acción se determinan los distintos componentes de una estrategia completa destinada a erradicar el trabajo forzoso.

302. En primer lugar, es indispensable una legislación apropiada en que se sienten principios sobre la liberación y la protección de las víctimas del trabajo forzoso, y se prevean sanciones eficaces contra los culpables. En segundo lugar, es necesario que la población en general, así como las autoridades responsables de velar por el cumplimiento de la ley, es decir, la policía y el Poder Judicial, sean más conscientes de lo que representa el trabajo forzoso. En tercer lugar, se atribuye máxima prioridad a la investigación y los estudios relativos a las características y extensión del problema, así como al efecto que han surtido las intervenciones realizadas hasta la fecha. En cuarto lugar, es preciso adoptar medidas de apoyo y de rehabilitación para los trabajadores forzosos liberados, lo cual exige centrar la atención en las oscuras razones por las que la pobreza es caldo de cultivo del trabajo forzoso. Por último, en el programa se destaca la importancia de la prevención mediante la aplicación enérgica de la legislación nacional, las actividades de

sensibilización y movilización, y la lucha contra las causas profundas del problema.

303. El impacto de las actividades de cooperación técnica de la OIT para tratar la cuestión de la eliminación del trabajo infantil se conoce y está bien documentado². Sobre la base de las enseñanzas del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), en el programa se propone crear, bajo los auspicios del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración, un programa de acción especial para combatir el trabajo forzoso. Este programa debería encabezar las actividades futuras de la OIT y conferir a éstas un carácter más completo, así como mayor visibilidad y cohesión. La OIT también debería colaborar con otros organismos de las Naciones Unidas y entidades activas en este campo, lo cual agregaría peso a su propio trabajo. Dicho programa abarcaría todos los grupos demográficos y todas las formas de trabajo forzoso, pues trataría indistintamente los problemas registrados tanto en los países en desarrollo como en los países con altos ingresos. Aumentaría la visibilidad y la importancia de las actividades que la OIT realiza en materia de trabajo forzoso, además de estimular las actividades de la Oficina y conferirles mayor cohesión.

304. El Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso se puso en marcha a principios de 2002, gracias al generoso apoyo de los donantes que facilitaron fondos para financiar un pequeño grupo de funcionarios y sufragar los gastos de funcionamiento³. A la fecha de redacción del presente

1. OIT: *Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y programas de acción en materia de cooperación técnica*, documento del Consejo de Administración GB.282/TC/5, 282.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2001.

2. Véase OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

3. En el período 2001-2004, contribuyeron a los costos básicos del Programa Especial de Acción y a los proyectos de terreno sobre trabajo forzoso los gobiernos de Alemania, Estados Unidos (Departamento de Trabajo y Departamento de Estado), Irlanda, Países Bajos y Reino Unido (Departamento de Desarrollo Internacional y Departamento de Trabajo y Pensiones).

informe, el programa existe desde hace tres años, lo que permite realizar una evaluación preliminar de sus actividades y del efecto logrado.

305. Según lo previsto en el programa de acción, el SAP-FL ha potenciado y acentuado el impacto de las distintas actividades de la OIT en materia de trabajo forzoso. Entre ellas valga destacar, en particular, aquellas previstas en el IPEC, centrado en la lucha contra la trata de niños y niñas, considerado como una de las peores formas de trabajo infantil⁴; en el Programa de Migraciones Internacionales (MIGRANT), centrado en la protección de los trabajadores migrantes en general; en el Programa de Promoción de Cuestiones de Género del Sector de Empleo (GENPROM), que se ocupa de las cuestiones de género en relación con la migración y la trata; en el Programa de Finanzas Sociales (EMP/SFP), en que se analiza la eficacia de las estrategias de microfinanciación para erradicar la servidumbre por deudas; en la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), donde se estudia el papel que desempeñan los interlocutores sociales de la OIT en defensa de las normas y los derechos laborales, y en el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES), como siempre responsable de la labor de control del cumplimiento de los convenios relativos al trabajo forzoso y otros convenios pertinentes⁵.

306. El presente estudio abarca toda la labor realizada por la OIT contra el trabajo infantil desde 2001. Se centra principalmente en las actividades del Programa Especial de Acción; y en él se reseñan los principales logros alcanzados durante ese período, al tiempo que se extraen algunas enseñanzas preliminares.

Evolución general de la acción de la OIT contra el trabajo forzoso desde 2001

307. Durante el período considerado ha aumentado notablemente la atención y la visibilidad de la cuestión del trabajo forzoso en el plano internacional. Uno de los motivos ha sido el movimiento mundial contra la trata de personas, en el que la OIT ha desempeñado un papel destacado. En el discurso sobre dicha trata se tiende cada vez más a considerar las dimensiones laborales del problema, lo cual significa que, actualmente, la mayoría de los organismos internacionales y regionales interesados reconocen que la OIT es un interlocutor importante en dicho campo.

308. En lo referente a problemas de trabajo forzoso más generales, la OIT atiende actualmente un nú-

mero creciente de actividades y proyectos importantes en distintas partes del mundo. Hay varias iniciativas prometedoras en curso de ejecución en asociación con varios gobiernos e interlocutores sociales, lo cual genera valiosos modelos y enseñanzas que otros podrán seguir en el futuro.

309. La Oficina ha participado en varios foros regionales. Presentó sus trabajos con ocasión de un debate especial sobre trabajo forzoso, durante la sesión de junio de 2004 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud. En Europa, la OIT ha participado en las reuniones de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Equipo Especial del Pacto de Estabilidad contra la trata de personas, el Grupo de Expertos en la Trata de Seres Humanos de la Unión Europea, y la reunión anual de expertos en trata de seres humanos, de la Oficina Europea de la Policía (EUROPOL). La OIT ha contribuido a la redacción en el Consejo de Europa de un nuevo convenio europeo sobre la acción contra la trata de seres humanos, en el Diálogo «Issyk-Kul» de la Conferencia Internacional de Política Migratoria en Asia Central, Cáucaso y Estados vecinos (que también abarca la trata y el tráfico ilícito), y ha participado en el Proceso de Bali sobre el tráfico ilícito, la trata de personas y la delincuencia transnacional en Asia Sudoriental⁶. La OIT ha organizado varios grupos nacionales de coordinación sobre trata de personas y ha desempeñado un papel decisivo en la creación de un foro de coordinación regional adscrito a la Secretaría de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC). En África, la OIT acaba de iniciar un diálogo con la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) sobre la aplicación de la iniciativa regional contra la trata de personas en la región.

310. Durante el período considerado, los bancos multilaterales de desarrollo han manifestado cierto interés en el trabajo forzoso y han establecido vínculos de colaboración con la OIT a este respecto. Por ejemplo, en 2003, el Departamento de Desarrollo Social y Medioambiental del Banco Mundial para la región de Asia Meridional tomó medidas para definir una estrategia operativa destinada a combatir el trabajo en régimen de servidumbre, para lo cual solicitó aportes técnicos a la OIT. El Banco Asiático de Desarrollo (BAD) ha comenzado a tratar la cuestión del trabajo forzoso con base en el trabajo realizado anteriormente con la OIT sobre la incorporación de una nueva serie de normas laborales en sus estrate-

4. Las actividades realizadas por el IPEC para la eliminación del trabajo forzoso de los niños y, en particular, de la trata de niños se exponen brevemente, pues estas cuestiones serán estudiadas detalladamente en el próximo Informe global sobre la abolición del trabajo infantil que se publicará en 2006.

5. Son aplicables al trabajo forzoso los siguientes convenios fundamentales: el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97); el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

6. Véase el párrafo 78 del presente informe.

gias de préstamo. En 2004, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) mantuvo consultas con la OIT durante la preparación de las directrices internas sobre la incorporación de medidas de prevención relativas a todos los convenios fundamentales del trabajo en sus programas de préstamos, pues era particularmente preocupante la extensión de la trata de personas en ciertos países prestatarios del BERF.

311. En el plano interno, se han hecho esfuerzos muy importantes con miras a reforzar la coordinación, la colaboración y el intercambio de información dentro de la OIT sobre cuestiones relacionadas con el trabajo forzoso. Por ejemplo, el grupo de trabajo informal de la Organización sobre la trata de personas se reúne periódicamente a fin de coordinar las actividades realizadas para combatirla. Se han iniciado varios proyectos conjuntos en los que se ha procurado especialmente obtener la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores como, por ejemplo, en el nuevo proyecto de lucha contra la trata de personas y los resultados del trabajo forzoso en Tayikistán, Uzbekistán y Federación de Rusia.

312. La OIT ha prestado servicios de asistencia a muchas iniciativas nacionales de lucha contra el trabajo forzoso. Los proyectos contra la trata de personas son los más numerosos y se llevan a cabo en más de 50 países⁷. Otros proyectos importantes en curso combaten los sistemas de contratación abusiva en América Latina y el trabajo en régimen de servidumbre en Asia Meridional. Estas actividades se examinarán más adelante de manera más pormenorizada.

313. Los principales componentes de un enfoque integrado para combatir el trabajo forzoso, que han sido elaborados y aplicados por el Programa Especial de Acción y otras unidades de la OIT, son:

- encuestas, estudios e investigación aplicada para entender la naturaleza y la extensión del trabajo forzoso, así como las características de las poblaciones expuestas al trabajo forzoso o víctimas del mismo;
- intercambio de conocimientos, logro de un consenso y realización de actividades de promoción para sensibilizar a la opinión pública sobre el trabajo forzoso y forjar un compromiso político para su erradicación;
- prestación de asesoramiento sobre la legislación apropiada, los procedimientos y las sanciones jurídicas aplicables al trabajo forzoso y un marco normativo de apoyo;
- consolidación de la capacidad institucional de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de

trabajadores, y de los demás interlocutores sociales clave para combatir el trabajo forzoso;

- proyectos de acción directa en el terreno con fines de prevención, e identificación, liberación de las víctimas, así como el apoyo y la rehabilitación de estas últimas y la elaboración, prueba y documentación de los procedimientos y buenas prácticas para reproducirlos con mayor amplitud.

314. Si bien en el examen que figura más adelante estos componentes se tratan por separado, en la práctica son interdependientes. La investigación es necesaria para documentar las actividades de sensibilización, construir un consenso en torno a los problemas y las soluciones, y concebir marcos normativos sólidos. Del mismo modo, el fortalecimiento de la capacidad institucional forma parte integrante de los programas de acción sobre el terreno y deberían ir a la par de la mejora de la legislación y las políticas. Por consiguiente, la mayoría de los proyectos comprenden varios cuando no todos estos componentes.

315. Cabe destacar de entrada dos preocupaciones primordiales. En primer lugar, dado que son tantas las formas contemporáneas de trabajo forzoso que afectan a los trabajadores migrantes, es necesario coordinar las intervenciones en sus zonas de origen, de tránsito y de destino final. En segundo lugar, es fundamental definir a quién corresponde la dirección y la responsabilidad de todas las intervenciones destinadas a combatir el trabajo forzoso. Se logrará la liberación del trabajo forzoso sólo cuando los interlocutores nacionales, en todos los planos y en todas las instituciones interesadas, hayan tomado la determinación de acabar con esa grave violación de los derechos humanos.

Investigación, estudios y encuestas

316. En una primera etapa es fundamental mejorar los conocimientos sobre el trabajo forzoso tal como se presenta en la realidad para tratar de resolver problemas futuros, así como para constituir una base de datos destinada a facilitar las actividades de sensibilización y el diálogo político. En muchas declaraciones y documentos de estrategia se insta a mejorar la recopilación de datos sobre trabajo forzoso, incluida la trata de personas⁸. Muy oculto en las economías informales o delictivas, el trabajo forzoso no se presta a investigaciones que se realizan con los métodos convencionales y formales de encuesta por muestreo, como las encuestas de población activa o las encuestas de hogares. Es necesario realizar estudios informales y esencialmente cualitativos con el fin de investigar en diferentes

7. A partir de 1996, la trata y la explotación sexual comercial de los niños han recibido particular atención. Se están realizando 16 proyectos para combatir la trata de niños, en cumplimiento del IPEC; muchos de ellos abarcan varios países.

8. Así, por ejemplo, la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos recomienda en su informe *Monitoring international labour standards: Techniques and sources of information* (Washington D.C., National Academies Press, 2004) que la OIT lleve a cabo con carácter prioritario estudios nacionales detallados y sistemáticos sobre el trabajo forzoso con el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos tomando en cuenta toda una serie de factores inherentes al mercado de trabajo que influyen en el entorno económico en el que se recurre al trabajo forzoso (pág. 159).

Recuadro 3.1.
La OIT y la trata de personas

La trata de personas tiene a la vez una dimensión nacional e internacional. Las mujeres, los niños y los hombres pueden ser objeto de trata tanto intrafronteriza como interfronteriza. La trata de personas es tal vez el síntoma más flagrante del fracaso social y de los fallos del mercado de trabajo observados en el contexto actual de la globalización. En su empeño por atender a las dimensiones sociales de la globalización, la OIT se centra sobre todo en las relaciones que existen entre el trabajo forzoso, el trabajo infantil, las migraciones ilegales y la trata de personas, y particularmente en la vertiente laboral de la trata de personas, esfera – insuficientemente considerada hasta ahora por muchos gobiernos, los medios de comunicación y la sociedad en general – a la que la Organización tiene mucho que aportar. La OIT deriva su mandato en la materia en numerosos convenios: principalmente en los referentes al trabajo forzoso, el trabajo infantil y la protección de los trabajadores migrantes, así como en otros instrumentos varios sobre igualdad de derechos, inspección del trabajo, servicios de empleo y política de empleo, entre otros muchos. Sin perjuicio de que la trata de personas apunte a la explotación laboral o sexual, la fuerza de la OIT reside en que, para combatir este fenómeno, concentra la participación de los actores y las instituciones laborales en una amplia acción para combatirla.

Más importante aún, la OIT tiene un papel que desempeñar en todos los tipos de intervención que son necesarios para aplicar una estrategia eficaz contra la trata de personas. En la mayoría de los programas de acción nacionales e internacionales contra la trata de personas se establece una distinción entre las diferentes actividades, unas en el ámbito de la aplicación de la ley, otras relacionadas con los derechos humanos y la protección de las víctimas. Se trata de actividades de sensibilización, recopilación de datos, prevención, identificación de las víctimas, aplicación de la legislación, y liberación y rehabilitación de las víctimas.

Muchos organismos del sistema de las Naciones Unidas tienen un mandato que abarca uno u otro de estos aspectos. La OIT tiene obviamente un mandato y un ámbito de competencia amplios que abarcan todos los aspectos considerados. Además, sus redes de organizaciones de empleadores y de trabajadores (muchas de ellas poseen estructuras regionales e internacionales) hacen que éstas, así como los gobiernos, estén en condiciones de enfrentar los retos que plantea la trata de personas en todo su ciclo, que va de los países de origen y de tránsito hasta los de destino. Las declaraciones políticas instan cada vez más a menudo a adoptar unas medidas completas e integradas de esta índole. La OIT tiene dotes particularmente buenas para llevarla a cabo con eficacia.

sectores económicos los medios por los que las víctimas entran en el trabajo forzoso, las condiciones de trabajo a las que están sometidas y los factores que las mantienen en esa situación. Del mismo modo, es preciso analizar el mercado de trabajo y otros factores que alimentan principalmente el trabajo forzoso.

