

ALTO AL TRABAJO FORZOSO

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

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*

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
89.^a reunión 2001

Informe I (B)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

ISBN 92-2-311948-0
ISSN 0251-3226

Primera edición 2001

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.

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, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Indice

Resumen	vii
Introducción	1
Parte I. Trabajo forzoso u obligatorio: visión dinámica de la situación mundial.....	7
1. El trabajo forzoso, una realidad en evolución	9
2. Esclavitud y secuestros, un problema persistente ...	17
3. Participación obligatoria en obras públicas	20
4. Trabajo forzoso en la agricultura y en áreas rurales remotas: prácticas de contratación coercitivas	22
Lucha contra el trabajo forzoso en el Brasil rural	26
5. Los trabajadores domésticos en situaciones de trabajo forzoso	32
6. El trabajo en servidumbre y su erradicación	34
La definición del trabajo en servidumbre: cuestiones conceptuales y de política	34
El marco jurídico e institucional para erradicar el trabajo en servidumbre	36
Estimación del número de personas afectadas ...	37
La erradicación del trabajo en servidumbre: experiencia práctica	40
7. Un caso extremo: el trabajo forzoso exigido por los militares	48
8. El trabajo forzoso en relación con la trata de personas: la otra cara de la mundialización	52
El comercio sexual domina la trata de personas en Europa	56
¿Cuáles son las causas de la trata de personas? ..	59
La respuesta a la trata de personas: medidas de ámbito nacional	62
9. Trabajo forzoso en régimen penitenciario: dilemas contemporáneos.	65

Parte II. La ayuda de la OIT encaminada a la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio: experiencias hasta la fecha	71
1. Introducción	73
2. Acción internacional contra el trabajo forzoso: el contexto de las actividades de la OIT	75
3. El trabajo forzoso y los trabajadores rurales: la experiencia anterior indica el camino a seguir	80
4. Asistencia y cooperación técnicas de la OIT en relación con la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio	85
5. Participación de los interlocutores sociales	98
6. Evaluación de la eficacia: comentarios finales	103
 Parte III. Hacia un plan de acción contra el trabajo forzoso	105
1. La necesidad de un plan de acción concertado	107
2. El ámbito de aplicación de un plan de acción de la OIT contra el trabajo forzoso: consideraciones generales	108
3. Trabajo forzoso: una responsabilidad mundial común	110
4. Cuestiones específicas para una acción futura	111
Investigación y análisis temáticos	111
El trabajo forzoso y el tráfico de personas	112
Abordar el trabajo forzoso a través del desarrollo rural	113
Inspección laboral y aplicación de la ley	114
Estadísticas	115
Concentrarse en el trabajo doméstico	115
Llegar a los vulnerables: desafíos para los interlocutores sociales	115
Un programa especial contra el trabajo en condiciones de servidumbre	116
5. Observaciones finales	118
Puntos propuestos para la discusión	
 Anexos	121
1. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento	123
2. Seguimiento de la Declaración (diagrama): Alentar los esfuerzos encaminados a respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo	128
3. Cuadro de ratificaciones de los Convenios de la OIT núms. 29 y 105, y memorias anuales presentadas con arreglo al seguimiento de la Declaración en relación con la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio	129
4. Instrumentos internacionales relacionados con el trabajo forzoso	135

Resumen

El trabajo forzoso es universalmente condenado. Sin embargo, la eliminación de sus múltiples formas (desde las ancestrales hasta las más recientes, y desde la esclavitud y el trabajo en servidumbre a la trata de seres humanos) sigue siendo uno de los problemas más complejos que enfrentan las comunidades locales, los gobiernos nacionales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la comunidad internacional. Buscar la forma de poner fin a esta negación de la libertad humana supone aplicar soluciones multidimensionales para atacar las formas disímiles que adopta el trabajo forzoso¹.

Alto al trabajo forzoso es el segundo Informe global que se publica en el marco del nuevo instrumento promocional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a saber, el seguimiento de la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Este informe examina detenidamente la multitud de formas que el trabajo forzoso tiene en el mundo de hoy y también las diversas iniciativas tomadas para luchar contra dichas formas, en la perspectiva de suscitar un mayor apoyo a los esfuerzos que se despliegan para su erradicación. El informe concluye con una propuesta de programa de acción específico, que se somete a la discusión y a la aprobación de los mandantes de la OIT, programa en el que se ha procurado aplicar un enfoque holístico a la tarea de la eliminación de la horrible práctica del trabajo forzoso.

En lo que constituye un amplio estudio de la documentación disponible, la parte I del informe examina las formas más extendidas de trabajo forzoso que siguen practicándose en la actualidad. En los últimos años, ha aumentado considerablemente el interés de la opinión pública mundial por el problema del trabajo forzoso gracias a los llamamientos internacionales que se han hecho a un país en particular (Myanmar) con el objeto de resolver este persistente problema. Por otra parte, desde hace diez años ha aumentado de manera espectacular el tráfico de mujeres y de niños en todo el mundo, sobre todo para abastecer las redes de prostitución y el trabajo en el servicio doméstico, pero también para proporcionar mano de obra a los talleres clandestinos. En América del Norte ha habido varios procesos de gran resonancia contra empresas que empleaban trabajadores en condiciones de explotación; éstas han sido

¹ Como se explica en el informe, el término «trabajo forzoso» tiene un significado jurídico preciso, y no debería confundirse con el uso que se le da en la terminología popular, en que a veces sirve para describir trabajos mal pagados, peligrosos o realizados en condiciones generales de explotación.

objeto de sanciones graves, lo que ha permitido crear mayor conciencia pública sobre este problema. Por otra parte, millones de personas de Asia Meridional y de América Central y del Sur viven y trabajan sometidas a la servidumbre por deudas.

Alto al trabajo forzoso pasa revista a las iniciativas que la OIT y las Naciones Unidas han tomado para hacer frente al problema del trabajo forzoso desde los años veinte. Culminando las actividades que había emprendido a solicitud de la Liga de las Naciones, la OIT adoptó el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). En los años cincuenta se manifestó un interés renovado por otras formas de trabajo forzoso, que eran aplicadas ya sea como castigo por la expresión de determinadas opiniones políticas o como vestigios de un feudalismo agrario todavía extendido en esa época. En 1956, las Naciones Unidas se movilizaron para adoptar una convención encaminada a abolir la esclavitud; por su parte, la OIT adoptó el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Ahora bien, a pesar de que el trabajo forzoso ha sido condenado universalmente en éstos y en otros instrumentos, su práctica no ha desaparecido.

El informe aporta datos muy esclarecedores sobre los distintos factores que inciden en cada una de las categorías de trabajo forzoso que se han ido delimitando. En varios casos, la OIT y otras organizaciones internacionales han contribuido exitosamente a reducir o eliminar esta práctica. El informe muestra que el trabajo forzoso puede ser abolido cuando se aúnan la voluntad política y los esfuerzos conjugados de la comunidad internacional, de diversos ministerios, de los interlocutores sociales y de organizaciones no gubernamentales.

Como se observa en el informe, la esclavitud todavía existe en unos pocos países de África. El trabajo forzoso bajo la forma de la contratación coercitiva es una realidad en muchos países de América Latina y en zonas del Caribe, así como en otras regiones. Esta práctica abusiva afecta en particular a las poblaciones indígenas. Un examen más a fondo de la situación en tres países de la región (que se utilizan como ejemplo) ha permitido demostrar la forma en que la asistencia de la OIT, concertada con iniciativas de las autoridades y de la sociedad civil, puede contribuir a mitigar el problema (Brasil, República Dominicana y Haití). La variante que esta forma de trabajo forzoso adopta en África — las tareas en el ámbito de la comunidad y de aldea que los habitantes se ven obligados a efectuar — muestra que algunos gobiernos de la época posterior a la independencia han perpetuado prácticas y disposiciones legales del período colonial.

Los trabajadores del servicio doméstico suelen encontrarse atrapados en situaciones de trabajo forzoso (por ejemplo, cuando se les impide física o jurídicamente abandonar el domicilio del empleador), para lo cual se hace uso de amenazas o de actos de violencia física, o se recurre a artimañas como la retención de los documentos de identidad o de la remuneración. Los sectores más afectados por esta práctica — que existe en varios países — son, por abrumadora mayoría, las mujeres y los niños, en la medida en que está estrechamente vinculada con el tráfico de personas y con las migraciones.

Alto al trabajo forzoso dedica una parte importante de su análisis a la persistencia del trabajo forzoso en Asia Meridional. Practicado principalmente en la agricultura y en algunos sectores industriales, el trabajo forzoso abarca en todo el subcontinente a millones de hombres, mujeres y niños, que permanecen encadenados a su trabajo por el círculo vicioso de las deudas familiares. El informe analiza primeramente la experiencia que durante veinticinco años ha adquirido la India en el marco de sus esfuerzos destinados a evaluar y erradicar este problema mediante la aplicación de diversas medidas. Por ejemplo, se examina la solución aplicada en el Estado de Andhra

Pradesh, que consiste en la entrega de medios de producción y de créditos a personas que han estado sometidas al régimen de trabajo forzoso. Este programa ha dado resultados positivos en la medida en que ha permitido que un cierto número de varones escapen de dicha condición, pero no se había previsto que estas medidas tuviesen como consecuencia el aumento del número de mujeres que se han visto atrapadas en el mecanismo del trabajo en servidumbre, porque éstas han tenido que asumir más responsabilidades para hacer frente al pago de las deudas familiares. Concretamente, se plantea en el informe la cuestión de los motivos que obligan a las mujeres a heredar las deudas, y por consiguiente la obligación de trabajar en la servidumbre asumida por el padre o el marido, mientras que, por otra parte, no siempre heredan de éstos las tierras familiares.

En lo que atañe al Pakistán, el informe menciona los graves abusos de que son objeto los aparceros sin tierra de la región de Sindh, según lo demuestran los documentos aportados por la Comisión de Derechos Humanos del Pakistán. Una encuesta realizada entre cerca de 1.000 peones puso de manifiesto que tres cuartos de ellos habían sido objeto de apremios físicos, tales como las cárceles privadas, y que cerca del 90 por ciento de sus hijos habían sido obligados a trabajar. La Comisión de Derechos Humanos del Pakistán ha adquirido tierra para instalar campamentos provisorios y albergar allí a las familias de estas personas.

En la región suroccidental del Nepal se ha venido practicando durante varias décadas lo que constituye un ejemplo clásico de trabajo forzoso agrario de tipo semifeudal. Familias enteras, principalmente miembros de un grupo étnico indígena determinado, han sido atrapadas en un ciclo de deuda y de trabajo en servidumbre cuya existencia ha sido legalmente prohibida por el Gobierno; de hecho, las autoridades han pedido la asistencia de la OIT para lograr su eliminación en la práctica.

La utilización de trabajo forzoso por las fuerzas militares y por otras entidades estatales so pretexto de impulsar proyectos de desarrollo ha dado origen a la situación, ya muy conocida, que existe en Myanmar. En una decisión sin precedentes en los ochenta años de historia de la Organización, los mandantes de la OIT tomaron medidas contra esta situación en virtud del artículo 33 de la Constitución. Entre otras cosas, estas medidas se han cristalizado en un llamamiento a los Estados Miembros de la OIT, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a otras organizaciones internacionales, para que examinen las relaciones que mantienen con este país.

Alto al trabajo forzoso también analiza en detalle el nuevo y creciente fenómeno de la trata de personas. Este es un problema efectivamente mundial, puesto que la mayoría de los países actúan ya sea como «países de origen», «países de tránsito» o «países receptores» de estas personas, o en alguna otra forma combinada de estas calidades. Aun cuando la trata de personas es una práctica muy antigua, sólo recientemente se pudo lograr un acuerdo en torno a una definición internacional en el marco de un protocolo a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional que se abrió para firma en diciembre de 2000. En la definición de «trata de personas» que figura en dicho protocolo se incluye una referencia a sus diversos aspectos coercitivos, entre los que figuran el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y las prácticas análogas a la esclavitud. En el Informe global se esboza la relación que existe entre el tráfico moderno y las formas actuales de servidumbre mediante el endeudamiento.

Una parte importante de las investigaciones y de la publicidad en relación con la trata de personas se ha concentrado en el sector del sexo. Si bien es cierto que la prostitución es a veces voluntaria, la abrumadora

mayoría de las personas que la practican se ven forzadas a ella, situación que se da sin excepción cuando los afectados son menores. Los estudios realizados han puesto de manifiesto que existe un vasto tráfico regional e internacional de personas destinadas a este sector, que suele estar controlado por organizaciones criminales que a veces recurren a redes establecidas sobre vínculos familiares y comunitarios. En el África Occidental, los niños que son objeto de tráfico están destinados por lo general al servicio doméstico (las niñas) o a la agricultura (los varones), y a veces son utilizados también como combatientes en conflictos armados.

En Europa se ha registrado un crecimiento vertiginoso del tráfico de personas desde el hundimiento de la antigua Unión Soviética. Aunque estadísticamente es difícil distinguir entre el tránsito fronterizo ilegal y el tráfico de migrantes, se sabe que tanto los hombres como las mujeres de Europa Oriental y de los Balcanes constituyen la inmensa mayoría de la población que se desplaza en este continente. *Alto al trabajo forzoso* aboga por la realización de más investigaciones sobre las condiciones del mercado de trabajo que favorecen tales prácticas abusivas y sobre las posibles medidas para eliminarlas.

En el informe se recoge una pregunta que ya fue hecha por la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol): ¿por qué motivo se aplican al tráfico de drogas sanciones mucho más severas que las que castigan el tráfico de seres humanos? Se trata de una cuestión especialmente inquietante si se considera que, como ha quedado establecido, muy pocas personas u organizaciones — a ambos lados de la ecuación de la oferta y la demanda — son efectivamente sancionadas por sus actividades criminales. En todo caso, se han adoptado nuevos enfoques para ofrecer programas de protección de testigos y otras medidas de esta índole con el fin de prestar ayuda a las víctimas del tráfico de mano de obra.

El trabajo penitenciario plantea varios dilemas a los mandantes de la OIT. En este informe se plantean dos cuestiones de índole muy diferente: primeramente, la del trabajo penitenciario efectuado para empresas privadas, y en segundo lugar, el trabajo penitenciario impuesto por el Estado para sancionar lo que éste considera como actos antisociales. La primera modalidad está extendiéndose con rapidez a favor de la actual tendencia hacia la privatización, mientras que la segunda está perdiendo importancia en relación al número de regímenes que imponen tal castigo para reprimir la expresión de opiniones políticas. Ambas prácticas merecen nuevas críticas.

En su parte II, *Alto al trabajo forzoso* analiza los esfuerzos que la OIT y otros organismos internacionales han desplegado para prevenir o eliminar estas formas de trabajo forzoso, así como para la readaptación de sus víctimas. Se han logrado algunos avances en este campo, ya sea por intermedio de la acción de los órganos de supervisión de la OIT o en el marco de sus actividades de cooperación técnica (a menudo en colaboración con otras organizaciones) o, por último, gracias a la labor de otros organismos. El informe llega a la conclusión de que, si no se adopta un enfoque holístico en el que se combinen las capacidades de varias organizaciones, las medidas que la comunidad internacional proponga para resolver este problema serán insuficientes.

De todos los distintos tipos de trabajo forzoso, la trata de personas es tal vez el que ha sido objeto de una mayor atención en los últimos tiempos por parte de muy diversos organismos internacionales y gobiernos nacionales. Poniendo de relieve la importancia que en esta materia tiene la aplicación de la legislación, el Centro para la Prevención Internacional del Delito y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia elaboraron recientemente un programa mundial

contra la trata de personas. Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), junto con la OIT, ha venido aplicando desde 1996 en la subregión del Mekong un programa de regreso voluntario y reinserción de mujeres y niños que han sido objeto de tráfico o que se han encontrado en situaciones de vulnerabilidad por otras causas.

En el marco de la OIT, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) ha sido el que se ha mostrado más activo para intervenir directamente con el fin de resolver los problemas del trabajo forzoso infantil y la trata de niños. Ya sea actuando de consuno con otras organizaciones internacionales o por sí solo, el IPEC está colaborando intensamente con los gobiernos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores y las ONG para concienciar sobre este problema, tomar medidas concretas para poner fin a esta práctica y readaptar a los niños que han sido objeto de trabajo forzoso. El informe describe las medidas que se han tomado para luchar contra la trata de niños en África y Asia. Por ejemplo, cita un programa importante que se está desarrollando en la región del delta del Mekong destinado a mujeres y niños. La participación de la mujer, que se fomenta por medio de la educación, la formación profesional, la concesión de créditos y otros instrumentos que favorecen el pleno ejercicio de sus derechos son decisivos para el éxito de cualquier estrategia que se adopte para luchar contra la trata de niños.

Los programas de microfinanciación y microcrédito pueden cumplir una importante función y contribuir a romper el ciclo de la pobreza y la servidumbre. Además de la inclusión de un componente específico sobre esta cuestión en un proyecto que se está llevando a cabo en Nepal, y en el que participan el IPEC y el Programa Infocus sobre la Promoción de la Declaración (DECLARATION), la OIT está aplicando de forma experimental en toda la región de Asia Meridional un método innovador concebido por la Unidad de Finanzas Sociales. El objetivo primordial de este proyecto consiste en alentar, mediante investigaciones, actividades de promoción y mecanismos de financiación básica a las entidades de microfinanciación existentes para que elaboren, pongan a prueba y ofrezcan productos de ahorro y préstamo específicamente destinados a las familias que corran el riesgo de tener que someterse a situaciones de trabajo forzoso. Para abarcar toda la complejidad del problema, el proyecto ha organizado también medidas de apoyo en las esferas de la enseñanza, la atención primaria de salud y las actividades generadoras de ingresos.

Aun cuando la función que se ha atribuido al seguimiento en virtud de la Declaración es muy diferente de la que desempeña el mecanismo de supervisión existente en relación con la aplicación de los convenios de la OIT, dicho mecanismo ha permitido frecuentemente poner de manifiesto los obstáculos con que tropiezan los Estados Miembros a la hora de poner en práctica los convenios sobre trabajo forzoso, lo que a su vez ha estimulado la prestación de asistencia técnica con el fin de superar tales obstáculos. El presente Informe global no tiene por objeto reformular innecesariamente los resultados a que ha llegado el mecanismo de supervisión, sino más bien hacer hincapié en los éxitos que dicho mecanismo ha logrado para asegurar una clara comprensión de algunos problemas y en su contribución a la búsqueda de soluciones adecuadas para los mismos. Una aplicación práctica de los servicios consultivos en relación con el principio de la eliminación del trabajo forzoso ha surgido en la esfera de los proyectos de obras públicas, los que desde hace un tiempo han sido objeto de verificaciones periódicas a fin de garantizar que en ellos no tengan cabida las prácticas del trabajo forzoso. Por otra parte, las instituciones financieras internacionales también han solicitado el asesoramiento de la OIT con el fin de evitar que se recurra al trabajo forzoso en los programas que patrocinan.

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como algunas empresas a título individual, han tomado medidas concretas para resolver el problema. Por ejemplo, la iniciativa Pacto Mundial del sistema de las Naciones Unidas para la comunidad empresarial ofrece fuentes de información sobre medios para administrar empresas comerciales o agrícolas como manera de evitar la aparición de la servidumbre por deudas. Los sindicatos, además de plantear diversos problemas ante los mecanismos de control, han puesto de relieve este problema mediante sus propias investigaciones y actividades de difusión y en el marco de la captación de afiliados.

En su parte II, *Alto al trabajo forzoso* brinda una base para la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la OIT. Si bien se han conseguido algunos avances en años anteriores y también en fecha reciente, en especial en el ámbito rural, será necesario desplegar esfuerzos más concertados si se quiere actuar seriamente contra las diversas formas de trabajo forzoso. En la parte III del informe se analizan las modalidades que podrían revestir dichos esfuerzos, y cómo podrían desplegarse en el marco de la lucha contra este flagelo.

Por último, el informe plantea una serie de cuestiones que se propone someter a la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo. En los anexos figuran el texto de la Declaración y su seguimiento, un diagrama de flujo en el que se ilustran las distintas etapas del seguimiento, un diagrama de ratificaciones de los Convenios núms. 29 y 105 y las memorias anuales de la Declaración presentadas en relación con la eliminación del trabajo forzoso, así como información sobre otros instrumentos internacionales que revisten interés en esta materia.

Este Informe global, el primero que trata del trabajo forzoso, es un llamamiento a profundizar la comprensión del problema y a redoblar esfuerzos para eliminar en todas sus formas esta terrible calamidad que atenta contra la libertad humana.

Introducción

1. ¿Podemos decir que el trabajo forzoso es en la actualidad un vestigio de unos tiempos ya superados? Desgraciadamente, no. Aunque ha sido condenado en todo el mundo, el trabajo forzoso está revelando nuevos aspectos inquietantes junto con los antiguos. Las formas tradicionales de trabajo forzoso, tales como la esclavitud y la servidumbre por deudas, todavía perduran en algunas zonas, y las prácticas antiguas de este tipo continúan persiguiéndonos hasta hoy. En las nuevas circunstancias económicas actuales están surgiendo casi por todas partes unas formas muy preocupantes de trabajo forzoso, como las que se relacionan con el tráfico de seres humanos.

Examen de las modalidades antiguas y nuevas de trabajo forzoso

2. El control abusivo de un ser humano sobre otro es la antítesis del trabajo decente. Si bien se manifiestan de distinta forma, las diversas modalidades de trabajo forzoso tienen siempre en común las dos características siguientes: el recurso a la coacción y la negación de la libertad. En reconocimiento de esta afrenta al espíritu humano, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento incorporó el principio de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso contemporáneo¹. En este informe se plantean básicamente dos preguntas en relación con este principio fundamental: ¿cuáles son actualmente las principales modalidades de trabajo forzoso? y ¿qué puede hacer la OIT, en colaboración con sus mandantes e instituciones asociadas, para su prevención y erradicación?

El trabajo forzoso representa la antítesis del trabajo decente

3. La adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento en 1998 fue el testimonio de la renovación de la determinación internacional de relegar el trabajo forzoso a la historia. Con arreglo a la Declaración de la OIT, todos los Estados Miembros tienen la obligación de «respetar, promover y hacer realidad» la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio como parte de una serie de principios fundamentales que se refuerzan mutuamente². En la Declaración se

La pertinencia de la Declaración de la OIT

¹ Si bien en la Declaración y en su seguimiento se hace referencia a la eliminación de todas las formas de *trabajo forzoso u obligatorio*, en este informe se utiliza la expresión abreviada *trabajo forzoso*.

² Las otras tres categorías de principios y derechos que abarca la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo son: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Cada una de ellas es objeto de un informe global cada cuatro años; el primer Informe global se publicó en 2000 (OIT: *Su voz en el trabajo*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 88.ª reunión, 2000).

pide a la OIT que apoye los esfuerzos de los países para alcanzar ese objetivo y que trate de conseguir asistencia de otras instituciones, fortaleciendo con ello su propia capacidad de responder a las solicitudes de los Estados Miembros que deseen efectuar progresos en esa dirección.

4. La erradicación del trabajo forzoso supone una oportunidad excepcional de llevar a la práctica el carácter promocional de la Declaración de la OIT y su seguimiento. Ahora bien, esto requiere una comprensión más clara de lo que implica ese principio y de la razón por la que el trabajo forzoso sigue mostrándose actualmente tan resistente. Al tratarse de la primera «imagen global y dinámica»³ de este asunto, en este informe se encontrarán tal vez tantas preguntas como respuestas. Al delimitar las modalidades generales de trabajo forzoso, el informe crea el marco para aumentar los conocimientos sobre este asunto como base para la acción. En cuanto a los casos en que la cooperación técnica podría responder a la voluntad manifestada por los gobiernos de hacer frente al problema, en el informe se indican enfoques globales prometedores para librar al mundo de una práctica que perjudica irreparablemente el desarrollo humano y nacional.

En busca de experiencias

5. Los aspectos jurídicos del trabajo forzoso han sido exhaustivamente explorados por los mecanismos de supervisión de la OIT, en particular por tres estudios generales e informes anuales de la Comisión de Expertos, así como por las discusiones en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y por diversas quejas y reclamaciones en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución. Este informe no contiene todas las cuestiones y complejidades del trabajo forzoso, en especial debido a la escasez de información y análisis estadísticos sobre este fenómeno desde una perspectiva socioeconómica. Ahora bien, se hace uso de los conocimientos resultantes de la labor de la OIT y de otras organizaciones internacionales sobre este asunto. Asimismo, se plantean preguntas sobre las razones por las que pueden estar surgiendo ahora nuevas modalidades de trabajo forzoso a la luz de las recientes tendencias económicas y demográficas en todo el mundo, y por las que persisten tenazmente las formas antiguas. En el informe se examinan las iniciativas ya emprendidas y se trata de extraer enseñanzas que puedan servir para la concepción de un futuro programa de acción en materia de cooperación técnica contra el trabajo forzoso.

Las diversas modalidades actuales de trabajo forzoso

6. Tras examinar los antecedentes históricos de la prohibición del trabajo forzoso, en el informe se estudian más detenidamente sus principales formas, tal como existen actualmente:

- la esclavitud y el secuestro;
- la participación obligatoria en proyectos de obras públicas;
- el trabajo forzoso en la agricultura y en zonas rurales remotas (sistemas de contratación coercitiva);
- los trabajadores domésticos en situaciones de trabajo forzoso;
- la servidumbre por deudas;
- el trabajo forzoso impuesto por los militares;
- el trabajo forzoso en el tráfico de personas, y
- algunos aspectos del trabajo en los establecimientos penitenciarios y de la rehabilitación por medio del trabajo.

³ Con arreglo al seguimiento de la Declaración, cada año se ha de redactar, bajo la responsabilidad del Director General, un informe global que se refiera sucesivamente a cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales. El informe global tiene que ofrecer una «imagen global y dinámica» de la situación, que sirva de base para evaluar la eficacia de la asistencia y la cooperación técnicas proporcionadas por la OIT, y como fundamento para que el Consejo de Administración de la OIT establezca las prioridades en materia de cooperación técnica y los programas de acción para el siguiente período cuatrienal.

Ciertos grupos — como las mujeres, las minorías étnicas o raciales, los migrantes, los niños y, sobre todo, los pobres — son particularmente vulnerables a estas formas contemporáneas de trabajo forzoso. Las situaciones de conflicto armado pueden asimismo empeorar los problemas. Algunas modalidades de trabajo forzoso se prestarán con toda probabilidad más fácilmente que otras a la cooperación técnica de la OIT. Esto pone de relieve la necesidad de que se lleve a cabo una labor complementaria por una serie de instituciones y actores con el fin de hacer frente a las deficiencias en materia de políticas que se traducen en prácticas de trabajo forzoso.

7. La proscripción de la esclavitud y de sistemas similares tales como el trabajo forzoso es una norma perentoria de derecho internacional que no admite derogaciones⁴. Los estados han hecho considerables progresos en lo que se refiere a la promulgación de legislación para eliminar esas prácticas, y han emprendido programas especiales contra las mismas. Ahora bien, al tratarse de prácticas ilegales, su existencia a veces se desmiente. Por consiguiente, los desafíos reales son de dos tipos. En primer lugar, es preciso despertar una mayor conciencia sobre los marcos económico, político y social que pueden extirpar las prácticas tradicionales de trabajo forzoso y arrancar las nuevas prácticas de raíz. El proceso de reforma jurídica que la OIT ha aplicado con considerable éxito a lo largo de los años constituye un punto de partida, pero aún queda mucho por hacer.

Las prácticas están prohibidas, pero la denegación y la impunidad persisten

8. En segundo lugar, es preciso romper el ciclo de impunidad que con mucha frecuencia va unido al trabajo forzoso. Afortunadamente, se han producido algunos acontecimientos nuevos a escala internacional que pueden ayudar a lograr ese objetivo. Uno de ellos es que la cuestión de la gobernanza efectiva en los países ocupa un lugar prioritario en el programa de trabajo de la comunidad para el desarrollo. El logro de una mejor aplicación de la legislación que prohíbe el trabajo forzoso constituye un aspecto natural de la eliminación de las deficiencias en la gobernanza que caracteriza muchas manifestaciones del trabajo forzoso. El Convenio núm. 29 exige que los estados ratificantes castiguen la exigencia ilegal de trabajo forzoso, considerándola como un delito penal, y que apliquen estrictamente la ley.

9. Además, la aplicación de un enfoque del desarrollo basado en los derechos por medio de iniciativas prácticas a escala nacional suscita considerables esperanzas en cuanto a la consecución simultánea de los objetivos en materia de desarrollo y de derechos humanos relacionados con la eliminación del trabajo forzoso⁵. Este enfoque prohíbe las políticas, proyectos o actividades en materia de desarrollo que tengan el efecto de violar los derechos, y fomenta los que incorporan principios tales como la eliminación del trabajo forzoso como componente integrante de las estrategias de desarrollo. Parte de la idea de que cuando el desarrollo humano y los derechos humanos progresan conjuntamente, se refuerzan entre sí y aumentan las capacidades de la población.

10. Por último, los instrumentos recientemente adoptados en la esfera del derecho penal internacional permiten albergar esperanzas en la lucha contra el trabajo forzoso cuando adopta ciertas formas. Los casos extremos de trabajo

⁴ Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd. (segunda fase) (Bélgica contra España), 1970, Informes de la Corte Internacional de Justicia 3, 32 y 304 (5 de febrero), dictamen independiente del juez Ammon; véase también la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), artículo 53.

⁵ En noviembre de 2000, la Subcomisión de las Naciones Unidas sobre la Promoción de los Derechos Humanos presentó al Grupo de Trabajo del Consejo de Administración de la OIT sobre la Dimensión Social de la Mundialización una descripción más detallada del enfoque del desarrollo basado en los derechos.

forzoso, si se consideran crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, podrán ser sometidos a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional una vez que entre en vigor el instrumento por el que se establece ese organismo⁶. Con la adopción del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, la comunidad internacional se ha ratificado además en su resolución de combatir fenómenos que puedan contener elementos de trabajo forzoso⁷.

La acción sin precedentes de la OIT pone de relieve la gravedad del trabajo forzoso

11. No será tarea fácil proceder a la mejora de las condiciones socioeconómicas que permiten que el trabajo forzoso pueda desarrollarse, el descubrimiento y castigo de los culpables de esas prácticas, la asistencia a las víctimas que expresan su opinión y la búsqueda de soluciones, en particular cuando las personas o instituciones responsables de la exacción del trabajo forzoso se encuentran en regiones remotas, cuando además tienen un poder político a escala local o nacional o cuando forman parte del hampa criminal. Ahora bien, la gravedad de las violaciones resultantes del trabajo forzoso sólo se puso de manifiesto recientemente, cuando la OIT procedió a una utilización sin precedentes de una disposición constitucional. En el marco del artículo 33 de su Constitución, la Conferencia de la OIT pidió a sus mandantes tripartitos, así como a las demás organizaciones internacionales interesadas, que adoptaran medidas contra el recurso generalizado y sistemático en un país (**Myanmar**) al trabajo forzoso auspiciado por el Estado⁸.

El pasado persigue al presente

12. Durante aproximadamente los últimos cien años, las prácticas coercitivas de trabajo forzoso tendieron a asociarse primeramente con los regímenes coloniales de principios del siglo XX y con los vestigios de servidumbre. Después hubo los campos de concentración, los campos de trabajo y otras formas de trabajo obligatorio que frustraron el período de mediados de siglo y que nos siguen persiguiendo hasta hoy en forma de reclamaciones continuas de indemnizaciones en que se ven implicados países y empresas. Con la consolidación contemporánea de los regímenes democráticos, junto a la aparición de economías más abiertas y la renovación de compromisos de combatir la pobreza y los delitos transnacionales, hay nuevas esperanzas de que el trabajo forzoso pueda de hecho verse relegado al pasado.

Aparición de nuevas formas de servidumbre

13. Hay aspectos del trabajo forzoso y obligatorio que siguen mostrándose tenaces. Algunos constituyen sistemas similares a la esclavitud, tales como la servidumbre por deudas. Tradicionalmente, esta práctica se ha encontrado en las zonas rurales, en particular en los sistemas agrícolas en que los terratenientes constituían la única fuente de crédito financiero. Ahora bien, hay asimismo pruebas de que actualmente están surgiendo nuevas formas de servidumbre, tanto dentro como fuera del sector agrícola, que afectan a los trabajadores mi-

⁶ El Estatuto de Roma, adoptado en julio de 1998, preveía el establecimiento de esa Corte, que se ocuparía entre otros delitos de la esclavitud sexual y la prostitución forzada en el proyecto de texto definitivo de los elementos de los crímenes adoptado en 2000. Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional (PCNICC): *Proyecto del texto definitivo de los Elementos de los Crímenes* (Nueva York, Naciones Unidas, 2000), documento PCNICC/2000/1/Add.2. Se especificó que entre estos delitos se podía incluir en algunas circunstancias la exacción de trabajos forzados.

⁷ Este Protocolo, acompañado del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. La Convención y ambos Protocolos fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000 y se abrieron a la firma un mes después (aunque aún no han entrado en vigor).

⁸ OIT: documento GB.279/6/1, 279.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2000), y *Actas Provisionales* de la Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión (Ginebra, junio de 2000) núms. 4, 6-4 y 8, y los documentos a que se hace referencia.

grantes y a los trabajadores de las nuevas zonas de desarrollo situadas entre regiones colonizadas y otras que no han sido todavía explotadas, así como de las unidades familiares urbanas, y que algunas veces suponen prácticas de servidumbre a lo largo de un período relativamente breve más que durante toda la vida. En el fondo, se trata de un abuso de control sobre la mano de obra.

14. Paradójicamente, sigue habiendo cierta incertidumbre entre los mandantes de la OIT en cuanto a si ciertas prácticas *son* o no son trabajo forzoso⁹. Por lo tanto, en este informe se empieza examinando los componentes básicos de una definición del trabajo forzoso. En las investigaciones posteriores será preciso examinar los factores sociológicos, culturales y económicos, con inclusión de los problemas de género, que alimentan o desmantelan las prácticas de trabajo forzoso.

15. La erradicación efectiva del trabajo forzoso en todo el mundo excede claramente de la competencia exclusiva de la OIT. Se trata de una responsabilidad común que exige una acción concertada de la comunidad internacional, en especial del sistema de las Naciones Unidas y de todos sus miembros. La OIT puede y debería ponerse a la cabeza en lo que se refiere a ciertos aspectos del problema, como lo ha hecho efectivamente en el pasado. Ahora bien, tanto para la presentación de la imagen global y dinámica del trabajo forzoso como para la elaboración de futuros programas de acción con miras a su erradicación, es importante observar la manera en que otros organismos internacionales se han ocupado de estos problemas dentro de sus respectivas esferas de competencia.

Una responsabilidad común

16. Es preciso mencionar desde el principio algunas dificultades en cuanto a la recopilación de datos y a las estadísticas. ¿Cómo se ven afectadas actualmente muchas personas por el trabajo forzoso? ¿Dónde se encuentran esas personas? ¿Quiénes son las principales víctimas? ¿Cómo opera exactamente el trabajo forzoso en las diferentes situaciones en que se ven afectados hombres, mujeres, niños, niñas, jóvenes, trabajadores migrantes o grupos diversos y raciales? ¿Cuál es el perfil de quienes se benefician directamente de someter a otros a prácticas de servidumbre humana? Si bien estas cuestiones se ponen de relieve en este informe, no resulta posible en esta fase evaluar con precisión el número de personas afectadas a escala mundial, o bien tener en cuenta de manera detallada las diversas experiencias de las diferentes categorías, como base para una acción con fines precisos. ¿Cuál es la causa de esta situación? El trabajo forzoso se exige cada vez más en la economía clandestina y sumergida. Estas son las esferas que suelen escapar del control de las estadísticas nacionales. Además, la insuficiente calidad de las estadísticas disponibles no permite una comprensión adecuada del trabajo forzoso. Si bien en el último Informe sobre Desarrollo Humano efectuado por el PNUD se definen siete tipos de libertad como atributos del desarrollo humano, los indicadores estadísticos utilizados no dan una idea auténtica de las formas de trabajo forzoso u obligatorio¹⁰. Las for-

Fuertes deficiencias de datos

⁹ Este punto se puso de manifiesto en el primer examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración, en el que los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT percibieron la confusión de algunos países con respecto a la definición del trabajo forzoso u obligatorio, y señalaron que era necesario precisar el concepto para que resultase más inteligible. Véase el *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (a la que se alude en adelante como examen de la OIT sobre las memorias anuales en virtud de la Declaración), Parte I: «Introducción de los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales», documento GB.277/3/1 (marzo de 2000) (especialmente los párrafos 91 y 92). Las introducciones y las compilaciones anuales figuran en www.ilo.org/public/english/standards/decl.

¹⁰ PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano, *Derechos humanos y desarrollo humano* (Nueva York, 2000).

mas contemporáneas de trabajo forzoso requieren urgentemente nuevas investigaciones y una mayor atención con el fin de preparar el terreno para indicadores y evaluaciones más precisos y con perspectiva de género como base para la determinación de las políticas y la adopción de medidas en el futuro¹¹.

***Vías para seguir
avanzando en el futuro***

17. En los futuros informes globales sobre el trabajo forzoso, se podría investigar más detenidamente su relación con el crecimiento, la pobreza y la desigualdad. En el fondo, el trabajo forzoso pone en entredicho el valor del trabajo, socava la formación de capital humano y contribuye al ciclo de pobreza. Ahora bien, su persistencia en algunas circunstancias exige un análisis más minucioso de cómo el trabajo forzoso pone realmente en funcionamiento su espiral descendente y con qué repercusiones sobre las personas y las comunidades. El menoscabo de la calidad del empleo y el aumento de la economía indocumentada e informal tiene por fuerza que facilitar el ejercicio de tales prácticas. También es preciso examinar de manera más detenida las posibles sinergias negativas entre el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la discriminación y la ausencia de libertad sindical. Es de esperar que este informe inicial aliente esa labor en el futuro.

***Un problema grave
exige una actuación
seria***

18. Se disponga o no de una descripción estadística completa o de un análisis socioeconómico detallado, no cabe duda de que hay suficientes pruebas que demuestran la existencia de un problema grave. A lo largo de los años, la labor de la OIT ha permitido sacar claramente a la luz esta situación. Afortunadamente, algunos tipos tradicionales de trabajo forzoso han sido erradicados con éxito, por medio de reformas agrarias, laborales y de los derechos civiles, así como de otras reformas sociales y jurídicas. Los factores de este éxito merecen un examen más a fondo. Con arreglo al espíritu promocional del seguimiento de la Declaración de la OIT, en este informe se hace un llamamiento decidido en favor de que se proceda ahora a una intensificación de la acción internacional y nacional para ayudar a los países de todo el mundo a acabar de una vez para siempre con el azote del trabajo forzoso.

¹¹ Dentro de la OIT se pueden efectuar progresos por medio de la labor que están llevando a cabo el Instituto Internacional de Estudios Laborales, el Grupo Consultivo sobre Estadísticas y el Programa InFocus sobre Seguridad Social y Económica.



Parte I. Trabajo forzoso u obligatorio: visión dinámica de la situación mundial

1. El trabajo forzoso, una realidad en evolución

19. Al hablar de trabajo forzoso es necesario prestar mucha atención a la terminología que se utiliza, ya que es un tema cargado de emotividad. Los medios de comunicación se refieren con frecuencia a la «esclavitud contemporánea», término que se asocia generalmente a condiciones abusivas de trabajo o a sueldos excesivamente bajos¹. Los debates políticos sobre los aspectos económicos y extraeconómicos de las prácticas laborales coactivas se vienen sucediendo desde hace tiempo.

**Trabajo forzoso:
un término bien
definido**

20. *Trabajo forzoso* es un término jurídico, pero también un fenómeno económico. Respetar, promover y hacer realidad el principio de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio será imposible sin conocer el significado exacto de esta expresión. En su definición se contemplan excepciones, pero la idea básica es suficientemente clara, y se enunció en el primer convenio de la OIT sobre el tema², el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930

¹ Según la opinión expresada por un gobierno en su memoria anual con arreglo a la Declaración, «el trabajo puede ser forzoso no sólo debido a la fuerza física que requiera [...] también se considera como trabajo forzoso el que realiza una persona que, debido al hambre y la pobreza, se ve obligada a aceptar un empleo a cambio de una remuneración que está por debajo del salario mínimo legal». Memoria del Gobierno de la India, OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración*, parte II (Ginebra, 2000), documento GB.277/3/2 del Consejo de Administración, pág. 225.

² Durante los debates para la adopción de la Declaración, el Consejero Jurídico de la OIT afirmó que a los efectos de este principio, era perfectamente legítimo, al determinar lo que se entendía por el término, referirse a la definición contenida en el Convenio, el cual excluía de hecho algunas situaciones. OIT: *Actas Provisionales* núm. 20, párrafo 219; Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, 1998. Las situaciones excluidas en el Convenio núm. 29 son «a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar; b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo; c) cualquier trabajo o servicio 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 y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado; d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población; e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos» (artículo 2, 2)).

(núm. 29), en el párrafo 1 del artículo 2: «la expresión *trabajo forzoso u obligatorio* designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente». La «pena» que se menciona no tiene que ser necesariamente una sanción penal, sino que podría también ser la pérdida de derechos o privilegios.

El trabajo forzoso en un contexto que se transforma

21. No obstante, si bien la noción jurídica es siempre la misma, el *contexto* en el que tiene lugar el trabajo forzoso u obligatorio cambia con el tiempo. Aunque se ha simplificado en cierta medida, se ofrece a continuación una visión general de las principales preocupaciones de la comunidad internacional en lo que respecta al principio del trabajo forzoso durante diferentes períodos históricos; dicha visión ilustra de qué forma los nuevos problemas han permitido inventar nuevas soluciones.

Los primeros convenios sobre la esclavitud y el trabajo forzoso

22. A finales del siglo XIX, la esclavitud y la trata de esclavos estaban prohibidas en todo el mundo. La década de 1920 trajo consigo la adopción de la Convención sobre la Esclavitud de la Sociedad de Naciones en 1926, a la que siguió el Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29) de la OIT, en 1930. En aquel tiempo, el problema que más preocupaba era la imposición de trabajo forzoso u obligatorio a las poblaciones indígenas en el ámbito colonial. En muchas zonas del mundo, las administraciones coloniales utilizaban diversas formas de coacción para obtener mano de obra para el desarrollo de las comunicaciones y de la infraestructura económica general, para trabajar en las minas y en las plantaciones y para otras actividades³. Los debates se centraron en las salvaguardias que habrían de adoptarse y en las medidas necesarias para garantizar la abolición del trabajo forzoso tan pronto como fuera posible.

23. La Convención sobre la Esclavitud de la Sociedad de Naciones prohibía todos y cada uno de los actos implicados en la trata de esclavos, concretamente «todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle»⁴. Las partes contratantes se comprometían asimismo «a tomar las medidas pertinentes para evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud». La Sociedad de Naciones pidió a la OIT que emprendiera una serie de labores que, en 1930⁵, llevaron a la adopción del Convenio núm. 29, un instrumento cuya constante actualidad se ha vuelto a poner recientemente de manifiesto⁶. El Convenio exige la supresión, lo más pronto posible, del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

La segunda serie de convenios sobre la esclavitud y el trabajo forzoso

24. El segundo período importante de actividad normativa tuvo lugar durante el decenio de 1950, cuando la era colonial llegaba a su fin y comenzaba a crecer la inquietud a causa de la imposición de trabajo forzoso para fines políticos. Durante el período entre guerras y la Segunda Guerra Mundial, el mundo fue testigo de la imposición masiva de trabajo forzoso tanto fuera como dentro de las estructuras coloniales. Sin duda estos hechos no fueron ignorados al enunciar en la Declaración de Filadelfia (1944) la idea de que «todos los seres humanos [...] tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en

³ OIT: *El trabajo forzoso*, conclusiones generales sobre las memorias relativas a la aplicación de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que tratan del trabajo forzoso y de la imposición de trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 46.ª reunión, Ginebra, 1962.

⁴ En la Convención de 1926 se definía la esclavitud como «el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos».

⁵ Véase *El trabajo forzoso*, *op. cit.*, párrafo 19; y N. Valticos: *International Labour Law* (Kluwer (Deventer, Países Bajos), 1979).

⁶ *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, párrafos 84-85.

igualdad de oportunidades»⁷. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reafirmó el principio de que «nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre», así como el derecho de toda persona «a la libre elección de su trabajo»⁸.

25. En los años cincuenta hubo que hacer frente a nuevos problemas graves, muchos de ellos de carácter político o ideológico, a causa de la imposición de trabajo forzoso a millones de personas confinadas en campos de trabajo por motivos políticos. Además, las reformas de redistribución agraria y de arrendamiento de la tierra que se emprendieron en muchos países de Asia y de América Latina se aprovecharon para dar un nuevo impulso a los esfuerzos para erradicar los sistemas laborales de servidumbre, vestigios del «feudalismo agrario» que tan extendido estaba en los países en vías de desarrollo de aquella época. Este fue el contexto en el que las Naciones Unidas adoptaron en 1956 su Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, en la que exhortaban a los Estados parte a abolir prácticas como la servidumbre por deudas⁹ y la servidumbre de la gleba¹⁰. Un año después, la OIT aprobaba su Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), cuyos miembros signatarios se obligan a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o de educación políticas, como medida de disciplina en el trabajo, como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa, como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico o como castigo por haber participado en huelgas¹¹.

26. En los decenios de 1950, 1960 y 1970 surgieron nuevos problemas en relación con la libertad de empleo o el trabajo forzoso. Durante el período de la guerra fría, fueron motivo de constante preocupación las leyes de vagos y maleantes que exigían trabajo obligatorio en los países del bloque comunista y en algunos estados recién independizados de la región africana.

27. Fue también un período muy importante de reformas sociales en los países en desarrollo, concretamente en el ámbito de la propiedad y el arrendamiento de tierras, acompañadas frecuentemente de la ampliación de los derechos laborales y de algunas prestaciones sociales. Las reformas de la propiedad y el arrendamiento de la tierra, emprendidas con frecuencia para dividir los grandes latifundios feudales y transferir derechos de propiedad a los antiguos arrendatarios o trabajadores agrícolas, fueron muy importantes para erradicar la práctica del trabajo obligatorio, muy extendida hasta el momento en los estados agrícolas tradicionales de América Latina. Reformas similares se llevaron a cabo en Asia, pero en la práctica fueron menos eficaces en lo que respecta a la erradicación de la servidumbre por deudas y de los sistemas laborales de servidumbre en algunas regiones de este continente. Los objetivos eran en todas partes erradicar el trabajo servil y no remunerado, al que se oponían los

Nuevos problemas que resolver

⁷ Párrafo II, a). La Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944, se ha integrado en la Constitución de la OIT.

⁸ Artículos 4 y 23, 1).

⁹ En dicha Convención se define la servidumbre por deudas como «el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios» (artículo 1, a)).

¹⁰ En la misma Convención se define la servidumbre de la gleba como «la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición» (artículo 1, b)).

¹¹ En el anexo 4 se presenta más información sobre los Convenios núms. 29 y 105.

reformadores tanto por razones humanitarias como económicas, e implantar sistemas laborales salariales y libres en aras de un mayor grado de igualdad social y de productividad al mismo tiempo.

28. Un ejemplo claro del espíritu de la época es el hecho de que se declarara como objetivo de mayor importancia la formulación de «una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido»¹². El principio de la prohibición del trabajo forzoso quedó también consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Entonces surgió el tema de los grados adecuados de obligatoriedad que podrían establecerse en programas de empleo y de capacitación tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.

Una mayor conciencia de los problemas de género y del trabajo infantil

29. En los años ochenta y noventa aumentó el grado de conciencia acerca de los problemas de género. Se arrojó mucha más luz sobre los modos específicos en que las mujeres podían verse sometidas al trabajo forzoso en contextos que iban del empleo como personal doméstico al tráfico para la explotación sexual. Los análisis de las cuestiones de género llevaron también a explorar las situaciones en las que era más frecuente la imposición de trabajo forzoso a los hombres, como ocurría en ciertos tipos de trabajo dentro y fuera de las prisiones.

30. El movimiento mundial contra la explotación de los niños en el trabajo ya ha dado a conocer la existencia de prácticas de trabajo forzoso que han horrorizado a la humanidad, en situaciones que van desde el servicio doméstico en ciudades del mundo desarrollado y en desarrollo hasta la servidumbre en hornos de ladrillos. El hecho de que el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) prohíba «todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados» no es puro formalismo¹³. Este instrumento contribuye a poner de manifiesto las nuevas formas en que se somete a los niños al trabajo forzoso, así como las formas tradicionales de explotación, como la costumbre de los esclavos *trokosi*, ahora ilegal¹⁴.

