



Asamblea General

Distr. general
3 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

33^{er} período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, sobre su misión a El Salvador

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, relativo a su misión a El Salvador, llevada a cabo del 18 al 29 de abril de 2016. Sobre la base de la información recabada antes y durante su visita, la Relatora Especial pone de relieve las alentadoras medidas adoptadas por el Gobierno para prevenir y erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud, entre ellas la reducción sustancial de las peores formas de trabajo infantil, la evolución del marco jurídico e institucional nacional y las iniciativas orientadas a poner fin al trabajo forzoso. La Relatora Especial formula recomendaciones al Gobierno de El Salvador sobre el modo de seguir adelante y aprovechar esos avances a través de un programa de acción amplio y polifacético que comprenda medidas para erradicar y prevenir todas las formas contemporáneas de la esclavitud.

GE.16-13409 (S) 170816 190816



* 1 6 1 3 4 0 9 *

Se ruega reciclar



Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, sobre su misión a El Salvador*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Marco jurídico e institucional.....	3
A. Marco jurídico	3
B. Marco institucional	4
III. Principales desafíos transversales	5
A. Violencia de las maras	5
B. Dificultades económicas, incluidas las severas limitaciones fiscales	6
C. Deficiencias en materia de educación y protección integral del niño	7
D. Discriminación de género	8
E. Corrientes migratorias complejas	9
F. Desintegración del tejido social	10
IV. Cuestiones que suscitan preocupación y avances positivos en relación con las formas contemporáneas de la esclavitud	10
A. Prácticas análogas a la esclavitud en el contexto de la violencia de las maras	11
B. Trabajo forzoso	12
C. Peores formas de trabajo infantil	14
D. Servidumbre doméstica.....	16
E. Falta de acceso a la justicia para las víctimas de la servidumbre.....	16
F. Situaciones de servidumbre durante el tránsito de los migrantes.....	17
G. Matrimonio precoz.....	17
V. Conclusiones y recomendaciones.....	18
A. Conclusiones.....	18
B. Recomendaciones	19

* Se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 24/3 del Consejo de Derechos Humanos, y por invitación del Gobierno, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Sra. Urmila Bhoola, visitó El Salvador del 18 al 29 de abril de 2016. Durante su visita, la Relatora Especial recabó información de primera mano sobre la prevalencia de las formas contemporáneas de la esclavitud en el país. Sus reuniones con los interesados nacionales permitieron determinar los desafíos a los que se enfrenta el país en relación con la erradicación de todas las formas contemporáneas de la esclavitud, y formular recomendaciones para el Gobierno sobre el modo en que se podría mejorar la situación.

2. Durante su estadía en El Salvador, la Relatora Especial se reunió con una gran variedad de partes interesadas. Entre ellas cabe mencionar al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, la Dirección General de Migración y Extranjería, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil, el Comité Técnico del Consejo Nacional contra la Trata de Personas, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, la Procuraduría General, la Corte Suprema, y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa.

3. La Relatora Especial también se reunió con representantes del equipo de las Naciones Unidas en el país, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones, el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), sindicatos y asociaciones del sector privado, así como con víctimas de formas contemporáneas de la esclavitud y una serie de organizaciones no gubernamentales.

4. La Relatora Especial se reunió con sus interlocutores en San Salvador, así como en Puerto El Flor, la ciudad de Usulután y Puerto Parada. Durante las visitas fuera de la capital, se reunió con funcionarios de gobiernos locales, personal de organizaciones no gubernamentales que trabajan en la región en cuestión, comunidades afectadas por cuestiones que guardan relación con su mandato y líderes comunitarios. También visitó lugares de trabajo para observar la pesca de moluscos, un sector en el que, al parecer, se dan prácticas que constituyen peores formas de trabajo infantil.

5. La Relatora Especial expresa su sincero agradecimiento al Gobierno de El Salvador por la invitación y el espíritu de apertura que caracterizó sus interacciones con todos los funcionarios e instituciones gubernamentales. También da las gracias a todos los interesados que se tomaron el tiempo para reunirse con ella y examinar cuestiones relacionadas con su mandato en el país.

II. Marco jurídico e institucional

A. Marco jurídico

6. El Salvador ha firmado o ratificado muchos de los instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con las formas contemporáneas de la esclavitud. Si bien no

es un Estado signatario de la Convención sobre la Esclavitud de 1926, El Salvador firmó la Convención Suplementaria de 1956 sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud el 7 de septiembre de 1956. El Salvador también ha ratificado varios instrumentos de derechos humanos pertinentes, como la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Además, ha ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT, entre ellos el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105), y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182). Por otro lado, El Salvador ha ratificado varios instrumentos del sistema interamericano. Sin embargo, hay una carencia en el sentido de que ha firmado la Convención Suplementaria de 1956 sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, pero aún no la ha ratificado. Durante su visita, la Relatora Especial recibió información según la cual el país estaba adoptando medidas para ratificar el Convenio de la OIT sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189).

7. En el artículo 144 de la Constitución de El Salvador se establece que los tratados internacionales ratificados por el país se considerarán parte integrante del derecho interno. La Relatora Especial observó que determinadas disposiciones legales nacionales estaban relacionadas, en general, con la erradicación de las formas contemporáneas de la esclavitud. Entre estas, cabe mencionar la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de esclavos en la Constitución; la penalización del trabajo forzoso y de las peores formas de trabajo infantil en el Código del Trabajo; el listado detallado de trabajos peligrosos prohibidos para los niños, establecido en el Acuerdo núm. 241 de 2011; la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de 2011, en la que se establece un sistema nacional de protección integral de la niñez; la Ley Especial contra la Trata de Personas de 2014, y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres de 2011.

8. La Relatora Especial felicita al Gobierno por el marco jurídico integral que prohíbe la esclavitud y el trabajo forzoso, pero observa que no se presta suficiente atención a las formas contemporáneas de la esclavitud, en concreto en la medida en que solo se hace hincapié en las prácticas e instituciones conexas. El Salvador cuenta con disposiciones legales robustas sobre la trata de seres humanos, la migración, la protección de la niñez, la violencia contra la mujer, la igualdad de género y la protección contra el trabajo forzoso, pero no se presta suficiente atención a las formas contemporáneas de la esclavitud en concreto, como se expone más adelante. Si bien es cierto que los fenómenos mencionados resultan en la vulnerabilidad de la población ante la esclavitud, es preciso atender a las manifestaciones específicas de la esclavitud. En sus recomendaciones, la Relatora Especial insta al Gobierno a elaborar una estrategia integral para erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud como prácticas concretas, y a velar por que se elaboren disposiciones específicas para combatirlas dentro del marco jurídico (véase la sección V).

B. Marco institucional

9. El Estado de El Salvador se organiza a través de tres poderes —ejecutivo, legislativo y judicial— y cuenta con 14 departamentos y 262 autoridades administrativas locales. Cada poder está facultado para tomar decisiones a título independiente y cuenta con el apoyo de diversas instituciones administrativas. Las instituciones que son de interés para el mandato y que garantizan la coherencia entre los tres poderes son el Instituto Salvadoreño para el

Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Nacional contra la Trata de Personas, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, el Comité Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil y los comités departamentales y locales que abogan por los derechos de los niños y los adolescentes, establecidos en virtud de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, institución nacional de derechos humanos dotada de la categoría “A”, es otra institución fundamental que promueve y protege los derechos humanos en El Salvador.

10. Dado que el marco institucional refleja ampliamente el marco legislativo de El Salvador, la Relatora Especial observó nuevamente que se ponía poco énfasis en las formas contemporáneas de la esclavitud y que únicamente se tendía a prestar atención a los fenómenos conexos. Por lo tanto, recomienda al Gobierno que se centre en mayor medida en las formas contemporáneas de la esclavitud. La Relatora Especial recibió información acerca de lagunas y problemas relacionados con la eficiencia del marco institucional, entre otras cosas respecto de las disposiciones en materia de educación y protección de la niñez, que se describen a continuación, en la sección III.

III. Principales desafíos transversales

11. Durante su visita, la Relatora Especial era consciente de que El Salvador estaba atravesando un período sumamente problemático en que el Gobierno se estaba enfrentando a una serie de dificultades complejas y transversales que se reforzaban recíprocamente. Esos problemas aumentan la vulnerabilidad de los salvadoreños ante situaciones de esclavitud contemporánea y la prevalencia de múltiples formas de servidumbre. A continuación se exponen los problemas más importantes y pertinentes de los que se informó a la Relatora Especial.