317. La comprensión de las formas contemporáneas de trabajo forzoso requiere claramente una gran inversión de tiempo y de recursos, sentido del equilibrio y rigor, y en muchos casos real valentía. Las autoridades gubernamentales deben tener la voluntad de aceptar que puede haber un problema e invertir en su investigación. Cuando se trata de trabajadores migrantes, puede resultar necesaria una cooperación transfronteriza. Las personas que han sido víctimas de trabajo forzoso hablarán con mayor facilidad de su experiencia si se hallan fuera del alcance de sus opresores, bajo la protección de las autoridades del país o la zona de destino, o de regreso en su comunidad de origen.

318. La investigación sobre el trabajo en régimen de servidumbre realizada en el Pakistán ilustra de modo

paradigmático lo que puede lograrse en un período relativamente breve (recuadro 3.2).

319. La investigación ha tendido a concretarse con mayor precisión en los países vecinos. En el Nepal, por ejemplo, el sistema de trabajo en condiciones de servidumbre conocido como *kamaiya* ya ha sido objeto de amplias investigaciones que, según ya vimos, indujeron al Gobierno a adoptar medidas radicales para abolirlo. Ahora bien, con el apoyo de la OIT se ha procedido a una nueva investigación que ha permitido indagar acerca de la subsistencia eventual de residuos de empleo en condiciones de servidumbre vinculados a unos sistemas de trabajo agrícola ancestrales⁹. Trátase de un paso importante para plantear la cuestión del trabajo en condiciones de servidumbre en el Nepal al margen del *kamaiya*. En la India, en cambio, se han realizado en los últimos años pocas investigaciones académicas sobre el particular. En cumplimiento del proyecto de la OIT sobre la prevención y la eliminación del trabajo forzoso en Asia Meridional (PEBLISA), se encargó la realización de algunas investigaciones específicas sobre aspectos como

9. S. Sharma y R. Sharma: *Findings on debt bondage. Long-term farm labour systems in Kavre Palanchok and Sarlahi Districts, Nepal*, South Asian Programme against Debt Bondage, Programa de Finanzas Sociales (Ginebra, OIT, 2002).

Recuadro 3.2.
Investigación sobre el trabajo en régimen de servidumbre en el Pakistán

La investigación fue dirigida por el foro de investigación sobre el trabajo en régimen de servidumbre, convocado por el Ministerio de Trabajo y Mano de Obra y Pakistaníes Residentes en el Extranjero con el apoyo de la OIT. Contó con la participación de altos representantes del Gobierno, así como de las instituciones de investigación y desarrollo del país. Un coordinador de investigación de la OIT prestó servicios de apoyo durante todo el proceso. Los investigadores nacionales aplicaron libremente su propia metodología en el sector examinado, aunque también se utilizaron los siguientes elementos comunes:

- análisis de fuentes informativas secundarias, a saber, censos y encuestas nacionales, informes de organizaciones internacionales y de ONG, encuestas sobre población activa, artículos de periódicos y de revistas;
- utilización de instrumentos cualitativos de recopilación de datos, como entrevistas informales o semi-estructuradas, discusiones de grupo específicas, estudios de casos, entrevistas a informadores clave, perfiles de la comunidad y del lugar de trabajo, y observaciones directas;
- entrevistas con empleadores y propietarios de tierras, intermediarios y trabajadores y sus familias (hombres, mujeres, niños y niñas);
- reuniones con funcionarios del Gobierno en los planos federal, provincial y de distrito, funcionarios de ONG, dirigentes sindicales y otros informadores clave;
- elusión general de toda pregunta directa sobre la servidumbre y la coerción, dado que las visitas eran demasiado breves como para granjearse la confianza de los informadores, y reducción al mínimo del riesgo de que éstos sufriesen las consecuencias de haber hablado de esas cuestiones con extranjeros.

Una encuesta por muestreo realizada por la Oficina Federal de Estadística en los sectores agrícola y de hornos ladrilleros proporcionó datos cuantitativos que complementan las conclusiones predominantemente cualitativas de las evaluaciones rápidas. El conjunto de todos los estudios ofrece probablemente el panorama más completo del trabajo en régimen de servidumbre y otras formas de trabajo informal jamás realizado en Asia Meridional, lo cual contribuye a aclarar la situación que, en el pasado, se consideraba a veces exagerada. En enero de 2004, un seminario nacional organizado por el Ministerio de Trabajo dio la oportunidad de presentar y debatir los resultados ante un amplio público. Además de los mandantes de la OIT, participaron investigadores universitarios, grupos de defensa de los derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y organismos donantes. Todo el proceso contribuyó a generar un impulso y a dar orientaciones para preparar las intervenciones. Es de esperar que otros países en los que el trabajo en régimen de servidumbre es importante sigan el ejemplo del Pakistán. Las investigaciones bien planificadas y elaboradas con rigor y orientaciones apropiadas de los organismos oficiales no pueden dar lugar a controversias ni empañar la imagen de un país, aun cuando haya constancia de casos de trabajo forzoso.

Fuente: Bonded Labour Research Forum, en colaboración con el Ministerio de Trabajo, Mano de Obra y Pakistaníes Residentes en el Extranjero, el Gobierno del Pakistán y la Organización Internacional del Trabajo: *Rapid assessment studies of bonded labour in different sectors in Pakistan* (2004). Los estudios se publicaron también en los documentos de trabajo núms. 20 a 26 de DECLARATION (Ginebra, OIT, 2004).

las diferencias entre hombres y mujeres en el trabajo en condiciones de servidumbre y las perspectivas de los empleadores agrícolas en Andhra Pradesh¹⁰. Estos estudios también permitieron elaborar un «índice de vulnerabilidad a la servidumbre por deudas», destinado a encauzar las intervenciones hacia la mayoría de los colectivos más expuestos a caer en la trampa de la servidumbre por deudas.

320. Las actividades experimentales iniciadas en otros lugares de Asia han permitido desmitificar un tema tabú. Así, la experiencia registrada tanto en Mongolia como en Viet Nam evidencia la comple-

mentariedad existente entre los procesos que conducen a la ratificación de los convenios de la OIT y la asistencia en materia de promoción para la comprensión y solución efectiva de los problemas.

321. El Gobierno de Mongolia anunció su intención de ratificar los dos convenios relativos al trabajo forzoso, para lo cual pidió la asistencia de la OIT en 2001. De las consultas preliminares se planteó la posibilidad de que las formas de trabajo forzoso que prevalecieron durante la economía de planificación centralizada, pese a haber sido ilegalizadas, no hubieran desaparecido del todo, y de que las fuerzas del

10. S. Subrahmanyam et al.: *Labour and financial markets from employers' perspective: The case of Ranga Reddy District in Andhra Pradesh* (Hyderabad, India, Centre for Economic and Social Studies, documento inédito, diciembre de 2003); B. Chakravorty: *Study on bonded labour with a gender lens in Rangareddy District, Andhra Pradesh* (documento inédito, febrero de 2004).

mercado hubieran provocado la aparición de nuevas manifestaciones de trabajo forzoso. Se convino en realizar un estudio para analizar cuestiones como la de las horas extraordinarias forzosas en el sector manufacturero, y de los presos puestos a disposición de las empresas privadas en las industrias textiles y del vestido. Se celebraron cursos prácticos tripartitos con el fin de acordar el ámbito del estudio y de examinar y validar las conclusiones de este último. Hoy se contempla la posibilidad de efectuar diversas actividades de seguimiento.

322. En Viet Nam se ha emprendido un proceso similar para allanar el camino hacia la ratificación. Se ha constituido un grupo de trabajo interministerial de alto nivel para supervisar un estudio exhaustivo sobre el trabajo forzoso¹¹. Al término de una serie de cursos prácticos y reuniones iniciados en 2002 se logró un acuerdo sobre los parámetros del estudio. Se completaron estudios sobre el terreno y los exámenes que sobre ellos se realicen permitirán efectuar análisis comparativos de la legislación aplicable en las nueve zonas examinadas donde, posiblemente, todavía se recurre al trabajo forzoso. De momento se ha conseguido movilizar a muy diversos departamentos gubernamentales bajo la dirección del Ministerio de Trabajo Inválidos y Asuntos Sociales de Viet Nam (MOLISA), engendrar una aceptación generalizada de la importancia que tiene para Viet Nam la eliminación del trabajo forzoso y obtener un consenso sobre lo que se entiende por trabajo forzoso en Viet Nam. La comprensión técnica de este concepto debe ser aún mayor, alcanzar las más altas esferas políticas para su examen y materializarse en cambios legislativos y prácticos.

323. La OIT realizó en fechas recientes una serie de investigaciones sobre la trata de personas a fin de arrojar luz sobre la trata con fines de explotación laboral e incluso sexual, atendiendo tanto a la vertiente de la oferta y como a la de la demanda. En Asia, las conclusiones de unas evaluaciones rápidas que el IPEC realizó sobre la trata de niños en varios países de origen¹² han contribuido a un asesoramiento normativo y una formulación de proyectos acertados. En la subregión del Gran Mekong, por ejemplo, la investigación ha mostrado que, si bien en un principio, la mayoría de las víctimas de la trata abandonaron sus hogares por iniciativa propia en busca de mejores

oportunidades económicas, terminaron siendo víctimas de trabajo forzoso en condiciones de suma explotación y de las peores formas de trabajo infantil. Por ese motivo el IPEC, mediante su proyecto para combatir la trata de mujeres y niños en la subregión del Gran Mekong¹³, está abordando el problema con la perspectiva más amplia de la migración laboral, y está preparando memorandos de entendimiento bilaterales y multilaterales sobre la trata de personas. El IPEC está llevando a cabo un estudio regional sobre Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka acerca de la demanda de la trata de personas en Asia.

324. Los estudios pueden centrarse en colectivos determinados. Por ejemplo, en Filipinas e Indonesia, un nuevo proyecto del Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso relativo a la protección de los trabajadores domésticos contra el trabajo forzoso y la trata ha permitido efectuar análisis fácticos sobre el trabajo doméstico de los migrantes¹⁴. Pese a que Filipinas ha adoptado medidas importantes para sus trabajadores migrantes, el estudio que se llevó a cabo en ese país delató lagunas notables en lo que respecta a su protección. En Indonesia, el estudio reveló varios abusos, como la situación de trabajo forzoso sufrido por candidatos a la emigración en los campos de formación para la partida, aspecto este que ya se ha planteado por los órganos de control de la OIT¹⁵.

325. En el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso se ha privilegiado en especial el mejor conocimiento de la demanda de trabajo forzoso, en particular aquella relacionada con la trata de personas hacia países industrializados. La investigación conceptual ha esclarecido los fundamentos económicos de la trata en relación con las tendencias cambiantes de la demanda de trabajo¹⁶. En Europa Occidental y otros países industrializados, las investigaciones sobre el terreno se centraron en la relación que existía entre los factores de la oferta y la demanda en determinados sectores, el perfil de los migrantes víctimas del trabajo forzoso y la eficacia de los marcos jurídicos y normativos¹⁷. A raíz de las entrevistas realizadas para los estudios se elaboró una base de datos sobre el trabajo forzoso y la trata de personas. La investigación está alimentando, ya sea mediante la legislación sobre el trabajo forzoso o la relativa a la trata, un nuevo debate político sobre la explotación laboral de los migrantes. También está

11. El grupo de trabajo está integrado por representantes del MOLISA, la Oficina del Primer Ministro, los Ministros de Asuntos Internos y de Seguridad Pública, la Oficina de la Asamblea Nacional y el Tribunal Supremo Popular.

12. Bangladesh, China (provincia de Yunnan), República Democrática Popular Lao, Nepal y Tailandia.

13. El proyecto abarca a Camboya, China (provincia de Yunnan), República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam.

14. El proyecto abarca no sólo a Filipinas e Indonesia como países de emigración, sino también a China (Región Administrativa Especial de Hong Kong), Malasia y Singapur como países de inmigración. El IPEC también lleva a cabo un proyecto sobre la migración interna de muchachas y mujeres jóvenes entre cinco provincias de China (provincias de Anhui, Guangdong, Henan, Hunan y Jiangsu).

15. OIT: *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004, págs. 149-150.

16. G. van Liemt: *Human trafficking in Europe: An economic perspective*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso/DECLARATION, documento de trabajo núm. 3 (Ginebra, OIT, 2004).

17. Se realizaron estudios sobre países de destino en Francia (donde se centraron en la situación de los trabajadores migrantes chinos), Alemania, Japón, Federación de Rusia, Turquía y Reino Unido.

contribuyendo a la elaboración de diversos manuales destinados a los mandantes de la OIT y a un público más amplio.

326. En Africa la investigación preliminar dedicada al trabajo forzoso tropezó con algunas dificultades. Algunos países se mostraron reacios a abordar esta delicada cuestión y sugirieron que en lo sucesivo sería aconsejable tratar esta cuestión más bien desde un punto de vista temático o subregional. No obstante, otros países, entre ellos Burkina Faso, Guinea, Madagascar, Malí y Níger, acogieron con satisfacción la asistencia que la OIT prestó para los estudios, colaborando en su realización, así como los cursos prácticos tripartitos de validación y algunas actividades de seguimiento. El IPEC ha llevado a cabo evaluaciones rápidas sobre la trata de niños en nueve países del Africa Occidental y Central. Los gobiernos de Ghana y Nigeria están apoyando nuevos estudios, realizados en el marco de un nuevo proyecto subregional del Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, para esclarecer las tendencias de la trata de adultos y complementar así la información sobre la trata de niños, cuya situación se conoce hoy mejor. Los estudios de referencia que se realicen en zonas determinadas de ambos países proporcionarán las bases para la formulación de programas comunitarios encaminados a prevenir la trata de personas y a la reintegración de las víctimas. En Ghana se ha impartido a los empleados del Estado responsables de los asuntos sociales cursos de capacitación en materia de investigación básica para la comprobación de hechos y la definición de los casos de trata de personas, por lo que se garantiza que esta labor proseguirá incluso después de finalizado el proyecto.

327. En América Latina se realizaron estudios en Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú, lo cual permitió a los gobiernos y a los interlocutores sociales entablar un debate sobre los problemas y determinar las estrategias de intervención apropiadas. La experiencia registrada por ejemplo en Bolivia es ilustrativa. Con la aprobación del Gobierno, se decidió centrar la investigación en determinadas zonas y cuestiones: la servidumbre por deudas en la región septentrional boliviana del Amazonas, los mecanismos de contratación laboral en el Departamento de las Tierras Bajas de Santa Cruz y las condiciones análogas a la esclavitud que afectan a pueblos indígenas guaraníes de la región del Chaco. Los resultados de la investigación se presentaron a las autoridades e interlocutores sociales en una reunión tripartita celebrada en La Paz en agosto de 2004. El Ministro de Trabajo pidió posteriormente a la OIT que prestara asistencia técnica para la formulación y aplicación de una estrategia nacional destinada a erradicar el trabajo forzoso. Esta estrategia será aplicada por la Comisión Nacional sobre el Trabajo Forzoso, creada en diciembre de 2004 por una convención interministerial. Entre las actividades preliminares se han incluido cursos prácticos con directores regionales encargados de las ins-

pecciones del trabajo y con empleadores procedentes de sectores en los que se comprobó la existencia de trabajo forzoso.

328. Los ejemplos que anteceden ilustran el gran calado y la diversidad de la investigación realizada recientemente sobre el trabajo forzoso, y lo mucho que puede contribuir a cimentar unas intervenciones de seguimiento sólidas. Mediante el empleo de técnicas y planteamientos creativos pueden llegar a comprenderse de manera más cabal los problemas del trabajo forzoso.