La perspectiva de las instituciones financieras internacionales

31. Los últimos años se han caracterizado también por el predominio de las recomendaciones formuladas por las instituciones de Bretton Woods con respecto a las reformas económicas y del mercado laboral, los ajustes estructurales, las estrategias para la reducción de la pobreza, la descentralización del gobierno y otras cuestiones asociadas. No se sabe a ciencia cierta si estas recomendaciones políticas han mejorado o empeorado la situación en lo que respecta a las distintas formas de trabajo forzoso, ya que no se ha hecho ningún estudio serio al respecto. Una cooperación más estrecha entre la OIT y las instituciones financieras internacionales permitiría examinar con mayor profundidad cómo la eliminación del trabajo forzoso contribuiría al desarrollo. Sin duda, las recientes observaciones del Banco Mundial sobre «el buen gobierno» y la impor-

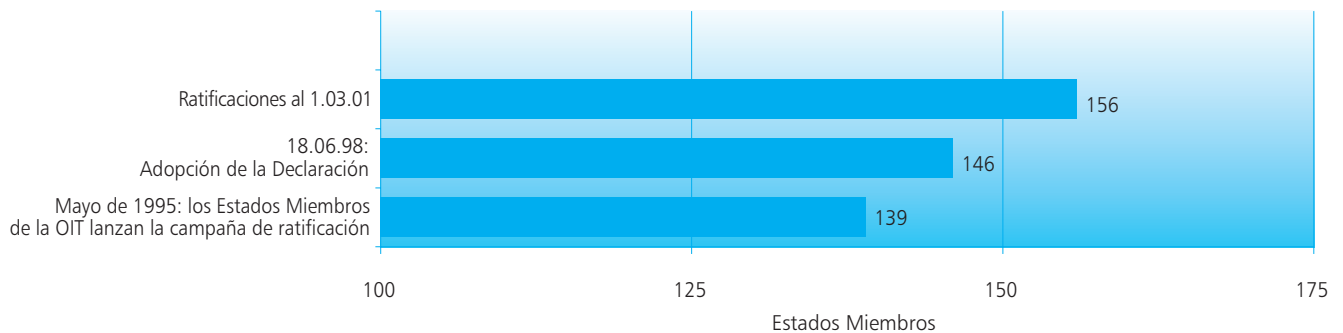
¹² Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). El período se caracterizó también por una intensa actividad normativa que permitiera la aplicación de políticas activas destinadas al establecimiento de mercados laborales, al desarrollo de los recursos humanos y a otros objetivos sociales más amplios; se promulgaron también instrumentos para promover los derechos de los arrendatarios y los aparceros, así como de las organizaciones de trabajadores agrícolas.

¹³ Artículo 3, a). Los principios y derechos que dimanen de este Convenio y del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), constituirán el tema del próximo Informe global, que se examinará en la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2002.

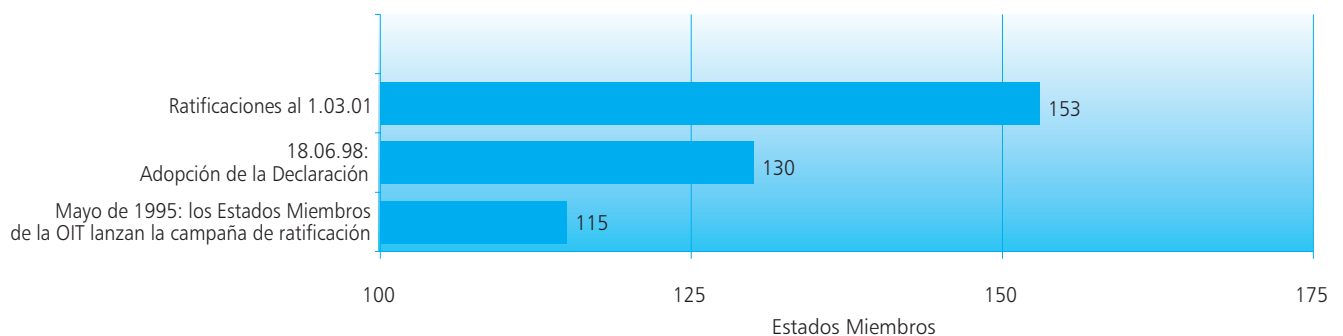
¹⁴ Ghana informó de que el Código Penal se había enmendado en 1998 con miras a prohibir esta práctica tradicional, que consiste en ofrecer niñas en propiedad a los sacerdotes animistas para que trabajen para ellos con el fin de expiar las faltas cometidas por un miembro de la familia. (Memoria gubernamental incluida en el *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración*, parte II, OIT (Ginebra, 2001) documento GB.280/3/2 del Consejo de Administración).

Gráfico 1.1. Avances en la ratificación

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)



Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)



tancia de las «voces de los pobres» abrirán nuevas vías para la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, condición previa para un desarrollo armonioso y sostenible. De hecho, ciertas instituciones del grupo del Banco Mundial han publicado directrices, con el asesoramiento de la OIT, con el fin de impedir que sus contratistas recurran a prácticas de trabajo forzoso¹⁵. El grupo del Banco Interamericano de Desarrollo también ha dado muestras recientemente de sus esfuerzos en favor de las normas de trabajo fundamentales, las cuales estipulan la prohibición del trabajo forzoso¹⁶.

32. La prohibición de la esclavitud y de las formas análogas a la esclavitud, norma imperativa del derecho internacional, constituye un principio reconocido por toda la comunidad mundial. A juzgar por las ratificaciones de los instrumentos pertinentes de la OIT, el principio de la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, enunciado en los Convenios núms. 29 y 105, ha suscitado un alto grado de aceptación internacional. Entre los convenios fundamentales, estos dos son los que han obtenido un mayor número de ratificaciones (gráfico 1.1)¹⁷. No cabe duda de que este consenso va a conducir a una

**Consenso general
en cuanto al principio
básico**

¹⁵ La Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones han adoptado estas medidas. Véase, por ejemplo, la Declaración de Política de la CFI de marzo de 1998, en www.ifc.org/enviro/enviro/chidlabor/child.htm (12 de enero de 2001).

¹⁶ La Corporación Interamericana de Inversiones y el Departamento del Sector Privado del Banco Interamericano de Desarrollo adoptaron políticas con estos fines en 1999.

¹⁷ De los 175 Estados Miembros de la OIT, sólo 10 (Armenia, China, República de Corea, Guinea Ecuatorial, Kazajstán, Kiribati, Mongolia, Nepal, Santo Tomé y Príncipe y Viet Nam) no habían ratificado al 1.º de marzo de 2001 ni el Convenio núm. 29 (155 ratificaciones hasta la fecha) ni el Convenio núm. 105 (152 ratificaciones hasta la fecha). Véase el anexo 3 para obtener más detalles.

renovada y resuelta decisión de poner fin a esta práctica, tanto en sus formas tradicionales como en las nuevas.

33. La Declaración de la OIT trata de principios y derechos, y no de las disposiciones específicas de los convenios. En lo que respecta al trabajo forzoso u obligatorio, hay cierto número de instrumentos de la OIT que pueden orientar a la hora de establecer políticas para la creación de las condiciones que favorezcan su eliminación en todas sus formas. Estas condiciones van desde la promoción del empleo libremente elegido al fomento de buenas prácticas de contratación (véase el anexo 4).

Actores estatales y no estatales

34. Siendo la coacción uno de los problemas básicos del trabajo forzoso, el principio de su eliminación se aplica independientemente de que sus autores actúen oficialmente, como agentes del Estado, o a título individual. Los dos convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso se aprobaron en un contexto mundial en el que se consideraba al Estado como el principal implicado en la imposición del trabajo forzoso, aunque no se excluían situaciones en las que los agentes fuesen no estatales¹⁸. En la actual atmósfera de preocupación internacional por ciertos aspectos del trabajo forzoso, no suelen ser los estados o sus instituciones quienes recurren a prácticas coactivas de trabajo, sino más bien individuos o empresas que actúan en la impunidad, sin que el Estado o sus encargados de imponer la ley hagan nada por remediarlo. El Estado es siempre responsable de todo trabajo forzoso que no se haya impedido o castigado, tanto si lo impone directamente como si consiente en que lo hagan individuos que se encuentran bajo su jurisdicción. Las actuales líneas del derecho internacional promueven en mayor medida este tipo de acciones judiciales. Acogiéndose a las leyes nacionales, los fiscales y los tribunales han sido eficaces en la tarea de castigar a los responsables de la imposición de trabajo forzoso y de indemnizar a sus víctimas (véase el recuadro 1.1).

35. Hay otra tendencia importante en la actualidad que no es tan alentadora: el enorme incremento del tráfico de personas a través de fronteras y continentes, a las cuales se fuerza luego a trabajar en condiciones de explotación en fábricas, en el servicio doméstico o incluso en la prostitución¹⁹. Se trata con frecuencia de una forma contemporánea de servidumbre por deudas según la cual las personas afectadas — y algunas veces sus familias — deben pagar cantidades que se les han adelantado en concepto de gastos por su transporte e inmigración ilegal. Aunque la preocupación internacional por el tráfico de personas no es nueva, la magnitud del problema sí lo es.

La población rural y los trabajadores domésticos, grupos de alto riesgo

36. Formas similares de coacción se han utilizado en otros tipos de actividad, con frecuencia en el sector rural. Tras el adelanto de dinero, puede haber varios tipos de restricción de la libertad del trabajador para dejar el empleo, o incluso para dejar el lugar de trabajo. Dichas prácticas coactivas no son nuevas en absoluto. Los adelantos proporcionados por los agentes de contratación a los trabajadores rurales pobres con el fin de conseguir una mano de obra barata para la cosecha o para trabajar en hogares urbanos han sido característicos durante largo tiempo de los sistemas agrarios de algunos países en vías de desarrollo. La práctica de confiscar a los trabajadores domésticos sus documentos de identi-

¹⁸ El Convenio núm. 29 dispone que las autoridades competentes no deberán imponer o dejar que se imponga el trabajo forzoso u obligatorio en provecho de particulares, de compañías o de personas jurídicas de carácter privado. Establece asimismo que el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio deberá ser objeto de sanciones penales y que todo Miembro tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente.

¹⁹ El hecho de que se reconozca que puede obligarse a las personas a ejercer la prostitución como actividad económica no significa en absoluto que la OIT reconozca dicha actividad como tal.

Recuadro 1.1

Los tribunales nacionales, defensores de las víctimas del trabajo forzoso: algunos de los millones de ejemplos existentes

En un fallo contra los administradores de una empresa de tratamiento de pescado, el Tribunal Supremo de la India en Bombay consideró que éstos habían sometido a una trabajadora a trabajo servil por haberla confinado en las instalaciones de la fábrica e incluso haberla forzado a volver a las mismas cuando trató de escapar. Se trataba de una mujer que había emigrado a una gran ciudad desde una zona rural. Su experiencia condujo a una investigación de las condiciones imperantes en dicho lugar de trabajo, durante la cual se descubrieron otros casos de trabajo forzoso. La trabajadora obtuvo una indemnización y el Tribunal ordenó que continuara controlándose la situación y el libre acceso al lugar de trabajo de una organización de trabajadores.

En los Estados Unidos, un tribunal federal condenó a los traficantes por trata de personas extranjeras y por

haber sometido a unas 70 trabajadoras (que habían sido traídas de Tailandia) a servidumbre involuntaria. Las mujeres, que procedían de medios muy pobres y tenían un bajo nivel cultural, habían sido encarceladas en una fábrica de ropa clandestina rodeada de altos muros coronados por alambre espinoso y vigilada por centinelas haciendo ronda. El fruto de su trabajo se destinaba al pago de supuestas deudas. Los autores del delito fueron condenados a penas de cárcel de hasta siete años, y el tribunal concedió a las víctimas una indemnización de 4,5 millones de dólares de Estados Unidos.

Si bien es alentador saber que las víctimas de trabajo forzoso pueden obtener reparación en los tribunales, lograrlo requiere mucho tiempo y mucha perseverancia. Sería infinitamente mejor que desde el principio se traten de impedir los casos de trabajo forzoso.

dad para impedir que escapen al duro y excesivo trabajo que se les impone ha sido condenada desde hace mucho tiempo como práctica laboral abusiva.

37. Es preocupante que tales prácticas sobrevivan en una economía salarial moderna y que, en ciertos casos, incluso vayan en aumento. Cuando se abren a la explotación agrícola, forestal o minera zonas aisladas de un país, se lleva a ellas a trabajadores procedentes de regiones más pobres, a menudo con el señuelo de un adelanto en metálico. Ello puede degenerar en servidumbre por deudas. Algunos gobiernos han tenido que realizar programas especiales para rescatar y liberar a las víctimas en estas zonas rurales aisladas. Sin embargo, a pesar de la existencia de leyes nacionales que castigan a los criminales, en pocas ocasiones se ha conseguido condenarlos.

38. Las formas de trabajo forzoso descritas más arriba podrían deberse a distintos fallos de los mercados laborales y financieros y a problemas de información. La incapacidad del Estado para hacer cumplir su propia legislación puede subsanarse en parte intensificando la inspección laboral. Pero cuando el trabajo forzoso se impone ilícita y violentamente ejerciendo distintas formas de actividad criminal, es evidente que la respuesta adecuada excede la capacidad de las autoridades del trabajo. La segunda Conferencia internacional sobre la trata de mujeres y la inmigración ilegal convocada por la Interpol en noviembre de 2000 exhortaba a tomar una serie de medidas transfronterizas para aumentar la eficacia de las persecuciones de los criminales implicados. También planteaba una pregunta perturbadora: ¿por qué se imponen penas más duras al tráfico de drogas que al tráfico de seres humanos? Sobre todo cuando las víctimas de dicho tráfico son tratadas como criminales, lo que hace prácticamente imposible que presenten denuncias.

39. Otras formas contemporáneas de trabajo forzoso pueden implicar una responsabilidad del Estado más directa que la que se deriva de la obligación de hacer cumplir la ley. La imposición de trabajo forzoso para castigar a los disidentes políticos y a las personas que ejercen el derecho de libertad de asociación es todavía una práctica actual. En regímenes no democráticos puede recurrirse

¿Por qué se castiga con más severidad el tráfico de drogas que el tráfico de seres humanos?

al trabajo forzoso para el desarrollo de la infraestructura. Un Estado como el de **Iraq** puede imponer limitaciones para dejar el empleo a personas de determinadas categorías profesionales. Los estudiantes que no pueden costearse la formación profesional que desean pueden recurrir a futuros empleadores para que se la financien, tras lo cual se ven obligados a trabajar para ellos con el fin de saldar la deuda²⁰. Y por último, tanto en prisiones públicas como en las gestionadas por empresas privadas se dan circunstancias en las que se exige a personas condenadas por el Estado que realicen trabajos para empresas privadas o individuos, un problema cuyas implicaciones en el mercado de trabajo plantean muchas dudas. Estos casos forman parte todos ellos del panorama mundial en evolución en lo que respecta al trabajo forzoso.

Concentración en los aspectos estructurales

40. Dado el carácter promotor de la Declaración, el presente informe se centra principalmente en los aspectos estructurales que pueden ser abordados mediante programas futuros de asistencia técnica. Teniendo esto presente, se ha utilizado aquí un criterio temático para establecer la tipología del trabajo forzoso, en vez de basarse en la gravedad de sus manifestaciones, que varía según las regiones. Existe en todo el mundo la necesidad de disponer de datos más completos que tengan en cuenta factores de género, étnicos y raciales, así como de un análisis más profundo de las diferentes formas de trabajo forzoso que van apareciendo y del modo en que afectan al desarrollo. En el informe se destacan medidas eficaces tomadas por algunos países y organizaciones intergubernamentales para identificar y atajar los problemas que dan lugar al trabajo forzoso. Estas a su vez constituyen la base para identificar los posibles elementos de un programa de acción destinado a erradicar el trabajo forzoso en todo el mundo.

²⁰ B.C. Amoussou, *Etude nationale pour l'identification des obstacles de la mise en œuvre effective des principes et droits fondamentaux au travail au Bénin* (Cotonou, 2000), pág. 32.

2. Esclavitud y secuestros, un problema persistente

41. El secuestro físico de personas a fin de someterlas a trabajos forzosos no es, ciertamente, tan frecuente en el mundo moderno como lo era antes de que se aboliera la esclavitud. No obstante, se han detectado casos contemporáneos (aunque son relativamente excepcionales) que inciden de manera especial en África. A continuación se destacan tres ejemplos — **Liberia, Mauritania y Sudán** —, aunque también se han producido secuestros en otras sociedades asoladas por conflictos. Los secuestros pueden tener lugar en un contexto de rivalidades tradicionales, como en Mauritania, o en graves conflictos armados, como en Liberia, Sudán y otros países. La liberación y reinserción de los antiguos esclavos constituye, pues, un elemento clave de la reconciliación nacional. La interrupción del ciclo del trabajo forzoso en una situación conflictiva también puede influir en su curso, ya que el fruto de ese trabajo tal vez esté favoreciendo la continuidad de los enfrentamientos. ¿Cabe pensar, por ejemplo, que las medidas internacionales encaminadas a poner fin al comercio de diamantes obtenidos por mineros obligados a trabajar por las partes en conflicto en **Sierra Leona** contribuirá a que se logre una paz duradera y la rápida liberación de los esclavos?

El problema de los secuestros

42. En **Mauritania**, tradicionalmente, los miembros de tribus árabes o bereberes capturaban esclavos negros en el sur y los llevaban al norte para que realizaran trabajos agrícolas y domésticos penosos. Aunque algunos fueron liberados durante el período colonial y otros escaparon o compraron su libertad, se calcula que cientos de miles de mauritanos seguían esclavizados cuando se alcanzó la independencia en 1961. La nueva Constitución abolió entonces la esclavitud, al igual que una declaración de julio de 1980. Sin embargo, no hay un organismo específico del Gobierno designado para coordinar la lucha contra la esclavitud ni un control adecuado de la situación de los esclavos liberados; de ahí que, en 1997 se indicara todavía la persistencia de la esclavitud y otras prácticas análogas²¹.

El marco jurídico necesita apoyo

²¹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (en adelante, *Informe de la Comisión de Expertos*), Informe III (Parte IA), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000, págs. 114 y 115. Una comunicación de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) menciona la persistencia de prácticas equivalentes a la esclavitud, pese a la declaración de 1980 que había proclamado su abolición.

Reaparición en épocas de conflicto armado

43. El Gobierno se ha referido a una política encaminada a la integración social de los descendientes de antiguos esclavos, así como a medidas para luchar contra el analfabetismo y para fomentar la escolarización, el acceso a la propiedad inmueble y la integración en la jerarquía política y administrativa del Estado²². En fecha reciente, en el marco de un proyecto de Declaración de cooperación técnica de la OIT financiado por **Francia**, se llevó a cabo una valoración jurídica y económica de la situación del país de acuerdo con las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo para dar al Gobierno y a los interlocutores sociales una idea clara de la situación y de las medidas que deben adoptarse.

44. Se dan algunos paralelismos históricos entre el **Sudán** y **Mauritania**, en el sentido de que las formas tradicionales de esclavitud pueden atribuirse a viejas tensiones entre los habitantes del norte y del sur del país. Un Relator Especial de las Naciones Unidas habló de una «tradición antiquísima de rivalidades y enfrentamientos» entre los diferentes grupos étnicos; en las contiendas, «ambos bandos solían capturar prisioneros a quienes esclavizaban si no pagaban un rescate o hasta que lo pagaran»²³. Un importante motivo de preocupación es que esas prácticas se han reavivado desde el comienzo del conflicto civil que vive el Sudán en la actualidad.

45. El UNICEF calculó en mayo de 2000 que entre 5.000 y 10.000 personas habían sido secuestradas en el Sudán desde el comienzo del conflicto en 1993. En los dos últimos años, tanto la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) dieron la alarma sobre los repetidos informes de secuestros y esclavitud²⁴.

46. El Gobierno del Sudán, a raíz de las críticas que le acusaban de haber permitido a miembros de una tribu árabe secuestrar y esclavizar civiles en la región del sur devastada por la guerra, creó un Comité para la erradicación del secuestro de mujeres y niños (CEAWC) en mayo de 1999 (véase el recuadro 2.1). Los Ministerios de Asuntos Exteriores del Canadá y del Sudán también llevaron a cabo una misión en enero de 2000 para evaluar la seguridad humana en ese país africano. En su informe se identificaron autores oficiales y no oficiales de secuestros²⁵. La OIT ha tenido indicios de que el Gobierno desearía proseguir resolviendo los problemas persistentes.

Recomendaciones para la reconciliación en Liberia

47. En octubre de 1998, la CIOSL dio a conocer un informe elaborado por dos organizaciones nacionales, Focus y la Comisión Justicia y Paz (JPC), relativo al trabajo forzoso infantil en la región sudoriental de **Liberia**. En él se llegaba a la conclusión de que el trabajo forzoso era «un efecto secundario de las graves violaciones que caracterizaron la guerra civil», con excombatientes y comandantes de antiguas facciones beligerantes que decidieron aprovecharse de la difícil situación económica que imperaba en la región. Al parecer, los niños abandonados eran tomados como rehenes por los adultos y utilizados como trabajadores forzados y en cautividad.

48. En mayo de 1998, el Gobierno envió una comisión especial para que investigase las acusaciones. Aunque no encontró ni determinó ninguna prueba material concluyente que confirmase la existencia de trabajo forzoso en la región, la comisión recomendó que se estableciera una comisión nacional para

²² Informe de la Comisión de Expertos, 1994, págs. 124 y 125.

²³ Naciones Unidas: *Situación de los derechos humanos en el Sudán* (Nueva York, E/CN.4/1999/38/Add.1, 17 de mayo de 1999), párrafo 62.

²⁴ Informe de la Comisión de Expertos, 88.^a y 89.^a reuniones, Ginebra, 2000 y 2001.

²⁵ *Ibíd.*, 89.^a reunión, 2001.

Recuadro 2.1 Medidas contra los secuestros en el Sudán

El objetivo del Comité para la erradicación del secuestro de mujeres y niños es poner fin a los secuestros y abordar las principales causas del problema. Entre las medidas que se han adoptado, cabe citar la compilación de un detallado registro de casos, a fin de identificar, localizar y devolver al seno de sus familias a un determinado número de mujeres y niños en un breve plazo de tiempo. El CEAWC está facultado para detener a presuntos delincuentes y llevarlos ante los tribunales, así como emprender investigaciones y búsquedas. Sin embargo, el CEAWC se ha inclinado por un proceso participativo que incluya a represen-

tantes de las comunidades que han efectuado los secuestros. Para facilitar su tarea, el CEAWC ha nombrado oficiales de enlace a funcionarios de alta categoría del ejército y la policía, oficinas de seguridad y enjuiciamiento, así como autoridades locales. En su informe correspondiente al período que va de mayo de 1999 a junio de 2000, el Comité señaló que había reunido datos sobre 1.230 casos de secuestro de mujeres y niños, de los cuales 353 pudieron volver a reunirse con sus familias²⁶. Otras 500 personas han sido puestas en libertad y trasladadas a centros de tránsito, aunque hay quienes cuestionan estas cifras.

localizar y reunir a las mujeres y niños desplazados que fueron capturados durante la guerra y que se investigaran más a fondo las acusaciones de situaciones de trabajo forzoso y toma de rehenes en determinadas regiones. Además, para reforzar los programas de reconciliación y reunificación nacional, se debería instruir a las autoridades locales para que alienten a los ciudadanos a informar sobre cualquier acto en el que se alegue la existencia de trabajo forzoso²⁷. En un informe reciente, el Gobierno señaló que se habían aplicado las recomendaciones y que esperaba que el proyecto de legislación que tipifica el trabajo forzoso como delito fuese aprobado en breve. Habida cuenta de que la región está ahora comunicada por carretera con otras partes del país, informó de que las actividades comerciales y la agricultura estaban prosperando²⁸. De hecho, la aparición de ese tipo de alternativas puede reducir el riesgo de que la población vuelva a verse atrapada en situaciones de trabajo forzoso.

49. La coincidencia de las formas tradicionales de esclavitud con las divisiones étnicas pone de manifiesto la relación entre la erradicación del trabajo forzoso y la de la discriminación en las sociedades. Además de los ejemplos citados, se ha señalado la existencia de formas tradicionales de esclavitud que entrañan trabajos forzados entre los pigmeos y los bantúes en el **Congo**²⁹. La erradicación del trabajo forzoso y la solución de los conflictos deben correr parejas, pues la mejor comprensión de una de ellas puede facilitar la consecución de la otra.

**Conflicto, origen étnico
y trabajo forzoso**

²⁶ *Human rights of women and children in the Sudan* (CEAWC, Jartum, 2000).

²⁷ *Informe de la Comisión de Expertos*, 2000, págs. 110-112.

²⁸ Informe del Gobierno de Liberia del *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT*, parte II, 2001.

²⁹ *Informe de la Comisión de Expertos*, 2001.

3. Participación obligatoria en obras públicas

Prácticas comunitarias tradicionales

50. En algunas sociedades, se ha exigido a los individuos aptos al efecto que participasen en ciertos aspectos relacionados con el desarrollo comunitario o incluso nacional. En cualquier discusión sobre el trabajo forzoso y el desarrollo debe abordarse la función de los sistemas de autoridad tradicionales. En muchas comunidades hay una larga tradición en trabajos voluntarios en colaboración, en particular acuerdos recíprocos en virtud de los cuales las familias se ayudan entre sí en tareas agrícolas y de otra índole. La importancia contemporánea de ese tipo de situaciones se pone especialmente de manifiesto en África y Asia, aunque puede existir en otras partes. Sin embargo, denominar esas prácticas «servicios comunitarios de poca importancia» u «obligaciones cívicas corrientes» no debe enmascarar situaciones de trabajo forzoso.

Trabajo forzoso y desarrollo económico en Asia

51. En algunas zonas de Asia se ha impuesto la participación obligatoria en obras públicas. En ocasiones, se ha aducido que existe una aceptación cultural de esa práctica como contribución a un desarrollo económico rápido. Ese argumento fue esgrimido por el Gobierno de **Myanmar**, por ejemplo, en el contexto de las conclusiones alcanzadas por la Comisión de Encuesta de la OIT respecto del recurso generalizado y sistemático al trabajo forzoso en ese país.

52. En su memoria anual inicial con arreglo al seguimiento de la Declaración, el Gobierno de **Viet Nam** observó que «existen algunas diferencias de perspectiva entre el Gobierno y la OIT por lo que se refiere a la definición de los conceptos de trabajo forzoso, por una parte, y la contribución de los ciudadanos vietnamitas a las obras públicas, por la otra». De conformidad con la legislación aprobada en enero de 2000, se ha exigido a todos los hombres adultos menores de 45 años y a todas las mujeres adultas menores de 35 diez días de servicios comunitarios al año. A raíz de las críticas levantadas por el uso en la construcción de carreteras de personas reclutadas para servicios comunitarios, Viet Nam elaboró nuevas disposiciones reglamentarias en octubre de 2000 para establecer el pago de salarios mínimos y contribuciones a la seguridad social para todos los que participan en la construcción de carreteras dentro del programa de servicios comunitarios; sin embargo, esto no altera el problema subyacente de la naturaleza obligatoria del trabajo.

53. En **Camboya**, se ha informado recientemente de avances en este mismo sentido. Una medida adoptada en febrero de 1994 había estipulado hasta 15 días al año de trabajo obligatorio en obras de riego. En julio de 2000, dicha

medida fue revocada por disposiciones que propugnaban un día al año de trabajos manuales en obras hidrológicas para todos los ciudadanos adultos, pero de manera voluntaria. Poco a poco está aumentando el convencimiento de que el desarrollo económico se ve más perjudicado que beneficiado por el hecho de obligar a las personas a trabajar bajo la amenaza de una multa.

54. En algunos países africanos, la legislación nacional o las ordenanzas municipales siguen previendo algún tipo de cultivo obligatorio u otras formas de trabajos y servicios obligatorios. Este es el caso, por ejemplo, de la **República Centroafricana**³⁰, **Kenya**³¹, **Sierra Leona**³², así como de la **República Unida de Tanzania**, en la que la Constitución de 1985, aunque prohíbe el trabajo forzoso, también establece una obligación general de trabajar. El Gobierno tanzano ha comenzado a abordar algunas de las preocupaciones expresadas y ha propuesto reformas legislativas. En **Swazilandia**, la orden sobre la administración swazi de 1998 prevé el cultivo obligatorio, las labores de contención de la erosión y los trabajos en la carretera, así como multas severas por incumplimiento. Se ha pedido al Gobierno que adopte medidas para adaptar la orden al Convenio núm. 29, que ha ratificado.

Cultivo obligatorio en Africa

³⁰ Si bien la legislación de hace cuarenta años (ley núm. 60/109 de 26 de junio de 1960) estipula que debe fijarse una superficie mínima de cultivo en todas las comunidades rurales, el Gobierno ha indicado que el cultivo obligatorio ya no existe en la práctica.

³¹ De conformidad con la ley sobre la autoridad del jefe, se puede exigir a los hombres aptos de entre 18 y 45 años que realicen trabajos o servicios relacionados con la conservación de los recursos naturales durante un máximo de 60 días cualquier año. En ese país, el Gobierno ha señalado su intención de revocar la legislación.

³² El cultivo obligatorio puede imponerse en virtud de la ley de consejos de jefes, aunque el Gobierno ha afirmado que esa ley no se aplica en la práctica.

4. Trabajo forzoso en la agricultura y en áreas rurales remotas: prácticas de contratación coercitivas

Reaparición de la servidumbre por deudas

55. Los sistemas de peonaje y la condición de siervo han sido en su mayoría erradicados con éxito en las últimas décadas. Sin embargo, se han detectado otras formas de coacción e imposición. Los trabajadores rurales todavía pueden endeudarse con los anticipos de los agentes de reclutamiento y transporte, que suelen ser subcontratistas independientes que proporcionan mano de obra a terratenientes o a otras formas de empresa rural. En zonas apartadas, los trabajadores no pueden sino contraer nuevas deudas para obtener comida y otros artículos de primera necesidad que les proporciona el terrateniente o el subcontratista, o aceptar bienes en vez de sueldos (el denominado «sistema de trueque»). La retención física y la fuerza se emplean a menudo contra los trabajadores rurales atrapados en esas situaciones de servidumbre por deudas. A veces se acumulan las deudas de dotes, bodas y funerales, y otras ceremonias tienen que pagarse con la futura cosecha³³.

El aislamiento invita a los abusos

56. Existen graves problemas en zonas apartadas; por ejemplo, los bosques tropicales se han abierto a la explotación agrícola, minera y forestal. Las personas susceptibles de sufrir abusos normalmente son pueblos indígenas y tribales. Una característica común suele ser que esos trabajadores van a parar a zonas muy alejadas de sus hogares (generalmente, territorios tropicales, inhóspitos y de difícil acceso. Ese aislamiento aumenta su vulnerabilidad respecto de los abusos y reduce la posibilidad de obtener una compensación efectiva a través de las instituciones del sector formal encargadas de hacer cumplir la ley, la representación sindical o las redes comunitarias. Por consiguiente, los problemas de coacciones suelen estar asociados a la migración laboral de temporada, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. La migración puede dirigirse a trabajos relacionados con la agricultura, la silvicultura, el procesamiento de alimentos o de materiales, o los trabajos domésticos, pero en todos los casos se corre el riesgo de desembocar en la servidumbre por deudas.

³³ B.C. Amoussou, *op. cit.*

57. Se ha informado con bastante frecuencia de casos de trabajo forzoso en las plantaciones agrícolas de África Occidental, que afectaba en particular a los niños. En **Côte d'Ivoire**, por ejemplo, se sabe que hay niños a los que se obliga a trabajar en plantaciones. Esto afecta sobre todo a los que provienen de ciertos grupos étnicos de ese país, así como de **Malí** y **Burkina Faso**³⁴. Se ha calculado que entre 10.000 y 15.000 niños de Malí trabajan en plantaciones de **Côte d'Ivoire**³⁵, pero el problema está más generalizado en toda la región. **Benín** y **Togo** son países en los que también se han detectado casos. A veces, el deseo de una vida mejor para sus hijos lleva a los padres a confiar a sus hijas a otras familias en las que, en vez de ser enviadas a la escuela, realizan labores domésticas. Este sistema recibe distintos nombres, como *estavek* en **Haití** y *vidomégon* en **Benín**, por ejemplo. Puede suponer el tráfico de niños más allá de las fronteras con esos fines. También se han tenido noticias de abusos según las cuales, tras ingresar los niños en escuelas coránicas informales de África, los maestros, que se habían comprometido a impartir formación religiosa, les obligan a trabajar durante largas horas y a mendigar por las calles³⁶. Sin embargo, es América Latina la que proporciona la fuente de información más abundante sobre trabajo forzoso en entornos rurales.

Niños afectados

58. Aunque la servidumbre rural ha sido erradicada en su mayoría, se han seguido detectando bolsas de trabajo prácticamente no remunerado con la obligación de prestar servicios, por ejemplo, en algunas zonas de **Guatemala** y **México** y en la región amazónica del **Perú**. En México, el Instituto Nacional Indigenista (INI) ha señalado graves abusos, principalmente contra trabajadores indígenas, en el sector rural, en particular acusaciones presentadas en relación con una forma de reclutamiento coactivo denominada «enganche», según la cual se proporcionan medios de subsistencia a los trabajadores indígenas mediante una deuda que debe saldarse con la producción de bienes y la prestación de servicios³⁷.

Trabajo forzoso y pueblos indígenas de América Latina

59. En los países andinos, los pueblos indígenas también se han visto particularmente afectados por el trabajo forzoso en las zonas rurales. En Perú, por ejemplo, se ha detectado su existencia en algunas zonas de la cuenca amazónica. La Confederación Mundial del Trabajo ha informado de prácticas de esclavitud y servidumbre por deudas que afectan a pueblos indígenas, en especial en las regiones de Atalaya y Ucayali³⁸. En el Amazonas peruano, se ha coordinado un programa de inspección conjunta entre la autoridad judicial, la policía y algunas instancias gubernamentales. Se ha averiguado que la mayoría de los pueblos indígenas de las zonas que se encuentran a orillas del río han sido empleados en actividades relacionadas con la tala de árboles por empleadores que les pagan por sus servicios con comida y ropa. El Gobierno ha informado a la OIT de que está aplicando las sanciones oportunas a dichas infracciones y que

³⁴ Informe de la Comisión de Expertos, 1999 y 2001.

³⁵ UNICEF: *Report of the sub-regional workshop on trafficking in child domestic service in west and central Africa* (Abidján, UNICEF), pág. 199.

³⁶ UNICEF/Banco Mundial: *Le placement des enfants au Bénin: entre tradition et «modernité»* (Abonney, 2000); informe del Gobierno de Gambia en virtud del Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT, Parte II, 2000; información de la OIT recopilada directamente en el terreno sobre Benín, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Níger, Senegal y Togo.

³⁷ Informe de la Comisión de Expertos, 1996.

³⁸ Para saldar sus deudas (ya sean a corto plazo o de carácter más permanente) relacionadas con el reclutamiento, los trabajadores se ven obligados a vivir dentro de los límites de una hacienda. Un comité multisectorial (creado por la resolución 083-88-PCM sobre la situación de las comunidades indígenas en Atalaya) averiguó que algunas comunidades estaban sometidas a servidumbre por deudas en propiedades agrícolas y silvícolas de tipo medio y grande, y que eran una fuerza de trabajo no remunerada o sólo parcialmente remunerada. Una vez más, los mecanismos de servidumbre consistían en pagos por adelantado mediante el sistema de «enganche».

Recuadro 4.1

Titulación de tierras: «de la esclavitud a la democracia»

En un estudio recientemente elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo se indica que un proyecto de demarcación y titulación de tierras a gran escala en la región de Ucayali del Perú consiguió la titulación de tierras para más de 160 comunidades nativas en 1995. Abarcó más de 1,5 millones de hectáreas de zonas territoriales contiguas y benefició a

más de 20.000 habitantes indígenas³⁹. Asimismo, estudios independientes ponen de manifiesto la manera en que los programas de titulación de tierras han allanado el terreno para lograr un desarrollo económico y social sostenible, en lo que un analista ha denominado una transición «de la esclavitud a la democracia»⁴⁰.

Prácticas de contratación abusivas

el control por parte de las autoridades en materia de trabajo continúa. Tal vez hayan sido aún más importantes los programas de titulación de tierras llevados a cabo en la región, que ofrecían la posibilidad de garantizar el sustento a los indígenas a largo plazo (véase el recuadro 4.1).

60. A juzgar por la información disponible sobre los mercados de trabajo rurales en América Latina, parece que los sistemas actuales de reclutamiento mediante intermediarios suponen un avance respecto de las diversas formas tradicionales de reclutamiento por *enganche* que han existido en la región durante varias décadas. En un estudio de la OIT sobre trabajadores rurales de temporada de América Latina ⁴¹ se indica que el factor de endeudamiento en esos sistemas de reclutamiento puede ser mucho menos importante que antes. Sin embargo, se sigue recurriendo a dar anticipos a los trabajadores indígenas para provocar su endeudamiento antes de la temporada de la cosecha.

61. Al parecer se están utilizando métodos de reclutamiento parecidos en algunos países de América Latina en los que los pueblos indígenas realizan gran parte del trabajo de temporada de la agricultura comercial. Los terratenientes pueden recurrir a contratistas independientes que ofrecen anticipos en épocas de escasez en las comunidades de campesinos. En **Guatemala**, una investigación que se llevó a cabo a mediados de los años noventa determinó que la mayoría de los reclutamientos se realizaba de esta manera. A veces, los propios pueblos indígenas recibían una comisión por trabajador reclutado (pese a que la ley prohíbe esa práctica) y los anticipos estaban muy extendidos ⁴².

62. En **Bolivia**, la investigación de la OIT en curso sobre el trabajo de los migrantes (internos) indígenas en la cosecha de caña de azúcar pone de manifiesto un modelo parecido, en el que esas personas se encuentran atrapadas en un ciclo de servidumbre por deudas. Los contratos son verbales y, aunque los contratistas o *enganchadores* están expresamente prohibidos por la ley, éstos siguen siendo los intermediarios clave. Los zafreos pueden pedir prestado el equivalente en dinero a 40 toneladas de azúcar al comienzo de la cosecha y

³⁹ R. Plant y S. Hvalkof: *Titulación de tierras y pueblos indígenas* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2000).

⁴⁰ S. Hvalkof: «De la esclavitud a la democracia: el proceso indígena del Alto Ucayali y Gran Pajonal», en P. García Hierro, S. Hvalkof y A. Gray, *Liberación y derechos territoriales en Ucayali-Perú* (Copenhague, International Work Group for Indigenous Affairs, 1998).

⁴¹ S. Gómez y E. Klein, *Los pobres del campo: el trabajador eventual* (Santiago, FLACSO/PREALC, 1993).

⁴² R. Plant: *Hacia la reconstrucción de la sociedad civil: las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala*, documento de discusión núm. 5 sobre cuestiones de desarrollo (Ginebra, OIT, 1995).

Recuadro 4.2

Nuevo acuerdo de la República Dominicana y Haití sobre contratación laboral

El 23 de febrero de 2000, el Gobierno de la República Dominicana y el de Haití firmaron una declaración sobre las condiciones contractuales aplicables a sus nacionales, con miras a poner fin a la contratación clandestina y a la migración ilegal. Exige la conclusión de contratos de empleo de conformidad con la legislación nacional del país receptor y los convenios internacionales aplicables. El acuerdo también prevé un

sistema de permisos de trabajo y medidas para luchar contra la inmigración ilegal. Las partes acuerdan proteger a los trabajadores migrantes en igualdad de condiciones que a los nacionales. Además, han acordado promover campañas de información para impedir que esos trabajadores sean objeto de explotación, tráfico o cualquier actividad ilegal.

les resulta difícil saldar las deudas al término de los cuatro meses que dura la zafra. Así pues, los trabajadores indígenas suelen pedir otro préstamo al final de la cosecha, con la promesa de devolverlo al año siguiente⁴³.

63. La producción de caña de azúcar también fue escenario de uno de los ejemplos más ampliamente documentados de contratación laboral coactiva de las dos últimas décadas: el de los trabajadores migrantes haitianos en la **República Dominicana**. El país proveedor, **Haití**, ha sido durante mucho tiempo el más pobre del hemisferio occidental, y los campesinos de las zonas más deterioradas y pobres del país necesitan desesperadamente ingresos en efectivo. En el país receptor, la República Dominicana, la mayor parte de la producción de caña de azúcar estaba — hasta su reciente privatización — en manos de plantaciones de propiedad estatal y de las fábricas de azúcar gestionadas por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA). Dado que ambos países comparten la isla caribeña de Santo Domingo, hay un movimiento ilegal muy extendido de un lado a otro de su frontera común. En febrero de 2000, los dos gobiernos firmaron un acuerdo para abordar los problemas que esto ha entrañado (véase el recuadro 4.2).

Trabajadores haitianos en la República Dominicana

64. A comienzos de los años ochenta, una Comisión de Encuesta de la OIT concluyó que se había exigido trabajo forzoso a todas las categorías de trabajadores haitianos y que, en el caso de los trabajadores reclutados anualmente, tanto el Gobierno de **Haití** como el de la **República Dominicana** tenían responsabilidad en ello⁴⁴. Se supo que, si los trabajadores haitianos abandonaban la plantación que se les había asignado antes de que terminase la temporada

Prácticas descubiertas mediante los procedimientos de control de la OIT

⁴³ M. Villaviciencio: *Trabajo forzoso u obligatorio entre los trabajadores de las áreas rurales de Bolivia* (documento de antecedentes preparado para la OIT, octubre de 2000).

⁴⁴ A partir de una queja inicial contra los dos gobiernos presentada en 1981, en la que se alegaba el incumplimiento de ambos de los convenios de la OIT relativos al trabajo forzoso, este caso ha despertado la atención de los organismos de control de la Oficina durante mucho tiempo. Los alegatos abarcaban varias categorías diferentes de trabajadores migrantes haitianos de la República Dominicana, a saber: trabajadores haitianos con contratos firmados anualmente entre el Consejo Estatal del Azúcar de la República Dominicana y el Gobierno de Haití; trabajadores haitianos que entraron en la República Dominicana de manera ilegal en busca de trabajo, y trabajadores haitianos residentes en la República Dominicana, en su mayoría sin personalidad jurídica. Véase «Informe de la Comisión de Encuesta designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia de ciertos convenios internacionales del trabajo por la República Dominicana y Haití con respecto al empleo de trabajadores haitianos en los ingenios de la República Dominicana», *Boletín Oficial*, suplemento especial, vol. LXVI, Serie B (Ginebra, 1983).

de cosecha, las medidas adoptadas por el empleador y las autoridades solían consistir en el regreso forzoso de los trabajadores al lugar de trabajo. Hasta 1996, las organizaciones sindicales dominicanas siguieron alegando prácticas de trabajo forzoso⁴⁵.

65. El Gobierno de la República Dominicana ha adoptado una serie de medidas para mejorar la situación, a saber:

- actuar contra los intermediarios que toman parte en contrataciones abusivas;
- establecer contratos de empleo por escrito;
- alcanzar un acuerdo con los sindicatos para que haya observadores cuando se pese la caña de azúcar;
- cambiar el sistema de vales para que sea semanal en vez de mensual;
- asignar inspectores de trabajo de manera directa a las seis plantaciones en cuestión, con especial atención a la supervisión de las horas de trabajo y el pago de salarios; y
- revisar el Código de Trabajo, con ayuda de la OIT, teniendo en cuenta las dificultades con las que se ha tropezado en el pasado.

En el año 2000 era evidente que el número de haitianos que entraban en la República Dominicana contratados anualmente para la cosecha estaba disminuyendo en favor de una enorme corriente de migrantes indocumentados. Es opinión mayoritaria que ha habido menos coacciones directas contra trabajadores migrantes haitianos en los últimos años. Esto puede atribuirse, en parte, a la importancia cada vez menor de la industria azucarera como fuente de divisas, y también a sus cambios estructurales⁴⁶. Pero algunos de los cambios se han visto propiciados, en buena parte, por la preocupación mostrada por la OIT y sus mandantes con respecto a la determinación del problema y la presión para erradicar el trabajo forzoso en esa isla caribeña. La voluntad política de los gobiernos implicados ha sido fundamental para continuar el proceso como parte de sus actividades de desarrollo.

Lucha contra el trabajo forzoso en el Brasil rural

66. El trabajo forzoso se concentra en determinados sectores. El Gobierno del **Brasil** se encuentra entre los que están dando muestras de tomarse muy en serio el problema del trabajo forzoso. En la última década, el Brasil ha prestado mucha atención a las acusaciones presentadas sobre este tema. En muchos casos, las prácticas pueden atribuirse a los abusos relacionados con los sistemas de contratación laboral de un país en el que se recurre de manera generalizada a ese tipo de contratistas (llamados *empreiteiros* o *gatos*). Desde los años ochenta, tanto los sindicatos brasileños como los internacionales han alegado en numerosas ocasiones que miles de trabajadores, en particular niños y jóvenes, están sometidos a trabajos forzosos en diversos sectores de la economía.

67. Por lo general, los casos de trabajo forzoso estaban relacionados con la minería y el trabajo de temporada en el desmonte, la producción del carbón y una serie de actividades agrícolas entre las que cabe citar la zafra, la siembra de semillas de césped y la cosecha de algodón y de café. El trabajo de temporada adopta varias formas. En primer lugar, hay movimientos migratorios de una propiedad a otra dentro del Brasil, en los que efectivamente se

⁴⁵ Véase *Informe de la Comisión de Expertos*, 1998, en relación con los comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 105 presentados por varios sindicatos dominicanos.

⁴⁶ El Gobierno dominicano ha comunicado que en la actualidad hay muchos trabajadores migrantes de nacionalidad haitiana empleados en los sectores de la construcción y la agricultura.

tráfico con los trabajadores mediante *gatos* intermediarios de zonas con profundas bolsas de pobreza afectadas por el desempleo de temporada o la sequía. Se les transporta en camiones o autobuses a lugares de destino que están a cientos o miles de kilómetros de sus hogares.

68. En segundo lugar, hay trabajadores rurales no calificados (a los que se conoce en el Brasil como *peões de trecho*) que se han visto atrapados en el ciclo de servidumbre por deudas, han perdido el contacto con sus familias y pasan sucesivamente de una situación de explotación laboral a otra. Llegan a depender de los albergues en los que se alojan entre un trabajo y otro, donde el consumo de alcohol está muy extendido. Esos albergues pueden servir como punto de reclutamiento y trabajar en colaboración con los *gatos*. Ese tipo de alojamientos puede vender las deudas de los trabajadores a esos contratistas, que llevan a los trabajadores a las fincas agrícolas. Romper el ciclo del *peão de trecho* resulta particularmente difícil. Muchos de los liberados de situaciones de trabajo forzoso no tienen más alternativa que volver a los albergues y aceptar ofertas parecidas de los *gatos*.

69. Un tercer tipo es el que se refiere a la participación de familias enteras en la producción de carbón. Esas familias se han trasladado a zonas de tala de árboles y construyen hornos para quemar la madera y transformarla en carbón, que así puede venderse a intermediarios para la producción de hierro en lingotes y acero. La lejanía de las zonas, en las que las familias dependen de los intermediarios para la comida y el transporte, vuelve a crear condiciones para el fraude y la servidumbre por deudas. La movilidad de los trabajadores del carbón dificulta particularmente el control de sus condiciones de trabajo por los servicios de inspección.

70. Por último, los pueblos indígenas son especialmente vulnerables a las condiciones de trabajo coactivas cuando se encuentran fuera de sus propias comunidades. Aunque los pueblos indígenas constituyen una parte infinitamente más pequeña de la fuerza de trabajo del **Brasil** que de algunos países vecinos de América Latina, sus condiciones de reclutamiento han sido motivo de preocupación para los servicios de inspección del trabajo.

***Pueblos indígenas
que corren gran riesgo***

71. La característica principal del trabajo forzoso en las áreas rurales brasileñas es recurrir al endeudamiento para retener a los trabajadores en las propiedades hasta que puedan saldar sus deudas, a menudo contraídas de forma fraudulenta. Se trata de una actividad clandestina e ilegal difícil de combatir por diversos motivos, entre los que no pueden dejar de señalarse la inmensa extensión del país y las dificultades en las comunicaciones. Entre las limitaciones impuestas a los trabajadores rurales, cabe citar la imposición de deudas para el transporte, la comida y las herramientas de trabajo; la retención de documentos de identidad y papeles de trabajo, así como el recurso a amenazas físicas y castigos por parte de guardias armados, que puede dar lugar en algunos casos a la muerte de los que intentan huir.

