



Organización
Internacional
del Trabajo

LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LA **INSPECCIÓN DEL TRABAJO** EN BRASIL:

LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO ANÁLOGO AL DE

Esclavo

Secretaria
de Inspección del Trabajo

Ministerio
del Trabajo y Empleo

Oficina de la OIT
en Brasil

Programa sobre
Administración e
Inspección del Trabajo

LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN BRASIL:

La Erradicación del Trabajo
Análogo al de Esclavo

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil : la erradicación del trabajo análogo al de esclavo / Organización Internacional del Trabajo (OIT). - Brasilia: OIT, 2010
1 v.

ISBN: 9789223244118;9789223244125 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo; Oficina en Brasil

inspección del trabajo / trabajo forzoso / legislación del trabajo / comentario / buenas prácticas / Brasil
04.03.5

Publicado también en portugués: *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo* [ISBN: 9789228244113;9789228244120 (web pdf)], Brasilia: OIT, 2010; y en inglés: *The good practices of labour inspection in Brazil: the prevention and eradication of child labour* [ISBN: 9789221244110;9789221244127 (web pdf)], Brasilia, 2010.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Foto de la Tapa: Grupo Especial de Fiscalización Móvil (GEFM) / Secretaría de Inspección del Trabajo / Ministerio del Trabajo y Empleo.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

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

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

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación fue producida en el ámbito de la cooperación técnica entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT) por medio del proyecto “Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo” (INT/09/62/NOR). Las siguientes personas colaboraron para la realización de esta publicación:

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Laís Abramo

Directora de la Oficina de la OIT en Brasil

Maria Luz Vega

Especialista de Administración e Inspección del Trabajo, Programa de Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) de la OIT

Luiz Machado

Coordinador del Proyecto de Combate al Trabajo Forzoso en Brasil

Andrea Rivero de Araújo

Coordinadora Nacional del Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo

Laura do Vale

Asistente del Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo

Secretaría de Inspección del Trabajo / Ministerio del Trabajo y Empleo (SIT/MTE)

Ruth Vilela

Secretaria de Inspección del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Empleo (SIT/MTE)

Leonardo Soares

Director del Departamento de Fiscalización del Trabajo (DEFIT/SIT/MTE)

Luciano Maduro

Asesor d la Secretaria de Inspección del Trabajo (SIT/MTE)

Fernando Araújo Lima Jr.

Jefe de la División para la Erradicación del Trabajo Esclavo (DEFIT/SIT/MTE)

Andrea Rivero de Araújo

Coordinación y edición

Raimer Rodrigues Rezende

Consultor

Bruno Furtado Vieira

Traducción

Júlio César Américo Leitão

Proyecto Gráfico



Fotos: Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo (OIT)

PREFACIO

La existencia de un sistema eficaz de inspección del trabajo, capaz de se enfrentar a los retos de una sociedad y una organización productiva en constante cambio y de creciente complejidad, es un elemento central para la promoción del trabajo decente. Un sistema de inspección que funcione adecuadamente es vital para garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación laboral y la protección de los trabajadores y trabajadoras. La inspección del trabajo aumenta también la efectividad de las políticas laborales y de empleo, contribuyendo por lo tanto a la inclusión social a través del trabajo, y, en la misma medida, a la ampliación de la ciudadanía. Los inspectores e inspectoras del trabajo son agentes del Estado que actúan en la realidad concreta y cotidiana de las relaciones y condiciones de trabajo, contribuyendo de este modo directamente a la promoción del trabajo decente para todos y todas.

La creación y el fortalecimiento de la inspección del trabajo como instrumento fundamental para garantizar los derechos laborales han sido preocupación constante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su creación, en 1919. En 1947, la OIT adoptó el Convenio No. 81 sobre la Inspección del Trabajo y, en 1969, el Convenio No. 129 sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura. En 2008, con la Declaración sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa, estos convenios pasaron a ser considerados prioritarios y reconocidos como algunas de las Normas Internacionales del Trabajo más significativas del punto de vista de la gobernabilidad. Este proceso culminó en 2009 con el lanzamiento del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN).

La Agenda Hemisférica de Trabajo Decente (AHTD) y la Agenda Nacional de Trabajo Decente de Brasil (ANTD), ambas lanzadas en 2006, así como el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (2010) y las agendas subnacionales de trabajo decente existentes en Brasil (en los estados de Bahia y de Mato Grosso), reconocen que el rol de la inspección del trabajo es clave para mejorar las condiciones y relaciones de trabajo.

El Gobierno Federal de Brasil, a través del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y de la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT), reconoce el lugar central de los servicios de inspección del trabajo y, a lo largo de los años, ha trabajado en pro de su fortalecimiento continuo, adaptando su servicio a las nuevas realidades y dando respuestas a los nuevos retos con vigor y determinación.

La OIT reconoce que Brasil está bien posicionado para compartir sus buenas prácticas con otros servicios de inspección. Una buena práctica es toda experiencia que, en su totalidad o en parte, haya comprobado su eficiencia, con impactos positivos. Las buenas prácticas de intervención de los inspectores del trabajo no reflejan solamente el cumplimiento de la ley, pero también aquellas prácticas, muchas veces creativas e innovadoras, que fueron capaces de proporcionar soluciones legales y técnicas que funcionan como incentivos positivos para que las empresas se mantengan en conformidad con la ley.

En este contexto y con el objetivo de contribuir a la producción y difusión de conocimientos generados sobre la inspección del trabajo, la OIT y la SIT establecieron una colaboración en el ámbito del proyecto de cooperación técnica “Fortalecimiento de los Servicios de Inspección de Trabajo”, financiado por el gobierno de Noruega, para realizar una sistematización de algunas de las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil que podrían ser replicadas debido a su pertinencia, impacto y sostenibilidad comprobada.

Esta colaboración se concretiza mediante la recopilación “Las buenas prácticas de la Inspección del Trabajo en Brasil”, compuesta de cuatro publicaciones sobre el sistema de inspección en Brasil y las experiencias brasileñas en el ámbito de la fiscalización en las siguientes áreas: erradicación del trabajo infantil; combate al trabajo análogo al del esclavo; sector marítimo.

Las áreas elegidas para esta sistematización reflejen algunas de las áreas prioritarias de intervención, tanto del MTE como de la OIT, y contribuyen para que temas que han estado constantemente en la agenda política del país en el reciente periodo estén comprendidos con el foco centrado en la inspección del trabajo. Muchas de las medidas tomadas son creativas y únicas y retratan el proceso evolutivo y de modernización de la inspección del trabajo en Brasil. Esta serie abre también una oportunidad de reflexionar sobre los avances, lecciones aprendidas y mejoras necesarias en la actividad de fiscalización y, de manera directa y práctica, contribuye a expandir la base de conocimientos existentes en el país sobre el tema.

En base a estas buenas prácticas, algunos puntos en común pueden ser identificados, evidenciando algunas características que podrían ser replicadas y adaptadas a otras realidades.

1. Un aspecto fundamental para posibilitar el perfeccionamiento de los procedimientos de inspección es poder contar con **bases de datos confiables**, tanto para un sistema de “inteligencia” eficaz a la hora de identificar las empresas que serán fiscalizadas, como para la colecta y sistematización de información sobre las acciones realizadas. La importancia de contar con estas fuentes de información sobresale en todas las buenas prácticas analizadas. Es el caso del Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT), el Sistema de Informaciones sobre Focos de Trabajo Infantil (SITI) y el Sistema de Acompañamiento del Trabajo Esclavo (SISACTE).
2. La **adaptación del modelo** del Grupo Especial de Fiscalización Móvil de combate a las prácticas análogas a las de esclavo al modelo del Grupo Móvil Nacional del sector marítimo para la armonización de procedimientos en diferentes estados brasileños, demuestra como ciertas herramientas o procesos pueden lograr éxito en otras áreas de fiscalización, cuando aplicadas con las debidas alteraciones.
3. La **coordinación con otras entidades del gobierno** y del Estado puede potencializar significativamente los resultados de la fiscalización, especialmente en países donde los recursos son escasos y el número de inspectores del trabajo quizá no sea el ideal. Este es el caso de la experiencia de combate al trabajo infantil, combate al trabajo en condiciones análogas a las de esclavo y de fiscalización en la pesca, para citar algunos ejemplos.
4. Por otro lado, una fiscalización **articulada con los interlocutores sociales**, en especial las organizaciones de empleadores y trabajadores, potencializa los esfuerzos de mejora tanto de las condiciones de trabajo como de la competitividad de las empresas. La experiencia de la Comisión Tripartita de la Industria Naval y de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (que también incluye organizaciones de la sociedad civil) son instancias donde estos temas se ejemplifican.

Esperamos que este conjunto de publicaciones sea útil no sólo para diseminar la experiencia brasileña, pero sobretudo para contribuir con el fortalecimiento y la modernización de los servicios de inspección del trabajo y el intercambio de experiencias que la inspección del trabajo en

Brasil ha desarrollado con otros países en Latinoamérica y en otras regiones del mundo, así como estimular la reflexión, dentro y fuera de Brasil, sobre como implementar respuestas innovadoras a los retos actuales del mundo del trabajo.