Sensibilización y movilización

329. Es esencial utilizar los conocimientos derivados de los estudios para sensibilizar a los organismos estatales, los interlocutores sociales, los organismos de derechos humanos y de desarrollo, la sociedad civil y a la opinión pública en general, a los problemas del trabajo forzoso. Los planteamientos han diferido según los países y regiones, en función de que el objetivo principal fuera allanar el terreno para la ratificación de los convenios relativos al trabajo forzoso, o bien determinar los problemas planteados a la hora de aplicarlos. Además, los esfuerzos destinados a promover un cambio de política entre los altos funcionarios del gobierno serán diferentes de aquellos encaminados a alertar a los eventuales trabajadores migrantes de los peligros que entrañan las prácticas de contratación abusivas.

330. En Asia, donde la tasa de ratificación de los convenios relativos al trabajo forzoso es inferior a la de los demás continentes, las actividades de sensibilización se centraron inicialmente en esos instrumentos de la OIT. Tras un curso práctico celebrado en China en 2003 para familiarizar a funcionarios del Estado y a los representantes de empleadores y trabajadores con los conceptos e instrumentos de la OIT relativos al trabajo forzoso, un grupo de altos funcionarios procedentes de importantes instituciones y ministerios chinos hizo un viaje de estudios a varios países europeos, y destacó el examen de las cuestiones relativas al trabajo forzoso en relación con el castigo de infracciones penales menores. En un curso práctico interministerial celebrado en 2004 se definieron actividades de seguimiento destinadas a promover la ratificación y la aplicación por China de los convenios relativos al trabajo forzoso.

331. Un curso práctico impartido en febrero de 2003 en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China, se centró en la situación de los trabajadores domésticos migrantes, dentro y fuera de la región. Esta actividad permitió abonar el terreno para el nuevo proyecto del Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso sobre «movilización para proteger a los trabajadores domésticos del trabajo forzoso y el tráfico» en Filipinas, Indonesia, Malasia y la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China.

332. En el Pakistán, la OIT apoyó un acto de sensibilización y logro de consenso organizado en diciembre de 2003 por la asociación de propietarios de hornos para fabricar ladrillos. La Federación Nacional de Sindicatos del Pakistán (APFTU) está llevando a cabo una serie de actividades de sensibilización entre los trabajadores. La prensa nacional dio amplia difusión mediática a un seminario nacional celebrado para dar a conocer las conclusiones de las evaluaciones rápidas. Desde entonces, los medios de comunicación han seguido prestando una atención considerable a diversas actividades de seguimiento.

333. En la India, el gobierno del estado de Andhra Pradesh organizó, con el apoyo de la OIT, una convención sobre el trabajo en servidumbre en noviembre de 2003. En el acto, al que asistieron partes interesadas del Gobierno, interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil, se formularon importantes recomendaciones normativas y se alcanzó el compromiso de elaborar un programa de acción para la erradicación del trabajo en condiciones de servidumbre.

334. A escala comunitaria, tanto en Asia Meridional como en África se utilizan técnicas innovadoras, incluido el teatro al aire libre, para fomentar la concienciación sobre el trabajo en condiciones de servidumbre, la trata de personas, el endeudamiento y cuestiones conexas. Esas técnicas son particularmente apropiadas en las zonas apartadas con poblaciones en su mayor parte analfabetas. En el Nepal se está recurriendo a una amplia gama de medios de información, como artículos publicados en la prensa, programas radiofónicos emitidos en los idiomas nepalí, tharu y avadh, y un documental grabado en vídeo, para exhortar a la abolición del trabajo en condiciones de servidumbre y de las peores formas de trabajo infantil. Se celebró un curso práctico para periodistas de los medios de información electrónicos y de la prensa. No obstante, no todas las experiencias han sido totalmente positivas. Por ejemplo, una campaña con carteles promovida por el Departamento de Trabajo de Sindh en el Pakistán tropezó con cierta resistencia local. Se colocaron 100.000 carteles, impresos en urdu y sindhi, principalmente en los clubes de prensa, oficinas públicas y mercados de cinco distritos de la provincia. Sin embargo, muchos de ellos fueron arrancados por el público, supuestamente por orden de los terratenientes locales. Algunos funcionarios del Estado electos, que también tenían intereses creados en el asunto, se mostraron poco dispuestos a cooperar. Ello parece indicar que tales actividades deberían encuadrarse en proyectos más amplios de información y sensibilización de manera que llegue y convenza a todos los miembros de la comunidad.

335. En América Latina, aunque la tasa de ratificación de los convenios pertinentes es elevada, la atención que se ha prestado al trabajo forzoso ha sido, por

lo general y salvo la notable excepción del Brasil, bastante limitada. Una serie de cursos prácticos iniciales impartidos en 2002 en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú (países con un índice considerable de población indígena) permitió determinar varios problemas del trabajo forzoso que no se habían divulgado hasta la fecha¹⁸. Entre ellos figuraban: la servidumbre por deudas y las horribles condiciones de trabajo de los migrantes indígenas; las condiciones coercitivas en las minas privatizadas; el abuso del servicio militar obligatorio, y, en un caso, las consecuencias que tiene la existencia de grandes empresas de propiedad militar para la aplicación de la legislación laboral.

336. En el Brasil, en cambio, se ha emprendido contra el trabajo en condiciones de esclavitud una campaña de promoción de gran envergadura, iniciada en el Congreso en octubre de 2003. (recuadro 3.3). Coordinada por la OIT, y con el apoyo del Gobierno y de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE), la campaña se llevó a cabo gracias a las contribuciones voluntarias de agencias de comunicaciones y de publicidad que aportaron más de 7,3 millones de dólares de los Estados Unidos. El material de la campaña se expuso en los veinte aeropuertos nacionales más importantes, con lo cual se logró que casi 12 millones de pasajeros pudieran verlo. Desde entonces, se han llevado a cabo campañas para luchar contra el trabajo en condiciones de esclavitud en Maranhão, Mato Grosso, Pará y Piauí. La cobertura informativa de las cuestiones relativas al trabajo en condiciones de esclavitud se ha incrementado de forma exponencial.

337. El caso del Brasil es un claro ejemplo ilustrativo de un proyecto integrado de asistencia de la OIT, en el que intervienen varios componentes complementarios, entre los que se resaltaron las actividades de sensibilización.

338. En los países industrializados las actividades de sensibilización han contribuido a alertar a los mandantes de la OIT y al público en general acerca del problema del trabajo forzoso que afecta a los trabajadores migrantes. La publicación y divulgación de las conclusiones de la investigación pueden brindar una magnífica oportunidad para estimular un debate más amplio y la adopción de más medidas. En los cursos prácticos para validar las conclusiones de la investigación nacional, celebrados en siete países europeos en 2003 y 2004, se informó a los participantes sobre las dimensiones de la trata de personas en el trabajo. En la Federación de Rusia se mantuvieron reuniones por separado, entre los miembros empleadores del Pacto Mundial y entre las organizaciones de trabajadores que representan al sector de la construcción. Después de que se celebraran en el Japón dos seminarios en septiembre de 2003 y octubre de 2004, aumentó considerablemente la atención de los medios de comunicación a la trata de personas.

18. Los cursos prácticos fueron organizados conjuntamente por la OIT y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Recuadro 3.3.**Lucha contra el trabajo en condiciones de esclavitud en el Brasil**

El proyecto de la OIT en el Brasil tiene por objeto combatir las prácticas de contratación abusivas que conducen al trabajo «en condiciones de esclavitud»¹, especialmente en los sectores de la ganadería y la agricultura, y contribuir a reforzar y coordinar la actuación de los miembros de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE) y de otros interlocutores clave (como los sindicatos y el sector privado) dentro y fuera del Gobierno, en los planos federal, en los estados y municipios. El proyecto se articula en seis elementos principales:

- creación para el Ministerio de Trabajo y Empleo de una base de datos sobre trabajo en condiciones de esclavitud, que incluya las regiones en que se hayan registrado incidentes y casos de contratación de ese trabajo, los nombres de las personas que hayan incurrido en esos delitos, las actividades económicas en que se hayan dado casos de ese tipo de trabajo y casos en que haya habido trabajadores que hayan caído en situaciones de trabajo en condiciones de esclavitud;
- impulso de campañas nacionales y regionales contra el trabajo en condiciones de esclavitud;
- iniciación de un plan nacional para la erradicación del trabajo en condiciones de esclavitud, que incluya medidas destinadas a procesar a los delincuentes, prevenir esos delitos y rehabilitar a las víctimas;
- desarrollo de la capacidad de las entidades encargadas de perseguir a quienes incurren en delitos de trabajo en condiciones de esclavitud (principalmente la Fiscalía Federal del Trabajo, el Ministerio de Trabajo y Empleo, la Policía Federal y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley), así como de los sindicatos y organizaciones no gubernamentales;
- fortalecimiento de la Unidad Móvil de Inspección;
- programas experimentales para la rehabilitación de trabajadores en condiciones de esclavitud, principalmente mediante actividades de generación de ingresos, fomento de capacidad y asistencia jurídica.

Desde su inicio en abril de 2002, el proyecto no ha dejado de cobrar fuerza y de incrementar sus actividades. El primer año se prestó mucha atención a la sensibilización de los organismos encargados del cumplimiento de la ley, a fin de que formasen un frente común contra el trabajo en condiciones de esclavitud. En septiembre de 2002, en un acto de alto nivel celebrado en Brasilia, se reunieron jueces federales y de la jurisdicción laboral, fiscales federales y laboralistas, inspectores de trabajo, y la policía federal y de autopistas. Ello estimuló la creación de grupos específicos que se ocuparan del problema en las fiscalías federales y del trabajo, y también en el Consejo Federal del Colegio de Abogados del Brasil, con el que celebraban seminarios de seguimiento. El Presidente del Tribunal Supremo de Trabajo respondió con la creación de nuevas unidades móviles que hacían las veces de tribunales (*varas itinerantes*) para que de inmediato se ocuparan de las acusaciones más graves relacionadas con el trabajo en condiciones de esclavitud. Entre las medidas legislativas emprendidas se incluye una ley, adoptada en diciembre de 2002, para garantizar el pago de la cuota de contribuciones por desempleo que el Estado debe abonar a los trabajadores rescatados de una situación de esclavitud².

La llegada del nuevo Gobierno del Brasil electo a principios de 2003 representó renovadas posibilidades para el proyecto. En el marco del proyecto se trabajó en estrecha colaboración con el Gobierno en la elaboración del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo en Condiciones de Esclavitud, que se emprendió con una publicidad considerable en marzo de 2003. La siguiente medida importante fue iniciar la Campaña Nacional para la Erradicación del Trabajo en Condiciones de Esclavitud. Desde entonces, tanto el poder ejecutivo como el legislativo han llevado a cabo varias iniciativas para establecer una vigilancia más eficaz y un mecanismo de persecución más riguroso de los delitos relativos al trabajo en condiciones de esclavitud. En virtud de una ley federal, se crearon, en noviembre de 2003, 269 tribunales laborales en zonas con alta incidencia de trabajo en condiciones de esclavitud. El proyecto apoyó una iniciativa federal del Gobierno para publicar una «lista sucia» de 101 empresas relacionadas con la imposición de trabajo en condiciones de esclavitud, a las que, en cuanto aparezcan en la lista, se denegará el acceso a la financiación pública. Como nota más positiva, se firmó un acuerdo en agosto de 2004 entre destacadas empresas siderúrgicas y sus sindicatos de trabajadores, en virtud del cual estas empresas se comprometen a no comprar carbón a ninguna empresa que haya sometido a sus empleados a trabajos en condiciones de esclavitud³. El proyecto, a petición de la CONATRAE, también ha ayudado al Gobierno brasileño, mediante una exhaustiva campaña de información, a llevar adelante un proyecto de enmienda constitucional que permita confiscar los bienes de las personas responsables de imponer prácticas de trabajo forzoso. Los logros de la campaña contra el trabajo en condiciones de esclavitud en el Brasil se reflejan en el incremento considerable de trabajadores que han sido liberados de esos trabajos durante los últimos años.

¹ «Trabajo en condiciones de esclavitud» es la terminología adoptada por el Gobierno del Brasil para designar el trabajo forzoso. ² Ley núm. 10608, de 20 de diciembre de 2002, que modifica la ley núm. 7998, de 11 de enero de 1990, que regula el programa de seguro de desempleo. ³ Ley núm. 10770, de 21 de noviembre de 2003, por la que se constituyen tribunales laborales en las circunscripciones de la jurisdicción laboral, se definen las competencias de los tribunales y se establecen otras disposiciones.

339. La divulgación informativa a través de la televisión, películas y vídeos puede ser un método eficaz para alertar al público acerca de los peligros de la trata de personas. En Europa Oriental, por ejemplo, el vídeo «Bought and Sold», producido por la OIT (IPEC y Programa de Migraciones Internacionales (MIGRANT)) y traducido a los idiomas locales, ilustró el trauma de las mujeres víctimas de la trata que fueron llevadas a Europa Occidental. El hecho de que funcionarios de la OIT aparezcan cada vez más en los medios de comunicación – por ejemplo, en la serie «Slavery Today» de la BBC World Service, de cuatro capítulos de duración y emitida a finales de 2004 (que se repetirá en 2005), y en el canal francoalemán ARTE en noviembre de 2003 – amplía enormemente el público que recibe los mensajes esenciales de la OIT acerca de la lucha contra el trabajo forzoso. Es evidente que la incorporación de la eliminación del trabajo forzoso como uno de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo, que la campaña de comunicaciones «Trabajan en libertad» de DECLARATION está promoviendo activamente, permite recalcar las importantes interrelaciones entre los diferentes derechos.

340. En Africa, exceptuando la trata transfronteriza de mujeres y niños, las demás manifestaciones contemporáneas de trabajo forzoso han sido por lo general objeto de escasa atención, aunque se han logrado algunos progresos. El trabajo inicial de la OIT en el Níger, auspiciado por el programa para el desarrollo para apoyar la aplicación de la Declaración (PAMODEC) (Programme d'Appui à la Mise en Œuvre de la Déclaration), propició que la Asociación de Jefes Tradicionales del Níger (ACTN) asumiera un compromiso público e histórico para combatir el trabajo forzoso y la esclavitud. Entre las actividades de sensibilización que se llevaron a cabo después figuran una campaña difundida por emisoras de radio comunitarias, la divulgación de material promocional en los idiomas locales y tres cursos prácticos regionales de la ACTN para examinar problemas locales. En lo que respecta a la trata de personas, el IPEC ha comprobado que, una vez conscientes del perfil de los agentes encargados de la contratación y de los mecanismos empleados a tal efecto, los dirigentes comunitarios han resultado ser los que más alertaron contra los tratantes. En Ghana, las reuniones de sensibilización con los jefes tradicionales facilitarán ese proceso. En el marco del proyecto del IPEC de lucha contra el tráfico de niños destinados a la explotación laboral en Africa Occidental y Oriental (LUTRENA)¹⁹ se

crearon comités de vigilancia locales contra el tráfico de niños en Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabón y Malí.