72. Además, según los equipos federales de inspección, cerca del 80 por ciento de las personas rescatadas de situaciones de trabajo forzoso no posee documentos oficiales, certificados de nacimiento o documentos de identidad. Algunas no figuran en las estadísticas oficiales de la población o no son destinatarias de ningún programa social del Gobierno y suelen ser analfabetas.

73. Se dispone de estadísticas oficiales sobre los trabajadores rescatados de situaciones de trabajo forzoso en el Brasil en las operaciones federales de inspección laboral. Evidentemente, éstas no pueden poner de manifiesto todas las dimensiones del problema. El cuadro 4.1 indica las operaciones realizadas por la Unidad Móvil Especial de Inspección de 1995 a 2000 y detalla el número de operaciones realizadas, los trabajadores rescatados y los arrestos efectuados.

***Dimensiones
del trabajo forzoso:
estadísticas
disponibles***

Cuadro 4.1 Brasil: operaciones de la Unidad Móvil Especial de Inspección Laboral (1995-2000)

Año	Núm. de operaciones	Núm. de operaciones con trabajadores rescatados	Núm. de trabajadores rescatados	Núm. de arrestos
1995	12	3	150	11
1996	28	2	288	0
1997	21	1	220	0
1998	18	6	119	2
1999	19	7	639	2
Enero-julio de 2000	11	4	418	0
Total	109	23	1.834	15

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil, agosto de 2000.

74. Entre 1980 y 1991, la Asociación Brasileña de Inspectores de Trabajo (AGITRA) reunió datos sobre 3.144 casos de personas sometidas a trabajos forzados en 32 propiedades de la zona sur del Estado de Pará. La AGITRA observó que el trabajo forzoso estaba aumentando a pasos agigantados en el país, mientras que la inspección laboral estaba disminuyendo. Pese a las deficiencias de las estadísticas oficiales, el número general de personas sometidas a trabajos forzados puede haberse reducido en la última década. Las operaciones actuales para liberar a los trabajadores de situaciones de trabajo forzoso en desmontes forestales, por ejemplo, han detectado a muchas menos personas que en el pasado. La gran cantidad de obstáculos que deben superarse antes de atender una queja tal vez sea la razón por la que las estadísticas oficiales sobre trabajadores rescatados pueden subestimar la gravedad de un fenómeno de mucha mayor envergadura.

Diversas iniciativas gubernamentales para luchar contra el trabajo forzoso

75. Desde comienzos de los años noventa, el Gobierno del **Brasil** ha adoptado una serie de medidas para luchar contra el trabajo forzoso en las actividades agrícolas y forestales del Amazonas y otras regiones apartadas. En 1992, se creó un Programa para la Erradicación del Trabajo Forzoso (PERFOR), en el marco del cual se firmaron acuerdos de cooperación entre distintas instituciones. En 1995, se puso en marcha un programa de acción más sistemático mediante el Grupo Ejecutivo para Combatir el Trabajo Forzoso (GETRAF), un organismo interministerial⁴⁷.

76. Otra iniciativa del Gobierno ha sido la creación de una Unidad Móvil Especial de Inspección a escala nacional para responder a las denuncias relacionadas con el trabajo forzoso. Esa Unidad Móvil se estableció tras reconocer las presiones políticas sobre los equipos locales de inspección regional, que les habían impedido reaccionar de manera adecuada frente a las denuncias. Se consideraba que los inspectores de trabajo locales eran más vulnerables a los peligros al investigar las acusaciones sobre trabajos forzados.

⁴⁷ El GETRAF está coordinado por el Ministerio de Trabajo y cuenta con representantes de otros organismos gubernamentales y de la Policía Federal. Aunque el mandato del GETRAF incluye la coordinación de los principales programas para la prevención del trabajo forzoso, sus actividades y reuniones parecen haber disminuido en los últimos años.

Recuadro 4.3

Iniciativas locales para luchar contra el trabajo forzoso: intervención en la producción de carbón

En el Estado de Mato Grosso do Sul, la Comisión Permanente de Investigación, Inspección y Control de las Condiciones de Trabajo, creada en 1993, ha conseguido reducir de manera significativa la incidencia de la servidumbre por deudas en los campos de carbón. Está compuesta por organizaciones gubernamentales, sindicatos, grupos eclesiásticos y organizaciones no gubernamentales. El enfoque de la Comisión ha combinado la investigación de situaciones de servidumbre

por deudas con la sensibilización y la movilización social, y el seguimiento judicial⁴⁸. Su éxito se ha debido a la combinación de las inspecciones y el cumplimiento de la ley con intervenciones coordinadas para mejorar los ingresos de las familias y la educación de los niños. Desde 1995, la Comisión ha recibido apoyo del programa IPEC de la OIT en sus actividades para la erradicación del trabajo infantil.

77. La Unidad Móvil Especial se creó, así pues, dentro de la Secretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo⁴⁹. Las evaluaciones regulares de las operaciones de esta Unidad han señalado dos criterios principales para lograr la eficacia, a saber:

- organización centralizada, y
- secreto absoluto en la planificación.

Todos los intentos por descentralizar actividades han tenido malos resultados, porque las noticias de las operaciones de inspección siempre llegaban antes a los terratenientes, lo que les permitía dispersar a los trabajadores o disimular de una manera u otra la situación.

78. Las labores de investigación de la Unidad Móvil Especial de Inspección también se han realizado en los ámbitos local y estatal. El Municipio de Vila Rica, en el Estado de Mato Grosso do Sul, creó una comisión con la participación de la Oficina del Alcalde y el Consejo Municipal, así como de las organizaciones de productores agrícolas y trabajadores rurales. Al recibir las reclamaciones por trabajos forzados, la Comisión negoció con los terratenientes y los intermediarios locales. El simple hecho de amenazar con llamar a la Unidad Móvil, y la posibilidad de que se impusiesen multas, generalmente facilitó las negociaciones. Sólo se recurría a la Unidad si dichas negociaciones se rompían. Los esfuerzos estatales por luchar contra el trabajo forzoso también han sido importantes (véase el recuadro 4.3).

79. Los sindicatos brasileños también han contribuido a la sensibilización sobre el trabajo forzoso y a la creación de mecanismos de apoyo. Un estudio sobre la migración rural llevado a cabo por la Federación de Trabajadores Agrícolas en 1995-1996, respaldado por el Ministerio de Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), puso de manifiesto el riesgo de que los trabajadores migrantes se viesen atrapados en situaciones de trabajo forzoso. En el Estado de Piauí, el Sindicato de Trabajadores Rurales

*Las iniciativas
locales y estatales
complementan
los esfuerzos federales*

*Medidas adoptadas
por las organizaciones
de trabajadores*

⁴⁸ Entre 1997 y 1998, realizó más de 130 visitas de inspección a desmenuzadoras de carbón, a destilerías de caña de azúcar y a cosechas de algodón y de semillas de césped, y también participó en muchas negociaciones y reuniones complementarias.

⁴⁹ Sita en la capital federal de Brasilia, en la actualidad la Unidad tiene cuatro coordinadores regionales responsables de la planificación y dirección de las operaciones. Estos, a su vez, seleccionan inspectores de trabajo de las oficinas de todo el país para que participen en las operaciones. Estas pueden ser de dos tipos: en primer lugar, hay inspecciones de zonas o sectores geográficos concretos, basadas en casos anteriores de trabajo forzoso y previstas en la planificación anual. En segundo lugar, se realizan operaciones de emergencia en respuesta a denuncias. Dados los recursos actuales y las limitaciones de capacidad, se ha dado prioridad a estas últimas.

Recuadro 4.4

«Mantente apartado del trabajo en condiciones de esclavitud»

En varios Estados del norte del Brasil, la Comisión Agraria de la Iglesia [Católica] ha distribuido un pequeño folleto de bolsillo «Mantente apartado del trabajo en condiciones de esclavitud». Se vale de una historieta para explicar las situaciones de esclavitud y en él figuran los números de teléfono del Ministerio de

Trabajo, la Policía Federal y los sindicatos de trabajadores rurales locales. La Unidad Móvil Especial de Inspección acaba de poner en marcha una práctica parecida, que distribuye folletos a todos los trabajadores detectados en sus operaciones de inspección.

de Pimenteiras, tras rescatar a cerca de 50 trabajadores de situaciones de trabajo forzoso en una plantación de azúcar a finales de los años ochenta, intentó evitar que esto volviese a suceder. Negoció con los agentes que reclutan personas para los *gatos* que nadie abandonaría el pueblo sin sus nombres y números de identidad, así como sin el registro en la policía local de los datos sobre los propios *gatos*. A principios de los años noventa, el Sindicato de Trabajadores Rurales de Feira de Santana (Estado de Bahía) intentó llevar a cabo un control parecido de los puntos de partida y de los vehículos que salían de la región; esto se promovió tras el rescate de trabajadores de esa región de situaciones de trabajo forzoso en plantaciones de azúcar del Estado de Mato Grosso do Sul.

80. En el plano nacional, a mediados de los años noventa, como consecuencia de que el presidente de la Central Unica de los Trabajadores (CUT) plantease las preocupaciones relativas al trabajo forzoso en eventos con presencia de los medios de comunicación, la CUT creó una «línea directa sobre la esclavitud» nacional para que los trabajadores llamasen y denunciases situaciones de trabajo forzoso. Las pocas denuncias recibidas fueron enviadas al Ministerio de Trabajo y a la Policía Federal para que las investigasen. Sin embargo, a falta de medidas firmes a escala local y de capacidad para llevar un seguimiento de las medidas adoptadas por las autoridades, esa «línea directa sobre la esclavitud» no produjo los resultados esperados y finalmente se suspendió. La CUT y sus afiliados han apoyado, no obstante, sus acciones en materia de trabajo forzoso en los Estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul. La sociedad civil y los grupos religiosos también han lanzado campañas contra el trabajo forzoso en el Brasil (véase el recuadro 4.4).

81. El Gobierno brasileño ha promulgado recientemente nuevas disposiciones legislativas a fin de castigar de forma más eficaz diversos aspectos del «trabajo degradante», entre los que se encuentra el concepto del trabajo forzoso⁵⁰. A pesar de esas medidas, parece ser que muy pocas de las personas que imponen trabajos forzosos han sido penalizadas. Aunque más de 600 individuos fueron liberados en 1999 de situaciones de trabajo forzoso por los equipos de la Unidad Móvil de Inspección Laboral, al parecer sólo dos individuos fueron arrestados por recurrir a ese tipo de trabajo. Si bien el Gobierno ha señalado la necesidad de sanciones realmente severas, no hay pruebas de que esto esté sucediendo. La impunidad de que disfrutaban los responsables,

Las leyes son más severas pero su cumplimiento sigue siendo difícil

⁵⁰ La ley núm. 9777 de diciembre de 1998 modifica ciertos artículos del Código Penal brasileño, en el que se prevén sanciones por reducir a alguien a una «condición análoga a la esclavitud». Las penas de prisión aumentan para todo aquel que ponga en peligro la vida o la salud de otra persona como consecuencia del transporte ilegal de trabajadores con el propósito de someterlos a prácticas laborales ilegales. Se establecen penas de prisión para toda aquella persona que obligue a los trabajadores a utilizar o a consumir cierto producto o que les obligue a contraer una deuda que les impida abandonar su empleo cuando así lo deseen. Se estipulan otras penas para aquellos que contraten de manera fraudulenta trabajadores fuera de la localidad en la que se realizará el trabajo o que no devuelvan al trabajador a su lugar de origen.

la lentitud de los procesos judiciales y la falta de coordinación entre los organismos gubernamentales termina protegiendo a los responsables de la imposición de trabajos forzados en el **Brasil** y otros lugares. Además, en los pocos casos en que se condena a los responsables de este tipo de delitos, éstos parecen haber sido intermediarios o pequeños propietarios en vez de poseedores de grandes fincas o empresas.

82. La no aplicación de la legislación que limita el porcentaje de la remuneración que un trabajador puede recibir en especie o la cantidad de créditos que puede obtener en el almacén del empleador también desemboca a veces en situaciones de trabajo forzoso. Esto ha sucedido, por ejemplo, con miembros del grupo étnico *enxet* de **Paraguay**, en su mayoría analfabetos e incapaces de realizar cálculos aritméticos elementales, que se han visto atrapados en situaciones de servidumbre por deudas con dueños de haciendas. A comienzos de 1994, algunos interpusieron demandas contra sus empleadores por impago o pago incompleto de salarios. Aunque los tribunales pueden establecer algún tipo de compensación, la máxima prioridad debe ser la creación de condiciones económicas y sociales que impidan y desalienten el trabajo forzoso en primer lugar.

**Los trabajadores
domésticos pueden
ser víctimas de trabajo
forzoso**

5. Los trabajadores domésticos en situaciones de trabajo forzoso

83. Los trabajadores domésticos, cuyo trabajo suele desenvolverse en el ámbito privado de los hogares, «experimentan un grado de vulnerabilidad sin comparación con el de otros trabajadores»⁵¹. El trabajo doméstico en sí no es, por supuesto, trabajo forzoso. Sin embargo, puede degenerar en trabajo forzoso cuando hay servidumbre por deudas o trata de personas, o cuando se impide físicamente que los trabajadores salgan del hogar del empleador o se retienen sus documentos de identidad. En distintos países, las duras condiciones de las trabajadoras domésticas que viven en situaciones de trabajo forzoso han ocupado los titulares, particularmente los trabajadores domésticos empleados en el Oriente Medio⁵². En las peores situaciones hay violencia, y en ciertos casos se llega hasta la violación y/o la tortura.

84. Cuando los trabajadores domésticos son migrantes internacionales, los problemas se complican más⁵³. Algunos casos aislados, pero vergonzosos, de diplomáticos y funcionarios internacionales que recurren a estas prácticas impropias por lo menos han servido para llamar la atención de los medios de información acerca de la dura condición de los empleados domésticos que son mantenidos en situaciones asimilables a la esclavitud. En **Francia**, por ejemplo, el Comité contra la Esclavitud Moderna, que coopera con la Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT), ha revelado una situación que estaba oculta y la ha llamado por su nombre⁵⁴. Incluso en situa-

⁵¹ A. Blackett: *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, Departamento de Legislación y Administración del Trabajo (OIT, Ginebra, 1998), pág. 5. Véase también M.-L. Vega Ruiz: «Relación laboral al servicio del hogar familiar en América Latina», en *Relasur* (Montevideo), núm. 3, 1994, págs. 35-51.

⁵² OIT: *Trabajadores migrantes*, Informe III (Parte 1B), Estudio general sobre el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y la Recomendación núm. 86, y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación núm. 151, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, Ginebra, 1999; P. Stalker: *The work of strangers: A survey of international labour migration* (Ginebra, OIT, 1994), págs. 109-110.

⁵³ W. Chaney y M. García Castro: *Muchachas no more* (Filadelfia, Temple, 1989); R. Torrealba.: *Trabajadoras migrantes en el servicio doméstico en Venezuela*, Programa mundial del empleo, Ginebra, documento de trabajo MIG WP 71S, 1992; OIT: «Filipino migrant women in domestic work in Italy», Programa mundial del empleo, Ginebra, documento de trabajo MIG WP 53, 1991.

⁵⁴ CIOSL: «La esclavitud del año 2000», en *El mundo sindical* (Bruselas), núm. 11, noviembre de 2000.

ciones menos graves, el trabajo forzoso puede ser muy dañino, sobre todo en los países en desarrollo, por ejemplo, cuando hay niños (y con más frecuencia niñas) que pasan jornadas muy largas trabajando intensamente en casas particulares en lugar de acudir a la escuela. Este fenómeno tiende a ser mucho más común en las zonas urbanas a las que han sido atraídos niños de zonas rurales pobres como informan **Benin** (100.000 niños), **Côte d'Ivoire** (no se dan cifras) y **Haití** (250.000 niños)⁵⁵. Incluso los trabajadores domésticos adultos son objeto de las mismas prácticas fraudulentas y coercitivas con que se enfrentan los trabajadores rurales, y de hecho, a menudo son del campo.

85. Una vez en el empleo, los trabajadores domésticos tienden a trabajar aislados, lo que deja mucho margen para no respetar la legislación laboral, en los casos en que se aplica a ellos. De hecho, los trabajadores domésticos se ven perjudicados porque con frecuencia quedan fuera de la legislación laboral (tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo) y por los obstáculos con que tropiezan para ejercer la libertad sindical⁵⁶. Con este conjunto de circunstancias adversas les resulta más difícil salir de situaciones que entrañan trabajo forzoso. Algunos países, como **Suiza**, han adoptado una legislación especial o medidas administrativas destinadas a proporcionar contratos de trabajo apropiados a los trabajadores domésticos para evitarles esta suerte⁵⁷.

⁵⁵ OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, 2001; Ministerio de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (Francia) y la OIT: *Vie d'esclaves* (Ginebra, 1994) (videocasete).

⁵⁶ Este problema se subraya en el primer Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, OIT: *Su voz en el trabajo*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

⁵⁷ A. Blackett: «Contrat-type du travail pour les travailleurs de l'économie domestique», en *Recueil systématique de la législation genevoise* (Ginebra), JI 50.3, 18 de enero de 2000.

6. El trabajo en servidumbre y su erradicación

La definición del trabajo en servidumbre: cuestiones conceptuales y de política

86. Otra forma de trabajo forzoso aún extendida es el trabajo en servidumbre. En primer lugar, ¿qué es un trabajador en servidumbre? Este término designa a un trabajador que presta servicios en condiciones de servidumbre originadas por consideraciones económicas, en particular tras contraer una deuda a través de un préstamo o de un adelanto. En los casos en los que la deuda es la causa original de la servidumbre, ello implica que el trabajador (o sus personas a cargo o sus herederos) queda vinculado a un acreedor particular durante un período especificado o no especificado hasta que pague el préstamo. Así, es necesaria una intervención jurídica para declarar ilegal esa servidumbre y aplicar sanciones a los propietarios de las tierras o a otros empleadores que mantienen a sus trabajadores en servidumbre. Normalmente también hacen falta medidas complementarias, que incluyen asistencia económica y rehabilitación, para ayudar a los trabajadores liberados a ganarse la vida y garantizar así que no vuelvan a caer en una situación de servidumbre.

87. Detectar a los trabajadores en servidumbre ha planteado ciertas dificultades, en particular en toda la región de Asia. Las definiciones jurídicas de los conceptos de *trabajador en servidumbre* y de *sistema de trabajo en servidumbre* se pueden considerar lo suficientemente claras en países como la **India** y **Pakistán**, que han adoptado una legislación específica sobre el tema. Sin embargo aún no se ha hecho nada en otros países en los que también sigue existiendo este problema (por ejemplo, en **Nepal**).

88. Se han llevado a cabo largos debates académicos sobre si ciertos patrones de relaciones laborales rurales deben clasificarse como «libres» o «no libres», a la luz de los cambios agrarios y sociales que han afectado la región en estas últimas décadas. Algunos analistas asocian el trabajo en servidumbre con modelos tradicionales de propiedad de la tierra, lo cual incluye el trabajo en servidumbre derivado del sistema de castas o de deudas personales que, con frecuencia pueden durar varias generaciones. Otros sostienen que el trabajo en servidumbre también ha constituido una característica de la evolución reciente de la agricultura comercial, tanto en gran escala como en pequeña escala, que implica la

*Esfuerzos
para comprender
este fenómeno
en la actualidad*

adscripción de trabajadores ocasionales y migrantes. Tal y como ahora se reconoce en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, no se logrará una agricultura sostenible si no se respetan los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, recientemente se ha prestado mucha atención a la aparición de formas de trabajo en servidumbre *fuera* del sector agrícola. Los sectores de la minería, la fabricación de ladrillos, el cuero, el procesamiento de pescado y las fábricas de alfombras son las industrias en las que se ha detectado trabajo en servidumbre fuera de la agricultura. La cuestión fundamental es si la coerción extraeconómica (que consiste en limitaciones de movimiento y en exigencias para que los trabajadores hagan determinados trabajos, remunerados o no) constituye una condición necesaria para considerar que un trabajador está sometido a servidumbre; o si también deberían tenerse en cuenta factores de coerción económica.

89. Las formas precarias de tenencia de tierras tales como la aparcería también pueden plantear dificultades. Los aparceros son remunerados en especie con una parte proporcional de la cosecha, que a su vez puede variar considerablemente. Los arreglos más favorables les permiten recibir hasta la mitad o más de la cosecha sin estar obligados a proporcionar herramientas, semillas u otros insumos. En el caso de los arreglos menos favorables, a veces tienen que proporcionar los insumos, reciben quizás menos de la mitad de la producción, y también tienen que proporcionar distintos tipos de servicios laborales no remunerados a los propietarios de la tierra si se les exige⁵⁸. En este último caso, el sistema de aparcería puede tener mucho en común con la servidumbre rural que hasta hace poco estaba tan generalizada en el subcontinente indio y en otras regiones en desarrollo, y que a veces se considera como una forma de trabajo en servidumbre.

90. Sin embargo, la aparcería, al igual que otras formas de contratos agrarios de arriendo no entraña necesariamente condiciones de trabajo pobres, o formas de coerción económica y extraeconómica. En el período de las reformas agrarias posteriores a la independencia, los programas «tierra para los agricultores» de la región meridional de Asia buscaban proteger la tenencia de tierras y aplicar ciertas limitaciones a la propiedad agraria privada imponiendo límites máximos a las dimensiones de los terrenos individuales. Como en la **India**, las reformas agrarias promulgadas en distintos estados después de los años cincuenta buscaban: en primer lugar, abolir los sistemas intermedios de tenencia de tierras, como el sistema de *zamindari*; en segundo lugar, dar seguridad en materia de tenencia a los arrendatarios; y en tercer lugar, imponer un límite a la tenencia de tierras. Los arrendatarios directos de las propiedades *zamindari* se convirtieron en propietarios, aunque las reformas no afectaron otras reformas complejas de propiedad y de contratos de trabajo de aparcería. Sin embargo, aunque en ocasiones en los análisis de políticas se suele considerar que los contratos de trabajo de aparcería perpetúan las condiciones «semifeudales», estas opiniones han sido ampliamente cuestionadas. A medida que la reforma agraria redistributiva ha relegado a un segundo plano la mayoría de los programas de desarrollo, el arriendo y la aparcería se ven de manera más favorable, como escalones de una «escalera agrícola» cuyo último peldaño es la propiedad completa.

La aparcería puede tener distintas características

⁵⁸ El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ha estimado que en términos generales en toda Asia los aparceros pagan el 50 o incluso el 100 por ciento del costo de los insumos más el 100 por ciento del costo de la mano de obra (incluida su propia mano de obra) y reciben entre el 35 y el 50 por ciento de la producción. Véase *The state of world rural poverty* (Roma, FIDA, 1992).

El marco jurídico e institucional para erradicar el trabajo en servidumbre

Ejemplos ilustrativos de tres países

La India adoptó su importante ley sobre el trabajo forzoso en 1976

91. Tres de los países de la región más afectados por el trabajo en servidumbre, la **India**, **Nepal** y **Pakistán**, han adoptado varias importantes iniciativas para abordar este problema: medidas jurídicas, actividades para tratar de hacerse una idea del número de personas en esta situación y una evaluación de los enfoques utilizados para su liberación y rehabilitación. Además, **Bangladesh** ha indicado que sus iniciativas de lucha contra la pobreza incluyen la intención de aplicar estrictamente una legislación que sanciona el trabajo forzoso, y **Sri Lanka** ha anunciado que desea evaluar la compatibilidad de la legislación nacional con las normas internacionales en materia de trabajo forzoso⁵⁹. A título ilustrativo se examinan más detenidamente tres de estas iniciativas.

92. En la **India**, el artículo 23 de la Constitución prohíbe la trata de seres humanos, *begar*⁶⁰, y otras formas de trabajo forzoso. Tras su adopción, en los estados se promulgaron originalmente leyes para erradicar los sistemas de trabajo en servidumbre. Ulteriormente, la importante ley federal, la ley de abolición del sistema de trabajo en servidumbre, fue adoptada en febrero de 1976⁶¹. Su aplicación incumbe a cada Estado. Los comités de vigilancia establecidos en virtud de la ley tanto en los distritos como en las jurisdicciones más pequeñas han desempeñado un importante papel en la rehabilitación económica y social, al supervisar el número de delitos que les competen con arreglo a la ley, al efectuar encuestas sobre la incidencia de esos delitos y al asumir la defensa en toda causa que se inicie contra un trabajador en servidumbre liberado a fin de recuperar la deuda que dio lugar a la servidumbre⁶². Los comités de vigilancia también han llevado a cabo encuestas para detectar y enumerar a los trabajadores en servidumbre.

93. A principios de los años ochenta, varios fallos de la Corte Suprema de la India dieron una interpretación más detallada de los conceptos de trabajo forzoso y trabajo en servidumbre⁶³. En conjunto, la lógica de estos fallos parece

⁵⁹ Informe del Gobierno enviado a la OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, 2001.

⁶⁰ El término *begar* no se ha definido como tal en la Constitución de la India. En un caso ulterior, la Corte Suprema observó que la práctica denominada *begar* era una «forma de trabajo forzoso en virtud de la cual se obliga a una persona sin recibir ninguna remuneración».

⁶¹ En ella se define el *Sistema de trabajo en servidumbre* como el «sistema de trabajo forzoso o parcialmente forzoso mediante el cual un deudor concluye, o se presume que ha concluido, un acuerdo con el acreedor» a efectos de que el deudor renuncie a ciertos derechos básicos.

⁶² Para un examen más detallado de la ley y de sus procedimientos de aplicación, véase: L. Mishra: *Burden of bondage* (Nueva Delhi, Manak Publications, 1997); y Y. Reddy: *Bonded labour system in India* (Nueva Delhi, Deep and Deep Publications, 1995).

⁶³ En un fallo de 1982 se establece un vínculo entre el concepto de trabajo forzoso y el hecho de no pagar el salario mínimo. El tribunal opinó que cuando una persona proporcionaba un trabajo o servicio a otra persona por una remuneración inferior al salario mínimo, el trabajo o servicio entra claramente en el ámbito del concepto de *trabajo forzoso* con arreglo a la Constitución. Unión del Pueblo por los Derechos Democráticos contra la Unión de la India, AIR 1982, S.C. 1473 (conocido como el *caso de los trabajadores Asiad*). En un fallo en 1984, en una respuesta a una solicitud relativa al trabajo en servidumbre en las canteras, el tribunal dictaminó que «cada vez que se observe que se obliga a un agricultor a proporcionar trabajo forzoso, para el tribunal habrá presunción de que se le obliga a hacerlo por habérsele pagado un adelanto o compensación económica y que, por lo tanto, es un trabajador en servidumbre». El empleador o el gobierno estatal pueden refutar esa presunción, pero si no proporcionan pruebas satisfactorias el tribunal seguirá actuando sobre la base de que el trabajador en régimen de servidumbre tenía derecho a acogerse a las disposiciones de la ley. *Bandhua Mukti Morcha* contra la Unión de la India, AIR 1984, S.C. 802. En otro fallo del mismo año, la Corte Suprema dictaminó que cuando se obliga a una persona a hacer un trabajo sin remuneración o con una remuneración simbólica, habría que presumir que se trata de trabajo en servidumbre, a menos que el empleador o el gobierno estatal pueda demostrar lo contrario. *Neerja Choudary* contra el Estado de Madyha Pradesh, AIR 1984, S.C. 1099.

ser que nadie deberá trabajar por una remuneración inferior al salario mínimo legal a menos que exista un factor de coacción. Sin embargo, despejan la vía para que se produzca un aumento considerable de las personas que pueden considerarse como trabajadores en servidumbre a los efectos de la ley de abolición del sistema de trabajo en servidumbre. Es posible que también hayan inspirado otras decisiones relacionadas con el trabajo infantil forzoso.

94. En el **Pakistán** también la Constitución prohíbe todas las formas de trabajo forzoso y de trata de seres humanos. El trabajo forzoso fue abolido mediante una legislación específica, cuando el órgano legislativo federal adoptó en 1992 la ley de abolición del sistema de trabajo en servidumbre, que entró en vigor inmediatamente. Posteriormente, en 1995, el Gobierno federal promulgó el Reglamento de abolición del sistema de trabajo en servidumbre. La ley contiene muchas disposiciones similares a las de la legislación india. También prevé sanciones por recurrir al trabajo en servidumbre o por exigirlo con arreglo al sistema de trabajo en servidumbre, por no devolver la propiedad al trabajador en servidumbre y por incitar a cometer un delito.

El Pakistán adoptó su ley sobre trabajo forzoso en 1992

95. Los comités de vigilancia establecidos en virtud de la ley en los distritos se componen de representantes electos de la zona, representantes de la administración del distrito, asociaciones jurídicas, la prensa, servicios sociales reconocidos y los departamentos de trabajo de los gobiernos federal y provincial. Sus funciones consisten en orientar a la administración del distrito sobre la aplicación de la ley, ayudar a la rehabilitación de los trabajadores en servidumbre liberados, seguir de cerca la aplicación de la ley y brindar a los trabajadores en servidumbre la asistencia que necesiten para alcanzar los objetivos de la ley. En julio de 2000, **Nepal** ordenó acabar con la práctica de *kamaiya* (servidumbre por deudas).

96. Hasta hace poco, no había ninguna iniciativa para que se adoptara una legislación específica sobre el trabajo en servidumbre en Nepal, pese a que la Constitución de 1991 prohíbe la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso en todas sus formas. A raíz de la presión cada vez más fuerte que ejerció la sociedad civil desde principios de los años noventa, el 17 de julio de 2000, el Gobierno de Nepal, mediante una decisión de Gabinete, abolió con efecto inmediato el sistema de servidumbre por deudas denominado *kamaiya*. El sistema de *kamaiya* comprende una relación de trabajo rural a largo plazo entre el agricultor y el propietario de la tierra, y sólo afecta al desfavorecido grupo étnico tharu en varios distritos de la región terai de Nepal occidental. Una semana más tarde, el Gobierno constituyó un comité central de coordinación y supervisión bajo la presidencia del viceprimer ministro, así como comités de distrito de coordinación y supervisión, para detectar y rehabilitar a los *kamaiyas* emancipados⁶⁴. En la actualidad, el Gobierno está elaborando más medidas legislativas y de otro tipo.

Estimación del número de personas afectadas

97. La primera dificultad para determinar la población que se ha de medir tiene que ver con el hecho de que los modelos de tenencia de tierras y de usufructo de las tierras son comunes a los trabajadores en servidumbre y a los trabajadores que no están en servidumbre. En un estudio muy preliminar hecho

¿Cuál debe ser el alcance de esta estimación?

⁶⁴ OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, 2000. Véase también el documento GB.279/LILS/4, anexo 2, 279.^a reunión del Consejo de Administración (Ginebra, 2000).

en el **Pakistán**, en el que se hace un examen de varias zonas de la provincia de Sindh, que se caracteriza por el recurso al trabajo de aparcería, se demuestran algunos de los problemas para detectar y situar el trabajo en servidumbre⁶⁵. Por ejemplo, existe una práctica común de intercambio de servicios en lugar de una remuneración denominada *begar* entre los agricultores arrendatarios que hacen trabajo de aparcería, y que también existe en otras partes de Asia Meridional aunque con otros nombres. Esta práctica suele consistir en la prestación de un trabajo no remunerado por parte del agricultor arrendatario a favor del propietario durante las temporadas altas; estos servicios están relacionados en particular con la cosecha o el recorte de la maleza, y pueden ser objeto de un acuerdo previo. Sin embargo, este trabajo lo hacen tanto los trabajadores en servidumbre por deudas con el propietario como aquellos que no están en esa situación. La cuestión se complica aun más porque el hecho de contraer una deuda con el propietario no crea automáticamente un vínculo de servidumbre, vínculo que tampoco se crea con una deuda no institucional. Es sumamente importante determinar la fuente, el propósito y las condiciones de la deuda. Por esta razón, recurrir a procedimientos aparentemente simples, tales como utilizar las deudas contraídas por los agricultores arrendatarios como un indicador de trabajo en servidumbre, plantearía muchos problemas. No quedan muchas más opciones aparte de las encuestas en las que se hace un conteo directo de los trabajadores en servidumbre, utilizando una metodología rigurosa que dé cuenta de algunas de las cuestiones planteadas en ésta y en otras secciones del presente informe⁶⁶.

Cifras oficiales y no oficiales

98. En la **India** las encuestas realizadas a nivel nacional o en los estados han dado algunos resultados oficiales. En una encuesta conjunta que realizaron la Fundación Gandhi para la Paz y el Instituto Nacional del Trabajo en 1978-1979 se estimó que en los diez estados comprendidos en la encuesta había en total 2.617.000 trabajadores en servidumbre. En un informe más reciente que la Comisión sobre el trabajo en servidumbre en Tamil Nadu presentó a la Corte Suprema en octubre de 1995 se estimaba que sólo en el Estado de Tamil Nadu había alrededor de 1.250.000 trabajadores en servidumbre.

Discrepancias en las cifras

99. En 1989, la Comisión Nacional de Mano de Obra Rural encargó la creación de un grupo de estudio sobre el trabajo en servidumbre, organizado por la Academia Nacional de Administración, para que examinara distintas cuestiones relacionadas con el sistema de trabajo en servidumbre, incluso problemas estadísticos⁶⁷. Este grupo comentó las importantes discrepancias que existen entre las estimaciones altas obtenidas en la encuesta por muestreo de la Fundación Gandhi para la Paz y las estimaciones mucho más bajas de las encuestas de los gobiernos estatales⁶⁸. Sin embargo, la incidencia del trabajo en servidumbre registrada por los gobiernos estatales se duplicó con creces entre 1980 y 1989. Varios estados, entre los que se incluyen Gujarat, Haryana y Maharashtra, que hasta 1980 negaban la existencia del trabajo en servidumbre, ulteriormente informaron de que sí existía. En esos tres estados se detectaron trabajadores en servidumbre, gracias principalmente a las actividades de las ONG.

⁶⁵ E. Ercelawn y M. Nauman: *Bounded labour in Pakistan: An overview* (documento de base preparado para la OIT, agosto de 2000).

⁶⁶ Ercelawn y Nauman, *op. cit.*

⁶⁷ Grupo de estudio sobre el trabajo en servidumbre, dirigido por la Academia Nacional de Administración, Mussoorie, para la Comisión Nacional sobre Trabajo Rural, abril de 1991.

⁶⁸ En estados que incluyen Andhra Pradesh Bihar, Madyha Pradesh, Orissa, Rajasthan, Tamil Nadu y Uttar Pradesh, las cifras proporcionadas por los gobiernos estatales eran inferiores en un 15 por ciento a las obtenidas en la encuesta de la Fundación Gandhi para la Paz.

100. El Gobierno federal de la **India** regularmente ha proporcionado estadísticas sobre los trabajadores en servidumbre que los distintos estados han detectado, puesto en libertad y rehabilitado. Hasta marzo de 1999, los gobiernos estatales habían detectado 290.340 trabajadores en servidumbre; de ellos 243.375 fueron puestos en libertad y rehabilitados, unos 20.000 murieron o migraron a otras partes, y 17.000 seguían una rehabilitación. Con frecuencia se han adoptado medidas en virtud de la ley de abolición del trabajo en servidumbre de 1976 y de las directivas de la Corte Suprema. Sin embargo, el Gobierno de la India ha reconocido abiertamente la dificultad de acopiar estadísticas fiables sobre el trabajo en régimen de servidumbre.

101. En **Nepal**, las encuestas estadísticas del Gobierno sobre el trabajo en servidumbre se han centrado en el sistema de *kamaiya* de Nepal occidental. Un *kamaiya* acepta trabajar para un propietario particular mediante un contrato verbal generalmente de un año. La remuneración puede ser en especie o puede consistir ya sea en un volumen fijo de granos, complementado con otros alimentos que incluyen lentejas, semillas oleaginosas y sal, o bien en una parte proporcional de la producción de la tierra en aparcería (esta proporción suele ser de un tercio de la cosecha en el caso de la práctica de la *kamaiya*).

La tarea de identificar a los trabajadores en régimen de servidumbre en Nepal

102. También puede haber contratos interrelacionados. En virtud de un contrato verbal para llevar a cabo un trabajo, se espera que el *kamaiya* lleve a otros miembros de su familia para trabajar con el propietario. El segundo contrato verbal es para obtener crédito y hacer frente a emergencias, falta de comida o necesidades de consumo de los *kamaiyas*. El *kamaiya* puede quedar vinculado con el propietario durante años o decenios, a través de una carga acumulada de la deuda. Además, un propietario distinto puede hacer una oferta para adquirir la deuda y los servicios del *kamaiya*. El tercer tipo de contrato es para el arrendamiento de tierras, a pesar de que ningún *kamaiya* ha tenido acceso a la tierra para su usufructo⁶⁹.

103. Con la primera reforma agraria de Nepal en los años sesenta, se fijó un límite máximo para la tenencia de tierras en la principal zona agrícola en la que viven los tharu. Si bien las reformas parecen haber dado lugar a una redistribución muy limitada de la tierra (sólo un 1,5 por ciento de todas las tierras agrícolas)⁷⁰, el resultado es que en general las propiedades agrarias que utilizan trabajo en servidumbre no son grandes. El grupo étnico tharu que participa en el sistema de *kamaiya* se elevaba a aproximadamente 1,2 millones de personas a principios de los años noventa. En vista de que no todos contraen deudas, la servidumbre como tal no es universal entre los *kamaiyas*. En un estudio de la OIT se ha estimado que alrededor de la mitad de los *kamaiyas* trabajan en servidumbre por deudas, mientras que casi el 10 por ciento de ellos han estado en servidumbre durante generaciones⁷¹. Las encuestas mencionadas anteriormente dan una imagen de un pueblo sin tierra con un alto índice de analfabetismo, que fácilmente corre el riesgo de contraer deudas.

104. En colaboración con el Programa IPEC de la OIT, el Gobierno inició una amplia encuesta del sistema de *kamaiya* y la población en 1995, basada en visitas de puerta a puerta⁷². Sin embargo, el Gobierno indicó a mediados de 2000 que en la encuesta de 1995 tal vez se subestimó el número real de *kamaiyas*, y en la actualidad se están llevando a cabo una nueva encuesta⁷³ y actividades

Una nueva encuesta de los kamaiyas en curso

⁶⁹ Para una explicación más detallada véase S. Sharma y otros autores: *The kamaiya system in Nepal* (Nueva Delhi, OIT, Equipo Consultivo Multidisciplinario para Asia Meridional, 1998).

⁷⁰ Véase: Cooperación Técnica de Alemania (GTZ): *Land tenure in Nepal: Status and main issues* (1999).

⁷¹ S. Sharma, *op. cit.*

⁷² En ellas se registraron 15.152 familias *kamaiya* cuando la población total es de 83.375, de las cuales el 62,7 por ciento ha contraído deudas conocidas localmente como *sauki*.

para identificar a los *kamaiyas* emancipados, a fin de complementar otras encuestas⁷⁴. Otra cuestión que se plantea es si en general hay trabajo en servidumbre en otras zonas distintas a Nepal occidental en las que se ha detectado y estudiado el sistema de *kamaiya*. Hay razones para sospechar que el sistema de servidumbre por deudas afecta a ciertas castas en muchas comunidades rurales en las que pervive el sistema de castas.

La erradicación del trabajo en servidumbre: experiencia práctica

105. El país que claramente tiene más experiencia es la **India**, en donde la primera ley federal para abolir el trabajo en servidumbre se adoptó hace un cuarto de siglo. **Pakistán** tiene diez años de experiencia, y en **Nepal** las iniciativas van por muy buen camino. Otros países no parecen reconocer que tienen este problema. Hay lecciones que aprender de la experiencia de cada uno de estos tres países que ya han adoptado medidas.

Experiencia de la India, 1976-2000

106. El Gobierno de la **India** ha descrito de manera pormenorizada sus ingentes esfuerzos para erradicar el trabajo en servidumbre en declaraciones formuladas ante la Conferencia Internacional del Trabajo. Esto incluye: llevar a cabo nuevas encuestas para detectar el trabajo en servidumbre; repatriar a los afectados cuando se trata trabajadores migrantes; iniciar acciones contra los empleadores responsables según lo dispuesto en la legislación; y rehabilitar a los trabajadores en servidumbre⁷⁵.

107. Por lo que se refiere a la rehabilitación, recientemente se duplicó el monto de la asistencia por habitante para la rehabilitación de los trabajadores en servidumbre liberados. Se han reunido recursos procedentes de distintos programas (incluidos los programas de lucha contra la pobreza, empleo rural y programas de formación para los jóvenes rurales), a fin de crear un enfoque integrado para lograr una rehabilitación eficaz y permanente. Además, el Gobierno central ha iniciado un programa patrocinado por el Estado para prestar asistencia a los trabajadores en servidumbre, y ha creado una división dentro del Ministerio de Trabajo para que vigile, coordine y supervise la aplicación del programa. También ha simplificado los procedimientos para aprobar las primas y subsidios delegando facultades en el plano provincial.

**División especial
establecida para
aplicar un enfoque
integrado**

⁷³ Ministerio de la Reforma Agraria y de la Gestión: *Proposal on immediate action for rescue and rehabilitation of recently emancipated kamaiya labourers of Western Nepal* (Katmandú, Nepal, 2000) (documento no publicado).

⁷⁴ Sobre la base de una encuesta por muestreo de unos 3.000 *kamaiyas* de ocho distritos llevada a cabo a mediados de 1997, el Centro de Servicios del Sector Informal (INSEC) informó que en aquel momento había 26.000 hombres, 1.500 mujeres y 5.000 niños trabajando con el sistema de *kamaiya*. S. Sharma y M. Thakurathi: *A revisit to the kamaiya system of Nepal* (Katmandú, INSEC, 1998). En 1995, el Departamento de Estudio de la Reforma Agraria determinó que un 14,1 por ciento de la población tharu en los cinco distritos tomados en cuenta para la encuesta estaba compuesto de *kamaiyas*; el 62,7 por ciento de los *kamaiyas* había contraído deudas, que en promedio representaban unos 75 dólares. El 83,9 por ciento de los *kamaiyas* era analfabeto y el 72 por ciento no tenía tierras para cultivar.

⁷⁵ Entre 1998 y 1999, 5.960 trabajadores en servidumbre fueron rehabilitados en virtud de un programa patrocinado por el Gobierno central en los Estados de Bihar, Orissa, Tamil Nadu y Uttar Pradesh. En 1998 y 1999 se designó a altos funcionarios para que visitaran ciertas zonas y examinaran y supervisaran los progresos alcanzados por los gobiernos estatales en la aplicación de la ley de abolición del sistema de trabajo en servidumbre, 1976, y el programa de rehabilitación de los trabajadores en servidumbre, 1978.

108. A pesar de estos logros, el Gobierno de la **India** ha reconocido las dificultades para abordar los problemas de trabajo en servidumbre y la necesidad de intensificar sus esfuerzos. Las razones aducidas para ello incluyen la falta de sensibilidad y de voluntad para tratar el problema — particularmente en los niveles más bajos de la administración pública — y una falta de recursos en todos los niveles para erradicar totalmente el trabajo en servidumbre.

109. La iniciativa para erradicar el trabajo en servidumbre en la **India** parece haber atravesado distintas fases en el último cuarto de siglo; de hecho, en algunos períodos ha ocupado un lugar más importante en los programas económico, político y también jurídico que en otros. Tras la adopción de la ley de 1976, el movimiento contra el trabajo en servidumbre fue impulsado de manera clara con el enfoque basado en los litigios de interés público que adoptó la Corte Suprema a principios de los años ochenta. Los importantes fallos que dictó aportaron nuevas reflexiones sobre la naturaleza y la magnitud del problema. La creación ulterior de un grupo de trabajo a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió el proceso de detección, liberación y rehabilitación de los trabajadores en servidumbre. En 1997, la Corte Suprema dirigió la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que examinara y supervisara la aplicación de la ley de 1976 y los progresos alcanzados por los gobiernos estatales a este respecto⁷⁶.

La Corte Suprema de la India ha desempeñado un papel clave

110. En los años ochenta el Comisionado de Castas y Tribus Reconocidas también desempeñó un importante papel en materia de sensibilización. Los informes del Comisionado solían contener una sección especial sobre el trabajo en servidumbre, sobre todo porque afecta la situación de las castas y tribus reconocidas, y formulaban recomendaciones tanto al Gobierno como a la sociedad en general⁷⁷. Entre 1987 y 1991, la Comisión Nacional de Mano de Obra Rural también constituyó grupos de estudio sobre el trabajo en servidumbre y la servidumbre por deudas en las zonas rurales. Estos estudios contribuyeron en gran medida a conocer el alcance y la naturaleza de las deudas en las zonas rurales, sus propósitos y fuentes, así como su particular incidencia entre las castas y tribus reconocidas⁷⁸. La eliminación de la servidumbre por deudas se ha considerado en gran medida como una cuestión de desarrollo.

El Comisionado Nacional de Castas y Tribus Reconocidas se ha desempeñado activamente en promover la sensibilización

111. El Grupo de estudio de mano de obra rural de la Comisión Nacional de Mano de Obra Rural señaló ciertas deficiencias en los programas de rehabilitación aplicados anteriormente. Se falsificaron declaraciones de trabajadores en servidumbre para obtener fondos de rehabilitación. Además, los programas de rehabilitación no mejoraron las condiciones de los trabajadores en servidumbre, ya que muchos antiguos trabajadores en servidumbre aún seguían pagando a sus antiguos patrones el remanente de la deuda que habían contraído y que según la ley se había extinguido.

Conclusiones de la Comisión Nacional de Mano de Obra Rural

112. Los comités de vigilancia, a pesar de que constituyen un poderoso mecanismo para erradicar el trabajo en servidumbre, según las conclusiones del Grupo de estudio, no pudieron funcionar de manera eficaz. Generalmente se disolvían al cabo de un par de años, y no fueron reconstituidos durante mucho tiempo. Los estados con una alta incidencia de trabajo en servidumbre todavía

⁷⁶ Orden promulgada el 11 de noviembre de 1997 en el mandamiento judicial núm. 3922/85.

⁷⁷ Véase, por ejemplo, el informe del Comisionado Nacional de Castas y Tribus Reconocidas, 29.º informe, 1987-1989. Este informe trata sobre cuestiones que incluyen la aplicación parcial de la ley, el derecho rural y el trabajo en servidumbre, el trabajo en servidumbre en las plantaciones y el trabajo en servidumbre en las minas. Apparentemente estos informes no se hicieron con regularidad en el decenio pasado.

⁷⁸ Grupo de estudio sobre la servidumbre por deudas en las zonas rurales, centros de estudios de ciencias sociales, Calcuta, noviembre de 1990.

Recuadro 6.1

Recomendaciones del Grupo de estudio sobre el trabajo en servidumbre

En su informe de 1990, el Grupo de trabajo sobre el trabajo en servidumbre formuló una serie de recomendaciones ante la Comisión Nacional de Mano de Obra Rural en la India. Se resumen a continuación:

- 1) efectuar una encuesta en todo el país en la que se utilicen mecanismos oficiales centrales y estatales, y en la que participen ONG, activistas e instituciones de investigación, para hacer una descripción precisa de la naturaleza, la incidencia y la generalización del trabajo en servidumbre en la India, y en la que se preste especial atención a los trabajadores migrantes y a los trabajadores no agrícolas;
- 2) crear un movimiento de sensibilización y presión, a través de un programa nacional para la educación, la movilización y la organización de los trabajadores en servidumbre;
- 3) mudar a los trabajadores en servidumbre detectados a campamentos protegidos poco tiempo después de su liberación, y mantenerlos allí a cargo del Gobierno en espera de que se elaboren programas concretos de rehabilitación. Los procesos de liberación deberían llevarse a cabo en audiencias públicas en los pueblos en los que se han detectado trabajadores en servidumbre;
- 4) aumentar el monto de las indemnizaciones previstas por la ley. El Gobierno del Estado debería pagar todos los salarios atrasados a los trabajadores en servidumbre, para luego recuperar esta suma del antiguo patrono;
- 5) dar participación a comités de vigilancia ampliados y reforzados en las distintas etapas del proceso;
- 6) desplegar esfuerzos para organizar a los trabajadores en servidumbre en distintos planos, y formular programas de formación;
- 7) como parte de la rehabilitación, dar mayor protección respecto de las tierras y otros bienes a los que los trabajadores en servidumbre han tenido acceso. Hacer extensiva la prohibición de expulsión a toda tierra que cultiven los trabajadores en servidumbre y a otros bienes tales como los hornos para ladrillos, e impedir la transferencia de la propiedad de los trabajadores en servidumbre a terceros;
- 8) en vista de que la causa principal del vínculo de servidumbre de los pobres de las zonas rurales es que contraen deudas sobre todo para cubrir sus necesidades de consumo, impartir instrucciones a los bancos de las distintas jurisdicciones para que den préstamos de consumo a los trabajadores en servidumbre liberados y a los que siguen en servidumbre;
- 9) proporcionar garantías de empleo a los trabajadores en servidumbre liberados, y
- 10) mejorar los programas de rehabilitación basados o no en la tenencia de tierra. Para los trabajadores en servidumbre del sector agrícola, la mejor solución es garantizar su rehabilitación por medio de la tenencia de tierra.

no habían constituido los comités de vigilancia. Además, en los últimos años prácticamente cesaron las detecciones de trabajadores en servidumbre.

