



**UNR** Universidad  
Nacional de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

## **UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

### **Trabajo Integrador Final**

**Las ONG como agentes de gobernanza global en la lucha contra  
la trata de personas con fines de explotación laboral: el caso de  
la Fundación para la Democracia Internacional y su intervención  
en Nepal en el año 2022**

**Apellido y nombre de la estudiante: Chiavarini, Lara Agustina**

**Apellido y nombre del director: Cianciardo, Hernán**

**Lugar y fecha: Rosario, Santa Fe, Argentina 13 de octubre de 2025**

**Correo electrónico de la estudiante: larachiavarini@gmail.com**

**Correo electrónico del director: hernan.cianciardo@fcpolit.unr.edu.ar**

*A Ona y Kala, los dos seres más incondicionales y que más amé, por la compañía durante los días y noches de estudio.*

*A mi novio Nicolás, que fue un empuje central en los últimos -y más difíciles- años de este proceso.*

*A Luli y Aco, mis hermanas elegidas, por su incondicionalidad.*

*A Vale, a quien conocí en el aula 103 y se convirtió en una referente y un soporte fundamental.*

*A mis dos ángeles guardianes, el gran Tata y la abuela Edith.*

*A Güeli, por ser mi fan n°1, siempre.*

*A Hernán y Alejandra, que son el ejemplo de profesionales a los que aspiro en convertirme.*

*A cada una de las personas que en algún momento de todos estos años me apoyaron e hicieron que esto sea posible. Porque nadie estudia por uno, pero siempre hay un entorno que de alguna forma acompaña y ayuda.*

## ÍNDICE

<b>Resumen.....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>2</b>
1. Contexto y justificación del tema.....	2
2. Problema de investigación.....	6
3. Objetivos y enfoque metodológico.....	7
4. Estructura del trabajo.....	8
<b>Capítulo 1 - Perspectivas teóricas y contexto internacional del fenómeno de la trata de personas y del rol que desempeñan las ONG para su erradicación.....</b>	<b>10</b>
1. Perspectivas teóricas desde Relaciones Internacionales.....	10
2. Seguridad humana en la lucha contra la trata de personas.....	21
3. La trata de personas con fines de explotación laboral.....	23
4. Las ONG como actores internacionales.....	30
5. Cooperación internacional y acción transnacional: del paradigma teórico al caso de la FDI en Nepal.....	34
<b>Capítulo 2 - La organización y su ámbito de intervención.....</b>	<b>37</b>
1. Descripción de la ONG y contexto de la problemática.....	37
2. Entramado de actores relevantes.....	39
3. Plan de actividades desarrollado.....	40
Fase 1 - Investigación documental (2016-2022).....	41
Fase 2 - Incidencia inicial (2017-2021).....	41
Fase 3 - Investigación empírica (2022).....	42
Fase 4 - Incidencia ampliada (2023-presente).....	45
4. Metodologías de intervención y recolección de datos.....	47
5. Caracterización del sistema de explotación documentado.....	47
<b>Capítulo 3 - Análisis de la práctica disciplinar.....</b>	<b>49</b>
<b>Capítulo 4 - Conclusiones y consideraciones finales.....</b>	<b>52</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>55</b>
<b>Anexo I - Siglas.....</b>	<b>59</b>
<b>Anexo II - Breve explicación del caso: explotación laboral en el Mundial de Fútbol de Qatar 2022.....</b>	<b>60</b>

## **Resumen**

Este trabajo integrador final estudia desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y con base en el trabajo de campo de la Fundación para la Democracia Internacional (FDI) en Nepal en noviembre de 2022, los posibles aportes, limitaciones y desafíos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la gobernanza global. El caso de la FDI ilustra un modelo de cooperación sur-sur y evidencia tanto la capacidad de estos actores no estatales para posicionar temas en la agenda global y cuestionar las acciones estatales, como algunos de los desafíos estructurales que enfrentan.

**Palabras claves:** ONG - trata de personas - explotación laboral - agencia - gobernanza global - relaciones internacionales - derechos humanos - actores no estatales - cooperación sur-sur.

## **Introducción**

### **1. Contexto y justificación del tema**

La trata de personas constituye uno de los delitos más graves y complejos del siglo XXI. Es una de las industrias ilegales más lucrativas a nivel mundial, con ganancias anuales que alcanzan los \$150 mil millones de dólares, según estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2024). Aunque la trata con fines de explotación sexual suele ser la más conocida, las cifras de la explotación laboral son igualmente alarmantes y, en general, menos visibilizadas.

Este Trabajo Integrador Final (TIF) aborda esta problemática desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, centrándose en el rol fundamental que asumen los actores no estatales y, en particular, las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la lucha contra este flagelo.

A lo largo de las últimas décadas, las ONG han cobrado una relevancia creciente en la escena internacional y ganado legitimidad e influencia como actores clave tanto en la gobernanza global como en la promoción de los derechos humanos.

En el presente TIF me propongo analizar el rol de las ONG en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación laboral a través de un enfoque cualitativo y empírico. Para lograrlo, recurriré a un estudio de caso concreto y de valor testimonial: el trabajo de campo realizado en Nepal por la Fundación para la Democracia Internacional (en adelante, FDI), una ONG en la que me desempeño profesionalmente. Esta investigación, llevada a cabo en noviembre de 2022, implicó la recopilación de testimonios directos de sobrevivientes y familiares de trabajadores migrantes que murieron en Qatar mientras trabajaban en las obras de infraestructura para el Mundial de Fútbol.

Tomando como referencia esta experiencia concreta de la FDI, examinaré algunas de las estrategias de incidencia y algunos de los mecanismos de acción que las ONG pueden emplear para complementar y fortalecer los esfuerzos estatales, ilustrando su capacidad para llenar vacíos de gobernanza, sensibilizar a la sociedad civil y promover marcos normativos más efectivos. A su vez, con este documento procuro estudiar la capacidad de incidencia de estas organizaciones en la escena internacional y cómo contribuyen a la agenda de las Relaciones Internacionales en esta materia.

A través del estudio del trabajo de campo realizado en Nepal, busco ilustrar de manera concreta la operatividad de estas organizaciones, al mismo tiempo que identifico los desafíos y las oportunidades que enfrentan en su labor contra la trata de personas.

El estudio de las organizaciones no gubernamentales como actores internacionales ha sido abordado desde el derecho internacional público y las Relaciones Internacionales. Su naturaleza y alcance se han analizado desde diversos desarrollos teóricos. A modo de

ejemplo, la tesis doctoral de Serrano Caballero (2000) constituye un trabajo que analiza en profundidad la evolución histórica y el estatus jurídico de las ONG en el sistema internacional y documenta su transición desde entidades de asistencia hacia actores con capacidad de incidencia política.