341. Se ha dado prioridad a la sensibilización de los interlocutores sociales de la OIT a la necesidad de una acción concertada contra la trata de personas y el trabajo forzoso. En enero de 2003, el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso y ACTRAV de la OIT evacuaron una consulta oficiosa en Ginebra con representantes de organizaciones de trabajadores y expertos en la materia sobre el trabajo forzoso, la migración irregular y la trata de seres humanos en Europa²⁰. En una reunión regional de Asia, celebrada en Katmandú (Nepal) en marzo de 2003 y organizada conjuntamente por el IPEC, el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso y ACTRAV, se reunieron representantes de trabajadores procedentes de toda la región para debatir tanto acerca del trabajo infantil como del trabajo forzoso²¹.

342. El nuevo proyecto de lucha contra la trata de personas y los resultados del trabajo forzoso en la Federación de Rusia, Tayikistán y Uzbekistán apuntan a obtener de los sindicatos un compromiso más dinámico a este respecto. Una reunión de representantes sindicales celebrada en octubre de 2004 en Moscú se centró en la manera en que los sindicatos podrían mejorar las condiciones de los trabajadores de Tayikistán y de otros trabajadores migrantes irregulares en la Federación de Rusia. Los sindicatos están planificando una campaña de información en varias regiones del país.

Asesoramiento en relación con los marcos legislativos y de política

343. La OIT ha centrado su atención, principalmente, en velar por que en las leyes, políticas y programas nacionales contra la trata de personas se preste la debida consideración a las dimensiones laborales de la misma. Se han elaborado, especialmente para legisladores y fuerzas del orden, directrices detalladas sobre la trata de personas y la explotación mediante el trabajo forzoso²². En dichas directrices se examinan las nuevas obligaciones convencionales en materia de trata, así como los instrumentos pertinentes de la propia OIT. También se trata del papel de la legislación civil, administrativa y laboral, de proporcionarse orientación práctica para la identificación y protección de las víctimas del trabajo forzoso, así como para el enjuiciamiento de los reclutadores u otras personas

19. Relativo a Benin, Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, Malí, Nigeria y Togo.

20. Consulta sobre las consecuencias de la migración irregular y la trata de seres humanos en el trabajo forzoso en Europa, Ginebra, 8-9 de enero de 2003. OIT: *Trabajo forzoso, migración y trata de seres humanos en Europa*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (documento inédito, 2003).

21. Consulta con los trabajadores sobre la función de los sindicatos en la lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso, Katmandú, 3-6 de marzo de 2003.

22. OIT: *Human trafficking and forced labour exploitation: Guidance for legislation and law enforcement*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (Ginebra, 2004).

que colaboran en la trata de personas. También se examinan las funciones de las diferentes instituciones laborales, de mantenimiento del orden y de otra índole en la lucha contra la trata. Ya se está haciendo un uso práctico de estas directrices. Así, por ejemplo, en un taller interministerial celebrado en Moscú en diciembre de 2004 se presentó una traducción de las mismas al ruso a fin de utilizarlas en la redacción de un nuevo proyecto de ley contra la trata de personas. En un taller interministerial celebrado en Alemania en noviembre de 2004 se examinaron estas directrices, así como las conclusiones de la investigación realizada en ese país, con especial atención al trabajo forzoso a que en diferentes sectores económicos habían sido sometidos los migrantes en situación irregular.

344. Junto con otros organismos especializados, la OIT ha prestado asistencia a los gobiernos y a los interlocutores sociales en la redacción o en la ampliación del alcance de los programas de acción nacionales contra la trata de personas de países como Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania. Bajo los auspicios del proyecto MIGRANT de la OIT en Albania, República de Moldova y Ucrania, se está proporcionando asistencia en la formulación de una política en materia de «migración segura», así como para garantizar que los planes nacionales de empleo beneficien a las personas que sean o puedan ser víctimas de la trata de personas. El IPEC ha respaldado la elaboración de un gran número de programas de acción nacionales contra las peores formas de trabajo infantil, incluidos programas de acción nacionales específicos contra la trata de niños.

345. En Nigeria, el Organismo Nacional para la Prohibición de la Trata de Personas y otras cuestiones conexas (NAPTIP), recién constituido, está confeccionando un programa de acción nacional destinado a combatir la trata de personas con la asistencia técnica de la OIT. En septiembre de 2004, la OIT organizó un taller nacional con participación de diversas partes interesadas al que asistieron representantes de organismos gubernamentales, trabajadores, empleadores y ONG de diferentes partes del país. Entre otras recomendaciones que se formularon para el programa de acción figuraban enmiendas a la legislación, así como la canalización de los programas de mitigación de la pobreza hacia los colectivos expuestos a la trata de personas y la instauración de un sistema nacional de vigilancia.

346. Varios países se han inspirado en las disposiciones del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), para adoptar un sistema de licencias o autorizaciones dirigido a las agencias de empleo o contratación privadas y vigilar sus actividades. En Nigeria, por ejemplo, donde con la asistencia de la OIT se está revisando en la actualidad el Código del Trabajo, el sistema de concesión de licen-

cias y vigilancia de las agencias privadas de contratación propuesto apunta a impedir toda connivencia entre dichas agencias y las redes dedicadas a la trata de personas. En otros países se están otorgando a los inspectores del trabajo facultades de inspección y sanción en los lugares donde se sospeche se recurre a prácticas de trabajo forzoso. Por ejemplo, en el nuevo proyecto de legislación laboral de Ucrania se faculta a los inspectores del trabajo para visitar aquellos edificios o instalaciones cuando existan sospechas fundadas de que en ellos se recurre al trabajo forzoso.

347. La OIT también trata de paliar la trata de personas mediante el fomento de políticas migratorias más abiertas, sosteniendo que una gestión adecuada de la migración puede permitir a los trabajadores migrantes ser autosuficientes e incluso beneficiar con sus ingresos a sus países de origen. Uno de los objetivos de los proyectos existentes en Albania, República de Moldova y Ucrania, y en la Subregión del Gran Mekong, es mejorar las leyes y políticas migratorias introduciendo la supervisión de las agencias privadas de contratación y la negociación de acuerdos bilaterales sobre el intercambio de mano de obra. Habida cuenta de la magnitud del fenómeno de trata de personas registrado desde Albania hacia Grecia e Italia, la OIT ha promovido acuerdos bilaterales con objeto de impedir la trata de niños y repatriar a las víctimas, así como prestar asistencia técnica para la negociación de dichos acuerdos. En Europa Oriental y Suroriental el IPEC está llevando a cabo un proyecto contra las peores formas de trabajo infantil, incluida la trata de niños, en el que se ha adoptado un enfoque integrador en relación con los derechos humanos, incluidos los derechos sociales y laborales de los jóvenes²³.

348. En el Pakistán, el propósito central de la cooperación técnica de la OIT ha sido el de ayuda al Gobierno en la aplicación de la política y el programa de acción de 2001 para la abolición del trabajo en servidumbre y para la rehabilitación de los trabajadores en servidumbre liberados (NPPA). La OIT aportó ideas para la redacción del programa y brindó apoyo posteriormente a dos seminarios provinciales, organizados por el Ministerio Federal de Trabajo, Mano de Obra y Paquistaníes Residentes en el Extranjero y los departamentos provinciales del trabajo, destinados a la sensibilización respecto al programa y las necesidades para su aplicación. Desde diciembre de 2003 la OIT ha respaldado la colaboración de un asesor sobre cuestiones de trabajo forzoso con el Ministerio. Se han realizado avances de naturaleza política en varios frentes, incluidas la superación de los obstáculos a los gastos con cargo al Fondo del Trabajo en Servidumbre, la revisión de la composición de la Comisión Nacional sobre el Trabajo en Servidumbre y facilitar las reuniones de ésta. Se han formulado propuestas de enmienda a la ley y los reglamentos

23. *Project of technical assistance against the labour and sexual exploitation of children, including trafficking, in countries of central and eastern Europe* (PROTECT CEE).

relativos al sistema de trabajo en servidumbre (abolición), de acuerdo con los cambios registrados en las estructuras políticas y administrativas con la devolución de competencias a los distritos.

349. En el Nepal se organizó, en septiembre de 2002, con arreglo al proyecto de la OIT para la eliminación del trabajo en servidumbre, un seminario de política con el Ministerio de Reforma y Gestión Agraria, celebrado en Nepalgunj, al oeste del país. A él asistieron diferentes organizaciones con objeto de coordinar los esfuerzos encaminados a la rehabilitación de los *kamaiyas* liberados en cumplimiento de la política gubernamental general en la materia. Desde entonces, el proyecto ha fomentado la cooperación interinstitucional a través de reuniones de coordinación periódicas. Entre sus resultados positivos valga citar, por ejemplo, que la OIT, el organismo alemán de cooperación técnica (GTZ), Action Aid y otras ONG mancomunaron recursos para emprender un proyecto conjunto de abastecimiento de agua y riego dirigido a los *kamaiyas* liberados.

Formación y creación de capacidad

350. La ventaja comparativa de la OIT radica en que fortalece la capacidad de los ministerios de trabajo y las organizaciones de trabajadores y empleadores para adoptar medidas eficaces contra el trabajo forzoso. Las actividades se han ajustado a las necesidades de los diferentes colectivos y regiones. En Europa, los esfuerzos iniciales del SAP-FL se centraron en las instituciones laborales y en los servicios de inspección del trabajo, lo cual permitió aumentar la cooperación con los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley, incluida la policía. En Rumania, en colaboración con el programa MIGRANT, en un taller tripartito celebrado en Bucarest en abril de 2003, se llegó a la conclusión de que los mecanismos de reclutamiento abusivo contribuyen a incrementar la vulnerabilidad a la trata de personas y el trabajo forzoso. En el transcurso de dos reuniones de formación celebradas en Bucarest, y en las que participaron miembros del Ministerio de Trabajo, la policía dedicada a la delincuencia organizada y la policía de fronteras, inspectores del trabajo, agencias privadas de contratación y sindicatos, se validó un nuevo manual de formación para vigilar ese tipo de reclutamiento. Un seminario tripartito de validación y formación para Europa Sudoriental celebrado anteriormente en el Centro Internacional de Formación de la OIT, en Turín (Centro de Turín), reunió a participantes de Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania.

351. Estas actividades allanaron el camino para un nuevo proyecto sobre creación de capacidad, dirigido a combatir las consecuencias que tiene la trata de personas en términos de trabajo forzoso, en el que se abarca una muestra de países europeos de origen

y destino, y que inició su andadura a comienzos de 2005. Con este proyecto, aplicado por la OIT y el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, con sede en Viena, se pretenden reforzar los controles administrativos para la detección del trabajo forzoso. El grupo destinatario son los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley, en especial, jueces, fiscales, policía e inspectores del trabajo. Con el proyecto también se aspira a fortalecer los mecanismos de autonomía de las agencias privadas de contratación y sus socios comerciales, así como a incorporar el módulo de la OIT sobre supervisión de las agencias privadas de contratación²⁴ a los planes de estudios nacionales.

352. A escala nacional y regional, la OIT ha propugnado a menudo la inclusión de los ministerios de trabajo y de los interlocutores sociales de la OIT en los comités de dirección o grupos de tareas nacionales encargados de combatir la trata de personas. Se concede importancia a las instituciones del mercado de trabajo y a los servicios de información y los servicios públicos de empleo, y se alienta a los sindicatos nacionales a que organicen a los trabajadores del sector informal. En Filipinas, por ejemplo, se ha sensibilizado a los propietarios y los trabajadores del sector de los transportes a la necesidad de que cooperen con las autoridades portuarias y la policía en la interceptación de presuntos traficantes. Una reciente y ambiciosa iniciativa del SAP-FL se centra en el fortalecimiento del papel de las instituciones laborales en la lucha contra la trata de personas en China y desde éste a otros países. Con el proyecto se pretende reforzar el marco legislativo y de políticas contra el trabajo forzoso y la trata de personas, en colaboración con los Ministerios de Seguridad Pública, Justicia y Trabajo y Seguridad Social, la Asamblea Popular Nacional y la Oficina de Cuestiones Legislativas del Consejo de Estado, impartir formación a los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la legislación laboral y de otra índole a escala provincial y recabar la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores en la prevención de la trata de personas y en la identificación de sus víctimas.

353. En el Pakistán, un avance que se ha producido recientemente es el de la inclusión del trabajo en servidumbre en los manuales de formación de la Academia Judicial Federal, principal institución del país que imparte formación inicial y en el puesto de trabajo a los funcionarios de justicia. Las dos primeras reuniones de formación se celebraron a finales de 2004 en Islamabad y en Quetta, en la provincia de Baluchistán. También se han emprendido planes para incorporar reuniones similares en los cursos de formación impartidos por la Academia Nacional de Policía, la Academia de las Administraciones Públicas y otras importantes instituciones públicas de formación. En la provincia de Punjab se está llevando a cabo un

24. *Trafficking for forced labour: How to monitor the recruitment of migrant workers*, Manual de formación del SAP-FL (documento inédito, 2003).

programa de formación dirigido a funcionarios clave del departamento de trabajo y otros departamentos en los ámbitos provincial y de los distritos. Se prevé que esta formación sensibilice a los funcionarios clave, que pueden cambiar las cosas en la práctica mediante acciones sobre el terreno en materia de trabajo en servidumbre.

354. En el Pakistán, así como en Tamil Nadu (India), la OIT apoya la constitución y la capacitación de Comités de Vigilancia, principales responsables en el ámbito local de la detección, liberación y rehabilitación de los trabajadores en régimen de servidumbre, pero a menudo necesitados de un renovado impulso. En el distrito de Tiruvallur, en Tamil Nadu (India), y en estrecha colaboración con la Oficina de Administración de Recaudación del Distrito, la OIT organizó en octubre de 2003 un taller de formación destinado a los futuros integrantes del Comité de Vigilancia del Distrito (CVD), que implicó al Gobierno y a los interlocutores de la sociedad civil y a partir del cual se elaboró un programa de acción sobre el trabajo en servidumbre en el ámbito del distrito. En febrero de 2004 se celebró un seminario de formación con dirigentes de *panchayats* (concejos de gobierno local) a fin de fomentar la vigilancia comunitaria del trabajo en servidumbre. Ya se han constituido en la zona del proyecto 13 comités a escala de los *panchayat*, y otros están en formación. Se prevén labores similares en el lugar donde se lleva a cabo el proyecto en Andhra Pradesh (India), donde se ha propuesto implantar un «tribunal móvil especial» de carácter experimental que tramite los casos de trabajo en servidumbre denunciados. En el Pakistán, las labores se han centrado en la provincia de Sindh, donde se ha notificado, en distritos donde es frecuente el trabajo en servidumbre, la creación de seis CVD, que recibirán formación. En la provincia de Punjab se ejecutó a comienzos de 2005 un programa de creación de capacidad destinado a todos los CVD y dirigido por el departamento provincial del trabajo con el apoyo de la OIT.

355. La OIT ha elaborado ya algunos materiales de apoyo a los servicios de formación. Entre ellos figuran el manual sobre vigilancia de las agencias de contratación y las directrices jurídicas contra la trata de personas y la explotación laboral, la guía informativa del GENPROM sobre prevención de la discriminación de que son víctimas las trabajadoras migrantes²⁵, la Guía del IPEC sobre igualdad de género y trata de niños²⁶ y el manual de MIGRANT sobre el desarrollo de sistemas de migración segura²⁷. El Centro de Turín está elaborando, en colaboración con el SAP-FL, un manual de formación sobre el trabajo forzoso destinado a los mandantes de la OIT. Un nuevo resultado importante en Asia Meridional será el material práctico

sobre el trabajo en servidumbre, con orientaciones y herramientas para su uso por diferentes partes interesadas, incluidas organizaciones gubernamentales, de trabajadores y de empleadores, instituciones microfinancieras, ONG y grupos defensores de los derechos humanos.