Laís Wendel Abramo

Directora de la Oficina Internacional
del Trabajo en Brasil

Ruth Beatriz Vasconcelos Vilela

Secretaria de Inspección del Trabajo
Ministerio del Trabajo y Empleo

Lista de abreviaturas

ACP	Acción Civil Pública
CEJIL	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Centre for Justice and International Law)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLAT	Central Latinoamericana de Trabajadores
CONAETE	Coordinación Nacional de Combate al Trabajo Esclavo, del MPT
CONATRAE	Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo
CPB	Código Penal Brasileño
CPT	Comisión Pastoral de la Tierra
DETRAE	División de Fiscalización para la Erradicación del Trabajo Esclavo (DEFIT/SIT/MTE)
DEFIT	Departamento de Fiscalización del Trabajo de la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT/MTE)
DMC	Daños Morales Colectivos
DMI	Daños Morales Individuales
FAT	Fondo de Amparo al Trabajador
GEFM	Grupo Especial de Fiscalización Móvil
GERTRAF	Grupo Ejecutivo de Represión al Trabajo Forzoso
IBAMA	Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
INCRA	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
MDS	Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre
MPF	Ministerio Público Federal o Procuraduría de la República
MPT	Ministerio Público del Trabajo
MTE	Ministerio del Trabajo y Empleo
NR	Norma Reguladora
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PF	Policía Federal
PPA	Plan Plurianual
PRF	Policía Federal de Carreteras (Policia Rodoviária Federal)
RAF	Informe de Acción Inspectora (Relatório de Ação Fiscal)
RIT	Reglamento de la Inspección del Trabajo
SPPE	Secretaría de Políticas Públicas de Empleo del MTE
SISACTE	Sistema de Acompañamiento del Trabajo Esclavo
SIT	Secretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Empleo
SRTE	Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo
TAC	Término de Ajuste de Conducta



Fotos: Grupo Especial de Fiscalización Móvil /SIT/MTE



ÍNDICE

Agradecimientos.....	3
Prefacio.....	5
Lista de abreviaturas	9
1. Introducción: descripción sintética de la práctica	13
2. El inicio de la práctica	14
3. Contexto	15
3.1. <i>El trabajo forzoso y el trabajo análogo al de esclavo</i>	15
3.2. <i>Caracterización del trabajo análogo al de esclavo en Brasil</i>	16
3.3. <i>El reconocimiento del problema</i>	18
3.4. <i>Fuentes legales para la fiscalización del trabajo esclavo</i>	19
3.4.1. <i>Acuerdos y convenios internacionales</i>	19
3.4.2. <i>Instrumentos legales nacionales</i>	20
4. Agentes de la fiscalización.....	23
4.1. <i>Inspectores e inspectoras del trabajo</i>	23
4.2. <i>El Grupo Especial de Inspección Móvil - GEFM</i>	25
5. Estrategia de actuación.....	28
5.1. <i>Las operaciones de fiscalización</i>	28
5.1.1. <i>Planificación y preparación de las operaciones de fiscalización</i>	28
5.1.2. <i>El inicio de las operaciones</i>	30
5.1.3. <i>El rescate de los trabajadores</i>	32
5.2. <i>Procesamiento y compartimiento de información</i>	33
5.3. <i>La punición de los culpables</i>	34
5.3.1. <i>El Ministerio de Trabajo y Empleo: De las actas de infracción a la ‘Lista Sucia’</i>	34
5.3.2. <i>Las medidas tomadas por el Ministerio Público del Trabajo</i>	35
5.3.3. <i>Los desdoblamientos en el ámbito penal</i>	35
5.4. <i>La reinserción del trabajador</i>	35
5.5. <i>Las acciones preventivas</i>	36
5.6. <i>Coordinación con otros actores</i>	36
6. Resultados.....	39
7. Innovación.....	40
8. Lecciones aprendidas.....	40
9. Sostenibilidad.....	41
10. Replicabilidad.....	42
11. Fuentes e informaciones adicionales.....	45
12. Referencias.....	48



Fotos: Grupo Especial de Fiscalización Móvil /SIT/MTE



Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil:

La erradicación del trabajo análogo al de esclavo

1. Introducción: descripción sintética de la práctica

La erradicación del trabajo análogo al de esclavo es hoy uno de los principales objetivos de la agenda brasileña de derechos humanos. Este documento presenta una síntesis de la actuación de los (las) inspectores(as) del trabajo¹ del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), en cooperación con entidades gubernamentales, asociaciones de empleadores, sindicatos de trabajadores, y organizaciones de la sociedad civil, en el combate a esa forma extrema de explotación del trabajo.

El texto resalta la actuación del Grupo Especial de Fiscalización Móvil (GEFM), formado por inspectores del trabajo, cuya actuación cuenta con el apoyo de procuradores del Ministerio Público del Trabajo (MPT), agentes y delegados de la Policía Federal (PF) y de la Policía Federal de Carreteras (PRF).² La Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT/MTE) recibe denuncias por medio de una red institucional de aliados y, con base en ellas, el GEFM conduce operaciones sigilosas de fiscalización, que se realizan en gran medida en el medio rural. Cuando se encuentran trabajadores en condición análoga a la de esclavo, éstos son rescatados, con el objetivo principal de asegurar su seguridad y sus derechos laborales.

Al accionar diferentes instituciones, la acción de fiscalización le genera al infractor consecuencias en los niveles civil, laboral, administrativo y criminal. Para garantizar la punición de los culpables, el MTE cuenta aún con el Registro de Empleadores Infractores, también conocido como la 'Lista Sucia'. El registro lista las personas físicas y jurídicas flagradas utilizando mano de obra en condiciones análogas a las de esclavo, dando publicidad a la fiscalización y desencadenando una serie de acciones del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil para punir e intimidar la práctica.

¹ En Brasil los inspectores del trabajo son denominados auditores-fiscales del trabajo (AFTs).

² En casos especiales, el GEFM puede también contar con la participación de representantes de otras instituciones gubernamentales, como el Ministerio Público Federal (MPF).

2. El inicio de la práctica

En 1995 el Gobierno Brasileño reconoció oficialmente la existencia de trabajo en condición análoga a la de esclavo en el país y comenzó a tomar medidas para erradicarlo. En relación con la inspección del trabajo, eso se concretizó con la creación en el mismo año del Grupo Especial de Inspección Móvil (GEFM). Sin embargo, éste no fue un hecho aislado, mereciendo citar otros sucesos que marcaron el desarrollo de este proceso:

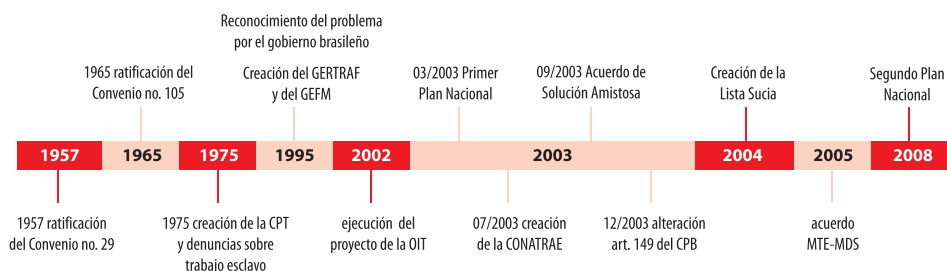
- 1957 – ratificación por Brasil del Convenio no. 29 sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio (1930) de la OIT;
- 1965 – ratificación por Brasil del Convenio no. 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (1957) de la OIT;
- 1975 – creación de la Comisión Pastoral de la Tierra y con eso, la intensificación de las primeras denuncias sobre la existencia de trabajo esclavo en Brasil;
- 1995 – el gobierno brasileño reconoce la existencia del trabajo esclavo en el país;
- 1995 – creación del Grupo Ejecutivo de Represión al Trabajo Forzoso (GERTRAF), juntamente con el Grupo Especial de Fiscalización Móvil (GEFM);
- 2002 – inicio de la ejecución del Proyecto de cooperación técnica “Combate al Trabajo Forzoso en Brasil” de la Organización Internacional del Trabajo;
- 2003 (marzo) – lanzamiento por el Presidente de la República, del Primer Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo elaborado por la Comisión Especial del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH)³;
- 2003 (julio) – creación de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE)⁴;
- 2003 (septiembre) – Acuerdo de Solución Amistosa entre el Estado Brasileño, representado por la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, y las peticionarias, representadas por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL-Brasil y la Comisión Pastoral de la Tierra (ver sección 3.3 reconocimiento del problema);

³ Constituida por la Resolución 05/2002 do CDDPH.

⁴ La creación de CONATRAE substituyó el GERTRAF.

- 2003 (diciembre) – alteración del artículo 149 del Código Penal Brasileño, que tipifica el crimen de reducir a un(a) trabajador(a) a la condición análoga a la de esclavo;
- 2004 – creación del Registro de Empleadores Infractores (Ordenanza no. 540/2004 MTE);
- 2005 – acuerdo de cooperación técnica firmado entre el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre con el objetivo de priorizar la inserción de trabajadores rescatados en el Programa Bolsa Familia.
- 2008 – Segundo Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo, elaborado por la CONATRAE.

Figura 1: Sucesos que marcaron el desarrollo de la inspección del trabajo para la erradicación del trabajo análogo al de esclavo en Brasil:



3. Contexto

3.1. EL TRABAJO FORZOSO Y EL TRABAJO ANÁLOGO AL DE ESCLAVO

El Convenio no. 29 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió en 1930 ‘trabajo forzado u obligatorio’ como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. A lo largo de los años, ese concepto se volvió más amplio, denotando varias formas de coerción para la realización de un trabajo bajo amenaza de penalidad, incluyendo imposición de obligaciones militares a civiles y la punición por opiniones políticas por medio de trabajo forzado. En 1957, la OIT adoptó otro convenio relativo al tema, el de número 105. En todos los casos, la característica más clara del trabajo forzado es la ausencia de la libertad.

En el artículo 149 del Código Penal brasileño, Brasil adoptó el concepto de “trabajo análogo al de esclavo” que tiene un carácter más amplio que

el concepto de trabajo forzoso establecido en las normas de la OIT sobre el asunto. El concepto del Código Penal brasileño incluye también en su tipificación, el trabajo en condiciones degradantes y la jornada exhaustiva, aunque, no exista evidencia de cercenamiento de la libertad.

3.2. CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJO ANÁLOGO AL DE ESCLAVO EN BRASIL

El trabajo en condición análoga a la de esclavo en Brasil, definido en los términos del Código Penal brasileño, se encuentra predominantemente en el medio rural, principalmente en áreas alejadas de los núcleos urbanos y esta directamente correlacionado con la pobreza y la concentración de tierra (Shahinian, 2010).

El *cercenamiento de la libertad del trabajador*, cuando ocurre es resultado de uno o de la combinación de algunos de los siguientes elementos:

- **Servidumbre por deuda** – cuando los trabajadores son incitados, sus familias reciben un adelanto del pago junto con promesas de un buen sueldo, normalmente acordado por cantidad de trabajo realizado (ej. por hectárea deforestada). Sin embargo, al llegar al local, los trabajadores perciben que la realidad es otra. Ellos son obligados a pagar un precio súper facturado por el alojamiento, aunque en condiciones deshumanas, y por la alimentación, aunque inadecuada, además de los costos de transporte y los instrumentos de trabajo. Los trabajadores generalmente no reciben una especificación de los gastos por los cuales deben pagar y ni siquiera tienen conocimiento de cuánto aún deben. Esta práctica se conoce como ‘peonaje por deudas’ o ‘truck system’. Aunque la imputación de la deuda sea fraudulenta, muchos trabajadores son moralmente coaccionados a saldarla;
- **Retención de documentos** – los documentos de los trabajadores son frecuentemente retenidos durante el período de prestación de servicios;
- **Aislamiento físico** – en gran parte de los casos, el local de trabajo es de difícil acceso y distante de los núcleos urbanos, lo que dificulta la fuga del trabajador;
- **Vigilancia ostensiva** – en algunos casos hay presencia de guardias armados que amenazan a los trabajadores y aplican puniciones físicas.