113. El Grupo de estudio llegó también a la conclusión de que, aunque en el país se habían detectado oficialmente más de 240.000 trabajadores en servidumbre, tan sólo fueron detenidos 773 guardianes de trabajadores en servidumbre. Después de los juicios respectivos el número de sanciones fue aún más reducido. El Grupo de estudio sobre el trabajo en servidumbre formuló un importante número de recomendaciones que siguen siendo muy pertinentes (véase el recuadro 6.1).

Sólo el empleo proporciona una libertad duradera

114. El Grupo de estudio señaló que los programas de rehabilitación que no aportaban más que un alivio temporal, ya sea dinero o, en el mejor de los casos, bienes perecederos, no hacían más que atraer a elementos indeseables que aprovechaban estas prestaciones. Sólo la garantía de empleo y de tierra a los agricultores puede proporcionar una protección duradera a los trabajadores en servidumbre liberados. El Gobierno del Estado de Andhra Pradesh inició un nuevo programa para comprar tierras cultivables, las acondicionó con instalaciones de regadío y las cedió a los trabajadores en servidumbre liberados. Estas medidas fueron complementadas con las prestaciones brindadas con otros programas de lucha contra la pobreza⁷⁹.

115. En cuanto a las tendencias más recientes en materia de trabajo en servidumbre, hay indicios de que la incidencia de los nuevos trabajadores en servidumbre puede ser particularmente grave en el sector industrial informal y pequeño, como en el caso de la fabricación de ladrillos⁸⁰.

116. También hay algunos indicios de que las mujeres están siendo cada vez más afectadas por el trabajo en servidumbre en la agricultura. En un estudio reciente sobre Andhra Pradesh se sostiene que los trabajadores agrícolas masculinos eran los principales beneficiarios de las políticas que alientan la invasión de las tierras baldías del Gobierno, de los subsidios para pedir créditos, los activos productivos y alimentos, así como de la creación de empleos no agrícolas. De esta manera, los empleadores tenían menos control sobre el consumo y la residencia de los trabajadores masculinos, lo que les permitía escapar de las relaciones de trabajo en servidumbre tradicionales. Los hombres también delegaron el reembolso de la deuda en las mujeres tanto directa como indirectamente al atribuir una responsabilidad mayor a las mujeres en el aprovisionamiento de la familia. Como consecuencia de ello, las mujeres se han visto obligadas a efectuar trabajos agrícolas, aceptando los salarios y las condiciones que se les ofrezca. Las mujeres también han sido obligadas a asumir préstamos por servidumbre para pagar las deudas de los hombres cuando éstos han huido para no pagar deudas con trabajo, y para satisfacer las expectativas de lealtad de los empleadores y así poder tener acceso a otros créditos de consumo en el futuro. Además, se sostenía que esto significaba que tenían que trabajar en las granjas de los empleadores o de los acreedores con salarios de servidumbre mucho más bajos, así como desempeñar tareas no remuneradas durante toda la temporada⁸¹. Si bien se trata de las conclusiones de un solo estudio reciente efectuado en un solo Estado de la India, esta tesis es lo suficientemente importante como para justificar un mayor análisis.

Hay que estar alerta con la dimensión de género en el trabajo en servidumbre

Experiencia en el Pakistán, 1992-2000

117. Las informaciones oficiales sobre los esfuerzos desplegados para erradicar el trabajo en servidumbre en los últimos diez años en el **Pakistán** han recalcado los serios problemas del trabajo infantil en servidumbre en ese país, en el que se han emprendido algunos importantes programas de investigación y de acción con la asistencia de la OIT. Un ejemplo es el acuerdo firmado entre la Unión Europea y la OIT en mayo de 1997 y destinado a financiar los proyectos de cooperación técnica encaminados a: lograr una mayor sensibilización respecto de la explotación y las prácticas de trabajo peligrosas a que están expuestos los niños que trabajan en servidumbre; aumentar la capacidad para apartar a los niños del trabajo en servidumbre e impedir que entren a trabajar en servidumbre; y llegar hasta los niños que trabajan en servidumbre y hasta sus familias en el contexto de los programas de rehabilitación global. Los textos jurídicos sobre los niños y el trabajo en servidumbre también han sido traducidos al urdu y al sindhi.

Hay que centrarse en los niños

118. Por lo que se refiere a la aplicación en la práctica de la ley de abolición del sistema del trabajo en servidumbre, 1992, y del Reglamento de 1995 sobre

El papel de los comités de vigilancia

⁷⁹ Grupo de estudio sobre el trabajo en servidumbre, dirigido por Lal Bahadur Shastri, Academia Nacional de Administración, Mussoorie, para la Comisión Nacional de Mano de Obra Rural, abril de 1991.

⁸⁰ Naciones Unidas: *Formas contemporáneas de la esclavitud*, informe del Grupo de Trabajo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, 25.º período de sesiones, Nueva York, junio de 2000.

⁸¹ L. Da Corta y D. Venkateshwarlu: «Unfree relations and the feminization of agricultural labour in Andhra Pradesh, 1970-1995», en *Journal of Peasant Studies* (Ilford, Essex, Reino Unido) vol. 26, núms. 2/3, enero/abril de 1999.

Recuadro 6.2 Trato abusivo de los aparceros *hari*

La situación de los aparceros *hari* es terrible. Según la encuesta efectuada a mediados de 2000, prácticamente la totalidad de los casi 1.000 encuestados declararon que se obligaba a hombres y mujeres adultos a llevar a cabo trabajo forzoso (*begar*). En el caso de los niños pequeños de ambos sexos, casi el 90 por ciento eran *begar*. Más de tres cuartas partes de los encuestados declararon que se limitaban sus movi-

mientos, por ejemplo eran encerrados de noche o vigilados. Asimismo, casi todos los *haris* de los campamentos declararon que los hombres habían sido separados de los demás miembros de su familia por la noche. También se mencionaron prácticas generalizadas, como la detención de los *haris*, o la práctica de encadenarlos o atarlos con cuerdas, así como de abusar sexualmente de las mujeres.

el tema, el Gobierno ha informado de que los comités de vigilancia han sido ampliados y reforzados. Sin embargo, tal como se señaló en la 82.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1995), tal vez sería necesario reforzar aún más algunos de estos comités. La Federación Nacional de Sindicatos de Pakistán (APFUTU) ha pedido que los sindicatos tengan una participación directa en los comités de vigilancia, que están bajo la supervisión de los departamentos de asuntos interiores de las provincias.

Nuevos sectores: un motivo de preocupación

119. A falta de encuestas sistemáticas efectuadas ya sea por el Gobierno federal o por los gobiernos provinciales que determinen la magnitud y la intensidad del trabajo en servidumbre, la mayor parte de la información disponible proviene de institutos académicos de investigación, que a su vez con frecuencia consultan a las ONG. Existe un acuerdo general en que los problemas más graves de trabajo en servidumbre son los que se detectan entre los aparceros en la provincia de Sindh y entre los fabricantes de ladrillos del Punjab⁸². Los analistas también están preocupados porque el trabajo en servidumbre está cobrando importancia en otros sectores tales como las pesquerías y la fabricación de alfombras. Se ha expresado temor de que el rápido crecimiento del sector manufacturero informal, particularmente en las zonas rurales, reduzca el número de desempleados y al mismo tiempo dé lugar a más trabajo en servidumbre.

Los *haris* se enfrentan con una triste situación

120. Las condiciones más graves de trabajo en servidumbre han sido detectadas entre los arrendatarios sin tierra (conocidos como *haris*) en el Bajo Sindh. Una encuesta efectuada a mediados de 2000 en siete campamentos *hari* del Sindh ha tendido a confirmar la gravedad de las condiciones que enfrentan los trabajadores agrícolas en servidumbre en esta región. La Comisión de Derechos Humanos del Pakistán (HRCP) ha documentado prácticas chocantes, pues en 1999 informó que tan sólo ese año fueron liberadas 2.300 personas de cárceles privadas (véase el recuadro 6.2).

La persistencia de las prácticas feudales

121. Las zonas rurales del Sindh parecen ser un ejemplo clásico de un sistema feudal, en el que los propietarios agrícolas han pasado a la ofensiva para defender el sistema de trabajo en servidumbre como parte integrante de la cultura del Sindh, que es una sociedad agraria. Al parecer no están de acuerdo con que las relaciones con sus arrendatarios se rijan por la legislación sobre trabajo en servidumbre, e insisten en que los conflictos por deudas deben tratarse en los tribunales que se ocupan de los casos relativos al arrendamiento de tierras en virtud de la ley sobre arrendamiento. Un factor que tal vez haya contribuido a

⁸² Por ejemplo, el Frente de Liberación de los Trabajadores en Servidumbre (BLLF) estima que entre enero de 1999 y mayo de 2000 aproximadamente 2.000 trabajadores en servidumbre y sus familias fueron liberados gracias a su asistencia del trabajo en servidumbre que efectuaban en fábricas de ladrillos.

esta actitud son las presiones económicas negativas que han tenido que enfrentar recientemente los propietarios agrícolas, incluido el aumento de los precios de los insumos debido a la reducción de las subvenciones.

122. Las iniciativas del Gobierno han permitido que los *haris* liberados establezcan refugios en tierras del Estado. Estos campamentos son temporales y su seguridad depende de la buena voluntad de la administración local y de los vecinos de la zona. Hasta el momento, las actividades de planificación para el desarrollo, tales como la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, no han estado dirigidas hacia el trabajo en servidumbre como una categoría especial de trabajo. A pesar de que se crearon comités de vigilancia (aunque en algunos casos los primeros fueron creados en 1999, y tan sólo en unos cuantos distritos), éstos han tenido tendencia a actuar únicamente tras recibir quejas. El Gobierno ha anunciado públicamente su intención de financiar programas específicos dirigidos al trabajo en servidumbre y al trabajo infantil.

123. Entre tanto, las organizaciones de derechos humanos, los sindicatos y demás grupos activistas han expresado preocupación o han adoptado iniciativas para proporcionar asistencia jurídica para la liberación de los trabajadores en servidumbre. Sin embargo, el hecho de que no existe negociación colectiva entre los trabajadores del sector rural constituye un obstáculo para la acción de los sindicatos.

124. Para proporcionar un refugio a los *haris* que huyen de la servidumbre, la Comisión de Derechos Humanos del **Pakistán** compró un pequeño terreno en la provincia de Sindh. A mediados de 2000, casi 200 familias — en total más de 1.000 personas — se habían refugiado en el campamento. Si bien los *haris* han establecido sus propios refugios tradicionales, la HRCP ha contribuido instalando bombas de mano para la extracción de agua potable. Varios grupos religiosos del Sindh también han ayudado proporcionando un terreno para un campamento de *haris*, así como asistencia financiera para prestar una ayuda inmediata.

125. Ahora bien, esas medidas sólo son el principio. En un estudio reciente de la OIT se concluía que la eliminación total del trabajo en servidumbre en el Pakistán deberá ir acompañada de un rápido crecimiento económico, lo cual incluye empleo y salarios más altos y un desarrollo de la urbanización⁸³. Mientras tanto, la intensificación de las iniciativas gubernamentales dirigidas específicamente a los trabajadores en servidumbre podrían aportar importantes mejoras.

Experiencia en Nepal, 1995-2000

126. Por lo que se refiere a los esfuerzos para erradicar el trabajo en servidumbre, la experiencia reciente en **Nepal** es única. Tras la campaña que lanzaron a principios de los años noventa las ONG para llamar la atención del país sobre el sistema de *kamaiya* en Nepal occidental, el Gobierno ha demostrado un gran empeño en abolir este sistema y en liberar y rehabilitar a todas las personas afectadas. A raíz de la decisión del Gabinete de prohibir el sistema de *kamaiya*, en julio de 2000, el Gobierno elaboró planes detallados para llevar a cabo un plan de emergencia de rescate y rehabilitación para las familias afectadas; su aplicación consistirá en primer lugar en una fase de emergencia a corto plazo y ulteriormente en una fase de tres años.

**La creación
de un refugio material**

**Seguimiento
de la prohibición
del sistema de *kamaiya***

⁸³ Instituto Pakistán de Educación e Investigaciones Laborales: *Bonded labour in Pakistan: An overview* (manuscrito encargado por la OIT, 2000).

El Gobierno ha optado por un enfoque revolucionario

127. El Gobierno ha declarado que sus políticas hacia la emancipación de los *kamaiyas* han pasado de un enfoque «evolutivo» a un enfoque «revolucionario». Al principio dio distintos tipos de apoyo a los *kamaiyas*, permitiéndoles saldar sus deudas, en lugar de declararlas nulas por ley. De 1995 en adelante asignó el equivalente a unos 900.000 dólares de los Estados Unidos a varios programas destinados a abolir el sistema de *kamaiya* que se centraban en: la creación de un fondo rotatorio para financiar actividades generadoras de ingresos aplicando bajos intereses; la creación de un fondo para financiar el asentamiento de los *kamaiyas* sin hogar; la formación en distintas calificaciones, incluidas la carpintería, la albañilería, la electricidad, la cría de animales y la horticultura; y la distribución de la tierra. Además, gracias a un programa de sustento para los *kamaiyas*, que llevó a cabo el Departamento de Reforma Agraria, se hizo hincapié en la movilización social, el desarrollo de las calificaciones y la creación de programas de crédito y formación. El Ministerio de Trabajo también inició un programa de desarrollo de las calificaciones para los hogares de *kamaiyas*, pero los modestos resultados obtenidos⁸⁴ hicieron pensar al Gobierno que este enfoque era insuficiente para lograr la emancipación plena.

Ambiciosos objetivos a corto plazo

128. La decisión del Gabinete del Gobierno de prohibir el sistema de *kamaiyas* refleja un enfoque más radical. También ha adoptado planes para llevar a cabo un plan de emergencia de rescate y rehabilitación para los *kamaiyas* que se ha de aplicar en un período de tres años y que estará a cargo de un Comité Central de Coordinación y Supervisión. La responsabilidad local de su aplicación recae en comités de coordinación y supervisión de distrito. El Gobierno ha establecido ambiciosos objetivos a corto plazo:

- promoción de la Declaración sobre la prohibición del trabajo en servidumbre, preparada con la ayuda de la OIT⁸⁵;
- una rápida actualización de los registros de la encuesta sobre los *kamaiyas* realizada en 1995;
- la distribución de documentos de identidad a todos los *kamaiyas* emancipados;
- la atribución de terrenos del Gobierno o públicos que se puedan distribuir a los *kamaiyas* sin tierra;
- propuestas para llevar a cabo una posible acción de rescate y rehabilitación una vez que se hayan detectado los *kamaiyas* emancipados; y
- la aplicación de manera integrada y coordinada de los programas sociales y de desarrollo tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Hay que llegar primero hasta las personas sin domicilio y sin tierra

129. En su programa de rescate y rehabilitación inmediatos, el Gobierno se dirige en primer lugar a las personas sin hogar y sin tierra. El Gobierno ha pedido asistencia internacional, y la OIT ha llevado la voz cantante en el plano local para reunir a varias organizaciones internacionales y a la comunidad de donantes a fin de que puedan cooperar para apoyar las iniciativas del Gobierno. Las fases iniciales del programa son parecidas a las respuestas que se dan ante un desastre o emergencia natural y se concentran en satisfacer necesidades básicas tales como: ayuda alimentaria, tiendas de campaña y materiales

⁸⁴ Sólo 3.736 *kamaiyas* recibieron una formación y sólo 1.056 obtuvieron su libertad.

⁸⁵ Las disposiciones sustantivas de la Declaración son muy similares a las de la legislación promulgada anteriormente en la India y el Pakistán. En ellas se prevé el rescate automático de los trabajadores en servidumbre, la invalidación de los préstamos o los contratos, y la devolución de la propiedad tomada por el acreedor para garantizar la deuda. Los arreglos institucionales prevén la creación de comités de bienestar en los distritos, que han de contar con funcionarios de los gobiernos central y locales, un representante de los bancos locales, y miembros de las ONG y de los sindicatos designados por el Gobierno. En la Declaración también se prevé un fondo de bienestar, un mecanismo de quejas y de investigación que se aplica por intermedio de un funcionario encargado del bienestar, así como sanciones y compensaciones.

Recuadro 6.3

Proyecto de la OIT sobre la eliminación duradera del trabajo en servidumbre en Nepal

El Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) han aunado fuerzas para diseñar un proyecto que adopta un enfoque integrado para tratar los problemas que afectan a las personas extremadamente pobres de Nepal occidental, zona en la que ha existido el trabajo en servidumbre. El proyecto, que han de llevar a cabo el Gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores así como ONG, hace hincapié en la mejora de la capacidad; da apoyo para aplicar de manera eficaz los sala-

rios mínimos en la agricultura; sensibiliza acerca de los derechos; da asistencia para reintegrar las familias de *kamaiyas* en sus comunidades; y brinda educación y formación, tanto formal como informal. El proyecto se realizará estrechamente con el proyecto subregional de la Unidad de Finanzas Sociales de la OIT destinado a luchar contra el trabajo en servidumbre por deudas a través de programas de microfinanciación. Este proyecto es uno de los muchos que financian los Estados Unidos.

que puedan brindar un techo temporal, utensilios básicos de cocina, mantas y frazadas para dormir en el suelo, medicinas y una atención de salud mínima. Se han previsto programas de rehabilitación a mediano plazo para proporcionar apoyo para construir viviendas a bajo costo, atención educativa y sanitaria, instalación de agua potable, programas de creación de empleos y de desarrollo de las calificaciones, así como programas de microcrédito.

130. Respondiendo a la voluntad política de **Nepal** de extirpar el trabajo en servidumbre, la OIT se disponía a poner en marcha, a finales de 2000, un importante proyecto con el apoyo financiero de los **Estados Unidos**. Este proyecto dará respaldo a las medidas relacionadas con los trabajadores, incluida la formación para rehabilitar a unos 75.000 antiguos trabajadores en servidumbre, a fin de evitar que sean víctimas de otras formas de explotación (véase el recuadro 6.3). Se prevé que la OIT también tenga un papel en la mejora de las calificaciones de organización y negociación a medida que los trabajadores y los propietarios agrícolas se ajusten a la condición de los trabajadores libres. Además, estos esfuerzos deben considerarse conjuntamente con medidas más amplias destinadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores en las zonas rurales y a evitar que resurja el trabajo en servidumbre en esta parte del mundo.

El proyecto de la OIT apoya los esfuerzos del Gobierno

7. Un caso extremo: el trabajo forzoso exigido por los militares

Medidas enérgicas para un caso extremo

La Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración mantienen este problema en examen

131. En contraste con las situaciones en las que los gobiernos reconocen la existencia de diversas formas de trabajo forzoso e intentan hacerles frente, unos pocos países rechazan de plano la idea de la existencia misma de este problema. Esta manera de ver las cosas coincide a veces con la exigencia de trabajo forzoso por parte de los militares y de las autoridades conexas, como se pudo ver, por ejemplo, en **Guatemala** en el decenio de 1980, así como ya antes en los regímenes coloniales. Actualmente, el caso más grave de trabajo forzoso es **Myanmar**, donde la grave y difundida incidencia del trabajo forzoso ha conducido a la OIT a adoptar una medida sin precedentes en virtud del artículo 33 de su Constitución.

132. La Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración de la OIT han impartido instrucciones a la OIT para:

- mantener esta cuestión en examen hasta que **Myanmar** haya cumplido las obligaciones que ha contraído en virtud del Convenio núm. 29, ratificado por ese país;
- recomendar a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que examinen las relaciones que puedan mantener con Myanmar y que adopten las medidas oportunas para asegurarse de que tales relaciones no contribuyan a perpetuar o desarrollar el sistema de trabajo forzoso u obligatorio de ese país;
- ponerse en contacto con las organizaciones internacionales para que reconsideren toda cooperación que eventualmente mantengan con ese país y, dado el caso, pongan fin lo más rápidamente posible a toda actividad que pueda fomentar, directa o indirectamente, las prácticas de trabajo forzoso;
- solicitar la inscripción de un punto en el orden del día de la reunión de julio de 2001 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) relativo al incumplimiento por parte de Myanmar de sus decisiones anteriores;
- preparar, a intervalos oportunos, un informe sobre los resultados de las acciones expuestas y mantener informadas a las demás organizaciones internacionales⁸⁶.

⁸⁶ Consejo de Administración, 279.^a reunión (2000), documentos GB.279/6/1, GB.279/6/1 (Rev.1), GB.279/6/1 (Add.2), GB.279/6/1 (Add.3) y GB.279/6/2.

133. La situación que impera en Myanmar ha sido examinada con detalle por los organismos de control de la OIT: una Comisión de Encuesta, la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración de la OIT⁸⁷; por lo tanto, aquí no se volverán a examinar. Ello no obstante, merecen ser destacados determinados aspectos de estas prácticas de trabajo forzoso, en la medida en que contribuyen a pergeñar un «panorama de conjunto». En efecto, ofrecen algunas lecciones que resultan útiles para brindar asistencia para la erradicación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.

134. La Comisión de Encuesta de la OIT encontró abundantes pruebas del uso generalizado del trabajo forzoso que se impone a la población civil por parte de las autoridades y de los militares en **Myanmar**. Se ha exigido trabajo forzoso para transportar cargas; para la construcción y mantenimiento de campamentos militares; para otras tareas de apoyo a los militares; para el trabajo en la agricultura y en la explotación forestal, así como en otros proyectos de producción emprendidos por las autoridades o los militares; para la construcción y mantenimiento de carreteras y vías férreas; para otras varias labores de infraestructura y otras diversas tareas⁸⁸. A veces, incluso, ese trabajo forzoso ha sido impuesto en beneficio de personas privadas.

135. El trabajo forzoso en Myanmar impide que los agricultores atiendan las necesidades de sus explotaciones y que los niños vayan a la escuela. Afecta mucho más gravemente a los jornaleros sin tierra y a los sectores más pobres de la población. El trabajo forzoso es realizado en gran parte por mujeres, niños y ancianos, así como por personas que no tendrían que trabajar. La carga del trabajo forzoso parece ser especialmente pesada en el caso de los grupos étnicos de origen no birmano, especialmente en las zonas en que hay una intensa presencia militar y en el caso de la minoría musulmana⁸⁹.

136. Las principales recomendaciones de la Comisión de Encuesta de la OIT fueron: *a)* que los textos legislativos pertinentes sean, sin más demora, puestos en conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); *b)* que en la práctica, las autoridades y en particular los militares no impongan más trabajo forzoso u obligatorio; y *c)* que las sanciones que puedan imponerse en virtud del Código Penal por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio sean estrictamente aplicadas⁹⁰.

***El trabajo forzoso
oprime a la población***

***Lo que recomendó
la Comisión
de Encuesta***

⁸⁷ A raíz de una queja presentada por los delegados trabajadores a la 83.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1996, el Consejo de Administración estableció una Comisión de Encuesta en marzo de 1997 de conformidad con el artículo 26 de su Constitución. El informe de esta Comisión brinda una documentación muy extensa de los casos de trabajo forzoso y del contexto en que se producen. Los informes subsiguientes del Director General sobre las medidas adoptadas desde entonces por parte del Gobierno de Myanmar a raíz de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta indicaban que los problemas de trabajo forzoso seguían siendo muy graves en 2000.

⁸⁸ OIT: «Medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución – Cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de Encuesta titulado *Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)*», en Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000, *Actas Provisionales* núm. 4, págs. 4/2 a 4/4.

⁸⁹ En mayo de 1999, la Confederación Mundial del Trabajo transmitió una nota procedente de una organización no gubernamental que advertía que, aunque el trabajo forzoso iba en disminución en la parte central de Myanmar, al parecer seguía existiendo en gran escala en los siete estados étnicamente minoritarios que rodean la llanura central birmana. Generalmente, las tropas que van en busca de trabajadores se ponen en contacto con el jefe de la aldea, que suele organizar un sistema rotatorio por el cual cada familia tiene que suministrar una persona para trabajar en un proyecto.

⁹⁰ 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), véase *Boletín Oficial*, vol. LXXXI (Ginebra, 1998), Serie B, que se puede también consultar en el sitio: <http://www.ilo/public/english/standards/rel/gb/docs/gb273/Myanmar.html>.

Violaciones de los derechos humanos

137. Además de la OIT, también las Naciones Unidas han clasificado el trabajo forzoso en **Myanmar** como una de las grandes violaciones de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Numerosos relatores especiales, nombrados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas desde 1992, han documentado también casos de graves violaciones de los derechos humanos, presuntamente cometidas por las fuerzas armadas de Myanmar, sobre todo para el reclutamiento forzoso de soldados y trabajadores. El año 2000, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas deploraba el recurso continuo y generalizado al trabajo forzoso en los proyectos de infraestructura, la producción de alimentos para los militares y los cargadores para el ejército, así como el trabajo forzoso en relación con el tráfico y conscripción de niños para los programas de trabajo forzoso⁹¹. En 1999, la preocupación que existía en la OIT sobre este problema impulsó a otras organizaciones, entre ellas el Banco Mundial y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), a brindar informaciones en relación con la prosecución de la exigencia de trabajo forzoso en Myanmar.

La necesidad de derogar las leyes antiguas

138. Las preocupaciones relativas al trabajo forzoso en **Myanmar**, pueden dividirse en dos categorías: las que se refieren a la legislación y las que se refieren a la prosecución de estas prácticas. La no derogación de la Ley de Aldeas (1907) y de la Ley de Ciudades (1907) ha constituido un importante problema jurídico, porque ambas provienen de la legislación colonial y contemplan el reclutamiento de mano de obra en términos generales. A pesar de que estas leyes ya anticuadas se consideraron en algún momento como obsoletas⁹², la experiencia reciente en Myanmar ilustra claramente la importancia de derogarlas.

Los problemas más espinosos siguen planteados en la práctica

139. Sin embargo, hay que admitir que en la práctica los problemas pueden resultar más difíciles de resolver. La situación de **Myanmar** puede suponer el examen de algunos factores estructurales que favorecen la existencia del trabajo forzoso (entre los que no hay que olvidar una larga tradición de marginación étnica) así como hacer frente al problema de una mentalidad cultural que lleva a las comunidades tradicionales a considerar normal que se tenga que colaborar gratuitamente en determinados trabajos. Si se quiere llegar a una solución realista, habrá que tener en cuenta estos factores, pero hay que partir de la base de que las posibilidades de abordar los problemas del trabajo forzoso por medio de programas específicos y centrados en la asistencia técnica no tendrán consistencia real hasta que el Gobierno demuestre su firme voluntad política de erradicar una práctica generalizada e investigar y sancionar severamente la exigencia de trabajo forzoso por sus propios funcionarios.

Punto de vista del Gobierno y medidas recientes

140. El Gobierno de **Myanmar** ha rechazado durante mucho tiempo la tipificación de estas actividades como trabajo forzoso, a pesar de que estas prácticas se han venido utilizando durante un largo período en el país, y ha puesto el acento en sus programas para el desarrollo socioeconómico y de las infraestructuras en diversas partes del país⁹³. Ello no obstante, en octubre de 2000 recibió una misión de cooperación técnica y adoptó más tarde nuevas órdenes y directrices legislativas, y procedió a poner de relieve otras medidas administrativas

⁹¹ ECOSOC: *Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, resolución 2000/23: Situación de los derechos humanos en Myanmar*, 56.º período de sesiones, Nueva York, 2000.

⁹² Los sucesivos gobiernos declararon que, aunque las disposiciones provenientes de las antiguas normas coloniales estaban todavía en vigor, las autoridades interesadas ya no ejercían los poderes que en ellas se contemplaban. Ya a finales del decenio de 1970 parece que las autoridades interesadas estaban preparando una nueva legislación que pudiese sustituir estas leyes que favorecen el trabajo forzoso.

⁹³ Por ejemplo, en la correspondencia que se reproduce en OIT: *Actas Provisionales*, núm. 4, 88.ª reunión, *op. cit.*

contra el trabajo forzoso⁹⁴. La cuestión que ahora se impone es si, a pesar de su posición explícita de no cooperación⁹⁵ con la OIT a raíz de la entrada en vigor de las medidas adoptadas en virtud del artículo 33, aceptará que se lleve a cabo una evaluación objetiva (que sólo la OIT puede hacer) de la aplicación práctica y de las repercusiones reales de estas medidas.

⁹⁴ Véase el documento de toma de posición de la delegación de Myanmar que se reproduce en el documento GB.279/6/1 (Add.3) del Consejo de Administración.

⁹⁵ Aunque Myanmar ha ratificado el Convenio núm. 29, no ha ratificado en cambio el Convenio núm. 105, y por consiguiente tiene que enviar informes sobre los esfuerzos que está llevando a cabo para el seguimiento de la Declaración. Con fecha 1.º de enero de 2001 no se había recibido informe alguno correspondiente al primer o segundo período de informe en virtud del seguimiento de la Declaración.

8. El trabajo forzoso en relación con la trata de personas: la otra cara de la mundialización

La trata de personas: un problema mundial

141. El fenómeno general de la trata de personas (un problema cada vez más alarmante) suele presentar aspectos que suponen el trabajo forzoso. Ello afecta a hombres y a muchachos, pero sobre todo a mujeres y a muchachas. En todo caso, constituye un fenómeno verdaderamente mundial que afecta tanto a los países más ricos como a los más pobres. Los puntos de partida suelen estar situados en los países más pobres, y con frecuencia en las zonas rurales más desfavorecidas de estos países. Los principales destinos suelen ser los centros urbanos de los países más ricos (Amsterdam, Bruselas, Londres, Nueva York, Roma, Sydney, Tokio...), así como las capitales de los países en desarrollo y en transición. Sin embargo, los movimientos de las personas que son objeto de tráfico son muy complejos y variados. Países tan distintos como **Albania, Hungría, Nigeria y Tailandia** pueden actuar como puntos de partida, destino y tránsito al mismo tiempo.

142. Aunque los medios de comunicación prestan gran atención al tráfico destinado al sector del sexo, con frecuencia las personas son objeto de tráfico con otros fines que pueden suponer un trabajo forzoso. No hace mucho, el paso de trabajadores agrícolas haitianos hacia la **República Dominicana** fue un ejemplo típico de tráfico internacional de mano de obra. Parecidos abusos en relación con los trabajadores agrícolas migrantes se han detectado en muchos continentes. Víctimas de este fenómeno pueden ser los trabajadores domésticos, los trabajadores de las manufacturas, y sobre todo los que actúan en el sector informal. Aunque el impulso principal proviene de las fuerzas económicas, para luchar contra él habrá que recurrir a instrumentos muy diversos. El tráfico de seres humanos constituye un escándalo moral, pero las sanciones penales suelen ser menos rigurosas que las que castigan el tráfico de drogas⁹⁶.

Las Naciones Unidas llegan a una definición internacional en noviembre de 2000

143. Sin embargo, hasta hace poco no se ha podido alcanzar una definición consensuada de la trata de personas, definición que resulta muy útil para apoyar una acción internacional más eficaz. En el apartado a) del artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, instrumento que complementa la Convención de

⁹⁶ Interpol: Second International Conference on Trafficking in Women and Illegal Immigration, Lyon, 28-30 de noviembre de 2000.

las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁹⁷, que se puso a la firma en diciembre de 2000, se define la «trata de personas» como:

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

144. El Protocolo mencionado especifica además que esa «explotación» incluye, entre otras cosas: «los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud» (artículo 3, *a*). El Protocolo dice a continuación que el consentimiento dado por una víctima adulta en relación con la trata de personas no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en la definición. En el caso de toda persona menor de 18 años, la propia captación, transporte, traslado, acogida o recepción de un niño con fines de explotación se considerará «trata de personas». Durante las sesiones preparatorias, la preocupación de las Naciones Unidas, la OIT y de otras organizaciones internacionales era que la propia definición de *trata* incluyese una referencia a sus elementos coercitivos, entre ellos el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y las prácticas análogas a la esclavitud.

La explotación incluye el trabajo forzoso

145. La trata de personas resulta a veces bastante compleja y requiere un examen «no sólo de la manera en que un migrante haya entrado en el país sino también de sus condiciones de trabajo y de si el migrante ha consentido en la entrada clandestina y/o en esas condiciones de trabajo. La trata y las formas más voluntarias de migración sin papeles deben ser consideradas como un todo continuo, en el que hay espacio suficiente para una variación considerable entre ambos extremos»⁹⁸. Parte del problema radica en saber si la trata de personas ha de considerarse como una forma de migración clandestina, porque ella tiene consecuencias en las medidas de represión de la trata. Para hablar de manera práctica, los tratantes manipulan a la gente para sacar dinero del trabajo forzoso al que acaban obligándola.

146. ¿Cómo funciona el tráfico de personas? En su forma más simple supone un movimiento de personas al objeto de llevar a cabo un trabajo, y muy probablemente para meterlas en actividades o empleos ilegales que se llevarán a cabo en unas condiciones de trabajo inferiores a las normas establecidas por la ley. En ellas participa un agente, captador o transportista que seguramente obtendrá beneficios de su intervención.

Los mecanismos de la trata

147. La coacción no suele ser evidente al principio del proceso o ciclo de la trata. La persona de que se trate puede iniciar un acuerdo con el agente captador de manera aparentemente voluntaria, aunque con frecuencia sin haber recibido una información completa. Pero en el lugar de destino, las condiciones suelen suponer coacciones que pueden incluso adoptar la forma de restricciones físicas de la libertad de movimientos, abuso o violencia y fraude, con frecuencia en forma de impago de los salarios prometidos. Las víctimas se encuentran con frecuencia atrapadas en la servidumbre por deudas y en otras condiciones análogas a la esclavitud.

148. Ciertamente, gran parte del tráfico de trabajadores puede considerarse como una forma contemporánea de servidumbre por deudas. No se trata aquí

⁹⁷ Ninguno de estos instrumentos está actualmente en vigor; antes de ello, el principal tratado internacional era el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1949, que era un instrumento de ámbito mucho más limitado.

⁹⁸ J. Salt y J. Hogarth: *Migrant trafficking and human smuggling in Europe: A review of the evidence* (Ginebra, OIM, 2000).

del trabajo en régimen de servidumbre al que hemos aludido antes y que se deriva de la servidumbre agrícola tradicional y que pasa de una generación a otra. La servidumbre por deudas puede ser de duración larga o corta. Su principal motivación es obtener beneficios por diversos métodos, que van desde el suministro de servicios ilegales (como la falsificación de documentos) al uso descarado de la fuerza con fines criminales.

Medidas que hay que adoptar

149. La lucha contra los aspectos de trabajo forzoso de la trata de personas, para tener la máxima eficacia, requiere lo siguiente:

- En primer lugar, saber reconocer el fenómeno, para preparar el camino a unas políticas, leyes y programas de acción más eficaces en todo el mundo.
- En segundo lugar, comprender la naturaleza y dimensiones de los problemas que se plantean. ¿Cuáles son las principales rutas de este tráfico, tanto dentro de las fronteras como a través de ellas? ¿Cuándo cambian esos itinerarios (suelen cambiar con gran rapidez) y con qué instituciones tratan? ¿Cuál es el perfil de las personas que son objeto de trata, desglosadas por sexo, edades, orígenes sociales y grupos raciales y étnicos?
- En tercer lugar, examinar las causas y los efectos. ¿Qué tipo de investigación se ha llevado a cabo en relación con los factores sociales y económicos que están detrás del incremento de la trata de personas?
- En cuarto lugar, dar publicidad a las medidas que están siendo adoptadas por parte de los gobiernos, los interlocutores sociales, las organizaciones internacionales, los grupos religiosos y otros para tratar de los aspectos relativos al trabajo forzoso que presenta la trata de personas.

La trata de personas y el trabajo forzoso: aspectos demográficos y de género

150. Es de la mayor importancia saber qué grupos de población son los más afectados por la trata de personas con vistas al trabajo forzoso y cómo. ¿Cuáles son las experiencias por las que han pasado los hombres? ¿Y las mujeres? ¿Y los muchachos? ¿Y las muchachas? ¿Son siempre los sectores más pobres de la sociedad los más afectados? ¿Están los problemas especialmente concentrados en zonas concretas o entre determinados grupos étnicos y/o raciales?

151. La información de que se tiene conocimiento, así como determinados estudios de caso y noticias aparecidas en los medios de comunicación, indican que las mujeres y los niños son los grupos más afectados, y que Asia y Europa Central y Oriental son las zonas geográficas en las que la dimensión del trabajo forzoso de la trata de personas es más visible. Pero no hay que olvidar que constituye también un problema cada vez mayor en África y las Américas.

152. La opinión de los que saben es que la «feminización del trabajo forzoso y de la trata de personas» va unida a la «feminización de la migración». Y sin embargo, en la práctica ha habido muy pocos estudios de caso sobre cualquier tipo de trata de personas, y los que existen tienden a hacer encuestas a escala muy reducida y no tienen una metodología unificada. En Asia, la más reciente de estas encuestas a pequeña escala pone de relieve repetidas veces la naturaleza «voluntaria» de la trata de personas en sus estadios iniciales, en el sentido de que los jóvenes pueden buscar activamente los servicios de un «tratante»⁹⁹. Otras consideraciones de esta trata de personas lamentan la falta de atención

⁹⁹ Se ha observado, por ejemplo, en Asia Sudoriental que el tanto por ciento de muchachas que han sido objeto de trata con vistas a la prostitución forzosa va disminuyendo, al tiempo que va en aumento el número de las que entran voluntariamente en la prostitución, en parte por ignorancia de la naturaleza precisa, de los peligros y de la reprobación social que lleva consigo esta actividad. K. Archavanatikul: *Trafficking in children for labour exploitation including child prostitution in the Mekong sub-region* (Bangkok, julio de 1998).

que se presta a este fenómeno en sectores como el servicio doméstico, el trabajo industrial desreglamentado, la agricultura y la economía informal. En Asia estos estudios se han centrado muy conscientemente en el sector del comercio sexual.

153. En una encuesta a pequeña escala que se ha llevado a cabo en diversos puntos de investigación situados en la frontera de **Tailandia** con la **República Democrática Popular Lao** y **Myanmar**¹⁰⁰ se pudo comprobar que la coacción, el engaño y la venta de menores habían ocurrido con mucha frecuencia en los casos de captación directa en las aldeas. Las entrevistas revelaban cierto número de casos en que las condiciones eran análogas a la esclavitud, comprendidos algunos (pero no todos) establecimientos del sector del sexo en los que las chicas eran retenidas en concepto de servidumbre por deudas hasta que hubiesen pagado una determinada cantidad de dinero. El estudio ponía también de manifiesto situaciones de trabajo doméstico en las que los menores no eran nunca retribuidos y no podían marcharse. La encuesta concluía que el proceso de trata de personas no solía ser explotador en sí mismo, y que al parecer era mucho más corriente un proceso aparentemente voluntario de migración laboral organizada por las familias, por amigos de confianza o por los propios muchachos. Sin embargo, otros estudios han insistido en los elementos coercitivos de la trata de personas, en la que se puede apreciar un fuerte elemento de servidumbre por deudas para reembolsar los costos del viaje y en el que todos los cálculos del reembolso quedan a criterio del empleador.

154. La investigación realizada en las aldeas pobres del **Nepal** ha llegado a la conclusión de que los padres y otros familiares pueden llegar a estar tan desesperados que venden a sus propios hijos a los intermediarios. Los tratantes pueden mantener vínculos con los alcahuetes de las ciudades de destino a través de los intermediarios, y entre sus cómplices puede haber parientes, amigos y algunos líderes políticos¹⁰¹. La policía del Nepal, preocupada por el aumento de la trata de personas, está cooperando en cierto número de programas de concienciación, en colaboración con la OIT, el UNICEF, el UNIFEM y otras organizaciones.

155. En Africa hay poca documentación sobre la trata de personas dentro de la región, pero se sabe que se ha producido una trata bastante extensa de jóvenes africanas con destino al sector del sexo europeo. A mediados del decenio de 1990 se produjo una oleada de presunta trata de personas desde Africa Occidental (sobre todo **Ghana** y **Nigeria**) hacia **Italia**, los **Países Bajos** y otros países europeos. También en **Francia** se ha informado de la existencia de trata de mujeres procedentes del Magreb y de los países del Africa Subsahariana¹⁰².

156. Ello no obstante, la naturaleza y composición de la trata de personas dentro de la región de Africa puede ser algo distinta. La investigación de la OIT, que ha sido llevada a cabo bajo los auspicios del IPEC, se centra inevitablemente en los niños, pero los resultados que recientemente ha obtenido en la región de Africa Occidental pueden arrojar luz sobre las dimensiones más amplias que reviste el tráfico dentro de Africa¹⁰³. Los tipos de trata de personas

Alarmantes modalidades de la captación en Asia

Las distintas dimensiones de la trata de personas en Africa

¹⁰⁰ C. Wille: *Trafficking in children into the worst forms of child labour in Thailand*, Asian Research Centre for Migration and Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University (se trata sólo de un primer proyecto, 2000).

¹⁰¹ Véase *National plan of action against trafficking in children and their commercial sexual exploitation*, Ministerio de la Mujer y del Bienestar Social en colaboración con el Programa IPEC de la OIT (Katmandú, 1998).

¹⁰² Salt y Hogarth, *op. cit.*

¹⁰³ D. Verbeet: *Combating the trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa*, informe de síntesis del programa IPEC de la OIT, Abidján, julio de 2000 (no publicado).

que se han identificado en Africa Occidental comprenden el rapto, la colocación por venta, la colocación en régimen de servidumbre, la colocación a cambio de una gratificación en metálico, la colocación en régimen de servicio y la colocación como una forma de malversación. Además, se dan casos de trata de niños en relación con los conflictos armados.

157. En Africa, los muchachos suelen ser objeto de tráfico con vistas al trabajo en las plantaciones agrícolas, al tiempo que las muchachas se destinan al servicio doméstico. Sin embargo, también se encuentran jóvenes de ambos sexos en otras diversas actividades, como el comercio callejero, los servicios de restauración y la prostitución. **Côte d'Ivoire** ha establecido la vinculación existente entre el trabajo infantil urbano y la trata transfronteriza de personas ¹⁰⁴.

158. Cuando se investiga el trabajo forzoso en relación con el tráfico de niños resulta difícil establecer una distinción clara entre la «colocación cultural» y la colocación con vistas a la explotación laboral. Siguiendo una inmemorial tradición cultural africana, los niños suelen colocarse con miembros de la familia que viven en mejores condiciones económicas. Pero si bien es cierto que este modelo tradicional sigue vigente, hoy en día son más los niños que están sometidos a explotación por razones meramente económicas.

El comercio sexual domina la trata de personas en Europa

159. En Europa, aunque la atención de los medios de comunicación se ha centrado últimamente en la prostitución femenina forzosa, un estudio reciente indica que la mayor parte de las víctimas son varones ¹⁰⁵. Más de un 80 por ciento de los migrantes que han sido objeto de tráfico en **Ucrania** son varones y la mayor parte de ellos corresponden al grupo de edad situado entre los 20 y los 40 años. En **Polonia** la proporción de varones es aún más elevada, puesto que alcanza un 91 por ciento, de los que un 62 por ciento se sitúa entre los 20 y los 30 años. Los que proceden de **Belarús**, la **Federación de Rusia** y **Ucrania** son de más edad, al tiempo que los proceden de los Estados árabes son más jóvenes. Un estudio llegó a la conclusión de que en la trata de personas con destino a Polonia y procedentes de los países de la CEI y de otras zonas de Europa predominan las mujeres, mientras que entre los migrantes procedentes del Medio y Lejano Oriente y de Africa predominan los varones ¹⁰⁶. Pero pronto se pudo comprobar que los datos de este tipo presentan muchos problemas. Los autores admiten que los datos no son exactamente comparables, puesto que en algunos países pueden estar relacionados con el cruce ilegal de las fronteras más bien que referirse concretamente a los migrantes que son objeto de trata de personas. Ejemplo de ello son las estadísticas de **Alemania** y **Bélgica**, que tienden a referirse a todos como inmigrantes clandestinos, sin indicación alguna sobre la participación de los traficantes.

160. Como en Asia, también en Europa una gran parte de los datos sobre la trata de personas está en relación con las mujeres que actúan en el sector del sexo, aunque tal vez ello se deba a que la investigación tiende a prestar mucha atención a esta problemática. Un reciente informe sobre la trata de personas en **Bosnia y Herzegovina** ¹⁰⁷ llegó a la conclusión de que este país se ha convertido en un punto de destino importante para las mujeres que son objeto de

¹⁰⁴ Verbeet, *op. cit.*, informaciones procedentes del Gobierno de Côte d'Ivoire.

¹⁰⁵ Salt y Hogarth, *op. cit.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Trafficking in human beings in Bosnia and Herzegovina*, informe de síntesis del proyecto conjunto sobre la trata de personas de la misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mayo de 2000.

trata desde los países de Europa Oriental (especialmente desde la **República de Moldova, Rumania y Ucrania**). Aunque en ciertos casos la participación de personas adultas en el comercio sexual parece revestir un carácter voluntario, la investigación ha verificado que muchas veces a las mujeres se les quita el pasaporte y no se les paga por sus servicios. Según la OIM, muchas de las mujeres eran «vendidas y compradas» repetidas veces, a un precio que oscilaba entre los 500 a los 1.500 euros. Además, aunque todos los casos que figuran en el informe se refieren a la prostitución forzosa, se advierte en general que «aún no se ha podido determinar toda la extensión del problema» y que «otros tipos de trabajo forzoso o de servidumbre por deudas siguen ocultos en las zonas grises» de la economía¹⁰⁸. En la zona de Kosovo de la **República Federativa de Yugoslavia** ha empezado a plantearse la preocupación por la trata de personas con fines sexuales como secuela del conflicto armado, así como por la concentración de tropas y las perturbaciones económicas que traen consigo tales conflictos. La OIM ha dado la señal de alarma en relación con el tráfico con fines de explotación sexual en toda la zona de los Balcanes: ahí, como en todas partes, la índole lucrativa de esta actividad resulta cada vez más atractiva para las redes criminales organizadas.

161. En Europa, la trata de personas sigue un movimiento «del Este hacia el Este», pero también «del Este hacia el Oeste», en las que los países de economía más dinámica (sobre todo **Hungría, la República Checa y Polonia**) atraen los flujos procedentes de los países menos acomodados de la región. Estos últimos pueden a veces actuar como lugares de tránsito con destino a Europa Occidental o América del Norte. La preocupación por este problema ha hecho que Hungría adopte la importante medida de penalizar la trata de personas, tipificándola como delito en su propio derecho y calificándola de violación de la libertad y dignidad de la persona¹⁰⁹. También en **Israel** se ha producido un flujo de entrada ilegal de mujeres, traídas por redes criminales y procedentes de los países de la CEI, de Europa Oriental y de los países en desarrollo (especialmente de África Central y Meridional) para trabajar en los prostíbulos y en los servicios de compañía. Incluso las que sabían que iban a terminar trabajando como prostitutas no podían imaginar las terribles condiciones a que iban a ser sometidas o el ciclo infernal de la servidumbre por deudas en que quedarían atrapadas. Pero a pesar de la preocupación que despierta el problema, da la impresión de que no se ha prestado la debida atención a las condiciones del mercado de trabajo (que ofrecen un terreno fértil a este tipo de abusos) o a la escasez de oportunidades de empleo legal (sobre todo entre las mujeres) que puede haber contribuido mucho a impulsar la trata de personas en Europa¹¹⁰.

162. El fenómeno de la trata de personas por razones de sexo es también muy bien conocido en Europa Occidental. Por ejemplo, en el **Reino Unido** un informe reciente encargado por el Ministerio del Interior se centraba específicamente en la trata de mujeres con vistas a la explotación sexual¹¹¹. General-

Movimientos Este-Este y Este-Oeste

¹⁰⁸ *Trafficking in human beings*, op. cit.