356. Otro medio para la creación de capacidad en torno a los problemas relativos al trabajo forzoso entre los mandantes de la OIT y otros interesados son los comités asesores de los proyectos (CAP), constituidos para proporcionar orientación en la aplicación de los proyectos y en la formulación de políticas. Por ejemplo, el Grupo de Tareas Amplio de escala nacional y adscrito al proyecto nepalí sobre el trabajo en servidumbre reúne a representantes de los ministerios competentes (incluidos el de Reforma Agraria, Trabajo y Silvicultura) y de los interlocutores sociales. Ha apoyado activamente la aplicación del proyecto en un entorno sumamente hostil a esta última. En Nigeria y Ghana, los CAP funcionan bajo la dirección del Ministerio de Trabajo. Los organismos y grupos de tareas nacionales sobre trata de personas, el Ministerio de Asuntos de la Mujer y las autoridades de inmigración y policiales desempeñan un papel muy activo en la adaptación de las intervenciones del proyecto a las necesidades del país. Puede resultar provechoso reunir a los CAP de países que participan en proyectos subregionales. Por ejemplo, los miembros de los CAP de la Federación de Rusia y Tayikistán entablaron un constructivo diálogo y acordaron colaborar en el futuro en una reunión conjunta que tendría lugar en Moscú en septiembre de 2004.

357. En Israel, la OIT está colaborando con la Federación Nacional del Trabajo (Histadrut) con objeto de promover la inclusión de los trabajadores extranjeros, en especial los migrantes de origen chino, como afiliados titulares de los mismos derechos sindicales. Reclutados en zonas rurales, la mayoría de los migrantes chinos tiene tan sólo estudios de educación básica y no habla ni inglés ni hebreo, lo cual dificulta su integración en la sociedad israelí. Su precaria condición jurídica agrava su situación de aislamiento y de exposición a la explotación mediante el trabajo forzoso. La Histadrut pretende aumentar la sensibilización de los trabajadores chinos respecto de sus derechos laborales, su condición jurídica y la asistencia local que se pone a su disposición. Con el apoyo del SAP-FL, se puso en práctica a finales de 2004 un primer programa de formación dirigido principalmente a los trabajadores chinos de la industria de la construcción, en el que se facilitó a éstos información práctica sobre el sindicalismo, la protección de los derechos, la situación de los trabajadores migrantes en Israel y en otros países, y los convenios pertinentes de la OIT.

25. OIT: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide*, Programa de promoción de cuestiones de género (Ginebra, 2003).

26. N. Haspels y B. Suriyasarn: *Promotion of gender equality in action against child labour and trafficking – A practical guide for organizations* (Bangkok, OIT, 2003).

27. M. Abella: *Sending workers abroad: A manual for low and middle-income countries* (Ginebra, OIT, 1997).

Prevención y rehabilitación a cargo de la comunidad

358. La experiencia de la OIT en materia de prevención del trabajo forzoso y rehabilitación de sus víctimas a cargo de la comunidad está sumamente avanzada en las esferas de la lucha mundial contra la trata de niños y del trabajo en régimen de servidumbre, especialmente en Asia Meridional. La primera de estas cuestiones se tratará en el Informe global de 2006 relativo al trabajo infantil. El presente informe se centra en la experiencia de la OIT en la lucha contra el trabajo en servidumbre en Asia Meridional.

359. En el primer proyecto de la OIT contra el endeudamiento excesivo y el trabajo en servidumbre en la subregión de Asia Meridional intervinieron Bangladesh, India, Nepal y Pakistán. Iniciado en 2000 por el Programa de Finanzas Sociales, dicho proyecto partía del principio de que la disponibilidad de servicios de microfinanzas adecuados y adaptados a la situación específica de los hogares muy pobres debía ser uno de los componentes clave de toda estrategia eficaz destinada a prevenir la servidumbre por deudas. En aquel momento, la solución más aceptable para los gobiernos asociados de la subregión era enfocar el trabajo en servidumbre partiendo del objetivo de prevenir el endeudamiento. Más recientemente, al haber aunado sus fuerzas el SAP-FL y el Programa de Finanzas Sociales, el proyecto destinado a promover la prevención y la eliminación del trabajo en servidumbre en Asia Meridional (PEBLISA) ha reorientado parcialmente su enfoque. En el Nepal, se aborda la cuestión específica de la reinserción de las antiguas familias *kamaiya* en un proyecto conjunto de DECLARATION/SAP-FL y el IPEC.

360. El trabajo en servidumbre nace de un entramado de relaciones existente entre el trabajador y el empleador, en el que interviene, aunque no exclusivamente, la dependencia económica. La discriminación y la subordinación social figuran entre las principales causas de este fenómeno. Por ello, el PEBLISA pretende llevar a cabo intervenciones financieras y de otra naturaleza para la prevención del trabajo en servidumbre y para la rehabilitación de los trabajadores en régimen de servidumbre liberados. Muchos de los elementos son comunes a todos los lugares en que se lleva a cabo el proyecto, si bien están adaptados a las circunstancias locales, fundamentalmente, el desarrollo y la evaluación de servicios de microfinanzas que satisfagan las necesidades específicas, sobre todo, de las mujeres del colectivo destinatario, que se organizan en grupos de autoayuda (recuadro 3.4), acompañados de otras diversas intervenciones para su emancipación social y económica.

361. En el distrito de Ranga Reddy, en el estado de Andhra Pradesh (India), el grupo destinatario fue escogido según determinados indicadores de vulnerabilidad a la servidumbre por deudas: se trata de los

más pobres de entre los hogares pobres (*dalits*²⁸ en su mayor parte). La mayoría son trabajadores agrícolas eventuales, y en la mano de obra agrícola predominan las mujeres. Los terratenientes prefieren con frecuencia emplear a niños y jóvenes como trabajadores en régimen de servidumbre, en cuyo caso los anticipos en efectivo suelen ser considerablemente inferiores a los de los adultos. A través de una organización *dalit* local, y en el marco del proyecto, los grupos de autoayuda femeninos de ahorro y crédito se federaron en cooperativas que funcionan como instituciones microfinancieras en las que los miembros de la comunidad son a la vez propietarios y administradores. Estas han concedido más de 2.500 préstamos con objeto de atender las necesidades de consumo y de generación de ingresos. La enseñanza supletoria para los niños, la alfabetización funcional de los adultos, la asistencia médica y la sensibilización en torno a las cuestiones sociales son componentes adicionales. Con la investigación se ha procurado comprender mejor los factores que inducen a los empleadores a valerse del trabajo en servidumbre, así como la dinámica de género de esta modalidad laboral. Entre los nuevos componentes del proyecto figura la colaboración con los Comités de Vigilancia y con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

362. En Tamil Nadu (India) el proyecto se lleva a cabo en el distrito de Tiruvallur, propenso a la sequía pero donde la agricultura es el principal pilar de la economía rural. Los hornos ladrilleros, los telares mecanizados y los molinos de arroz son también grandes fuentes de empleo. El proyecto se dirige a más de 2.200 familias de entre las más pobres (un 12 por ciento de ellas encabezadas por mujeres), en su gran mayoría pertenecientes a las castas y tribus reconocidas, y todas ellas en riesgo de servidumbre por deudas o con miembros en situación de servidumbre. En este lugar las cajas fuertes familiares, en las que puede depositarse dinero a diario, han resultado ser especialmente populares; en muchos casos, se han duplicado con creces las cantidades ahorradas y se ha inducido a los hombres a ahorrar reduciendo su consumo de alcohol.

363. Se han utilizado teatros callejeros para fomentar la reducción de los gastos de carácter social insostenibles. Se imparte formación de diversa índole, incluidas capacidades profesionales orientadas al mercado. Un plan de seguros proporciona incentivos a la escolarización de los niños y se imparten clases de alfabetización básica para adultos. La creciente confianza de las mujeres de los distintos grupos se refleja en que éstos piden al gobierno local el título de propiedad de la superficie de sus casas, así como la creación de establecimientos preescolares para sus hijos y centros de racionamiento para sus aldeas. En los hogares la dinámica de género está empezando a mejorar, gracias a las iniciativas que persiguen implicar a los hombres en los grupos de

28. «Dalit» es la palabra comúnmente utilizada para designar a las castas reconocidas; significa literalmente «los oprimidos».

Recuadro 3.4.
Microfinanza y trabajo en condiciones de servidumbre

La microfinanza puede ser un medio importante tanto para reducir la dependencia de los trabajadores respecto de los anticipos salariales concedidos por sus empleadores como para rehabilitar de modo efectivo a los trabajadores en régimen de servidumbre liberados.

El PEBLISA está colaborando con instituciones de microfinanciación locales a fin de evaluar diversos servicios financieros especialmente diseñados para satisfacer las necesidades de los hogares con mayor riesgo de caer atrapados en una situación de servidumbre por deudas. Dichas familias precisan servicios financieros para equilibrar gastos e ingresos, prevenir los riesgos y, quizás incluso, costear sus obligaciones sociales – en resumidas cuentas, para acabar con la necesidad de solicitar créditos a sus empleadores –. La experiencia demuestra que son necesarios cuatro servicios financieros fundamentales, con especial énfasis en la movilización de los ahorros en lugar del crédito, al menos en el primer caso:

- 1) *Modalidades «contractuales» de ahorro*: en el proyecto se pone de relieve la generación de ahorros y capital que sirvan para amortiguar los eventuales baches económicos de los hogares en situaciones de emergencia. Los clientes «contratan» el ahorro periódico de una suma de dinero modesta, pero fija. Entretanto, reciben asistencia respecto de la planificación financiera del hogar, a fin de producir una suma global de dinero destinada a un fin concreto, como costear la construcción de una vivienda, sufragar gastos escolares o pagar ceremonias religiosas.
- 2) *Ahorros líquidos*: las familias expuestas a la servidumbre por deudas necesitan un lugar seguro en el que guardar pequeñas cantidades en efectivo a las que puedan acceder en caso de necesidad, pero no para ceder a la tentación de gastar. Si bien en algunos casos los ahorros se depositan con una periodicidad semanal o quincenal durante las reuniones de los grupos, en otros, cuando la presión de gastar es mayor, se facilitan a los clientes cajas de caudales para uso doméstico a fin de permitirles ahorrar a diario; los ahorros así acumulados se ingresan posteriormente durante la reunión del grupo.
- 3) *Préstamos destinados a generar ingresos*: los enfoques más innovadores con miras a la concesión de créditos para la realización de actividades generadoras de ingresos se cuidan mucho de no poner a los clientes en una situación potencialmente más desfavorable incrementando su deuda. El proyecto está experimentando con préstamos de muy escasa cuantía; plazos de reembolso sin penalización; un escalonamiento del reembolso adaptado a la liquidez prevista en el hogar correspondiente y el permiso a cada prestatario de un grupo para conseguir sumas y gozar de condiciones adaptadas a su situación personal, o de no recibir préstamos en absoluto si así lo desea.
- 4) *Préstamos de emergencia*: éstos se conceden, a veces, junto con préstamos generadores de ingresos. El proyecto pone empeño en cultivar determinada disciplina de reembolso mucho más guiada por la zanahoria que por el palo, con numerosas segundas oportunidades, siempre que la insolvencia sobrevenga para efectuar el reembolso surja de la incapacidad, y no de una falta de voluntad.

Junto con estos servicios financieros fundamentales, el proyecto también presta servicios de apoyo necesarios, como planificación financiera doméstica para la determinación de las fuentes de gastos considerables (dotes, ceremonias religiosas, alcohol) y educación financiera; sensibilización en torno a la legalidad de los préstamos concedidos por los empleadores y los prestamistas; la movilización de la comunidad para reducir los gastos no sostenibles, y la formación profesional para emprender o expandir actividades generadoras de ingresos. Entre otros servicios evaluados figuran el microseguro, los préstamos para la consolidación de deudas y el arrendamiento de tierras.

autoayuda, los comités de actividades conjuntas, la alfabetización y el desarrollo de las capacidades profesionales, y las sesiones de «cartografía de las cuestiones de género». Los nuevos esfuerzos acometidos para estudiar cómo podrían vincularse los grupos de autoayuda a las estructuras sindicales, con objeto de construir en cada aldea sólidas organizaciones de trabajadores, se antojan muy prometedores.

364. La colaboración del proyecto con los Comités de Vigilancia ha adquirido mayor trascendencia debido al activismo reciente en torno al trabajo en servidumbre en los molinos de arroz del distrito. El proyecto apunta a promover el diálogo social entre

las distintas partes. A una reunión patrocinada por el proyecto y celebrada a finales de 2003 asistieron alrededor de 100 representantes de asociaciones patronales de los sectores de los telares mecanizados, los molinos de arroz y los hornos ladrilleros, lo cual desembocó en la adopción de varias resoluciones. Esta empresa representa un punto de partida para conseguir que los empleadores se impliquen en una acción eficaz destinada a regular el sistema de anticipos salariales. La participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es esencial si se quieren reducir de modo eficaz las prácticas de trabajo en régimen de servidumbre.

365. En Tami Nadu, por su parte, ACTRAV ha organizado también grupos de autoayuda femeninos a través de seis organizaciones sindicales. Cerca de 1.200 grupos de mujeres se están reuniendo periódicamente a fin de ahorrar y solicitar préstamos para actividades generadoras de ingresos, como la cría de ganado, el trabajo en telares y la panadería. Los miembros del grupo abonan una cuota nominal en concepto de afiliación sindical. Puede recurrirse a la acción colectiva para resolver numerosos problemas. En cierto ámbito, la acción colectiva encauzada por el sindicato Frente Unido de los Trabajadores en Plantaciones Rurales y la Industria de la Construcción (UNIFRONT) ha entrañado un aumento de alrededor de un 75 por ciento del salario diario de las trabajadoras agrícolas. En otro ámbito, los trabajadores del sector de los telares también han obtenido de sus empleadores y empresas contratistas mejoras en los pagos y las condiciones, y ahora tienen previsto crear sus propias cooperativas. La colaboración entre ACTRAV y el PEBLISA promete aportar beneficios adicionales gracias a un apoyo mutuo y la extracción de enseñanzas.

366. En el Pakistán, el trabajo sobre el terreno se ha centrado en la rehabilitación de familias *hari* en situación de servidumbre liberadas o huidas que vivían en siete campamentos provisionales situados en Hyderabad, en la provincia de Sindh, y sus alrededores. Las labores complementarias que se realizan en la provincia de Sindh tienen por objeto reforzar la aplicación de la Ley relativa al Sistema de Trabajo en Servidumbre (abolición). Con el apoyo de la OIT, la Comisión de Derechos Humanos del Pakistán ha elaborado, por ejemplo, un folleto sobre la abolición del trabajo en servidumbre para su uso en la capacitación de los Comités de Vigilancia. También ha organizado varios talleres con participación de partes interesadas sobre el papel de los Comités de Vigilancia, y ha creado un servicio experimental de asistencia letrada para los *haris* en situación de servidumbre que aspiran a su liberación por medio de los tribunales.

