



Oficina  
internacional del  
Trabajo

# UNA ALIANZA GLOBAL CONTRA EL TRABAJO FORZOSO

## RESUMEN

### **El concepto de trabajo forzoso**

*Una Alianza Global contra el trabajo forzoso* aporta nueva luz sobre la naturaleza y la importancia del trabajo forzoso en el mundo actual, sobre lo que los Estados Miembros y las organizaciones de trabajadores y de empleadores y sus asociados están haciendo para abordar el problema, así como lo que debería realizarse si queremos acabar definitivamente con este crimen y violación de los derechos humanos. Como segundo Informe global del Director General de la OIT sobre trabajo forzoso se concentra en el período siguiente a la aparición de "Alto al trabajo forzoso", su primer Informe, publicado en 2001. En este período se han producido importantes avances tanto al aumentarse el conocimiento global de los problemas del trabajo forzoso contemporáneo, en particular de la trata de personas, así como una mejora en la toma de conciencia sobre lo que implica, sobre quiénes son las víctimas y los criminales y dónde se encuentran, sobre las formas en que queda la gente atrapada en situaciones de trabajo forzoso y sobre la clase de medidas que han sido probadas como efectivas para prevenir y combatir esta práctica criminal para la cual no puede haber lugar en el siglo XXI. No se trata de una preocupación de una minoría de países, sino que el trabajo forzoso en sus diferentes formas es un problema que aparece en todas las sociedades en desarrollo, en transición o industrializadas. Afecta a millones de personas y genera billones de dólares de beneficios para los que explotan trabajadores forzosos.

Este informe busca en primer lugar explicar el significado del trabajo forzoso para la OIT, concepto que no puede ser simplemente equiparado con la idea

de salarios bajos o insuficientes condiciones de trabajo. Ese concepto incluye dos elementos básicos, la prestación de un trabajo o servicio bajo la amenaza de una sanción, y su realización no voluntaria. Esta amenaza puede llevar consigo formas extremas, como por ejemplo la violencia física, pero también pueden manifestarse a través de formas sutiles como la confiscación de los papeles de identidad o las amenazas de denuncia a las autoridades policiales en caso de tratarse de migrantes irregulares. Una situación de trabajo forzoso se determina por la naturaleza de la relación existente entre una persona y un "empleador" y no por la actividad realizada en sí misma. Sin embargo existe un amplio espectro de condiciones de trabajo y prácticas que van desde la explotación extrema, incluido el trabajo forzoso, hasta la existencia de trabajo decente con la completa aplicación de las normas laborales. En el área definida por las leyes como trabajo forzoso pueden utilizarse muy diferentes medidas de engaño o de coerción. En este sentido las normas y las soluciones más adecuadas dependerán de la naturaleza e incluso de la severidad de los mecanismos coercitivos que deben ser aplicados.

La creciente preocupación relativa a la trata de seres humanos junto con la aparición de nuevos instrumentos ha llevado a los Estados Miembros a dar una prominente atención al concepto de trabajo forzoso en las leyes criminales. El Protocolo de Palermo a la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional introduce en el derecho internacional el concepto de explotación, diferenciando ampliamente entre la explotación sexual y la laboral. Conforme a los

comentarios de los órganos de control de la OIT es evidente que la explotación sexual coercitiva también constituye trabajo forzoso. Muchos países todavía no tienen en su legislación sanciones específicas para el trabajo forzoso. Aunque actualmente se intenta considerar a la trata de seres humanos como un crimen, es necesario legislar también en relación al trabajo forzoso para extender a todas las situaciones esta consideración penal y las razones son varias por cuanto muchas víctimas del trabajo forzoso incluidos trabajadores migrantes no fueron víctimas de trata en un sentido estricto.

### **Estimaciones mínimas del trabajo forzoso en el mundo**

Hoy al menos 12,3 millones de personas son víctimas de trabajo forzoso en el mundo. De ellas, 9,8 millones son explotadas por agentes privados de los cuales 2,4 millones son resultado de la trata de seres humanos. Los 2,5 millones restantes son trabajadores forzados a trabajar por el Estado o por grupos militares rebeldes.