¹⁰⁹ L. Fehér: *Legal study on the combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution in Hungary*. Informe nacional (Viena, Instituto Boltzman, 1999), pág. 36.

¹¹⁰ Habida cuenta de que el nivel educativo de la población de esta región suele ser elevado (comprendidas las mujeres), el perfil de las personas que son víctimas de trata difiere probablemente mucho de las que suelen venir de los países en desarrollo; sin embargo, la situación en la que desembocan es más o menos la misma: se encuentran prácticamente inermes en manos de sus explotadores.

¹¹¹ L. Kelly y L. Regan: *Stopping traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK*, Police Research Series, Paper 125, Policing and Reducing Crime Unit, Home Office, Reino Unido, mayo de 2000. Este documento constituye un estudio exploratorio sobre la base de una encuesta de las fuerzas de policía, y ha identificado a 71 mujeres conocidas por haber sido víctimas de tráfico con fines de prostitución en el Reino Unido en 1998. Se puede decir que constituye un problema de «tráfico oculto» varias veces más importante de lo que puede ser documentado con certeza, y que en el Reino Unido pueden haber existido durante el mismo período entre 142 y 1420 mujeres víctimas de tráfico.

mente, las mujeres entran en el país presentando diversos tipos de documentación legal o ilegal. Al llegar a su destino, el traficante se queda con los papeles falsos y el pasaporte de la mujer se entrega invariablemente a la persona con la que ella está en deuda y que ha «pagado» por ella. Aunque en teoría la deuda contraída puede saldarse en un período de tres meses, el período de endeudamiento puede irse ampliando. En el caso de la mayoría de las mujeres que son víctimas de esta trata, la cruda realidad es que «pueden considerarse muy afortunadas si reciben algo» del dinero que han ganado, y que les resulta prácticamente imposible ganar lo suficiente para saldar las elevadas sumas de una deuda siempre en aumento.

Las operaciones clandestinas constituyen un reto en las Américas

163. En las Américas, la mayor parte de la investigación sobre la trata de personas se ha centrado en los **Estados Unidos**, y también aquí se basan sobre todo en el sector del sexo. Ello no obstante, también se ha prestado atención a las formas abusivas y coactivas de la trata de personas en otros sectores, como la pequeña industria y la agricultura. Un examen llevado a cabo por el Gobierno¹¹² sobre algunas operaciones «que ponen de manifiesto la trata de personas y la esclavitud» durante los últimos ocho años y que suponen operaciones clandestinas en forma de talleres explotadores, trabajo agrícola, servidumbre doméstica y otras formas de trabajo forzoso llegó a la conclusión de que estas operaciones han sido pasadas por alto o han existido durante más tiempo que las operaciones de trata de personas con vistas al sector del sexo.

164. Los hechos comprobados en relación con la ley de protección a las víctimas de trata y violencia (Victims of Trafficking and Violence Protection Act), promulgada en los Estados Unidos el año 2000, estimaban que cada año y sólo en ese país 50.000 mujeres y niños son víctimas de la trata. Se dispone de informes de trata de personas por lo menos en 20 estados, pero la mayoría de los casos se han producido en California, Florida y Nueva York. En el caso de los Estados Unidos, los principales países de procedencia son **China, República Checa, México, Federación de Rusia, Tailandia, Ucrania y Viet Nam**. Además de estas fuentes primarias, también han sido sometidas a trata mujeres procedentes del **Brasil, Honduras, Hungría, República de Corea, Letonia, Malasia, Filipinas y Polonia**, entre otros países. El objeto primario de la trata de mujeres es el sector del sexo, aunque también pueden prestar servicios en los hoteles, practicar la venta ambulante en metros y autobuses, trabajar en talleres clandestinos y pedir limosna. Se considera que su promedio de edad se sitúa en torno a los 20 años.

Del trabajo doméstico a la venta de droga

165. En América Latina los datos son escasos, aunque esta región no ha quedado al margen de la trata ilegal de la mano de obra. Un estudio reciente alude a un modelo familiar: se empieza con falsas promesas de trabajo en el extranjero en empleos legales, se sigue con el pago de los gastos de viaje (que se convierten en una deuda) y se acaba en la prostitución forzosa, amenazas y violencias a las víctimas y a sus familias en el hogar, privación de libertad de movimientos y retención de documentos. Los países más afectados son el **Brasil, Colombia, República Dominicana y Ecuador**¹¹³, pero este fenómeno parece que se da también a escala mucho más reducida que en otras regiones. Además del comercio del sexo está la utilización de niños como mano de obra forzosa en el comercio de estupefacientes, una práctica que constituye una plaga tanto en América del Norte como en América del Sur y que constituye una de las peores formas de trabajo infantil. En el trabajo en los domicilios privados puede haber también una forma disimulada de trata de personas, que puede terminar en situaciones de trabajo forzoso. En efecto, los trabajadores

¹¹² A.O. Richard: *International trafficking in women to the United States: A contemporary manifestation of slavery and organized crime*, Centre for the Study of Intelligence (abril de 2000), elaborado sobre la base de fuentes oficiales.

¹¹³ Interpol: *Project Gray Route* (Lyon, 2000).

domésticos pueden ser captados a través de un intermediario que mantenga relaciones directas con el pueblo de origen y con la familia; el IPEC está actualmente examinando los modelos de reclutamiento del pueblo a la ciudad con vistas al servicio doméstico en el caso de los niños de América Latina. Ya se ha aludido antes al caso de **Haití** y la República Dominicana, que constituyen un caso típico de trata transfronteriza de personas en esta región que desembocó en muchos casos de trabajo forzoso.

166. En resumen, aunque la trata de personas con vistas al trabajo forzoso puede adoptar formas diversas, constituye un fenómeno mundial. Se engaña a las gentes con promesas falsas de empleos legales en restaurantes, bares, clubes nocturnos, factorías, plantaciones y casas privadas, pero una vez que están empleados y aislados pueden tener una libertad muy reducida. Se les quita los pasaportes o documentos de viaje, se restringen sus movimientos y se retienen sus salarios hasta que hayan reembolsado la deuda del transporte, cuyo valor queda a criterio del traficante. Como los traficantes pueden revender las deudas de las mujeres a otros traficantes o empleadores, sus víctimas pueden quedar atrapadas en un ciclo infernal de perpetua servidumbre por deudas. Además, para evitar que los trabajadores se vayan, se suele recurrir a matones que los vigilan así como al empleo de la violencia, con amenazas y retención de sus documentos.

Ninguna región queda al margen del flagelo de la trata de personas

¿Cuáles son las causas de la trata de personas?

167. Un examen completo de los factores económicos, sociales y culturales que están detrás del aumento de trata de trabajadores requeriría un estudio por separado. Entre estos factores cabe destacar — por lo menos — los siguientes: la pobreza y el endeudamiento, generalmente en el caso de trabajadores rurales y de sus familias; el analfabetismo y el escaso nivel de educación, que dificultan un empleo decente; la discriminación por motivos de género en el mercado de trabajo, que da origen a un acceso desigual de las mujeres a los empleos remunerados, e incluso las opiniones tradicionales que a veces dan menos valor a las muchachas. Sin embargo, las causas del incremento de esta trata de personas son complejas y todavía no han sido bastante investigadas.

168. El reciente aumento de la trata de trabajadores puede atribuirse fundamentalmente a los desequilibrios entre la oferta laboral y la disponibilidad de empleo legal en un lugar en que el buscador de empleo tiene derecho legal a residir. En teoría, el tráfico de trabajadores no tendría lugar si la persona que busca empleo tuviese plena libertad de movimientos geográficos y de acceso al empleo. Si ocurre es porque: el trabajador está por debajo de la edad mínima legal de empleo; el propio empleo es ilegal; las condiciones laborales son peores que las que prescribe la ley, o el trabajador busca entrar en un país en el que hay barreras a la migración legal. Y, por último, no conviene olvidar que si existe es porque alguien puede obtener beneficios de la explotación de tales desequilibrios.

169. El aumento de la trata de personas ha sido con frecuencia relacionado con las políticas que siguen ciertos gobiernos para promover la exportación de mano de obra con vistas a un trabajo en el extranjero, aumentando así las remesas de los emigrantes y solucionando de paso los problemas de desempleo interno. Por supuesto, la extrema pobreza puede constituir un factor, pero muchos migrantes que han sido víctimas de trata disfrutaban de cierto bienestar en sus propios países. Sin embargo, incluso ellos o sus familias pueden acabar en servidumbre por deudas. Es el dilema moral y financiero que se deriva de su situación lo que expone a los migrantes a una desenfrenada explotación de su trabajo en condiciones que están muy próximas a la esclavitud¹¹⁴.

¹¹⁴ *Trabajadores migrantes, op. cit.*

Vinculación con la mundialización

170. El *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* del PNUD enumera la trata de personas como una de las actividades criminales que han ido en aumento al imponerse la mundialización. Se cree que la crisis económica de Europa Oriental ha tenido como resultado, entre otras cosas, que muchas mujeres hayan sido víctimas de la trata de personas cuando trataban de escapar de la pobreza que les había sobrevenido de manera tan inesperada ¹¹⁵.

171. La investigación emprendida para el Programa IPEC de la OIT en la región de Asia ha identificado también la relación que existe entre la mundialización y las tendencias que se observan en la trata de mujeres y niños. La apertura de las fronteras y la mejora de la infraestructura de transportes entre las naciones aporta beneficios positivos por el incremento del comercio, pero facilita también las migraciones. Mientras esta región se esfuerza por recuperarse de la crisis económica de 1997, los movimientos de gentes que buscan trabajo a través de las fronteras constituyen un terreno absoluto para las actividades ilegales, entre ellas la trata de personas; y un factor que no conviene olvidar es la elevada rentabilidad de la trata de personas, junto con la escasa probabilidad de ser detenido.

La feminización de las migraciones

172. La dimensión de género de este flujo migratorio constituye también un aspecto fundamental, que responde al rápido aumento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Se ha señalado que la «feminización de las migraciones» constituye un determinante fundamental del tráfico de mano de obra. Sobre todo en Asia, las mujeres se han movido más por propio derecho, como migrantes autónomas, que como dependientes. Los principales países emisores han sido **Indonesia** ¹¹⁶, **Filipinas**, **Sri Lanka** y **Tailandia**, y más recientemente también **China**, la **República Democrática Popular Lao** y **Myanmar**, con destinos receptores entre los que cabe citar los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo árabe, en particular **Kuwait** y **Arabia Saudita**, así como **Brunei Darussalam**, la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), **Japón**, **Malasia** y **Singapur**.

173. Si se consideran los flujos de trabajadores indocumentados o ilegales, el número y la proporción de mujeres pueden ser más elevados. Se estima que los trabajadores procedentes de Indonesia e ilegalmente subcontratados en el extranjero son siete veces más que sus homólogos legalmente contratados, y que las personas que salen de Sri Lanka por vía oficial son sólo un 40 por ciento del total de los emigrantes ¹¹⁷. Si bien hombres y mujeres están ahora emigrando en cantidades aproximadamente iguales (y el crecimiento anual de la migración femenina ha sido mayor que el de la masculina en casi todas las partes del mundo en los últimos años), la discriminación de género que existe tradicionalmente en el mercado de trabajo tiende a restringir sus oportunidades laborales a los trabajos domésticos, los espectáculos, hoteles y restaurantes, ventas y labores de ensamblaje en las manufacturas. En la región europea, la creciente feminización de la migración laboral, unida a unas políticas cada vez más restrictivas de la inmigración por parte de los países receptores, han generado una demanda de mercado nada desdeñable, que está siendo ahora fomentada por los tratantes de personas.

¹¹⁵ Naciones Unidas: *La violencia contra la mujer*, informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 56.º período de sesiones, Nueva York, 29 de febrero de 2000 (documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2000/68).

¹¹⁶ Por ejemplo, en Indonesia, las mujeres que trabajaban en el extranjero en 1998 superaban en número a los migrantes varones en una proporción de más de cuatro a uno. En Sri Lanka, las cifras de 1994 arrojan tres veces más mujeres que hombres entre los trabajadores migrantes legales, y un 80 por ciento de esas mujeres trabajaban en el servicio doméstico.

¹¹⁷ L. Lim y N. Oishi: *International labour migration of Asian women: Distinctive characteristics and policy concerns* (Ginebra, OIT, 1996).

174. Tanto a escala regional como internacional, la creciente alarma por la trata de personas ha provocado toda una serie de respuestas. Por ejemplo, dentro del Consejo de Europa, el Comité de Ministros de mayo de 2000 recomendaba en un documento que sus Estados miembros procediesen a revisar su legislación y sus prácticas con vistas a introducir y dar amplia publicidad a unas medidas dirigidas a:

- garantizar la protección de los derechos e intereses de las víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual;
- conceder prioridad absoluta a defender a las víctimas de los tratantes de personas por medio de programas de rehabilitación y protección;
- detener, perseguir y castigar a todos los responsables de la trata de personas y evitar el turismo sexual y las actividades que puedan conducir a diversas formas de trata de personas, y
- considerar que la trata de seres humanos con fines de explotación sexual entra de lleno en un ámbito delictivo internacional organizado y que, por lo tanto, requiere una acción coordinada.

Se insta también a los Estados miembros a combatir las causas a largo plazo de la trata de personas, que el documento reconocía como «con frecuencia vinculadas a las desigualdades que existen entre los países económicamente desarrollados y los que están menos desarrollados, en particular mejorando la condición social y económica de las mujeres...»¹¹⁸. El Consejo de Europa ha empezado la labor de armonizar los instrumentos sobre los derechos humanos y la inmunidad diplomática en respuesta a los abusos que se han detectado. Se hizo además un llamamiento a los Estados miembros de la Unión Europea para que armonicen sus definiciones de delito en este terreno y mantengan una política uniforme en relación con las sanciones. Además, la Europol — que facilita la coordinación de las actividades de aplicación de la ley en toda Europa — ha elaborado un procedimiento estándar que permite a los Estados miembros acceder a su apoyo en forma de equipos conjuntos que se dedican a la investigación transfronteriza y al arresto de los traficantes de seres humanos.

175. Hay un consenso cada vez mayor de que el tráfico de personas tiene que ser tratado como una preocupación urgente en materia de derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos basa su labor en materia de trata de personas en dos principios fundamentales:

- en primer lugar, que los derechos humanos tienen que estar en el centro de toda estrategia fiable contra la trata de personas;
- en segundo lugar, que estas estrategias han de desarrollarse y aplicarse desde la perspectiva de los que más necesitan que sus derechos humanos sean protegidos y promovidos.

176. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha colocado los derechos humanos en el centro de su plan de acción encaminado a eliminar todas las formas de tráfico de mujeres en función de los compromisos adquiridos por sus Estados miembros en 1991¹¹⁹. Muchas iniciativas de las Naciones Unidas han seguido poniendo especial énfasis en las mujeres y en los niños, en particular los que son víctimas de coacción o engaño que les llevan a trabajar en condiciones abusivas en el sector del sexo en el extran-

Respuestas a la trata de personas en ámbitos superiores al nacional

¹¹⁸ Consejo de Europa: *Recommendation No. R (2000) of the Committee of Ministers to Member States on action against trafficking in human being for the purpose of sexual exploitation*, 19 de mayo de 2000. La recomendación invitaba también a los Estados miembros del Consejo de Europa a considerar medidas específicas en relación con la investigación, concienciación, formación, formas de asistencia a las víctimas, colaboración entre las autoridades penales y judiciales y otras materias.

¹¹⁹ OSCE: *Proposed action plan 2000 for activities to combat trafficking in human beings* (Varsovia, 1999).

jero. Sin embargo, meter en el mismo capítulo a mujeres y niños podría restar precisión al entendimiento de cada uno de estos problemas.

177. En efecto, las preocupaciones jurídicas o humanitarias que tratan de ayudar a las mujeres y niños que son víctimas de un conflicto armado no hacen más que reforzar este argumento. La insistencia que se pone en la explotación sexual (que constituye sin duda una preocupación grave) puede tener la consecuencia de oscurecer el tráfico de seres humanos con vistas a situaciones de trabajo forzoso en otras circunstancias, como el trabajo en talleres clandestinos en los que las personas permanecen encerradas largo tiempo, en plantaciones agrícolas aisladas y aun en domicilios privados. Las medidas de las que dispone la OIT (como las normas sobre los procedimientos adecuados de contratación y sobre los trabajadores migrantes) sitúan esta cuestión en un contexto más general. Es evidente que se necesita profundizar más en los problemas socioeconómicos que subyacen en la trata de personas con vistas al trabajo forzoso. Como actividad lucrativa que es, no disminuirá probablemente por su propio peso, ni será erradicada, a menos que se produzca un aumento de la cooperación internacional e interestatal.

La respuesta a la trata de personas: medidas de ámbito nacional

178. Todo un acervo de iniciativas actualmente en curso de ámbito nacional ilustra los esfuerzos que se están haciendo por combatir la trata de personas con vistas al trabajo forzoso. Cuando existe una legislación específica sobre la trata de personas, muchas veces se centra en la prostitución¹²⁰. Otro tipo de legislación contempla de manera más general sanciones para el contrabando o explotación de los inmigrantes. En **Bélgica**, la ley contra la trata de personas y la pornografía infantil de 1995 sanciona la prostitución forzosa y fortalece los mecanismos de apoyo a las víctimas a través de centros especiales de acogida. Penaliza la complicidad en la introducción de un extranjero en ese país cuando ello suponga la utilización de violencia, intimidación, coacción o engaño. Desde la adopción de esta ley, el Gobierno de Bélgica ha publicado unos informes anuales detallados que incluyen estadísticas de las autoridades locales sobre las investigaciones en relación con las condiciones de trabajo cuando hay la sospecha de que se recurre al trabajo forzoso y sobre la nacionalidad de las personas que son objeto de trata¹²¹.

Los países están adoptando medidas para proteger a las víctimas

179. En virtud de la ley núm. 40, de 27 de marzo de 1998, **Italia** dispone penas de prisión de hasta 15 años para las personas que introduzcan, controlen y exploten a los inmigrantes, al tiempo que las víctimas pueden beneficiarse de las prestaciones de la asistencia social y de los programas de integración. En 1998, los **Países Bajos** aumentaron la protección de los testigos para que el enjuiciamiento de los traficantes fuese más efectivo. Ante la perspectiva de la próxima introducción de incentivos para las víctimas de la trata, las denuncias contra los traficantes han aumentado de manera significativa. Estos países (y otros, como **Austria**) otorgan a las mujeres que han sido objeto de tráfico el derecho a un permiso temporal de estancia durante el enjuiciamiento de los autores acusados.

180. En los **Estados Unidos**, la ley de protección de las víctimas de la trata de personas y de la violencia, de 2000, contempla además la protección

¹²⁰ El resumen de los planteamientos europeos se basa en *Combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution: International standards* (Viena, Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos, 2000).

¹²¹ Véase, por ejemplo, Service Fédéral d'Information: *Lutte contre la traite des êtres humains: Rapport annuel 1999* (Bruselas, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2000).

de las víctimas de las formas más graves de la trata de personas. La ley aumenta las sanciones contra los traficantes, que pueden llegar a ser de cadena perpetua para los delitos de trata de niños, y la asistencia a las víctimas, independientemente de su condición en relación con la inmigración. La ley prevé la recopilación de datos y los correspondientes informes sobre la trata de personas en los Estados Unidos y en el extranjero, así como requisito para la ayuda extranjera a los países que no están haciendo esfuerzos significativos para hacer frente al problema. Pide también al Presidente poner en marcha iniciativas internacionales que mejoren las oportunidades económicas para las víctimas potenciales de la trata de personas y que sirvan como un medio para erradicarla. Ya antes de la promulgación de esta ley se había llevado a cabo con éxito cierto número de enjuiciamientos contra los traficantes de personas en virtud de otras inculpaciones.

181. Durante el decenio último, algunos países de Asia han adoptado una legislación específica contra la trata de personas. En **China**, la legislación penal promulgada en 1997 sanciona el secuestro, compra, venta y entrega de mujeres y niños. En 1996, **Camboya** adoptó una ley sobre la erradicación del secuestro y de la trata de personas. En 1997, el Primer Ministro de **Viet Nam** promulgó una directiva por la que coordinaba las medidas de prevención de la trata de personas por medio del transporte ilegal de mujeres y niños hacia el extranjero.

Para los países de Asia la solución consiste en sancionar a los traficantes

182. **Tailandia** ha adoptado en los últimos años una serie de reformas en su legislación, algunas de las cuales se dirigen específicamente a la prostitución infantil. Desde noviembre de 1997 ha entrado en vigor una ley de medidas para prevenir y erradicar la trata de mujeres y niños¹²². Esto se dirige a reforzar las operaciones oficiales para prestar asistencia a las víctimas que han sido objeto de trata en la explotación comercial del sexo, y extiende su protección a los muchachos y muchachas menores de 18 años, incluyendo programas de rehabilitación para las víctimas. Una enmienda de 1997 al Código Penal estipula que los que procuran, engañan o trafican con niños para la gratificación de otras personas cometen un delito sexual¹²³. **Nepal** ha elaborado un proyecto de nueva legislación sobre la trata de personas, como han hecho también otros países de la región de Asia Meridional. Sin embargo, persiste el problema de la aplicación inadecuada de tales leyes. Muchos de los gobiernos de la región están actualmente trabajando en la elaboración de planes de acción que incluyan componentes de rescate y rehabilitación, así como medidas preventivas.

183. **Filipinas** ha adoptado una iniciativa importante para proteger a sus trabajadores migrantes en el extranjero de las situaciones que puedan suponer trabajo forzoso. La piedra angular de esta nueva política es la ley de 1995 (Migrant Workers and Overseas Filipinos Act), que contempla sanciones graves en caso de reclutamiento ilegal, especifica una edad mínima para acceder al empleo en el extranjero e instituye unos servicios oficiales de bienestar en los países de acogida para los trabajadores filipinos contratados.

Extender la protección a los trabajadores en el extranjero

184. El empleo en el extranjero ha constituido un tema controvertido que ha despertado viva emoción en Filipinas, habida cuenta de los alegatos generalizados de malos tratos de que son víctima los trabajadores domésticos de este país en el Medio Oriente y los trabajadores del espectáculo en otras zonas de Asia Oriental. Como en otros países asiáticos, también aquí se ha producido una acusada feminización de la migración al extranjero durante los últimos dos decenios. Las trabajadoras (que en 1975 constituían sólo un 12 por ciento de total de la fuerza de trabajo) comprendían más de la mitad de los trabajadores que actuaban en el extranjero en 1995. Aunque la proporción de los trabaja-

¹²² Ley de BE 2540, 1997.

¹²³ Ley (núm. 14) de 1997 por la que se modifica el Código Penal.

dores registrados como «artistas del espectáculo» y «trabajadores domésticos» era reducida (en 1994 alcanzaba sólo un 1,86 por ciento y un 13,58 por ciento, respectivamente, del total de los trabajadores), había sin embargo aumentado considerablemente en comparación con los años anteriores. El Libro Blanco publicado por el Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas en 1995 llegaba a la conclusión de que la mayoría de los nuevos trabajadores contratados en 1994 lo habían sido en trabajos clasificados como «ocupaciones vulnerables», y que el servicio doméstico (un 26,4 por ciento) y los artistas del espectáculo (un 18,17 por ciento) ascendían a casi la mitad de la cifra total de nuevos contratos. Las mujeres llegaban a ser un 95 por ciento del total ¹²⁴.

185. En virtud de la legislación de 1995, el Estado sólo permitirá que los trabajadores filipinos vayan a los países en que los derechos de los trabajadores migrantes están protegidos. Se contemplan sanciones muy graves para las personas culpables de reclutamiento ilegal, con multas y penas de prisión no inferiores a los seis años. En el Departamento de Trabajo y Empleo y en sus oficinas regionales se ha establecido un mecanismo de asistencia jurídica gratuita a las víctimas del reclutamiento ilegal. El Gobierno de Filipinas ha creado además nuevos procedimientos para: dar licencia a las agencias privadas de reclutamiento; acreditar o evaluar a los empleadores extranjeros, y establecer unas normas mínimas en función de los países concretos y de las calificaciones específicas, primariamente para las ocupaciones que se consideran más peligrosas, entre las cuales se cuentan el trabajo en el servicio doméstico y en el mundo del espectáculo ¹²⁵.

186. Recientemente se ha pedido a la mayor parte de los Estados Miembros de la OIT que suministren información sobre las medidas adoptadas para proteger a las víctimas, para formar a los funcionarios encargados de aplicar la legislación, a los funcionarios de inmigración y a los inspectores del trabajo, con vistas a investigar el crimen organizado en relación con la trata de personas y para castigar a los traficantes ¹²⁶. Los resultados pueden suministrar información adicional sobre la naturaleza coercitiva de las infracciones al principio de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Desgraciadamente, la trata de personas con vistas a un trabajo forzoso constituye un sector en pleno crecimiento, pero que los empleadores, los trabajadores y los gobiernos desearían vivamente que desapareciese.

¹²⁴ R. Amjad: *Philippines and Indonesia: On the way to a migration transition?*, documento presentado en la Conference on the Dynamics of Labour Migration in Asia, Universidad de Nihon, Tokio (Japón) marzo de 1996.

¹²⁵ M.A. Abrera-Mangahas: «Violence against women migrant workers: A Philippine reality check», en *Philippine Labour Review* (Manila), vol. XX, núm. 2, julio-diciembre de 1996.

¹²⁶ *Informe de la Comisión de Expertos*, 2001; observaciones generales en virtud del Convenio núm. 29.

9. Trabajo forzoso en régimen penitenciario: dilemas contemporáneos

187. Las cuestiones fundamentales de la coacción, la imposición de sanciones y la supresión de privilegios adquieren un significado totalmente diferente en las situaciones en las que las personas son privadas de su libertad en virtud de su reclusión. Algunas de las cuestiones políticas y éticas más difíciles tienen que ver con el trabajo realizado por los reclusos, ya que no todo ello es trabajo forzoso prohibido¹²⁷. Las organizaciones de empleadores consideran que el trabajo realizado en circunstancias decentes resulta conveniente para los reclusos: «puede tener efectos terapéuticos y desempeñar una función para mantener las calificaciones y ofrecer un ingreso mínimo a los reclusos o permitirles la indemnización a las víctimas de sus delitos»¹²⁸. Sin embargo, el trabajo de los reclusos plantea algunas cuestiones complejas que han sido objeto de estudio durante mucho tiempo para los órganos de control de la OIT, que son los foros adecuados para este tipo de debate. En lugar de adentrarse en esta materia, esta sección del Informe global se va a basar en las principales cuestiones suscitadas por los gobiernos en sus memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración y en las tendencias que se trazan.

188. En dichas memorias se ha prestado atención a dos cuestiones muy diferentes: el trabajo penitenciario realizado en el marco de diferentes tipos de empresas privadas, y el trabajo penitenciario impuesto por el Estado como sanción por lo que define como actos antisociales. El primer tipo de trabajo muestra una tendencia creciente, empujada por una ola generalizada de entusiasmo en favor de la privatización, mientras que el segundo tipo ha ido en disminución con el descenso del número de regímenes que imponen el trabajo forzoso como castigo por expresar opiniones políticas. Ambas tendencias forman parte del amplio cuadro dinámico y global del trabajo forzoso en nuestros días.

Cuestiones éticas que se plantean

¹²⁷ Véase Convenio núm. 29, artículo 2, 2), c), y el Convenio núm. 105, artículo 1.

¹²⁸ OIT: Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, junio de 1998, *Actas Provisionales*, núm. 18, párrafo 93 (observación de los miembros empleadores).

Formas de trabajo penitenciario privatizado en alza

189. Algunos países recurren cada vez más al trabajo penitenciario privatizado, en virtud de diferentes acuerdos, en sectores que van desde la agricultura y la ganadería a la producción de piezas de ordenador y los sistemas de reservas de vuelos de las compañías aéreas. Esta proliferación, que comenzó en los países desarrollados pero se ha extendido a otros, ha dado lugar a problemas graves «en términos de derechos fundamentales así como en términos de competencia desleal»¹²⁹. En gran medida, aún queda por determinar y analizar el alcance de las repercusiones de esos acuerdos en el mercado de trabajo libre, a pesar de que dichas prácticas no son nuevas en absoluto. Sin embargo, van en aumento con los servicios de cárcel privados que ahora han hecho su aparición en el mercado internacional.

190. El trabajo penitenciario se puede vincular a las empresas privadas de muchas maneras. Los reclusos pueden trabajar para una empresa privada como parte de un programa de educación o formación; pueden trabajar en talleres dentro del establecimiento penitenciario para elaborar productos que se venden a empresas privadas en el mercado libre; o pueden trabajar fuera de la cárcel por cuenta de un ente privado como parte de un programa de preparación para la liberación anticipada. A menudo, los reclusos trabajan dentro de la cárcel administrada por entes privados y contribuyen a su funcionamiento. Algunos reclusos trabajan por cuenta de entes privados fuera de las cárceles durante el día, y vuelven de noche. Esto ha suscitado inquietudes en relación con el ejercicio de la libertad sindical¹³⁰. En algunos estados de los **Estados Unidos** se han celebrado ferias de empleo penitenciario y, en ocasiones, los servicios de colocación temporera contratan a reclusos, prácticas todas ellas que han sido muy criticadas por las organizaciones de trabajadores. Los sindicatos denuncian los bajos salarios y la falta de protección de los presos, que proceden sobre todo de grupos minoritarios.

Empresas mixtas

191. También pueden existir empresas mixtas y relaciones de subcontratación en las que participen las autoridades públicas, empresas privadas y reclusos. Por ejemplo, el Departamento de Prisiones de **Malasia** ha adoptado un nuevo enfoque por el que se emprenden planes conjuntos con el sector privado a fin de proporcionar empleo a un número creciente de reclusos; familiarizar a los reclusos con tecnología moderna con el fin de que adquieran competencias más adaptadas al mercado; aumentar los salarios de los reclusos; y crear oportunidades de empleo con la esperanza de que los reclusos sean contratados después de su liberación. Según este enfoque, el Departamento de Prisiones de Malasia facilita la mano de obra y los locales donde tienen lugar los talleres, mientras que las empresas privadas aportan la maquinaria, las materias primas, las competencias técnicas y se encargan de la comercialización y de la venta de los productos. Las empresas participantes pagan el alquiler de los locales de la prisión destinados a los talleres, los servicios, la cobertura del seguro y los salarios a los reclusos. El Gobierno informa de que los reclusos participan de forma voluntaria y no reciben sanción alguna si se niegan a ello. Esta situación suscita cuestiones sobre el carácter voluntario y el consentimiento en dichas circunstancias.

La necesidad de supervisión y control

192. Muchas jurisdicciones de los **Estados Unidos** han creado cárceles privadas y han permitido la subcontratación del trabajo penitenciario, una práctica que se ha desarrollado durante las dos últimas décadas. Según el Gobierno, unas 77.000 personas (alrededor del 4 por ciento del número total de reclusos) están recluidas en centros estatales y locales cuyos propietarios o administrado-

¹²⁹ *Actas Provisionales, op.cit.*, párrafo 90 (observación de los miembros trabajadores).

¹³⁰ Véase, por ejemplo, «Speedrack Products Group, Ltd. vs. National Labour Relations Board», en *Fed. Reporter*, vol. 114, 3.ª serie, pág. 1276, sobre la cuestión de si los reclusos liberados con fines laborales deberían votar en elecciones convocadas para determinar si un sindicato debe representar a los trabajadores.

res son empresas privadas de carácter lucrativo. A pesar de que actualmente el régimen penitenciario federal no permite la existencia de cárceles privadas o la cesión de personas con el fin de que trabajen para empresas privadas, 30 estados han legalizado la subcontratación del trabajo penitenciario desde 1990. Al parecer, las autoridades públicas controlan la supervisión de las operaciones de las instituciones privadas, ya sea a través de normas mínimas establecidas por la ley o mediante contratos entre el Gobierno y el ente privado. El Gobierno de los Estados Unidos informa de que emplea los mismos medios de supervisión y control de la práctica de subcontratación del trabajo penitenciario para las empresas privadas.

193. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) ha criticado diversos aspectos de dichos sistemas¹³¹. Señala casos en los que los reclusos se niegan a realizar ese trabajo y pierden la oportunidad de ser puestos en libertad anticipadamente y por consiguiente se les niegan ciertos privilegios y tiempo fuera de las celdas. Las organizaciones de trabajadores de otros países industrializados, entre ellos **Alemania, Australia, Austria, Francia, Nueva Zelandia** y el **Reino Unido**, también han expresado su gran preocupación por los salarios y/o los términos y condiciones de trabajo de los reclusos, especialmente cuando están implicadas las empresas privadas. Como ocurre en el caso de los países en desarrollo, los gobiernos de los países industrializados en ocasiones han alegado razones financieras para justificar los acuerdos entre los sectores público y privado.

Los sindicatos expresan sus preocupaciones

194. En algunos países, especialmente en África, los gobiernos han atribuido la cesión del trabajo penitenciario a las graves condiciones económicas que han afectado a los presupuestos estatales en relación con la atención a los reclusos. En **Madagascar**, por ejemplo, la cesión del trabajo penitenciario está permitida en virtud del artículo 70 del decreto núm. 59-121, siempre y cuando el trabajo que se realice sea por el bien del país. El Gobierno admite que dicha práctica existe, aunque se desconoce su magnitud, y ha solicitado asistencia a la OIT para modificar su ley¹³². En otros países africanos, la legislación permite la transferencia del trabajo penitenciario a las empresas privadas (**Cote d'Ivoire** es ejemplo de ello), pero se dispone de información limitada sobre el punto hasta el cual se lleva a cabo realmente esta práctica.

Condiciones económicas como factor impulsor

195. La tendencia hacia la participación privada en el trabajo penitenciario plantea dilemas políticos así como éticos. El Convenio núm. 29 de la OIT, del que deriva en parte el principio fundamental relativo al trabajo forzoso, estipula que el trabajo de los reclusos debe realizarse bajo la supervisión de una autoridad pública y que los reclusos no deben ser cedidos o puestos al servicio de individuos, empresas o asociaciones privadas. Para los fines de los principios con arreglo a la Declaración de la OIT, ¿cuáles son las garantías adecuadas para los reclusos?, ¿dónde puede un recluso dar su consentimiento para trabajar para una empresa privada?, ¿mediante qué normas se puede determinar la naturaleza de dicho consentimiento, la equidad de las indemnizaciones, la protección suficiente contra perjuicios y otros problemas?

Garantías adecuadas

¹³¹ La CIOSL afirma que los reclusos trabajan en varios sectores, incluidos los relacionados con productos objeto de comercio internacional, y cobran un sueldo que oscila entre 0,23 y 1,15 dólares de los Estados Unidos al día. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947) permite invocar excepciones al libre comercio y a los artículos fabricados en las prisiones (artículo XX). Las excepciones del artículo XX no se deben aplicar de forma discriminatoria o como una restricción encubierta al comercio internacional.

¹³² Memoria del Gobierno de Madagascar en el documento de la OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo a la Declaración*, Parte II, 2001.

La función del debate tripartito

196. Una vez que los reclusos están privados de su libertad, existe un riesgo evidente de que su cesión a empresas privadas implique explotación, negándoles de este modo cualquier pretensión de ejercer su libre voluntad. Cuando dichas prácticas constituyen trabajo forzoso, actúan en detrimento tanto de los reclusos trabajadores como de la población económicamente activa en su conjunto. Sin embargo, hay quienes consideran que el trabajo penitenciario privatizado puede ser beneficioso, siempre y cuando se impartan conocimientos teóricos y prácticos que puedan servir más tarde en el mercado de trabajo y que los reclusos se dediquen a esas actividades económicas y de formación de modo totalmente voluntario. Los mandantes de la OIT podrían estudiar de forma útil estas cuestiones con mayor profundidad. Puesto que la falta de oportunidades de empleo contribuye en primer lugar al comportamiento violento, el estudio de las cuestiones sobre el mercado de trabajo amplio habituales para los mandantes tripartitos podría facilitar dichas discusiones ¹³³.

197. Si bien no cabe duda de que los órganos de control de la OIT deciden sobre la continuación de la discusión con respecto a las disposiciones de los convenios ratificados ¹³⁴, la Declaración es inequívoca en su llamamiento en favor de la eliminación de *todas* las formas de trabajo forzoso u obligatorio como principio fundamental. A medida que se adquiere experiencia en virtud del seguimiento de la Declaración, cada vez será más evidente que la esencia de dicho principio está en relación con la vida diaria.

Trabajo forzoso a consecuencia de «actos antisociales»

198. Una segunda cuestión que surge de las memorias con arreglo al seguimiento de la Declaración trata sobre la exigencia de cualquier tipo de trabajo obligatorio a individuos que el Estado considera antisociales, o que han cometido cualquier tipo de delito de dicha naturaleza.

199. El Gobierno de **China** ha proporcionado una descripción de sus programas de rehabilitación para lo que denomina delitos menores. El Gobierno ha declarado que China reconoce el principio de eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio, y que no existe el trabajo forzoso u obligatorio excepto para las personas internadas para su rehabilitación por medio del trabajo.

Rehabilitación por medio del trabajo

200. El sistema de rehabilitación por medio del trabajo en **China** se aplica principalmente tomando como base una serie de leyes adoptadas por el Consejo de Estado entre 1957 y 1982, así como decisiones tomadas por separado sobre la prohibición de drogas, prostitución y la frecuentación de la misma, adoptadas por el Congreso Nacional del Pueblo a principios del decenio de 1990. Puesto que en China la rehabilitación por medio del trabajo constituye una medida obligatoria de educación y reforma y no una sanción penal, la decisión no la adopta el Tribunal del Pueblo, sino que es examinada y aprobada por las Comisiones Administrativas de Rehabilitación por medio del Trabajo de las provincias (regiones y municipalidades autónomas directamente dependientes del Gobierno central) y de las ciudades grandes y medianas. Además, aunque la decisión inicial con respecto a la rehabilitación por medio del trabajo está en manos de una comisión administrativa, existe un procedimiento de apelación extrajudicial.

¹³³ Un ejemplo de un intento de este tipo figura en B. Western y K. Beckett: «How unregulated is the U.S. labour market? The penal system as a labour market institution», en *American Journal of Sociology* (Chicago, vol. 104, núm. 4, enero de 1999), páginas 1030-1059.

¹³⁴ En su reunión de diciembre de 2000, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones estudió los problemas señalados, recordando el debate suscitado en el momento de adoptar el Convenio núm. 29 y en las recientes discusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. *Informe de la Comisión de Expertos*, 2001, párrafos 72-146.

201. El Gobierno declaró, en su memoria anual con arreglo a la Declaración de 2000, que el período de tiempo que pasa la mayor parte de las personas internadas para su rehabilitación por medio del trabajo es de un año; la menor parte de ellas trabajó entre un año y medio y tres años. En el momento de redactar este informe, existían 284 organismos encargados de la rehabilitación por medio del trabajo en China que se ocupaban de 240.000 personas. El 40 por ciento de ellas fueron internadas por delitos de robo, fraude y juego; el 20 por ciento, por delitos de alteración del orden público, como reunir multitudes para provocar altercados y disturbios; y el 40 por ciento restante, por delitos repetidos de venta de drogas, prostitución y frecuentación de la misma. Los ciudadanos no fueron internados para su rehabilitación por medio del trabajo por razón de sus opiniones políticas o de sus actividades religiosas habituales, según el Gobierno, que declaró además que las decisiones de internar a personas para su rehabilitación por medio del trabajo han de basarse exclusivamente en la ilegalidad de sus actos, independientemente de su pertenencia a comunidades étnicas, profesiones o creencias religiosas.

202. En las observaciones presentadas en la compilación de las memorias anuales con arreglo a la Declaración de 2001, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) ha expresado su opinión de que el sistema de rehabilitación, tal y como se practica en **China**, es incompatible con el principio de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio: una de las razones que alude es que quienes imponen el trabajo son órganos administrativos u otros órganos extrajudiciales. La CIOSL ha sugerido que el «marcado aumento» del número de personas internadas para su rehabilitación administrativa puede guardar relación con el aumento de las protestas de los trabajadores y de los campesinos en toda China durante los últimos años. Se afirma que muchos trabajadores chinos han cumplido penas en las que han realizado trabajos forzados en virtud de las leyes penales del país, incluida la ley de 1997 sobre la puesta en peligro de la seguridad estatal. La CIOSL también se ha preguntado si existen categorías específicas de la población que puedan estar sufriendo en la práctica un trato diferencial, a la luz de los informes que muestran una tasa elevada de sentencias de trabajo forzoso impuestas a miembros de grupos religiosos no oficiales y a minorías nacionales.

*Otra opinión
sobre la práctica*

203. El Gobierno ha observado que, desde que se creó hace cuarenta años, el sistema de rehabilitación por medio del trabajo ha desempeñado un papel importante en el mantenimiento del orden social y en la prevención de delitos. Por lo tanto, el Gobierno considera la rehabilitación por medio del trabajo una medida apropiada para las circunstancias particulares de China a la hora de tratar los problemas de la seguridad y la paz sociales.

204. En el contexto del Memorándum de Entendimiento, se celebró una mesa redonda sobre las penas de los delitos menores, en Beijing, en febrero de 2001, entre el Gobierno de China y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En esa ocasión, la Alta Comisionada recordó que el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria había considerado la reeducación por medio del trabajo «intrínsecamente arbitraria». La Alta Comisionada estimaba que estaba justificado un estudio serio sobre la práctica de la reeducación por medio del trabajo.

205. Todo lo que antecede brinda un abanico de situaciones relacionadas con el trabajo forzoso que va desde las formas tradicionales hasta las de reciente aparición. Básicamente, todas las situaciones implican una privación de la libre elección, una negación de toda acción personal voluntaria y la coacción de una persona ejercida sobre otra, con impunidad. La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio exige elementos disuasivos así como sanciones. Una plataforma para el desarrollo socioeconómico que incluya la eliminación del trabajo forzoso como uno de sus pilares crea una variante positiva para

*Gama de situaciones
y extracto de principios*

lograr el trabajo decente. Haciendo uso del «cuadro dinámico y global» presentado a modo de antecedente, en adelante se trata de la ayuda proporcionada en los últimos años por la OIT y las organizaciones asociadas con el objetivo de eliminar el trabajo forzoso y obligatorio en todas sus formas.



Parte II. Ayuda de la OIT: experiencias hasta la fecha

1. Introducción

206. Con excepción de las actividades que la OIT ha llevado a cabo en distintas regiones, que tienen que ver, indirectamente, con el objetivo de la eliminación del trabajo forzoso, la erradicación de éste en sí misma no ha constituido, en los últimos tiempos, uno de los principales motivos de preocupación para la cooperación técnica de la OIT. Lo mismo puede decirse de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y organismos internacionales que se ocupan del desarrollo económico y social o de la promoción y protección de los derechos humanos. El trabajo infantil y el tráfico de mano de obra, junto con la promoción de planes de microcrédito, han sido, posiblemente, los únicos ámbitos en que en los últimos años han existido esfuerzos concertados a nivel internacional encaminados a luchar contra las distintas formas de trabajo forzoso. Afortunadamente, esta situación está cambiando gracias al mayor número de proyectos específicos de cooperación técnica que se están poniendo en marcha en relación con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Los enfoques indirectos de la lucha contra el trabajo forzoso

207. Hasta la fecha, los órganos de control de la OIT han sido los responsables de la mayoría de las actividades que ha llevado a cabo la Organización en materia de erradicación del trabajo forzoso u obligatorio y, en algunos casos, las reclamaciones o quejas se han traducido en asistencia técnica. Sin embargo, a pesar de que los órganos de control de la OIT se han mostrado atentos en lo que se refiere al trabajo forzoso, no ha sido frecuente que sus actividades se tradujeran directamente en programas de cooperación técnica. Con algunas excepciones, éstos se han ocupado en mayor medida de si ciertas condiciones de la legislación y práctica constituyen o no un trabajo forzoso, más que de las *medidas concretas* y asistencia requeridas para solucionar algunos problemas. Ello explicaría el motivo por el cual, hasta ahora, muy pocos proyectos y actividades de asistencia de la OIT han tomado como punto de partida el concepto de trabajo forzoso u obligatorio.

¿Cuál es el motivo de que haya habido tan pocos programas hasta ahora?

208. Dicha situación es muy distinta en el caso del trabajo infantil. En efecto, gracias a los esfuerzos desplegados al respecto, la OIT y sus mandantes han podido abordar problemas temáticos más generales relativos al trabajo forzoso u obligatorio que han salido a la luz en relación con los niños. Del mismo modo, la existencia de una mayor concienciación sobre las cuestiones relativas a la igualdad de género y las migraciones ha dado lugar a

***Mejorar la sinergia
entre la exposición
de los problemas,
la investigación
y la cooperación
técnica***

que la OIT se ocupe de temas como la trata de personas con fines de trabajo forzoso y otros problemas conexos en los proyectos de cooperación técnica, como por ejemplo en el marco del Programa de Promoción de Cuestiones de Género y el Servicio de Trabajadores Migrantes. La labor emprendida por el Programa InFocus de la OIT sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción puede conducir también a una cooperación técnica que sea pertinente para la erradicación del trabajo forzoso.

209. Una relación más estrecha entre los problemas expuestos en relación con la aplicación de los principios y derechos en materia de trabajo forzoso y la cooperación técnica e investigación de la OIT contribuiría a que dicha Organización trabajara de forma más eficaz con miras a eliminar el trabajo forzoso. La mejora de dicha sinergia es una de las principales razones de la utilización de la Declaración de la OIT como instrumento de promoción del desarrollo. Así, se considera que los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituyen el punto de partida de las actividades de promoción de la OIT, la identificación y superación de los obstáculos y la utilización de asistencia técnica con miras a lograr un desarrollo económico y social más equitativo. Antes de proseguir, sería útil echar una ojeada al pasado a fin de obtener algunas pistas para el futuro. Si tenemos en cuenta que varios órganos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, así como la OIT, se ocupan de situaciones relativas al trabajo forzoso u obligatorio, una evaluación inicial adecuada no tendría que limitarse únicamente a la asistencia que presta la propia OIT.

2. Acción internacional contra el trabajo forzoso: el contexto de las actividades de la OIT

210. Para situar las actividades de la OIT en un contexto, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio ha constituido un motivo de preocupación para muchas organizaciones internacionales, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como fuera de éste. En los años cuarenta y cincuenta, el Comité Mixto Especial del Trabajo Forzoso Naciones Unidas/OIT desempeñó una importante labor al identificar los principales problemas que, por entonces, planteaba el trabajo forzoso u obligatorio en todo el mundo y al preparar el terreno para las nuevas normas internacionales relativas al trabajo forzoso en sí mismo y a las formas contemporáneas de esclavitud.

211. Desde entonces, se han hecho algunas distinciones entre la esclavitud y el trabajo forzoso. En lo que respecta al seguimiento y los procedimientos de control, la OIT ha asumido la principal responsabilidad de la abolición del trabajo forzoso, del mismo modo que las Naciones Unidas lo han hecho con respecto a la erradicación de la esclavitud. Sin embargo, en la práctica las distinciones no pueden ser tan rigurosas. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud dedicó especial atención a la trata de personas en 1999, y a la servidumbre por deudas en 2000.

212. En lo que respecta a los proyectos de actividades prácticas y asistencia técnica en el ámbito del trabajo forzoso, con frecuencia la OIT ha coordinado sus esfuerzos con los de otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales. Los proyectos conjuntos con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han tratado el tráfico de niños en África, y los proyectos con el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han abordado la servidumbre por deudas en Asia. Asimismo, dichos organismos de las Naciones Unidas han puesto en marcha importantes iniciativas que respaldan las medidas nacionales encaminadas a erradicar las prácticas relativas al trabajo forzoso dentro de su propio ámbito de competencias. Un ejemplo de ello es el apoyo del UNICEF al Comité para la Erradicación de los Secuestros de Mujeres y Niños en el **Sudán**.

*Responsabilidades
complementarias
para un objetivo común*

*La coordinación
de los esfuerzos
aumenta
las posibilidades
de éxito*

Una agricultura sostenible sólo puede lograrse sin trabajo forzoso

213. En el sistema de las Naciones Unidas, el nuevo enfoque para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS) engloba el conjunto de medidas ambientales, económicas y sociales relativas a la agricultura y al aprovechamiento de la tierra. Una de las principales funciones del «carácter multifuncional de la agricultura y la tierra», un concepto que surgió del ADRS, es lograr una mayor equidad social y oportunidades de ingresos en las sociedades rurales¹. Ello puede realizarse únicamente sin trabajo forzoso. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) podría considerarse un interlocutor natural en los programas encaminados a erradicar la servidumbre por deudas en el sector agrícola, sobre todo habida cuenta de la importancia que tienen la reforma agraria y de tenencia de la tierra entre las medidas necesarias para acabar con este sistema particular de trabajo coercitivo.