Desde la perspectiva del derecho internacional público, autores como Pastor Ridruejo (2010) y Podestá Costa (1985) han establecido criterios rigurosos para la subjetividad internacional -basados en la legitimación para reclamar y la capacidad de adquirir derechos y obligaciones- que históricamente han limitado el reconocimiento pleno de las ONG como sujetos. No obstante, la postura de Díez de Velasco (2010), fundamentada en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el Caso Bernadotte (1949), amplía este concepto al reconocer distintos grados de subjetividad, en los que la posesión de al menos un derecho u obligación en el ámbito internacional bastaría para considerar a un ente como sujeto, aunque con capacidades restringidas en comparación con los Estados. Por su parte, Remiro Brotons (2007) matiza que, si bien su influencia es innegable, no son en sí mismas sujetos del derecho internacional en tanto tienen base en los derechos internos de un determinado Estado. En conclusión, algunos autores consideran que las ONG poseen subjetividad internacional limitada o funcional, derivada del reconocimiento que les otorgan organismos multilaterales, tratados sectoriales y prácticas institucionales. Esta personalidad internacional les permite participar, influir y, en determinados casos, co-producir normas de *soft law*, así como intervenir en foros globales, monitorear obligaciones de derechos humanos y cooperar en la ejecución de políticas transnacionales. Así, su rol en la gobernanza global es cada vez más relevante, aunque jurídicamente se encuadre dentro de una capacidad de acción internacional condicionada y derivada.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, el concepto de gobernanza global acuñado por Rosenau (1992) ha proporcionado el marco analítico para comprender la creciente relevancia de actores no estatales en la escena internacional. Este trabajo ha demostrado cómo el poder se ha descentralizado hacia múltiples esferas de autoridad, creando espacios donde otros actores, como las ONG, ejercen influencia significativa a través de mecanismos informales y redes transnacionales.

Respecto a la trata de personas, abundante documentación de organismos internacionales como la UNODC y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han establecido los parámetros conceptuales y estadísticos del fenómeno. Los informes globales sobre trata de personas de la UNODC y las estimaciones mundiales sobre esclavitud moderna de la OIT, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la ONG *Walk Free* (2022) constituyen referentes empíricos fundamentales que

dimensionan la magnitud del problema, particularmente en lo que respecta a la trata con fines de explotación laboral.

No obstante, identifico un vacío en el estado del arte. Ya lo advertían Keck y Sikkink cuando decían:

Las organizaciones no gubernamentales, ya sean internacionales o nacionales, desempeñan un papel destacado en estas redes, en algunos casos inspiradas por un voluntariado internacional que la teoría de las Relaciones Internacionales no toma muy en cuenta. Los científicos sociales apenas se han ocupado del papel político de las ONG activistas como actores simultáneamente nacionales e internacionales. (Keck y Sikkink, 1998, p.23)

Es limitada la producción académica que, desde la óptica de las Relaciones Internacionales, articule el marco teórico de la gobernanza global con investigaciones sobre las ONG como actores internacionales que combaten la trata de personas con especial atención a la explotación laboral. La especificidad de este enfoque es lo que confiere al presente TIF su carácter distintivo y su potencial aporte.

El valor de esta investigación radica en la integración de mi experiencia práctica de trabajo de campo con el marco teórico de las Relaciones Internacionales, así como en proporcionar una perspectiva situada y contextualmente fundamentada sobre las estrategias multinivel que emplean las ONG contemporáneas para enfrentar la trata de personas con fines de explotación laboral en el ámbito de la gobernanza global.

De esta manera, en el presente estudio aspiro a contribuir a una comprensión más profunda del impacto y las limitaciones de las ONG en la gobernanza global contra la explotación laboral. En última instancia, procuro demostrar cómo su activismo y su capacidad de generar conocimiento desde la experiencia directa se convierten en un motor fundamental para la gobernanza global y la protección de los derechos humanos en el marco de las Relaciones Internacionales.

Asimismo, pretendo describir la relevancia del trabajo de las ONG en el ámbito transnacional, subrayando cómo su especialización las posiciona como actores clave en la prevención, visibilización, protección y persecución de este delito.

Es importante destacar que con este estudio no intento generalizar sus conclusiones a la totalidad del sector de las ONG, sino esclarecer los posibles roles que estas desempeñan a partir del análisis de un caso específico.

Analizaré cómo la FDI articuló su investigación de campo para redactar informes, difundir sus hallazgos y realizar llamados a la acción dirigidos a organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados

Americanos (OEA), así como a figuras de relevancia como el Papa Francisco y los Premios Nobel de Paz, Rigoberta Menchú Tum y Lech Walesa.

La pertinencia académica de esta investigación radica en su contribución al estudio de la creciente agencia de los actores no estatales en el sistema internacional. En el campo de las Relaciones Internacionales, el término agencia (del inglés *agency*) hace referencia a la capacidad de actuar autónomamente, de tomar decisiones y de producir efectos en el sistema internacional. Constituye el contrapunto del concepto de estructura: si la estructura comprende las reglas, normas y condiciones del sistema -como el orden interestatal, las instituciones internacionales o las jerarquías económicas-, la agencia se refiere a lo que los actores hacen dentro de y a pesar de dicha estructura. En particular, este trabajo se centra en ámbitos donde los marcos estatales tradicionales muestran limitaciones alarmantes. Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, resulta fundamental analizar cómo las ONG han logrado posicionarse como agentes de cambio global, desarrollando capacidades específicas para incidir en agendas políticas transnacionales y complementar -e incluso cuestionar- las acciones estatales.

A estos aspectos debe sumarse el valor añadido de documentar el accionar de una organización de la sociedad civil latinoamericana (argentina) realizando un trabajo de campo en Nepal. Este caso constituye un ejemplo concreto de cooperación sur-sur, donde una ONG del sur global documenta y denuncia las violaciones de derechos humanos ocurridas en otro contexto del sur global, demostrando que la incidencia transnacional ya no es un espacio exclusivo de organizaciones del norte global.

La pertinencia temática se sustenta en la actualidad y urgencia de la problemática investigada. La trata con fines de explotación laboral constituye una violación grave y sistemática de derechos humanos que afecta a millones de personas a nivel global. Sin duda, se ha convertido en un desafío central para la gobernanza global contemporánea. Su estudio desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales contribuye a comprender las dinámicas de poder, los regímenes normativos y los actores relevantes en la construcción de respuestas efectivas a este flagelo.

La modalidad de práctica disciplinar resulta especialmente adecuada para este objeto de estudio, ya que me permite integrar el análisis teórico con mi experiencia empírica directa. Esta aproximación metodológica me posibilita superar las limitaciones de los análisis puramente documentales y proporcionar aportes sustantivos sobre los procesos concretos de incidencia internacional y las dinámicas operativas de las organizaciones no gubernamentales en terreno.

La elección del estudio de caso de la FDI se fundamenta en su valor heurístico para examinar las estrategias de incidencia transnacional. Mi acceso directo a los procesos de investigación, documentación e incidencia de la organización me proporciona una

perspectiva privilegiada para analizar cómo se construyen y ejecutan las campañas internacionales contra la trata con fines de explotación laboral, así como los desafíos operativos que enfrentan estas iniciativas.