La cifra mayor se encuentra en Asia con 9.490.000 víctimas de las cuales dos tercios del total son explotadas económicamente por actores privados a través de peonaje por deudas en la agricultura y en otras actividades económicas. Aproximadamente un quinto del total de los afectados es fruto de trabajo forzoso impuesto por el Estado, como es el caso de Myanmar. El trabajo forzoso para explotación sexual comercial representa menos de un décimo del total.

Latinoamérica y el Caribe cuentan con 1.320.000 víctimas del trabajo forzoso, de las cuales el 75 por ciento son resultados de la explotación económica de actores privados, 16 por ciento de trabajo forzoso impuesto por el Estado y 9 por ciento de explotación sexual comercial. De los 660.000 trabajadores forzados en África Subsahariana el 80 por ciento son sujetos de explotación económica, 11 por ciento de trabajo forzoso impuesto por el Estado y 8 por ciento de explotación sexual comercial. Existen 260.000 trabajadores forzados en Oriente Medio y África del Norte, de los cuales 88 por ciento son sujetos de explotación económica privada y 10 por ciento de explotación sexual comercial.

Hay 360.000 trabajadores forzados en los países industrializados y 210.000 en los países en transición. En ambas regiones predomina el trabajo forzoso para

la explotación sexual comercial. No obstante en los países industrializados un cuarto de las víctimas están sujetos a explotación económica no sexual.

Aproximadamente un quinto de todos los trabajadores forzados (2,45 millones) son fruto de la trata. La repartición regional de la trata de seres humanos es diferente a nivel regional. En Asia, América Latina y África Subsahariana la proporción de víctimas de la trata es inferior al 20 por ciento del total de todos los trabajadores forzados, mientras que los países industrializados y de transición y en los de Oriente Medio y África del Norte es de más de 75 por ciento.

Mujeres y niñas representan la mayoría de los sujetos envueltos en la explotación sexual comercial (98 por ciento del total). La explotación económica está más paritariamente repartida entre los sexos, aunque mujeres y niñas representan más de la mitad (56 por ciento). Se estima que niños menores de 18 años representan entre el 40 y 50 por ciento de las víctimas de trabajo forzoso.

### **Una fotografía global dinámica del trabajo forzoso**

Desde el primer Informe global sobre el tema en 2001, las investigaciones y actividades llevadas a cabo por el Programa especial de acción para combatir el trabajo forzoso de la OIT han aportado nueva luz sobre las nuevas tendencias del trabajo forzoso y las acciones para combatirlo en todas las regiones del mundo.

Generalmente a pesar de las nuevas leyes y programas de acción contra la trata y los nuevos desarrollos legales contra el trabajo forzoso, la situación legislativa resulta inadecuada. Ha habido pocos procesos a los explotadores de trabajo forzoso y el crimen de trabajo forzoso no suele identificarse como tal en las leyes penales (suele incluirse en el derecho laboral o administrativo). Las sanciones son a menudo insuficientes. No obstante, en algunos países como Brasil se han realizado importantes progresos para combatir la impunidad.

El trabajo forzoso impuesto por el Estado a pesar de no ser el mayor problema en términos de cifras sigue siendo causa de seria preocupación. En Myanmar la OIT ha tomado el liderazgo para llamar la atención

sobre las continuadas prácticas de trabajo forzoso que suceden en particular en áreas remotas bajo la autoridad del ejército. Un oficial de enlace de la OIT fue capaz de seguir la situación directamente con visitas al terreno desde que en mayo de 2003 se alcanzó un acuerdo entre el Gobierno y la OIT sobre un plan conjunto de acción contra el trabajo forzoso. A inicios de 2005, sin embargo, la OIT no se consideró capaz de superar este estadio. El caso de Myanmar muestra que es imposible hacer progresos contra el trabajo forzoso cuando existe un clima de impunidad y represión contra las personas que denuncian estos abusos.