214. Fuera del sistema de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha llevado a cabo una importante labor con respecto a la cuestión de la trata de personas, en particular en Europa y Asia. La Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) también han desempeñado un papel fundamental en relación con estas cuestiones en Europa y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Otro ejemplo representativo es el de la Interpol².

215. Es difícil hacer justicia a las actividades de todas estas organizaciones, ya que pueden estar relacionadas con cuestiones que deben tratarse en el marco de la asistencia técnica de la OIT. Sin embargo, como la OIT no trabaja de forma aislada, es importante tomarlas en consideración.

El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud

216. La Organización de las Naciones Unidas ha establecido varios órganos creados en virtud de tratados con el objetivo de recibir y analizar los informes procedentes de los Estados parte relativos a los distintos convenios o pactos sobre derechos humanos. En virtud de las convenciones sobre la esclavitud, los Estados parte han acordado, sin que el órgano permanente creado en virtud de tratados pueda imponerles obligación alguna, mandar información sobre las medidas aplicadas al Secretario General, quien, a su vez, la transmite al Consejo Económico y Social. En lugar de un órgano creado en virtud de un tratado, en 1975 el Consejo Económico y Social creó un Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud (anteriormente Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud) bajo los auspicios de la Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

217. El mandato de este Grupo de Trabajo es vigilar la existencia de la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus prácticas y manifestaciones, y examinar los avances logrados con respecto a este tema a partir de la información disponible. El Grupo de Trabajo ha instaurado la práctica de recibir información de cualquier gobierno que desee presentarla, así como de las ONG. Por ejemplo, el programa de 2000 incluía un punto especial sobre la servidumbre por deudas, y se invitó a los expertos en este tema a que presentaran sus propuestas, con el apoyo financiero del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para Luchar contra las

¹ *El carácter multifuncional de la agricultura y la tierra*. Para una explicación más detallada, véase la Conferencia FAO/Países Bajos sobre el Carácter Multifuncional de la Agricultura y la Tierra, del 12 al 17 de septiembre de 1999 (Maastricht).

² Recientemente (en noviembre de 2000), la Interpol organizó una conferencia sobre la trata de personas que reunió a una amplia representación de la comunidad internacional, Interpol, *op. cit.*

Formas Contemporáneas de la Esclavitud. El Grupo de Trabajo puede obtener información o adoptar recomendaciones que podrían ayudar a la OIT a elaborar proyectos de cooperación técnica que aborden los problemas relativos al trabajo forzoso³.

218. Durante el último decenio, se ha producido un gran aumento de las actividades que lleva a cabo la comunidad internacional contra la trata de personas. Algunas veces se distingue, por un lado, el sistema de derechos humanos y, por otro lado, el sistema de prevención del delito y justicia penal, aunque con frecuencia ambos ámbitos de actividad puedan solaparse. Antes de centrarnos en las actividades propias de la OIT, esta parte examinará brevemente las actividades y enfoques de otras organizaciones internacionales, haciendo especial referencia a los organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los aspectos de la trata de personas que son relevantes para la eliminación del trabajo forzoso.

Numerosas instituciones llevan a cabo actividades a nivel internacional contra la trata de personas

219. Entre los órganos del sistema de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han prestado particular atención a la trata de personas al examinar los informes de los Estados parte. Asimismo, los Relatores Especiales han abordado cuestiones como la trata de personas en relación con la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Por añadidura, el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (que informa a la Comisión de Derechos Humanos) ha celebrado, en los últimos años, reuniones especiales sobre la trata de personas.

220. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) inició un programa en marzo de 1999 que tiene por objetivo integrar los derechos humanos en las iniciativas de lucha contra la trata de personas haciendo hincapié en la elaboración de normas y políticas. En colaboración con el Consejo de Europa, la OACDH ha elaborado un programa conjunto de prevención de la trata de seres humanos para Europa Oriental y Central que hace hincapié en las medidas preventivas. Su oficina exterior de Sarajevo ha realizado actividades junto con organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que tienen por objeto prestar asistencia a las víctimas de la trata, facilitar el enjuiciamiento de los traficantes, y promover la reforma jurídica y la responsabilidad de las autoridades. Asimismo, la OACDH ha tenido un papel activo contra la trata de personas en Asia y el Pacífico, donde ha alentado a las comisiones nacionales de derechos humanos a ocuparse de la cuestión.

La incorporación de una perspectiva de derechos humanos

221. En lo que se refiere a los enfoques de prevención del delito y justicia penal, en marzo de 1999 la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (OFDPD) puso en marcha su programa mundial contra la trata de personas. El objetivo de dicho programa es poner de relieve la participación de los grupos de delincuentes organizados en el tráfico y la trata de personas, y promover la formulación de res-

La justicia penal desempeña un papel fundamental

³ Por ejemplo, en su 24.ª reunión de 1999, el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud adoptó recomendaciones sobre cuestiones como: la trata de personas y explotación de la prostitución ajena; la prevención de la trata transfronteriza de niños en todas sus formas; el papel de la corrupción en la perpetuación de la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud; los trabajadores migrantes; los trabajadores domésticos; la erradicación de la servidumbre por deudas y eliminación del trabajo infantil; y el trabajo forzoso en general.

puestas eficaces a esos problemas desde el punto de vista de la justicia penal. El programa, que consiste en estudios de las políticas y la cooperación técnica especializada, ha sido elaborado por el Centro para la Prevención Internacional del Delito y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI). El primero se encarga de la cooperación técnica, mientras que el UNICRI se ocupa de la metodología de investigación y la coordinación. Recientemente, la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) creó una nueva sección en su secretaría general que se ocupará de la trata de personas. La última Conferencia internacional sobre la trata de mujeres (noviembre de 2000) recomendó una mayor cooperación internacional a fin de facilitar el enjuiciamiento de los delincuentes implicados en la trata con fines de explotación sexual, así como la ratificación de la nueva Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los protocolos correspondientes.

La abolición del trabajo forzoso como eje del desarrollo

222. Actualmente, un gran número de organismos de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones internacionales, participan, de distintas formas, en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y la asistencia humanitaria relativos al trabajo forzoso. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha ocupado de la cuestión de la trata de personas en su análisis global y, cada vez más, en los programas nacionales y regionales. Por ejemplo, en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* se identificó la trata de mujeres y niñas como una de las actividades delictivas que se habían intensificado con el avance de la mundialización. A escala nacional, el PNUD ha coordinado grupos de trabajo de las Naciones Unidas encargados de dicha cuestión en algunas ocasiones. El PNUD ha puesto en marcha un proyecto regional con el objetivo de luchar contra la trata de mujeres y niños en seis países de la subregión del Mekong. Se trata de un proyecto amplio entre cuyos objetivos figuran: crear nuevos mecanismos para el diálogo y la acción de las distintas partes interesadas; respaldar la puesta en marcha de iniciativas de base comunitaria a fin de evitar la trata de personas; y reforzar la capacidad a nivel nacional y regional de la ley y su cumplimiento, ya sea en contra de los autores de la trata de personas o en defensa de los derechos humanos de las víctimas.

223. Otro ejemplo es el del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que ha realizado campañas en los países en desarrollo encaminadas a poner en guardia a los niños de corta edad frente a los riesgos del trabajo peligroso y el comercio sexual. Varias oficinas nacionales y regionales del UNICEF han puesto en marcha proyectos de lucha contra la trata de personas, algunos de ellos en colaboración con la propia OIT. Los enfoques por países han incluido la organización de seminarios de formación junto con los organismos encargados de hacer cumplir la ley sobre sensibilización, investigación y el establecimiento de agrupaciones de mujeres.

224. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) se ha ocupado de la trata de mujeres en el marco de su campaña mundial para la eliminación de la violencia por razón de género. Dicho Fondo ha desempeñado un papel particularmente activo en Asia, donde trabaja conjuntamente con la OIT a fin de proporcionar asistencia técnica a los ministerios de la mujer y financia estudios y campañas de concienciación⁴.

⁴ UNIFEM: *Trade in human misery: Trafficking in women and children: Asia region* (Oficina Regional de Asia Meridional, 1998).

225. De entre las demás organizaciones internacionales, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) aborda, dentro del conjunto de problemas relativos a la migración, la trata de personas. Dicha Organización ha llevado a la práctica varios programas encaminados al regreso voluntario y la reintegración de personas que han sido objeto de trata procedentes de lugares que abarcan desde distintas partes de Europa hasta América Central. Desde 1996, la OIM ha aplicado un programa en la subregión del Mekong, que combina el retorno y la reintegración de mujeres y niños que han sido objeto de trata o que son vulnerables. Asimismo, la OIM ha emprendido una serie de importantes proyectos de investigación, que examinan la trascendencia de la trata de personas en Europa y las posibles medidas preventivas. En términos generales, la OIM ha realizado una importante labor de tipo conceptual y analítico al identificar algunos puntos débiles existentes en los actuales enfoques internacionales de la trata de personas y al proponer metodologías que permitan realizar un trabajo más riguroso en el futuro.

***La migración
y el tráfico de mano
de obra***

226. Para abordar de forma eficaz la trata de personas se requiere asimismo una cooperación regional, habida cuenta de los movimientos transfronterizos de personas. En la Novena Cumbre de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional, celebrada en **Maldivas** en 1997, los Jefes de Estado o de gobierno se comprometieron a coordinar sus esfuerzos, y adoptaron una resolución en la que se instaba a la elaboración de un convenio regional contra la trata de personas. Se ha elaborado un proyecto de texto para un convenio sobre la lucha contra la trata de mujeres y niños con fines de prostitución. Tal como se indicó anteriormente en el presente informe, en Europa ha habido un gran número de iniciativas contra la trata de personas.

***La incorporación
de la dimensión
regional
en el panorama
general***

227. Otro actor es la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE). En el Documento de Moscú de 1991, hubo un compromiso inicial por parte de los estados participantes de la OSCE para luchar contra la trata de personas. En su Declaración de Estocolmo de 1996, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE manifestó una gran inquietud con respecto a la práctica de la trata de personas, tanto dentro de las fronteras de la organización como fuera de éstas, y afirmó que ésta guardaba relación con la transición económica y el problema de la delincuencia organizada. Más recientemente, dicha Asamblea nombró a un asesor en cuestiones relativas a la trata de personas y elaboró un plan de acción para las iniciativas de la OSCE. Se trata de un programa que tiene múltiples facetas, a saber: la mayor atención que se presta a la trata de personas a nivel político; la incorporación de medidas contra la trata de personas en las actividades básicas corrientes; la formación de los integrantes de las misiones de la OSCE fuera de la sede en esta materia; y la organización de mesas redondas en los principales países de destino a fin de mejorar la asistencia que se presta a las víctimas y la cooperación entre las distintas partes interesadas⁵.

⁵ OSCE: *Proposed Action Plan 2000 for activities to combat trafficking in human beings*, op. cit.

3. El trabajo forzoso y los trabajadores rurales: la experiencia anterior indica el camino a seguir

Las actividades previas de la OIT en materia de trabajo rural dan algunas claves

La erradicación de la servidumbre de los indígenas mediante programas integrados: experiencias anteriores en América Latina

228. Habida cuenta del gran número de instituciones internacionales que se ocupan de forma activa de las cuestiones relativas al trabajo forzoso, evitar su solapamiento constituye todo un desafío. La labor de la OIT es fundamental de querer mantenerse los problemas del trabajo en un primer plano. Si nos remontamos a una época anterior, las actividades llevadas a cabo por la OIT y las instituciones asociadas en materia de trabajo rural dan algunas claves de cómo abordar los problemas relativos al trabajo forzoso de forma integrada. La existencia de un gran número de prácticas relativas al trabajo forzoso en las zonas rurales hace que esta experiencia anterior sea particularmente pertinente.

229. Aproximadamente a mediados del siglo pasado, la OIT inició su importante contribución a la erradicación de las formas de servidumbre relativas al trabajo agrícola de los países en desarrollo. Podría considerarse que ello se enmarca en los esfuerzos nacionales e internacionales encaminados a reformar los sistemas agrarios obsoletos, con miras a conseguir una mayor equidad social y un aumento de la eficacia de la agricultura.

230. Los propios esfuerzos concertados de la OIT encaminados a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores rurales se remontan a los primeros años de la posguerra, en particular en el caso de los pueblos indígenas de América Latina. En 1946, el Consejo de Administración designó una Comisión de Expertos encargada de examinar las condiciones de vida y de trabajo de poblaciones indígenas de distintas partes del mundo. Basándose en el trabajo de dicha Comisión, la OIT formuló un programa de acción universal e integrado sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas, que combinaba la investigación, la elaboración de normas y un programa de acción interinstitucional en el que la Organización asumía una función rectora. Su principal publicación sobre las poblaciones indígenas⁶, de 1953, incluía una extensa información sobre los

⁶ OIT: *Poblaciones indígenas: condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes* (Ginebra, 1953).

sistemas de trabajo obligatorio que, en aquel tiempo, existían de forma generalizada en las zonas rurales de Asia y América Latina. Asimismo, describía de forma detallada los distintos tipos de coacción y abuso que se producían al reclutar pueblos indígenas y tribales, como en el sistema del *enganche* de América Latina⁷.

231. En lo que se refiere a la ayuda con fines de promoción, un logro importante de dicho período fue el Programa Andino, dirigido por la OIT. Dicho programa comenzó con el establecimiento de centros de actividades en **Bolivia, Ecuador y Perú**, y se amplió a otros países andinos durante el siguiente decenio. Su principal objetivo era mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos indígenas de los Andes, a fin de facilitar su integración en la vida económica, social y política de sus respectivas comunidades nacionales. Además de cooperar con varios organismos especializados de las Naciones Unidas, la OIT siguió colaborando asimismo con otros órganos internacionales, como el Instituto Indigenista Interamericano, la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dicha colaboración culminó en un proyecto multinacional para el desarrollo de la comunidad andina de principios de los años setenta, tras lo cual la responsabilidad de la aplicación se dejó en manos de los distintos estados⁸. A dichos programas se les atribuye el haber preparado el terreno para la reforma agraria, así como la disminución concomitante de la incidencia del trabajo forzoso u obligatorio en dichos países.

La colaboración con instituciones asociadas contribuyó a lograr resultados

232. Las actividades de la OIT relativas a los trabajadores rurales y al desarrollo se intensificaron de forma general entre los años cincuenta y setenta, período en el que se presenció un compromiso con respecto a los programas redistributivos de reforma agraria en los distintos países en desarrollo. En la misma época, otras organizaciones internacionales también concedieron importancia al desarrollo equitativo de las zonas rurales, y promovieron políticas de redistribución y reformas del régimen de tenencia de tierras.

El Programa Mundial del Empleo y el desarrollo rural

233. La OIT ha realizado una importante contribución por medio de las investigaciones y actividades de su Programa Mundial del Empleo. Asimismo, adoptó una serie de normas nuevas sobre el sector rural, que hacían referencia, entre otros, a los pueblos indígenas, los trabajadores de las plantaciones, los arrendatarios y aparceros, las organizaciones de trabajadores rurales, y la inspección del trabajo en el sector agrícola, así como instrumentos más generales relativos a los grupos rurales vulnerables, por ejemplo en materia de política del empleo, política social y los trabajadores migrantes. Ello implicaba un reconocimiento implícito de las distintas relaciones de control que pueden coexistir en los entornos rurales.

234. La política de la OIT en relación con los trabajadores agrícolas y rurales se articula en torno a tres aspectos distintos. El primero de ellos se refiere al derecho de asociación, con un llamamiento a los gobiernos para que faciliten el establecimiento de organizaciones de trabajadores rurales sólidas e independientes⁹. Dicho derecho cobra vida al ejercerse en forma

Libertad sindical, protección social e investigación y actividades para el desarrollo

⁷ El sistema de contratación según el cual el reclutador de mano de obra recibe el pago de una suma global o una comisión por los trabajadores entregados a una empresa agrícola.

⁸ Véase J. Rens: «El Programa Andino», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. LXXXIV, núm. 6, diciembre de 1961, págs. 423-461; y J. Rens: «Evolución y perspectivas del Programa Andino», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. LXXXVIII, núm. 6, diciembre de 1963, págs. 547-563.

⁹ Si bien un instrumento anterior trató dicha cuestión en el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), reafirmó que la libertad sindical se aplicaba a todas las categorías de trabajadores rurales.

de acción colectiva a fin de mejorar la situación de los trabajadores en cuestión. El segundo aspecto radica en hacer extensivos los elementos de las instituciones de protección social a los trabajadores rurales, incluida la inspección del trabajo que, por lo menos formalmente, está a disposición de otros trabajadores. El tercer aspecto está claramente relacionado con el desarrollo, ya que las investigaciones y actividades se centran en las cooperativas, los arrendatarios y aparceros, así como en la labor de las organizaciones de trabajadores rurales¹⁰.

235. En la Conferencia Mundial del Empleo de 1976 se propuso una estrategia general, basada en la promoción del empleo, a fin de luchar contra la pobreza y los bajos salarios, en particular en las zonas rurales. La OIT ha puesto en marcha un gran número de programas de investigación y de asistencia sobre cuestiones tales como los factores determinantes de la pobreza rural; los trabajadores de las plantaciones; los sistemas agrarios y la tenencia de tierras; las repercusiones de las nuevas tecnologías y los sistemas de reclutamiento; las mujeres en el desarrollo rural; las migraciones rurales, el empleo y la participación; y la organización de los pobres de las zonas rurales. En los países en desarrollo se han llevado a cabo varios programas especiales en materia de obras públicas que, a menudo, iban dirigidos a los trabajadores empobrecidos de las zonas rurales¹¹.

La pobreza rural: desafíos recientes

236. Durante el último decenio, los problemas rurales parecen haber pasado a un segundo término en la lista de prioridades de la OIT. Sin embargo, dicha Organización no está sola. Al haber desaparecido las inquietudes relativas a las políticas redistributivas y las reformas estructurales de los programas internacionales de desarrollo, ningún organismo ha conseguido ocuparse de forma eficaz de un modelo de pobreza rural que está empeorando en algunas zonas. Según las cifras oficiales, **un 75 por ciento de la población pobre mundial vive en zonas rurales**¹². Las bolsas de pobreza se concentran en zonas remotas que se caracterizan por la mala calidad de la tierra y en las que, a menudo, escasean asimismo las precipitaciones o riegos fiables. El aislamiento de la población, al tratarse con frecuencia de minorías étnicas que no siempre hablan el idioma nacional, plantea especiales problemas a los responsables de la adopción de políticas de ámbito estatal en lo que respecta a la eliminación de las prácticas en materia de trabajo forzoso. Asimismo, el término «trabajadores rurales» debe considerarse con prudencia, ya que puede ocultar las distintas fuentes de ingresos y relaciones de las que éstos obtienen su sustento (tenencia de tierras, pequeñas explotaciones agrícolas, empleo estacional, ingresos rurales que no provienen de la agricultura como la artesanía o los trabajos ocasionales en el sector de la construcción, etc.).

237. En el apogeo del período de ajuste, las ortodoxias reinantes eran bien conocidas. En general, las políticas tenían por objeto promover las fuerzas del mercado en la agricultura, a fin de conseguir una mayor flexibilidad de los mercados en lo que se refiere a la tierra y al trabajo y eliminar las subvenciones. En la medida en que la reforma agraria siguió figurando en los programas de desarrollo, se concedió particular importancia a los enfoques de intervención del mercado. En general, los sistemas comunales de tenen-

¹⁰ OIT: *Los asalariados agrícolas: condiciones de empleo y de trabajo*, Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la mejora de las condiciones de empleo y de trabajo de los asalariados agrícolas en el marco de la reestructuración económica (Ginebra, 1996).

¹¹ OIT: *El reto de la pobreza rural*, Informe de la situación sobre los servicios de investigación y asesoramiento con especial referencia al empleo rural, las instituciones y las políticas agrarias, Programa Mundial del Empleo, tercera edición (Ginebra, 1985).

¹² Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): *Rural poverty Report 2001*; The challenge of ending rural poverty (Nueva York, Oxford University Press, 2001), capítulo 1, págs. 1-8.

cia de la tierra se consideraron un obstáculo para la eficacia de la agricultura y, aunque en muchos sentidos la tendencia a promover la tenencia individual de la tierra tuvo una acogida favorable, en otros casos ésta pudo haber dado lugar a un aumento del número de personas que carecían de bienes que garantizaran su seguridad, ya que sencillamente, sus parcelas eran demasiado pequeñas. Hay indicios de que se están volviendo a examinar algunos enfoques anteriores, a un tiempo que aumenta la preocupación por el continuo incremento de la pobreza rural aguda. Así, una publicación reciente del Banco Mundial reconoció las ventajas de los sistemas comunales de tenencia de la tierra, así como la importancia de una distribución más equitativa de los bienes¹³. Una agricultura sostenible también implica una mayor igualdad social y oportunidades de ingresos en las sociedades rurales. Ello presupone la eliminación del trabajo forzoso.

238. La reforma agraria prosiguió durante los años noventa, si bien a un ritmo más lento, dando paso a una reforma inducida por el mercado que incluía insumos y servicios competitivos destinados a los nuevos pequeños agricultores. Sin embargo, uno de los principales problemas ha sido el aumento de la carencia total o parcial de tierras en las zonas rurales. Los estudios sobre pobreza regional que ha llevado a cabo el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola confirman que, en la mayoría de los países en desarrollo, la ausencia de posibilidades de acceso a la tierra está relacionada con los ingresos bajos y la pobreza rural: la carencia de tierras y el riesgo de pobreza se dan de forma simultánea en países como **Chile, China, Côte d'Ivoire, Etiopía, Filipinas, Kenya, India, República Unida de Tanzania y Zimbabwe**. Según el FIDA, los jornaleros, en particular los que carecen de tierra o aquellos empleados ocasionalmente como trabajadores agrícolas, se encuentran, en casi todas partes, entre las personas que cuentan con más posibilidades de ser pobres. La ascendencia indígena y la ubicación en zonas remotas también están muy relacionadas con la pobreza, en particular en América Latina, y en Asia la exclusión de las minorías indígenas de las tierras buenas se asocia asimismo a una pobreza rural persistente. Los obstáculos que impiden que mejore la situación de los pobres de las zonas rurales constituyen a menudo un círculo vicioso. La distinción entre la pobreza transitoria y la pobreza crónica podría ser particularmente pertinente para las estrategias encaminadas a evitar el trabajo forzoso u obligatorio por razón de deudas.

*Los más pobres:
los jornaleros
y los campesinos
sin tierra*

239. La pobreza rural tiene repercusiones particularmente importantes para las mujeres, que, de forma desproporcionada, siguen siendo analfabetas y pobres en bienes. Además, esta tendencia está aumentando. Para luchar contra la pobreza es primordial franquear las barreras que impiden que las mujeres controlen los bienes rurales, en particular la tierra. Es una cruel ironía que en algunos países una mujer pueda estar sometida a la servidumbre por deudas, pero no tenga la posibilidad de comprar o heredar la tierra que le permitiría obtener ingresos y anular la deuda. Las consideraciones de género tienen un gran peso aunque, debido a factores culturales y políticos, existen muchas menos desventajas para las mujeres en países como la **República Democrática Popular Lao, Sri Lanka y Viet Nam**.

*¿Por qué motivo
las mujeres pueden
heredar la servidumbre
por deudas, pero
no la tierra?*

240. En el último informe que elaboró el FIDA se indicaba que sólo podría alcanzarse el objetivo encaminado a reducir la pobreza a la mitad para el año 2015 si la ayuda se concentraba en mayor medida que en el

*Dar por hecha
la libertad de trabajo*

¹³ K. Deininger y H. Binswanger: «The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience and future challenges», en *The World Bank Research Observer* (Washington, DC, Banco Mundial), vol. 14, núm. 2, agosto de 1999.

pasado en reducir la pobreza rural, para lo cual debía estimularse el crecimiento agrícola y, sobre todo, la producción de alimentos, el rendimiento y el empleo. Lo más asombroso de los estudios sobre este tema es que parten de la base de que el trabajo rural es un factor económico libre, circunstancia que no siempre puede darse por hecha. Las políticas intersectoriales relativas al trabajo rural podrían tener importantes repercusiones en lo que se refiere a las posibilidades que tienen las personas de evitar y liberarse de las situaciones de trabajo forzoso.

4. Asistencia y cooperación técnicas de la OIT en relación con la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio

241. La OIT lleva muchos años prestando asistencia técnica en relación con los convenios ratificados. Sin embargo, sus actividades de investigación y de cooperación técnica en el ámbito del trabajo forzoso han sucedido casi accidentalmente en el curso de actividades pertenecientes a programas con otros objetivos prioritarios. Se trata concretamente de actividades relativas a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, la mejora de la situación de los trabajadores migrantes y las mujeres (especialmente cuando son víctimas de trata), la promoción de programas de microcréditos y las políticas de apoyo a proyectos de obras públicas realizados sin recurrir al trabajo forzoso. En un plazo de cuatro años deberá ser posible identificar criterios para evaluar la eficacia de los proyectos de la cooperación técnica establecida en el contexto del seguimiento de la Declaración, cuya finalidad *específica* es conseguir que el trabajo forzoso pase a ser un problema simplemente histórico. Las ideas de cooperación provienen en primer lugar de los mandantes de la OIT, que las formulan directamente en informes presentados en virtud de la Declaración o en el diálogo establecido dentro de los mecanismos de supervisión, o surgen en la interacción con las oficinas de zona de la OIT y los equipos asesores multidisciplinares.

242. Las actividades de investigación y los proyectos emprendidos en el marco del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) han sido muy reveladoras en lo que respecta a las prácticas que implican servidumbre por deudas y trata de personas. La adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), destinado a combatir prácticas como la esclavitud, el trabajo forzoso, la trata, la servidumbre por deudas, la condición de siervo y la prostitución de los niños (entre otras), supuso un impulso adicional para el Programa. La experiencia del IPEC hasta la fecha es valiosa e instructiva en lo que respecta al análisis y a la promoción de sistemas de empleo y de contratación, que afectan tanto a los adultos como a los niños.

243. Otras unidades de la OIT han podido aprovechar la investigación, la recopilación de datos, las contribuciones en el ámbito jurídico y otros com-

Hasta la fecha, no ha habido mucha cooperación técnica en el ámbito del trabajo forzoso

La importante contribución del IPEC

ponentes del IPEC desarrollados en actividades anteriores para concebir programas destinados a eliminar el trabajo forzoso, ya que éste afecta a la población en general. El mejor ejemplo de ello es la experiencia del IPEC en Asia, que ha dado lugar a programas más amplios de la OIT contra el trabajo en condiciones de servidumbre y la trata de personas. En Africa, las actividades del IPEC, todavía en una etapa temprana de desarrollo, podrían fomentar programas más amplios de acción contra el trabajo forzoso u obligatorio.

El desarrollo de métodos estadísticos ha sido fundamental

244. La metodología del IPEC tiene un valor intrínseco, tanto para hacer frente a los problemas específicos del trabajo infantil como para conseguir los datos, el consenso y la participación necesarios para la posible concertación de programas sociales más amplios. El desarrollo de métodos y de datos estadísticos ha sido un elemento crucial para dar a conocer el alcance de los problemas y preparar las bases para la acción posterior. El Programa de Información Estadística y de Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), iniciado en 1998, ha ayudado a los países a recopilar datos útiles y a comprender los problemas relativos al trabajo infantil. La metodología del IPEC también ha puesto de manifiesto la necesidad de crear capacidad y la importancia de extender e intensificar las redes de asociados, en las que se incluyan las ONG y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Se suman a todo lo anterior programas de acción amplios y directos destinados a liberar a los niños de la explotación en el trabajo y de impedir el trabajo infantil atacando el problema de raíz, es decir, combatiendo la pobreza y la ignorancia y subsanando los sistemas deficientes para el cumplimiento de la ley, la falta de oportunidades de desarrollo y la escasez de oportunidades de empleo remunerado para los adultos. Esta perspectiva ha conducido indefectiblemente a los factores estructurales subyacentes al trabajo infantil.

245. El IPEC ha emprendido también una serie de *evaluaciones rápidas* de diferentes aspectos del trabajo infantil, entre los que se encuentra el trabajo forzoso u obligatorio, con objeto de recopilar datos cuantitativos y cualitativos acerca de las peores formas de trabajo infantil, ámbito en el que la investigación es muy delicada, y describir su magnitud, su carácter, sus causas y sus consecuencias. En relación con el trabajo forzoso, hay en la actualidad en curso o planificadas *evaluaciones rápidas* sobre los niños soldados en **Filipinas**, los trabajadores domésticos menores en varios países de Africa, Asia y América Latina, los niños sometidos a servidumbre en el **Nepal** y la trata de niños en ese mismo país y en los campos de refugiados de los países de la zona del Mekong.

246. De los más de 80 proyectos del IPEC destinados a los niños que trabajan en el servicio doméstico, 32 de ellos entran en el ámbito de las peores formas de trabajo infantil. Estos proyectos han permitido descubrir casos de trabajo forzoso que no se conocían. El IPEC ha comenzado a trabajar en el caso de las *restavek* en **Haití**, que son niñas colocadas en los hogares para realizar tareas domésticas en condiciones que pueden constituir trabajo forzoso. Las actividades del IPEC destinadas a las niñas en situación de riesgo o en el servicio doméstico se centran en el análisis de la situación, la prevención, la creación de capacidad y la rehabilitación. Se espera realizar intervenciones de este tipo también en otros países, ya que los niños que trabajan en el servicio doméstico se encuentran entre los más vulnerables y explotados. Además, el IPEC colabora en proyectos destinados a combatir la trata de niños trabajadores.

Africa: actividades del IPEC al respecto

247. A finales de 1999, el IPEC, con apoyo financiero de los **Estados Unidos**, inició un programa de acción subregional contra la trata de niños en nueve países de Africa Central y Occidental (**Benin**, **Burkina Faso**,

Camerún, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, Malí, Nigeria y Togo). La idea surgió de un taller subregional sobre la trata infantil, concretamente de niñas destinadas al servicio doméstico, organizado conjuntamente por el UNICEF y la OIT en **Benin** en junio de 1998.

248. A finales de 2000 se habían identificado las principales tendencias, que se recogían en un informe de síntesis elaborado sobre la base de estudios realizados sobre ocho países. En dicho informe se examinaban los factores culturales e históricos que influyen en las pautas actuales de migración y colocación de niños trabajadores, las principales rutas del tráfico, y las diferencias entre los países de origen, los países de destino y los que son ambas cosas. Se encontraron motivos para creer que el crecimiento económico de algunos países africanos podría haber contribuido a agravar el problema de la trata de niños, así como la desintegración de las estructuras familiares tradicionales. Se identificaron asimismo factores socioculturales, económicos, jurídicos y políticos que influyen en el problema, como el hecho de que el trabajo infantil sea socialmente aceptado y que en las aldeas de algunos países la autoridad del jefe esté de hecho por encima de las leyes nacionales. Globalmente, estudiar el fenómeno de la trata resultó problemático debido a las connotaciones emocionales del tema y a la dificultad de distinguir entre ocupaciones propias de las tradiciones y explotación laboral.

249. Las respuestas a la primera fase del proyecto han sido claramente positivas. Todos los gobiernos han expresado su deseo de combatir la trata de niños, y en Benin, Malí y Togo se han formulado programas específicos, ya por parte del Estado o de las ONG. En estos momentos se trabaja en la colaboración bilateral. Por ejemplo, se ha concluido un acuerdo entre Benin, Ghana, Nigeria y Togo para facilitar la repatriación de las víctimas de trata, y la mayoría de los países afectados han preparado planes nacionales de acción.

250. Además de las actividades desarrolladas en el **Nepal** (véase más adelante), el IPEC ha realizado otras relativas al trabajo forzoso impuesto a niños en **Indonesia, Filipinas y Sri Lanka**. En Indonesia, el IPEC ha prestado asistencia para la rehabilitación de niños que trabajan en las plataformas pesqueras *jermal*. Estos niños, en lugar de ir a la escuela, se encuentran confinados en dichas plataformas día y noche por períodos de hasta tres meses. Si bien el reclutamiento se lleva a cabo la mayoría de las veces por medio de trabajadores adultos de la misma aldea o de aldeas vecinas, ha habido casos de reclutamiento forzoso y de secuestro de niños de la calle, que son los más vulnerables. El IPEC ofrece servicios de asesoramiento a los niños y presta asistencia al personal del proyecto sobre las intervenciones y las actividades adecuadas. Se establecen conexiones con las instalaciones sanitarias locales y programas de enseñanza escolar y paraescolar para ayudar a los niños a completar sus nueve años de educación básica. Los niños en edad de trabajar se integran en los programas de formación profesional gestionados por el Ministerio de la Mano de Obra o el Ministerio de Educación y Cultura. Los padres de los niños reciben créditos que les permiten iniciar actividades generadoras de ingresos. En **Filipinas** está en marcha un programa similar de rehabilitación de niños que trabajan en la pesca en alta mar y submarina.

251. En Sri Lanka, el IPEC ha planificado un programa de acción para impedir el reclutamiento forzoso de niños y jóvenes por grupos militantes. En este país, las provincias septentrionales y orientales están devastadas por los conflictos armados, que han provocado desplazamientos en masa de la población civil. El Programa de Acción de Sarvodaya, planificado para impedir el trabajo infantil, se centrará en ciertas zonas del norte y del este de Sri Lanka, concretamente en los campos de desplazados internos.

Actividades del IPEC al respecto en Asia

El IPEC y el trabajo forzoso en América Latina

Tráfico de niños en la subregión del Mekong

252. A principios de 2001, el IPEC inició un programa para la eliminación de las prácticas de explotación sexual comercial de niños y adolescentes en el **Brasil** y el **Paraguay**. El Programa tiene por objeto identificar los vacíos jurídicos existentes al respecto y formular recomendaciones para mejorar la legislación nacional. Otro objetivo del mismo es recabar información fiable sobre la explotación sexual comercial de niños y las posibles redes de tráfico infantil que pueda utilizarse para concebir y llevar a cabo intervenciones públicas en este ámbito. El proyecto se ha centrado estratégicamente en las zonas fronterizas de ambos países, como las ciudades de Foz do Iguaçu en el Brasil y Ciudad del Este en el Paraguay. Se prevé una amplia cooperación entre los diferentes sectores gubernamentales de ámbito nacional y local, los interlocutores sociales y las organizaciones ciudadanas. El IPEC está también investigando redes para la captación de niños destinados al servicio doméstico en la región andina.

253. A mediados de 1997, con el apoyo del **Reino Unido**, el IPEC inició un proyecto para combatir el tráfico de niños y su explotación en la prostitución y en otras formas intolerables de trabajo infantil en la subregión del Mekong. La primera fase del proyecto consistió en un programa de investigación para identificar las causas profundas del tráfico en la región. En un informe inicial se propusieron nuevas perspectivas del problema y se formularon sugerencias para un programa activo de medidas destinadas a combatir el tráfico. Las conclusiones, junto con un marco de acción propuesto por la OIT y el IPEC, se presentaron en una reunión consultiva celebrada en Bangkok en julio de 1998. El objeto de dicha reunión, a la que asistieron técnicos de alto nivel de **Camboya, China, República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam**, era garantizar la titularidad de participación preliminar de cada nuevo proyecto y conseguir el compromiso de los cinco países en la lucha contra el tráfico, considerado como un problema transfronterizo y subregional.

254. La segunda etapa del proyecto, que comenzó en diciembre de 1999, tiene el objetivo más amplio de reducir la explotación laboral de mujeres y niños combatiendo el tráfico en la subregión del Gran Mekong. Para llevarla a cabo, el IPEC está colaborando ahora con el Programa de Promoción de Cuestiones de Género de la OIT.

255. Se decidió incluir a las mujeres dentro del alcance del proyecto por una serie de razones. En primer lugar, el tráfico para la explotación laboral, que es selectivo en términos de género, ya que las mujeres y las niñas suelen estar más expuestas que los hombres y los niños, no puede combatirse de forma eficaz estableciendo un tope en términos de edad. Las circunstancias que exponen a las mujeres y a las niñas al tráfico tienden a ser las mismas. Además, en las comunidades marginalizadas, muchas niñas menores de 18 o incluso de 15 años suelen estar casadas y encontrarse ya fuera del período de escolaridad obligatoria, y tienen que contribuir al sustento de su familia. En segundo lugar, cualquier estrategia para combatir el tráfico infantil que pretenda ser efectiva ha de tener en cuenta a las mujeres. Las medidas para subsanar las causas profundas del tráfico, como la pobreza y la desintegración de las familias, tenderán a ser más eficaces a largo plazo si se centran en las madres y, en particular, en las mujeres que están al frente de sus hogares, con frecuencia las más pobres entre los pobres. En tercer lugar, el papel de las mujeres locales en los esfuerzos de vigilancia comunitaria es fundamental.

256. La creación de capacidad es uno de los componentes del proyecto del Gran Mekong, cuyo objeto es crear un entorno en el que sea posible combatir el tráfico de mujeres y niños de forma eficaz. Se han establecido mecanismos de coordinación a escala subregional, nacional y local, y se ha proporcionado asistencia para introducir mejoras en los ámbitos de la legislación, el cumplimiento de la ley y la creación de políticas. El objetivo del proyecto es promover leyes que aborden el problema del tráfico de forma armonizada en todos los países afectados. En zonas seleccionadas se controlará el acceso a servicios de valor real o potencial de las mujeres y niños expuestos al tráfico o víctimas del mismo. El proyecto se basa asimismo en la idea de que la mejor forma de combatir el tráfico es ayudar a las familias, y en particular a las mujeres, a tomar el control de sus vidas ofreciéndoles salarios más productivos y mayores oportunidades económicas. Se proporcionará formación a ciertos grupos de participantes, entre los cuales se encontrarán miembros del sistema judicial y otros agentes encargados del cumplimiento de la ley, funcionarios de las administraciones locales y organizaciones de la comunidad. En cada país se creará un comité asesor del proyecto compuesto por representantes de la OIT, el gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las ONG.

Creación de capacidad, reforma jurídica, cumplimiento de la ley y alternativas de obtención de ingresos

257. Los trabajadores migrantes, grupo que se menciona explícitamente en el Preámbulo a la Declaración de la OIT, corren el riesgo de terminar en situaciones de trabajo forzoso. En los dos últimos decenios, la OIT ha proporcionado asistencia a muchos gobiernos para intensificar el control de la contratación de trabajadores migrantes y desarrollar políticas y marcos jurídicos efectivos¹⁴. En Asia, un programa regional financiado por el PNUD sobre la migración internacional de trabajadores (1986-1993) facilitó el intercambio de información y conocimientos entre 13 países sobre temas como la selección, autorización y regulación efectiva de las actividades de las agencias de contratación privadas, la identificación de agencias que incurren en prácticas ilícitas según las informaciones disponibles, la adopción de un «modelo de contrato» común y el refuerzo de los servicios de los agregados laborales en el extranjero. La OIT llevó a cabo un programa similar pero de menor envergadura en seis Estados árabes a principios del decenio de 1990. En 1994, la OIT creó una red oficiosa sobre la mano de obra extranjera en Europa Central y Oriental que ha proporcionado información sobre las prácticas más recomendables en el ámbito de la política de migración laboral. De una reunión regional OIT/ACNUR celebrada en 1992 surgió otro proyecto, dentro del cual los gobiernos de **Argelia, Marruecos y Túnez**, junto con los de **Bélgica, Francia, Alemania, Italia y España**, examinaron programas para reducir la necesidad de los magrebíes de salir de sus países para buscar empleo en el extranjero. Más recientemente, la OIT ha emprendido estudios sobre la trata de emigrantes en varios países como la **República Checa, Hungría, Lituania y Federación de Rusia**, y ha presentado contribuciones durante las consultas que han llevado a la adopción de los nuevos instrumentos de las Naciones Unidas sobre el tráfico de personas. En **Bolivia**, las migraciones internas que implican trabajo forzoso están siendo abordadas por un proyecto, en relación con la Declaración, financiado por los **Países Bajos**.

La labor de la OIT en el ámbito de los trabajadores migrantes también ayuda en la lucha contra el trabajo forzoso

¹⁴ OIT: *Trabajadores migrantes*, op. cit.

Otras actividades relacionadas con el tráfico, la migración y la promoción de las cuestiones de género

Acción coordinada contra el trabajo en condiciones de servidumbre en el Nepal

258. El Programa de Promoción de Cuestiones de Género, en colaboración con el Servicio de Migraciones, está elaborando un manual de «buenas prácticas», con objeto de preparar mejor a las mujeres para la migración internacional y protegerlas de las formas explotadoras y abusivas de trabajo. Por medio de ejemplos específicos que ilustran las mejores prácticas y métodos, acompañados de las razones que explican su éxito, el manual trata de concienciar a los gobiernos, a los mandantes de la OIT y a otros grupos interesados de la importancia de intensificar la colaboración para proteger los derechos de las trabajadoras migrantes, entre ellos el derecho a no ser sometidas a trabajo forzoso.

259. La labor de la OIT para la eliminación del trabajo en condiciones de servidumbre en el **Nepal** incluye una serie de actividades en ámbitos asociados, comenzando por las del IPEC en los últimos años. Desde su introducción en el Nepal en 1995, el IPEC da prioridad a la eliminación de la servidumbre infantil en particular y del trabajo en condiciones de servidumbre en general. A dicho efecto, realiza una serie de actividades complementarias, como la investigación, la asistencia técnica para elaborar nuevas leyes destinadas a abolir el trabajo en condiciones de servidumbre, seminarios y proyectos destinados a las zonas del país en las que la servidumbre está más extendida. Sobre la base de su larga experiencia, el IPEC y el Programa Infocus sobre la Promoción de la Declaración han preparado recientemente un proyecto más general para eliminar las estructuras de trabajo en condiciones de servidumbre.

260. En agosto de 1998, el IPEC y el UNICEF iniciaron un proyecto conjunto para la eliminación del trabajo infantil (en condiciones de servidumbre) en el Nepal. El proyecto obtuvo el apoyo de varios sindicatos italianos y de la Confederación General de Industria Italiana (COFINDUSTRIA), y se llevó a cabo en las provincias occidentales del Nepal, en las que los niños trabajaban como *kamaiya*, es decir, en condiciones de servidumbre, en hornos de ladrillos, canteras de piedra, hoteles, restaurantes y fábricas de alfombras. Sus principales objetivos eran aumentar la capacidad de las organizaciones de empleadores, trabajadores y no gubernamentales para impedir y combatir el trabajo infantil e impedir el trabajo de los niños en condiciones de servidumbre dentro de las comunidades, retirando a niños seleccionados de los trabajos en condiciones de servidumbre y proporcionándoles, a ellos y a sus familias, otras alternativas. El proyecto gira en torno a niños de entre 6 y 14 años de edad que trabajan en condiciones de servidumbre por deudas en la agricultura, la industria y el sector recreativo, y presta especial atención a las niñas. Las organizaciones de empleadores, de trabajadores y no gubernamentales se encargan de diferentes componentes del proyecto (véanse más adelante las iniciativas de los interlocutores sociales).

261. Estas y otras actividades relacionadas con el proyecto se complementan con la investigación y el análisis. En un estudio encargado por la OIT se analizaron los factores que han contribuido a perpetuar las estructuras de trabajo en condiciones de servidumbre en el Nepal y se proponía una estrategia concertada para desmantelarlas¹⁵. La estrategia consistía en transformar la relación *kamaiya* en una relación laboral salarial reduciendo la dependencia del trabajador a causa de la deuda e identificando fuentes alternativas de crédito. Se formularon diferentes recomendaciones al Gobierno, a los sindicatos, a las ONG, a los organismos internacionales y a los donantes bilaterales, en las cuales se identificaban las distintas funciones

¹⁵ S. Sharma, *op. cit.*

de estos diferentes actores dentro de una estrategia global de transformación estructural.

262. Como parte de la labor de la OIT destinada a persuadir al Gobierno nepalí de que elimine el trabajo en condiciones de servidumbre, se organizó un taller nacional en colaboración con el Ministerio de Reforma y Gestión de la Tierra en noviembre de 1999, con el fin de elaborar un plan nacional de acción contra el trabajo infantil en condiciones de servidumbre. Participaron en el mismo muchas organizaciones nacionales e internacionales, organismos de las Naciones Unidas y gobiernos donantes. En el taller se elaboró un marco de acción y se recomendó un conjunto de acciones para eliminar el trabajo en condiciones de servidumbre que incluía actividades educativas, de capacitación y de generación de ingresos, desarrollo de políticas complementarias, acciones jurídicas y preparativos para la ratificación de los convenios pertinentes de la OIT. Esta última ha proporcionado apoyo técnico para la redacción de una ley de abolición del trabajo en condiciones de servidumbre acorde con los convenios de la Organización sobre el trabajo forzoso. Asimismo, ha prestado asistencia al Ministerio de la Mujer, Infancia y Bienestar Social para identificar ciertos vacíos en la legislación nacional al respecto¹⁶.

Concertar a los ministerios pertinentes para atajar el problema

263. Con el fin de consolidar la experiencia adquirida en estos cinco años en el **Nepal**, el IPEC, la Unidad de Finanzas Sociales y el Programa de la Declaración están trabajando ahora en la formulación de planes para un proyecto amplio de lucha contra las estructuras de trabajo en condiciones de servidumbre. A diferencia de las anteriores actividades de la OIT, útiles pero bastante limitadas y dispersas, el nuevo proyecto tiene por objeto luchar contra el trabajo en condiciones de servidumbre de niños y adultos de forma global, por lo que está orientado a las familias de los trabajadores sometidos a servidumbre. A esto se une la reciente enmienda de la ley de sindicatos y el establecimiento de un salario mínimo para los trabajadores agrícolas, elementos que contribuyen a crear el marco jurídico e institucional necesario para solucionar los problemas directamente abordados por la ley sobre el trabajo en condiciones de servidumbre. El nuevo proyecto tiene dos componentes principales, el primero orientado al marco institucional y a la creación de capacidad, incluido el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores agrícolas, y el segundo orientado a prestar asistencia directa a los trabajadores sometidos a servidumbre y a sus familias.

Un amplio proyecto en el marco de la Declaración se suma a los esfuerzos anteriores

264. Otro ámbito específico de la labor de la OIT que contribuye a la eliminación del trabajo forzoso lo constituyen las iniciativas de microfinanciación destinadas a mejorar el acceso de los trabajadores sometidos a servidumbre a los mercados financieros. La Unidad de Finanzas Sociales de la OIT es pionera en este tipo de técnicas de microfinanciación que, al fortalecer la posición económica de las víctimas reales o potenciales, ayuda a hacer frente al problema del trabajo forzoso.

La importancia de las iniciativas de microfinanciación: el recurso al diálogo constante

265. El diálogo constante entre los mandantes de la OIT y la búsqueda de soluciones comúnmente acordadas son los factores clave de este método. Las instituciones han de adaptarse al entorno cultural y a las necesidades locales. Aunque se encuentra todavía en una etapa temprana de desarrollo, el

¹⁶ Entre tanto, se formularon dos proyectos de ley diferentes sobre tráfico de personas en el Nepal, uno con la asistencia del UNICEF y el otro con la asistencia del Gobierno del Reino Unido. En el momento de escribir el presente informe, el Ministerio de la Mujer, Infancia y Bienestar Social había preparado una versión refundida, incorporando la mayoría de los elementos importantes de los dos proyectos independientes, la cual había sometido al examen del Ministerio de Asuntos Jurídicos y Justicia.

**Promover
la microfinanciación
en Asia Meridional**

método se ha revelado particularmente eficaz en el sur de Asia, donde se está ejecutando un nuevo e innovador proyecto de la OIT basado en la utilización de estas técnicas para romper el círculo vicioso de la servidumbre por deudas. En la actualidad se está avanzando en el desarrollo de programas más generales de créditos y de asistencia financiera en Asia con el fin de atajar la raíz del problema, que parece ser el disfuncionamiento de los mercados laborales y financieros en el ámbito rural.

266. En 1999, la Unidad de Finanzas Sociales de la OIT inició un proyecto de tres años con el apoyo del Gobierno de los **Países Bajos** cuyo objeto es impedir las formas explotadoras de trabajo derivadas del endeudamiento familiar. Los programas de microfinanciación constituyen el principal instrumento de un proyecto que cubre **Bangladesh, India, Nepal y Pakistán**. Su objetivo básico es persuadir a las instituciones de microfinanciación existentes de desarrollar, probar y ofrecer sistemas de ahorro y de crédito específicamente concebidos para las familias que corren el riesgo de verse sometidas a servidumbre.

