

# Prólogo

---

*Roger Plant*

A principios del año 2000, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) me encargó la redacción de un informe global sobre el trabajo forzoso en el mundo actual y sobre qué medios habría que introducir para combatirlo. Parecía un reto gestado por la llegada del nuevo milenio que, aún así, no pecaba de oportunista. En 1998 la OIT adoptó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, por la que los estados miembros se comprometieron a respetar y promover unos niveles básicos de trabajo aceptables basados en la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso e infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En paralelo, los redactores daban los últimos toques a una nueva Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional, que incluía un protocolo sobre la trata de personas para su explotación sexual y laboral, adoptada finalmente en diciembre de 2000 en Palermo.

El primer informe global de la OIT sobre trabajo forzoso, *Alto al trabajo forzoso*, se publicó en 2001. La obra analizaba las diferentes formas de trabajo forzoso que existen en el mundo contemporáneo, incluyendo aquellas resultantes de la trata de personas, y lamentaba la falta de atención prestada al tema por los responsables políticos de todo el mundo. Asimismo exigía la constitución de un programa de investigación específico destinado a identificar los factores locales, sociales, culturales y económicos que dan lugar a o mantienen la práctica del trabajo forzoso, y proponía la creación de un programa específico dentro del marco de la OIT para garantizar un enfoque holístico a la eliminación de esta terrible práctica.

La petición fue atendida por el Consejo de Administración de la OIT ese mismo año y a principios de 2002 se creó el Programa especial de acción para combatir el trabajo forzoso (siglas en inglés SAP-FL) que, desde sus inicios,

se centró en mejorar la base de conocimientos sobre el trabajo forzoso en la práctica con la realización de investigaciones temáticas y encuestas por países utilizadas posteriormente para fundamentar tanto actividades de concienciación como un diálogo normativo sobre los medios necesarios para combatir el trabajo forzoso. Asimismo, habida cuenta de que el trabajo forzoso y la trata de personas afectaba de una manera u otra a casi todos los países del mundo, y no estaba confinado a grupúsculos en países en vías de desarrollo, hemos querido incluir también en el análisis a los países industrializados. Ésta fue una decisión política y técnica, exigida por el Consejo de Administración.

El trabajo forzoso es un tema extremadamente delicado, más incluso que el trabajo infantil, y, por tanto, los países en vías de desarrollo poco iban a colaborar con un programa sistemático de investigaciones y de encuestas si se sentían señalados y temían poder ser sometidos a represalias diplomáticas y comerciales cuando se hicieran públicas las pruebas del trabajo forzoso en la práctica.

Una versión resumida de los resultados obtenidos tras una primera batería de investigaciones, tanto cuantitativas como cualitativas, se publicó en un segundo informe global, titulado *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, de 2005. Dicha obra parece haber tenido un impacto inmenso en el mundo, principalmente porque había logrado algo que ninguna otra organización internacional había intentado hacer antes: establecer cifras globales y regionales para la incidencia del trabajo forzoso. El cálculo global de 12,3 millones de personas en condiciones de trabajo forzoso es un recordatorio punzante de que hay más mujeres y hombres realizando trabajos forzosos hoy en día que el número total de africanos que fueron transportados durante el apogeo del comercio de esclavos transatlánticos. Otro dato, referido a la cifra total de 32 mil millones de dólares en beneficios ilegales provenientes de la trata de mano de obra para el trabajo forzoso, también ayudó a alertar a la opinión pública de la inmensidad del problema y de la urgencia con la que había que tratarlo. El informe demostró que el 80 por ciento de todo el trabajo forzoso actual aparece en la economía privada, principalmente en los sectores rurales e informales de los países en vías de desarrollo, aunque también se da en la cadena de suministro de grandes empresas tanto en los países en vías de desarrollo como en el mundo industrializado.