En China se han hecho reformas en el sistema Reeduación a través del trabajo, una medida administrativa que incluye trabajo obligatorio y que se utiliza para castigar penas menores. Al inicio de 2004, unas 260.000 personas fueron incluidas en este sistema. La reforma del sistema está en la agenda de la actual sesión del Congreso Nacional de los Pueblos.

Los aspectos relativos al trabajo forzoso en las prisiones son también causa de preocupación en los países industrializados. El enfoque del tema se ha concentrado en la erradicación del trabajo forzoso en las prisiones privadas o con relación a los reclusos que son puestos a disposición de compañías privadas. En cuanto las prisiones privadas van a seguir existiendo, se ha conseguido un cierto consenso de que el tema central para el debate en este sentido sea como asegurar unos estándares mínimos de trabajo para todos los reclusos en toda clase de establecimientos penitenciarios. En este sentido, incluso cuando las autoridades tienden a señalar que el trabajo es solo un aspecto del régimen penitenciario, su control debe ser objeto de la colaboración entre inspección de trabajo y autoridades penitenciarias.

En los países en desarrollo existen claros lazos entre pobreza y discriminación de un lado y trabajo forzoso de otro. Así las víctimas pertenecen a las castas más bajas en Asia, son indígenas en América latina y en África son los descendientes de los esclavos. No obstante, los modelos del trabajo forzoso están cambiando. Así además de la servidumbre agrícola tradicional, se ha detectado nuevas formas de coacción ligadas a las deudas en diferentes sectores industriales como la fabricación de ladrillos, las minas, la recogida del arroz y el trabajo doméstico. Los más

pobres o los sin tierra son particularmente vulnerables al trabajo forzoso en lugares alejados de su origen, cruzando las fronteras o incluso los mares. Formas similares de contratación coercitiva o de servidumbre por deudas se han detectado en el trabajo estacional y en relación a los migrantes en África, Asia y América latina. De nuevo se constata que las mujeres y los niños están especialmente predispuestos a ser víctimas de las situaciones de explotación en la vida y en el trabajo, de las que tienen graves dificultades para escapar.

Para abordar este tipo de trabajo forzoso se requieren diferentes acciones a distintos niveles. En un primer nivel, ha habido importantes iniciativas de base comunitaria, usando microfinanzas y otras técnicas para prevenir el trabajo forzoso y rehabilitar a las víctimas después de ser liberadas. En un segundo nivel, hay una necesidad de políticas más claras y de planes de acción que movilicen la conciencia, implicando a los diferentes ministerios, asegurando la cooperación de las autoridades laborales y de aquéllas que aplican la ley, y asegurando los recursos necesarios para combatir efectivamente el trabajo forzoso. Un manera de lograrlo es incluir los temas relativos al trabajo forzoso en los PSRP y similares instrumentos de política general, y de ello hay algunos ejemplos. Brasil y Pakistán cuentan con programas nacionales de amplia base contra el trabajo forzoso y Nepal y Pakistán actúan en este tema en sus PRSPs.

En África, la erradicación, e incluso el conocimiento, del trabajo forzoso plantea complejos problemas en un contexto de pobreza y tradición. Servicios no remunerados pueden ser parte de los acuerdos familiares tradicionales. Así mismo hay informes sobre África del Oeste en donde se refleja que descendientes de esclavos sufren todavía la explotación de los que fueron "dueños". En general las investigaciones revelan un amplio espectro de tipos de explotación que van desde la más ardua a aquéllas que sólo presentan algunos elementos. En algunos países africanos el trabajo forzoso se encuadra en un contexto de grave violencia política o de conflictos interétnicos. La realidad actual del trabajo forzoso incluye esclavitud y sumisión, servidumbre por deudas, horas extraordinarias forzadas, trabajo obligatorio para servidores públicos, y trabajo doméstico forzoso. Son todas estas razones que nos permiten creer que el fenómeno está extendido en

todo el continente, aunque se necesitan más investigaciones y más capacidad de conocer para poder entender de forma más correcta la manera exacta de proceder en la lucha contra el trabajo forzoso.