367. En el Nepal, el proyecto para la eliminación sostenible de la servidumbre por deudas (SEBL) está ayudando a unas 14.000 antiguas familias *kamaiya* a procurarse un sustento seguro y estable tras la abolición legal del sistema. Para la mayor parte de las familias este sustento se basa en el trabajo asalariado o en el arriendo de tierras para su explotación agrícola, complementados por otros ingresos procedentes de microempresas. El proyecto se dirige tanto a adultos como a niños de los cinco distritos de la región de Terai donde se ha mantenido el sistema *kamaiya*. En el caso de los adultos, la sindicación de los trabajadores en organizaciones reconocidas y su educación respecto de sus derechos han sido una parte crucial del proyecto. También se están realizando esfuerzos para promover y vigilar la aplicación de los salarios mínimos y otras normas del trabajo, así como para organizar comités de vigilancia de ámbito comunitario que velen por que nadie recaiga en el trabajo

en servidumbre, el trabajo infantil ni ninguna otra forma de explotación laboral. Con la formación profesional, unida a los servicios de microfinanciación, se pretende ayudar a las familias a aumentar, diversificar y estabilizar sus ingresos a través de actividades como el cultivo de hortalizas fuera de temporada, la apicultura y la ganadería a pequeña escala. En el marco de un innovador programa experimental de microseguro médico, se están evaluando planes basados en grupos adaptados a los hogares más pobres. Los niños en edad escolar están siendo inscritos en escuelas oficiales o bien están recibiendo una enseñanza paraescolar como medida supletoria, en función de su edad y de su situación. También se está facilitando material de apoyo para mejorar la calidad de las escuelas. Los esfuerzos específicos realizados permiten la reintegración de las *kamalaris* – niñas que quedaron en situación de trabajo doméstico en servidumbre – en sus familias y comunidades de origen.

368. Pese a la inestabilidad de la situación política del Nepal, los socios del proyecto han podido adaptar su estrategia y realizar un avance significativo en muchos frentes. Por ejemplo, según el informe, el 45 por ciento de los antiguos *kamaiyas* adultos está afiliado en la actualidad a sindicatos registrados. El 80 por ciento de los trabajadores agrícolas de los distritos a los que va destinado el proyecto (tanto mujeres como hombres) perciben como remuneración al menos el salario mínimo. La tasa de alfabetización ha aumentado del 38 al 55 por ciento, hasta situarse muy por encima del promedio nacional. Casi 11.000 menores, la mitad de éstos niñas, han sido incorporados a escuelas oficiales y han recibido uniformes y libros. Finalmente, más de 1.200 personas, el 21 por ciento de ellas mujeres, se han beneficiado de la formación para la adquisición de competencias. El PEBLISA está proporcionando conocimientos expertos en materia de microfinanza en toda la zona del proyecto. A medida que el proyecto se acerca a su fin, previsto para mediados de 2005, se está haciendo especial hincapié en garantizar la sostenibilidad de sus efectos mediante el trabajo continuo de los socios locales.

369. En Bangladesh no existe de momento un reconocimiento oficial del trabajo en régimen de servidumbre. El proyecto, por tanto, se ha centrado en el endeudamiento excesivo existente en determinados sectores. La investigación ha aportado pruebas de la existencia de niñas en régimen de servidumbre para su explotación sexual con fines comerciales, y de explotación laboral ligada al endeudamiento excesivo en el sector de los telares. Las instituciones microfinancieras locales están valorando la concepción y prestación de servicios de microfinanzas adecuados a estos colectivos vulnerables, como un servicio de recaudación diaria de los ahorros y préstamos de emergencia. La mayoría de las mujeres no habían participado nunca en una actividad colectiva y habían sido eludidas por las principales instituciones microfinancieras, como el Grameen Bank, porque representaban un riesgo para los prestamistas.

¿Qué hemos aprendido mediante la cooperación técnica de la OIT?

370. De esta intensiva experiencia de la OIT se han extraído importantes enseñanzas en relación con la lucha contra el trabajo forzoso. De hecho, durante este período, la Oficina y los mandantes de la OIT han subido juntos la empinada cuesta de un duro aprendizaje. Buena parte de esta labor ha sido de índole exploratoria, y a menudo experimental. En una cuestión tan delicada como el trabajo forzoso, si se quiere que todos los socios permanezcan a bordo, es fundamental proceder con cautela, y otorgar la debida consideración a las víctimas del trabajo forzoso propiamente dichas.

371. La experiencia demuestra claramente que las partes interesadas del país deben participar activamente y ser informadas en cada etapa del diseño, la ejecución y la supervisión de la asistencia técnica de la OIT contra el trabajo forzoso. Dicha asistencia ha de estar firmemente arraigada en las estrategias, las prioridades y los planes nacionales para la promoción de los derechos de los trabajadores. Esto no solamente implica a los gobiernos nacionales y locales, sino también a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como a otras organizaciones de la sociedad civil.

372. El compromiso y el liderazgo políticos de alto nivel imprimen un impulso fundamental a las actividades contra el trabajo forzoso, y es probable que se reflejen en los restantes planos, dentro y fuera del gobierno. Sin ese compromiso, las intervenciones de los organismos externos o de la sociedad civil sólo pueden surtir un efecto limitado. Esto lleva a la importancia crítica de las labores de promoción orientadas a la esfera política y a otros esfuerzos más amplios destinados a sensibilizar a la sociedad civil con objeto de crear una demanda eficaz de cambio político. Las políticas y actividades contra el trabajo forzoso han de estar firmemente arraigadas en políticas más amplias encaminadas a combatir la pobreza, el desempleo, la discriminación y la delincuencia organizada.

373. La existencia de una legislación adecuada resulta indispensable en la lucha contra el trabajo forzoso. Los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley también han de conocer perfectamente las disposiciones de la legislación y saber cómo llevar ésta a la práctica. En la lucha deben utilizarse, además, los diferentes instrumentos y cauces legales, incluidas las leyes penales, civiles, de inmigración, del trabajo y administrativas, de acuerdo con el derecho internacional.

374. El trabajo forzoso y la trata de personas son cuestiones transversales que exigen una colaboración interministerial e interinstitucional mediante mecanismos, grupos de tareas o comités de coordinación institucional muy heterogéneos (por ejemplo, con representantes de los ministerios de trabajo, interior, justicia, asuntos de la mujer, bienestar social, comercio e industria, reforma agraria y agricultura, etcétera). En lo que respecta concretamente al trabajo

forzoso relacionado con la trata de personas, resulta esencial una cooperación que trascienda las fronteras nacionales y regionales, sumada a una acción coordinada en los países de origen y destino. También en los propios países, donde buena parte del trabajo forzoso lo realizan trabajadores migrantes, se requieren intervenciones en los puntos de origen y de destino de estos trabajadores.

375. Para emprender una acción eficaz se requiere, de entrada, una buena comprensión de la naturaleza y, si es posible, de la magnitud del problema del trabajo forzoso que ha de acometerse. La experiencia demuestra claramente que la investigación del trabajo forzoso no se presta a las técnicas de encuesta convencionales. Se necesitan métodos de indagación innovadores e informales que no levanten las sospechas de los explotadores del trabajo forzoso ni pongan a las víctimas en una situación de mayor riesgo. Los métodos han de ser flexibles, y los investigadores, veteranos. Las situaciones de trabajo forzoso suelen ser muy difíciles de detectar en la práctica, y requieren una profunda labor de sondeo para hacerse una idea cabal del amplio abanico de factores que pueden influir en la víctima. El trabajo forzoso no afecta por igual a hombres y mujeres, niños y niñas, por lo que en toda investigación deben tenerse muy presentes los factores de género. Del mismo modo, dados los vínculos existentes entre el trabajo forzoso y otras formas de discriminación, también ha de prestarse la debida atención a las consideraciones de raza, religión y origen social.

376. Al ser el trabajo forzoso una cuestión delicada, la sensibilización y la divulgación de las conclusiones de la investigación sobre el particular han de llevarse siempre con cautela. Es preciso reconocer el mérito de los gobiernos e interlocutores sociales que demuestran valor al abordar estas quebradizas cuestiones, y en lugar de criticarlos la comunidad internacional debe proporcionarles asistencia para ayudarlos a superar cuantos problemas de trabajo forzoso salgan a la luz.

377. Los interlocutores sociales tienen un papel clave que desempeñar, por ejemplo, en la sensibilización en torno al trabajo forzoso a través de sus extensas redes de organizaciones basadas en la afiliación. Las organizaciones de empleadores pueden contribuir a la vigilancia de las agencias de contratación para la prevención del trabajo forzoso y la trata de personas. Por su parte, las organizaciones de trabajadores pueden realizar campañas de información y concienciación entre los trabajadores de la economía informal, en el que priman las prácticas de trabajo forzoso. En lo que respecta a la trata de personas, las organizaciones sindicales del sector de los transportes, por ejemplo, presentan ventajas específicas, así como aquellas de los sectores clave que contratan a migrantes en situación irregular y a víctimas de la trata. Se debe seguir aumentando la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para cumplir esta función.

378. El intercambio de conocimientos constituye un aspecto esencial de la lucha contra la trata de personas y de otras labores contra el trabajo forzoso. Han de documentarse sistemáticamente los ejemplos de buenas prácticas. Se ha demostrado que los viajes de estudio y las reuniones internacionales coadyuvan al fecundo intercambio de experiencias. La información sobre el trabajo forzoso y las herramientas para combatirlo han de estar disponibles en los idiomas locales. En aquellos casos en que hay muchos organismos internacionales implicados, investidos de sendos mandatos, es necesario establecer un entorno de aprendizaje interinstitucional en el que proceder a un amplio intercambio de información sobre estrategias eficaces.

379. En todos los programas de prevención y rehabilitación a cargo de la comunidad, la participación activa de la población local en el diseño y la ejecución ayuda a garantizar que las intervenciones sean verdaderamente pertinentes para sus necesidades y prioridades. Las estrategias han de ir más allá de los síntomas del trabajo forzoso y abordar sus causas profundas, incluidas la discriminación social y de género, la pobreza, el analfabetismo y la falta de tierras, muy arraigados, así como los fallos del mercado del empleo y el privar a los pobres de todo acceso a los servicios financieros equitativos y una protección social. La emancipación social de las víctimas reales y posibles es fundamental en cualquier estrategia destinada a la eliminación del trabajo forzoso.

380. No es conveniente adoptar un enfoque uniforme en todas las manifestaciones de trabajo forzoso y trabajo en régimen de servidumbre. Siempre han de anteponerse los intereses de las víctimas. Las víctimas de una grave explotación necesitan ser liberadas y rehabilitadas con carácter urgente, y debe enjuiciarse a sus explotadores. Han de reforzarse los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley para imponer sanciones fiables a quienes recurren al trabajo en servidumbre y socorrer con credibilidad a las víctimas. Pero si la liberación de los trabajadores en situación de servidumbre no lleva aparejado un apoyo suficiente, corre el riesgo de sumir a esos trabajadores en una situación aún más desfavorable. Primero han de emprenderse planes de rehabilitación completos (con rehabilitación psicológica incluida) y preparados en colaboración con sus beneficiarios, con miras a su aplicación eficaz e inmediata.

381. Las formas de trabajo en servidumbre a corto plazo (fruto, por ejemplo, de la concesión de anticipos en efectivo reembolsables en un plazo razonable), así como los programas de prevención, pueden requerir más bien un conjunto integrado de medidas para la emancipación social y económica. Estas pueden animar a la población hasta el punto de permitirles

beneficiarse de los principales proyectos de reducción de la pobreza. Es necesario que las intervenciones de los proyectos tengan como objetivo a las mujeres, especialmente en el contexto de Asia Meridional, aunque ello no es suficiente. Es cada vez más evidente que también los hombres deben estar implicados. Sólo entonces pueden acometerse de un modo eficaz las cuestiones relativas a la igualdad entre sexos en el contexto, más amplio, del hogar y la comunidad. Algunas experiencias similares extraídas de las actividades del IPEC contra la trata de niños en diferentes regiones han evidenciado también la importancia de adoptar ese enfoque de género.

382. También se están extrayendo importantes enseñanzas sobre el papel de la microfinanza en la lucha contra el trabajo en servidumbre. Por ejemplo, la microfinanza está demostrando ser un elemento valioso de las estrategias integradas de prevención, pero resulta menos apropiada en el caso de las personas que ya están atrapadas en la servidumbre por deudas, ya que sus empleadores se quedarían probablemente con los frutos correspondientes. A la reducción de la demanda de trabajadores en servidumbre deben acompañarse esfuerzos destinados a emancipar a los trabajadores frente a la explotación. Los empleadores de mano de obra en situación de servidumbre pueden participar, de un modo constructivo, en los esfuerzos encaminados a reducir esta práctica, concibiendo acuerdos contractuales alternativos y lugares de trabajo y tecnologías más productivos.

383. El trabajo forzoso suele hundir sus raíces en una pobreza, desigualdad y discriminación persistentes. Se necesita tiempo para superar estos problemas. Los proyectos no pueden eliminar por sí mismos el trabajo forzoso ni dar resultado de un día para otro. Sólo pueden surtir un efecto real y significativo si los socios nacionales e internacionales aplican de manera más difundida los enfoques y actividades de los proyectos. Más importante todavía es que la experiencia de la OIT en la lucha contra el trabajo forzoso a escala comunitaria demuestra, una vez más, la capacidad de las personas sumidas en la pobreza, cuando se les da la oportunidad, para combatir las injusticias y dificultades que enfrentan a diario. Todas las víctimas del trabajo forzoso muestran resistencia frente a las humillaciones a las que han sido sometidas y capacidad para buscar un futuro mejor. Muchas han salido a flote y construido una nueva vida para sí y sus familias. En esta fuerza anida la firme esperanza de que el trabajo forzoso pueda eliminarse y de hecho vaya a ser eliminado. Con los concertados esfuerzos de un amplio abanico de socios, nacionales e internacionales, deseos de dar apoyo a estas personas, pueden realizarse avances reales y rápidos hacia la eliminación del trabajo forzoso.

2. Propuesta de programa de acción

384. En el primer Informe global sobre el trabajo forzoso se exhortó a establecer un programa concertado de acción internacional para combatir el trabajo forzoso, en el que su erradicación se considerase una responsabilidad mundial común. Resultaba adecuado que la OIT encabezase esta acción, aunque para elaborar un programa eficaz contra las formas actuales de trabajo forzoso se requería un firme compromiso mundial por parte de varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como de los órganos regionales y los bancos de desarrollo.

385. Este segundo Informe global plantea en gran medida el mismo objetivo, pero de una forma más específica. Se tiene hoy mayor conocimiento del número de personas afectadas y de las características y composición étnica y de género del trabajo forzoso en diversas regiones del mundo. Los mensajes principales son perfectamente claros: se debe combatir el trabajo forzoso. Tratar el problema del trabajo forzoso desde su raíz, hundida en ciertas formas de discriminación, privación y pobreza. Determinar cuándo las características del mercado de trabajo, como una reglamentación inadecuada o una inspección del trabajo deficiente o inexistente, propician el desarrollo de nuevas formas de trabajo forzoso. Adoptar una legislación clara, que permita a todas las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, así como a la sociedad en general, entender los parámetros a los que obedece el trabajo forzoso. Proporcionar a los agentes encargados de velar por el cumplimiento de la ley la capacidad y los recursos necesarios para hacer aplicar el ordenamiento jurídico y las políticas, así como identificar, encontrar, perseguir y castigar a los culpables. Establecer programas de acción de duración determinada, con la participación de los ministerios de trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y otros interlocutores nacionales e internacionales. Dar a dichos programas amplia publicidad a través de los medios de comunicación locales y nacionales. De este modo, el mundo podrá asestar un duro golpe al trabajo forzoso en los cuatro próximos años. Aspirar a la erradicación del trabajo forzoso en todas sus formas de aquí al año 2015 es por tanto un objetivo realista a cuya consecución habrán de contribuir también otros actores del sistema internacional y los gobiernos nacionales.

