

EL COSTO DE LA COACCIÓN

Resumen del Informe Mundial sobre Trabajo Forzoso 2009

Hace cuatro años, el informe *Una alianza global contra el trabajo forzado* contenía evidencias convincentes de que el trabajo forzado es un problema verdaderamente mundial en los modernos mercados laborales, al afectar a casi todos los países y todos los tipos de economías. Al ofrecer hechos y cifras, el informe demostró de qué manera el moderno trabajo forzado está distribuido, por región, género y diversas formas de actividad económica. Además reveló por primera vez los enormes ganancias por 32.000 millones de dólares al año que generan los criminales que explotan a las víctimas de la trata, sobre todo con fines de explotación sexual, y también otras formas de explotación económica.

Al presentar este informe la OIT lanzó un desafío a la comunidad mundial: construir una alianza consolidada y global, involucrando a diversos interlocutores, con el objetivo de erradicar el trabajo forzado lo más pronto posible.

El costo de la coacción, ofrece nuevas perspectivas sobre el trabajo forzado, incluyendo el trabajo forzado consecuencia de la trata de personas, en la economía mundial en rápida transformación. Señala además los logros alcanzados desde que la OIT hizo un llamado para intensificar las acciones en contra de las serias violaciones a los derechos humanos. En este punto, el informe puede señalar algunas tendencias positivas. Pero también evidencia las áreas en las cuales los desafíos se hacen más difíciles, en tiempos de crisis financiera y del crecimiento económico, cuando las secuelas de esta crisis pueden tener un impacto especialmente negativo sobre los grupos más vulnerables, incluyendo mujeres, niños, trabajadores migrantes, pueblos indígenas y otros que tienen una menor cobertura de los sistemas de protección social.

Un mensaje fundamental es que, para evitar la expansión del trabajo forzado y el tráfico de personas, los gobiernos deben dedicar la misma atención que prestan a la crisis de los mercados financieros a la crisis de los mercados laborales. Deben llenar el vacío, algunas veces consecuencia de la desreglamentación, que ha permitido a algunos empleadores e intermediarios del mercado laboral de obtener ganancias considerables e indebidas a expensas de los pobres del mundo. Mientras que un número cada vez más grande de países legisla contra el tráfico de personas con fines de explotación laboral o sexual, se hace indispensable ayudar a jueces y encargados de hacer cumplir la ley a identificar lo que constituye una acción criminal de trabajo forzado en la economía privada, y de sancionarla consecuentemente. Pero la ley y las respuestas políticas deben ir más allá. Cuando la línea que divide lo que es y no es trabajo forzado es difícil de trazar, quizás debido a que el marco legal existente es inadecuado, los gobiernos deberían recurrir al diálogo social para abordar estas preocupaciones. Los inspectores laborales y otras autoridades de vigilancia de la ley también deben trabajar juntos para complementar sus actividades. Es necesario que los ministerios responsables del trabajo y asuntos sociales estén involucrados tanto cuanto los responsables de la aplicación de la justicia criminal, en la acción conjunta contra el trabajo forzado y la trata de personas.

El desafío conceptual y legal

Desde nuestro último informe mundial sobre trabajo forzado, ha aumentado de manera significativa la atención hacia el trabajo forzado, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual. El primer Convenio de la OIT sobre trabajo forzado No. 29 de 1930, define el término trabajo forzado como “todo servicio forzado u obligatorio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual

dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. El Convenio establece además que el trabajo forzoso deberá ser castigado como un delito grave, y que cada Estado que lo ratifique estará obligado a garantizar que las penalidades impuestas por la ley sean apropiadas y aplicadas rigurosamente. Para finales de abril de este año ha sido ratificado por 173 de los 182 países miembros de la OIT, es el Convenio de la OIT con mayor número de ratificaciones y una aceptación casi universal.