Finalmente, la investigación evidencia la relevancia de integrar la praxis profesional con la reflexión académica y demuestra cómo el trabajo de campo y la experiencia directa en organizaciones de la sociedad civil pueden enriquecer y fundamentar la generación de conocimiento en Relaciones Internacionales a la vez que aportan perspectivas situadas y contextualizadas.

En lo personal, este TIF representa la culminación de un proceso formativo en el que aplico una mirada crítica y comprometida, demostrando cómo la praxis profesional y la investigación académica pueden fusionarse desde el sur para abordar problemas globales de gran complejidad y relevancia social y humanitaria.

## **2. Problema de investigación**

El presente trabajo se sitúa en el ámbito de las Relaciones Internacionales, específicamente en el estudio de la gobernanza global y el rol de los actores no estatales frente a desafíos transnacionales. La trata de personas con fines de explotación laboral constituye el núcleo problemático de esta investigación y representa una manifestación crítica de las fallas estructurales del sistema internacional contemporáneo.

La situación problemática se configura a partir de la contradicción fundamental entre, por un lado, la creciente interdependencia global que facilita la movilidad transfronteriza y, por otro, la insuficiente arquitectura institucional para proteger los derechos humanos en contextos migratorios. Esta brecha de gobernanza permite el surgimiento y la perpetuación de circuitos delictivos transnacionales que operan aprovechando las asimetrías económicas entre Estados y las vulnerabilidades institucionales en materia de control migratorio y protección laboral.

El caso de los trabajadores migrantes nepalíes en Qatar ilustra este problema de manera paradigmática. La combinación de factores como la pobreza estructural en países de origen, la demanda de mano de obra barata en economías en expansión y la limitada capacidad de supervisión internacional crean condiciones estructurales que facilitan prácticas de trata y explotación laboral en escala masiva.

La complejidad transnacional de este fenómeno excede las capacidades de respuesta unilateral de los Estados y, a la vez, requiere aproximaciones multilaterales y la participación de actores no estatales especializados. Es en este vacío de gobernanza donde las organizaciones no gubernamentales emergen como actores relevantes,

desarrollando estrategias de incidencia que trascienden las jurisdicciones nacionales y operan en múltiples niveles del sistema internacional.

### **3. Objetivos y enfoque metodológico**

- **Objetivo General:** Realizar un aporte desde las Relaciones Internacionales al estudio del rol de las organizaciones no gubernamentales que tienen como fin la lucha contra la trata de personas con fines de explotación laboral en la gobernanza global.
- **Objetivo específico:** Estudiar, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, el papel desempeñado por la FDI en Nepal (2022) en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación laboral, con el propósito de identificar posibles aportes, limitaciones y desafíos de las organizaciones no gubernamentales en la gobernanza global.

El presente TIF se enmarca en la modalidad de práctica disciplinar y adopta un enfoque de investigación-acción. Su objetivo es analizar críticamente una intervención profesional en la que participé de manera directa y combinar el análisis teórico con un estudio de caso basado en mi experiencia personal y el acceso privilegiado a datos e instancias de decisión.

El núcleo del análisis es un estudio de caso instrumental de la misión de la FDI en Nepal en noviembre de 2022. Mi posición como integrante del equipo de investigación me permitió una observación participante única de todo el proceso: desde el diseño metodológico y la realización del trabajo de campo hasta la redacción del informe final y la estrategia de incidencia internacional.

Las fuentes de información para este estudio son:

1. Experiencia directa y observación participante: como integrante del equipo, tuve acceso a la recolección de datos en terreno (incluyendo la realización de las 47 entrevistas), a las discusiones estratégicas internas y a la dinámica de interacción con actores locales e internacionales. Este conocimiento tácito constituye la fuente primaria más relevante del análisis.

2. Fuentes documentales primarias: utilizo el informe de intervención de la Fundación para la Democracia como el documento síntesis que cristaliza la investigación, pero el análisis lo trasciende al incorporar el contexto, los desafíos y las deliberaciones que subyacen a su producción.

3. Fuentes secundarias: recurro a literatura académica e informes de organismos internacionales para contextualizar el caso.

Esta metodología me permite una reconstrucción crítica y en profundidad de cómo una ONG genera evidencia, construye y moviliza su espacio de acción y posiciona un tema en la agenda global.

#### **4. Estructura del trabajo**

Para alcanzar el objetivo específico, estructuro esta investigación de la siguiente manera. En la introducción presento el problema de investigación: la trata de personas con fines de explotación laboral como una limitación estructural en la gobernanza global y el rol fundamental que desempeñan las ONG para suplir estos vacíos. Delimito el objeto de estudio, definiendo el análisis del caso concreto de la FDI en Nepal como un ejemplo de agencia transnacional desde el sur global. Asimismo, explico los objetivos, justifico la pertinencia académica y profesional de la investigación, y detallo la metodología de práctica disciplinar y estudio de caso instrumental que guía el trabajo, sustentada en la observación participante, el análisis de fuentes documentales y mi experiencia directa.

En el capítulo 1 desarrollo el marco teórico-conceptual. Aquí abordo los conceptos centrales que articulan el análisis: la gobernanza global desde la perspectiva de Rosenau (1992); la interdependencia compleja y las dinámicas de poder de Keohane y Nye (1988); el enfoque de la Escuela Inglesa con Bull (2005) como referente, que permite analizar la lucha contra la trata como una defensa del orden social internacional y un ejemplo de cooperación en la sociedad de Estados; las redes transnacionales de defensa y el “modelo boomerang” de Keck y Sikkink (1998); el paradigma de la seguridad humana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994); el marco jurídico-conceptual de la trata de personas, con especial énfasis en la explotación laboral según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNODC, 2000) y los convenios y protocolos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1930; OIT, 2014); y la evolución de las ONG como actores internacionales. Como cierre de este andamiaje conceptual, integro el estudio de la cooperación internacional a partir de la teoría de Keohane (1984), para luego focalizar en el paradigma de la cooperación sur-sur según la conceptualización de Lechini (2014). En este capítulo, relaciono específicamente cada enfoque teórico con el análisis concreto del caso de estudio de la FDI en Nepal, demostrando cómo estas herramientas conceptuales me permiten comprender las estrategias, capacidades y limitaciones de las ONG en la lucha contra la trata de personas.

En el capítulo 2 formulo el núcleo empírico del TIF. Lo sitúo al inicio del desarrollo para priorizar la exposición del caso concreto que servirá de base para el análisis teórico posterior. Aquí describo en profundidad el accionar de la FDI, detallando su misión, el contexto de la problemática de los trabajadores migrantes nepalíes en Qatar y el plan de actividades desarrollado en cuatro fases (investigación documental, incidencia inicial, investigación empírica en Nepal e incidencia ampliada). Caracterizo el entramado de actores relevantes y analizo el sistema de explotación documentado durante mi trabajo de campo, ofreciendo así una base factual sólida para la reflexión teórica que se profundizará en el siguiente capítulo.