El flagelo de la trata de seres humanos atrapa la atención mundial, acercando la preocupación del trabajo forzoso al umbral de los países industrializados. Cada vez más, los miembros de la OIT consideran que las acciones eficaces contra la trata de personas requieren también ser enfocadas en lograr resultados sobre trabajo forzoso, así como en los aspectos de la demanda en los países de destino y de oferta en los países de origen. La investigación de la OIT en Europa y otras partes del mundo ha permitido aclarar estos temas, dando las bases para la mejora de las políticas y la aplicación de leyes. En los sectores afectados, como la agricultura, la construcción, el textil y vestidos, restaurantes y hotelería, cuidado médico, y en el trabajo doméstico, la trata de personas implica formas sutiles de coerción más que restricciones físicas directas. Los patrones sin escrúpulos explotan la situación precaria de trabajadores inmigrantes irregulares, sustrayendo sus documentos de identidad, y amenazándolos con denuncias a las autoridades o con la deportación si no aceptan condiciones de trabajo inferiores al nivel normal. Los trabajadores domésticos migrantes sufren particularmente el riesgo a ser sujetos de trabajo forzoso. Hasta ahora, ha habido muy pocas condenas de patrones o de intermediarios abusivos implicados en trata de trabajadores domésticos.

El trabajo forzoso y la trata de personas no se limitan a la economía subterránea. Nuevos estudios, están permitiendo aclarar que estas prácticas coercitivas pueden afectar a inmigrantes en todos los sectores económicos. Las prácticas engañosas utilizadas por las agencias del empleo y selección, y las largas cadenas de subcontratación, pueden implicar exorbitantes costos de transacción que conducen a situaciones de endeudamiento esclavistas incluso en relación migrantes legalmente contratados. Existen ejemplos de buena práctica, como por ejemplo la ley contra jefes de bandas de 2004 del Reino Unido, que aumentó los controles sobre estas agencias. En países en transición, sin embargo, los estándares para la supervisión del trabajo de las agencias del selección y contratación siguen siendo muy débiles. Las autoridades del gobierno, los agentes encargados de la

aplicación de las leyes y los actores sociales necesitan capacitación en la prevención del riesgo de la trata de personas.

La trata de personas es un negocio altamente lucrativo. La OIT estima que los beneficios ilícitos que resultan anualmente por la utilización de trabajadores forzosos víctimas de la trata de personas son alrededor de US\$ 32 mil millones (mitad de esto en países industrializados y un tercio en Asia). Esto significa un promedio de US\$ 13.000 por año por cada trabajador forzoso. Los beneficios más altos provienen en gran medida de la explotación forzosa del comercio sexual (US\$ 27.8 mil millones).

El evidente crecimiento de la trata de personas con el fin de su explotación económica en todas las regiones del mundo, llama a reflexionar seriamente sobre los medios más eficaces de conseguir su erradicación. La aplicación de leyes más estrictas es sin duda parte de la solución, pero se requieren muchas otras medidas. En nuestro primer Informe Global (2001) la trata de humanos se describe como "la otra cara de la globalización". El conocimiento adquirido ha dado más luz sobre los enlaces existentes entre el trabajo forzoso y aspectos tales como la globalización, la competencia internacional, la migración y la desregulación global del mercado de trabajo. Sin salvaguardas, las presiones de la competitividad pueden conducir al trabajo forzoso. La supresión de prácticas coercitivas representa un desafío importante para los patrones y las organizaciones de trabajadores en el mundo entero.

#### **Acciones de la OIT contra el trabajo forzoso**

Encabezada por su Programa Especial de Acción contra el trabajo forzoso (SAP-FL), la OIT ha ampliado progresivamente durante este período de cuatro años su perfil y sus actividades sobre trabajo forzoso. Conforme al mandato del Consejo de Administración, el programa ha ido enfatizando: su asistencia sobre legislación apropiada; concienciación de la población en general y las autoridades sobre el trabajo forzoso; investigaciones y encuestas sobre la naturaleza y el grado de los problemas; prevención, a través de la promoción del uso de leyes nacionales y de otras normas, así como abordando las causas subyacentes y las medidas de rehabilitación, así como medios de ayuda sostenibles.