A. Violencia de las maras

12. Existen dos bandas (maras) principales que operan en El Salvador, a saber, la Mara Salvatrucha y Barrio 18. Según las estimaciones de los interesados que se reunieron con la Relatora Especial, cada una de esas maras cuenta con aproximadamente 70.000 miembros. Como se ha informado abundantemente en los medios de comunicación internacionales, la violencia de estas maras, que se manifiesta tanto hacia el exterior como entre ellas, ha aumentado recientemente en El Salvador. Durante su visita, la Relatora Especial recibió denuncias inquietantes de extorsión, intimidación y actos de violencia perpetrados por las maras, como la extorsión de ciudadanos y funcionarios estatales, homicidios, en particular feminicidios, múltiples formas de violencia contra la mujer, extorsiones, actos de violencia y vandalismo en las escuelas, y el establecimiento del control territorial en algunas regiones, lo que ha impedido a los ciudadanos acceder a la educación, la salud y otros servicios del Estado.

13. La información recibida por la Relatora Especial acerca de las actividades de las maras comprende denuncias de prácticas que, a primera vista, constituyen formas contemporáneas de la esclavitud y están prohibidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Esas prácticas se examinan en la sección IV. Más allá de las cuestiones que atañen directamente a su mandato, la Relatora Especial es consciente de los efectos de amplio alcance que tiene la violencia de las maras en el país. Según la información recibida, esos efectos comprenden el aumento del número de migraciones en condiciones precarias, en particular de niños no acompañados, el agotamiento de la capacidad financiera y técnica del Estado, la interrupción de la educación de los niños, la limitación de los espacios públicos compartidos y la intensificación de la desigualdad de

género y de la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas ante la violencia. Esos fenómenos tendrán un efecto profundo y duradero sobre la vulnerabilidad de los salvadoreños ante las múltiples formas contemporáneas de la esclavitud.

14. La Relatora Especial examinó con muchos interesados el Plan El Salvador Seguro, aprobado por el Gobierno y sus asociados para hacer frente a la escalada de la violencia de las maras y combatir otras formas de violencia en el país. Este plan integral se centra en cinco ejes principales, a saber, la prevención de la violencia, la persecución penal, la rehabilitación y la reinserción, la atención y la protección de las víctimas, y el fortalecimiento institucional. En el plan, elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, se contempla una serie de acciones de corto, mediano y largo plazo. La Relatora Especial felicita al Gobierno por la elaboración de este plan integral y holístico y por la incorporación de elementos de prevención, el acceso a la justicia y a servicios de atención para las víctimas, y el respeto de los derechos humanos. Como se detalla en la sección V, la Relatora insta al Gobierno y sus asociados a garantizar la aplicación plena y oportuna del plan como un componente fundamental de la tarea de combatir y prevenir la esclavitud, y de garantizar la protección efectiva de los ciudadanos contra la esclavitud y las prácticas análogas a esta.

B. Dificultades económicas, incluidas las severas limitaciones fiscales

15. Aunque El Salvador es reconocido como país de ingresos medianos, actualmente se enfrenta a una serie de desafíos económicos. La situación económica del país ha sido precaria desde el comienzo de la recesión mundial en 2009, año en que se contrajo el producto interno bruto (PIB). La posterior recuperación ha sido débil, con un crecimiento medio del PIB del 2% entre 2010 y 2014, una situación que ha llevado al Gobierno a solicitar ayuda del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo¹. Desde 2015, el crecimiento del PIB ha aumentado ligeramente, pero el progreso económico se ha visto amenazado por graves sequías, un ataque de hongos en los cultivos de café y la disminución del turismo a raíz de las preocupaciones relativas a la seguridad y el brote del virus del Zika. También sigue habiendo un elevado nivel de desigualdad en el país; según datos estadísticos, el 31,8% de la población vive en la pobreza pese a que el país cuenta con una de las economías más importantes de la región de Centroamérica².

16. Los problemas de las maras también representan una amenaza para el crecimiento económico de El Salvador. Según un estudio realizado por el PNUD y el Banco Central de Reserva de El Salvador, las actividades de las maras han costado al país el 16% de su PIB, a través de las sumas desembolsadas a las maras a raíz de la extorsión, la pérdida de productividad ocasionada por la violencia, que disuade a algunas personas de trabajar, y el dinero invertido por los hogares y las empresas en servicios de seguridad privada³. La violencia de las maras también desincentiva la inversión internacional y la creación de empleos que esta podría propiciar, a causa de los riesgos percibidos y los problemas relacionados con la actividad empresarial en el país.

¹ Véase <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1243911708&Country=El%20Salvador&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=Economic+growth&u=1&pid=1183833302&oid=1183833302&uid=1>.

² Véase <http://data.worldbank.org/country/el-salvador>.

³ Véase www.economist.com/news/americas/21699175-countrys-gangs-specialise-extortion-they-may-be-branching-out-gangs-cost.

17. Las complejas dificultades económicas a las que se enfrenta El Salvador comprenden grandes limitaciones fiscales. En sus reuniones con interesados de todas las esferas del Gobierno, la Relatora Especial fue a menudo informada de la escasez de fondos para hacer frente a los problemas socioeconómicos relacionados con las formas contemporáneas de la esclavitud y para invertir suficientemente en la capacidad del Estado de prevenir violaciones de los derechos humanos. Según la información recibida por la Relatora Especial durante su visita, el Estado se enfrenta a varios desafíos en la tarea de obtener recursos fiscales, entre los que cabe destacar los sistemas deficientes de recaudación fiscal, una base tributaria limitada a raíz de las altas tasas de desempleo y de la amplia participación de la población en el sector informal, así como un elevado nivel de deuda externa. Durante muchas de sus reuniones, la Relatora Especial quedó impresionada por la determinación de los funcionarios gubernamentales de adoptar medidas de prevención para proteger y promover los derechos humanos, pero observó que su capacidad de hacerlo era limitada debido a la escasez de recursos fiscales.

18. La combinación de esos factores económicos tiene un efecto negativo en la vulnerabilidad de la población ante la esclavitud y en la prevalencia de la servidumbre. Al parecer, el deterioro de la situación económica general en El Salvador ha reducido las oportunidades de trabajo decente y los ingresos de muchas familias. Todo ello incrementa la probabilidad de los salvadoreños de encontrarse atrapados en situaciones de trabajo forzoso y de que aumenten los casos de familias con niños dedicados a las peores formas de trabajo infantil. Las personas más afectadas por estas dificultades económicas son también las que corren mayor riesgo de ser sometidas a formas de servidumbre por las maras, ya que no cuentan con los recursos necesarios para protegerse contra la violencia, por ejemplo mediante la contratación de servicios de seguridad privada.

C. Deficiencias en materia de educación y protección integral del niño

19. Uno de los efectos de la escasez de recursos fiscales en la vulnerabilidad de la población ante la servidumbre en El Salvador es la serie de dificultades a las que se enfrenta el Estado para subsanar las deficiencias en el sistema educativo del país. La Relatora Especial entiende, por las reuniones que mantuvo, que el Gobierno reconoce la importancia de la educación y su función fundamental para el futuro desarrollo del país. La Relatora Especial recibió información sobre la variedad de programas y políticas que se han establecido para hacer efectivo el derecho a la educación en El Salvador, como el plan quinquenal sobre educación. Sin embargo, los interlocutores con que se reunió describieron sistemáticamente deficiencias importantes en el sistema educativo. Señalaron que en muchas regiones, en particular las de zonas rurales y las más aquejadas por la violencia de las maras, el acceso a la enseñanza secundaria era limitado, lo que afectaba a un elevado número de adolescentes. Muchos interesados describieron dificultades para acceder a las escuelas que se encontraban en territorios controlados por maras rivales, lo que resultaba en situaciones en que algunos adolescentes optaban por abandonar la escuela o se veían forzados por sus padres a hacerlo. Por ejemplo, cuando la Relatora Especial se reunió con salvadoreños residentes en Usulután, los padres expresaron su preocupación ante la posibilidad de que, al llegar a cierta edad, sus hijos no pudieran acceder a la escuela.

20. Además, la Relatora Especial recibió información según la cual las actividades de las maras en las escuelas estaban perturbando los servicios educativos en El Salvador. Esa información incluía denuncias de reclutamiento, extorsión y violencia en las escuelas, así como de vandalismo y robo de material educativo. La Relatora Especial también recibió información sobre la existencia de otros problemas que acrecentaban los obstáculos a la educación engendrados por las maras. Al parecer, estos comprendían la fragilidad de la infraestructura de las escuelas a raíz de los daños ocasionados durante la guerra civil, la

falta de una política estatal sobre la educación preescolar y la ausencia de opciones de formación profesional para quienes deseaban prepararse e incorporarse en la población activa. La Relatora Especial cree firmemente que la educación desempeña un papel fundamental en la prevención de todas las formas contemporáneas de la esclavitud y recomienda al Gobierno de El Salvador que prosiga su labor encaminada a crear un sistema educativo integral y eficaz que abarque todas las edades, desde los niños en edad preescolar hasta los jóvenes adultos.