Las *condiciones degradantes* por su vez, son caracterizadas por una combinación de los siguientes elementos:

- **Alojamiento** – los trabajadores son comúnmente alojados en tiendas precarias de campaña de lona o de hojas de palmeras en el medio de la selva, expuestos a una serie de riesgos;

- **Susceptibilidad a enfermedades** – principalmente en la frontera agrícola, donde se encuentra el mayor foco de trabajo análogo al de esclavo, hay un alto índice de enfermedades tropicales como la malaria y la fiebre amarilla, además de elevada incidencia de otras enfermedades menos comunes en otras regiones como la tuberculosis. Cuando se enferman, muchos trabajadores no reciben atención médica;
- **Condiciones de saneamiento** – este ítem se refiere tanto a la precariedad de las condiciones sanitarias (ausencia de instalaciones sanitarias, por ejemplo) cuanto a la falta de suministro de agua potable;
- **Alimentación** – insuficiente para atender a las necesidades calóricas de los trabajadores y en condiciones inadecuadas de conservación;
- **Remuneración inadecuada y salarios atrasados** – aunque no haya esclavitud por deuda, caso en el cual los trabajadores no cobran salario en especie, es común que éstos reciban menos de lo acordado o tengan sus salarios retenidos o pagados con retraso;
- **Maltratos y violencia** – son comunes los relatos de humillación pública, amenazas y hasta violencia física contra los trabajadores.

Cuadro 1: Origen y destino de los trabajadores en condición análoga a la de esclavo

Una investigación reciente concluyó que la región de mayor incidencia de trabajo esclavo en Brasil es el llamado “*arco do desmatamento*” (arco de la deforestación) en el norte del país (OIT 2010: 47). Según el MTE, tres estados son los mayores exportadores de trabajadores que terminan sometidos a condición análoga a la de esclavos – Maranhão, Piauí y Tocantins – mientras que la mayor cantidad de trabajadores rescatados de estas condiciones fue encontrada en los estados de Pará, Mato Grosso, Maranhão y Tocantins. De éstos, se destacan los estados de Pará y de Mato Grosso, donde fueron encontrados casi 60% de los trabajadores rescatados por el GEFM entre 1995 y 2006 (OIT, 2010: 69).

Muchas veces la práctica de someter trabajadores a la condición análoga a la de esclavo está relacionada a la degradación del medio ambiente, pues este tipo de mano de obra se utiliza frecuentemente para actividades como la deforestación ilegal. Las actividades en que se utilizan estos trabajadores son generalmente actividades que exigen trabajo físico como: tala de la selva virgen nativa, la limpieza de terreno para plantación de labranza, cosecha de caña de azúcar, plantación de granos y producción de carbón vegetal. La gran mayoría de los trabajadores está compuesta por hombres entre 15 y 40 años de edad (OIT, 2010: 69-71).

De los 37.272 trabajadores rescatados por el MTE entre 1995 y agosto de 2010, 72 víctimas tenían entre 15 y 16 años, o sea, 0,2% del total. Trabajadores rescatados con edad entre 16 y 18 años totalizan 101 individuos, o sea, 0,28% del total.

3.3. EL RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA

La fuerte presión de la sociedad civil nacional e internacional, asociada a la presión política de organizaciones internacionales llevó a Brasil a reconocer en 1995 la existencia del trabajo análogo al de esclavo. Vale la pena citar algunos eventos principales de ese proceso:

- Desde 1987, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT encaminó innumerables observaciones a Brasil, resultantes de análisis de la aplicación del Convenio no. 29 (1930). En 1992, el Gobierno Brasileño fue llamado a la Comisión para prestar explicaciones y su representante negó la existencia de trabajo esclavo en el país, alegando que eran solamente violaciones de la legislación laboral. La Comisión llamó nuevamente al Gobierno Brasileño en 1993, 1996 y 1997 (OIT, 2010: 31).
- En 1993, la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) presentó una reclamación contra Brasil, alegando inobservancia de los Convenios no. 29 y no. 105 sobre trabajo forzoso (OIT, 2010: 31). En el mismo año, la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) denunció, ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y el Parlamento Europeo, la omisión del Gobierno Brasileño en la apuración de los casos de trabajo esclavo. También en 1993, la OIT reconoció, en un informe, el trabajo esclavo en Brasil, registrando 8.886 casos.
- En 1994, la CPT y las ONGs Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y *Human Rights Watch* presentaron una denuncia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), acusando al Estado Brasileño de no cumplir con sus obligaciones de protección de los derechos humanos en el caso de José Pereira.

Cuadro 2: El caso José Pereira

En septiembre de 1989, cuando tenía solamente 17 años, José Pereira y un compañero, con el apodo de Paraná, intentaron escaparse de una hacienda donde ellos y otros 60 trabajadores eran forzados a trabajar sin remuneración y en condiciones deshumanas. Ellos fueron sorprendidos por funcionarios de la hacienda y atacados con tiros de fusil. Paraná falleció. José Pereira sobrevivió porque fue considerado muerto. Él y el cuerpo del compañero fueron enrollados en una lona y abandonados en la carretera PA-150.

La tramitación del proceso en la CIDH llevó al gobierno brasileño a reconocer su responsabilidad y a firmar con los peticionarios en 2003 un Acuerdo de Solución Amistosa, comprometiéndose a una serie de medidas para la erradicación del trabajo en condición análoga a la de esclavo (OIT, 2010: 27-28).

3.4. FUENTES LEGALES PARA LA FISCALIZACIÓN DEL TRABAJO ESCLAVO

3.4.1. Acuerdos y convenios internacionales

Por medio de la firma de los siguientes instrumentos del derecho internacional, Brasil se comprometió a combatir el trabajo en condición análoga a la de esclavo:

- ▶ **Convención de las Naciones Unidas sobre Esclavitud de 1926**, enmendada por el **Protocolo de 1953** y la **Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud de 1956**: ratificadas por Brasil en 1966, establecen el compromiso de sus signatarios de abolir completamente la esclavitud en todas sus formas;
- ▶ **Convenio no. 29 sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio (1930) de la OIT**: ratificada por Brasil en 1957, en la cual se establece que los países signatarios se comprometen a ‘suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas’;
- ▶ **Convenio no. 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (1957)**: ratificada por Brasil en 1965. Los países signatarios se comprometen a adecuar su legislación nacional a las circunstancias de la práctica de trabajo forzoso en ellos presentes, de modo que sea tipificada de acuerdo con las particularidades económicas, sociales y culturales del contexto en que se insiere. Además, el Convenio estipula que la legislación debe prever sanciones realmente eficaces;
- ▶ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966**: ratificado por Brasil en 1992, prohíbe, en su artículo 8, todas las formas de esclavitud;

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1966:** ratificado por Brasil en 1992, garantiza, en su artículo 7, el derecho de todos a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias;
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 1969:** ratificada por Brasil en 1992, en el cual los signatarios firmaron un compromiso de represión a la servidumbre y a la esclavitud en todas sus formas;
- **Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano o Declaración de Estocolmo de 1972,** cuyo 1º principio establece que: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”;
- **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños o “Protocolo contra la trata de personas” (Palermo, 2000):** es uno de los protocolos suplementares a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y prevé la criminalización de la trata de personas dirigida a cualquier forma de explotación sexual. Este protocolo está en vigencia internacionalmente desde 2003 y fue ratificado por Brasil en 2004. La incitación de trabajadores rurales en Brasil con el objetivo de someterlos a trabajo análogo al de esclavo se asemeja a la definición de trata de personas contenido en el Protocolo.

3.4.2. Instrumentos legales nacionales

En la legislación nacional, el **Artículo 149 del Código Penal Brasileño (CPB)** (reformulado por la **ley 10.803/2003**⁵) tipifica la conducta de someter a un trabajador a la condición análoga a la de esclavo:

- Prevé pena de dos a ocho años para la reducción de alguien a la condición análoga a la de esclavo, además de multa y pena referente a la violencia cometida;
- Incluye cuatro conductas que, en conjunto o aisladamente, configuran el crimen de reducción de alguien a la condición análoga a de esclavo:
 - ◉ Someter al trabajador a trabajos forzosos;
 - ◉ Someter al trabajador a jornada exhaustiva;

⁵ La reformulación del artículo 149 del CPB fue una de las acciones a las cuales el Gobierno Brasileño se comprometió en el Acuerdo de Solución Amistosa firmado con la CPT, CEJIL-Brasil y Human Rights Watch (OIT, 2010: 28-29).

- ◉ Constreñir el trabajador a condiciones degradantes de trabajo;
- ◉ Restringir, por cualquier medio, el traslado del trabajador en razón de deuda contraída con el empleador o representante.

Cuadro 3: La alteración del art. 149

Desde 1940, el artículo 149 del Código Penal Brasileño (CPB) previa punición para el crimen de ‘reducción de alguien a la condición análoga a la de esclavo’, sin embargo contenía un texto genérico, sin tipificar dicha condición. Probablemente por esta razón, este artículo era raramente utilizado (Gomes, 2008: 22, 24).

Esto dificultaba el establecimiento de políticas públicas para combatir esta forma criminal de explotación del trabajo. Era necesario un término que delimitase este fenómeno amplio y complejo, dejando claro que no se trata de una práctica secular de explotación del trabajo o de un simple crimen contra los derechos laborales, sino de una total negación de derechos y, así, un crimen contra los derechos humanos del trabajador.

Una gran presión política nacional e internacional llevó a un debate al mismo tiempo político y jurídico sobre la tipificación del ‘trabajo análogo al de esclavo’, culminando en la alteración en el 2003 del artículo 149 del Código Penal Brasileño, estipulada como una de las acciones en las cuales el Gobierno Brasileño se comprometió en el Acuerdo de Solución Amistosa (OIT, 2010, 28-29).