En el capítulo 3 realizo el análisis de mi práctica disciplinar, donde articulo de manera reflexiva la experiencia empírica con los marcos teóricos de las Relaciones Internacionales. Evaluó cómo las herramientas de la disciplina me permitieron diseñar e implementar estrategias de incidencia transnacional, al mismo tiempo que analizo críticamente los aprendizajes, desafíos y limitaciones enfrentados durante la investigación y la intervención profesional en terreno.

Finalmente, en el capítulo 4 presento las conclusiones y consideraciones finales de la investigación, donde sintetizo los hallazgos principales respecto al rol de las ONG en la gobernanza global contra la trata de personas. Aquí reflexiono sobre las contradicciones, desafíos estructurales y ventajas comparativas de estas organizaciones, y formulo proyecciones tanto para la práctica profesional en el ámbito de la cooperación internacional como para futuras líneas de investigación académica en Relaciones Internacionales.

## Capítulo 1

### Perspectivas teóricas y contexto internacional del fenómeno de la trata de personas y del rol que desempeñan las ONG para su erradicación

#### 1. Perspectivas teóricas desde Relaciones Internacionales

La complejidad del fenómeno de la trata de personas y del rol que las ONG desempeñan para su erradicación exige una aproximación teórica comprehensiva. Para abordar esta complejidad, artículo cuatro perspectivas fundamentales de las Relaciones Internacionales que ofrecen niveles de análisis complementarios: la gobernanza global, la interdependencia compleja, la Escuela Inglesa y el enfoque de las redes transnacionales de defensa. La primera, asociada a autores como James Rosenau (1992), me permite visualizar el escenario plural de actores y agendas más allá del Estado. La segunda, desarrollada por Robert Keohane y Joseph Nye (1988), me provee las herramientas para entender las dinámicas de poder y negociación que se desarrollan en dicho escenario. La tercera, elaborada por Margaret Keck y Kathryn Sikkink (1998), me aporta el instrumental analítico para comprender los mecanismos y estrategias específicos a través de los cuales las ONG ejercen influencia transnacional. Finalmente, la cuarta, con Hedley Bull (2005) como uno de sus principales referentes, me sirve para enmarcar estas dimensiones en la estructura normativa y las tensiones profundas de la sociedad internacional. La articulación de estos cuatro enfoques constituye el andamiaje conceptual de este análisis.

El término gobernanza global emerge en el ámbito académico tras el fin de la Guerra Fría, como herramienta conceptual para analizar las nuevas estructuras de poder mundial.

La piedra angular de este enfoque se encuentra en el trabajo de James Rosenau, quien, junto a Ernst Czempel en "Gobernanza sin gobierno" (1992), sentó las bases conceptuales para comprender este fenómeno.

Rosenau partía de una observación crucial: los patrones establecidos de orden mundial estaban desgastados, y en aquellos años (de finalización de la Guerra Fría), transitaban un "momento bisagra" de creación de nuevos patrones de autoridad y regulación, aún sin una forma definitiva. Rosenau expresa claramente: "States are still active and important, to be sure, but their participation in the processes of world politics is nevertheless of a different, less dominating kind, thereby leading to the interpretation that fundamental systemic change has occurred"(Rosenau, 1992, p.24). [Sin duda, los estados siguen siendo activos e importantes, pero su participación en los procesos de la política mundial es, no obstante, de un tipo diferente y menos dominante, lo que lleva a interpretar

que ha ocurrido un cambio sistémico fundamental] (Rosenau, 1992, p.24, [traducción propia]).

Para este autor, la pregunta fundamental es: si la gobernanza connota un sistema de reglas, ¿cómo puede operar a escala global sin un gobierno mundial organizado que la sustente? ¿Quién hace e implementa las reglas?

La respuesta de Rosenau es fundamental para este trabajo:

...governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behavior, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggests activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants. (Rosenau, 1992, p.4)

...gobernanza no es sinónimo de gobierno. Ambos se refieren a un comportamiento con un propósito, a actividades orientadas a metas, a sistemas de reglas; pero gobierno sugiere actividades respaldadas por una autoridad formal, por poderes policiales que aseguran la implementación de políticas debidamente constituidas, mientras que gobernanza se refiere a actividades respaldadas por objetivos comunes que pueden o no derivarse de responsabilidades legales y formalmente prescritas y que no necesariamente dependen de los poderes policiales para superar la resistencia y lograr el cumplimiento. La gobernanza, en otras palabras, es un fenómeno más amplio que el gobierno. Abarca las instituciones gubernamentales, pero también subsume mecanismos informales y no gubernamentales mediante los cuales

las personas y organizaciones bajo su alcance avanzan, satisfacen sus necesidades y cumplen sus deseos. (Rosenau, 1992, p.4, [traducción propia])

Este concepto de gobernanza sin gobierno me permite visualizar un escenario internacional compuesto por múltiples esferas de autoridad, donde diversos actores convergen y forman redes para abordar problemáticas comunes. Rosenau define el orden global como "those routinized arrangements through which world politics gets from one moment in time to the next" (Rosenau, 1992, p.5). [Aquellos acuerdos naturalizados a través de los cuales la política mundial pasa de un momento en el tiempo al siguiente] (Rosenau, 1992, p.5, [traducción propia]). Este orden es el resultado de una compleja interacción entre actividades con intencionalidad (la propia gobernanza) y la simple agregación de decisiones individuales que, en su conjunto, crean patrones estables.

Para Rosenau, la gobernanza es inherentemente efectiva, ya que se basa en una aceptación mayoritaria o en el poder de los actores más influyentes, y está íntimamente ligada al orden: "governance is order plus intentionality" (Rosenau, 1992, p.5). [La gobernanza es orden más intencionalidad] (Rosenau, 1992, p.5, [traducción propia]).

Esta perspectiva es fundamental para analizar la lucha contra la trata de personas. El crimen transnacional organizado opera precisamente en los intersticios de la autoridad estatal, explotando las asimetrías legales y la falta de coordinación. La respuesta, por lo tanto, no puede surgir únicamente de los gobiernos nacionales actuando de forma aislada. El marco de Rosenau (1992) me permite entender cómo la creación de un orden para combatir este flagelo emerge de un sistema de gobernanza más amplio, donde las ONG -como la FDI- son actores clave dentro de esas esferas de autoridad. Ellas no esperan un gobierno mundial para actuar; por el contrario, son parte constitutiva de ese entramado de mecanismos informales y no gubernamentales que generan conocimiento, movilizan recursos, presionan a los Estados y, en definitiva, contribuyen a crear y sostener los "acuerdos naturalizados" que constituyen el orden global contra la trata.

Por otra parte, para Rosenau (1992, p.16), este orden global se sostiene a través de patrones que operan en tres niveles interconectados, una distinción analítica sumamente útil para desglosar el fenómeno de la trata y la respuesta de las ONG:

1. El nivel ideacional o intersubjetivo: Se refiere a las percepciones, las creencias y los valores compartidos sobre los acuerdos a través de los cuales se manejan los asuntos. En la lucha contra la trata, este nivel se manifiesta en la construcción de un consenso intersubjetivo que define a la trata de personas como una grave violación a los derechos humanos y un crimen transnacional, y no como un mero problema de orden público. Las ONG son fundamentales en este plano, ya que a través de informes, campañas y

discursos públicos, trabajan para instalar esta definición del problema en la agenda, la opinión pública e influir en los tomadores de decisiones.