21. Además de las preocupaciones relativas al sistema educativo, la Relatora Especial recibió información acerca de deficiencias en el sistema de protección de la niñez. Reconoció las medidas que se habían adoptado para elaborar un sistema nacional de protección de la niñez desde la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Sin embargo, los interesados le expresaron preocupación respecto de la falta de capacidad para atender a las quejas relacionadas con la protección de la niñez y las deficiencias en el sistema de protección, en particular respecto de los grupos más vulnerables.

D. Discriminación de género

22. La Relatora Especial observó que las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las formas contemporáneas de la esclavitud afectaban de manera desproporcionada a las mujeres de El Salvador y recibió informes de casos recurrentes de discriminación de género en el país. Según la información recibida, las mujeres se enfrentan a conductas patriarcales y estereotipos de género, y encuentran dificultades para obtener una formación y oportunidades de trabajo decente en la población activa. Las denuncias de obstáculos estructurales al empoderamiento de las mujeres están corroboradas por datos recabados por el PNUD. Según la información recopilada para el índice de desarrollo humano de 2014, en El Salvador, el número medio de años de educación era de 6,2 en el caso de las mujeres, frente a 6,9 en el caso de los hombres. Además, la proporción de personas que habían finalizado la enseñanza secundaria era del 36,8% entre las mujeres, frente al 43,6% registrado entre los hombres. Las cifras del mercado de trabajo reflejaban esas tendencias, con una participación del 47,8% en el caso de las mujeres y del 79% en el caso de los hombres⁴. Si bien la Relatora Especial reconoce la labor que ha realizado el Gobierno para combatir la desigualdad de género, entre otros medios promulgando disposiciones legislativas sobre igualdad y no discriminación y estableciendo el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, lo insta a seguir avanzando sobre la base de los avances realizados y a garantizar que no se produzca ninguna regresión en lo referente a los derechos humanos de las mujeres.

23. La inclusión de las mujeres en todas las esferas de la actividad estatal constituye un buen ejemplo y contribuye a combatir la discriminación de género y a mejorar la protección contra la violencia y la explotación. La Relatora Especial recibió información según la cual el número de mujeres que ocupan cargos en instituciones estatales y políticas está en aumento, y fue testigo de la presencia de mujeres en puestos directivos en diferentes entidades estatales con las que se reunió durante su estadía en el país. También recibió información sobre la Ley de Partidos Políticos de 2013, que establece cuotas de participación femenina en varios procesos electorales y ha resultado en un aumento del número de mujeres políticas. Los datos del Gobierno indican que durante la legislatura 2009-2012, la proporción de mujeres políticas era del 19%. Este porcentaje aumentó al 24,7% en la legislatura 2012-2015, y al 32,1% en la legislatura 2015-2018. Además, durante el mandato presidencial 2009-2014, integraban el Gabinete cinco mujeres,

⁴ Véase <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SLV>.

un número que ascendió a ocho en el mandato 2014-2019. La Relatora Especial felicita al Gobierno de El Salvador por ese avance y lo insta a seguir por esa senda. El actual nivel de representación de las mujeres constituye un avance positivo, pero aún queda margen para seguir realizando mejoras en todos los órganos estatales de gobierno y adopción de decisiones. Asimismo, la Relatora Especial recibió información según la cual la cuestión del género y los derechos de las mujeres no se estaban incorporando sistemáticamente en todos los presupuestos, leyes, políticas y programas. Por tanto, recomienda al Gobierno que cree conciencia sobre las cuestiones de género en todas sus esferas de acción, prestando particular atención a las iniciativas de prevención y lucha contra todas las formas contemporáneas de la esclavitud.

24. Las personas con las que se reunió la Relatora Especial describieron las maras como estructuras de poder profundamente patriarcales que, al parecer, perciben a las mujeres como una mera mercancía, lo que da paso a una situación en que las mujeres nunca pueden acceder a posiciones de influencia en las maras y se ven sistemáticamente explotadas sexualmente y forzadas a recolectar el dinero exigido mediante extorsión. Esta profunda discriminación de género incide en la vulnerabilidad de las mujeres ante las prácticas análogas a la esclavitud en el contexto de las actividades de las maras (que se describen en la sección IV) y ante formas más generalizadas de violencia que los miembros de las maras ejercen en su contra, como el feminicidio, la violencia sexual, las desapariciones y la violencia doméstica. Además, habida cuenta de la fuerte y aparentemente creciente influencia de las maras en la población en general, en particular entre los jóvenes, es probable que esas conductas influyan en las actitudes generales respecto de las mujeres y las niñas y acrecienten globalmente la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas ante la violencia.

E. Corrientes migratorias complejas

25. El Salvador conoce un alto nivel de emigración. Gran parte de esta tiene su origen en la guerra civil, que duró 12 años y se terminó en 1992. Se estima que el 25% de la población migró o huyó del país durante el conflicto. Las remesas de los emigrantes son una importante fuente de ingresos para el país y, según las estimaciones, representan el 17% del PIB⁵. La existencia de una diáspora salvadoreña tan importante ha seguido fomentando la emigración de quienes buscan mejores oportunidades económicas e intentan reunirse con sus familiares.

26. Esta tendencia en la continuidad de la migración se ha intensificado recientemente por un aparente aumento del número de personas, entre ellas niños y adolescentes, que huyen de la violencia de las maras. Varios interesados informaron oralmente a la Relatora Especial que un número creciente de personas estaban utilizando corredores migratorios precarios e inseguros en un intento por escapar de la violencia de las maras. Según se informa, entre esas personas hay niños no acompañados y mujeres que intentan huir de situaciones en que son objeto de prácticas análogas a la esclavitud, como la servidumbre sexual y el reclutamiento forzado a los que los someten las maras. También se ha informado del aumento del fenómeno de los “coyotes”, contrabandistas de personas que ayudan a los migrantes a llegar a los Estados Unidos de América a cambio de dinero. El uso de rutas inseguras expone a los migrantes en tránsito a una situación de vulnerabilidad ante la explotación y ante diversas formas de esclavitud, como se expone en la sección IV. Varios interesados que se reunieron con la Relatora Especial le describieron prácticas análogas a la esclavitud de las que eran víctimas los migrantes que se encontraban en tránsito desde El Salvador. A menudo, los migrantes vulnerables y en situación irregular no

⁵ *Ibid.*

pueden ingresar en el país de destino, en la mayoría de los casos los Estados Unidos. Aquellos que logran ingresar en su país de destino son a menudo devueltos a El Salvador, tras denegárseles su solicitud de asilo. Se informó a la Relatora Especial de que unos 200 a 250 salvadoreños eran devueltos diariamente. Al parecer, muchas personas intentan ingresar en los Estados Unidos de América más de una vez, lo que las expone al riesgo de ser objeto de múltiples violaciones de sus derechos humanos y tiene un efecto negativo en la economía y el tejido social de El Salvador (como se señala más adelante), además de resultar en su vulnerabilidad a la esclavitud y la trata de seres humanos.

27. Si bien los movimientos migratorios en El Salvador se caracterizan en gran medida por la emigración, la Relatora Especial recibió informes de migrantes que ingresan en el país, principalmente desde Guatemala y Honduras. Según la información recibida por la Relatora Especial, el Gobierno de El Salvador ha tomado medidas para regularizar la situación de esos migrantes y ha elaborado disposiciones para que puedan hacer valer sus derechos en igualdad de condiciones con los ciudadanos salvadoreños. Sin embargo, como se expone en la sección IV, esos inmigrantes pueden verse expuestos a formas contemporáneas de la esclavitud, en la mayoría de los casos a la servidumbre doméstica. Por lo tanto, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que amplíe las protecciones y asigne recursos específicos para prevenir la servidumbre doméstica entre los trabajadores migrantes.

F. Desintegración del tejido social

28. Los interesados que se reunieron con la Relatora Especial describieron lo que consideraban la continua desintegración del tejido social salvadoreño. Muchos de ellos se refirieron al hecho de que las familias y las comunidades veían mermada su capacidad de protegerse y contribuir al desarrollo de la economía y la sociedad. La Relatora Especial también recibió información sobre la falta de infraestructura social, entre otras cosas respecto de las deficiencias en el sistema educativo anteriormente descritas, y la ausencia de espacios públicos compartidos seguros, como parques y campos deportivos.