Además del artículo 149 del CPB, los infractores pueden ser encuadrados en diferentes delitos derivados de acciones practicadas contra los trabajadores o contra el medio ambiente, por medio de los siguientes instrumentos jurídicos:

- ▶ **Artículo 132 del CPB:** prevé pena de tres meses a un año de prisión para quien expone la vida o la salud ajena a peligro directo o eminente;
- ▶ **Artículo 197 del CPB:** condena el constreñimiento ilegal que impide la libertad de los trabajadores;
- ▶ **Artículo 203 del CPB, alterado por la ley 9.777/98:** prevé pena de detención de uno a dos años y multa, además de la pena correspondiente a la violencia, para quien “frustrar, mediante fraude o violencia, derecho asegurado por la legislación del trabajo”. Este artículo complementa el artículo 149, por punir la práctica del peonaje por deudas (o “truck system”), cuando establece que la misma pena se aplica a quien:
 - ◉ “obliga o coacciona a alguien a usar mercancías de determinado establecimiento, para imposibilitar la desvinculación del servicio en virtud de la deuda”;

- ◉ “impide a alguien de desvincularse de servicios de cualquier naturaleza, mediante coacción o por medio de retención de sus documentos personales o contractuales.”
- **Artículo 206 y el artículo 207 del CPB** que, respectivamente, punen la incitación para fines de emigración y migración interna. El artículo 207 fue modificado por la **ley 9.777/98** y pune el reclutamiento del trabajador fuera del local de ejecución del trabajo mediante fraude o cobranza de cualquier cantidad del trabajador o cuando no es asegurado su retorno al local de reclutamiento. Además, la **Constitución Federal de 1998 en su artículo 186** condiciona la posesión de propiedad rural al cumplimiento de una función social. La tierra puede ser desapropiada para fines de reforma agraria caso ésta no sea cumplida, como en el caso de la utilización de trabajo análogo al de esclavo, considerada un desvirtuación de la función social de la propiedad.

Existe también una **Propuesta de Enmienda Constitucional, la PEC 438/2001** propuesta en 1999 y aún en tramitación en el Congreso. Si aprobada, la misma posibilitará la expropiación de las tierras donde fueron encontrados trabajadores sometidos a condiciones análogas a las de esclavo. Estas tierras serían utilizadas para la reforma agraria, dando prioridad a los trabajadores en ellas rescatados.⁶

En el ámbito administrativo, empleadores pueden ser punidos con base en el descumplimiento de las disposiciones de las normas de salud y seguridad, establecidas en las Normas Reguladoras (NRs) del Ministerio del Trabajo y Empleo y de observancia obligatoria por todas las empresas. Hoy en el medio rural, de donde proviene la mayoría de las denuncias de trabajo análogo al de esclavo, la principal es la **NR 31**, instituida por la **Ordenanza no. 86/2005 del MTE**. La misma se aplica a cualquier actividad de la agricultura, pecuaria, silvicultura, explotación forestal y acuicultura, así como a las actividades de explotación industrial desarrolladas en establecimientos agrarios.

En relación a la reinserción del (de la) trabajador(a), es importante citar la **ley 7.998/1990** (alterada por la **ley 10.608/2002**), que le asegura al trabajador rescatado de situación de sumisión a trabajo forzoso o reducción a condición análoga a la de esclavo el pago de tres cuotas de seguro de desempleo en el valor de un sueldo mínimo cada una. La ley

⁶ Para ser aprobada, la enmienda necesita tres quintos de aprobación en dos turnos de votación en el Senado y en la Cámara de los Diputados. En 2001, ésta fue aprobada en el Senado y enviada a la Cámara, donde fue en 2004 aprobada en un primer turno de votación. Desde entonces, espera el segundo turno de votación de la Cámara para, si aprobada, volver al Senado para nueva apreciación, debido a las enmiendas hechas desde 2001.

establece también que el trabajador rescatado deberá ser encaminado, por el Ministerio del Trabajo y Empleo, para calificación profesional y re-colocación en el mercado de trabajo, por medio del Sistema Nacional de Empleo – SINE⁷. Existe también un acuerdo de cooperación técnica entre el MTE y el Ministerio del Desarrollo Social y combate al Hambre (MDS) para priorizar a los rescatados en el recibimiento de la *Bolsa Família* (subsidio familiar).

4. Agentes de la fiscalización

4.1. INSPECTORES E INSPECTORAS DEL TRABAJO⁸

La inspección del trabajo es de atribución del Gobierno Federal, a través de la Secretaria de Inspección del Trabajo (SIT) del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE). Su implementación se da principalmente de manera descentralizada por medio de las 27 Superintendencias Regionales del Trabajo y Empleo – SRTEs (hasta 2008, Comisarías Regionales del Trabajo – DRTs), unidades descentralizadas del MTE presentes en los 26 estados y en el Distrito Federal.

La SIT posee también algunos proyectos centralizados en Brasilia, para los cuales ésta define los estados meta, estos son: trabajo esclavo, portuario y acuaviario, infraestructura, frigoríficos y recursos administrativos. La fiscalización para la erradicación del trabajo análogo al de esclavo cuenta con dotación específica y con una división propia dentro del Departamento de Fiscalización del Trabajo (DEFIT) de la SIT: la División de Fiscalización para la Erradicación del Trabajo Esclavo (DETRAÉ).

El proveimiento del cargo de inspector(a) del trabajo se realiza por medio de concurso público, extremadamente competitivo, siendo exigencia mínima poseer un diploma de curso superior⁹. Tras el ingreso en la carrera, los(as) nuevos(as) inspectores(as) pasan por meses de entrenamiento, parte en la Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo (SRTE) donde son designados y parte en la SIT, en la capital federal. Durante este entrenamiento, una atención especial se le da a temas como la erradicación del trabajo análogo al de esclavo. Además de perfeccionar su conocimiento de la legislación, los mismos aprenden, por ejemplo, sobre técnicas de entrevista y de seguridad para abordar a trabajadores,

⁷ <http://www.mte.gov.br/imo/default.asp>

⁸ La publicación “La inspección del trabajo en Brasil: por la promoción del trabajo decente”, parte de la colección Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil contiene informaciones sobre la organización y estructura de la inspección del trabajo en Brasil.

⁹ En el concurso realizado en marzo de 2010, por ejemplo, había 54.681 postulantes disputando 234 vacantes (<http://www.esaf.fazenda.gov.br>).

empleadores, gerentes e intermediarios. Además, por ser la erradicación del trabajo análogo al de esclavo una prioridad del gobierno brasileño, la capacitación en este tema es constante, incluyendo reuniones técnicas en la SIT y encuentros frecuentes con socios y realización de seminarios. La SIT también elaboró un manual detallado de procedimientos específico para las acciones fiscales relacionadas al tema.

La competencia atribuida a la inspección del trabajo tiene como base principalmente la **Constitución Federal de 1988** y el **Reglamento de la Inspección del Trabajo (RIT)**, actualizado por el **Decreto no. 4.552 de 2002**. La **Constitución Federal** le adjudica a la Unión la atribución para organizar, mantener y ejecutar la inspección del trabajo (artículo 21, inciso XXIV). El Decreto no. 4.552 otorga a los (las) inspectores(as) la atribución de, entre otras cosas, ingresar libremente en los locales de trabajo, sin aviso o autorización previa, entrevistar a empleadores y trabajadores, examinar libros y documentos, confiscar materiales, equipamientos o documentos, embargar obras, cerrar establecimientos, máquinas o equipamientos y redactar actas de infracción, que pueden llevar a la imposición de multa administrativa. Además, los mismos gozan de estabilidad y, aunque designados en las SRTes, son subordinados directamente a la autoridad nacional, factores que garantizan su relativa autonomía (Cardoso & Lage, 2005; Pires, 2009a).

La evaluación del desempeño de los (las) inspectores(as) se centraliza en la SIT. Hasta recientemente, era hecha a partir de dos sistemas distintos de gestión, concurrentes y complementarios (Pires, 2009a):

- El primero está basado en objetivos de desempeño individual (como por ejemplo, número de trabajadores registrados por mes) y en inspecciones individuales y territorialmente circunscriptas. Con relación a este tipo de evaluación, la participación en el GEFM garantizaba a los(las) inspectores(as) gran puntuación, lo que servía como incentivo funcional;
- El segundo está basado en grupos y equipos de inspectores(as) vinculados a proyectos específicos como combatir el trabajo infantil y la erradicación del trabajo esclavo. En este caso, el desempeño se evalúa con base en informes (parciales), con la utilización de datos cuantitativos y cualitativos, concluyendo por la continuidad de los proyectos o por la revisión de objetivos y procedimientos.

La SIT está pasando actualmente (2010) por una etapa de transición, en la cual un sistema de evaluación basado en el segundo modelo está siendo consolidado en todos los ámbitos de actuación de la inspección.

4.2. EL GRUPO ESPECIAL DE INSPECCIÓN MÓVIL - GEFM

Una vez que la incidencia de trabajo análogo al de esclavo en Brasil había sido reconocida por lo Gobierno Brasileño, el Ministerio del Trabajo y Empleo pasó a necesitar desarrollar procedimientos que aumentasen la eficacia de la fiscalización en esta área. Para tanto, creó en 1995 el Grupo Especial de Inspección Móvil¹⁰, utilizando el propio Reglamento de la Inspección del Trabajo (RIT), que hace referencia a la posibilidad de crear grupos móviles de fiscalización¹¹ (Gomes, 2008: 15).

El grupo móvil es constituido exclusivamente de inspectores(as) del trabajo. Las *operaciones del GEFM* cuentan con el apoyo de otras instituciones. Cada equipo posee un(a) coordinador(a) y un(a) subcoordinador(a), ambos(as) inspectores(as) de dedicación exclusiva. Los demás integrantes tienen sus actividades normales en las localidades donde son designados y son convocados para las operaciones específicas. Las siguientes instituciones tienen participación en operaciones del grupo:

- **Ministerio Público del Trabajo:** 1 procurador(a) del trabajo (miembro de la Coordinación Nacional de Combate al Trabajo Esclavo CONAETE o voluntario(a) sustituto(a));
- **Policía Federal o Policía Federal de Carreteras:** en general 6 policías de la Policía Federal o de la Policía Federal de Carreteras;
- **Ministerio Público Federal:** en situaciones específicas, el equipo cuenta también con un(a) representante de la Procuraduría de la República (o Ministerio Público Federal - MPF).