Tomados en conjunción con las cifras, los estudios cualitativos arrojan algo de luz sobre las principales formas de trabajo forzoso y sus causas. El primer informe contenía una amplia tipología en la que se establecían las diferentes formas y manifestaciones de trabajo forzoso en el mundo actual, como la esclavitud y los secuestros, la participación obligatoria en obras públicas, el trabajo forzoso en el sector agrícola y en áreas rurales remotas, trabajadores domésticos en situaciones de trabajo forzoso, el trabajo en servidumbre en Asia Meridional, el trabajo forzoso exigido por los militares, el trabajo forzoso carcelario, y el trabajo forzoso relacionado con la trata de personas. El segundo informe presentaba cálculos globales y regionales con toda la infor-

mación desglosada en tres principales categorías de trabajo forzoso: el trabajo forzoso impuesto por el Estado con fines económicos, políticos u otros; el trabajo forzoso relacionado con la pobreza y la discriminación; y el trabajo forzoso relacionado con la trata de personas y la migración desprotegida en todo el mundo, a menudo relacionado con la globalización. Sabemos que dichas categorizaciones son sólo aproximaciones, que puede haber un solapamiento entre las dos últimas categorías y que las formas más «tradicionales» de trabajo forzoso están dando paso a formas más nuevas. No obstante, el mensaje subyacente es de vital importancia: existen pruebas sistemáticas de que el trabajo forzoso se da en todo tipo de economías, y de que afecta a unas 360.000 personas en los principales países industrializados.

Los capítulos de este libro contienen investigaciones originales, presentadas por países o por temas. Los capítulos centrados en países específicos presentan estudios de caso basándose en investigaciones preliminares fundamentadas sobre metodologías de investigación sólidas. Dichas investigaciones han requerido de mucha innovación dado que la naturaleza principalmente sumergida del trabajo forzoso moderno no se presta a las técnicas convencionales utilizadas comúnmente en las investigaciones y las encuestas. Los estudios de caso sobre países africanos, asiáticos, europeos y latinoamericanos presentan un tipo de investigación basada en la acción, diseñada para mejorar el marco legal y político.

Los capítulos finales del libro se inspiran tanto en investigaciones encargadas como en el trabajo realizado por nuestro programa SAP-FL, y se centran en la respuesta política y los medios necesarios para prevenir, castigar y eliminar el trabajo forzoso. Las respuestas políticas propuestas en el libro incluyen la aplicación de reglamentación apropiada para gobernar los mercados laborales; el esfuerzo conjunto por criminalizar la trata de personas y proteger a las víctimas; la capacitación de las comunidades locales; y la creación de herramientas estadísticas para identificar el problema y supervisar la situación. Uno de los principales retos que aparece bajo diferentes formas en diversos capítulos es el problema relacionado con intentar identificar a las personas condenadas a realizar trabajos forzosos. Con pocas excepciones, el trabajo forzoso no suele ser reconocido por los servicios de inspección laboral ni por la policía, tampoco aparece registrado en bases de datos oficiales ni es perseguido por la ley. En el caso de la trata de personas transfronteriza, y a pesar de políticas diseñadas recientemente para brindar mayor apoyo a los que la sufren, en la mayoría de los casos las víctimas se enfrentan a dos situaciones: o son deportadas a sus países de origen o son protegidas por la ley. Ambos casos se dan con la misma frecuencia. Por tanto, es de extrema urgencia que las fuerzas y cuerpos de seguridad de todo el mundo mejoren su habilidad para reconocer situaciones de trabajo forzoso y tomar medidas adecuadas para paliarlas.