En los últimos años, el impulso para la acción proviene sobre todo de la preocupación de abordar la trata de seres humanos con fines de explotación laboral y sexual. Con la entrada en vigor en 2003 del “Protocolo de Palermo” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se exige a los países participantes (128 para mayo 2009) que la trata para explotación laboral o sexual sea objeto de sanciones penales. Un número creciente de países han enmendado sus códigos penales con este fin, reconociendo nuevos delitos, adoptando planes de acción y mecanismos interministeriales y, en un número limitado de casos, a procesar jurídicamente casos individuales de trata con fines de explotación laboral y sexual. Sin embargo, hay diferencias en los enfoques nacionales. Algunos países perciben el elemento de la coacción, como es definido en el Convenio sobre trabajo forzoso de la OIT, como factor esencial del delito del tráfico de personas. Otros, hacen énfasis en las inaceptables condiciones de vida y trabajo como un factor clave de la “explotación laboral”. Otros identifican diferentes grados de gravedad, que van desde la explotación no coercitiva, hasta el trabajo forzoso, y la esclavitud como el delito más grave.

El movimiento mundial contra la trata ha abierto debates relacionados con el trato de los trabajadores migrantes, en particular aquellos contratados en el extranjero mediante una serie de intermediarios del mercado laboral, tanto autorizados como informales. El tamaño de esta fuerza de trabajo ha crecido en los últimos años, y cada vez involucra a más mujeres jóvenes destinadas al servicio doméstico y otras actividades. Es posible que tengan que pagar honorarios de contratación excesivos, que sean engañadas acerca de las condiciones de empleo, y que sean privadas de su libertad o de cambiar trabajo en el país de destino. También es posible que haya connivencia entre los intermediarios en los países de origen y los empleadores en los países de destino para engañar a estos migrantes vulnerables sobre salarios justos y condiciones de empleo. Esto es ampliamente percibido como una forma moderna de servidumbre por deudas. A pesar de las disposiciones clave de los Convenios de la OIT sobre agencias de empleo privadas y la protección de trabajadores migrantes, existe la necesidad de un mayor consenso y directrices más claras sobre temas como el cobro de honorarios, contratos de trabajo, o el derecho de los migrantes a corto plazo de cambiar empleo o de negociar los términos de empleo.

Indicadores de trabajo forzoso y trata

Aún donde el marco legal es apropiado, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tienen obvias dificultades para identificar casos específicos de trata con fines de explotación laboral, o trabajo forzoso. Muchos países han solicitado orientación práctica sobre este tema a la OIT. Junto a la Comisión Europea se realizó una importante iniciativa para elaborar un consenso de expertos sobre la trata de seres humanos. A expertos de los 27 países de la Unión Europea se les pidió que enumeraran elementos de engaño, explotación y vulnerabilidad considerados relevantes para la trata en Europa. Esta práctica desarrolló una serie de indicadores, algunos considerados más fuertes que otros, sobre temas que incluyen: la contratación engañosa o coercitiva, contratación que abusa de la vulnerabilidad, condiciones de trabajo de explotación, formas de coacción y abuso o restricciones al llegar a destinación. Se espera que la utilización de estos indicadores aumente la comprensión del problema; y, sobre todo, permita a los países identificar un número mayor de víctimas de la trata. Una aplicación piloto de estos indicadores en una encuesta sobre la fuerza de trabajo en Moldova, identificó el porcentaje de migrantes de regreso que se considera fueron víctimas de trata con fines de trabajo forzoso.

Perspectivas regionales

En diversas regiones, se han logrado algunos progresos en la base de conocimientos sobre trabajo forzoso.

En África, en general el trabajo forzoso continúa recibiendo una atención limitada, aunque diversos países adoptaron nuevas leyes contra la trata, y en algunos países hay preocupaciones constantes sobre prácticas análogas a la esclavitud. Un estudio de la OIT en Zambia ofrece un modelo del tipo de estudio por país necesario para mejorar esta base de conocimientos.