2. El nivel conductual u objetivo: Comprende las acciones regulares y rutinarias que dan expresión concreta a esos acuerdos ideacionales. En mi caso, incluye las prácticas operativas de la FDI: su trabajo de campo en Nepal para documentar casos, la recopilación de testimonios de víctimas, la realización de campañas de concientización y la visibilización constante en el ámbito nacional e internacional.

3. El nivel agregado o político: Es la dimensión más formal y organizada, donde la gobernanza se concreta en instituciones y regímenes que implementan políticas. Aquí es donde la estructura normativa como el Protocolo de Palermo de la UNODC (2000), el convenio (OIT, 1930) y el protocolo subsiguiente de la OIT (OIT, 2014), o las leyes nacionales contra la trata. La interacción de la Fundación con la ONU (a través de su Estatus Consultivo) y la OEA es un claro ejemplo de su participación en este nivel con el fin de influir en la creación, implementación y monitoreo de estas reglas de juego formales.

Lo interesante y peculiar del análisis de Rosenau (1992) reside en destacar que estos tres niveles se encuentran intrínsecamente relacionados, son interactivos y se refuerzan mutuamente. Rosenau dice: "...the essential dynamics of any global order are, in effect, both independent and dependent variables in the endless processes whereby the patterns that constitute the order are maintained" (Rosenau, 1992, p.18). [Las dinámicas esenciales de cualquier orden global son, en efecto, tanto variables independientes como dependientes, en un proceso interminable mediante los cuales se mantienen los patrones que constituyen el orden] (Rosenau, 1992, p.18, [traducción propia]).

El trabajo de campo de la Fundación (nivel conductual) genera evidencia que fortalece el discurso de los derechos humanos (nivel ideacional). Ambas esferas, a su vez, le dan legitimidad para instar a cambios en las políticas de la OIT o la ONU (nivel agregado). Una modificación en uno de estos niveles inevitablemente impacta en los restantes. Es en esta interacción dinámica donde las ONG ejercen su influencia para reconfigurar el orden global frente a problemas transnacionales como la trata.

Querejazu en su artículo titulado "Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global" dice:

Son muchas las definiciones de gobernanza global, desde aquella que la entiende como 'hacer internacionalmente lo que los gobiernos hacen en casa', o 'gobernar sin soberanía relaciones que trascienden fronteras nacionales' (Finkelstein 1995,369); el conjunto de esfuerzos coordinados de regímenes internacionales (Young [1980] 2012); o la estructura regulatoria que tiene como

fin la solución de problemas que solamente se resuelven a través de la coordinación (Mayntz 2001). (Querejazu, 2020, párr. 10)

Por lo tanto, la gobernanza global se presenta como un concepto multifacético. Querejazu (2020) retoma el planteo de Ba y Hoffman de tres categorías clave, a saber, como fenómeno, como visión del mundo y como proyecto político. La gobernanza global como visión del mundo es particularmente interesante, ya que la distingue de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales. Se consolida como una categoría analítica propia, capaz de identificar la compleja interconexión entre diversos niveles y procesos que superan las limitaciones del sistema estadocéntrico. (Querejazu, 2020).

Este enfoque me permite comprender la relevancia de actores no estatales como las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas multinacionales. Esta categorización no sólo resalta la creciente importancia de estos actores, sino también su capacidad para influir en la agenda internacional. Al mismo tiempo, reconozco la necesidad de reexaminar las esferas de autoridad para abordar las transformaciones actuales y reformular preguntas fundamentales sobre conceptos centrales en las teorías clásicas, como la soberanía, la democracia y la legitimidad.

Además, esta perspectiva da valor a las diversas formas de organización social y de toma de decisiones que no dependen ni emanan exclusivamente del Estado. En esencia, el punto de acuerdo entre estas posturas es que las nociones clásicas de las Relaciones Internacionales, centradas en el sistema de Estados, son insuficientes para comprender la compleja realidad de la política mundial contemporánea.

Por otra parte, la gobernanza global también puede entenderse como un proyecto político, es decir, como un conjunto de ideas y estrategias diseñadas para solucionar problemas y necesidades compartidas. Desde esta perspectiva, es crucial resaltar el carácter político del concepto y de sus manifestaciones prácticas. Esto me permite ver que la visión predominante de la gobernanza global a menudo se basa en premisas occidentales y modernas que se han universalizado, en parte, gracias a la globalización.

El complejo entramado de actores, agendas y procedimientos que conforma la gobernanza global, aunque parece diverso, en realidad refuerza una visión específica de cómo debería ser la sociedad internacional. En esta visión se promueven valores como la democracia, los derechos humanos, el Estado de derecho, la liberalización del mercado y la propiedad privada. Estos valores se presentan como universalmente deseables, no sólo por su bondad intrínseca, sino porque se considera que fomentan un mundo más próspero y pacífico.

Más allá de la diversidad de acepciones que existen sobre la gobernanza global, el concepto se erige como una herramienta analítica fundamental y de gran actualidad para

comprender las dinámicas políticas del siglo XXI. Su relevancia inherente reside en su capacidad para dar cuenta de un mundo profundamente interconectado y complejo, donde problemas como la trata de personas con fines de explotación laboral trascienden por completo las fronteras nacionales y las capacidades de acción unilateral de los Estados. Debido a su naturaleza transnacional, estos flagelos conminan a que se les brinden respuestas coordinadas y mancomunadas que involucren una multiplicidad de actores.

En este sentido, adoptar la perspectiva de la gobernanza global, específicamente entendida como una visión del mundo tal como la presenta Querejazu (2020), me permite superar las limitaciones del enfoque estadocéntrico clásico de las Relaciones Internacionales. Esta categoría analítica no sólo visibiliza, sino que también otorga un lugar central a la participación de actores no estatales, como las ONG, en la construcción de respuestas a problemas globales. Lejos de ser meros implementadores de políticas diseñadas por los Estados u organizaciones internacionales, las ONG se erigen como agentes con capacidad propia para influir en la agenda internacional, generar conocimiento especializado y movilizar recursos.

Por lo tanto, utilizar este marco conceptual para analizar la lucha contra la trata de personas constituye un instrumento analítico de gran relevancia. Me facilita profundizar en la dimensión transnacional del fenómeno y, a la vez, examinar tanto las redes criminales que operan a través de fronteras como las respuestas de cooperación que se tejen para combatirlas, más allá de la mera cooperación interestatal.

Además, contribuye a poner el foco en el rol central de las ONG. Estas organizaciones a menudo actúan como un puente esencial entre el nivel global y el local: llevan a cabo trabajo de campo directo, identifican víctimas, presionan por reformas legales y aportan una perspectiva de la sociedad civil que enriquece la comprensión del problema. Su labor es fundamental para suplir los vacíos que dejan los marcos estatales e internacionales.