Estos datos dan lugar a asuntos tan importantes como la definición del trabajo forzoso (y de los abusos relacionados, como la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, el trabajo en servidumbre, la servidumbre involunta-

ria, la servidumbre por deudas y la trata de personas) y de indicadores adecuados para identificar dichos abusos en la práctica. La revista *The Economist* (14 de agosto de 2008) estableció que «coaccionar a seres humanos marginados a tener relaciones sexuales o trabajar en situación de servidumbre es evidentemente abominable, pero definir el problema (y mucho más solucionarlo) es difícil». Algunos de los motivos por los que resulta tan difícil definirlo son, por un lado, las ambigüedades que rodean los conceptos de trabajo no libre y coerción y, por otro, las diferencias que surgen en cuanto a la opinión de que para que la trata de personas, ya sea para la explotación laboral o sexual, sea considerada delito debe conllevar una coerción y no ser únicamente fruto de condiciones laborales extremadamente pobres.

La OIT define el trabajo forzoso en su primer documento normativo sobre el tema, la Convención número 29 sobre trabajo forzoso, adoptada en 1930. Parfraseando, establece que los hombres y las mujeres se encuentran en una situación de trabajo forzoso cuando trabajan o prestan un servicio en contra de su voluntad el cual no pueden abandonar sin castigo o sin amenaza de castigo («amenaza de sanción»). La misma convención establece que el trabajo forzoso es un delito penal serio y que las legislaciones nacionales deben establecer sanciones apropiadas para que sea tratado como tal. Otra convención posterior sobre la abolición del trabajo forzoso, la número 105, fue adoptada en 1957 en plena Guerra Fría, y en ella se exige la abolición inmediata del trabajo forzoso por múltiples motivos, entre ellos algunos de naturaleza política o ideológica. Así, si bien el segundo caso se refiere específicamente al trabajo forzoso impuesto por el Estado y exige la creación urgente de medidas para eliminarlo, no modifica la primera definición de trabajo forzoso.

La OIT dispone de varios mecanismos de vigilancia, siendo el principal un Comité de expertos independiente para supervisar la aplicación de las convenciones. Las labores realizadas durante sus 80 años de jurisprudencia permiten identificar las prácticas que violan los términos establecidos por los instrumentos de la OIT en materia de trabajo forzoso. En 2007 el comité realizó una encuesta general sobre la erradicación del trabajo forzoso, el primero desde 1979, que hacía hincapié, entre otros, en los problemas actuales de la economía privada como la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, la trata de personas para su posterior explotación, la privatización de las cárceles y del trabajo carcelario, y las horas extras obligatorias. Por regla general se confirmó que prácticas abusivas como la esclavitud y la trata de personas encajan dentro de la definición de trabajo forzoso establecida por la OIT.

Este dato es relevante desde el punto de vista legal dado que aclara el alcance del trabajo forzoso en la ley internacional. A su vez, los gobiernos y demás agentes, junto con la comunidad empresarial y el movimiento sindical, han acudido a la OIT y al programa SAP-FL en busca de apoyo práctico y orientación.

¿Cómo se puede identificar una situación de trabajo forzoso? ¿Cuál es el mecanismo adecuado para coordinar la respuesta política? ¿Cómo pueden los

agentes del mercado laboral, especialmente los inspectores laborales, complementar las actividades de otros agentes de la ley, como la policía? ¿Cuáles son los métodos efectivos de rehabilitación? ¿Cómo puede el sector empresarial mantener el trabajo forzoso fuera de sus cadenas de suministro? ¿Cómo pueden los sindicatos involucrar a sus miembros de manera más activa para apoyar a los trabajadores forzados, integrando, así, a nuevos componentes en sus filas?

Las definiciones y los indicadores de la trata de personas siguen siendo el centro de acalorados debates. ¿Qué implica el proceso o el delito de la trata de personas para la explotación sexual o con otros fines económicos? ¿Quiénes pueden ser las víctimas y por qué motivo? Muchos grupos de interés, y también algunos actores legales y políticos, siguen considerando que el delito de la *trata* se refiere únicamente a la explotación sexual de mujeres y niños. No obstante, se ha producido un giro en la definición que se ha abierto a la aceptación general de que la trata es un proceso abusivo en el que un amplio abanico de agentes exploradores abusan de la vulnerabilidad de los individuos para obtener beneficios injustos a sus expensas. En la legislación internacional, la definición más aceptada de la trata de personas apareció en el Protocolo de Palermo contra la trata de personas, que forma parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, adoptada en 2000 y seguida posteriormente por otros instrumentos internacionales. A pesar de centrarse especialmente en mujeres y niños, el protocolo indica que la trata de personas es un proceso abusivo que también puede afectar a los hombres cuyo propósito es la *explotación*, e incluye como mínimo «la explotación de la prostitución ajena y de otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos».