29. Entre los factores mencionados que contribuyen a la desintegración del tejido social, cabe señalar el alto nivel de emigración; la separación de las familias, que se debe en parte a dicha emigración; las secuelas de los 12 años de guerra civil; los elevados niveles de impunidad por determinadas violaciones de los derechos humanos, y la prevalencia cada vez mayor de la violencia de las maras y sus efectos de amplio alcance en la sociedad que ya se han expuesto. Los interesados afirmaron que la desintegración era terreno abonado para las maras, y que con ello se creaba un círculo vicioso en el que las maras contribuían a la desestabilización social y se beneficiaban de ella.

IV. Cuestiones que suscitan preocupación y avances positivos en relación con las formas contemporáneas de la esclavitud

30. Durante sus reuniones con diversos interesados, la Relatora Especial fue informada de varias formas contemporáneas de la esclavitud, como las violaciones perpetradas en el contexto de las actividades de las maras, y distintas formas de servidumbre relacionadas con el trabajo. Según la información recibida por la Relatora, dichas violaciones no siempre se reconocían como formas contemporáneas de la esclavitud y afectaban a poblaciones extremadamente vulnerables y a veces invisibles. La Relatora Especial también recibió mucha información según la cual las mujeres y los niños siempre se veían afectados de manera desproporcionada por la compleja gama de violaciones descritas.

31. Si bien la Relatora Especial encontró varios motivos de preocupación en relación con su mandato, quedó claro que se habían realizado notables avances en varios ámbitos. La Relatora Especial felicita al Gobierno de El Salvador por los avances realizados, que se destacan a continuación, junto con las cuestiones que suscitan preocupación.

A. Prácticas análogas a la esclavitud en el contexto de la violencia de las maras

32. Durante su estadía en El Salvador, la Relatora Especial recibió múltiples informes según los cuales, en el contexto de la violencia cada vez más generalizada de las maras, existían prácticas análogas a la esclavitud que se manifestaban de varias formas.

33. Una de esas prácticas consistía en la esclavización de mujeres jóvenes y niñas. La Relatora Especial fue informada de la existencia de niveles extremadamente altos de discriminación de género y violencia ejercidas por las maras sobre las mujeres. Al parecer, ese sometimiento de las mujeres comprende la práctica de obligar a mujeres jóvenes y a niñas a convertirse en parejas sexuales de miembros de las maras. Aquellas que se niegan a ello pueden ser objeto de severas represalias, como el asesinato de toda su familia o amenazas en ese sentido. Según las descripciones de los interlocutores, una de las formas más comunes de explotación sexual o de otra índole por extorsión consiste en forzar a esas mujeres o niñas a prestar servicios sexuales a miembros de las maras encarcelados. Al parecer, los miembros de las maras amenazan a las mujeres y sus familias con recurrir a actos de violencia o con matarlas para obligarlas a realizar visitas conyugales periódicas a líderes y miembros de las maras que se encuentran en prisión. En muchos casos, las mujeres también se ven forzadas a introducir teléfonos y armas en las cárceles de manera encubierta. En algunas situaciones, las mujeres y las niñas se ven presuntamente obligadas a cumplir con un calendario de visitas conyugales periódicas establecido por las maras. A algunas niñas de corta edad escolarizadas les dicen que han sido seleccionadas como “obsequio” para el líder de una mara. A raíz de ello, una madre de niñas de corta edad dijo a la Relatora Especial que no permitiría que sus hijas asistieran a la escuela secundaria por temor a que acabaran cayendo presas de las maras que buscaban niñas en las escuelas. La Relatora Especial señala las medidas legislativas que se han adoptado para robustecer las disposiciones relativas a las visitas en las cárceles que figuran en el capítulo III de la Ley Penitenciaria de 2015, incluida la facultad para suspender las visitas en las cárceles y realizar controles para comprobar el estado civil de quienes soliciten visitas conyugales. Sin embargo, la Relatora Especial recibió información según la cual los miembros de las maras podían recibir la visita de mujeres víctimas en las cárceles sin que se procediera a una supervisión y reglamentación suficientes. Por consiguiente, la Relatora insta al Gobierno a velar por la aplicación plena y efectiva de las disposiciones pertinentes de la Ley Penitenciaria de 2015.

34. La Relatora Especial también recibió información según la cual se habían observado en el país otras prácticas análogas a la esclavitud sexual entre los miembros de las maras. Por ejemplo, vino en conocimiento de casos en los que miembros de las maras habían invadido el domicilio de mujeres, desalojado o matado a los hombres del hogar y obligado a las mujeres a trabajar en condiciones de servidumbre doméstica y sexual.

35. La Relatora Especial también recibió datos inquietantes sobre prácticas análogas a la esclavitud a las que las maras habían sometido a niños y otras personas reclutándolos por la fuerza en sus estructuras. Según se informa, las maras buscan niños de corta edad por el hecho de que, al no haber alcanzado aún la edad de responsabilidad penal, son menos vulnerables a ser enjuiciados. Al parecer, esos niños son reclutados en sus escuelas y comunidades. Los interesados informaron a la Relatora Especial que las maras recurrían a la violencia y a las amenazas de violencia contra los niños y sus familias para forzarlos a

incorporarse en las maras y realizar actividades delictivas, como observar los movimientos de la policía, recaudar el dinero exigido mediante la extorsión y transportar drogas. Según la información recibida por la Relatora Especial, la participación forzada en las actividades de las maras también afecta a las mujeres. En más de una ocasión, se informó a la Relatora Especial de que una vez que los niños y las mujeres eran reclutados por la fuerza en las estructuras de las maras, no tenían posibilidad alguna de salir de ellas, por lo que permanecían atrapados en situaciones peligrosas, de explotación e inhumanas.

36. La Relatora Especial está alarmada por esos informes y cree que se trata claramente de prácticas contemporáneas de la esclavitud. Si bien reconoce la elaboración del Plan El Salvador Seguro, recomienda al Gobierno que no solo ejecute dicho Plan, sino que también celebre consultas con todas las principales partes interesadas, entre ellas las mujeres y los niños que se han visto afectados por esas prácticas, con miras a elaborar un programa de acción integral orientado a abordar específicamente esas prácticas análogas a la esclavitud y mejorar la protección de las mujeres y las niñas. Además, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que incremente el índice de enjuiciamiento de esos delitos y vele por que se reconozcan legalmente como prácticas análogas a la esclavitud.

B. Trabajo forzoso

37. La Relatora Especial recibió información según la cual había condiciones de explotación laboral extrema en determinados sectores, entre ellos el sector de la maquila, el bordado a domicilio y las empresas de seguridad privada. La Relatora Especial tuvo la impresión de que algunas prácticas de esos sectores se basaban en una explotación extrema, por lo que teme que podrían ser un indicio de trabajo forzoso.

38. Las maquilas son instalaciones de fabricación de prendas de vestir, habitualmente ubicadas en zonas francas industriales, donde las empresas pueden establecer instalaciones de producción en condiciones favorables. Las zonas francas industriales se establecieron después de la guerra civil como un medio para atraer la inversión internacional hacia El Salvador. Esta práctica ha dado paso al desarrollo del sector de la maquila, que, según la información proporcionada, emplea actualmente a unas 70.000 personas y representa aproximadamente el 12% del PIB⁶. Según se informa, las maquilas de El Salvador forman parte de las cadenas de suministro de importantes fabricantes internacionales de prendas de vestir. El uso extendido de maquilas se viene observando en toda Centroamérica, donde la mayor parte de la mano de obra del sector se compone de mujeres jóvenes.

39. Según las informaciones disponibles, en El Salvador, las mujeres representan el 78% de la mano de obra en las maquilas⁷. Esas mujeres proceden a menudo de comunidades desfavorecidas ubicadas en zonas rurales con bajos niveles de instrucción. Aunque algunas personas que se reunieron con la Relatora Especial afirmaron que las condiciones laborales de las mujeres que trabajaban en la maquilas habían mejorado en los últimos años, como consecuencia de la atención prestada por la comunidad internacional a ese sector, muchas otras denunciaron la persistencia de la explotación y la existencia de prácticas que, a juicio de la Relatora Especial, son indicios de trabajo forzoso. Entre estas cabe señalar las jornadas de trabajo extremadamente largas y la imposibilidad de tomarse descansos entre medio; la imposición a los trabajadores de altas cuotas de producción que aumentan constantemente; la no remuneración de los trabajadores que no alcanzan las cuotas de producción, y el cierre repentino de fábricas sin previo aviso ni pago alguno de los salarios pendientes. La Relatora Especial ha quedado preocupada por la información de que los derechos de las personas que ejercen la libertad de asociación y de reunión pacífica

⁶ Véase www.somo.nl/publications-en/Publication_3687.