El SAP-FL ha intervenido activamente en diferentes partes del mundo cubriendo muchas carencias aunque no todas. Las acciones de concienciación sobre el tema se han conducido en todas las regiones y han involucrado a los actores internacionales más importantes. Se está con ello consolidando el consenso sobre el hecho de que el trabajo forzoso es un punto de entrada clave para enfocar las medidas contra el tráfico de seres humanos. La investigación - en Asia del sur y Sur Oriental, en países en transición e industrializados y en América Latina - ha proporcionado por primera vez una completa comprensión de la naturaleza del trabajo forzoso moderno, y de las acciones necesarias para su erradicación. Se han proporcionado asistencia sobre legislación y políticas a los países asiáticos incluyendo China, Mongolia y Vietnam, suministrando un punto de partida para la ratificación de los Convenios de la OIT relativos al trabajo forzoso.

Varios proyectos de la OIT apuntan a fortalecer las estructuras institucionales para combatir el trabajo forzoso. Un proyecto en curso en el Brasil apoya el Plan de Acción Nacional del Gobierno contra el trabajo forzoso, trabajando con varias autoridades de diferentes ministerios, de la policía, y con autoridades judiciales y laborales como socios. El proyecto, con una campaña masiva de concienciación, entre otros elementos, ha contribuido al aumento significativo del número de los trabajadores forzosos rescatados en Brasil. En Asia del Sur, un proyecto para promover la prevención y la eliminación del trabajo obligatorio ha gradualmente desarrollado nuevas herramientas para abordar este inmenso problema. Enfocado inicialmente en la utilización de micro-financias como herramienta para prevenir el trabajo obligatorio y para asistir a los trabajadores liberados en su proceso de rehabilitación y reinserción en la comunidad, actualmente se trabaja cada vez más en el fortalecimiento de las capacidades de las agencias de Gobierno y de otros actores. En Pakistán, la asistencia de la OIT ha sido diseñada en gran parte para apoyar las metas sentadas en el Plan de Acción 2001 y la Política Nacional sobre el trabajo obligatorio.

Las investigaciones y estudios sobre trata de seres humanos tanto en los países de origen como de destino han preparado el terreno para establecer programas integrados relativos al ciclo del tráfico de personas, combinando la prevención, la identificación

y la protección de las víctimas; la aplicación de leyes y la rehabilitación de las víctimas. A pedido de los actores internacionales, la OIT lidera la acción, guiando a los Estados Miembros en lo referente al trabajo forzoso y a la explotación de la trata de seres humanos, y para ello elaborando estándares pertinentes. Los proyectos operacionales ahora en curso se sitúan en África del oeste, Asia Sur-Oriental, China, y Europa del este y occidental. En detalle, estos proyectos apuntan a implicar a las autoridades laborales y a otras instituciones (incluyendo las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores) en acciones contra la trata de seres humanos, demostrando la importancia de su cooperación con la policía, los querellantes y las agencias responsables de la aplicación de las leyes en general. Pakistan, ILO assistance has largely been designed to support the goals first set out in the 2001 National Policy and Plan of Action on bonded labour.

#### **Plan de Acción: una Alianza Global contra el Trabajo Forzoso**

La OIT llama ahora para establecer una Alianza global contra trabajo forzoso. Esto requerirá un compromiso nacional para la erradicación del trabajo forzoso a través de planes con horizontes temporales específicos. Los planes y los programas nacionales necesitarán un amplio respaldo de la ayuda internacional, sobre todo de las agencias del desarrollo y de las instituciones financieras comprometidas con la reducción de la pobreza. Asia, donde se encuentra el mayor número de afectados por el trabajo forzoso, debe ser considerada como región prioritaria para la implementación de estos planes. Las agencias del desarrollo, que basan sus estrategias en la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, deberían colocar las acciones en torno al trabajo forzoso en una posición de atención prioritaria. En América Latina, donde la incidencia del trabajo forzoso es particularmente severa entre la población indígena, los programas y los recursos para la reducción de la pobreza podrían apuntarse a la población y las áreas afectadas.