En 2003, un informe de la Unión Europea identificó el trabajo forzoso como el «elemento clave» de una situación de trata de personas, dado que la coerción hace que sea posible separar esta práctica del contrabando. Dicho de otro modo, se considera que los contrabandistas, independientemente de lo que cobren, están proporcionando un servicio a las personas a las que ayudan clandestinamente a cruzar una frontera. Por el contrario, los traficantes buscan explotar deliberadamente a sus víctimas. Asimismo también se establece que los empleadores que se encuentran al final de la cadena de mando también explotan conscientemente a las víctimas de la trata de personas.

Desde entonces han surgido muchos debates sobre las relaciones entre el trabajo forzoso y la trata de personas. Según avanza la implantación del Protocolo de Palermo, cada vez más países han tenido que modificar su legislación penal para recoger crímenes relacionados con el tráfico de mano de obra además de la trata de personas para la explotación sexual. También se han establecido referencias e indicadores para orientar sus respuestas: cómo identificar casos de tráfico de mano de obra en la práctica, cómo procesarlos y qué tipo de penas imponer, además de qué tipo de indemnización deberá proporcionarse por el maltrato y quién deberá costearlo. Uno de los escollos está rela-

cionado con si el delito de la trata requiere de traslado, ya sea doméstico o transfronterizo. Desde el punto de vista de las fuerzas de seguridad y de las estipulaciones legales, uno de los temas más importantes está relacionado con el hecho de que la trata requiera de la coerción en el sentido con el que se utiliza en las convenciones de la OIT sobre el trabajo forzoso.

Una nueva aproximación global sobre el trabajo forzoso realizada en 2005 puso de relieve que la trata de personas representa un quinto de todo el trabajo forzoso registrado en el mundo y estableció que el delito de la trata de personas se basa en tres pilares principales: la contratación engañosa o coactiva, el traslado, y la explotación laboral forzosa en el lugar de destino. Otros agentes han tomado diferentes posturas, apuntando que el traslado no es un criterio necesario para establecer que una persona haya sido víctima de esta explotación. Tal y como puede leerse en el *Informe sobre la trata de personas de 2007* publicado por el gobierno de Estados Unidos, «definir la trata de personas basándose en el traslado da lugar a una distinción artificial e infundada entre víctimas que son explotadas sin ser trasladadas y aquellas que son trasladadas tras y durante su explotación». Éstas pueden parecer preocupaciones más bien semánticas y quizá hasta triviales dado que lo importante es que existan siempre leyes firmes contra la explotación coactiva y que dichas leyes se impongan de manera vigorosa, aplicándose a todos los seres humanos incluyendo a trabajadores nacionales e inmigrantes. Independientemente de que la terminología utilizada en las leyes se oponga al trabajo forzoso o a la trata de personas lo importante es que dicha legislación establezca qué elementos suponen una coerción y que pueda aplicarse para acabar con las manifestaciones contemporáneas del trabajo forzoso.