⁷ *Ibid.*

se ven coartados en el sector de la maquila por prácticas radicalmente antisindicales, condiciones laborales peligrosas y el impago de las cotizaciones a la seguridad social del Estado, pese a que se realicen deducciones equivalentes del salario de los trabajadores.

40. También en relación con la fabricación de prendas de vestir en el marco de las cadenas de suministro mundiales, la Relatora Especial recibió informes preocupantes de mujeres que son contratadas para realizar actividades de bordado en su propio domicilio. Al parecer, esas trabajadoras, que, al igual que en las maquilas, son sobre todos mujeres, están en la base de la cadena de suministro para la fabricación de prendas de vestir. Según la información recibida por la Relatora Especial, suelen ser contratadas por pequeñas empresas de fabricación o intermediarios que visitan su domicilio y les asignan material y objetivos de producción. Esas trabajadoras no son empleadas declaradas, por lo que no pueden acogerse a ningún derecho laboral y asumen muchos de los gastos de producción, como los relacionados con la electricidad, el agua y el espacio de trabajo. Según la información recibida, al igual que las mujeres que trabajan en las maquilas, deben alcanzar cuotas de producción extremadamente elevadas, que aumentan con el tiempo. Si no cumplen con las exigencias de producción, no son remuneradas por el trabajo finalizado, y en algunos casos, el trabajo realizado es incluso destruido frente a ellas como castigo por no haber alcanzado la cuota de producción. Algunas mujeres denunciaron otras formas de maltrato que les infligen los supervisores, como agresiones verbales, la obligación de trabajar aun cuando acaban de dar a luz, y el cese del trabajo sin previo aviso ni pago alguno por las labores realizadas, debido a que la empresa que las contrata cierra sus actividades y desaparece de la noche a la mañana. La Relatora Especial también quedó preocupada por el hecho de que esas prácticas podrían contribuir al trabajo infantil en la medida en que los objetivos de producción extremadamente altos que las empresas imponen a las trabajadoras parecen forzarlas a recurrir a la ayuda de sus hijos.

41. Otro sector del que se informó a la Relatora Especial como un entorno en el que imperan condiciones de explotación laboral extrema es el de la seguridad privada. En El Salvador, las empresas de ese sector son generalmente contratadas para prestar servicios de protección contra la violencia relacionada con las maras. Los hogares y las empresas privadas gastan un porcentaje considerable del PIB en la contratación de servicios de seguridad privada. La creciente demanda de esos servicios ha resultado en una gran demanda de trabajadores en ese sector. Según se informa, los trabajadores son objeto de prácticas de explotación laboral extrema que, según la Relatora Especial, podrían ser un indicio de trabajo forzoso. Esas prácticas comprenden períodos de trabajo extremadamente largos que, al parecer, pueden llegar a 24 horas, e incluso superarlas; salarios sumamente bajos; condiciones laborales peligrosas; deducciones salariales para cubrir los gastos en armas y uniformes, y la imposibilidad de tomarse un descanso durante las horas de trabajo.

42. La Relatora Especial observó que el Gobierno había adoptado medidas positivas para hacer frente a los casos de trabajo forzoso. Recibió varios informes según los cuales las condiciones laborales en las maquilas habían mejorado en los últimos 20 años. La Relatora Especial felicita al Gobierno por ello y reconoce que el trabajo forzoso está tipificado como delito en el Código del Trabajo y que la Dirección General de Inspección de Trabajo ha tomado las disposiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas nacionales sobre el trabajo. Sin embargo, según la información recibida de los interlocutores con los que se reunió, aún persisten varios desafíos en lo que se refiere a la tarea de erradicar las prácticas de trabajo forzoso y garantizar los derechos laborales de todos los salvadoreños. Estos desafíos comprenden la capacidad limitada de la Dirección General de Inspección de Trabajo, que, según la información obtenida, realiza unas 25.000 inspecciones al año en las 140.000 empresas del país; la levedad de las sanciones previstas en el Código del Trabajo para el trabajo forzoso; el carácter desactualizado del Código, y la tasa sumamente baja de actuaciones judiciales entabladas por los delitos conexos. Además, la Relatora Especial entendió que las dificultades

económicas a las que se enfrentaba El Salvador y la falta de oportunidades de trabajo decente estaban contribuyendo a la vulnerabilidad ante la explotación en el mercado de trabajo, así como al trabajo forzoso. Como se destaca en la sección V, la Relatora Especial insta al Gobierno de El Salvador a aplicar una serie de medidas para erradicar por completo el trabajo forzoso y prevenir estas violaciones en el futuro.

C. Peores formas de trabajo infantil

43. La Relatora Especial recibió múltiples informes de diversos interesados según los cuales la prevalencia de las peores formas de trabajo infantil había disminuido sustancialmente en El Salvador. El Gobierno de El Salvador ha llevado a cabo diversas iniciativas en las que participaron múltiples interesados, entre ellos asociados como la OIT y los sindicatos y asociaciones del sector privado de las plantaciones de caña de azúcar. Entre esas iniciativas cabe mencionar la creación del Comité Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil; el establecimiento de una hoja de ruta integral para la eliminación de la peores formas de trabajo infantil; la aprobación por decreto presidencial de directrices para las adquisiciones, con arreglo a las cuales toda persona o entidad que tenga relaciones de negocio con el Gobierno debe comprometerse a no recurrir al trabajo infantil en sus operaciones; la inversión en la recopilación de datos sobre trabajo infantil, y la elaboración de un protocolo interinstitucional para prevenir el trabajo infantil y apartar a los niños y los adolescentes del trabajo infantil, en el que se contemplan mecanismos de remisión y coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y otros agentes fundamentales. Según se informa, esas iniciativas de amplio alcance han resultado en una disminución de más del 90% de las peores formas de trabajo infantil⁸. La Relatora Especial felicita al Gobierno de El Salvador y sus asociados por esos adelantos positivos y observa los avances notables que se han realizado en relación con las peores formas de trabajo infantil en el sector de la caña de azúcar. En 2015, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Asociación Azucarera de El Salvador formalizaron el Convenio de Cooperación para la Erradicación de Trabajo Infantil en Caña de Azúcar, por el que se establece oficialmente la colaboración duradera entre los múltiples interesados del sector, a saber, el Gobierno, la OIT, los sindicatos y las asociaciones del sector privado⁹.

44. Pese a ese avance, la Relatora Especial recibió información según la cual las peores formas de trabajo infantil persistían en diversos contextos, como la mendicidad forzada en las calles, y en varios sectores, como la pesca, el trabajo doméstico y la agricultura.

45. Según la información recibida, la mendicidad forzada, que la OIT cita como una de las peores formas de trabajo infantil, se manifiesta en San Salvador y otros centros urbanos, como la ciudad de Usulután, que la Relatora Especial visitó. Al parecer, los niños se ven forzados, a menudo por familiares, a mendigar, vender pequeños artículos personales, hacer interpretaciones en la calle y limpiar parabrisas para juntar dinero. A menudo, deben entregar ese dinero a los familiares u otras personas que los forzaron a participar en esas actividades. Esas prácticas de explotación extrema coartan el derecho de los niños a la educación y los hacen extremadamente vulnerables ante otras violaciones de sus derechos.

⁸ Véase <http://azucardeelsalvador.com/fundacion-del-azucar-y-ministerio-de-trabajo-y-prevision-social-renuevan-convenio-de-cooperacion-para-la-erradicacion-de-trabajo-infantil-en-cana-de-azucar/>.

⁹ Véase OIT, “El Salvador renueva Convenio de Cooperación para la Erradicación de Trabajo Infantil en Caña de Azúcar”, 2015. Disponible en www.ilo.org/sanjose/sala-de-prensa/WCMS_380559/lang-es/index.htm.

46. En la industria pesquera, los niños acompañan a menudo a sus padres en los lugares de trabajo. Esos niños y sus padres crían mariscos en manglares situados en determinadas partes de El Salvador para luego venderlos a comerciantes locales. Durante su estadía en Usulután, la Relatora Especial visitó un manglar donde se recolectaban moluscos y, según se le había informado, los mariscadores adultos llevaban a sus hijos para trabajar con ellos. Los trabajadores con que se reunió la Relatora Especial le indicaron que una bolsa de moluscos, que normalmente se llenaba en muchas horas, era vendida por muy poco dinero a empresas e intermediarios que utilizaban ese producto en restaurantes. Por ejemplo, un trabajador indicó a la Relatora Especial que 60 almejas se vendían por unos 2,75 dólares de los Estados Unidos, una suma que se diferenciaba abismalmente de los precios al por menor de los mariscos en los restaurantes locales. Durante su visita, la Relatora Especial presencié las condiciones peligrosas en las que trabajaban los mariscadores. Le preocupa profundamente el uso de niños trabajadores en ese contexto. A menudo, los mariscadores, incluidos los niños, fuman para ahuyentar a los mosquitos y son vulnerables a enfermedades debido a su larga exposición al agua y a las temperaturas cambiantes. Los mariscadores con que se reunió la Relatora Especial también señalaron el riesgo creciente de la violencia de las maras al que estaban expuestas las personas que trabajaban en los manglares, lo que pone aún más de relieve los peligros que pueden correr los niños.