En Asia, despierta especial preocupación la persistencia de sistemas de trabajo en condiciones de servidumbre, a pesar de que existen leyes para prevenir y penalizar estas prácticas desde hace muchos años; la amplia incidencia de la trata con fines de explotación tanto sexual como laboral; y la persistencia de trabajo forzoso exigida directamente por el Estado y organismos oficiales en un país como Myanmar. En China, la detección de diversas situaciones de trabajo forzoso en la emergente economía privada ha motivado reformas legislativas y de políticas. En India, un programa realizado en cooperación entre la OIT y el gobierno tiene el objetivo de abordar el trabajo en condiciones de servidumbre a través de la reglamentación del sistema de anticipos a los trabajadores, entre otras medidas.

En los países de América Latina se ha registrado una creciente concientización sobre el riesgo de las prácticas de trabajo forzoso, en particular para los trabajadores migrantes en “fábricas clandestinas”, o para los trabajadores vulnerables incluyendo las poblaciones indígenas que migran de sus propias comunidades. La principal forma de trabajo forzoso es la servidumbre por deudas, dentro o fuera de las fronteras nacionales, los trabajadores temporales son atraídos mediante el pago de anticipos por parte de intermediarios sin autorización. Un país como Brasil, con su larga experiencia e historia oficial de compromiso para luchar contra el trabajo forzoso, demuestra lo que puede hacerse a través de métodos innovadores de investigación, vigilancia e inspección, y cooperación creativa con los empleadores privados. Perú también ha dado importantes pasos, en relación a mecanismos de coordinación política e inspección laboral. En Estados Unidos y Canadá, hay una creciente atención sobre las condiciones de trabajo forzoso que pueden experimentar los trabajadores migrantes en el servicio doméstico, en la agricultura y otros sectores.

En Europa, la atención se ha centrado en el trabajo forzoso derivado de los procesos de migración irregular. En Portugal, un estudio innovador ofrece un modelo útil para investigaciones futuras, al abordar por separado la explotación laboral de migrantes en el país y la explotación y trata de emigrantes portugueses en otros países europeos. En la actualidad, en los nuevos países miembros de la Unión Europea se dedica más atención a la trata de hombres con fines de trabajo forzoso, así como de la de mujeres con fines de explotación sexual. Datos recientes de la Federación de Rusia y otros países de la Comunidad de Estados Independientes señalan también un aumento constante del número de personas identificadas víctimas de trata con fines de explotación laboral.

En el Oriente Medio ha habido un crecimiento constante de información sobre temas relacionados con la trata de seres humanos y, en menor grado, con el trabajo forzoso. Diversos países han adoptado nuevas leyes contra la trata, algunas veces respaldadas por mecanismos de coordinación interministeriales. Algunos han enfrentado críticas por las condiciones de trabajo muy duras para los migrantes en determinados sectores, o por sus sistemas de patrocinio por un empleador individual para los trabajadores con contratos temporales. El tema de medidas de seguridad para este tipo de trabajadores es de particular interés para los países que dependen mucho de los trabajadores migrantes.

Aspectos preocupantes

Existe creciente preocupación sobre las deficiencias de los sistemas de contratación y reclutamiento laboral, que pueden contribuir con la existencia y proliferación del trabajo forzoso. El problema comprende: honorarios por servicios de contratación y colocación; canales y mecanismos de contratación; contratos de trabajo; y medios para prevenir las restricciones y la coacción. En parte las deficiencias derivan de lagunas jurídicas en las existentes leyes laborales, que fallan en articular las respectivas responsabilidades de los agentes de contratación y empleadores finales de ofrecer medidas de seguridad contra prácticas abusivas incluyendo el trabajo forzoso. También hay muchos casos donde la reglamentación detallada sobre el cobro de honorarios simplemente no es respetada. En los casos de abusos más graves puede ser necesaria la aplicación de la ley penal y la imposición de penas severas. Sin embargo, es esencial generar consenso sobre prácticas aceptables, a través del diálogo entre gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores, construir un marco reglamentario que concilie el rendimiento comercial con la erradicación de los abusos. Este tipo de diálogo sobre políticas puede preparar el terreno para una mejor orientación sobre temas contenciosos como el cobro de honorarios a los trabajadores.