Principalmente los primeros cuatro años del GEFM fueron un período de intenso aprendizaje y perfeccionamiento, durante el cual el grupo móvil fue mejor equipado¹² y sus procedimientos fueron estandarizados. Quedó claro que era esencial centralizar el comando de los equipos en Brasilia, para resguardar el sigilo de las operaciones, garantizar la uniformidad de los procedimientos y alejar la posibilidad de ingerencia política a partir del nivel local, además de garantizar la seguridad de los participantes de las operaciones.

¹⁰ La GEFM fue instituida por las Ordenanzas no. 549 y no. 550, de 14 de junio de 1995.

¹¹ RIT art. 6 alterado por el Decreto no. 4.870 de 30/10/2003.

¹² La estructura material del GEFM la convirtió en general superior a la de las SRTEs, incluyendo: camionetas, un celular institucional y un ordenador portátil para cada coordinador y para cada subcoordinador; radios; impresoras; además de máquinas fotográficas y filmadoras para la recopilación de pruebas. Parte de esta estructura fue posibilitada por verbas provenientes del pago de Daños Morales Colectivos impuesto a infractores y por donaciones de la OIT.

Los (las) inspectores(as) que integran los equipos del GEFM, son oriundos de diferentes Superintendencias Regionales de Trabajo y Empleo. La participación en el Grupo es voluntaria y la mayor motivación de los integrantes es la creencia en la importancia social del trabajo y la gratificación proveniente de la capacidad de realizar un trabajo eficaz. La motivación de los integrantes es esencial porque el grupo enfrenta condiciones adversas, principalmente en la fiscalización de locales más aislados. El trabajo exige también gran capacidad de adaptación de los integrantes de los equipos, debido a la imprevisibilidad de lo que será encontrado en campo. Muchas veces, las dificultades son mucho mayores de lo previsto con base en las denuncias y las operaciones deben ser extendidas o incluyen enfrentar largas distancias.

Cuadro 4: Las operaciones del GEFM reúnen múltiples competencias

La composición interinstitucional de las operaciones del GEFM dificulta tentativas de ingerencia y corrupción, dado que los integrantes de las (por lo menos) tres instituciones trabajan siempre juntas. Además, de esta manera, el GEFM reúne las competencias necesarias para la eficacia de la fiscalización:

- **Los inspectores e inspectoras del trabajo** realizan la recolección de las pruebas, labran las actas de infracción, emiten las libretas de trabajo, inscriben a los trabajadores en el Seguro de Desempleo e interdictan los locales de trabajo cuando necesario.
- **El procurador del trabajo**, además de ayudar en la recolección de las pruebas, tiene la competencia de proponer acciones inmediatas junto a la Justicia del Trabajo (pudiendo, por ejemplo, proponer una acción cautelar para bloquear los bienes del empleador); enjuiciar Acciones Civiles Publicas; y firmar Términos de Ajuste de Conducta (TAC) con el infractor, en el cual este se compromete a pagar en un plazo específico las indemnizaciones rescisorias que no pudieron ser pagadas de inmediato, pagar Daños Morales Individuales y Daños Morales Colectivos y/o regularizar las condiciones del local de trabajo y alojamiento.;
- **La Policía Federal o la Policía Federal de Carreteras** es responsable por la seguridad del grupo, por la recolección de pruebas para un eventual proceso criminal, hacer la aprehensión de armas, prisión de criminales, interdicción del local de trabajo y aprehensión de la producción cuando se trata de una actividad ilegal.



Grupo Especial de Fiscalización Móvil /SIT/MTE



5. Estrategia de actuación

La actuación del GEFM es sobre todo reactiva, es decir, predominantemente fundamentada en denuncias. Sin embargo, hay también acciones de fiscalización basadas en rastreos de sectores y regiones específicos hechos por coordinadores(as) del grupo o AFTs involucrados en la fiscalización rural.

Figura 2: El procedimiento paso a paso más común de la fiscalización:



5.1. LAS OPERACIONES DE FISCALIZACIÓN

5.1.1. Planificación y preparación de las operaciones de fiscalización

- Denuncia:

Como mencionado anteriormente, la actuación del grupo móvil es provocada principalmente por denuncias. Por esta razón, desde el inicio la cooperación con otros actores fue esencial para el desarrollo de un sistema de capilaridad que garantice que las denuncias lleguen a la SIT. Principalmente en las regiones donde hay mayor incidencia de trabajo análogo al de esclavo, hay una red social formada por organizaciones capacitadas para administrar las denuncias, recogiendo el mayor número de informaciones relevantes posibles y encaminándolas hacia la SIT, sin ruptura del sigilo. La mayor parte de las denuncias son recibidas y encaminadas por la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), pero muchas provienen de otras organizaciones de la sociedad civil, como el Centro de Defensa de la Vida y de los Derechos Humanos (CDVDH), o también del MPT, de la Policía Federal y de las propias SRTes.

La cooperación con instituciones de la sociedad civil y sindicatos de trabajadores principalmente en el período inicial de actuación del grupo móvil fue esencial, debido a la desconfianza en el poder público por parte de los trabajadores. El (la) denunciante generalmente es acogido(a) y protegido(a) por instituciones locales de la sociedad civil hasta que la denuncia pueda ser averiguada por un equipo móvil. Siempre que sea posible él (ella) se transforma en guía para llevar al grupo móvil hasta el lugar donde tendrá lugar la fiscalización.

- Selección y definición de las operaciones:

Al recibir la denuncia, la jefatura de la División de Fiscalización para la Erradicación del Trabajo Esclavo (DETRA) averigua si se puede caracterizar la condición análoga a la de esclavo de acuerdo con la tipificación prevista en el artículo 149 del Código Penal. En el caso de que se trate de irregularidades laborales comunes, la denuncia es encaminada a la SRTE correspondiente. Habiendo evidencia de trabajo análogo al de esclavo, se efectúa una evaluación de la urgencia del caso y se determina cuáles denuncias deben ser priorizadas. Reciben prioridad aquellos casos en los que los trabajadores están expuestos a riesgos graves, en los que hay un relato de gran violencia contra los trabajadores y/o cuando se trata de actividad económica de corta duración.

Tras esta selección, la jefatura de la DETRAE define juntamente con un(a) representante del MPT (miembro de la Coordinación Nacional de Combate al Trabajo Esclavo - CONAETE/MPT) cuáles denuncias serán atendidas, en qué operaciones y qué equipo lo llevará a cabo.

- Preparación de las operaciones:

El conjunto de denuncias por averiguar (generalmente alrededor de 3) se encaminan a uno de los coordinadores, siempre respetando el sistema rotativo. Al mismo tiempo, se encaminan minutas al Ministerio Público Federal, Abogacía General de la Unión y al Ministerio Público del Trabajo (MPT). La CONAETE/MPT subsecuentemente designa un procurador para acompañar la operación. Otra minuta se encamina a la Policía Federal (al coordinador-general de defensa institucional del Departamento de la Policía Federal) o a la Policía Federal de Carreteras para que ésta designe un equipo de policías. Dependiendo del tamaño del emprendimiento y de la actividad económica a ser fiscalizada, el (la) coordinador(a) puede invitar a más inspectores e inspectoras, además del (de la) subcoordinador(a).

Cuadro 5: La Coordinación Nacional de Combate al Trabajo Esclavo (CONAETE)

La CONAETE, creada en 2002, es una de las siete coordinaciones del Ministerio Público del Trabajo. En principio, no toda operación del GEFM contaba con la participación de procuradores del trabajo. La creación de una comisión interna sobre el tema en el MPT en 2001 y de la CONAETE el año siguiente posibilitó la participación sistemática de procuradores del trabajo en el Grupo Móvil.

Cada una de las 27 unidades federativas posee procuradores miembros de la CONAETE. Son estos los procuradores que reciben y encaminan las denuncias de trabajo análogo al de esclavo, son seleccionados para participar en el GEFM y en los debates sobre el tema en los niveles regional y nacional.

Luego de haber sido seleccionado el equipo, la SIT dispone los pasajes y los viáticos de todos los integrantes del grupo y de los (las) policías que apoyarán la operación. Para que se mantenga el sigilo, con excepción del (de la) coordinador(a), del (de la) subcoordinador(a) y de uno(a) de los (las) policías, los demás integrantes del equipo no tienen acceso a las denuncias hasta el inicio de la operación.

5.1.2. El inicio de las operaciones

Las operaciones son orientadas por las denuncias encaminadas al(a) coordinador(a) por la DETRAE/SIT. Sin embargo, él (ella) tiene cierta discrecionalidad para realizar inspecciones en otras localidades en la región en donde se realiza la operación, de acuerdo con la complejidad de la situación que encuentra y de eventuales nuevas denuncias que reciba en el transcurso de la operación.

En una ciudad polo ubicada cerca del lugar donde se harán las averiguaciones, el equipo responsable por la operación realiza reuniones para definir las denuncias y las estrategias de acción. En esta ocasión, si es posible el (la) denunciante puede ser presentado(a) al grupo a fin de que describa la situación. La estrategia de acción depende de la dificultad de acceso a los sitios donde se harán las fiscalizaciones. En los casos más extremos, si se necesita, el grupo utiliza barcos, caballos o incluso helicópteros. Existen relatos de casos en los que el equipo tardó más de dos días para llegar al objetivo.

Por motivos de seguridad, el desplazamiento del grupo generalmente se efectúa en camionetas, se hace en forma de convoy, con tres policías en el primero y tres en el último vehículo. Cuando es necesario, antes de la entrada del resto del grupo en la hacienda, algunos policías de paisano se dirigen al lugar para confirmar la ubicación y las condiciones de seguridad.