47. La Relatora Especial recibió información acerca de niños empleados para realizar labores domésticas en condiciones que equivalen a una de las peores formas de trabajo infantil. Esa modalidad de trabajo afecta en mayor medida a las niñas que a los niños, y los niños migrantes de otros países de Centroamérica son particularmente vulnerables. Si bien es difícil estimar la proporción de niños que desempeñan labores domésticas en El Salvador a raíz de la naturaleza oculta de esa actividad, según la información recabada en 2013 por el Ministerio de Educación, el 8,87% de los niños menores de 14 años realizan labores domésticas, pese a que en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se disponga que la edad mínima para realizar labores domésticas es de 16 años¹⁰. Human Rights Watch investigó sobre este fenómeno en varios países, incluido El Salvador, y concluyó que los niños pueden llegar a trabajar hasta 16 horas diarias, los siete días de la semana. La remuneración de su trabajo es precaria y el riesgo de que sean objeto de maltrato físico y abusos sexuales es sumamente alto¹¹. Pese a estas condiciones profundamente preocupantes, la Relatora Especial no tuvo la impresión de que en las iniciativas orientadas a erradicar las peores formas de trabajo infantil en El Salvador se hubiese prestado especial atención hasta la fecha al trabajo doméstico realizado por niños y adolescentes. Recomienda al Gobierno que adopte medidas inmediatas para hacer frente a este problema.

48. Aunque el Gobierno de El Salvador se ha comprometido firmemente a eliminar las peores formas de trabajo infantil y ha conseguido realizar avances importantes, aún persisten varias dificultades. La Relatora Especial fue informada de que la Dirección General de Inspección de Trabajo realizaba solo dos inspecciones al mes para controlar el empleo de niños. Además, sus inspecciones no abarcaban el trabajo doméstico, ya que esa actividad solo se realizaba en casas particulares o en el sector informal. La falta de cobertura de los sectores donde prevalecen las peores formas de trabajo infantil da paso a deficiencias en materia de protección laboral. La Relatora Especial recibió información sobre dificultades adicionales, como la aceptación de las peores formas de trabajo infantil en un amplio sector de la sociedad salvadoreña y la falta de oportunidades de trabajo decente para los padres, que los obliga a permitir que sus hijos participen en las peores formas de trabajo infantil o, en ocasiones, a forzarlos a participar en ellas.

¹⁰ Véase www.unicef.org/elsalvador/Informe_de_situacion_de_la_NNA_en_El_Salvador.pdf.

¹¹ Véase www.hrw.org/news/2011/06/09/ilo-adopt-new-treaty-combat-child-labor.

49. La persistencia de algunas de las peores formas de trabajo infantil preocupa a la Relatora Especial, que tuvo la impresión de que los niños afectados estaban en situaciones de gran desventaja y vulnerabilidad. Como se señala en la sección V, la Relatora Especial insta al Gobierno de El Salvador y sus asociados a seguir adelante sobre la base de las buenas prácticas instauradas para garantizar la eliminación total de todas las peores formas de trabajo infantil. Para ello tendrán que adoptar una estrategia integral que aborde tanto los casos persistentes de niños sometidos a las peores formas de trabajo infantil como sus complejas causas subyacentes.

D. Servidumbre doméstica

50. No solo los niños son víctimas de la servidumbre doméstica en El Salvador. Los interlocutores que se reunieron con la Relatora Especial señalaron que también había casos de adultos sometidos a formas graves de explotación. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social no estuvo en condiciones de proporcionar datos estadísticos desglosados sobre la prevalencia de la servidumbre doméstica, pero indicó a la Relatora Especial que, si bien una mayoría de las víctimas eran salvadoreñas, los migrantes de otros Estados de Centroamérica también eran vulnerables ante la posibilidad de ser sometidos a esa forma de servidumbre. Aunque tampoco había datos estadísticos disponibles con un desglose por sexo de los trabajadores domésticos, muchos interesados informaron a la Relatora Especial que la mayoría de esos trabajadores eran mujeres.

51. Las actividades en el sector del trabajo doméstico se llevan a cabo al margen de la normativa laboral de El Salvador, por lo que los empleadores no se ven obligados a dar contratos de empleo escritos a los trabajadores y la Dirección General de Inspección de Trabajo no interviene en este sector. Aunque no todos los casos de trabajo doméstico constituyen servidumbre, los trabajadores domésticos son extremadamente vulnerables a prácticas de trabajo forzoso y otras formas graves de maltrato. La Relatora Especial recibió informes preocupantes de no remuneración de trabajadores domésticos, ceses repentinos del trabajo sin previo aviso o pago alguno, jornadas de trabajo extremadamente largas, casos de maltrato físico y verbal, acusaciones infundadas contra los trabajadores, casos de abuso sexual perpetrados por miembros varones de la casa y restricciones a la libertad de circulación de los trabajadores.

52. Quedó claro para la Relatora Especial que el Gobierno de El Salvador reconocía el problema de la servidumbre doméstica como motivo de gran preocupación. La Relatora Especial recibió información sobre la elaboración de un manual de procedimiento cuya finalidad es ayudar a los trabajadores domésticos migrantes a obtener la residencia y, de ese modo, a reducir el riesgo de ser objeto de explotación, así como sobre las medidas adoptadas para ratificar el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), de la OIT. La Relatora Especial elogia al Gobierno por haber adoptado esas medidas, pero sigue preocupada por la vulnerabilidad y el maltrato del que son objeto esos trabajadores, que realizan sus labores en casas particulares y no pueden acogerse a ningún derecho laboral. Por consiguiente, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que intensifique su labor para erradicar esas prácticas y subsane las deficiencias en materia de protección que existen actualmente en el marco nacional jurídico e institucional.

E. Falta de acceso a la justicia para las víctimas de la servidumbre

53. El acceso a la justicia para las víctimas de todas las formas de la esclavitud es esencial para su rehabilitación y reintegración, así como para combatir la impunidad sistémica de esos delitos. La Relatora Especial recibió información de varias fuentes según

la cual las víctimas de muchas formas contemporáneas de la esclavitud en El Salvador se enfrentaban a obstáculos considerables para acceder a la justicia y obtener reparación. Entre esos obstáculos, cabe señalar las dificultades para presentar quejas ante las autoridades, el bajo índice de enjuiciamiento de muchas formas de esclavitud, la corrupción de algunos funcionarios públicos y la insuficiente protección de las víctimas dentro del sistema judicial. Según la información recibida por la Relatora Especial, tanto las personas que fueron víctimas de la esclavitud, entre ellas las que fueron sometidas a situaciones de servidumbre en el contexto de la guerra civil, como las que son víctimas actualmente se han enfrentado a esas barreras. La denegación del derecho a acceder a la justicia engendra altos niveles de impunidad por las violaciones de los derechos humanos. Ello socava el estado de derecho y crea un ambiente en el que resulta más difícil para el Gobierno de El Salvador promover y proteger los derechos humanos de todos los ciudadanos.

54. A fin de seguir avanzando y garantizar la erradicación y prevención de todas las formas contemporáneas de la esclavitud, el Gobierno de El Salvador debe asignar recursos y prestar atención a la facilitación del acceso a la justicia para las víctimas de todas las formas de servidumbre, como se indica en la sección V.

F. Situaciones de servidumbre durante el tránsito de los migrantes

55. La Relatora Especial recibió algunos informes preocupantes que señalaban la posibilidad de que los salvadoreños que se encuentran en tránsito hacia otros países queden expuestos a situaciones de servidumbre. Como se explica en la sección III, El Salvador conoce un alto nivel de emigración que obedece a varios factores, como la reunificación familiar y motivos económicos. La Relatora Especial recibió información según la cual la migración en condiciones precarias e irregulares para escapar de la violencia de las maras estaba en aumento. En el contexto de esas tendencias, se indicó a la Relatora Especial que los migrantes salvadoreños, en particular los menores no acompañados, podían verse sometidos a situaciones de servidumbre durante el tránsito hacia otros países; por ejemplo, podían ser objeto de formas graves de explotación laboral o verse obligados a transportar drogas bajo coacción. La Relatora Especial reconoce el compromiso asumido por el Estado ante los salvadoreños emigrados en el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019¹², las protecciones contempladas en la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, aprobada el 17 de marzo de 2011, y la labor del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia. Si bien la Relatora Especial no recibió mucha información acerca de las prácticas análogas a la esclavitud durante el tránsito hacia otros países, insta al Gobierno de El Salvador a seguir avanzando sobre la base de las medidas actualmente aplicadas y a colaborar con los países de la región y la comunidad internacional para investigar las posibles situaciones de servidumbre y garantizar una protección integral de las personas afectadas o expuestas al riesgo de ser sometidas a esas situaciones.