Están emergiendo nuevas pruebas de que la gente de mar y los pescadores pueden estar particularmente expuestos al riesgo de trabajo forzoso y trata. Es necesario realizar una investigación más sistemática de los mecanismos de reclutamiento y colocación de la gente de mar en todo el mundo, incluidas las restricciones al derecho a abandonar el buque que se aplican en la práctica. Los trabajadores domésticos son otro grupo particularmente expuesto al riesgo de trabajo forzoso debido a su situación de aislamiento dentro de las casas privadas, y también porque en muchos casos no están protegidos por la legislación laboral nacional. Hay algunos casos aislados de buenas prácticas, en los cuales se ha otorgado a los inspectores del trabajo la facultad de entrar en residencias particulares. El Consejo de Administración de la OIT incluyó el trabajo decente para los trabajadores domésticos en el programa de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo 2010. Esta discusión debe considerar las circunstancias en las que los trabajadores domésticos pueden estar expuestos al trabajo forzoso, así como acciones correctivas apropiadas.

Aspectos económicos del trabajo forzoso: Medición del costo de la coacción

Es obvio que los trabajadores pagan un precio consistente debido a la situación de trabajo forzoso en que se encuentran en vez que en una relación libre de empleo. Esto puede ser atribuido a dos causas principales. En primer lugar, las personas en trabajo forzoso reciben salarios más bajos de la tasa de mercado, algunas veces por debajo del mínimo necesario para la subsistencia. Las víctimas pueden ser obligadas a pagar un precio excesivo por alojamiento, comida y otros conceptos. Salarios más bajos, incluyen también horas extraordinarias de trabajo que o no son pagadas o son indebidamente remuneradas. La segunda causa, en particular en las víctimas de trata, está asociada con el proceso de reclutamiento, incluyendo los honorarios a los agentes, costos de viaje exagerados, y otros gastos.

Aunque aún se necesita más información sobre este aspecto, nuestro primer cálculo provisional sobre el costo financiero total de la coacción para los trabajadores afectados – excluyendo las víctimas de la explotación sexual con fines comerciales – es de 21 miles de millones de dólares.

Acción a escala nacional contra el trabajo forzoso: el papel de los gobiernos y la administración del trabajo

Los gobiernos son responsables del marco legal y político contra el trabajo forzoso, de la aplicación de las leyes, y de coordinar mecanismos de acción coordinada contra el trabajo forzoso.

En lo que se refiere a la persecución del trabajo forzoso, es razonable que la acción de los gobiernos sea dirigida por la justicia penal. Sin embargo, los actores del trabajo pueden ser una parte importante de la respuesta legislativa y política, bien sea para perseguir a los transgresores, proteger a las actuales o potenciales víctimas, u otras medidas de prevención que podrían abordar las causas del trabajo forzoso.

La administración laboral y las inspectorías del trabajo deberían estar involucradas en la acción integral contra el trabajo forzoso. En la mayoría de los países, hasta el momento no ha sido un aspecto relevante de su trabajo. La gran parte del trabajo forzoso ocurre en la economía informal, donde los inspectores del trabajo enfrentan grandes desafíos para vigilar y ejecutar la ley laboral. Sin embargo, los inspectores del trabajo pueden emplear una serie de métodos de investigación que no están al alcance de otros agentes de la ley. Pueden investigar quejas sin revelar la fuente, entrar sin autorización en cualquier momento y sin aviso previo, y actuar como “alerta inmediata” de abusos de los cuales pueden garantizar sucesivamente su persecución criminal. Además pueden aplicar sus instrumentos flexibles antes de iniciar la acción judicial, emitiendo notificaciones, o cerrando la producción en ciertos casos.

En algunos casos y jurisdicciones, la inspección laboral es parte integral del derecho penal. En otros casos, la justicia laboral está separada de la criminal, e impone sanciones diversas de las penales. Los inspectores del trabajo tienen el poder de aplicar sanciones contra los empleadores abusivos, y su principal preocupación es asegurar condiciones justas y seguras para todos los trabajadores. Por lo tanto, la aplicación de la ley laboral, puede tanto complementar la ejecución del derecho penal, o servir como canal alternativo para perseguir la justicia en materias que incluyen la indemnización económica de los trabajadores sometidos al trabajo forzoso.