En lo relativo al trabajo forzoso y a al tráfico de seres humanos, los países de destino necesitan asumir su parte de responsabilidad. Todos los países necesitan incluir reglas contra el trabajo forzoso y la trata de personas en su derecho penal, implicando a expertos

de la ley laboral en el proceso de elaboración del anteproyecto. Se necesita tomar mayor conciencia sobre el papel que juega la creciente demanda de trabajo barato y flexible en los países de destino en relación con la trata de seres humanos y el trabajo forzoso, así como la necesidad de propiciar una administración más racional de la migración de personas.

Las universidades, la investigación y las instituciones políticas necesitan mejorar la base de conocimiento en relación con el trabajo forzoso, priorizando los temas más complicados donde hay actualmente una carencia de consenso sobre cuando y que prácticas constituyen trabajo forzoso. Un ejemplo sería el caso del trabajo penitenciario y cuando debe ser considerado como trabajo forzoso.

La OIT puede asumir el liderazgo activo de esta Alianza Global ya que puede precisar objetivos para suprimir los problemas de trabajo forzoso y obligatorio ligados a la pobreza estructural, como parte de su contribución al logro de las Metas de Desarrollo del Milenio. La OIT puede detallar pasos específicos para los próximos años identificando los problemas de trabajo forzoso ligados a la globalización. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores jugarán un papel dominante. Los primeros en el desarrollo de códigos de conducta que aseguren el monitoreo del trabajo forzoso en las cadenas de proveedores; los segundos, ayudando a los trabajadores informales, que son los más vulnerables frente al trabajo forzoso, en sus esfuerzos por organizarse y en buscar compensaciones. A través de sus redes regionales e internacionales, sindicatos internacionales como por ejemplo el del transporte y otros pueden ejercer vigilancia permanente contra la trata de seres humanos

La OIT puede también ayudar a los Estados Miembro a mejorar la recopilación de datos sobre trabajo forzoso. Estadísticas confiables sobre trabajo forzoso deben desarrollarse a nivel Nacional, proporcionando indicadores que permitan medir los progresos en un cierto espacio temporal.

Con proyectos operativos y eficaces, la OIT puede en gran medida ayudar a los Estados Miembros a erradicar el trabajo forzoso. El objetivo es desarrollar "modelos" de intervención que puedan ser aplicados

en mayor escala por otros. Éstos deben abarcar componentes interrelacionados, que parten de las políticas activas y revisan las cuestiones legales, buscando así mismo la consolidación de las instituciones de aplicación y proveyendo ayuda directa para las víctimas. Al desarrollar tales proyectos integrados, la OIT, necesita afirmarse en todas sus capacidades, ya que estos proyectos se relacionan tanto con la promoción del empleo como con el uso de normas laborales. Sin embargo, al desarrollarlos, debe recordarse que las decisiones centrales y firmes en la formulación de política son necesarias para terminar con el trabajo forzoso. Instrumentos como las micro-finanzas son importantes para la prevención y la rehabilitación y serán siempre parte del conjunto de "herramientas" contra el trabajo forzoso. No obstante, para combatir la impunidad y abordar las raíces de las formas más tradicionales o más modernas de trabajo forzoso, los Estados Miembros deberán en última instancia, revisar sus políticas sobre propiedad y tenencia de la tierra, arrendamiento, mercado de trabajo e incluso de migración.

Sin embargo, con valor y compromiso para enfrentar los problemas, y con la asignación de recursos para alcanzar los desafíos, hay una esperanza verdadera de que el trabajo forzoso quede finalmente relegado a la historia. ■