Al llegar al lugar, los (las) inspectores(as) hacen un análisis preliminar de la situación para comprobar si hay una condición análoga a la de esclavo. En esos casos se hace imperioso el rescate de los trabajadores siguiendo los siguientes procedimientos, a saber:

- Recopilación de pruebas: fotos, filmaciones, verificar si hay algún bloc de notas donde haya información escrita sobre los trabajadores (como deudas ilegales);
- Entrevistas preliminares con los trabajadores;
- Intento de identificación del(de los) "gatos" (intermediario(s)) y capataces;
- Incautación de armas y prisión en flagrante de infractores a la ley (cuando sea el caso);
- Identificación (nominal) de todos los trabajadores y de los eventuales "gatos" y capataces;
- Identificación del (de la) empleador(a): propietario(a) del establecimiento, mina, etc. Generalmente él(ella) no se encuentra en el lugar y algunas veces el bajo nivel de formalización de ciertas propiedades y actividades económicas dificultan la identificación;
- Contacto con el(la) propietario(a).

Es bastante común que los (las) empleadores(as), auxiliados(as) por sus abogados(as), nieguen la existencia de trabajo análogo al de esclavo e intenten eximirse de la responsabilidad, atribuyéndosela al gerente de la hacienda o a los "gatos" (intermediarios) o a personas contratadas para una actividad específica. Sin embargo, de acuerdo con la legislación brasileña el empresario es legalmente responsable por todas las relaciones laborales de su negocio y el propietario rural es responsable por todo lo que ocurra en los dominios de su hacienda (OIT, 2007: 32). Además, la composición del GEFM, con la presencia de policías y de un(a) procurador(a) del trabajo, más allá de un número significativo de inspectores especializados, ayuda a convencerles de la seriedad de la situación.

Durante los días que siguen se profundiza la recolección de informaciones mediante la toma de declaraciones más pormenorizadas de las víctimas, en caso de no se haya podido durante el primer día, y el inicio del proceso de negociación con el(los) empleador(es).

Cuando la situación encontrada no caracteriza condición análoga a la de esclavo, los (las) inspectores(as) prosiguen la fiscalización normal, procesando las irregularidades encontradas y exigiendo el registro de los trabajadores no registrados.

5.1.3. El rescate de los trabajadores

Los trabajadores encontrados en condición análoga a la de esclavo deben ser rescatados inmediatamente. Ellos reciben instrucciones sobre el motivo del rescate y lo que deben hacer y esperar a partir de esa actuación. En caso de que se encuentren en situación de riesgo (debido por ejemplo a sufrir amenazas o a condiciones de alojamiento), esos trabajadores son retirados del lugar de inmediato. Además de garantizar la seguridad de los trabajadores, la cuestión más urgente a ser resuelta es el pago de lo que les corresponde por derecho. El (la) coordinador(a) de la operación le presenta una planilla al(a) empleador(a) con la lista de todos los trabajadores; el tiempo de servicio y los cálculos de las indemnizaciones rescisorias que deben ser abonados (incluyendo todos los derechos laborales añadidos de daños morales individuales, determinados por el (la) fiscal del trabajo). En el mismo lugar, los trabajadores rescatados son registrados (firma de la libreta de trabajo) y luego dimitidos para que cobren todos los derechos laborales. Para los trabajadores que no poseen libreta de trabajo, se efectúa la emisión de ésta en el mismo momento. Es común encontrar trabajadores que no posean ningún documento de identidad. Para ellos, la inspección del trabajo puede emitir una libreta de trabajo provisional (válida por 3 meses)¹³. Además de recibir las indemnizaciones rescisorias, el trabajador tiene derecho a recibir tres meses de Seguro de Desempleo.¹⁴

Una gran cautela es utilizada para asegurar la seguridad de los trabajadores tras el pago de las indemnizaciones rescisorias debido a la visibilidad que la operación de fiscalización genera en la localidad y el consecuente riesgo de asalto. Si así lo desean, ellos son llevados de vuelta hasta los lugares donde fueron reclutados y los costos del desplazamiento recaen sobre el (la) empleador(a).

Si el (la) empleador(a) se rehúsa a pagarles a los trabajadores, el (la) procurador(a) del trabajo puede proponer una acción cautelar con pedido de bloqueo de sus cuentas bancarias y las de sus empresas. En última instancia, se lleva al judicial, donde —y a pesar de la prolongación significativa del proceso—, es raro que el trabajador no reciba sus derechos. Si esto ocurre, hasta la decisión judicial, los trabajadores reciben solamente el seguro de desempleo. Para los casos en que el (la) empleador(a) se rehúse a cooperar, el MTE dispone de fondos de la *Asistencia de Emergencia a los*

¹³ Con base en el art. 3 de la Ordenanza SPPE/MTE no. 1 de 28 de enero de 1997 cc con el art. 17 de la Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT).

¹⁴ La ley 7.998/1990 (modificada por la ley 10.608/2002) garantiza 3 meses de seguro de desempleo para el trabajador rescatado (existen discusiones en la Cámara de Diputados y en el Senado para aumentar este periodo de 6, 9 o 12 meses).

Trabajadores Víctimas de Trabajo Esclavo, inscrita en el Plan Plurianual (PPA) para costear el transporte de los trabajadores y pagar su alimentación y hospedaje hasta el regreso a su municipio de residencia.

Resuelto el problema de los trabajadores, el (la) procurador(a) del trabajo propone firmar un TAC con el (la) empleador(a), en el cual éste (ésta) asume la responsabilidad de indemnizar a los trabajadores (Daños Morales Individuales) y a pagar Daños Morales Colectivos¹⁵, además de reparar todas las irregularidades antes de reiniciar la actividad productiva (Ej. adaptación de los alojamientos, adquisición de Equipamientos de Protección Individual – EPIs; etc.). El TAC puede también ser utilizado en caso de que el (la) empleador(a) no tenga condiciones de abonar las indemnizaciones rescisorias en su totalidad, pero se compromete a hacerlo en un plazo determinado. Finalmente, los inspectores redactan actas correspondientes a todas las infracciones encontradas y pasan instrucciones al(a) empleador(a) sobre cómo proceder para regularizar su emprendimiento.

5.2. PROCESAMIENTO Y COMPARTIMIENTO DE INFORMACIÓN

Al finalizar la operación de fiscalización, es de responsabilidad del(de la) coordinador(a) la elaboración del **Informe de Acción Inspectora (RAF)**, siguiendo las instrucciones detalladas que se hallan en el Manual de Procedimientos para las Acciones Inspectoras de Combate al Trabajo Análogo al de Esclavo. A continuación se mandan copias de RAF a los siguientes órganos gubernamentales: Abogacía General de la Unión (para hacer la defensa de las actas de infracción, que frecuentemente son cuestionadas judicialmente); MPT; MPF; Policía Federal y, eventualmente, el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA).

Los principales datos del RAF se registran en el Sistema de Acompañamiento del Trabajo Esclavo (SISACTE). En 2006, el MTE implementó en alianza con la OIT el SISACTE, cuyo objetivo principal es registrar la actuación contra trabajo análogo al de esclavo de una manera estandarizada y que pueda ser compartida. Este sistema permite registrar las denuncias recibidas por la SIT, los datos de las operaciones de fiscalización y las principales informaciones de los RAFs¹⁶.

¹⁵ Por considerarse una grave violación a la dignidad humana, el crimen de reducción de alguien a una condición análoga a la de esclavo le infringe daños a toda la sociedad. Por esta razón, el (la) procurador(a) intenta incluir en el TAC una indemnización por Daños Morales Colectivos (DMC).

¹⁶ Los datos de los informes anteriores a su implementación están siendo gradualmente digitalizados para complementar el banco de datos.

5.3. LA PUNICIÓN DE LOS CULPABLES

5.3.1. El Ministerio de Trabajo y Empleo: De las actas de infracción a la 'Lista Sucia'

Las actas de infracción labradas generan procesos administrativos por medio de los cuales el (la) infractor(a), si es culpable, paga una multa. Los recursos recaudados por las multas son destinados al Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), un fondo vinculado al MTE destinado al pago del Programa de Seguro de Desempleo, de Abono Salarial y a la financiación de Programas de Desarrollo Económico.

Tras la conclusión de los procesos administrativos, se efectúa un nuevo análisis de la SIT para averiguar si realmente se ha tratado de un trabajo análogo al de esclavo. En caso afirmativo, los datos del culpable se registran en el Registro de Empleadores Infractores, más conocido como 'Lista Sucia'. El Registro es una lista pública de personas físicas y jurídicas sorprendidas manteniendo trabajadores en condiciones análogas a las de esclavos. La misma está disponible en las páginas Web del MTE y de la ONG *Repórter Brasil* y se actualiza cada seis meses¹⁷. Desde que fue establecida en 2004 por la Ordenanza no. 540 del MTE, la 'Lista Sucia' se convirtió en un importante medio de represión al trabajo esclavo, sobre todo debido a las consecuencias económicas que genera para el infractor. Las empresas y los individuos cuyos nombres constan en la Lista quedan imposibilitados de recibir financiación pública, punición severa para emprendimientos que dependen de tales financiaciones. La resolución no. 3.876, de junio del 2010, del Consejo Monetario Nacional, contribuyó de manera importante para esta punición ya que la resolución veda la concesión de crédito rural para personas físicas o jurídicas en la Lista Sucia.

La inclusión de nombres en la lista observa el derecho al contradictorio y a la amplia defensa. Cualquier nombre solamente se incluye tras la decisión, en todas las instancias, de las actas de infracción que tipifican el trabajo análogo al de esclavo, no estando más sometido a recurso.

Los empleadores que hayan sido incluidos en el Registro son monitoreados por un periodo de dos años tras los cuales sus nombres son retirados si: no hubiera reincidencia del crimen, hayan sido pagadas todas las multas resultantes de la fiscalización y hayan finiquitado los débitos laborales y de la previdencia.

¹⁷ Respectivamente http://www.mte.gov.br/trab_escravo/lista_suja.pdf y <http://www.reporthbrasil.org.br/listasuja/index.php>

5.3.2. Las medidas tomadas por el Ministerio Público del Trabajo

En caso de que el empleador se rehúse a firmar un TAC o éste no sea considerado satisfactorio (porque, por ejemplo, no incluye daños morales colectivos (DMC)), la procuraduría del trabajo puede instaurar una Acción Civil Pública en donde exige el abono de DMC (y eventualmente también de daños morales individuales (DMI), si éste no hubiera sido abonado junto con las indemnizaciones rescisorias). Es interesante mencionar también que la procuraduría del trabajo tiene la discrecionalidad de revertir el DMC en mejoras para la sociedad, como la donación de equipamientos a fin de que sean utilizados en la fiscalización, el pago de proyectos de reintegración de los trabajadores rescatados, etc.