G. Matrimonio precoz

56. Según los datos estadísticos del UNICEF, el 5% de las niñas salvadoreñas se casan antes de cumplir 15 años y el 25,4% lo hace antes de cumplir 18 años¹³. Los interesados informaron a la Relatora Especial durante su visita que, si bien la ley establece que la edad mínima legal para contraer matrimonio es de 18 años, existen excepciones, y los

¹² Véase www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf.

¹³ Véase www.unicef.org/infobycountry/elsalvador_statistics.html.

matrimonios precoces entre niñas menores de 18 años y hombres mayores que ellas se consideran normales en amplios sectores de la sociedad salvadoreña. Como lo indica Anti-Slavery International, no todos los matrimonios precoces pueden clasificarse como matrimonios forzados, en particular cuando la niña es una adolescente mayor y contrae matrimonio con un hombre de edad similar. Aun así, según los testimonios recogidos por Anti-Slavery International, a nivel mundial, la proporción de matrimonios precoces contraídos por la fuerza es generalmente alta. Durante su estadía en El Salvador, la Relatora Especial no recibió ninguna información específica respecto de casos de matrimonios precoces y forzados. Sin embargo, según la información que recibió, la dinámica de este fenómeno en el país no se conoce muy bien. Por lo tanto, le preocupa la posible existencia de casos ocultos de matrimonio forzado de niñas menores de 18 años. La Relatora Especial recomienda al Gobierno de El Salvador que realice inversiones para recabar más datos y reforzar la supervisión respecto de los matrimonios precoces a fin de garantizar que las situaciones de servidumbre o los riesgos de que se produzcan se detecten y se les ponga fin.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

57. Durante su visita, la Relatora Especial constató la existencia de una amplia gama de violaciones relacionadas con las formas contemporáneas de la esclavitud que inciden en gran medida en segmentos vulnerables de la población, cuya difícil situación es invisible. Quedó extremadamente preocupada al enterarse de casos de mujeres que eran objeto de abusos sexuales por parte de miembros de las maras, en condiciones análogas a la esclavitud, y del reclutamiento forzado de niños para que participen en las actividades de las maras. La Relatora Especial cree que esos actos constituyen, a primera vista, prácticas análogas a la esclavitud. La Relatora también recibió información sobre otras cuestiones que suscitan preocupación, entre ellas las peores formas de trabajo infantil, el trabajo forzoso y la servidumbre doméstica.

58. Esa gran diversidad de formas contemporáneas de la esclavitud hace necesaria una respuesta integral y polifacética del Gobierno de El Salvador. Como se expone más adelante en las recomendaciones, la Relatora Especial insta al Gobierno a elaborar una amplia variedad de iniciativas y a seguir adelante sobre la base de las medidas actualmente aplicadas para combatir las formas contemporáneas de la esclavitud. Esas iniciativas deben consistir, entre otras cosas, en afianzar el marco institucional y jurídico, combatir las prácticas análogas a la esclavitud en el contexto de las actividades de las maras, facilitar el acceso a la educación, fomentar la igualdad de género, seguir mejorando el sistema de protección de la niñez, facilitar el acceso a oportunidades de trabajo decente, aprovechar los logros alcanzados en la tarea de reducir el trabajo infantil, luchar contra el trabajo forzoso y elaborar sistemas de recopilación de datos y supervisión.

59. En el contexto de la aplicación de este programa polifacético de cambio, la Relatora Especial insta al Gobierno de El Salvador a centrarse en mayor medida en el fenómeno de las formas contemporáneas de la esclavitud. Durante su visita, constató que en El Salvador había un bajo nivel de conciencia respecto de ese fenómeno. La Relatora Especial observó que la cuestión de las formas contemporáneas de la esclavitud no solía incorporarse de manera explícita en los mecanismos jurídicos, de política e institucionales. Por lo que respecta a la introducción de las reformas necesarias, la Relatora sugiere prestar mayor atención en los marcos jurídicos e institucionales nacionales a las formas contemporáneas de la esclavitud, tal como se definen en la Convención sobre la Esclavitud y la Convención Suplementaria sobre la

Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud.

60. Debido a las importantes dificultades y limitaciones a las que se enfrenta el Gobierno de El Salvador, la Relatora Especial exhorta a la comunidad internacional a intensificar el apoyo técnico y financiero que brinda al país. Ese apoyo debería reforzar la capacidad del Gobierno para aplicar el Plan El Salvador Seguro, abordar las causas subyacentes de las formas contemporáneas de la esclavitud e invertir en la elaboración de programas sociales y en la capacidad de prevención del Estado. La prestación de apoyo al Gobierno para el logro de la promoción y protección de los derechos humanos y la aplicación del programa de cambio que se describe a continuación contribuirán a proteger a la población contra las formas contemporáneas de la esclavitud y garantizar que el país esté en condiciones de superar sus dificultades y limitaciones actuales a fin de forjarse un futuro más próspero y pacífico.

B. Recomendaciones

61. En relación con el marco jurídico e institucional, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Preste más atención a las formas contemporáneas de la esclavitud como un fenómeno específico en el marco jurídico e institucional nacional. Por ejemplo, podría estudiar la posibilidad de elaborar una iniciativa de múltiples interesados similar a la que estableció en la esfera de la trata, o de ampliar el ámbito de aplicación de las iniciativas nacionales de lucha contra la trata a fin de incorporar en ellas las formas contemporáneas de la esclavitud;

b) Lleve adelante el proceso de ratificación del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), de la OIT, y vele por que entre en vigor en El Salvador a la mayor brevedad posible;

c) Ratifique la Convención Suplementaria de 1956 sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud;

d) Haga más severas las sanciones administrativas y penales por trabajo forzoso previstas en el Código del Trabajo;

e) Vele por que la propuesta de enmienda legislativa relativa a la aplicación del Código del Trabajo, incluidas las disposiciones sobre el fortalecimiento de la Dirección General de Inspección de Trabajo y el aumento de la protección de los trabajadores domésticos en el mercado de trabajo, se apruebe en el Parlamento;

f) Introduzca en el Código del Trabajo todas las enmiendas adicionales necesarias para garantizar su plena compatibilidad con el derecho internacional;

g) Siga perfeccionando el sistema nacional de protección de la niñez y vele por que tenga la capacidad suficiente para proteger a los niños que son objeto de formas contemporáneas de la esclavitud y violaciones conexas de los derechos humanos, o corren ese riesgo;

h) Vele por que todas las disposiciones legales sobre el matrimonio infantil sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos y brinde protección contra el matrimonio forzado, entre otros medios considerando la posibilidad de eliminar toda excepción a la edad mínima legal para contraer matrimonio, establecida en 18 años;

i) Cree una red nacional integral de centros de acogida para las víctimas de actos de violencia relacionados con las formas contemporáneas de la esclavitud.

62. Por lo que respecta a las formas contemporáneas de la esclavitud en el contexto de las actividades de las maras, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) En consulta con todas las partes interesadas, y en el marco de la ejecución del Plan El Salvador Seguro, elabore una amplia gama de medidas específicas para poner fin a las situaciones de explotación sexual en condiciones análogas a la esclavitud y al reclutamiento forzado de niños y otras personas al que recurren actualmente las maras;

b) Revise las disposiciones legales relacionadas con las visitas conyugales en las cárceles para garantizar una protección adecuada de los derechos de la mujer y prevenir las prácticas análogas a la esclavitud, y vele por la aplicación plena y efectiva de esas disposiciones;

c) Evite toda penalización de las mujeres y niños que puedan haber realizado actividades delictivas durante su sometimiento a prácticas análogas a la esclavitud en el contexto de las actividades de las maras;

d) En el contexto de la reducción de la violencia de las maras, evite el debilitamiento de la protección jurídica de la que disponen los jóvenes infractores y vele por que todas las disposiciones legales relativas a los jóvenes infractores sean plenamente compatibles con la Convención sobre los Derechos del Niño;

e) Vele por la ejecución efectiva del Plan El Salvador Seguro a fin de lograr una reducción a gran escala de la violencia de las maras y se asegure de que dicho plan se ejecute respetando plenamente todas las normas internacionales de derechos humanos;

f) Asigne recursos específicos para garantizar la protección de los derechos de las mujeres y los niños en su labor orientada a erradicar la violencia de las maras, y se asegure de que sus derechos y necesidades y vulnerabilidades específicas se tengan en cuenta y se incorporen en todas las políticas y prácticas relacionadas con la seguridad;

g) Vele por que se establezcan programas de rehabilitación integrales para ayudar a reintegrarse en la sociedad salvadoreña a las personas que hayan sido sometidas a prácticas análogas a la esclavitud por las maras.