La segunda preocupación es más compleja. La lucha contra el trabajo forzoso es sólo una parte —y estadísticamente hablando una parte bastante pequeña— de la lucha contra las prácticas explotadoras que se dan en la economía global actual. Los trabajadores vulnerables, con los emigrantes entre ellos, ocupan el último escalafón del mercado laboral y pueden trabajar horas excesivamente largas en condiciones difíciles y peligrosas a cambio de muy baja remuneración, unas prácticas que a menudo se reflejan en los medios de comunicación bajo la definición de esclavitud moderna o mano de obra esclava. No obstante, este tipo de trabajo no se considera trabajo no libre, dado que se aplican formas de coerción extraeconómicas. Existe una crecientemente preocupación por lo que a veces se denomina «explotación consensual», a través de la cual los trabajadores sin una alternativa viable pueden someterse por elección racional a condiciones que la mayoría de las personas conscientes de las condiciones y los derechos de los trabajadores considerarían inhumanas. Estas situaciones laborales resultan a menudo de estar gravemente endeudados con los empleadores. Los trabajadores, con la esperanza de poder devolver el préstamo, trabajan el doble de una jornada laboral normal o, más bien, siete días a la semana, hasta poder conseguir finalmente los ahorros o la remesa de dinero que se han propuesto.

En algunos países la legislación contra la trata de personas o los códigos penales incluyen el concepto de condiciones laborales «incompatibles con la dignidad humana». Otras naciones intentan lidiar con el concepto de explotación, para el que no hay casi ningún precedente en la ley internacional, con la intención de identificar qué tipo o qué nivel de prácticas abusivas deben ser juzgadas en tribunales penales y qué prácticas son más bien asunto de la justicia laboral y la administración. Otros países han aprobado legislación contra el trabajo forzoso, que establece el pago atrasado de salarios, un elemento que no aparece únicamente en condiciones de coerción —aunque quizá sí sirva como indicador útil del trabajo forzoso. A principios de la década de los ochenta del pasado siglo, el Tribunal Supremo de la India aprobó una sentencia dictando que todas las personas que no recibían el sueldo mínimo legal estaban trabajando en condiciones de trabajo forzoso y hacían responsables a sus empleadores de demostrar que ése no era el caso.

Algunos analistas apuntan ahora que es posible trazar una línea desde los ejemplos más flagrantes de explotación coactiva, pasando por formas «menores» de abuso, hasta llegar a lo que la OIT ha denominado condiciones «laborales decentes» a las que lógicamente aspiran todos los trabajadores. Éste es uno de los retos que intentamos tratar en este libro, para lo cual examinamos las respuestas políticas a los diferentes tipos de situaciones coactivas con diferentes niveles de gravedad. Cuando estos abusos aparecen sistemáticamente en el mercado laboral y afectan a millones de trabajadores de todo el mundo, ¿cómo podemos combinar adecuadamente la aplicación de la ley penal, la concienciación y la prevención, la protección de los trabajadores contra el abuso, y la introducción de reformas legales y de políticas para tratar la causa base?

En su mayor parte el trabajo forzoso no se identifica oficialmente, al igual que tampoco se procesa ni castiga. En un número muy reducido de países se ha percibido un aumento constante de los esfuerzos por procesar el tráfico de mano de obra en los últimos años. En el *Informe sobre la trata de personas* de 2007, el gobierno estadounidense indicaba por primera vez el número total de acusaciones y convicciones relacionadas con el tráfico de mano de obra (490 acusaciones y 326 convicciones, de un total de 5.682 acusaciones y 3.427 convicciones por casos de trata de personas).

Los procedimientos penales son, sin duda, necesarios para tratar los casos más extremos, como por ejemplo el escándalo de julio de 2006, en el que la policía italiana y polaca unieron fuerzas para responder a las múltiples alegaciones de prácticas análogas a la esclavitud contra trabajadores polacos y otros trabajadores inmigrantes en explotaciones agrícolas del sur de Italia. Aún así, el objetivo principal de cualquier respuesta política debería ser ayudar a las víctimas de la trata de mano de obra, no sólo prestando los servicios médicos y sociales necesarios, sino, y en particular, garantizando que los trabajadores reciban una indemnización por los ingresos no percibidos. Si el único fin de los traficantes de mano de obra es recaudar enormes cantidades de manera injusta a expensas de los más vulnerables, la repuesta es clara: habría que con-

fiscar todos los beneficios y activos de los traficantes y quizá también emitir sentencias de cárcel en los casos más graves. Asimismo se debería garantizar que las víctimas de la trata de mano de obra reciban una compensación justa por la pérdida de ingresos que ascienda, al menos, al equivalente al salario mínimo por las horas trabajadas.