Trabajo forzoso y economía privada: retos para las organizaciones de empleadores y trabajadores

Las organizaciones de empleadores y trabajadores necesitan una interpretación común sobre qué es trabajo forzoso, y de cuáles son sus respectivas responsabilidades para abordarlo, bien sea individualmente o en colaboración con los gobiernos. Cuando existen áreas confusas entre el trabajo forzoso y la explotación no coactiva, es esencial el diálogo social como un medio para trabajar hacia reglamentaciones adecuadas y su consecuente aplicación y mecanismos de prevención.

Empleadores y trabajadores han adoptado el tema del trabajo forzoso, incluso a través de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y sus respectivos organismos. Ambas han respaldado políticas y planes de acción, y prestado atención cada vez mayor a estos temas en sus programas operativos.

El trabajo forzoso puede afectar a los actores comerciales de diversas maneras. Puede haber problemas difusos en pequeñas empresas en la economía informal, en particular en los países en desarrollo. Otras industrias pueden estar en peligro a causa de sus prácticas de reclutamiento, que involucran a intermediarios informales y sin autorización. Las empresas multinacionales que externalizan su producción pueden descubrir que sus subcontratistas utilizan prácticas coactivas. La OIT ha prestado orientación extensa sobre la manera cómo los empleadores pueden prevenir, identificar y remediar el trabajo forzoso. Existen muchas buenas prácticas por parte de las organizaciones de empleadores nacionales y empresas individuales, con códigos de práctica que establecen en detalle los pasos que deben darse en los diferentes niveles de actividad comercial. Aún son necesarios nuevas evaluaciones y procedimientos de auditoria, para crear una posición común sobre los indicadores de trabajo forzoso, así como una mejor comunicación entre proveedores y compradores.

La CSI hizo un llamado oportuno para crear una alianza sindical global contra el trabajo forzoso y la trata. Federaciones sindicales nacionales y mundiales han abordado el problema adoptando algunas medidas: realizar campañas de información, detectar y documentar casos de trabajo forzoso, preparar material de información, organizar a los trabajadores migrantes para defender sus derechos, y fomentar la cooperación entre sindicatos en diferentes países. Pero la intensificación de la participación de los sindicatos aún debe superar muchos desafíos, debido a que los sectores con una alta incidencia o riesgo de trabajo forzoso tienden a ser aquellos con la menor densidad de sindicación. Es necesaria una estrategia dinámica entre migrantes, trabajadores domésticos y del sector informal, así como en industrias como la agricultura, la construcción y la textil para desarrollar políticas y enfoques adecuados.

Las iniciativas que involucran a múltiples partes interesadas (MSIs), al combinar los esfuerzos de empleadores y trabajadores con otros grupos de la sociedad civil, pueden ser un buen modelo para la acción unificada. Este tipo de iniciativas han adoptado diferentes formas. Algunas se dedican al desarrollo de políticas, la investigación y el fortalecimiento de las capacidades, o a la elaboración de códigos de conducta, otras al desarrollo de sistemas de certificación y auditoría social. Iniciativas sectoriales en industrias como las del cacao, algodón, aceite de palma, azúcar y tabaco también han dado relevancia a la acción contra el trabajo forzoso. Estas iniciativas no deben ser consideradas como substitutas de los organismos gubernamentales responsables de la supervisión de las condiciones de trabajo y del cumplimiento de las normas. Pero hay espacio para la colaboración, utilizando las competencias técnicas desarrolladas por las MSIs para fortalecer el trabajo de los organismos públicos, en ámbitos como la inspección laboral y la auditoría social.