63. En cuanto a la discriminación de género, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Combata todas las formas de discriminación de género en El Salvador, prestando particular atención a la tarea de garantizar que los hombres y las mujeres accedan a la educación en igualdad de condiciones y tengan las mismas oportunidades de trabajo decente como medio fundamental para prevenir las formas contemporáneas de la esclavitud;

b) Prosiga su labor orientada a garantizar la representación de la mujer en todas las esferas del Gobierno y en todas las entidades decisorias del Estado;

c) Vele por que las consideraciones de género se incorporen en todas las leyes, políticas y programas de El Salvador, prestando particular atención a las que guardan relación con la prevención y erradicación de las formas contemporáneas de la esclavitud.

64. Por lo que respecta al acceso a la educación, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Garantice el acceso de los niños y los jóvenes a todos los niveles de enseñanza en El Salvador como una medida fundamental para prevenir las formas contemporáneas de la esclavitud, y prosiga y amplíe las iniciativas actuales encaminadas a garantizar el acceso de los niños a la educación;

b) En el marco de esas iniciativas, asigne más recursos específicos para garantizar que la educación se imparta en igualdad de condiciones en las zonas rurales y urbanas;

c) Garantice que la cobertura de los servicios de educación sea suficiente para los niños en los niveles superiores de enseñanza a fin de prevenir la elevada tasa de abandono causada por la limitada cobertura de dichos servicios;

d) Aumente las medidas de seguridad en las escuelas a fin de protegerlas contra la violencia de las maras, y elimine los elementos disuasorios relacionados con la inseguridad que contribuyen actualmente a las tasas de abandono escolar;

e) Asigne recursos específicos para invertir en la educación preescolar como un medio fundamental para prevenir la violencia y la explotación;

f) Vele por que se establezcan programas que permitan a los niños que han tenido que abandonar la escuela durante un tiempo, entre otros motivos por ser víctimas de formas contemporáneas de la esclavitud, reincorporarse sin tropiezos en las instituciones educativas y, a través de ello, fomentar su reintegración y recuperación y contribuir a protegerlos contra nuevas violaciones de sus derechos;

g) Cree oportunidades de formación profesional para los adolescentes y los jóvenes a fin de facilitar su transición hacia el trabajo en condiciones decentes, lo que contribuirá a protegerlos contra las formas contemporáneas de la esclavitud.

65. En cuanto a las oportunidades de trabajo decente, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Vele por que los programas encaminados a facilitar el acceso de los jóvenes a oportunidades de empleo se amplíen de manera que abarquen todas las zonas del país;

b) Acelere las iniciativas actuales orientadas a aumentar el salario mínimo y vele por que la suma acordada constituya un salario mínimo vital para los ciudadanos de El Salvador;

c) Vele por que se fomente un entorno propicio para la actividad sindical en todos los sectores y que todos los derechos a la libertad de asociación y negociación colectiva se respeten universalmente.

66. En lo que atañe al trabajo forzoso, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Sobre la base de las buenas prácticas que ha instaurado en relación con la eliminación del trabajo infantil, elabore un plan en el que se prevea que todos los contratos de adquisición pública contengan cláusulas por las que se garantice la ausencia de trabajo forzoso;

b) Aumente la capacidad y los conocimientos especializados de la Dirección General de Inspección de Trabajo a fin de garantizar el cumplimiento de las normas jurídicas por las que se prohíbe el trabajo forzoso;

c) Vele por que se amplíe el campo de acción de la Dirección General de Inspección de Trabajo de modo que queden incluidas todas las zonas del país, así como todas las esferas del sector informal;

d) Revise el marco normativo en vigor relativo a las prácticas laborales de las empresas que operan en El Salvador, ya sea directamente o a través de sus cadenas de suministro, para asegurarse de que proteja los derechos de los ciudadanos salvadoreños y sea acorde a las normas internacionales de derechos humanos, los convenios pertinentes de la OIT y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”.

67. En cuanto a las peores formas de trabajo infantil, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Lleve adelante las iniciativas de múltiples interesados orientadas a eliminar las peores formas de trabajo infantil, aprovechando las buenas prácticas actualmente instauradas y velando por que las iniciativas se amplíen de manera que abarquen todos los sectores en que se observan las peores formas de trabajo infantil;

b) Aumente la capacidad de la Dirección General de Inspección de Trabajo para garantizar que los empleadores cumplan las normas legales por las que se tipifica como delito el recurso a las peores formas de trabajo infantil;

c) Asigne recursos específicos para combatir la práctica peligrosa y abusiva de forzar a los niños a mendigar;

d) Dé prioridad al trabajo doméstico infantil en el marco de las iniciativas en curso para combatir las peores formas de trabajo infantil;

e) En el contexto de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lleve adelante y refuerce los programas específicos de reducción de la pobreza que aminoran la necesidad de las familias de hacer participar a sus hijos en las peores formas de trabajo infantil, entre otros medios examinando el modo en que se pueden seguir aplicando los programas de transferencia monetaria condicionada para prevenir las peores formas de trabajo infantil;

f) Cree conciencia entre los padres de las comunidades afectadas por este fenómeno sobre los riesgos asociados a las peores formas de trabajo infantil en sectores tales como la agricultura, la pesca, la cría de moluscos y la mendicidad forzada, entre otros medios haciéndoles cuestionar las creencias culturales que siguen contribuyendo a la aceptación de las peores formas de trabajo infantil.

68. En relación con la servidumbre doméstica, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Elabore medidas de protección específicas para los migrantes que llegan a El Salvador a fin de garantizar que no se vean sometidos a situaciones de servidumbre doméstica;

b) Examine modelos de reglamentación que permitan al Ministerio de Trabajo y Previsión Social y a la Dirección General de Inspección de Trabajo emprender supervisiones de las labores realizadas en casas particulares;

c) Vele por la ratificación oportuna del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), de la OIT, y por su plena incorporación en el marco jurídico nacional.

69. En cuanto al acceso a la justicia, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

- a) Vele por que todos los casos pasados y actuales de violación de los derechos de las personas sometidas a formas contemporáneas de la esclavitud se atiendan a través de medios de reparación eficaces y proporcionados;
- b) Fomente la capacidad del poder judicial para entender en casos de violación del Código del Trabajo;
- c) Preste más atención a la protección de las víctimas en el marco de sistema judicial, entre otros medios elaborando protocolos específicos de protección de las mujeres y los niños;
- d) Vele por que las personas victimizadas por las maras puedan acceder a la justicia y no sean penalizadas por cualquier acción realizada durante su sometimiento a situaciones de servidumbre.

70. Por lo que respecta a la recopilación de datos, la supervisión y la evaluación, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

- a) Recabe información desglosada sobre la prevalencia de todas las formas contemporáneas de la esclavitud señaladas por la Relatora Especial;
- b) En el marco de esa labor, vele por que se recaben datos sobre la prevalencia y las modalidades del matrimonio precoz en El Salvador a fin de detectar eficazmente cualquier práctica que pueda ser constitutiva de matrimonio forzado;
- c) Fomente la capacidad del Estado para recabar datos sobre factores tales como la edad, el género, la situación migratoria y las circunstancias socioeconómicas que crean situaciones de vulnerabilidad ante las formas contemporáneas de la esclavitud;
- d) Supervise y evalúe periódicamente la eficacia de todas las acciones orientadas a prevenir y erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud.

71. La Relatora Especial recomienda a la comunidad internacional que:

- a) Intensifique la ayuda internacional que brinda al Gobierno de El Salvador a fin de abordar eficazmente las complejas dificultades nacionales, con miras a promover la ejecución del Plan El Salvador Seguro y las iniciativas para hacer frente a las causas subyacente más enraizadas de los fenómenos actuales que dan paso o crean situaciones de vulnerabilidad ante las formas contemporáneas de la esclavitud;
- b) Intensifique la asistencia técnica que presta a El Salvador;
- c) Preste apoyo a El Salvador y otros países de Centroamérica para investigar y hacer frente a las cuestiones relacionadas con la servidumbre durante el tránsito hacia otros países que afecta a los migrantes vulnerables y en situación irregular del país.