267. El proyecto parte de la idea de que ofrecer a la población rural un mayor acceso a los servicios financieros puede reducir la importancia comparativa del poseedor de la tierra o del empleador como prestamistas, lo cual a su vez reduce las posibilidades de que las deudas se conviertan en causa de servidumbre. No obstante, el proyecto incluye también actividades en otros ámbitos, ya que el trabajo en condiciones de servidumbre se basa en una compleja red de factores interrelacionados que no son exclusivamente financieros. Como complemento del objetivo principal, que es la microfinanciación, se organizan también actividades de apoyo en los ámbitos de la educación, la asistencia sanitaria primaria, la obtención de ingresos, la movilización de la opinión pública y la adquisición de capacidades y de autonomía en general.

268. El proyecto se basa en la labor metodológica previa llevada a cabo por la Unidad de Finanzas Sociales en el marco del Programa de normas e instrumentos para la erradicación del trabajo en condiciones de servidumbre, que incluía el examen de las circunstancias económicas, financieras y culturales bajo las cuales las familias empobrecidas caen en situaciones de servidumbre. El componente de investigación tiene por objeto identificar las vías por las cuales el pago de deudas por medio del trabajo puede degenerar en servidumbre por deudas. La investigación se centra también en prácticas sociales como la dote, dado que pueden constituir un factor fundamental de endeudamiento de las familias. Asimismo, se está prestando atención al vínculo entre el fomento de la autonomía económica y la intensificación del diálogo social a la hora de hacer frente a situaciones graves de explotación laboral.

269. Si bien al principio los esfuerzos se centraron en la prevención del endeudamiento, los excelentes resultados de los métodos empleados para hacer frente al problema del trabajo en condiciones de servidumbre en la **India**, el **Nepal** y el **Pakistán** permitieron reorientar en cierta medida el proyecto a la rehabilitación de los trabajadores liberados con el fin de evitar que vuelvan a caer en situaciones de servidumbre. En la India, el proyecto se está ejecutando en el Estado de Andhra Pradesh, donde se tratará de dotar de recursos a los antiguos trabajadores sometidos a servidumbre y de seguir detectando posibles casos de trabajo en condiciones de servidumbre. Otros estados de la India han expresado ya su interés en participar en el proyecto. En **Bangladesh**, donde no existe ningún estudio oficial acerca de la situación con respecto a la servidumbre, el proyecto se concentrará principalmente en los casos de familias que se convierten en víctimas de formas explotadoras de trabajo a causa del endeudamiento. Para respaldar los

renovados esfuerzos del Gobierno del Pakistán contra el trabajo en condiciones de servidumbre, se proporcionarán servicios de microfinanciación a los trabajadores sometidos a servidumbre recientemente liberados. En el Nepal, este proyecto complementará al mencionado más arriba con la provisión de servicios de microfinanciación a los *kamaiyas* liberados.

270. En el ámbito de los programas de obras públicas, la OIT desarrolla otro tipo de actividades encaminadas a eliminar el trabajo forzoso. En 1995, el tercer compromiso de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, relativo a la promoción del pleno empleo, renovó el interés por la labor de la OIT en el ámbito de los programas de infraestructura intensivos en empleo que habían comenzado en el decenio de 1970. El Programa de Inversiones con Alto Coeficiente de Empleo de la OIT contribuyó a la creación de empleo sostenible con los recursos locales disponibles al demostrar cómo pueden llevarse a cabo las obras de construcción y mantenimiento de la infraestructura con métodos intensivos en mano de obra que resulten rentables. El programa contribuye a la creación de capacidad en el sector nacional de la construcción gracias al desarrollo de pequeñas empresas, lo cual genera empleo con la aplicación de métodos intensivos en mano de obra. La inquietud que surgió al principio acerca de la posibilidad de que se recurriera al trabajo forzoso u obligatorio en programas de este tipo indujo a la OIT a buscar vías para promover el respeto por las normas fundamentales del trabajo como parte del programa.

271. Sobre la base de la experiencia adquirida a lo largo de los años, el programa ha establecido directrices generales en materia de políticas y prácticas laborales, entre las que se incluyen sugerencias específicas para garantizar que el trabajo en proyectos con alto coeficiente de empleo es verdaderamente voluntario¹⁷. Otras directrices se refieren al fomento de la participación de la comunidad en los proyectos, a la supervisión constante para garantizar el logro de los objetivos del programa y a una serie de salvaguardias, como informar a los trabajadores de que tienen derecho a un sueldo, educarlos para que verifiquen que se les paga correctamente, comunicar las infracciones y reconocer los indicios de trabajo no voluntario, sobre todo cuando hay intermediarios. La contribución de la OIT en este ámbito podría ser de gran utilidad en proyectos patrocinados por otros organismos, como el Banco Mundial, el cual de hecho ha vuelto a mostrar interés por proyectos de obras públicas, que considera fundamentales para su nueva estrategia de protección social. Asimismo, la OIT ha prestado asesoramiento durante muchos años al Programa Mundial de Alimentos sobre los medios para evitar el trabajo forzoso en el curso de sus actividades en el terreno.

272. Las ideas de asistencia y cooperación técnica de la OIT surgen del diálogo entre la Organización y sus mandantes. El seguimiento de la Declaración ofrece a los gobiernos la oportunidad de examinar su propia situación y de formular solicitudes de cooperación técnica. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también pueden sugerirlo. En su primer examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración, el Gobierno del **Nepal** reconocía que había existido una práctica tradicional de servidumbre por deudas, y explicaba las medidas que ya se habían adoptado en relación con la misma. Tras la adopción de estas medidas, el Gobierno procedió a la abolición por ley de esta práctica e hizo un llama-

**Programas
de infraestructura
con alto coeficiente
de empleo**

**Extraer ideas
de las memorias
con arreglo
a la Declaración
y de los mecanismos
de control**

¹⁷ D. Tajgman y J. de Veen: *Programas de infraestructura intensivos en empleo: políticas y prácticas laborales* (Ginebra, OIT, 1998).

Los procedimientos de control pueden conducir a iniciativas importantes

Trabajo en condiciones de servidumbre en Asia: estadísticas, programas de liberación y rehabilitación, cumplimiento de la ley

miento a la comunidad internacional para que se una a las Naciones Unidas y a las ONG en la adopción de medidas encaminadas a eliminar de hecho esta práctica. La OIT y otros donantes respondieron rápidamente. De la segunda ronda de las memorias anuales se han derivado solicitudes de estudios para determinar el alcance y el carácter del problema en **Madagascar**. Las ideas pueden surgir del propio trabajo de investigación y de apoyo a la elaboración de normas de la Oficina Internacional del Trabajo.

273. Dada la gran cantidad de ratificaciones de los Convenios núms. 29 y 105, los órganos de control pueden desempeñar un papel activo para proponer ideas con vistas a la cooperación técnica. Anteriormente se ha descrito la labor de las dos Comisiones de Encuesta principales en los últimos dos decenios, que se dedicaron inicialmente a las alegaciones contra **Haití** y la **República Dominicana** a principios de los años ochenta, y más recientemente al trabajo forzoso en **Myanmar**. Desde 1990, las alegaciones formuladas en las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT con respecto a los convenios sobre trabajo forzoso que el Consejo de Administración ha declarado admisibles son las relativas a: **Brasil** (Convenios núms. 29 y 105); **Guatemala** (Convenios núms. 29 y 105); **Iraq** (Convenio núm. 105); **Myanmar** (Convenio núm. 29), y **Senegal** (Convenio núm. 105). En la mayoría de los casos se han señalado a la atención de los gobiernos los problemas de hecho y de derecho relativos al trabajo forzoso, así como las medidas que podrían tomarse para solucionarlos.

274. Además, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se ocupan con regularidad de una serie de cuestiones en el marco de los convenios sobre trabajo forzoso. La labor de estos órganos de control puede ser una buena fuente de ideas de asistencia o cooperación técnicas con el fin de ayudar a los gobiernos que así lo soliciten a avanzar hacia el objetivo de eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Teniendo esto presente, se recordarán aquí algunos de los temas que estos órganos han puesto de manifiesto con el fin de inspirar ideas de este tipo. Esta manera «temática» de abordar la cooperación técnica permitiría también fomentar el intercambio de informaciones entre los países, contribuyendo así a la difusión de estrategias eficaces.

275. Disponer de datos exactos no sólo contribuye al desarrollo de los sistemas más eficaces de lucha contra el trabajo en condiciones de servidumbre, sino que además estos datos constituyen una base sólida para evaluar la eficacia de dichos sistemas. Los órganos de control han señalado la necesidad de investigar más a fondo, de disponer de datos de base, de realizar estudios prácticos y de elaborar una metodología estadística mejorada con el fin de determinar la incidencia real del trabajo en condiciones de servidumbre en la región de Asia, concretamente en **Bangladesh, India y Pakistán**. Han detectado también la necesidad de medidas más eficaces para el cumplimiento de la ley. Todo ello podría servir de base para un programa de cooperación técnica que se centraría en primer lugar en las necesidades estadísticas y en una investigación profunda del carácter de los problemas en sectores agrícolas e industriales específicos.

276. En la India, por ejemplo, se ha instado al Gobierno a realizar una encuesta amplia utilizando una metodología estadística válida con la que se obtengan datos por género, para lo cual podía solicitar los servicios de un órgano independiente que le preste asistencia a la hora de desarrollar la metodología y llevar a cabo la encuesta. Inquietudes similares se han expresado con respecto a las estadísticas sobre el trabajo en condiciones de servidumbre de niños y adultos en el Pakistán. Se ha pedido a ambos países que

proporcionen información más detallada sobre los programas de liberación y rehabilitación de trabajadores sometidos a servidumbre y sobre medidas efectivas para procesar a quienes instigan a la práctica del trabajo en condiciones de servidumbre y la perpetúan.

277. Las alegaciones de trabajo forzoso en la agricultura, las plantaciones y las nuevas zonas de desarrollo rural en ciertas regiones de Asia y de América Latina han sido objeto de preocupación para la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Es frecuente que esas prácticas afecten a grupos tan vulnerables como los pueblos indígenas y otras minorías étnicas. En **Indonesia**, por ejemplo, se dispone de información según la cual el pueblo tribal *dayak* ha estado sometido a servidumbre por deudas en concesiones de explotación forestal y plantaciones silvícolas industriales y otros proyectos de desarrollo comunitario diseñados por la propia comunidad en Kalimantan oriental. Se ha insistido en la necesidad de proteger las formas tradicionales de usufructo y ocupación de la tierra, así como de incrementar las medidas de salvaguardia, como las inspecciones, la investigación o la supervisión, particularmente en lo que respecta a los salarios que se pagan realmente, al funcionamiento de los almacenes de las empresas, al sistema de piezas contables utilizado en dichos almacenes y a otros aspectos relativos a las condiciones de trabajo en el sector forestal.

278. En América Latina, la constante atención prestada por los órganos de control de la OIT a la difícil situación de los trabajadores haitianos emigrados a la **República Dominicana** ha conducido a la provisión de una serie de servicios de asesoría técnica y de actividades de cooperación técnica en relación con los métodos de contratación, la estabilización de la mano de obra de las plantaciones, la publicación de los acuerdos interestatales, el pago de los salarios y los contratos de empleo, la libertad de movimiento de los trabajadores de las plantaciones, la no confiscación de los documentos de los trabajadores haitianos, la mejora de los servicios de inspección laboral y la regularización del estatuto de los haitianos que han permanecido por largo tiempo en la República Dominicana. Desde entonces, el Gobierno de la República Dominicana ha tratado de resolver éstos y otros problemas asociados en estrecha colaboración con la OIT; los resultados se han descrito anteriormente en este documento.

279. En el **Brasil**, país contra el cual la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) habían presentado alegaciones de trabajo forzoso y servidumbre por deudas en las zonas rurales, los órganos de control se han concentrado en las deficiencias de la propia legislación y de los medios para hacerla cumplir específicamente. Si bien recientemente se han incrementado las penas legales por prácticas de trabajo forzoso, sigue siendo preocupante la ineficacia de la inspección y la ausencia de sanciones impuestas, en particular en las zonas rurales. La inspección del trabajo no basta, por sí sola, para combatir y eliminar los casos de trabajo forzoso; ha de poder apoyarse en un sistema judicial sólido capaz de imponer penas severas a los infractores en un plazo razonable. Se ha instado al Gobierno a que considere la posibilidad de adoptar una legislación unificada sobre trabajo forzoso en la que se establezca tanto responsabilidad civil como criminal en tales casos y otorgue a los fiscales de este ámbito las competencias necesarias para presentar cargos criminales contra quienes someten a otras personas a trabajo forzoso. Dichas medidas podrían formar parte de una iniciativa más amplia de cooperación técnica.

280. En el **Paraguay** y el **Perú** la preocupación fundamental ha sido la imposición de trabajo forzoso a los pueblos indígenas. En una comunicación presentada en 1997 por la Confederación Mundial del Trabajo (CMT)

Trabajo forzoso en la agricultura, la explotación forestal y las zonas rurales aisladas

se indicaba que, a juzgar por las condiciones de trabajo de las personas indígenas en los ranchos, podía deducirse que la práctica del trabajo forzoso estaba muy extendida en el Paraguay, por lo que se pidió al Gobierno de este país que proporcionara información sobre la posibilidad de crear servicios adecuados de inspección del trabajo en zonas con gran concentración de población indígena. En cuanto al Perú, la CMT se refería en otra comunicación de 1997 a prácticas de trabajo forzoso que afectaban a los pueblos indígenas de la región amazónica, tras lo cual se pidió al Gobierno que proporcionara información sobre las medidas que tenía intención de tomar para remediar la situación, así como sobre las sanciones que había impuesto.

281. Con frecuencia, aunque no siempre, tras los comentarios de los órganos de control en relación con el trabajo forzoso, los gobiernos afectados han tomado iniciativas importantes y la OIT ha prestado asistencia técnica. Podría llevarse a cabo una investigación más sistemática sobre las cuestiones planteadas inicialmente por los órganos de control, con el fin de identificar las tendencias más recientes y las posibles intervenciones en términos de políticas y de proyectos, que podrían traducirse en mejoras. La OIT ha emprendido recientemente investigaciones de este tipo en **Bolivia** y en el Perú. En el primero de estos países se ha iniciado un proyecto gracias al impulso de la Declaración y a la financiación de los **Países Bajos**, el cual se ha centrado en la contratación y en las condiciones de empleo de los trabajadores emigrantes de temporada en el sector de la agricultura comercial de las tierras bajas del Este. En el Perú, la investigación se ha centrado principalmente en las prácticas coactivas en que se incurre en el sector de la extracción de mineral¹⁸.

Prácticas análogas a la esclavitud en Africa

282. En ciertos lugares de Africa, los órganos de control de la OIT se han enfrentado a *prácticas análogas a la esclavitud*. Un ejemplo de ello es **Mauritania**, país en el que durante el último decenio han seguido surgiendo casos de esclavitud contemporánea. Las recomendaciones destinadas a eliminar las prácticas análogas a la esclavitud se centran en la reforma jurídica; por ejemplo, se ha hecho la propuesta de ampliar la prohibición para incluir toda forma de trabajo forzoso que se dé en relaciones de trabajo de carácter histórico. El proyecto que se está iniciando ahora con arreglo a la Declaración, y gracias a una contribución de **Francia**, será de mayor alcance, pues tendrá en cuenta el contexto socioeconómico a la hora de buscar vías para salvar los obstáculos que impiden la eliminación del trabajo forzoso. En **Benin** se inició un proyecto similar en 2000, uno de cuyos ámbitos de intervención es también el trabajo forzoso.

283. En el **Sudán** se ha tenido noticia de muchos casos de esclavitud y de secuestro en el contexto del conflicto armado. El Gobierno ha declarado estar haciendo esfuerzos para investigar el asunto y dar respuesta a las continuas denuncias de esclavitud y prácticas análogas como las que formuló la CIOSL en 1999. En consultas celebradas entre el Gobierno y la OIT se está estudiando cómo la cooperación técnica podría contribuir a solucionar los problemas de forma práctica.

¹⁸ La Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP) ha presentado comentarios en los que se denuncian prácticas deshonestas de contratación conocidas con el nombre de *enganche* por parte de particulares, en la mayoría de los casos en Puno y Cuzco, en beneficio de grupos mineros empresariales a los cuales la Dirección Nacional de Minería ha otorgado concesiones. Véase el *Informe de la Comisión de Expertos*, 1999. Recientemente se ha realizado un estudio sobre el trabajo forzoso en la minería en la región del Altiplano del Perú: K. Romero: *Trabajo forzoso en la minería artesanal de oro en el Perú — El caso de la Mina La Rincónada Puno* (manuscrito, 2000).

284. En observaciones relativas a determinados países se ha hecho referencia ocasionalmente al tráfico de niños y de adultos. Un ejemplo de ello es **Bangladesh**, cuyo Gobierno ha informado de un aumento del fenómeno del tráfico destinado principalmente a la prostitución¹⁹. A partir de las cuestiones planteadas acerca de las penas por imposición de trabajo forzoso y de su cumplimiento, y teniendo en cuenta las diferentes iniciativas gubernamentales, podría concebirse un proyecto que abarcara una gama más amplia de actividades.

***El tráfico de personas
destinadas al trabajo
forzoso***

¹⁹ Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Bangladesh*, Nueva York, decimoséptima sesión, 7-25 de julio de 1997.

5. Participación de los interlocutores sociales

El trabajo forzoso ha sido seriamente condenado, pero no ha sido considerado como absoluta prioridad para las actividades

Los empleadores han adoptado desde hace tiempo una posición firme contra el trabajo forzoso

285. Aunque desde el punto de vista político, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han formulado declaraciones que apoyan el principio de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, esta cuestión no ha ocupado con frecuencia un lugar central en el marco de sus propias actividades. Esto puede reflejar simplemente la falta general de interés por los problemas relativos al trabajo forzoso en los foros internacionales y nacionales en su conjunto, o una escasa actuación en los sectores económicos o las zonas geográficas donde el problema se observa con mayor frecuencia. Para las organizaciones de trabajadores, las restricciones de la libertad sindical de los trabajadores del sector agrícola y del servicio doméstico²⁰ en muchos países obstaculiza seriamente su capacidad para tomar medidas con respecto al trabajo forzoso. El tema en sí mismo puede parecer más bien ajeno a las preocupaciones diarias de las organizaciones de empleadores. No obstante, recientemente ha habido ciertos cambios tanto por parte de las organizaciones de empleadores como de las organizaciones de trabajadores.

286. En la Conferencia Internacional del Trabajo y otras reuniones, las organizaciones de empleadores de todo el mundo han condenado con vehemencia la utilización del trabajo forzoso. La labor de esas organizaciones en sus respectivos países para promover prácticas empresariales y laborales apropiadas podría contribuir sin duda a prevenir las situaciones de trabajo forzoso. Los proyectos encaminados a fortalecer estas organizaciones y crear mayor conciencia acerca de las cuestiones relativas a la responsabilidad social pueden apoyar así indirectamente los objetivos de la Declaración de la OIT y su seguimiento, con inclusión por supuesto de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Las organizaciones de empleadores y la OIT podrían proporcionar servicios de asesoramiento a los empleadores o a los propietarios agrícolas que buscan soluciones alternativas al trabajo forzoso en los casos en los que éste ha sido observado.

287. El Pacto Mundial, celebrado entre el sistema de las Naciones Unidas y las empresas, ofrece una excelente oportunidad para ayudar a las empre-

²⁰ OIT: *Su voz en el trabajo*, op. cit.

sas a comprender de qué manera pueden contribuir sin darse cuenta a la existencia del trabajo forzoso. También proporciona fuentes de información acerca de cómo dirigir una empresa comercial, una empresa de servicios o una explotación agrícola de manera de evitar la utilización de la servidumbre por deudas u otras formas de trabajo en régimen de servidumbre. Esto puede implicar ejercer presión sobre los gobiernos para modificar ciertas condiciones normativas tales como la política de precios o la política fiscal, que pueden desalentar el empleo de mano de obra en condiciones de plena libertad. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) está preparando material didáctico para sus miembros sobre el Pacto Mundial, el cual abarcará, por supuesto, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.

288. Los códigos de conducta adoptados por empleadores por su propia iniciativa contienen a veces referencias directas o indirectas a formas de evitar el trabajo forzoso en la cadena de suministro²¹. El Programa de Iniciativas Privadas Voluntarias de la OIT está examinando el creciente número de diversos tipos de códigos e investigando acerca de los métodos que utilizan las empresas para poner en práctica sus objetivos en materia de política laboral, con especial atención a las empresas de los países en desarrollo. Asimismo, en conexión con lo anterior, se está estudiando la forma en que el respeto de los principios básicos incorporados en las normas internacionales del trabajo puede ayudar a las empresas a aumentar su productividad y su competitividad mediante una mejor actuación social.

289. Las empresas negocian a veces iniciativas privadas voluntarias con organizaciones de trabajadores. Por ejemplo, en septiembre de 2000, la Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícola, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), la Federación Nacional del Trabajo de Filipinas y tres empresas multinacionales que operan en el sector de la producción de banana publicaron un comunicado conjunto en el cual manifestaban su compromiso con el Convenio sobre el trabajo forzoso, entre otros. La Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) y una de las mayores cadenas mundiales de venta al por menor de mobiliario han convenido un código de conducta sobre los derechos de los trabajadores, entre los que se incluyen el derecho a verse libres de todo trabajo forzoso, así como de la esclavitud o el trabajo no voluntario en prisiones. En dicho código se especifica además que no se pide a los trabajadores que efectúen depósitos o entreguen su documento de identidad a sus empleadores como prenda²².

290. En relación con la eliminación del trabajo forzoso, las actividades emprendidas por las organizaciones de trabajadores han consistido esencialmente en campañas de concienciación y actividades de investigación, organización y negociación, así como en la constitución de alianzas. En el plano internacional, las organizaciones de interlocutores sociales han desempeñado sin duda un papel fundamental al poner de manifiesto situaciones de trabajo forzoso y obligatorio en general, y plantearlas en la Conferencia Internacional del Trabajo y otros foros. Como ya hemos visto, la Confede-

Códigos de conducta y otros instrumentos

Los sindicatos han desempeñado una función esencial de fiscalización

²¹ J. Diller: «¿Una conciencia social en el mercado mundial? Dimensiones laborales de los códigos de conducta, el etiquetado social y las iniciativas de los inversores», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 118, núm. 2, 1999, págs. 111 a 145.

²² http://www.ifbww.org/~fitbb/INFO_PUBS_SOLIDAR/FaxNews_124.html, consultado el 15 de diciembre de 2000.

ración Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)²³, la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Federación Sindical Mundial (FSM) y otros sindicatos internacionales, regionales y nacionales han utilizado activamente los mecanismos de control con respecto al trabajo forzoso. Además, la servidumbre por deudas ha sido impugnada conjuntamente por sindicatos y organizaciones no gubernamentales tales como Anti-Slavery International. Gran parte de los esfuerzos de las organizaciones de trabajadores en torno al trabajo forzoso han estado relacionados con preocupaciones relativas al trabajo infantil, particularmente en las esferas de la agricultura y el servicio doméstico.

291. Entre los secretariados profesionales internacionales, la UITA ha procurado constituir alianzas estratégicas con los sectores de los trabajadores no asalariados y los trabajadores por cuenta propia en zonas rurales. La conclusión de un estudio encargado por la UITA es que «los asalariados agrícolas se han convertido en aliados potenciales de los grupos rurales desfavorecidos tales como los campesinos que practican la agricultura de subsistencia, los arrendatarios agrícolas y los aparceros, los desempleados y los campesinos sin tierra ... Durante el último decenio muchas organizaciones campesinas se han consolidado en relación con la ampliación de sus estructuras y el apoyo de otros grupos tales como los sindicatos y las ONG con que cuentan»²⁴.

Las organizaciones de trabajadores emprenden acciones de ámbito nacional y local

292. En el plano nacional, una serie de organizaciones sindicales están brindando apoyo a cooperativas y organizaciones de pequeños agricultores asistiéndoles mediante la prestación de servicios y ayudándoles a adaptar sus estructuras. Esto ocurre, por ejemplo, en **Brasil, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Ghana, Honduras, India, Malí, Nicaragua, Níger y Togo**²⁵. El fortalecimiento de organizaciones participativas forma parte de la estrategia que las organizaciones de trabajadores han estado utilizando con el fin de que se respeten las normas laborales fundamentales incorporadas en políticas en materia de agricultura sostenible.

293. Las organizaciones nacionales de trabajadores han desempeñado a veces un papel importante en la documentación del problema del trabajo forzoso. Un ejemplo de ello es una publicación de la Federación Nacional de Sindicatos del Pakistán (APFOL)²⁶, de 1998, sobre los trabajadores en condiciones de servidumbre por deudas en los hornos para la fabricación de ladrillos en el **Pakistán**. En este estudio se examina la aplicación de una decisión de la Suprema Corte de 1989 destinada a poner fin al trabajo en condiciones de servidumbre por deudas en el sector de los hornos de fabricación de ladrillos y otros sectores económicos. Se analizan también iniciativas del Gobierno sobre este tema, y se presentan los resultados de una encuesta por muestreo realizada por la APFOL, que abarcó 74 hornos de fabricación de ladrillos en la zona de Rawalpindi e Islamabad a finales de 1997. En dicho estudio se formula además una serie de recomendaciones relativas a: la extinción de la deuda; la necesidad de reforzar los comités de vigilancia, y los programas de educación y formación profesional. Aunque en el estudio se pone de relieve la responsabilidad del Estado a ese res-

²³ A. Linard: *Las migraciones y la mundialización: Los nuevos esclavos* (Ginebra, CIOSL, 1998). En 1999, la CIOSL lanzó una campaña contra la utilización del trabajo forzoso y el trabajo en régimen de esclavitud en todo el mundo que propugna la suspensión en Myanmar y Pakistán del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea.

²⁴ UITA: *Land and Freedom*, capítulo titulado «Summary of key issues», <http://www.iuf.org/iuf/lf/01.htm>.

²⁵ UITA, *ibíd.*

²⁶ Federación Nacional de Sindicatos del Pakistán: *Bonded Brick Kiln Workers – 1989 Supreme Court Judgment and After* (Islamabad, 1998, Khursheed Printers).

pecto, se hace hincapié también en la necesidad de una fuerte corriente de opinión pública para que la acción contra el trabajo forzoso pueda ser realmente efectiva. «La responsabilidad última en cuanto a tomar la iniciativa y socorrer a nuestros desafortunados hermanos que trabajan en los hornos de ladrillos, crear conciencia acerca de su situación crítica y encauzar a la opinión pública en su favor recaerá en los sindicatos y sus federaciones, porque los trabajadores de los hornos de ladrillos están comprendidos en su ámbito de acción. Se trata de una estúpida responsabilidad y un gran desafío que los sindicatos deben aceptar.»²⁷

294. En la **India** también hay signos de que los sindicatos están ahora incrementando sus esfuerzos para apoyar a los trabajadores en condiciones de servidumbre. En una recomendación importante, el Grupo de estudio de la India sobre el trabajo en condiciones de servidumbre, al que ya se ha hecho referencia anteriormente, instó a que se hicieran esfuerzos para organizar a los trabajadores en esas condiciones tanto en el ámbito local como en el plano nacional. En septiembre de 2000, representantes de los principales sindicatos nacionales indios y activistas sociales celebraron una consulta nacional sobre el trabajo forzoso, la Declaración de la OIT y los mecanismos para presentar informes. Decidieron crear un órgano consultivo permanente para colaborar con los esfuerzos encaminados a la abolición del trabajo forzoso y la servidumbre por deudas en la India y resolvieron constituir sindicatos en sectores donde hay trabajadores en condiciones de servidumbre. Se instó a los medios de comunicación tanto nacionales como estatales y locales a que prestaran una atención adecuada a la incidencia del trabajo en régimen de servidumbre y al acoso por parte de los empleadores de que eran objeto los activistas que luchan contra el trabajo en condiciones de servidumbre²⁸.

295. En América Latina, las organizaciones de trabajadores que actúan en el **Brasil** han prestado asistencia a las víctimas del trabajo forzoso. Esto ha revestido muy diversas formas, que van desde un simple asesoramiento en materia de políticas a programas específicos de apoyo y campañas públicas. A mediados de la década de 1990, representantes de sindicatos, entre ellos la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), participaron en el Foro nacional contra la violencia, junto con funcionarios gubernamentales y miembros de organizaciones de derechos humanos. Los sindicatos locales han participado también en importantes campañas de concienciación destinadas a advertir a los posibles trabajadores migrantes acerca del peligro de trasladarse a zonas remotas.

296. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan también un papel cada vez mayor en los proyectos de la OIT que procuran eliminar el trabajo forzoso. Puede citarse como ejemplo de ello el enfoque basado en el consenso que aplica la Unidad de Finanzas Sociales para abordar el problema del trabajo en condiciones de servidumbre procurando hacer participar en sus proyectos a los interlocutores sociales. La iniciativa que los interlocutores sociales de Italia llevan a cabo en **Nepal**, bajo los auspicios del Programa IPEC, para hacer frente al trabajo infantil en servidumbre en el sistema *kamaiya* ha asignado la realización de componentes del proyecto a organizaciones de empleadores y de trabajadores, respectivamente. Se trata de un enfoque particularmente constructivo: de ese modo, no sólo se garantiza que la eliminación de esta forma de trabajo en servi-

Una consulta nacional sobre el trabajo en condiciones de servidumbre se traduce en acción

Los interlocutores sociales participan en proyectos de la OIT

²⁷ Federación Nacional de Sindicatos del Pakistán, *op. cit.*

²⁸ Centre for Education and Communication: *Trade Union – NGO Consultative Body to fight for the abolition of forced labour in India*, comunicado de prensa (Nueva Delhi, 26 de septiembre de 2000).

Recuadro 5.1

Dos de diciembre, Día Internacional para la Abolición de la Esclavitud

El año 2000, con ocasión de esta proclamación, el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, comentaba que las nuevas formas de esclavitud como la explotación sexual de los niños, el trabajo infantil, el trabajo obligatorio, la servidumbre, la explotación de los trabajadores migrantes, la esclavitud con fines rituales o religiosos y la trata de personas plantean un gran reto para todos, y por su parte saludaba a todos los que se habían comprometido de uno u otro modo en la gran labor de poner fin a la esclavitud, cualquiera que sea la forma que adopte.

A raíz, de una decisión que se adoptó en la India tras dos días de consulta nacional, en la que participaron el Gobierno, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales, en toda la India se conmemoró el 2 de diciembre como Día Nacional Contra el Trabajo Forzoso. Se celebraron reuniones, mesas redondas y campañas de concienciación pública, y se presentaron peticiones para poner realmente fin al trabajo forzoso.

Fuente: *The Hindu*, 3 de diciembre de 2000, artículo que puede consultarse en el sitio Internet <http://www.unhchr.ch>.

dumbre tenga cierta visibilidad en el diálogo social en el plano nacional, sino que además se refuerza la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la puesta en práctica del proyecto.

297. En el marco de este proyecto, la OIT y el Congreso de Sindicatos de Nepal (NTUC) aprobaron en mayo de 1999 un programa de acción para eliminar la servidumbre por deudas de niños que trabajan en hoteles, restaurantes y fábricas de alfombras en los distritos de Katmandú, Lalitpur, Bhaktapur, Chitwan, Kaski y Dang. Dicho proyecto ha abarcado unos 1.000 niños, entre los que se incluyen migrantes y no migrantes. Las estrategias utilizadas en este caso consisten en retirar a los niños del trabajo y rehabilitarlos brindándoles apoyo en materia de educación, formación profesional y desarrollo de microempresas. En el comité de asesoramiento que se ha constituido participan representantes de todos los sectores del Gobierno, la industria, los interlocutores sociales y la sociedad civil.

298. Ese mismo año, la OIT y la Federación General de Sindicatos Nepaleses (GEFONT) firmaron un acuerdo con respecto a un nuevo programa de acción para la eliminación del trabajo infantil en condiciones de servidumbre en Nepal occidental. El proyecto se inició en junio de 1999 cuando se comenzó a identificar a los interlocutores sociales para cada uno de los cinco distritos abarcados, y se crearon 15 comités de desarrollo comunal para poner en práctica el programa. Estos comités han celebrado reuniones en masa con el Frente de Liberación Kamaiya (KLF) para divulgar informaciones sobre el trabajo infantil en condiciones de servidumbre y el trabajo en servidumbre de manera más general. La GEFONT ha organizado también cinco seminarios sindicales en diferentes distritos para poner en práctica medidas contra el trabajo en servidumbre y fomentar la aplicación del salario mínimo para los trabajadores agrícolas. La GEFONT ha participado además en campañas en pro de la promulgación de leyes y en la identificación de familias *kamaiya* para desarrollar cooperativas.

299. Estas iniciativas, aunque no son comunes, ilustran de qué manera la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en proyectos destinados a combatir el trabajo forzoso puede reforzar las repercusiones de los mismos.

6. Evaluación de la eficacia: comentarios finales

300. En este primer Informe global sobre la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio es importante extraer algunas enseñanzas fundamentales de la experiencia anterior, pero sobre todo mirar hacia adelante.

Extraer enseñanzas del pasado

301. En ciertos períodos históricos, la OIT ha desempeñado un papel significativo en la erradicación del trabajo forzoso y las condiciones que lo propician, utilizando para ello diversos medios a su disposición. Ha sido esencial contar con un marco normativo para proporcionar la base legislativa y conseguir el consenso social necesarios para poder establecer un programa de actividades promocionales. En los casos en que los problemas han sido mayormente de carácter rural, la OIT ha podido emprender programas para la promoción y protección de los derechos de los trabajadores rurales y complementarlos con intervenciones específicas en materia de empleo y desarrollo.

302. A este respecto, está implícito el peligro de repartir demasiado los recursos y prometer más de lo que se puede cumplir. El programa relativo a los indios andinos de los decenios de 1960 y 1970 puede considerarse como una experiencia exitosa; esto se debió al hecho de que aunque tenía objetivos sociales y de desarrollo bastante amplios, el programa estaba destinado a una población beneficiaria específica en determinado número de países y gozaba del apoyo de los gobiernos y los interlocutores sociales de la región. En ese contexto, la OIT se convirtió en la organización líder de las Naciones Unidas mediante la adopción de nuevas normas internacionales sobre los trabajadores rurales, que promueven la participación de otros múltiples organismos internacionales en un programa coordinado. Los aspectos rurales del Programa Mundial del Empleo, y más recientemente del Programa IPEC, han presentado características similares al combinar las normas pertinentes, las actividades de investigación y la cooperación técnica con objetivos determinados y realistas.

303. El trabajo forzoso ha resultado una cuestión difícil de abordar debido a sus propias características y también a la resistencia de muchos gobiernos a reconocer el problema. Pero el ejemplo reciente del **Nepal**, que ha decretado la abolición del trabajo en servidumbre y ha solicitado el apoyo inmediato de la OIT para su erradicación en la práctica, muestra lo que se

puede hacer para actuar con la mayor eficacia posible en la situación actual. Pero aun cuando se cuenta con la voluntad política necesaria, la determinación del problema y la concienciación de la sociedad con respecto a la necesidad de combatirlo pueden plantear serias dificultades.

***Se requieren medidas
en todos los planos***

304. Todo lo antedicho sugiere que es necesario llevar a cabo una acción en todos los planos utilizando para ello una diversidad de medios. La índole del trabajo forzoso moderno requiere un programa verdaderamente mundial de concienciación, apoyado por investigaciones meticolosas y por la elaboración de métodos estadísticos apropiados para determinar los problemas y sus dimensiones. Mediante programas adecuados de cooperación técnica centrados en regiones específicas se podría: abordar las causas estructurales del trabajo forzoso; consolidar las organizaciones profesionales que lo combaten; llevar a cabo amplias campañas en contra del mismo, y establecer y reforzar la administración del trabajo y las instituciones de justicia penal necesarias para apoyar las intervenciones en la esfera de las políticas con el castigo de los culpables. Es necesario al mismo tiempo incorporar estas iniciativas en el marco más amplio del programa sobre el trabajo decente para impedir en primer lugar que surja el problema del trabajo forzoso.



Parte III. Hacia un plan de acción contra el trabajo forzoso

1. La necesidad de un plan de acción concertado

305. El trabajo forzoso como tal no ha conseguido captar la atención del mundo. Adopta distintas formas, y sus rasgos comunes pueden parecer abstractos a primera vista. Sin embargo, el trabajo forzoso u obligatorio ocupa casi diariamente los titulares de noticias sobre la trata de personas, el encarcelamiento en fábricas donde se explota al trabajador y sobre las condiciones semejantes a la esclavitud que reinan en algunas plantaciones e incluso en el ámbito doméstico. La gravedad de algunas de las situaciones que se describen en este informe exige que se cree un programa concertado de acción internacional, cuyo timón podría ser tomado en algunos casos por la OIT. En esta última parte se exponen algunas ideas sobre cómo se podría desarrollar dicho programa de acción, y cuáles podrían ser sus distintos componentes y su enfoque general. Si se concentrasen los esfuerzos se lograría que el trabajo forzoso u obligatorio se integrase de manera más firme en el programa de los gobiernos y de los mandantes de la OIT, y de la comunidad internacional en su conjunto.

***Concentrar
los esfuerzos
para situar la cuestión
en el punto de mira***

2. El ámbito de aplicación de un plan de acción de la OIT contra el trabajo forzoso: consideraciones generales

306. El desafío inicial es concienciar a los propios mandantes de la OIT y a las instituciones internacionales de desarrollo respecto al trabajo forzoso en todas sus formas. Se trata de una tarea compleja aunque de importancia vital. Para lograr un progreso efectivo es fundamental que la comunidad internacional comprenda que:

- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio es un requisito previo para el éxito de objetivos de desarrollo más amplios tales como la agricultura sostenible y la reducción de la pobreza entre las mujeres y los hombres de todos los sectores;
- el trabajo forzoso es un problema persistente de graves proporciones, y no una reliquia de antaño;
- será necesario emprender acciones en distintos frentes.

307. Un primer paso esencial es reconocer que los Estados Miembros deberían recibir asistencia para determinar el carácter y las dimensiones del trabajo forzoso dentro y fuera de sus fronteras. Como señalaron los Expertos Consejeros en su primer examen de las memorias anuales con arreglo a la Declaración, era alentador que algunos países hubiesen reconocido el problema. Tal franqueza merece una respuesta positiva. Así pues, la OIT ha podido responder con prontitud al nuevo programa del **Nepal** contra el trabajo en condiciones de servidumbre. En el segundo examen anual se han presentado nuevas declaraciones de interés al llevar a cabo investigaciones pormenorizadas sobre casos de trabajo forzoso de los que se ha tenido noticia y que también requieren una labor de apoyo. **Madagascar** es un caso que responde a esta situación.

308. En el marco de las respuestas a dichas solicitudes de información, actualmente la OIT cuenta con la oportunidad de poner en marcha un nuevo programa concentrado de acopio de datos y estudios, análisis, concienciación y actividades prácticas. Todavía es necesario llevar a cabo importantes tareas analíticas para percibir los distintos aspectos del trabajo forzoso. Varios Estados Miembros han indicado que precisarían asistencia incluso para determinar el carácter del problema y facilitar los datos correspondientes (por ejemplo, **Madagascar**). Elaborar una metodología y técnicas de encuesta adecuadas

adaptadas a las distintas economías sería, por sí sola, una empresa de gran magnitud.

309. Siempre existirán diferencias entre los enfoques graduales y más radicales de la erradicación del trabajo forzoso u obligatorio según el contexto cultural del que se trate. En la discusión sobre el trabajo en condiciones de servidumbre en Asia salieron a relucir ciertos dilemas. ¿Cuál es la función de las finanzas sociales cuando los sistemas de trabajo coercitivo se hallan profundamente arraigados en la estructura económica y también en la política que protegen las élites? ¿Qué sucede cuando un organismo internacional o una ONG pretende redimir a quienes trabajan en condiciones de servidumbre o liberar a los esclavos pagando sus «deudas»? ¿Qué utilidad tiene erradicar por ley el trabajo en condiciones de servidumbre sin poner en práctica las consiguientes políticas para garantizar el auxilio, la reinserción, y el empleo alternativo y el sustento a largo plazo? Surgen muchas preguntas de esta índole en relación con la eliminación sostenible del trabajo forzoso.

310. Pese a dichas advertencias, al parecer existen argumentos sólidos a favor de un plan de acción coordinado por la OIT para prestar asistencia a los Estados Miembros en la erradicación del trabajo forzoso u obligatorio. Es posible que los Estados Miembros deseen tratar individualmente problemas como el trabajo forzoso en la agricultura, el trabajo doméstico o el sector informal, el trabajo en condiciones de servidumbre, el tráfico de personas con miras al trabajo forzoso y otras cuestiones. En principio, es posible que deseen hacer hincapié en los métodos estadísticos y en el acopio de datos con el fin de valorar la incidencia del trabajo forzoso en distintos sectores de la economía; o bien pueden precisar asistencia para reformar la legislación y medidas de cooperación entre los países para aplicar la ley. Como a menudo parece ser el caso, pueden requerir ayuda para reforzar la inspección laboral y los sistemas judiciales con miras a procesar de manera más eficaz a los responsables. Asimismo, es posible que los Estados Miembros deseen poner de relieve los programas preventivos, determinando quiénes sufren mayores riesgos y tratando de desarrollar formas alternativas de sustento. Pueden y deberían facilitar el marco legislativo necesario para promover iniciativas de organización dirigidas a los trabajadores víctimas del trabajo en condiciones de servidumbre. La elaboración de programas piloto y sectoriales podría preparar el terreno para que las personas que salen de situaciones de trabajo forzoso encuentren formas alternativas de sustento. Independientemente de los aspectos en los que se decida hacer hincapié, la estrategia global debería abarcar:

- la identificación del problema (estudios y localización);
- la concienciación (dirigida a las distintas audiencias del público en general, las víctimas y los responsables);
- la prevención (advertencias dirigidas a destinatarios precisos, mecanismos de investigación, políticas y acciones para evitar el trabajo forzoso);
- soluciones (liberación, reinserción, etc.);
- sanciones a los responsables de los hechos.

311. A título complementario, la OIT debería incrementar la notoriedad de sus iniciativas para materializar concretamente el compromiso de facilitar cooperación técnica en el marco de la Declaración y su seguimiento. En el contexto nacional, en un primer momento lo más acertado sería concentrarse en una serie limitada de situaciones prominentes que presentan problemas que van a ser abordados por el Gobierno según sus propias declaraciones. Concentrar la publicidad en los casos graves también puede contribuir a que se comprenda mejor qué es el trabajo forzoso, ya que a veces el término se maneja de modo informal para referirse a una amplia serie de condiciones de trabajo que no respetan las normas establecidas.

*Una serie
de intervenciones
posibles*

*Incrementar
la notoriedad
de la labor de la OIT*

***Se necesita
un compromiso
mundial***

3. Trabajo forzoso: una responsabilidad mundial común

312. Para elaborar un programa eficaz contra las formas actuales de trabajo forzoso se requiere un firme compromiso mundial por parte de una serie de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como de los órganos regionales y los bancos de desarrollo. Los antiguos problemas que representan el trabajo forzoso o coercitivo podrían estar vinculados a las instituciones agrícolas que necesitan imperiosamente una reforma desde la perspectiva de la agricultura sostenible, la productividad y las cuestiones de derechos humanos. Aunque presenta aspectos relacionados con el trabajo forzoso que atañen directamente a la OIT, el tráfico de personas también ha de abordarse desde otros ángulos. La labor de la OIT en la lucha contra el trabajo forzoso puede apoyar los esfuerzos de otras instituciones, siempre y cuando tengan mayor conciencia de ello.

313. Pese a que la OIT actúa en estrecha colaboración con organismos asociados, sólo tendrá repercusiones limitadas en muchos de estos temas. Puede situarse en primera línea en lo que respecta a los aspectos relativos al trabajo y al empleo de estos problemas, pero hay muchos asuntos que no puede abordar de forma independiente. Es necesario realizar un gran esfuerzo para incrementar la concienciación internacional en cuanto a las dimensiones del trabajo obligatorio y a los aspectos del mercado de trabajo correspondientes a fenómenos relacionados directamente con él. La OIT puede continuar ofreciendo sus conocimientos especializados en relación con el trabajo forzoso a las instituciones de desarrollo que han declarado públicamente querer poner fin a dichas prácticas en sus propias actividades. Unas directrices más detalladas podrían ayudarles a dar instrucciones a los gobiernos y a las empresas privadas sobre las formas de garantizar que no contribuyen involuntariamente a que surjan nuevas formas de trabajo forzoso o a que se perpetúen las ya existentes.

4. Cuestiones específicas para una acción futura

Investigación y análisis temáticos

314. Se necesita un programa de investigación concebido a medida para determinar exactamente los factores locales, sociales, culturales y económicos que generan o mantienen el trabajo forzoso en determinados países y bajo ciertas circunstancias. Al parecer, nadie argumentaría que la utilización del trabajo forzoso es una propuesta económicamente viable para cualquier Estado. Es más, los estados están obligados a acabar con dicha práctica. Los dirigentes de la comunidad empresarial en su conjunto también se han comprometido a erradicar los sistemas de trabajo forzoso. Y, sin embargo, ciertas formas de trabajo forzoso pueden constituir claramente actividades muy beneficiosas para individuos y bandas criminales cuyo comportamiento traspasa la frontera de la dignidad humana. Comprender mejor cómo funciona el trabajo forzoso en la práctica puede preparar el terreno para emprender una acción eficaz contra los responsables. El seguimiento de la Declaración constituye una oportunidad para que los países puedan valorar la situación, hacer intervenir a los interlocutores sociales, revisar la legislación nacional, determinar las acciones que son necesarias, constituir coaliciones para ocuparse de esta cuestión e iniciar una campaña de sensibilización.

315. También es importante establecer con mayor precisión qué grupos de la población, por sexo, edad y origen étnico, son los más afectados. Es bien sabido que los niños son especialmente vulnerables al trabajo forzoso u obligatorio. Hay razones para pensar que las mujeres y los hombres corren riesgos diferentes en las nuevas y variadas formas de coerción, y hay datos que demuestran que los pueblos indígenas y otras minorías raciales o étnicas son especialmente vulnerables. Ha de facilitarse información de manera más sistemática sobre la incidencia del trabajo forzoso entre dichos grupos en distintas regiones, así como sobre sus actitudes y mecanismos de defensa. La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se celebrará del 28 de agosto al 1.º de septiembre de 2001 en Durban, puede constituir una fuente de información complementaria que podría aportar nuevos datos sobre el trabajo forzoso.

316. También hay indicios de que el trabajo forzoso y obligatorio puede fácilmente afectar a los trabajadores migrantes. Hasta la fecha, el propio programa

Centrarse más en las víctimas del trabajo forzoso

operativo de la OIT se ha centrado principalmente en la migración internacional en relación con el empleo. A escala nacional, en varios continentes ciertas formas de migración interna, por ejemplo la migración estacional en la agricultura comercial o la migración a ciudades para realizar trabajos domésticos, son susceptibles de relacionarse especialmente con la servidumbre por deudas. Es necesario explorar estas cuestiones con mayor profundidad y realizar un examen de los métodos de contratación y repatriación; los sistemas de pago; las condiciones de trabajo y vivienda; y las formas de representación y reparación.

Asumir la dimensión del mercado de trabajo

317. Al parecer, en líneas generales los aspectos vinculados al mercado laboral del trabajo forzoso u obligatorio no han sido examinados a luz de las condiciones actuales. ¿Por qué persiste el trabajo forzoso u obligatorio frente a las estrategias establecidas para luchar contra la pobreza y unas economías más abiertas? Hasta el momento, el punto de mira se ha centrado en los factores centrífugos y no en los centrípetos. ¿Por qué existe en ciertos contextos de pobreza y no en otros? ¿Cómo están repercutiendo las prescripciones macroeconómicas más amplias tales como la mayor flexibilidad del mercado de trabajo y las políticas de ajuste en la incidencia del trabajo forzoso u obligatorio? ¿Qué puede hacerse en el marco de la política macroeconómica y sectorial para evitar o eliminar casos de trabajo forzoso u obligatorio? ¿Cómo ha incidido el fomento de las políticas de descentralización en la capacidad de los gobiernos para evitar, detectar y poner remedio al trabajo forzoso? El estudio que está realizando la OIT en el marco del Programa InFocus sobre Seguridad Social y Económica sobre estas cuestiones y su control puede facilitar algunas ideas, pero todavía queda mucho por hacer.