Por último, resulta crucial recordar que la gobernanza global también puede interpretarse como un proyecto político, lo que implica reconocer que las acciones y los marcos de cooperación no son neutrales. La lucha contra la trata, tal como es impulsada por la arquitectura de gobernanza global, está impregnada de valores y visiones específicas (como los derechos humanos y el Estado de derecho). Analizar el rol de las ONG desde esta doble perspectiva -como parte esencial de la visión del mundo de la gobernanza global y como agentes que operan dentro de un proyecto político concreto- potencia enormemente mi análisis y me posibilita cuestionar no sólo la efectividad de sus acciones, sino también los fundamentos ideológicos y las relaciones de poder que subyacen a la cooperación global contra la trata de personas.

Este entramado de actores que describe la gobernanza global opera en un escenario de relaciones recíprocas de poder y dependencia. Es aquí donde la teoría de la interdependencia compleja de Robert Keohane y Joseph Nye (1988) sienta las bases para comprender las dinámicas concretas entre Estados y ONG.

En "Poder e interdependencia", los autores plantean que en una era de creciente interdependencia, la política internacional se ve moldeada por la influencia de "actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales." (Keohane & Nye, 1988, p.15)

Este marco es particularmente relevante para este trabajo, ya que se centra en un actor no estatal: las ONG para demostrar que no son actores marginales, sino que cada día cobran un rol más protagónico e insustituible en la respuesta a problemáticas sociales de alcance global. Resulta imprescindible, entonces, estudiar su accionar, porque su existencia y proliferación desafían la visión tradicional que supone que el Estado es el único actor relevante en el sistema internacional.

Los autores definen a la interdependencia como "...situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países." (Keohane & Nye, 1988, p.22). Y continúan explicando que "...donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia." (Keohane & Nye, 1988, p.22). En otras palabras, la interdependencia puede entenderse como una dependencia mutua en la que existen costos recíprocos en los intercambios. No obstante, la clave está en las asimetrías de la dependencia, que son las que proporcionan a los actores una fuente de poder para negociar. El poder se concibe "...como la habilidad de un actor para lograr que otros hagan algo que de otro modo no harían" (Keohane & Nye, 1988, p.25).

Este marco conceptual de la interdependencia y el poder resulta sumamente útil para analizar las dinámicas de poder que caracterizan la lucha mundial contra la trata de personas. Lejos de ser una colaboración entre iguales, esta lucha puede entenderse como una red de interdependencia asimétrica entre una multiplicidad de actores: los Estados (países de origen, tránsito y destino), las organizaciones internacionales y las ONG. Cada uno de ellos posee recursos diferentes y experimenta costos recíprocos si la colaboración fracasa, pero desde una posición de desigualdad. Por ejemplo, un Estado puede poseer la autoridad legal y los recursos coercitivos, pero depende del conocimiento especializado, la presencia en el terreno y la legitimidad de las ONG para identificar víctimas e implementar programas efectivos. A la inversa, una ONG depende del marco legal y el acceso que el Estado le otorga para operar. Es precisamente en esta asimetría de la dependencia mutua donde surge el poder de negociación. Una ONG con alta credibilidad y *expertise* puede utilizar su influencia para "lograr que los Estados hagan algo que de otro modo no harían",

como modificar políticas o destinar más recursos a la problemática, ejerciendo así un poder blando pero significativo. En esencia, la interdependencia compleja describe perfectamente el escenario en el que las ONG desarrollan su rol protagónico, no a pesar de los Estados, sino en una relación de dependencia mutua y negociación continua que redefine la gobernanza del fenómeno.

Los autores (Keohane & Nye, 1988, pp.26-28) distinguen dos tipos de interdependencia:

1. Sensibilidad: mide la rapidez y la magnitud del costo que los cambios en un país imponen a otro, sin que las políticas cambien.

2. Vulnerabilidad: mide los costos de ajustar la política para responder a un cambio externo, incluso después de que las políticas se modifiquen. La vulnerabilidad es más importante que la sensibilidad para determinar el poder en una relación.

En el caso concreto de la FDI, aunque es un actor no estatal, puede ejercer poder de varias maneras:

1. Generación de conocimiento desde el terreno: al realizar un trabajo de campo en Nepal y obtener testimonios directos, la ONG genera información que los Estados pretenden invisibilizar. Por lo tanto, esta información se podría convertir en un recurso de poder.

2. Influencia en la agenda: la Fundación utiliza esta información para posicionar el tema en la agenda internacional y movilizar a actores más poderosos.

3. Asimetrías: podría argumentar que las ONG, en su lucha, procuran explotar las asimetrías de poder. Por un lado, los Estados -como Qatar-, la FIFA o las grandes corporaciones -que construyeron la infraestructura para el mundial- pueden ser sensibles a la presión de las campañas de concientización, pero no son muy vulnerables porque pueden ajustar sus políticas a un costo relativamente bajo. Por otro lado, las ONG, aunque con menos recursos, pueden utilizar su capacidad de movilización y su legitimidad moral como un recurso para influir en los resultados, a pesar de su menor poder material. Esto demuestra el punto de los autores de que el poder no se limita a los recursos militares o económicos tradicionales.

En esta línea, otro concepto central de la obra de estos autores relevante para este trabajo es el de la interdependencia compleja que se caracteriza por tres puntos principales (Keohane & Nye, 1988, p.41).

1. Múltiples canales de conexión: existen relaciones que van más allá de los contactos entre los Estados (relaciones interestatales). Incluyen vínculos entre agencias gubernamentales de diferentes países (relaciones transgubernamentales) y contactos entre élites no gubernamentales u organizaciones transnacionales (relaciones transnacionales).

Por ejemplo, la interacción de la Fundación con organismos internacionales como la ONU (a través de su Estatus Consultivo) y la OEA. Al interactuar con estos organismos, la Fundación no sólo está trabajando a nivel interestatal, sino que también puede reforzar canales de comunicación con agencias específicas de los gobiernos que forman parte de estas organizaciones. Esto podría ser una demostración de cómo las ONG pueden actuar como catalizadoras para la formación de coaliciones y como escenarios para iniciativas políticas de Estados débiles.

2. Ausencia de jerarquía de temas: la agenda de las Relaciones Internacionales no está dominada de forma consistente por la seguridad militar. Temas económicos, sociales y políticos, que antes eran considerados de "baja política", se vuelven igualmente importantes y se difumina la distinción entre política interna y externa.

3. Menor papel de la fuerza militar: la fuerza militar es un instrumento menos eficaz y relevante para resolver desacuerdos entre países que se aproximan a la interdependencia compleja.

La trata de personas es un problema que no se resuelve únicamente con la fuerza militar, sino que involucra una red de canales múltiples que incluyen la cooperación entre diferentes agencias estatales y, crucialmente, entre actores no gubernamentales como la FDI y otros actores locales en Nepal. Además, la trata de personas ha pasado a integrar la agenda de las Relaciones Internacionales. De esta manera, queda demostrado que los problemas de "baja política", como los derechos humanos y la justicia social, son ahora centrales para la gobernanza global.