En la mayoría de los casos, la preocupación principal de los trabajadores es proteger sus ingresos. En 2007, el Tribunal Supremo griego aprobó una importante sentencia dictando que los inmigrantes irregulares tienen derecho a recibir los salarios impagados por parte de empleadores deshonestos, y que éstos deberán pagar también una multa. Son cada vez más los países que penan el empleo ilegal y, ahora, la clave está en lograr que los propios trabajadores no se vean afectados negativamente por la aplicación de estas medidas. Los trabajadores que se encuentran en estas situaciones simplemente responden a una demanda, habitualmente para cubrir puestos rechazados por los trabajadores nacionales de los países en los que trabajan.

La OIT es una organización tripartita de gobiernos, trabajadores y empleadores. A la hora de tratar temas complejos como el trabajo forzoso moderno y la trata de personas, creemos firmemente en el diálogo entre socios. La organización se centra en asuntos centrales como la concesión de licencias para o la creación de agencias de contratación, controles sobre el cobro de tasas para evitar situaciones de servidumbre por deudas, y la vigilancia de sus actividades.

En 1997 se adoptó una importante convención sobre las agencias de empleo privadas por la que se establecía el principio de que las agencias de empleo no cobrarían tasas o costos a los trabajadores, menos en circunstancias excepcionales en las que el gobierno haya consultado con organizaciones de empleadores y trabajadores. La convención también apunta la necesidad de establecer salvaguardas contra el abuso de trabajadores inmigrantes y la prohibición de la existencia de agencias que puedan realizar prácticas fraudulentas y abusivas.

Nuestro tercer informe global, recientemente publicado, sobre el trabajo forzoso ha ayudado a esclarecer por qué el trabajo forzoso moderno debe ser tratado como un problema del mercado laboral y no sólo como un tema penal. Con esto no intentamos minimizar la seriedad del delito del trabajo forzoso, sino establecer que la legislación penal y laboral deben complementarse y reforzarse. Más bien el objetivo es demostrar que la respuesta política, que comprende la aplicación de la ley y la prevención, debe tratar los problemas sistemáticos y subyacentes de la economía global en vez de centrarse sólo en un escaso número de casos destacados. Desde que estos temas salieran a la luz tras la publicación de nuestro segundo informe global en 2005, la OIT y su programa sobre trabajo forzoso se han centrado cada vez más en desarrollar herramientas de formación y orientación que se han puesto a disposición de los diferentes agentes, para que todos ellos puedan colaborar en la lucha contra el trabajo forzoso en el mundo actual. Se han creado herramientas para los inspec-

tores laborales, para los legisladores, y para los jueces y abogados. En el año 2008 se publicó un manual para los agentes empresariales, mostrando cómo las empresas, con el apoyo de las organizaciones de empleadores, pueden gestionar el trabajo forzoso en sus propias cadenas de suministro y en sus operaciones empresariales. Se ha avanzado también con los sindicatos, prestando apoyo a los esfuerzos internacionales para promocionar una alianza de trabajadores contra el trabajo forzoso y la trata de personas.

Nada de esto podría haberse realizado sin la investigación temática y por países que identifica los datos básicos y las causas del trabajo forzoso actual. Este libro nos brinda la oportunidad de compartir las conclusiones de nuestra investigación anterior con el gran público y de subrayar algunas de las principales preocupaciones que centran ahora toda nuestra atención.

Esperamos que contribuya a ampliar los conocimientos existentes sobre un problema de derechos humanos de gran relevancia para todo el mundo, un problema que no podremos solucionar sin un mejor y mayor conocimiento y entendimiento de la situación que nos permita tomar acciones efectivas.