El trabajo forzoso y el tráfico de personas

¿Cuál es el lugar de la OIT en relación con el tráfico de personas?

318. Son tantas las instituciones de derechos humanos, humanitarias y de desarrollo que actualmente abordan distintos aspectos del tráfico de personas que es importante determinar cuál es el lugar concreto de la OIT. Hoy día la OIT está desarrollando su propia estrategia y ha emprendido una serie restringida de proyectos que se centran en la prevención del tráfico de trabajadores dirigidos a aquellos que corren tal riesgo. La base de conocimientos también se está ampliando. Podría establecer un programa más amplio para investigar y aportar datos sobre las condiciones de las personas víctimas de un tráfico destinado al trabajo forzoso en todas las regiones, con el fin de contribuir a perseguir de manera más eficaz a los responsables de tales hechos. Este planteamiento podría abarcar esfuerzos por liberar y reinsertar a las víctimas, tanto en sus países de origen como en los países en los que trabajan en condiciones de trabajo forzoso.

319. Una cuestión clave es el papel que la OIT y sus mandantes podrían desempeñar cuando se enfrentan al crimen organizado y a sofisticados cárteles criminales. Tiene realmente competencia en la inspección laboral, y una mejor administración laboral puede cooperar de forma creativa con los organismos encargados del cumplimiento de la ley para erradicar las condiciones abusivas en las empresas clandestinas. Las investigaciones criminales dirigidas por otros, por ejemplo las del tráfico interfronterizo, podrían recibir la ayuda de expertos en inspección laboral, así como de otros ámbitos. A título ilustrativo, cabe señalar que el Gobierno de **Francia** adopta dicho enfoque trasministerial, haciendo participar a los ministerios encargados de la justicia, las aduanas, la seguridad social y el trabajo en la persecución de las operaciones clandestinas en torno al tráfico de trabajadores. Una concienciación más generalizada respecto a la Declaración de la OIT y a los convenios fundamentales sobre derechos humanos — y también respecto a instrumentos más específicos en el ámbito de los trabajadores migrantes, las agencias de empleo y la lucha contra

los abusos en las prácticas de pagos — evidentemente puede ser algo positivo, como también lo puede ser que las inspecciones de trabajo pongan en común sus experiencias. El crecimiento masivo de la economía sumergida y las cifras contundentes de personas vulnerables que son víctimas de tal situación también representa un desafío enorme para los interlocutores sociales de la OIT.

320. Aunque la OIT trató de pasar relativamente desapercibida en los preparativos de la nueva Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos para prevenir la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes, la definición de la OIT de trabajo forzoso u obligatorio se reconoce de manera implícita en estos instrumentos recientes. La base de conocimientos de la OIT en este ámbito, constituida entre otros métodos, a través de la información obtenida con arreglo en la Declaración de la OIT y en relación con los convenios ratificados¹, podría brindar apoyo a la hora de frenar el tráfico de personas con miras al trabajo forzoso.

321. Es necesario definir y articular con la mayor claridad posible la función específica de la OIT y sus mandantes y de los organismos nacionales encargados de aplicar la legislación laboral a la hora de incrementar los esfuerzos nacionales e internacionales para luchar contra el azote del tráfico de personas que conduce al trabajo forzoso u obligatorio.

Abordar el trabajo forzoso a través del desarrollo rural

322. Para diseñar una estrategia global contra el trabajo forzoso ha de irse a la raíz del problema, que muy a menudo se halla en la falta de ingresos y en la precariedad que sufren las personas cuya libertad se halla en juego. En líneas generales, esto puede exigir que, de alguna manera, se refuercen las capacidades técnicas de la OIT en relación con el empleo y el desarrollo rural, se fortalezcan las organizaciones de trabajadores rurales, y se creen condiciones apropiadas para entablar un diálogo social genuino en el ámbito rural.

323. Este objetivo podría perseguirse a través de una serie de enfoques innovadores del desarrollo rural. En el marco del sistema de las Naciones Unidas actualmente se hace cada vez más hincapié en las asociaciones con miras a la reducción de la pobreza, lo que atañe a distintas instituciones de conformidad con sus ámbitos específicos de competencia. Asimismo, tales nexos también podrían vincular a la OIT, las Naciones Unidas y el sector privado, como por ejemplo en el marco del pacto mundial. Ante este panorama, la OIT puede tratar de incluir un elemento específico para la erradicación del trabajo forzoso en cualquier programa de desarrollo rural que se prevea ejecutar o se halle en vigor en una zona donde se ha detectado su presencia. Podría hacerse mayor hincapié en poner fin al trabajo forzoso en una dinámica en la que se trata de lograr una agricultura sostenible y de formular políticas de desarrollo rural, lo que podría abarcar: la concienciación; el apoyo legal; el microcrédito; el control

La eliminación del trabajo forzoso forma parte del desarrollo sostenible

¹ En su reunión de diciembre de 2000, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones pidió a todos los gobiernos que en sus próximos informes en virtud del Convenio núm. 29 incluyesen información sobre las medidas adoptadas o previstas para evitar, suprimir y sancionar el tráfico de personas con fines de explotación. Solicitó información sobre las medidas concebidas para fortalecer la investigación activa del crimen organizado respecto al tráfico de personas, la explotación de la prostitución de otros y la dirección de empresas explotadoras del trabajador, entre ellas: el suministro de material adecuado y recursos humanos a las instituciones encargadas de aplicar la ley, la formación específica de funcionarios encargados de la aplicación de la ley para abordar los problemas del tráfico de personas y la cooperación internacional entre las instituciones que aplican la ley con miras a evitar y luchar contra el tráfico de personas.

de las actividades de contratación de intermediarios; y otras actividades pertinentes. En países donde se ha observado un recurso alarmante al trabajo forzoso, la OIT también podría alentar a los gobiernos a incluir cuestiones relacionadas con el trabajo forzoso en las medidas adoptadas en el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este Marco ofrece una estructura operativa para la coordinación de los donantes y los organismos diseñada con miras a tratar las cuestiones estructurales y sociales al mismo nivel que los asuntos macroeconómicos y financieros. En los países donde el trabajo forzoso constituye un problema significativo, no hay duda de que su eliminación ha de llevarse a cabo en el contexto de marcos globales de desarrollo. De manera similar, las tareas de la OIT encaminadas a materializar el concepto de trabajo decente en el ámbito nacional ofrecerían una oportunidad para desarrollar los datos y argumentos que apoyen dicho enfoque.

Es necesario observar todas las fases de la migración

324. En vez de sólo prestar apoyo al desarrollo rural en los lugares de origen, la OIT también podría elaborar proyectos integrados que traten: todo el ciclo de contratación; el transporte; las condiciones de empleo en el lugar de destino donde existe el riesgo de que exista trabajo forzoso; y la repatriación al lugar de origen. Donde mejor se adapta este enfoque es en los casos de migración estacional en la agricultura comercial, ya sea dentro o fuera de las fronteras nacionales, cuando ha habido indicios de contratación o prácticas de empleo coercitivas. Este revestiría especial importancia en los casos de migración a gran escala, por ejemplo los de trabajadores indígenas en Latinoamérica para la recogida del azúcar, el algodón, el café y la fruta. Ciertos programas nacionales ya han tratado de encontrar un enfoque integrado de estos temas, por ejemplo el Programa Nacional de Trabajadores Rurales de México, que aborda las condiciones del trabajo, vida, contratación y transporte tanto en los lugares de origen como en los de destino, y también a través del ciclo migratorio. Sería factible que la OIT crease y apoyase enfoques de esta índole en otros países y regiones donde los trabajadores rurales migrantes corren el riesgo de coerción.

Inspección laboral y aplicación de la ley

Medidas complementarias para aplicar la prohibición del trabajo forzoso

325. Para erradicar el trabajo forzoso es necesario que las instituciones encargadas de aplicar la ley ejerzan una vigilancia especial. Al parecer, algunos programas especiales, como los establecidos a escala federal en el **Brasil** para tratar el tema del trabajo forzoso en las zonas rurales y remotas, han dado algunos frutos. Es evidente que reforzar los servicios de inspección laboral puede constituir una medida importante, y que las estrategias preventivas de inspección laboral representan una promesa considerable en el caso de la eliminación del trabajo forzoso². También revestirá importancia formar a inspectores de trabajo para que se mantengan alerta ante las situaciones que puedan entrañar prácticas de trabajo forzoso. Sin embargo, por lo general las instituciones del sector formal no son adecuadas para investigar los alegatos de trabajo forzoso en los sectores rural e informal. Es necesario explorar medidas innovadoras para tratar los problemas en consulta con los interlocutores sociales. Una idea, que también puede utilizarse como herramienta para la movilización, es tratar de obtener compensaciones para las víctimas del trabajo forzoso a través de litigios de interés público a los que ha de darse gran publicidad. Otra es constituir coaliciones amplias en la sociedad civil, con la participación de organizaciones de empleadores y trabajadores, y atraer la atención de órganos públicos como los *ombudsman* y las instituciones nacionales de derechos humanos sobre los casos

² Esa estrategia, que se ha desarrollado en el marco del Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente de la OIT, se explica en <http://mirror/public/english/protection/safework/labinsp/index.htm>.

de trabajo forzoso. Con frecuencia, las organizaciones religiosas han sido poderosos aliados en la lucha contra el trabajo forzoso. También pueden constituirse coaliciones similares de ámbito local en contextos en los que se han detectado problemas relacionados con el trabajo forzoso.

326. Deberían documentarse las iniciativas y difundirse ampliamente las lecciones respecto a las prácticas más adecuadas. El proyecto del **Nepal** se situará en el punto de mira, aunque también se deberían analizar otros, además de facilitar modelos para diseñar programas similares de emergencia y a largo plazo.

Estadísticas

327. En vista de la situación actual en lo que a la información se refiere, el Informe global no ha ofrecido estadísticas generales relativas a la incidencia actual del trabajo forzoso u obligatorio en el mundo. No obstante, debería tratarse de diseñar metodologías adecuadas que permitan detectar las prácticas de trabajo forzoso en la información y otras estadísticas relativas al mercado de trabajo. Cuando no se dispone de datos estadísticos directos, han de encontrarse datos sustitutivos adecuados. Si se dispusiese de datos fiables, sería más fácil seguir los avances que han tenido lugar entre los informes mundiales sobre la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio en los intervalos de cuatro años que se exigen en el seguimiento de la Declaración de la OIT.

328. Aunque está claro que es fundamental percibir con mayor atino la dimensión de las cifras de trabajadores en condiciones de servidumbre, la necesidad de datos no se limita a la oferta de la ecuación. Si se tuviese un panorama más claro de los perfiles de las personas que imponen a otras un trabajo en condiciones de servidumbre, se contaría con pistas útiles sobre cómo eliminar tal práctica de manera sostenible. Dar gran publicidad a las estadísticas sobre los procesos de aquellas personas que han infringido la legislación y a las que se imponen sanciones en sí puede tener un efecto disuasorio.

Concentrarse en el trabajo doméstico

329. Eliminar el trabajo forzoso u obligatorio que se produce en el contexto del trabajo doméstico plantea desafíos particulares; aun así, hay que vencerlos. Este fenómeno abarca aspectos importantes en materia de género y de trabajo infantil, y en ocasiones es el punto de destino de las víctimas del tráfico de trabajadores. Las actividades del IPEC realizadas en este ámbito han generado enfoques prometedores. La OIT podría potenciar su propia acción en cuanto al trabajo doméstico y alentar a otras instituciones a proceder de igual manera, con el fin de obtener un panorama más claro sobre cómo se manifiesta el trabajo forzoso u obligatorio en el trabajo doméstico y de determinar cuáles serían las opciones más adecuadas para tratar este problema en los distintos contextos nacionales, tanto en el caso de los niños como en el de los adultos.

Llegar a los vulnerables: desafíos para los interlocutores sociales

330. Para las organizaciones de empleadores y trabajadores, abordar la cuestión del trabajo forzoso u obligatorio puede significar ir más allá de sus mandantes y clientes habituales. Las víctimas son los vulnerables, para quienes es

difícil afiliarse — al menos según los parámetros de los sindicatos convencionales — y que prácticamente en todos los casos son demasiado pobres para abonar las cuotas regulares. Los responsables suelen ser renegados de empresas o delincuentes que no pertenecen a organizaciones de empleadores ni a cámaras de comercio o industria.

331. Ha habido muchos casos en los que organizaciones de trabajadores han mostrado su solidaridad con las víctimas del trabajo forzoso. Los sindicatos nacionales también han dirigido y publicado estudios importantes, llamando la atención de las autoridades nacionales sobre los problemas relacionados con el trabajo forzoso. Sin embargo, por lo general los sindicatos y las organizaciones de empleadores han sido mucho menos activos en este ámbito que en otros. En el contexto de su labor de apoyo de las actividades de estas organizaciones, la OIT podría alentarlos a hacer suya la causa del trabajo forzoso con un dinamismo renovado.

Un programa especial contra el trabajo en condiciones de servidumbre

332. Ultimamente la OIT ha intensificado su labor para prevenir el trabajo en condiciones de servidumbre y auxiliar y reinsertar a estos trabajadores en ciertos países de Asia. Los gobiernos de la región han manifestando su voluntad de que la OIT participe en programas para su erradicación. La puesta en marcha de los nuevos proyectos del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración y del programa regional del sur de Asia de la Unidad de Finanzas Sociales para abordar el problema del trabajo en condiciones de servidumbre a través de técnicas de microfinanciación constituyen nuevos avances importantes. Y, no obstante, todavía queda una enormidad de cosas por hacer, tanto en el campo del trabajo analítico y del acopio de datos como en los programas prácticos para su erradicación efectiva. Actualmente, el seguimiento de la Declaración ofrece una oportunidad sin precedentes para comprender este viejo problema, que tal vez afecte a millones de personas.

Una amplia serie de medidas e instituciones deberían ocuparse del trabajo forzoso

333. Un programa eficaz contra el trabajo en condiciones de servidumbre exige un enfoque global, con la cooperación de una serie de distintos organismos internacionales. Esto no se puede concebir exclusivamente como un problema laboral. La reinsertión efectiva y permanente de quienes han trabajado en condiciones de servidumbre exigiría una serie de medidas diversas, entre ellas: iniciativas relativas a los terrenos; acopio de datos; construcción de viviendas y servicios sanitarios a bajo coste; la oferta de empleo estable y duradero; la aplicación del salario mínimo; la educación de los hijos de personas que han trabajado en condiciones de servidumbre; la protección de los derechos civiles; y la sensibilización de la sociedad en su conjunto a los derechos de los grupos más proclives a caer en las redes del trabajo en condiciones de servidumbre. Cabe añadir que esta lista no es exhaustiva.

334. Por consiguiente, encontramos aquí una verdadera oportunidad para que la OIT, en colaboración con los gobiernos y los interlocutores sociales de los países correspondientes, pongan en marcha un importante programa internacional de acción contra una plaga social que los gobiernos, pese a los esfuerzos legislativos y prácticos emprendidos en los últimos tres decenios, han tenido enormes dificultades para combatir de manera eficaz. En un programa integrado contra el trabajo en condiciones de servidumbre deberían intervenir un gran número de ministerios diferentes y otros actores de los países en cuestión. En el ámbito internacional, la propia OIT podría tomar la delantera a la hora de poner en marcha un programa global de fomento para prestar asistencia a los gobiernos en la erradicación de uno de los problemas estructurales más

graves del trabajo forzoso del mundo moderno. La experiencia adquirida con dicho programa podría servir para crear iniciativas similares dirigidas a otros sectores, tales como el trabajo doméstico, donde millones de pobres se encuentran en situaciones de trabajo forzoso.

5. *Observaciones finales*

335. No hay nada que justifique la existencia del trabajo forzoso en el siglo XXI. La Declaración de la OIT ha aprovechado la oportunidad para recordarnos que lamentablemente el trabajo forzoso todavía se encuentra muy presente entre nosotros y, aunque en lugares concretos, se extiende por todo el planeta. Ha ofrecido una nueva oportunidad para que los gobiernos reconozcan su existencia, para que la OIT promueva sus esfuerzos para eliminarlo y para que los interlocutores sociales sigan luchando por esta causa en pro de la libertad humana.

Puntos propuestos para la discusión

- 1 Las grandes categorías de trabajo forzoso identificadas en el informe (i) trabajo forzoso en forma de esclavitud como prenda, servidumbre por deudas, etc., que se encuentran principalmente en zonas rurales; ii) las situaciones de trabajo forzoso relacionadas con la trata de personas, y iii) determinadas formas de trabajo penitenciario) ¿dan cuenta de la totalidad y de la realidad de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio en el mundo de hoy?
- 2 ¿Por qué el trabajo forzoso en zonas rurales y el trabajo forzoso relacionado con la trata de seres humanos se da en ciertas circunstancias en las que está presente la pobreza pero no otras? ¿Qué otros factores fundamentales intervienen?
- 3 ¿Cómo afecta la situación relativa de mujeres y hombres, niñas y niños, y diversos grupos étnicos, raciales, religiosos y de edad dentro de una sociedad a su vulnerabilidad a situaciones de trabajo forzoso? ¿Qué consecuencias tienen las estrategias tendentes a eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio?
- 4 Para abordar el trabajo forzoso en zonas rurales, ¿qué pueden hacer las diversas instituciones gubernamentales y organizaciones de trabajadores y de empleadores — individual y colectivamente — para concienciar a las poblaciones afectadas? ¿Qué pueden hacer para liberarlas? ¿Qué pueden hacer para garantizar que no vuelvan a caer en situaciones de trabajo forzoso?; y por último, ¿qué pueden hacer para asegurarse de que otros no van a ocupar su lugar?
- 5 ¿Cuáles son los obstáculos políticos, legislativos, administrativos y otros con los que tropieza la lucha contra el trabajo forzoso relacionado con la trata de seres humanos dentro de los países de origen y en los países en los que se trafica a las víctimas? ¿Qué pueden hacer las diversas instituciones gubernamentales y organizaciones de empleadores y de trabajadores para superar estos obstáculos?
- 6 ¿Cómo se relaciona la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva con la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio?
- 7 En los casos en los que se ha eliminado el trabajo forzoso u obligatorio: ¿cuáles han sido los factores fundamentales que han contribuido a este

- logro?, ¿qué modalidades de cooperación técnica parecen ser más prometedoras para eliminar las prácticas de trabajo forzoso u obligatorio?
- 8 En el caso del tráfico de mano de obra, ¿cuáles serían los ámbitos más adecuados para la acción de la OIT? ¿Se debería dar mayor importancia a la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio en las actividades de la OIT? Y concretamente, ¿de qué modo?
- 9 ¿Qué tipo de progresos se deberían observar en la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio entre el primer informe global y el siguiente? ¿Cómo se deberían medir? ¿Qué cuestiones adicionales deberían tratarse en el próximo informe global sobre este tema?




Anexos

Anexo 1

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento

Considerando que la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;

Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;

Considerando que, por lo tanto, la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo, a fin de que en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia;

Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo;

Considerando que, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano;

Considerando que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales;

Considerando que en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal;

La Conferencia Internacional del Trabajo,

1. Recuerda:

- a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;
- b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.

2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

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

3. Reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios, incluida la movilización de recursos y apoyo externos, así como alentando a otras organizaciones internacionales con las que la OIT ha establecido relaciones, de conformidad con el artículo 12 de su Constitución, a respaldar esos esfuerzos:

- a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;
- b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y
- c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.

4. Decide que, para hacer plenamente efectiva la presente Declaración, se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz, con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo que se considerará parte integrante de la Declaración.

5. Subraya que las normas de trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

Anexo

Seguimiento de la Declaración

I. Objetivo general

1. El objetivo del seguimiento descrito a continuación es alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, que la Declaración reitera.
2. De conformidad con este objetivo estrictamente promocional, el presente seguimiento deberá contribuir a identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales. No podrá sustituir los mecanismos de control establecidos ni obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento.
3. Los dos aspectos del presente seguimiento, descritos a continuación, recurrirán a los procedimientos ya existentes; el seguimiento anual relativo a los convenios no ratificados sólo supondrá ciertos ajustes a las actuales modalidades de aplicación del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución, y el Informe global permitirá optimizar los resultados de los procedimientos llevados a cabo en cumplimiento de la Constitución.

II. Seguimiento anual relativo a los convenios fundamentales no ratificados

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. Su objeto es proporcionar una oportunidad de seguir cada año, mediante un procedimiento simplificado que sustituirá el procedimiento cuatrienal introducido en 1995 por el Consejo de Administración, los esfuerzos desplegados con arreglo a la Declaración por los Miembros que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales.
2. El seguimiento abarcará cada año las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración.

B. Modalidades

1. El seguimiento se basará en memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución. Los formularios de memoria se establecerán con el fin de obtener de los gobiernos que no hayan ratificado alguno de los convenios fundamentales información acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o su práctica, teniendo debidamente en cuenta el artículo 23 de la Constitución y la práctica establecida.
2. Esas memorias, recopiladas por la Oficina, serán examinadas por el Consejo de Administración.

3. Con el fin de preparar una introducción a la compilación de las memorias así establecida, que permita llamar la atención sobre los aspectos que merezcan en su caso una discusión más detallada, la Oficina podrá recurrir a un grupo de expertos nombrados con este fin por el Consejo de Administración.
4. Deberá ajustarse el procedimiento en vigor del Consejo de Administración para que los Miembros que no estén representados en el mismo puedan proporcionar del modo más adecuado las aclaraciones que, en el curso de sus discusiones, pudieren resultar necesarias o útiles para completar la información contenida en sus memorias.

III. Informe global

A. Objeto y ámbito de aplicación

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.
2. El informe tratará sucesivamente cada año de una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales.

B. Modalidades

1. El informe se elaborará bajo la responsabilidad del Director General sobre la base de informaciones oficiales o reunidas y evaluadas con arreglo a procedimientos establecidos. Respecto de los países que no han ratificado los convenios fundamentales, dichas informaciones reposarán, en particular, en el resultado del seguimiento anual antes mencionado. En el caso de los Miembros que han ratificado los convenios correspondientes, estas informaciones reposarán, en particular, en las memorias tal como han sido presentadas y tratadas en virtud del artículo 22 de la Constitución.
2. Este informe será presentado a la Conferencia como un informe del Director General para ser objeto de una discusión tripartita. La Conferencia podrá tratarlo de un modo distinto al previsto para los informes a los que se refiere el artículo 12 de su Reglamento, y podrá hacerlo en una sesión separada dedicada exclusivamente a dicho informe o de cualquier otro modo apropiado. Posteriormente, corresponderá al Consejo de Administración, en el curso de una de sus reuniones subsiguientes más próximas, sacar las conclusiones de dicho debate en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente.

IV. Queda entendido que:

1. El Consejo de Administración y la Conferencia deberán examinar las enmiendas que resulten necesarias a sus reglamentos respectivos para poner en ejecución las disposiciones anteriores.
2. La Conferencia deberá, llegado el momento, volver a examinar el funcionamiento del presente seguimiento habida cuenta de la experiencia adqui-

rida, con el fin de comprobar si éste se ha ajustado convenientemente al objetivo enunciado en la parte I.

El texto anterior es el texto de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento debidamente adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en el curso de su octogésima sexta reunión, celebrada en Ginebra y cuya clausura se declaró el 18 de junio de 1998.

EN FE DE LO CUAL lo hemos firmado este décimo noveno día de junio de 1998.

El Presidente de la Conferencia

JEAN-JACQUES OECHSLIN

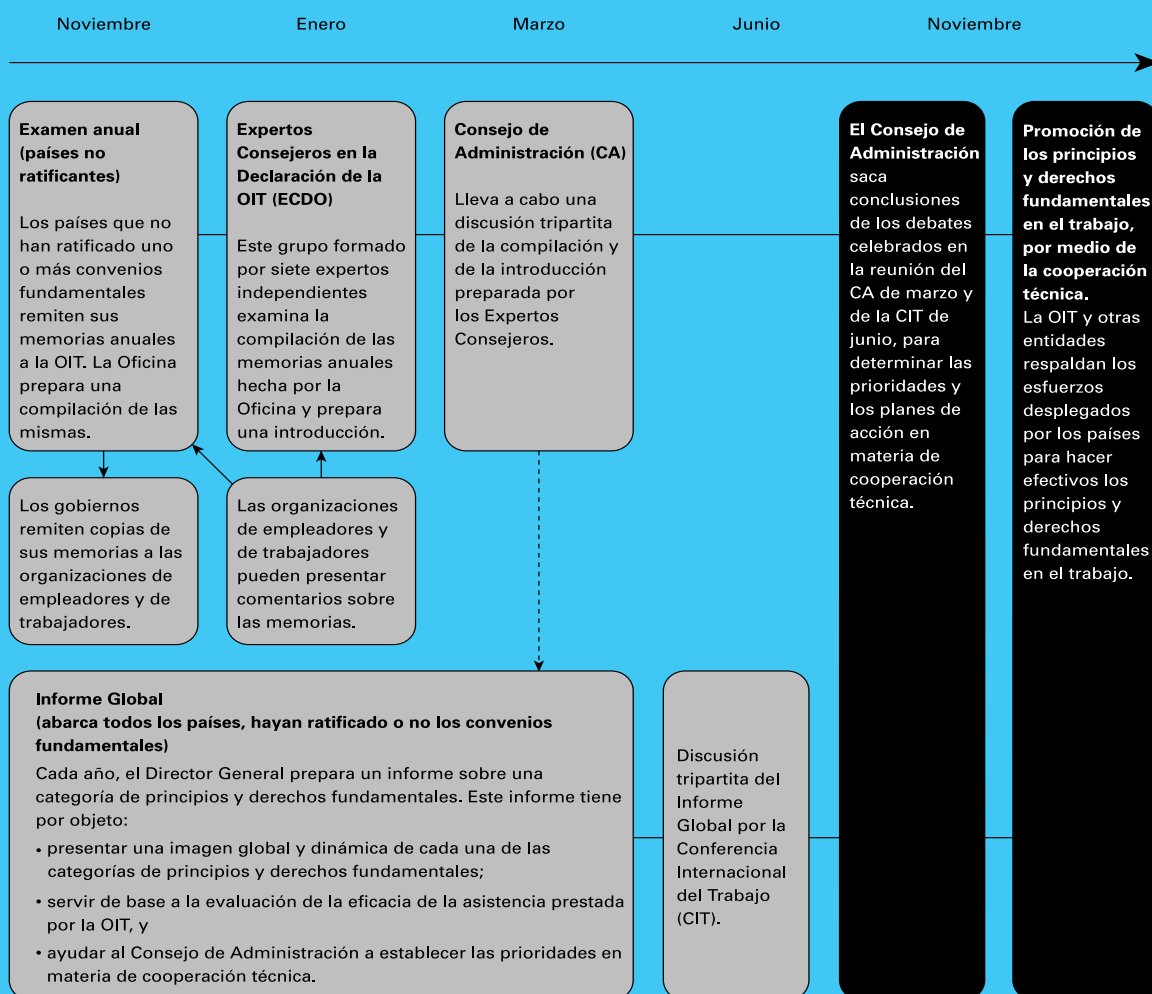
El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo

MICHEL HANSENNE

Anexo 2

Seguimiento de la Declaración

Alentar los esfuerzos encaminados a respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo



Anexo 3

Cuadro de ratificaciones de los Convenios de la OIT núms. 29 y 105, y memorias anuales presentadas con arreglo al seguimiento de la Declaración en relación con la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

Núm. 29 — Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (156 ratificaciones al 1.º de marzo de 2001)

Núm. 105 — Convenio sobre la abolición de trabajo forzoso, 1957 (153 ratificaciones al 1.º de marzo de 2001)

Explicación de los símbolos del cuadro

R Convenio ratificado al 1.º de marzo de 2001

— Convenio no ratificado al 1.º de marzo de 2001

Sí Se ha recibido la memoria anual

No No se ha recibido la memoria anual

n/a No aplicable

Estados Miembros	Ratificaciones		Presentación de la primera memoria anual sobre la eliminación del trabajo forzoso con arreglo a la Declaración	Memoria anual subsiguiente con arreglo a la Declaración
	C. 29	C. 105		
Afganistán	—	R	No	No
Albania	R	R	n/a	n/a
Alemania	R	R	n/a	n/a
Angola	R	R	n/a	n/a
Antigua y Barbuda	R	R	n/a	n/a
Arabia Saudita	R	R	n/a	n/a
Argelia	R	R	n/a	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Presentación de la primera memoria anual sobre la eliminación del trabajo forzoso con arreglo a la Declaración	Memoria anual subsiguiente con arreglo a la Declaración
	C. 29	C. 105		
Argentina	R	R	n/a	n/a
Armenia	—	—	No	No
Austria	R	R	n/a	n/a
Azerbaiyán	R	R	Sí	n/a
Bahamas	R	R	n/a	n/a
Bahrein	R	R	n/a	n/a
Bangladesh	R	R	n/a	n/a
Barbados	R	R	n/a	n/a
Belarús	R	R	n/a	n/a
Bélgica	R	R	n/a	n/a
Belize	R	R	n/a	n/a
Benin	R	R	n/a	n/a
Bolivia	—	R	Sí	—
Bosnia y Herzegovina	R	R	Sí	n/a
Botswana	R	R	n/a	n/a
Brasil	R	R	n/a	n/a
Bulgaria	R	R	n/a	n/a
Burkina Faso	R	R	n/a	n/a
Burundi	R	R	n/a	n/a
Cabo Verde	R	R	n/a	n/a
Camboya	R	R	n/a	n/a
Camerún	R	R	n/a	n/a
Canadá	—	R	Sí	Sí
República Centroafricana	R	R	n/a	n/a
Chad	R	R	n/a	n/a
República Checa	R	R	n/a	n/a
Chile	R	R	n/a	n/a
China	—	—	Sí	Sí
Chipre	R	R	n/a	n/a
Colombia	R	R	n/a	n/a
Comoras	R	R	n/a	n/a
Congo	R	R	n/a	n/a
República Democrática del Congo	R	R	n/a	n/a
Corea, República de	—	—	Sí	Sí

Estados Miembros	Ratificaciones		Presentación de la primera memoria anual sobre la eliminación del trabajo forzoso con arreglo a la Declaración	Memoria anual subsiguiente con arreglo a la Declaración
	C. 29	C. 105		
Costa Rica	R	R	n/a	n/a
Côte d'Ivoire	R	R	n/a	n/a
Croacia	R	R	n/a	n/a
Cuba	R	R	n/a	n/a
Dinamarca	R	R	n/a	n/a
Djibouti	R	R	n/a	n/a
Dominica	R	R	n/a	n/a
República Dominicana	R	R	n/a	n/a
Ecuador	R	R	n/a	n/a
Egipto	R	R	n/a	n/a
El Salvador	R	R	n/a	n/a
Emiratos Arabes Unidos	R	R	n/a	n/a
Eritrea	R	R	Sí	n/a
Eslovaquia	R	R	n/a	n/a
Eslovenia	R	R	n/a	n/a
España	R	R	n/a	n/a
Estados Unidos	—	R	Sí	Sí
Estonia	R	R	n/a	n/a
Etiopía	—	R	Sí	Sí
Fiji	R	R	n/a	n/a
Filipinas	—	R	Sí	Sí
Finlandia	R	R	n/a	n/a
Francia	R	R	n/a	n/a
Gabón	R	R	n/a	n/a
Gambia	—	—	Sí	Sí
Georgia	R	R	n/a	n/a
Ghana	R	R	n/a	n/a
Granada	R	R	n/a	n/a
Grecia	R	R	n/a	n/a
Guatemala	R	R	n/a	n/a
Guinea	R	R	n/a	n/a
Guinea-Bissau	R	R	n/a	n/a
Guinea Ecuatorial	—	—	No	No
Guyana	R	R	n/a	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Presentación de la primera memoria anual sobre la eliminación del trabajo forzoso con arreglo a la Declaración	Memoria anual subsiguiente con arreglo a la Declaración
	C. 29	C. 105		
Haití	R	R	n/a	n/a
Honduras	R	R	n/a	n/a
Hungría	R	R	n/a	n/a
India	R	R	Sí	n/a
Indonesia	R	R	n/a	n/a
Irán, República Islámica del	R	R	n/a	n/a
Iraq	R	R	Sí	n/a
Irlanda	R	R	n/a	n/a
Islandia	R	R	n/a	n/a
Islas Salomón	R	—	No	No
Israel	R	R	n/a	n/a
Italia	R	R	n/a	n/a
Jamaica	R	R	n/a	n/a
Japón	R	—	Sí	Sí
Jordania	R	R	n/a	n/a
Kazajistán	—	—	Sí	No
Kenya	R	R	n/a	n/a
Kirguistán	R	R	n/a	n/a
Kiribati	R	R	n/a	n/a
Kuwait	R	R	n/a	n/a
República Democrática Popular Lao	R	—	No	No
Lesotho	R	—	No	Sí
Letonia	—	R	Sí	No
Líbano	R	R	n/a	n/a
Liberia	R	R	n/a	n/a
Jamahiriya Árabe Libia	R	R	n/a	n/a
Lituania	R	R	n/a	n/a
Luxemburgo	R	R	n/a	n/a
Ex República Yugoslava de Macedonia	R	—	No	No
Madagascar	R	—	No	Sí
Malasia	R	—	No	Sí
Malawi	R	R	n/a	n/a
Malí	R	R	n/a	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Presentación de la primera memoria anual sobre la eliminación del trabajo forzoso con arreglo a la Declaración	Memoria anual subsiguiente con arreglo a la Declaración
	C. 29	C. 105		
Malta	R	R	n/a	n/a
Marruecos	R	R	n/a	n/a
Mauricio	R	R	n/a	n/a
Mauritania	R	R	n/a	n/a
México	R	R	n/a	n/a
Moldova, República de	R	R	No	n/a
Mongolia	—	—	No	No
Mozambique	—	R	Sí	Sí
Myanmar	R	—	No	No
Namibia	R	R	Sí	Sí
Nepal	—	—	Sí	Sí
Nicaragua	R	R	n/a	n/a
Níger	R	R	n/a	n/a
Nigeria	R	R	n/a	n/a
Noruega	R	R	n/a	n/a
Nueva Zelanda	R	R	n/a	n/a
Omán	R	—	No	No
Países Bajos	R	R	n/a	n/a
Pakistán	R	R	n/a	n/a
Panamá	R	R	n/a	n/a
Papua Nueva Guinea	R	R	n/a	n/a
Paraguay	R	R	n/a	n/a
Perú	R	R	n/a	n/a
Polonia	R	R	n/a	n/a
Portugal	R	R	n/a	n/a
Qatar	R	—	Sí	Sí
Reino Unido	R	R	n/a	n/a
Rumania	R	R	n/a	n/a
Rusia, Federación de	R	R	n/a	n/a
Rwanda	—	R	No	No
Saint Kitts y Nevis	R	R	No	Sí
San Marino	R	R	n/a	n/a
San Vicente y las Granadinas	R	R	n/a	n/a
Santa Lucía	R	R	n/a	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Presentación de la primera memoria anual sobre la eliminación del trabajo forzoso con arreglo a la Declaración	Memoria anual subsiguiente con arreglo a la Declaración
	C. 29	C. 105		
Santo Tomé y Príncipe	—	—	No	No
Senegal	R	R	n/a	n/a
Seychelles	R	R	n/a	n/a
Sierra Leona	R	R	n/a	n/a
Singapur	R	—	No	Sí
República Árabe Siria	R	R	n/a	n/a
Somalia	R	R	n/a	n/a
Sri Lanka	R	—	Sí	Sí
Sudáfrica	R	R	n/a	n/a
Sudán	R	R	n/a	n/a
Suecia	R	R	n/a	n/a
Suiza	R	R	n/a	n/a
Suriname	R	R	n/a	n/a
Swazilandia	R	R	n/a	n/a
Tailandia	R	R	n/a	n/a
Tanzanía, República Unida de	R	R	n/a	n/a
Tayikistán	R	R	n/a	n/a
Togo	R	R	n/a	n/a
Trinidad y Tabago	R	R	n/a	n/a
Túnez	R	R	n/a	n/a
Turkmenistán	R	R	n/a	n/a
Turquía	R	R	n/a	n/a
Ucrania	R	R	Sí	Sí
Uganda	R	R	n/a	n/a
Uruguay	R	R	n/a	n/a
Uzbekistán	R	R	n/a	n/a
Venezuela	R	R	n/a	n/a
Viet Nam	—	—	Sí	Sí
Yemen	R	R	n/a	n/a
Yugoslavia	R	—	No*	No*
Zambia	R	R	n/a	n/a
Zimbabwe	R	R	n/a	n/a

* En virtud de las resoluciones de las Naciones Unidas aplicables en ese momento, no se solicitó ninguna memoria. El Gobierno de la República Federativa de Yugoslavia aún no ha notificado a la OIT si desea continuar sujeta a las obligaciones que dimanaban de los convenios ratificados por la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia.

Anexo 4

Instrumentos internacionales relacionados con el trabajo forzoso

A. Instrumentos de la OIT

Además de los dos instrumentos principales de la OIT que tratan del trabajo forzoso como tema principal — el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), la Organización tiene a su disposición otros instrumentos normativos que pueden servir de inspiración para llevar a cabo una acción para la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio¹. Sin pretender ser exhaustivo ni detallado, este anexo señala los instrumentos que pueden servir de orientación política o, en el caso de los Estados Miembros que han ratificado un convenio, crear las obligaciones correspondientes para la prevención del trabajo forzoso². El seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo no entraña en modo alguno las obligaciones que se especifican en los convenios mencionados en el presente anexo, pero estos instrumentos pueden proporcionar orientación útil para aplicar una política activa destinada a eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.

En primer lugar, las otras tres categorías de principios y derechos fundamentales abarcadas por la Declaración de la OIT que se refieren a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y la abolición efectiva del trabajo infantil³ guardan relación

¹ Se puede consultar el texto íntegro de los convenios y recomendaciones de la OIT adoptados desde 1919 e información sobre las ratificaciones en el sitio Web de la OIT (<http://www.ilo.org>), en CD-ROM (ILOLEX) y en forma impresa.

² En el caso de los convenios ratificados, los Estados Miembros asumen compromisos y se les exige que informen periódicamente sobre el efecto dado a las disposiciones de los convenios. Existe un amplio dispositivo de control para supervisar la aplicación de los convenios ratificados. Para más información, consulte el sitio Web de la OIT.

³ Además del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), a los efectos del seguimiento de la Declaración se consideran fundamentales los convenios siguientes: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Además, otros instrumentos de la OIT se relacionan con estos temas, como por ejemplo el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11).

con la eliminación del trabajo forzoso. Las cuatro categorías abarcadas por la Declaración entrañan principios y derechos que se refuerzan mutuamente. Además, las disposiciones de los convenios sobre temas tan diversos como los que se refieren a los pueblos indígenas, a los trabajadores migrantes, las prácticas de contratación, la protección de los salarios y el diálogo social pueden apoyar determinadas formas de acción para prevenir o combatir el trabajo forzoso u obligatorio. Los convenios designados instrumentos prioritarios para la OIT, esto es, los que se refieren a la política de empleo, la inspección del trabajo y la consulta tripartita⁴, entrañan el apoyo institucional de prácticas laborales adecuadas que también pueden contribuir a prevenir o eliminar el trabajo forzoso.

Convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso

De conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» designa «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». A los efectos del Convenio, sin embargo, existen algunas excepciones⁵. Además, el Convenio núm. 29 prohíbe expresamente determinadas formas de trabajo forzoso u obligatorio, como por ejemplo el que se haga en provecho de particulares, de compañías o de personas jurídicas de carácter privado, o el que constituya una represión colectiva aplicable a toda una comunidad por delitos cometidos por cualesquiera de sus miembros.

En virtud del Convenio núm. 29, todo Miembro se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. Con miras a su supresión total, el trabajo forzoso u obligatorio podía emplearse, durante el período transitorio, ya concluido, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en el Convenio⁶.

El Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) no constituye una revisión del instrumento anterior; antes bien, se puede considerar que lo complementa. El Convenio núm. 105 prevé la abolición inmediata y total de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio en cinco casos específicos: *a)* como medio de coerción o de educación política o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; *b)* como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; *c)* como medida de disciplina en el trabajo; *d)* como castigo por haber participado en huelgas; y *e)* como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Otros convenios de la OIT de especial importancia para prevenir el trabajo forzoso

Otros instrumentos de la OIT tratan cuestiones relativas al trabajo forzoso, ya sea de forma directa o indirecta. De conformidad con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), los Miembros deberán formular

⁴ El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 [y Protocolo, 1995] (núm. 81); el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

⁵ A los efectos del Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» no incluye las cinco categorías de trabajo que se detallan en la nota 2 (parte I) del presente informe.

⁶ Véase OIT: *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 65.^a reunión, Ginebra, 1979.

y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y *libremente elegido*. Por otro lado, desde la perspectiva de la libertad del trabajo, el instrumento hace hincapié en la intervención positiva del mercado de trabajo y en otras medidas que pueden contribuir a erradicar los sistemas de trabajo coercitivos.

Los instrumentos de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales han destacado la necesidad de hacer frente a los problemas especiales de trabajo forzoso u obligatorio que experimentan estos grupos. El más reciente de estos instrumentos es el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). De conformidad con este instrumento, la ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, salvo en los casos previstos como excepciones en el Convenio núm. 29 para todos los ciudadanos. Además, el Convenio núm. 169 prevé que las medidas adoptadas para evitar cualquier discriminación de los pueblos indígenas y tribales deberán garantizar que los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas. Un instrumento anterior, el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), ahora revisado por el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), establece las normas básicas para la adopción de medidas especiales de protección para estos pueblos en lo que respecta a la contratación y condiciones de empleo, así como a los derechos a la tierra y otros derechos fundamentales.

En relación con las personas que atraviesan fronteras en busca de empleo, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) tiene por objetivo asistir a los trabajadores migrantes, en particular a través de la prestación de servicios de colocación gratuitos, información y otros servicios de apoyo. En particular, prevé la adopción de medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración y la inmigración que pueda inducir a error, que a menudo interviene en el tráfico relacionado con el trabajo forzoso. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) obliga a los Estados Miembros a adoptar todas las medidas necesarias y convenientes, tanto en el ámbito de su propia jurisdicción como en colaboración con otros Miembros, para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes, y contra los que participan en los abusos a los que se refiere el Convenio. Si bien estos instrumentos proporcionan considerable protección a los trabajadores migrantes que pudieran correr riesgo de encontrarse en situaciones de trabajo forzoso, se ha propuesto su revisión con el objetivo de subsanar las lagunas que existen en el ámbito de aplicación y permitir una mayor ratificación⁷.

La Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado una serie de instrumentos destinados a proporcionar a los trabajadores condiciones de empleo que contribuyan a prevenir situaciones de trabajo forzoso. El instrumento que trata más directamente esta cuestión es el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), que contiene varias medidas destinadas a proteger a los trabajadores en lo que respecta a la forma de pago de sus salarios (con limitaciones respecto del pago en especie en lugar de en moneda de curso legal), al lugar en donde ha de efectuarse dicho pago (por ejemplo, se prohíbe el pago del salario en tabernas) y a la forma en que se les ha de mantener informados sobre sus ingresos. El Convenio prevé también salvaguardias en relación con los descuentos salariales permisibles y medidas para evitar la explotación de los trabajadores a través de los economatos establecidos dentro de las empresas.

⁷ OIT: *Trabajadores migrantes*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte IB), párrafo 667.

Basándose en la idea central de que se prohíbe a los empleadores limitar en modo alguno la libertad de los trabajadores a hacer uso de sus salarios como estimen conveniente, el instrumento trata muchos de los problemas prácticos a los que se enfrentan las personas que son víctimas del trabajo forzoso.

Al adoptar el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), la Conferencia Internacional del Trabajo recordó en su preámbulo las disposiciones del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). El nuevo Convenio reconoce el papel que las agencias de empleo privadas pueden desempeñar en el buen funcionamiento del mercado de trabajo y prevé algunas protecciones contra el abuso de los trabajadores que utilicen sus servicios. El Convenio se refiere específicamente a la necesidad de adoptar leyes o reglamentos que establezcan sanciones, incluyendo la prohibición de aquellas agencias de empleo privadas que incurran en prácticas fraudulentas o abusos en relación con trabajadores migrantes y el fomento de acuerdos bilaterales entre países. Asimismo, se han de establecer mecanismos y procedimientos apropiados para examinar las quejas, los presuntos abusos y las prácticas fraudulentas relacionadas con las actividades de las agencias de empleo privadas.

Además, la diversidad de instrumentos de la OIT destinados a reforzar la capacidad de los trabajadores y de los empleadores para formar organizaciones a fin de defender sus intereses e intervenir en el diálogo social da también lugar a un fortalecimiento de la participación y, por consiguiente, de la capacidad para evitar caer en situaciones de trabajo forzoso. Un primer ejemplo es el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), que obliga a los Estados ratificantes a adoptar y poner en práctica una política de promoción de estas organizaciones. Asimismo, tiene por objetivo facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes, como medio eficaz de asegurar la participación de estos trabajadores en el desarrollo económico y social y en los beneficios que de él se deriven.

Por último, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) se refiere a la esclavitud y a las prácticas análogas a la esclavitud. A los efectos de este Convenio, la expresión «las peores formas de trabajo infantil» abarca entre otras cosas «todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados». Los Estados Miembros deberán adoptar medidas inmediatas y eficaces (incluido un programa de acción y medidas de aplicación) para conseguir la prohibición y la eliminación del tráfico de niñas y niños menores de 18 años. El Convenio núm. 182 contiene otras disposiciones destinadas a prevenir condiciones que favorezcan el tráfico de niños. Este Convenio ha superado todos los records de velocidad en lo que respecta a la ratificación (62 ratificaciones entre su adopción en junio de 1999 y el 1.º de marzo de 2001).

B. Instrumentos de las Naciones Unidas

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos ...» (artículo 1) y que «Nadie está sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas» (artículo 4).

La primera definición internacional de la esclavitud figura en la Convención sobre la Esclavitud de 1926, que define la esclavitud 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). La Convención de 1926 prohíbe también la trata de esclavos, que comprende todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle (artículo 1.2). Asimismo, las

Partes Contratantes se comprometen a tomar las medidas pertinentes para evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud (artículo 5).

Las condiciones análogas a la esclavitud se definen en un instrumento de las Naciones Unidas adoptado en 1956, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. Este instrumento obliga a los Estados parte a adoptar medidas para lograr progresivamente y a la mayor brevedad posible la completa abolición de prácticas tales como la servidumbre por deudas y la servidumbre de la gleba. La servidumbre por deudas se define como «el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios» (artículo 1, *a*). La servidumbre de la gleba se define como «la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición» (artículo 1, *b*)).

De los instrumentos de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en 1966, es el que trata el trabajo forzoso u obligatorio en más detalle. Este instrumento prohíbe la esclavitud, la trata de esclavos y la servidumbre en todas sus formas. El Pacto prevé de forma general que «nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio» (artículo 8.3, *a*). Si bien los términos no se definen en ninguna otra parte, el Pacto de las Naciones Unidas enumera los servicios que a sus efectos no pueden considerarse trabajo forzoso u obligatorio, a saber: el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente (artículo 8.3, *b*); los trabajos o servicios que se exijan normalmente a una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada (artículo 8.3, *c*, *i*); el servicio de carácter militar, o el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia (artículo 8.3, *c*, *ii*); el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad (artículo 8.3, *c*, *iii*); y el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales (artículo 8.3, *c*, *iv*)).

En los últimos tiempos se ha prestado mucha atención al problema de la trata de personas, pero el término *trata* no se definió hasta hace muy poco en los instrumentos de las Naciones Unidas, aunque el tema se trató a principios del siglo pasado en el tratado para luchar contra la llamada trata de blancas, y posteriormente se actualizó en 1949⁸. En noviembre de 2000, la Asamblea General adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, complementada por el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. La Convención establece una serie de disposiciones para luchar contra la delincuencia organizada, incluida la asistencia jurídica mutua entre los estados, la formación y asistencia técnica. Para los fines del Protocolo, por «trata de personas» se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines

⁸ Acuerdo internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas, firmado en París el 4 de mayo de 1910, y enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949.

de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (artículo 3, *a*)).

Por último, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989 y casi universalmente ratificada, contempla el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (artículo 32). Otra disposición obliga a los Estados parte a tomar todas las medidas que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma (artículo 35). Si bien estas disposiciones se relacionan directamente con la eliminación del trabajo forzoso, el respeto de los demás artículos de esta Convención contribuirá también a establecer un marco en el que resultará mucho más difícil imponer trabajo forzoso a niños.