386. Las más de las veces, el número de personas atrapadas en situaciones de trabajo forzoso no es tan elevado como para considerar la erradicación de este problema un sueño irrealizable. La región de Asia, donde se dan múltiples formas de trabajo forzoso, representa un desafío particular al que conviene otorgar la prioridad merecida. La protección de las poblaciones indígenas, de las minorías vulnerables y también de los niños frente al trabajo forzoso, en América

Latina y en las demás regiones, puede requerir asimismo reformas exhaustivas de carácter político, social y económico. Los programas destinados a reducir la pobreza deberán hacerse cargo de las cuestiones relativas al trabajo forzoso de forma mucho más rigurosa y extensa que hasta ahora. La erradicación del trabajo forzoso puede representar una contribución considerable a uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre para 2015.

Elementos de un programa de acción global: cuestiones generales

Metas y objetivos básicos

387. Todos los Estados Miembros afectados deberían haber concebido e instaurado programas de acción de duración determinada destinados a erradicar el trabajo forzoso al término del período de cuatro años comprendido entre 2005 y 2008, a fin de alcanzar el objetivo de eliminar todas las formas de trabajo forzoso en el mundo entero en 2015.

Alianza global contra el trabajo forzoso

388. Ha llegado el momento, tras los recientes éxitos cosechados gracias a la acción contra el trabajo infantil, de imprimir un nuevo impulso a la actuación concertada mediante la creación de asociaciones globales y locales. Para ser eficaz, una alianza mundial contra el trabajo forzoso requiere diversos componentes, como alianzas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores; alianzas con los círculos académicos y políticos y otras organizaciones de la sociedad civil; alianzas con el sistema de las Naciones Unidas y con otros organismos internacionales, y alianzas con organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales. Por supuesto, la naturaleza de dichas alianzas variará en función de los compromisos que los diversos actores y organismos se sientan preparados a contraer según sus características. En este sentido, la Alianza de la OSCE contra la trata de personas – en que se combinan reuniones más técnicas son eventos políticos de más renombre que cuentan con participación ministerial – constituye un modelo útil.

389. Tras la discusión del presente informe en la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2005, se celebrarán las consultas preliminares a fin de que los diversos interlocutores puedan determinar su contribución específica a la lucha mundial contra el trabajo forzoso. Con el fin de debatir las opciones y suscitar la respuesta apropiada, se sugiere celebrar una reunión internacional de alto nivel en la sede de la OIT para lanzar una iniciativa concertada contra el trabajo forzoso en 2006. Este evento reuniría

a los mandantes tripartitos de la OIT y a otros importantes actores y organismos nacionales e internacionales que pueden desempeñar papeles relevantes en esta lucha. Se otorgaría una atención especial al papel de las instituciones internacionales financieras y de desarrollo involucradas en la reducción de la pobreza, analizando en qué medida el compromiso para la erradicación del trabajo forzoso puede contribuir a que dichas instituciones alcancen sus objetivos en materia de reducción de la pobreza. Después de esta reunión, podrían celebrarse reuniones regionales, centradas en las manifestaciones particulares del trabajo forzoso en cada región.

Acción nacional: principios y enfoques generales

Planes y políticas de acción nacionales

390. Los programas nacionales de duración determinada, en que los objetivos específicos se establecen durante un período de tiempo concreto, constituyen un método apropiado para abordar problemas como el del trabajo forzoso. Además de estos programas, será preciso incorporar los aspectos relativos al trabajo forzoso en toda una gama de marcos políticos a escala nacional. Entre ellos figurarían al menos las estrategias y los programas destinados a reducir la pobreza, las políticas de empleo y relativas al mercado de trabajo, las políticas de migración y los programas y las políticas relacionados con la igualdad de género. Se sugiere crear en este ámbito y a la mayor brevedad grupos de trabajo nacionales (encabezados por los ministerios de trabajo, pero que cuenten con la participación de otros ministerios relevantes) en que intervengan organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como otros organismos que puedan prestar contribuciones específicas.

La legislación y su cumplimiento efectivo

391. A lo largo del presente informe se ha recalcado la necesidad de una legislación clara contra el trabajo forzoso, lo suficientemente concreta y que prevea sanciones apropiadas y mecanismos de cumplimiento eficaces. Los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso gozan ahora de una tasa de ratificación casi universal, aunque este hecho no siempre se ha traducido aún en marcos jurídicos listos para su aplicación y que permitan a los Estados Miembros avanzar de forma constante en la lucha contra las nuevas formas del trabajo forzoso, que no cesa de cambiar de aspecto.

392. Es preciso adaptar las legislaciones a las circunstancias nacionales. En los casos de trabajo forzoso y trata de personas que entrañan una migración de países de origen a países de destino puede resultar necesario que ambos grupos de países armonicen al-

gunos aspectos de sus legislaciones y mecanismos de cumplimiento. Es preciso que estos marcos se establezcan a través del diálogo y consultas, contando con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y que se basen firmemente en los principios relativos a los derechos humanos y en el derecho internacional. Deberían brindar mecanismos adecuados para la identificación, la liberación, la protección y la rehabilitación de las víctimas del trabajo forzoso; prever sanciones para el delito de trabajo forzoso, y proporcionar estructuras apropiadas y quizá innovadoras para garantizar el cumplimiento de la legislación (como unidades móviles de inspección e incluso tribunales móviles, allí donde gran parte de los casos de trabajo forzoso se den en zonas remotas). En la legislación se debería contemplar una compensación para las víctimas para combatir el trabajo forzoso, la cual por una parte incitaría a las víctimas a denunciar el trabajo forzoso y, por otra parte, disuadiría a aquellos que lo imponen.

393. Es preciso fortalecer las capacidades de todos los responsables del cumplimiento de la ley, y en particular de las instituciones que trabajan a escala local y comunitaria. En algunos casos puede resultar necesario establecer acuerdos bilaterales para eliminar algunas formas de migración particularmente abusivas. Deberían tomarse medidas para reforzar la coordinación interinstitucional entre los ministerios de trabajo y de justicia, los servicios de inspección del trabajo y las autoridades encargadas de perseguir los delitos de trabajo forzoso. Las directrices iniciales de la OIT podrían servir de instrumento preliminar²⁹. Es evidente la necesidad actual de reforzar este tipo de labor en estrecha colaboración con otros organismos interesados del sistema de las Naciones Unidas.

Programas de rehabilitación

394. Es innegable que los países deben asumir, urgentemente, la responsabilidad de poner en funcionamiento programas de rehabilitación completos y adaptados a las necesidades particulares de los hombres y las mujeres, los niños y las niñas víctimas del trabajo forzoso. La experiencia demuestra que el rescate y la liberación de los trabajadores atrapados en estas situaciones, sin la previa instauración de una asistencia adecuada para su rehabilitación, pueden incrementar aun más la vulnerabilidad de estas personas, lo cual les expondría a caer nuevamente en el trabajo forzoso o en situaciones peores. El contenido de dichos programas debería concebirse, de ser posible, en consulta con sus destinatarios. El objetivo general debería ser para ellos la adquisición de autonomía social y económica, de forma que les permita rehacer sus vidas y encontrar un medio de sustento seguro, en condiciones de dignidad y libertad. En los programas de rehabilitación pueden intervenir varios

29. OIT: *Human trafficking and forced labour exploitation*, op. cit.

interlocutores diferentes, que coordinen estrechamente sus actividades de manera que cada uno aporte su experiencia y sus recursos particulares.

Cuestiones temáticas y prioridades de cada región

395. Las prioridades de la acción variarán en función de la zona geográfica y de las características principales que el trabajo forzoso reviste en cada lugar. En el primer Informe global relativo al trabajo forzoso ya se definían algunas prioridades, entre las cuales figuraban las siguientes: la lucha contra el trabajo forzoso mediante el desarrollo rural; el trabajo forzoso y la trata de personas; el trabajo doméstico, y la necesidad de un programa especial contra el trabajo en condiciones de servidumbre en Asia Meridional. Ya se ha emprendido la labor en la mayoría de estas cuestiones.

396. Es preciso dedicar mayores esfuerzos a los vínculos que existen entre la pobreza, la discriminación y el trabajo forzoso en todos los países en desarrollo. Donde el trabajo forzoso guarda todavía relación con las costumbres y creencias, es importante involucrar a las autoridades tradicionales políticas y también religiosas en la lucha contra el trabajo forzoso.

397. En Africa, algunas prácticas experimentales realizadas en países como Níger han evidenciado la ventaja que supone trabajar con las autoridades tradicionales para acabar con legados culturales como la esclavitud. La participación de líderes tradicionales de este país ha contribuido a desbrozar el terreno para recabar la adopción de una legislación minuciosa contra el trabajo forzoso. Estos modelos tienen trascendencia en toda Africa, aunque quizá más en particular en los países con un legado de esclavitud o prácticas análogas. Un requisito imprescindible para la lucha eficaz contra unas formas de trabajo forzoso, que, en ocasiones, pueden ser complejas en el continente africano, es la participación de las autoridades tradicionales en la elaboración de los planes de acción y de una legislación de nueva planta.

398. En Asia Meridional es preciso que los gobiernos nacionales y la comunidad para el desarrollo y de donantes otorguen una atención aun mayor a la lucha contra los sistemas de trabajo en régimen de servidumbre. Gracias a programas de investigación innovadores se ha arrojado mucha luz sobre la naturaleza y las causas del problema, los sectores afectados y las estrategias necesarias para que las medidas contra el trabajo en régimen de servidumbre den resultado. Es hoy evidente que la erradicación de este problema en Asia sólo puede lograrse si se combinan sabiamente los mecanismos de cumplimiento de la ley, un mercado del trabajo y de la tierra más equitativos, la adquisición de autonomía de las comunidades y su organización y un acceso más fácil para las personas extremadamente pobres a los créditos y otros servicios financieros. Asimismo, ha quedado ampliamente

demostrada la correlación existente entre los sistemas de trabajo en régimen de servidumbre y la pobreza extrema, lo cual indica que se niega a las familias pobres y vulnerables la esperanza realista de salir de la pobreza mientras subsistan estos sistemas. Cuando las personas afectadas se cuentan por millones, es un imperativo tanto económico como moral que los organismos de desarrollo, cuyas estrategias están centradas en mitigar la pobreza y erradicar la extrema pobreza, pongan en evidencia estos sistemas de trabajo en régimen de servidumbre a fin de que los gobiernos los aborden de forma prioritaria en todos los planos.

399. En América Latina, estudios recientes de la OIT han venido a confirmar la impresión de que las poblaciones indígenas son particularmente vulnerables a las situaciones de trabajo forzoso, especialmente en zonas remotas. De acuerdo con los principios del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), ampliamente ratificado en esta región, este fenómeno requiere no sólo que las organizaciones que representan a estos pueblos intervengan de lleno en las políticas y los planes de acción contra el trabajo forzoso, sino también que los programas y recursos para la reducción de la pobreza se dediquen con carácter específico a las zonas donde consta fehacientemente la práctica de trabajo forzoso. En los casos en los que las poblaciones indígenas migran de sus comunidades de origen a otras zonas de donde hay trabajo forzoso, estos programas pueden centrarse tanto en las regiones de origen como en las de destino. Deberían reforzar la capacidad de estos pueblos para negociar mejores condiciones de contratación y transporte, así como unas condiciones de vida y de trabajo más dignas, y una inspección eficaz de las mismas, en el lugar de destino. La labor ya iniciada por las instituciones financieras internacionales, que en sus programas de préstamo generales ya otorgan una atención cada vez mayor a la reducción de la pobreza y al desarrollo de las poblaciones indígenas, debería acentuarse en coordinación con la OIT.

El trabajo forzoso, la migración y la trata de personas

400. Existen en la actualidad varios planes de acción nacionales, regionales e internacionales contra la trata de personas. Lo principal en este informe es determinar la manera – de acuerdo con el enfoque del Grupo de expertos de la UE en la trata de seres humanos y otros especialistas – de añadir valor a la acción mundial contra la trata planteándola a partir del problema del trabajo forzoso.

401. La acción nacional contra la trata de personas resultó ser más completa en los casos en que los ministerios y las instituciones del trabajo participaron en la declaración de las legislaciones y políticas de lucha contra la trata, así como en los grupos de trabajo inter-organismos creados para coordinar la acción en este ámbito. Se pudo así adoptar un enfoque equilibrado e

integrado, que reunía medidas para la aplicación de la ley, el descubrimiento de las víctimas y su protección, prevención y rehabilitación. El programa de acción debería seguir resaltando los aspectos laborales inherentes a la trata de personas, velando primero por que en las legislaciones y políticas nacionales en la materia se otorgue una atención especial a los casos de trabajo forzoso, y en segundo lugar asegurando que a la hora de reforzar la capacidad de las instituciones nacionales se cuente con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los tribunales del trabajo, los servicios de inspección laboral y las agencias de empleo, así como con la policía y otros organismos responsables de la aplicación del derecho penal.

402. Con la entrada en vigor y la tasa, ya amplia, de ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas se ha iniciado un importante proceso de reforma legislativa en numerosos países. Todos los países deberían introducir en su legislación penal disposiciones contra la trata de personas y sus consecuencias en términos de trabajo forzoso. En este empeño, también deberían velar por que las leyes sobre inmigración y otras leyes administrativas se modifiquen en consecuencia, contando en el proceso de redacción con el apoyo de expertos en derecho del trabajo e inmigración. Del mismo modo, es preciso que la adopción de nuevas leyes destinadas a combatir la trata de personas vaya seguida de programas intensivos de formación. Por otra parte, la creación de mecanismos de protección que inciten a las víctimas a cooperar es presupuesto esencial para la aplicación efectiva de dicha legislación.

403. Hasta ahora la atención se ha centrado esencialmente en los países de origen, de los que se esperaba que asumiesen la mayor parte de la acción contra la trata. Sin embargo, es preciso conocer mejor la trascendencia de la demanda en los países industrializados de destino. Por último, la considerable incidencia de la explotación de los migrantes irregulares mediante trabajo forzoso en países de destino evidencia la urgente necesidad de gestionar la migración con mayor acierto y racionalidad. Los acuerdos de migración bilaterales constituyen una solución. En 2004, la Conferencia Internacional del Trabajo llegó a un consenso sobre la necesidad de elaborar un marco multilateral para lograr una gestión más apropiada de la migración³⁰. Es necesario que los países de origen tengan mayor capacidad para negociar dichos acuerdos. Entre las demás medidas preventivas valga mencionar los sistemas de información sobre el mercado laboral, en los que se proporciona información sobre las oportunidades de empleo en el extranjero, y mayor control de las agencias de empleo tanto públicas como privadas.

Necesidades en materia de investigación: cómo llegar a los círculos académicos

404. Las universidades, los centros de investigación y las instituciones políticas son indispensables para ampliar la base de conocimientos sobre el trabajo forzoso. A la hora de efectuar esta valoración global, se encontraron en todo el mundo muy pocos libros, tesis o artículos especializados sobre este asunto. Así, por ejemplo, se descubrió que la base de información sobre el trabajo en régimen de servidumbre en Asia era mayor en los años ochenta que veinte años después.