Logros y desafío de la cooperación técnica

Hasta la fecha, la OIT ha alcanzado muchos logros gracias a su esfuerzos, bien sea en términos de fortalecimiento de la capacidad nacional como en el liderazgo de una alianza mundial contra el trabajo forzoso. Ha aportado hechos y datos fundamentales sobre el trabajo forzoso moderno, aumentando la presión mundial para el cambio de políticas. El sitio web de la OIT es un medio central para la difusión de estos conocimientos. A través del cuidadoso fomento de la sensibilización, ha construido el consenso necesario para incluir el trabajo forzoso entre las prioridades de la acción nacional. Ha producido una serie de materiales de orientación y formación sobre el trabajo forzoso y la trata, destinados a grupos tan diversos como legisladores, inspectores del trabajo, jueces y fiscales, organizaciones de empleadores y sindicatos. Los proyectos han abarcado desde los “vértices” a nivel político, e iniciativas “de base” dedicadas a la prevención y reintegración a nivel de comunidad, utilizando la microfinanza y otras herramientas de emancipación. Los conocimientos adquiridos y documentados serán útiles para futuros enfoques. De ahora en adelante La OIT deberá concentrarse en un número limitado de proyectos clave respecto a los cuales dispone de competencias y conocimientos técnicos evidentes para obtener resultados, durante períodos de tiempo bastante extensos. Sin embargo, existe la necesidad de estrategias de sustitución, de modo que la responsabilidad de ejecución se transfiera de manera progresiva a los aliados y partes interesadas a nivel nacional. La OIT deberá continuar ofreciendo orientación estratégica en materia de políticas, abarcando los temas complejos de trabajo forzoso y explotación laboral, y emprender un análisis riguroso de las opciones de políticas alternativas disponibles para los gobiernos.

Un plan de acción global

El plan propuesto para el futuro combina aspectos y enfoques globales con la determinación de las prioridades regionales.

Las cuatro prioridades generales son: mejorar la recolección de datos y la investigación, afinar los indicadores que ahora pueden ser utilizados para los urgentes estudios por país; intensificar las campañas de sensibilización a nivel mundial, por ejemplo, estimulando el apoyo

público a los esfuerzos para luchar contra la trata tanto con fines de explotación laboral como sexual a nivel local e internacional y facilitar discusiones de alto nivel bien sea sobre las causas del trabajo forzoso moderno como de los mejores medios para combatirlo; mejorar la aplicación de la ley y las respuestas de la justicia del trabajo, sobre todo buscando una mayor participación de la administración del trabajo y de los inspectores laborales en la acción integral contra el trabajo forzoso; y fortalecer la alianza entre las organizaciones de empleadores y trabajadores en iniciativas contra el trabajo forzoso y la trata.

Cuando los recursos son limitados, también deben ser establecidas las prioridades por región. Es necesario ampliar la base de conocimientos sobre trabajo forzoso y sus causas en los países en desarrollo, más allá del pequeño número de países que hasta el momento han tomado la iniciativa. Donde el trabajo forzoso continúa existiendo en un contexto de pobreza y discriminación, habrá que concentrarse en mejores estrategias de prevención, incluyendo programas orientados a la reducción de la pobreza y recursos para el desarrollo destinados a las comunidades más necesitadas.

En vista de las preocupaciones que se han expresado a lo largo de este informe sobre el serio riesgo de trabajo forzoso al que están expuestos los trabajadores migrantes y temporales, debería intensificarse la cooperación entre los países de origen y de destino para estos trabajadores vulnerables. Es necesario hacer énfasis en mecanismos de reclutamiento mejor reglamentados, y en mejorar la supervisión. Además, alianzas entre el sector público y el privado puede ayudar a garantizar que trabajadores y empleadores estén plenamente involucrados con los esfuerzos de los gobiernos para mejorar sistemas de contratación laboral y de colocación de empleo.

El trabajo forzoso y la trata de seres humanos son una preocupación para todos los países y todos los tipos de economía, incluso los países industrializados. La OIT continuará respondiendo a las solicitudes de asistencia por parte de los países industrializados, incluyendo las solicitudes de formación, investigación y estudios cuantitativos sobre trabajo forzoso. Además estrechará su colaboración con las instituciones académicas y políticas, para promover la investigación y la formación sobre las causas económicas y de otra naturaleza que subyacen en el trabajo forzoso en la moderna economía global.