5.3.3. Los desdoblamientos en el ámbito penal

Mediante los informes del (de la) coordinador(a) del GEFM y del (de la) procurador(a) que acompañó la fiscalización, el MPF determina si es admisible una acción penal contra el acusado. En este caso, puede accionar a la Policía Federal para abrir un interrogatorio criminal, o si se juzga necesario efectuar más averiguaciones o recopilar más pruebas, o instaurar directamente una acción.

5.4. LA REINSERCIÓN DEL TRABAJADOR

La miseria es la principal causa de la vulnerabilidad de los trabajadores a esa forma criminal de explotación. Por esta razón, además del rescate de los trabajadores y de la punición a los infractores, una de las principales preocupaciones es la reinserción de la víctima en el mercado laboral.

Como mencionado anteriormente, el trabajador rescatado tiene derecho a recibir tres cuotas de Seguro de Desempleo con recursos provenientes del FAT, cada una de ellas correspondiente a un sueldo básico mínimo. Al inscribir al trabajador rescatado en el Seguro de Desempleo, el (la) inspector(a) aplica un cuestionario socioeconómico que servirá de base para otras acciones de reinserción, como por ejemplo la inserción prioritaria de los trabajadores rescatados en el programa “Bolsa Familia” basada en un acuerdo de cooperación entre el MTE y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)¹⁸.

¹⁸ Existe también el Proyecto Marco Cero de Intermediación de Mano de Obra Rural firmado en el 2008 pero que todavía no se ha puesto en marcha.

5.5. LAS ACCIONES PREVENTIVAS

Además de las acciones de represión y de la reinserción del trabajador, el combate al trabajo esclavo hecho por el Gobierno Federal incluye también programas para reducir la vulnerabilidad del trabajador a la explotación y campañas de sensibilización.

Los datos del Seguro de Desempleo, juntamente con el cuestionario socioeconómico hecho en el momento del rescate, son enviados a la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo (SPPE /MTE) para que se determinen los focos del problema: donde hay mayor ocurrencia de reducción del trabajador a la condición análoga a la de esclavo y donde ocurre el mayor índice de reclutamiento. Basado en estos datos, la SPPE planifica políticas públicas de empoderamiento, generación de ingresos y creación de empleos.

Utilizando los mismos datos, el MTE promueve en conjunto con socios del gobierno y de la sociedad civil unas campañas de concienciación para informar a los trabajadores de los riesgos que corren y de cómo deben actuar para denunciar el trabajo análogo al de esclavo, así como para concienciar a los empleadores de la gravedad del crimen. Entre éstas, vale la pena citar:

- Campaña 'Esclavo ni pensarlo' de la ONG Repórter Brasil: equipos con la participación de inspectores y procuradores del trabajo se desplazan hasta los focos del problema para la formación de multiplicadores. Los equipos reúnen a los líderes locales, maestros, etc., para capacitarlos.
- Campaña nacional lanzada en octubre de 2003 en el Congreso Nacional y coordinada por la OIT con el apoyo del Gobierno Federal y de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE). La campaña contó con la participación voluntaria de agencias de publicidad y medios de comunicación en su producción y transmisión, sumando aproximadamente R\$ 23 millones donados bajo la forma de transmisión gratuita (OIT, 2005).

5.6. COORDINACIÓN CON OTROS ACTORES

La actuación del grupo móvil depende de la cooperación con diversas instituciones gubernamentales, así como se describe anteriormente. Además, la cooperación es esencial para las acciones de prevención y para el encaminamiento de las denuncias y los desdoblamientos de la "Lista Sucia".

A fin de coordinar e implementar las medidas necesarias para reprimir el trabajo análogo al de esclavo, se crea en 1995, juntamente con el GEFM,

el Grupo Ejecutivo de Represión al Trabajo Forzoso (GERTRAF)¹⁹. En 2003, con la creación de la **Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE)** – órgano colegiado vinculado a la Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH) de la Presidencia de la República formado por representantes de los poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial, además de varios segmentos de la sociedad civil – el GERTRAF fue extinguido. La creación de la CONATRAE fue parte de las 76 medidas del 1^{er} Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. Su misión es la de coordinar la implementación de las acciones previstas en el Plan Nacional, acompañar la tramitación de proyectos de ley en el Congreso Nacional y evaluar la proposición de estudios e investigaciones sobre el trabajo esclavo en el país, entre otras atribuciones. Dando continuidad al primer Plan Nacional, fue lanzado en 2008 el Segundo Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo, elaborado por la CONATRAE.

Además, la coordinación con otros actores es esencial a los efectos de la “Lista Sucia”, que se desdoblan en acciones realizadas por el sector público, grupos de la sociedad civil y por el sector privado:

- En 2004, la ONG *Repórter Brasil* conjuntamente con la OIT, realizó la **Investigación sobre la Cadena Productiva del Trabajo Esclavo**, un estudio para identificar las cadenas productivas en las cuales están incluidas las haciendas que hacen parte de la “Lista Sucia”, con el objetivo de informar y alertar a la sociedad brasileña de la existencia de mano de obra en condición análoga a la de esclavo en la cadena de producción de muchas mercancías que se comercializan y exportan en Brasil.
- Basándose en los resultados de la investigación realizada por *Repórter Brasil*, las empresas fueron convidadas para dialogar bajo la coordinación del Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social, la OIT y *Repórter Brasil*, lo cual dio origen al **Pacto Nacional por la Erradicación del Trabajo Esclavo**, lanzado en 2005. La iniciativa en 2010 ya contaba con cerca de 130 empresas, asociaciones comerciales y entidades de la sociedad civil, que juntas poseen una facturación equivalente a más del 20% del PIB brasileño.

¹⁹ Decreto Presidencial no. 1538, del 27 de junio de 1995.



(1)



(2)



6. Resultados

Entre 1995 y septiembre de 2010, así como puede ser observado en cuadrota tabla a continuación, 1009 operaciones de fiscalización para la erradicación del trabajo análogo al de esclavo habían sido realizadas, resultando en el rescate de 38.031 trabajadores y en el pago de 58.876.132,43 reales en derechos laborales.

Tabla 1:

Operaciones de Fiscalización para la Erradicación del Trabajo Esclavo entre 1995 y septiembre de 2010

Nº de operaciones	Nº de establecimientos inspeccionados	Nº de trabajadores rescatados	Derechos laborales pagados*	Nº de actas de infracción labradas
1.009	2.703	38.031	58.876.132,43	29.711

Fuente: SIT/MTE, datos actualizados el 17/09/2010.

Sin embargo, el impacto de la actuación del MTE contra el trabajo análogo al de esclavo no se resume a estos números. El impacto simbólico y educativo de las acciones también constituye un resultado importante. El GEFM llevó la presencia del Estado a regiones aisladas. Esto contribuyó al aumento de la confianza en el poder público y el consecuente cambio de actitud de trabajadores y empleadores en todo el país.

Además, la visibilidad dada al tema por las acciones de fiscalización y por las campañas de concienciación contribuyó para subrayar la importancia del tema en la agenda pública.

El trabajo realizado en Brasil ha sido reconocido internacionalmente. Los Informes Globales de la OIT sobre el trabajo forzoso lanzados en 2005²⁰ y 2009²¹ destacan la experiencia brasileña de combate al trabajo esclavo. Por otro lado, en 2010, la Relatora Especial sobre Formas

* Datos de 2000 a septiembre de 2010 referentes a las asignaciones salariales debidas a los trabajadores, incluyendo el saldo en concepto de salarios, vacaciones, sueldo anual complementario (gratificación navideña), entre otros. No incluye las indemnizaciones por daños morales colectivos e individuales propuestas por el MPT.

²⁰ OIT (2005). *Una Alianza Global contra el Trabajo Forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2005*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión.

²¹ OIT (2009). *El costo de la Coacción. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión.

Contemporáneas de Esclavitud del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas citó las políticas brasileñas como ejemplares.²²

7. Innovación

La concepción del GEFM representa una innovación en términos de cooperación interinstitucional.

Al centralizar su coordinación en Brasilia y reunir agentes de fiscalización de diferentes regiones del país, el GEFM consiguió a la vez minimizar los riesgos de sus integrantes, garantizar el sigilo de las acciones e impedir la injerencia del poder local.

Además, el equipo móvil llevó la presencia del Estado hacia donde generalmente se hacía poco presente. Aun en las regiones más aisladas del país se labran actas de infracción, se firman TACs, se registra a los empleados y se les paga los derechos laborales, inclusive indemnizaciones por daños morales. También es factible la emisión de libretas de trabajo en el propio lugar y la inclusión de los trabajadores, muchos de los cuales nunca tuvieron ningún tipo de documento, en el programa de Seguro de Desempleo. Por lo tanto, el grupo le lleva el Estado, y consecuentemente la ciudadanía, a un grupo de personas históricamente marginadas.

8. Lecciones aprendidas

En términos de las operaciones de fiscalización del GEFM, es interesante citar algunas lecciones aprendidas:

- Un punto importante a ser observado durante las operaciones es el abordaje al trabajador, que debe ser hecho de manera tal que él comprenda bien la situación en que se encuentra y sus derechos. La amplia mayoría de los trabajadores rescatados son analfabetos o analfabetos funcionales. Por lo tanto, durante la operación, es esencial que comprendan por lo menos tres cosas: el motivo del rescate; sus derechos; cómo deben proceder para recibir las indemnizaciones referentes a sus derechos laborales. Eso no es una tarea fácil y exige gran habilidad de los miembros del equipo móvil.

²² Shahinia, G. (2010). Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences – Mission to Brazil. New York: Human Rights Council, United Nations.

- Se verifica que el SISACTE es una herramienta que podría ser utilizado como un instrumento de integración informacional de las instituciones estatales y no gubernamentales involucradas en la erradicación del trabajo análogo al de esclavo.