405. Actualmente existe la necesidad y la oportunidad de que los grandes centros de difusión del saber elaboren, en cooperación con la OIT, programas o cursos en la materia. Este tema podría ser un objeto lógico de estudio para los centros que trabajan en el ámbito de los derechos humanos en las universidades de todo el mundo. Podría asimismo integrarse en los estudios de las cuestiones étnicas o de género, los estudios laborales, los estudios acerca del desarrollo u otras investigaciones de carácter interdisciplinario. Se puede incitar a los pocos institutos que hoy se centran en el estudio de la esclavitud a que amplíen su perspectiva a fin de abarcar también en ella las formas actuales de trabajo forzoso.

406. En el presente informe no se pueden tratar de forma pormenorizada las posibles áreas de investigación general que deberían abordarse para proponer soluciones prácticas. Sin embargo, debe otorgarse cierta prioridad a los temas que plantean dificultades, con respecto a los cuales no hay consenso en cuanto a si las prácticas actuales constituyen o no trabajo forzoso y en los que se precisa una base de conocimientos más sólida para proponer soluciones. Un ejemplo lo constituyen los aspectos relativos al trabajo forzoso del trabajo penitenciario. Con ocasión de una consulta técnica realizada a la OIT, se recomendó aplicar un programa de investigación sobre el tema general del trabajo forzoso en prisión que cubriese los siguientes aspectos: la magnitud del trabajo en régimen penitenciario; el efecto de los diversos tipos de trabajo en el bienestar y las aptitudes profesionales de los presos; qué significado se atribuye realmente a la palabra «consentimiento»; el verdadero régimen laboral en las prisiones, y los elementos de un modelo de trabajo penitenciario justo y aceptable.

Acción específica para la OIT

407. El Consejo de Administración dio un paso firme en 2001 al crear el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) a fin de dotar las actividades de la OIT de una coherencia interna y una visibilidad externa mayores. Ha llegado el momento de centrarse más en las activi-

30. Conclusiones sobre un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, en OIT: *Actas Provisionales* núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

dades de lucha contra el trabajo forzoso dentro de la Oficina y de la Organización, de forma que la OIT pueda desempeñar una función decisiva y de gran visibilidad en la solución de este problema de ámbito realmente mundial. Según se indica en el presente informe, se han sentado ya los cimientos sobre los cuales hay que construir.

El trabajo forzoso, la pobreza y una mundialización justa

408. El trabajo forzoso no tiene cabida en una mundialización justa. Abordar los aspectos del trabajo forzoso actual que guardan relación con la globalización puede constituir un medio muy concreto de contribuir a una mundialización más justa. Es preciso definir las medidas específicas que deberán adoptar los diversos tipos de economía de mercado o en transición, o los países en desarrollo, para combatir los problemas relativos al trabajo forzoso que pueden estar vinculados a la mundialización. El programa de acción de la OIT podría determinar algunos objetivos específicos para cada año del próximo cuatrienio.

409. Puede aplicarse una estrategia similar para los fines a largo plazo que conforman los Objetivos de Desarrollo del Milenio de aquí a 2015. En el programa de acción pueden fijarse metas adicionales con miras a la erradicación de los problemas relativos al trabajo forzoso y el trabajo en régimen de servidumbre vinculados a la pobreza y la discriminación estructurales, por períodos de dos o tres años hasta 2015.

El papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

410. Recabar una intervención más activa de los interlocutores sociales de la OIT en la lucha contra el trabajo forzoso constituye una prioridad indiscutible. Este cometido requerirá un esfuerzo concertado y respaldado por inversiones y recursos centrados en fines específicos. Los empleadores y las organizaciones que los representan tienen un interés evidente en asegurarse, para cuidar su imagen, de que no se recurra al trabajo forzoso en su cadena de suministro. Hasta la fecha no se ha prestado al trabajo forzoso la atención que merecía en el movimiento, cada vez más activo, de fomento de prácticas empresariales responsables desde el punto de vista social. Las organizaciones de empleadores pueden desarrollar sus propios programas de acción de duración determinada a lo largo de este período. Estas organizaciones – y en particular las de los sectores relacionados con la trata de personas, como el transporte, el turismo y el ocio – pueden promover códigos de conducta entre sus miembros, a fin de garantizar una estrecha vigilancia que permita detectar todo indicio de trabajo forzoso o de trata de migrantes en sus actividades empresariales. Asimismo, resultaría

útil que tratasen de influir en el comportamiento de los empleadores que no sean miembros, desarrollando y difundiendo buenas prácticas en los acuerdos laborales de tipo contractual o de otra clase.

411. Debe aumentarse en mayor medida la capacidad de los interlocutores sociales de la OIT para alcanzar a los trabajadores de la economía informal, donde se da gran parte del trabajo forzoso actual. Un medio relevante de paliar la vulnerabilidad de estos trabajadores ante situaciones de trabajo forzoso puede consistir en conferirles mayor fuerza brindándoles la oportunidad de asociarse con otros trabajadores. A menudo, no cabe la posibilidad de que estos trabajadores se afilien a un sindicato propiamente dicho, habida cuenta de la naturaleza precaria y otras características de su empleo. Sin embargo, los dirigentes y afiliados sindicales pueden poner su experiencia organizativa al servicio de asociaciones o agrupaciones informales de ciertas categorías de trabajadores (como trabajadores domésticos o trabajadores migrantes) y darles acceso a tribunas de diálogo social oficiales. Los mecanismos de compensación disponibles para trabajadores migrantes regulares deberían hacerse extensivos, mediante la acción sindical, a los trabajadores migrantes irregulares. Los sindicatos también pueden elaborar planes de duración determinada a este respecto, por ejemplo, centrando sus actividades en un sector económico específico cada año de aquí a 2008.

La recopilación de datos sobre el trabajo forzoso

412. La valoración a escala mundial no es más que un principio. Su metodología innovadora demuestra lo que puede realizarse en un lapso de tiempo muy breve para aprender a conocer las dimensiones mundiales del trabajo forzoso. El verdadero desafío consiste en elaborar unas estadísticas fiables sobre el trabajo forzoso a escala nacional, que proporcionen puntos de referencia con respecto a los cuales se pueda medir el progreso con el tiempo. La OIT considera prioritario ofrecer formación y acceso al fortalecimiento de potencial en lo que respecta a las metodologías y técnicas que puedan aplicarse con este propósito. Esta labor podría comenzar con los Estados que han reconocido la gravedad de la incidencia del trabajo forzoso y se han comprometido a avanzar en la lucha contra este problema. Se podría empezar en 2006, con países seleccionados de entre las economías industrializadas, en desarrollo y en transición.

413. Para seguir avanzando a partir del trabajo realizado hasta ahora la OIT puede asimismo desarrollar en mayor grado los enfoques innovadores de una investigación cualitativa y orientada a la acción, en colaboración con los círculos académicos, de forma que se logre mejor entendimiento de los diversos aspectos del trabajo forzoso actual, sus causas, sus consecuencias y el mejor modo de combatirlo.

Proyectos operativos

414. La función de la OIT consiste en contribuir a desarrollar, a través de proyectos operativos y prácticos ejecutados en colaboración con interlocutores nacionales, métodos y planteamientos eficaces destinados a erradicar las diversas formas de trabajo forzoso. De esta forma, los gobiernos, los interlocutores sociales, las ONG, los organismos de desarrollo y otras entidades pueden adaptar estos proyectos y métodos, así como aplicarlos a una escala más amplia. Estos «modelos» de intervención comprenderán diversos elementos relacionados entre sí, que se referirán a cuestiones jurídicas y normativas de carácter preliminar, al desarrollo de capacidades de las instituciones clave encargadas de tratar este problema y a programas *in situ* para la prevención y rehabilitación de las víctimas del trabajo forzoso. La OIT tiene una contribución específica que aportar en las vertientes de la formación profesional, relacionadas con el empleo, en la creación de empleo, los servicios de colocación y el desarrollo de la microfinanza y las microempresas, como medios tanto de prevención como de rehabilitación. La protección social es otro ámbito en el que la OIT presenta una clara ventaja comparativa. Asimismo, es preciso desarrollar y probar mecanismos innovadores para la inspección y la supervisión del trabajo en los sectores de la economía donde suelen darse prácticas de trabajo forzoso, basándose en la experiencia adquirida con nuevos métodos de fiscalización del trabajo infantil.

415. Se hará especial hincapié en la documentación minuciosa de todas las experiencias y en la producción de una serie de herramientas, directrices y material fáciles de usar en formas y soportes variados que los interlocutores puedan utilizar habitualmente.

416. Con arreglo al análisis presentado en este informe, los proyectos operativos integrados girarán en torno a dos temas principales que se examinan a continuación.

*El trabajo forzoso, la pobreza
y la discriminación en los países
en desarrollo*

417. Se proseguirá el desarrollo de los proyectos tanto nacionales como regionales, algunos de los cuales se dedicarán con carácter específico a cuestiones temáticas. Se dará prioridad a los países o grupos de países que adopten una legislación apropiada y programas de acción de duración determinada en un futuro próximo. Se otorgará mayor prioridad a los Estados Miembros que consigan elaborar programas de acción en provincias o estados específicos donde se haya detectado una tasa elevada de trabajo forzoso. Debería instarse a los gobiernos a fomentar la participación de los interlocutores sociales, las autoridades locales y las instituciones de la sociedad civil. En dichos proyectos deberían incluirse componentes

prácticos para elaborar y mostrar las prácticas idóneas en materia de lucha contra el trabajo forzoso, además de asesoramiento normativo que se traduzca en una ampliación de las estrategias, de mitigación de la pobreza, el fomento de la buena gobernanza y la promoción de los derechos humanos.

418. Se propone que durante el período 2005-2008 se desarrollen al menos dos de estos proyectos al año, distribuidos de la forma lo más ecuánime posible entre las regiones en desarrollo y basados en las experiencias fructuosas registradas hasta la fecha. Será preciso extender en mayor medida la labor de erradicación de los sistemas de trabajo en régimen de servidumbre en Asia Meridional, por ejemplo. También será necesario que los proyectos se apliquen más a escala local y de los distritos, y que se centren en ocasiones en sectores económicos específicos como los molinos arroceros o los hornos ladrilleros, y contando con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los organismos que trabajan con las comunidades, así como con las autoridades locales. Será preciso que estas iniciativas de ámbito local o estatal se complementen con actividades previas a escala nacional, con especial hincapié en el desarrollo de capacidades de las entidades que velan por el cumplimiento de la ley, el poder judicial y otras instituciones estatales interesadas.

419. En África es a la vez posible y necesario aplicar un programa regional en los países que arrastran un legado de esclavitud y en los que los descendientes de esclavos tropiezan sin cesar con diversos problemas. Será preciso centrarse en la sensibilización de la sociedad en general y en las medidas prácticas necesarias para que los grupos vulnerables tengan un acceso adecuado a las tierras y a otros tipos de capital a fin de satisfacer sus necesidades vitales.

420. En América Latina, aunque los programas operativos destinados a las víctimas indígenas del trabajo forzoso deben desarrollarse primero a escala nacional (y en provincias concretas donde se haya localizado a numerosas víctimas indígenas del trabajo forzoso), también cabe aplicar un programa más amplio de cooperación regional, que permita a cada país aprender de las prácticas óptimas. Pueden escalonarse a lo largo del cuatrienio diversos programas regionales o subregionales. Uno de ellos podría centrarse en México y América Central, otro en los países andinos con una elevada tasa de poblaciones indígenas, y un tercer programa podría dedicarse a los países de la cuenca amazónica, donde la tasa de trabajo forzoso es particularmente elevada entre las poblaciones indígenas aisladas.

*El trabajo forzoso, la migración
y la trata de personas*

421. El objetivo principal de los programas de la OIT en este ámbito debería consistir en trabajar a partir de los planes de acción nacionales y regionales para combatir la trata de personas, y velar al propio tiempo por que el problema se aborde en el marco de las migraciones laborales. Al igual que en la primera tanda de proyectos SAP-FL, éstos deberían reunir a actores del mercado laboral tanto de los países de origen como de los de destino, a fin de atender las presiones migratorias en los países de origen y encauzar en los países de destino el flujo de trabajadores hacia sectores donde haya escasez de mano de obra.

422. Estos programas comprenderían varios aspectos como la sensibilización al problema, la reforma legislativa, el asesoramiento normativo, el desarrollo de la capacidad de las instituciones del mercado de trabajo y de las autoridades responsables de la aplicación de la ley, y las medidas de rehabilitación basadas en el empleo. En los programas ya iniciados la OIT ha colaborado con los mandantes a fin de mejorar la gestión de la migración, supervisar la contratación para el empleo en el extranjero y sensibilizar a la sociedad sobre este asunto. Al proseguir esta labor se pondrá más de relieve la vinculación de los programas contra la trata de personas a las estrategias de reducción de la pobreza, y la gestión nacional de los datos sobre la trata. Asimismo, se prestará mayor atención a la prevención de la trata y la reintegración de las víctimas adultas mediante planes de formación, microfinanzas y colocación, aprovechando los conocimientos técnicos de varios departamentos de la OIT.

423. Para el período 2005-2008, se dará prioridad a los programas correspondientes a los países de Asia, Africa y Europa Oriental y Asia Central en los que los estudios hayan revelado una tasa elevada de trata de personas y donde exista suficiente voluntad política para atajar el problema. Los programas subregionales ya iniciados se consolidarán durante este período. Se sugiere incluir, en respuesta a las solicitudes de los Estados Miembros de la OIT, más países de origen, de tránsito y de destino.

*Actividades especiales sobre el trabajo
penitenciario y otros trabajos forzosos
impuestos por el Estado*

424. Las actividades especialmente dedicadas al trabajo en régimen penitenciario y al trabajo impuesto por el Estado se desarrollarán y aplicarán atendiendo a las particularidades de los problemas existentes o que puedan surgir en los próximos años.

425. Como se indicó anteriormente, se debería investigar en mayor medida sobre el trabajo penitenciario, a fin de entender mejor las cuestiones que entraña. Entre las actividades figurarán el asesoramiento legislativo y normativo (en especial para los países en desarrollo); la elaboración de nuevas directrices para que el trabajo en prisión se rija por unas normas mínimas, a fin de contribuir al objetivo, más amplio, de desarrollar unas normas penitenciarias internacionales; la formación del personal de administración de prisiones y otros funcionarios públicos, y la promoción de la aplicación del derecho del trabajo en las prisiones.

426. En cuanto al trabajo forzoso impuesto por el Estado, el objetivo consiste en trabajar con los Estados Miembros que lo deseen para resolver los problemas persistentes desde hace mucho tiempo en este ámbito. Es posible que las actividades comprendan el asesoramiento normativo y reforma legislativa; programas de concienciación y sensibilización; el desarrollo de capacidad institucional; la instauración de mecanismos de compensación eficaces y convincentes para las víctimas, y proyectos experimentales para demostrar la viabilidad de las alternativas al uso del trabajo forzoso y de la reintegración social y económica de antiguas víctimas del mismo.



427. La acción de la OIT contra el trabajo forzoso no ha dejado de cobrar ímpetu en los últimos años. Ello se ha reflejado en la mayor sensibilidad global al problema y la mayor voluntad de los Estados Miembros para afrontarlo. Ha llegado el momento de forjar una alianza global contra el trabajo forzoso, con el apoyo de los recursos adecuados y el liderazgo de la OIT, a fin de que semejante violación palmara de los derechos de la mujer, el hombre, la niña y el niño sea por fin cosa del pasado.