Más allá de describir la eficacia de los canales múltiples y la negociación asimétrica, el análisis de la gobernanza global exige abordar la tensión normativa fundamental en la que se inscribe. La Escuela Inglesa y, en particular, el pensamiento de Hedley Bull (2005), aportan claridad sobre estos temas. Su exploración de la dicotomía entre el orden de la sociedad internacional y la justicia -en especial la justicia humana- ofrece un marco para la evaluación crítica de los fines y los dilemas éticos de la lucha contra la trata de personas, a la vez que trasciende la mera descripción de las dinámicas de poder para interrogarnos sobre los valores en juego.

Bull define el orden en la vida social como "pautas de actividad humana que cumplen con unos fines elementales, primarios o universales para la vida social" (Bull, 2005, p.57). Estos fines incluyen la seguridad de la vida frente a la violencia, el cumplimiento de los acuerdos (*pacta sunt servanda*) y la estabilidad de la posesión de bienes. El orden no es el único valor de la conducta humana y, en ocasiones, puede entrar en conflicto con otros valores como la justicia o la libertad.

Este concepto me permite analizar cómo la trata de personas representa una amenaza al orden mundial, ya que viola directamente los fines elementales de la vida

social que Bull menciona. La trata con fines de explotación laboral despoja a las personas de la seguridad, la libertad y la estabilidad de la posesión de sus propios bienes. La lucha contra la trata puede contextualizarse entonces no sólo como una cuestión de derechos humanos, sino también en tanto defensa de los pilares fundamentales del orden social.

Bull define la sociedad internacional como:

Un grupo de estados, consciente de sus intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido de que se consideran unidos por una serie de normas comunes que regulan sus relaciones y de que colaboran en el funcionamiento de instituciones comunes. Si hoy en día los estados forman una sociedad internacional es porque, al identificar determinados intereses, y quizás también valores comunes, consideran que se encuentran unidos por determinadas normas que regulan los contactos entre ellos. (Bull, 2005, p.65)

Y continúa: “Al mismo tiempo, colaboran en el funcionamiento de determinadas instituciones como son los procedimientos formales de derecho internacional, la maquinaria diplomática y de la organización internacional, y las costumbres y convenciones de la guerra” (Bull, 2005, p.65).

El autor también explica que la sociedad internacional se distingue del sistema de Estados, donde sólo hay contacto e interacción sin sentido de intereses compartidos o normas comunes (Bull, 2005, p.65).

Este concepto resulta sumamente útil para analizar la cooperación internacional ya que puede decirse que la lucha contra la trata de personas es un ejemplo de cómo los Estados, a través de organizaciones internacionales como la ONU y la OEA, procuran abordar un problema que reconocen como una amenaza a sus intereses y valores en común. La colaboración entre Estados y la adhesión a normas internacionales (como los convenios y tratados) demuestran la existencia de una sociedad internacional que trasciende el simple sistema anárquico de Estados.

El autor reconoce la existencia de actores no estatales y transnacionales que operan a través de las fronteras, como las corporaciones multinacionales y los movimientos políticos. Sin embargo, Bull (2005) es cauto con la idea de que estos actores estén llevando a la desaparición del sistema de Estados. Propone la posibilidad de un "nuevo medievalismo", un orden político universal donde la autoridad y las lealtades se solapan, y la soberanía del Estado se ve erosionada por autoridades regionales, mundiales y subestatales (Bull, 2005, pp.304-306).

Este concepto resulta fundamental para enmarcar el rol de las ONG como parte de una tendencia actual más amplia que desafía la primacía del Estado.

La participación de la FDI en temas de la agenda política mundial, al interactuar con organismos internacionales y movilizar a la opinión pública, es un claro ejemplo de cómo la autoridad y las lealtades se están volviendo más complejas. Muestra que las ONG son mucho más que un simple "actor no estatal", a la vez que pone en evidencia la necesidad de estudiar en profundidad la evolución y complejidad del sistema internacional.

Por su parte, el trabajo de Margaret Keck y Kathryn Sikkink en su libro "Activistas sin fronteras" (1998) aporta instrumentos analíticos específicos para comprender los mecanismos concretos a través de los cuales las ONG ejercen influencia. Su concepto de "redes transnacionales de defensa" describe patrones de comunicación e intercambio "voluntarios, recíprocos y horizontales" (Keck & Sikkink, 1998, p.26) que conectan a actores en distintos países vinculados por valores compartidos y un discurso en común. Estas redes son particularmente efectivas en áreas de alto contenido en valores como los derechos humanos, donde su capacidad para "movilizar estratégicamente la información" se convierte en su principal recurso de poder (Keck & Sikkink, 1998, p.18).

El accionar de las redes transnacionales de defensa se caracteriza por lo que las autoras denominan las políticas de la información, las políticas simbólicas y las políticas de la palanca de apoyo (*leverage politics*) (Keck & Sikkink, n.d., p.424). Además, desarrollan el modelo *boomerang*, mediante el cual, cuando los canales domésticos para plantear quejas están bloqueados, las ONG locales se alían con actores internacionales para presionar desde el exterior a un Estado determinado (Keck & Sikkink, 1998, p.32).

Según señalan estas autoras:

Las ONG internacionales y nacionales desempeñan un papel central en la mayoría de ellas y suelen ser las que inician las acciones y presionan a actores más poderosos para que adopten una postura determinada. Las ONG introducen nuevas ideas, ofrecen información y cabildean para que se modifiquen las políticas. (Keck & Sikkink, n.d., p.412)

Su idea amplía la perspectiva de la sociedad internacional de Bull (2005) y enfatiza el dinamismo de los actores no estatales en la reconfiguración de la política global.

Por otra parte, Bull (2005) explora la tensión entre el valor del orden y el valor de la justicia en la política internacional. Mientras que el orden se enfoca en la conservación del sistema de Estados y la coexistencia, la justicia puede referirse a la justicia internacional (entre Estados), la justicia humana (entre individuos) o la justicia mundial (para la humanidad en su conjunto). El autor argumenta que el orden es una condición necesaria

para que se pueda alcanzar cualquier tipo de justicia. Sin embargo, a menudo, el orden existente es imperfecto, y las demandas de justicia pueden entrar en conflicto con los mecanismos que mantienen ese orden.

La trata de personas es una injusticia humana que sucede en un sistema de Estados que prioriza el orden (la coexistencia entre Estados) por sobre la justicia humana. La FDI, al denunciar la trata y exigir acción, está abogando por la justicia. Este concepto es de utilidad para analizar la dinámica de cómo la FDI presiona para que la justicia se priorice, incluso a riesgo de desafiar el orden establecido por los Estados.