En términos más generales, un obstáculo a los esfuerzos para la erradicación del trabajo análogo al de esclavo en Brasil es la impunidad criminal de los culpables. A pesar de ser exitosos en lo que se refiere a la imposición de sanciones administrativas y que el Ministerio Público del Trabajo vienen presentando acciones civiles públicas que han sido deferidas por la Justicia del Trabajo, la fiscalización del trabajo, sobre todo en sus primeros años, raramente resultaba en condenaciones penales, perpetuando el ciclo de impunidad e indiferencia. Eso está empezando a cambiar, con un aumento en el número de procesos y condenaciones en primera instancia en el ámbito penal. Sin embargo, este cambio ha sido lento. Por ello, el MTE y sus socios buscaron maneras de inhibir la explotación de trabajo análogo al de esclavo, imponiendo sanciones sobre los culpables en el ámbito económico. En este sentido, las altas indemnizaciones impuestas por el MPT en forma de Daños Morales Individuales y Daños Morales Colectivos y la imposibilidad de obtención de crédito por las empresas inscritas en la 'Lista Sucia' han tenido éxito.

Además de punirse a los culpables, la experiencia brasileña demostró la importancia de los proyectos de reinserción del trabajador rescatado, a efectos de evitar la reincidencia, y de los proyectos de generación de empleo, para disminuir la vulnerabilidad del trabajador. La acción represiva de la fiscalización no es suficiente, debiendo ser complementada por un abordaje integrado de actores. Este punto refuerza la necesidad del diálogo cuatripartito entre gobierno, sindicatos de trabajadores, asociaciones patronales y sociedad civil.

9. Sostenibilidad

La sostenibilidad de esta práctica depende de su constante desarrollo. Los infractores se han adaptado y encontrado formas de dificultar la fiscalización, por ejemplo, reduciendo la permanencia de cada trabajador en las haciendas, fragmentando el trabajo para no mantener un número grande de trabajadores en el mismo lugar, construyendo alojamientos 'vitrina' para mostrar a la fiscalización y manteniendo a los trabajadores en locales escondidos. Por ello, la actuación del GEFM debe adaptarse a esa realidad y su acción puntual debe complementarse con el perfec-

cionamiento de la inspección de rutina (en especial la rural) y por una gradual reducción de la vulnerabilidad del trabajador.

En ese sentido, la SIT esta invirtiendo en el fortalecimiento de la inspección rural realizada por las SRTEs. Dos Superintendencias, la de Mato Grosso y la de Pará, poseen proyectos locales de erradicación del trabajo esclavo. Varios otros estados, a pesar de no tener un proyecto específico en el tema, mantienen grupos de fiscalización rural que realizan acciones de rutina en el campo. Debido a esta política de incentivo del MTE, este tipo de fiscalización en el ámbito de las SRTEs se desarrolló al punto de que hoy las acciones llevadas a cabo por los grupos rurales de las SRTEs representan más del 50% de las acciones de fiscalización contra el trabajo análogo al de esclavo²³.

Para que se sostenga mejor la acción de rescate de la fiscalización, es importante también fortalecer los programas que objetivan la reinserción del trabajador rescatado y la generación de empleo en las regiones que más exportan trabajadores (ver cuadro 1). Asimismo, resulta clave la articulación con otros actores a través de la CONATRAE y la implementación efectiva del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo.

10. Replicabilidad

La experiencia de la inspección del trabajo en Brasil en el combate al trabajo análogo al de esclavo puede ser interesante para países de mediana renta que también poseen un número limitado de inspectores y recursos limitados, además de:

- poseer vastas áreas de su territorio con poca presencia del Estado debido al difícil acceso y a la limitación de recursos;
- afrontar dificultades causadas por injerencia del poder local, en especial en las regiones más aisladas;
- tener en su territorio formas extremas de explotación laboral, cuya represión incluye un alto riesgo a los agentes de la fiscalización;
- afrontar dificultades para punir criminalmente a los culpables.

La estandarización de procedimientos y del procesamiento de información, a su vez, puede contribuir significativamente para la acumulación de capacidades, el aumento de la eficacia de las acciones y la articula-

²³ La fiscalización rural realizada por las SRTEs se rige en la actualidad por la Instrucción Normativa de la SIT/MTE no. 76 de fecha 15/05/2009.

ción entre las diferentes instituciones. Las informaciones producidas en las operaciones de fiscalización, cuando son procesadas de manera eficiente, pueden ser utilizadas para actuaciones de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo del sector privado y de sindicatos de trabajadores.

La experiencia del Grupo Especial de Fiscalización Móvil está siendo replicada de diferentes maneras dentro y fuera de Brasil. El éxito del modelo de un grupo de fiscalización móvil con participación interinstitucional también fue replicado en otra área de la fiscalización del trabajo en Brasil, más específicamente en el sector marítimo primeramente en los puertos y posteriormente en la marina mercante, contribuyendo para la armonización de procedimientos en los distintos puertos brasileños.

Se observa, con interés, en diferentes países fuera de Brasil la experiencia del GEFM. Perú y Brasil, por ejemplo, firmaron un proyecto de cooperación con el objetivo de replicar los equipos de fiscalización móvil para el combate al trabajo forzoso, contribuyendo para que la sociedad y el gobierno peruano tengan las herramientas necesarias para diagnosticar y combatir el trabajo forzoso en su país.



11. Fuentes e informaciones adicionales

PUBLICACIONES

- Cardoso, A., & Lage, T. (2005). A Inspeção do Trabalho no Brasil. *DA-DOS. Revista de Ciências Sociais*, 48(3), 451-490.
- Figueira (2004). **Pisando Fora da Própria Sombra. A Escravidão por Dívida no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- GOMES, A. M. C. (2008). **Trabalho análogo a de escravo: construindo um problema**. *História Oral* (Rio de Janeiro), v. 11, p. 11-42.
- MTE (2005). **Manual de Procedimentos para as Ações Fiscais de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho.
- MTE (2010a). **Trabalho Escravo**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego.
- MTE (2010b). **Trabalho Escravo: Perguntas e Respostas**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponible en internet: <http://www.mte.gov.br/sistemas/SGC/Arquivos/Documento/livreto2-trabalhoesc40318,6907060185.pdf>
- OIT (2005). **Una Alianza Global contra el Trabajo Forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2005**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión.
- OIT (2008). **Forced Labour and Human Trafficking. Handbook for Labour Inspectors**. Ginebra: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT (2009). **El costo de la Coacción. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo** Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión.
- OIT (2010). **Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho. Disponible en internet: <http://www.oit.org.br/info/downloadfile.php?fileId=447> Também disponível em inglês: *Fighting Forced Labour: the Example of Brazil* http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/lang--en/docName--WCMS_111297/index.htm

- Pires, R. R. C. (2009a). **Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas*, 14(54), 147-187.
- Pires, R. R. C. (2009b). **Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o Cumprimento da Lei Trabalhista.** *DADOS. Revista de Ciências Sociais*, 52(3), 735-769.
- Presidência da República do Brasil (2003). **Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.** Brasília: Presidência da República do Brasil.
- Presidência da República do Brasil (2008). **Segundo Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.** Brasília: Presidência da República do Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos.
- Sakamoto, L. (2007). **Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI.** Brasília: Organização Internacional do Trabalho
- Secretaria de Inspeção do Trabalho / MTE. **Quadro Comparativo da Fiscalização do Trabalho 1990 a 2008.** Disponível na internet: http://www.mte.gov.br/fisca_trab/est_quadro_comparativo_1990_2008.pdf
- Shahinia, G. (2010). **Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences – Mission to Brazil.** New York: Human Rights Council, United Nations. Disponible en internet: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.20..Add.4_en.pdf

PÁGINAS DE INTERNET

- **Registro de Empleadores Infractores / 'Lista Sucia'**
http://www.mte.gov.br/trab_escravo/lista_suja.pdf
- **Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo – CONATRAE**
http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/combate_trabalho_escravo
- **Comisión Pastoral de la Tierra**
<http://www.cptnacional.org.br>
- **Escuela de Administración de Haciendas (ESAF)**
<http://www.esaf.fazenda.gov.br>

- **Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social**
<http://www.ethos.org.br>
- **Ministerio de Salud: Salud del Trabajador**
<http://portal.saude.gov.br>
- **Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre/ Bolsa Família**
<http://www.mds.gov.br>
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>
- **Ministerio Público del Trabajo: CONAETE**
<http://www.pgt.mpt.gov.br/atuacao/trabalho-escravo>
- **Ministerio del Trabajo y Empleo**
http://www.mte.gov.br/trab_escravo
- **Organización Internacional del Trabajo**
http://www.oit.org.br/prgativ/in_focus/trab_esc.php
- **Organización no gubernamental Repórter Brasil**
<http://www.reporterbrasil.org.br>

ENTREVISTAS

- **Débora Tito Farias:** procuradora del trabajo; coordinadora de CONAETE/MPT;
- **Camilla Bemergui:** inspectora del trabajo; miembro del GEFM;
- **Fernando Antônio de Araújo Lima Jr.:** coordinador de la División de Fiscalización para la Erradicación del Trabajo Esclavo (DETRAE/SIT);
- **Flávio Perdigão:** inspector del trabajo; miembro del GEFM
- **Geraldo Emediato de Souza:** procurador del trabajo/MPT;
- **Klinger Moreira:** inspector del trabajo; coordinador del GEFM;
- **Luiz Carlos Santos Cruz:** inspector del trabajo; miembro del GEFM;
- **Luiz Machado:** coordinador del Proyecto de cooperación técnica "Combate al Trabajo Forzoso en Brasil" de la OIT;
- **Marcelo Gonçalves Campos:** asesor de la Secretaria de Inspección del Trabajo; responsable por el Registro de Empleadores Infractores ('Lista Sucia'); ex-coordinador del GEFM;
- **Márcio Guerra:** inspector del trabajo; miembro del GEFM;

12. Referencias

Ministério do Trabalho e Emprego / Secretaria de Inspeção do Trabalho / Departamento de Inspeção do Trabalho – DEFIT / Divisão de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo - DETRAE

Esplanada dos Ministérios Bl. F

Anexo - Ala B - 1º Andar

Brasília – DF / Brasil - 70059-900

site: http://www.mte.gov.br/trab_escravo/default.asp

Telefone: + 55 (61) 3317- 6435

OIT Brasil / Projeto OIT de Cooperação Técnica “Combate ao Trabalho Forçado no Brasil”

Setor de Embaixadas Norte, Lote 35

Brasília - DF / Brasil - 70800-400

site: www.oitbrasil.org.br

e-mail: brasilia@oitbrasil.org.br

Tel.: +55.61.2106-4600

Fax: +55.61.3322-4352



Organización
Internacional
del Trabajo

Secretaría de
Inspección del Trabajo

Ministerio del
Trabajo y Empleo