Con este marco teórico procuré un abordaje multidimensional para el análisis del caso de estudio. La perspectiva de la gobernanza global (Rosenau, 1992) me permite visibilizar el espacio de acción de la FDI como actor no estatal dentro de un escenario de autoridad plural. La teoría de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1988) constituye un buen punto de partida para analizar las estrategias de poder, influencia y negociación que la ONG despliega en su relación con Estados y organismos internacionales. El enfoque de las redes transnacionales de defensa (Keck y Sikkink, 1998) expande este análisis al detallar los mecanismos concretos -como la movilización estratégica de información y el modelo *boomerang*- mediante los cuales la Fundación ejerce su influencia. Por último, la lente de la sociedad internacional (Bull, 2005) me posibilita contextualizar estos esfuerzos dentro de las tensiones estructurales entre el orden interestatal y la demanda de justicia humana y, asimismo, evaluar los límites y las posibilidades de incidencia de las ONG en el sistema internacional contemporáneo.

En síntesis, la articulación de estos cuatro enfoques enriquece de manera integral el análisis de los desafíos y oportunidades que enfrentan las ONG como la FDI en su lucha contra la trata de personas.

## **2. Seguridad humana en la lucha contra la trata de personas**

Al articular los enfoques estructurales de la gobernanza global y las dinámicas de poder entre actores, en este trabajo integro el paradigma de la seguridad humana para enfatizar el impacto concreto de la trata de personas a nivel individual y comunitario. Su inclusión en mi marco teórico responde a la necesidad de analizar el fenómeno no sólo como un crimen transnacional, sino como una vulneración de los derechos humanos.

El concepto de seguridad humana se plasmó en el informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994). La Resolución 66/290 de 2012 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU, 2012) recoge casi dos décadas de esfuerzos ininterrumpidos y define la seguridad humana como “un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las

dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU], 2012, párr. 6). Asimismo, el documento resalta que este paradigma “exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades” (AGNU, 2012, párr. 8). La resolución continúa: “La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (AGNU, 2012, párr. 9).

Este enfoque resulta fundamental para contextualizar la lucha contra la trata de personas, ya que recupera la esencia fundante de las Naciones Unidas al colocar a la persona y la defensa de sus derechos humanos como piedra angular de la acción internacional. Frente a un delito que reduce a las personas a meros objetos de explotación, la seguridad humana actúa como un recordatorio contundente para los Estados, las ONG y todos los actores involucrados: detrás de cada estadística se encuentra la vida de un ser humano, con sus sueños, proyectos y dignidad vulnerados por la codicia. Por lo tanto, este marco conceptual reclama que las estrategias de lucha contra la trata -ya sean políticas públicas, campañas de prevención o mecanismos de protección- se diseñen e implementen desde una perspectiva profundamente humana.

La relevancia de este abordaje la corroboré durante el trabajo de campo realizado en Nepal: al entrevistar a familiares de víctimas, pude constatar de manera directa la dimensión humana del flagelo. El sufrimiento ante la pérdida de un ser querido, la desolación y la búsqueda de justicia se manifiestan como experiencias universales que trascienden idiomas, culturas y fronteras. Esta vivencia expuso de manera contundente que la trata de personas no es sólo un delito transnacional que se registra en una planilla de excel, sino una vulneración profunda de la seguridad humana en su sentido más esencial, en la que se destruye la supervivencia, los medios de vida y, sobre todo, la dignidad de las personas.

La resolución prosigue especificando que: “Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (AGNU, 2012, párr. 13). No obstante, reconoce que esta tarea no es exclusiva de los Estados, al señalar que “la función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes” (AGNU, 2012, párr. 13). De este modo, el documento enfatiza que la seguridad humana “exige una mayor colaboración y

asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil” (AGNU, 2012, párr. 13).

Con esta distinción, la AGNU reconoce que los problemas que afectan la seguridad humana -como la trata de personas-, en un mundo interconectado, requieren de una respuesta mancomunada y no pueden enfrentarse de forma aislada. La resolución delimita así un modelo de gobernanza multinivel donde la responsabilidad primaria es estatal, pero la efectividad de la respuesta depende de la cooperación internacional y la participación de la sociedad civil.

### **3. La trata de personas con fines de explotación laboral**

Ahora bien, cuando estudiamos las diversas formas de explotación humana, nos encontramos con una serie de conceptos con diferencias que pueden ser sutiles y generar confusiones.

Cuando hablamos de trata de personas, tenemos que remitirnos al “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional” de la Oficina contra la Droga y el Delito del año 2000, conocido popularmente como “Protocolo de Palermo”. La Convención constituye el principal marco legal internacional para combatir el crimen organizado y establece los mecanismos generales de cooperación internacional. Por su parte, el Protocolo se centra en la trata de personas y en disposiciones específicas para abordar la complejidad de este delito en particular, con énfasis en la protección de las víctimas y en la prevención.

El Protocolo de Palermo define a la trata de personas en su artículo 3 de la siguiente manera:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. (UNODC, 2000)

En palabras simples, puedo resumir la trata de personas en tres acciones: 1º la captación, 2º el traslado, 3º la acogida, a través de un medio (amenaza, coacción, engaño, etc) con un fin: la explotación.

El artículo 3 continúa mencionando qué formas puede adoptar esa explotación: "...incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos" (UNODC, 2000).

Precisamente, una de estas manifestaciones es la explotación laboral, sobre la cual Plant (2008) afirma:

La explotación laboral abarca aspectos económicos, legales, sociológicos y, por supuesto, de derechos humanos, sin distinción de edad, sexo o actividad económica. Es un acto o una serie de actos que cometen grupos o individuos que abusan de la vulnerabilidad de otros con fines de lucro. (Plant, 2008, p.45)

El trabajo forzoso es la manifestación más evidente de esto. Su definición consta de dos elementos básicos: "el servicio que se exige bajo la amenaza de una pena o un castigo y que se lleva a cabo de forma involuntaria, es decir, hay coacción." (Plant, 2008, p.45).

Las víctimas se ven obligadas a trabajar en sectores como la agricultura, la construcción, la minería, la pesca o los talleres textiles, entre otros.

Dentro de las distintas formas de trata de personas con fines de explotación laboral, la trata para la servidumbre doméstica es un fenómeno global que identificado en todos los continentes. Las víctimas de este tipo de esclavitud están expuestas a múltiples formas de explotación y violencia, incluidos los abusos sexuales, físicos y psicológicos que rara vez se ven en otras formas de trata. En general, las víctimas son mujeres. Con frecuencia, la naturaleza de su trabajo las segrega de la sociedad. En la mayoría de los casos, viven y trabajan con sus perpetradores y esto acentúa su vulnerabilidad.

Además del trabajo doméstico, los sectores de la pesca, la agricultura y la minería son los que registran mayor documentación sobre casos de explotación y trata de personas. También son sectores donde es posible aislar a los trabajadores. En aquellas situaciones donde no hay inspecciones o control por parte de las fuerzas de seguridad, los abusos son más difíciles de detectar y condenar.

El artículo 2 del Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (número 29) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que: "la expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente." (OIT, 1930).

La OIT redacta continuamente escritos a fin de generar conciencia e información simple, clara y accesible sobre estas temáticas. En una publicación titulada "¿Qué son el trabajo forzoso, las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos?" explica que:

Esta definición consiste en tres elementos:

- 1) Trabajo o servicio hace referencia a todo tipo de trabajo que tenga lugar en cualquier actividad, industria o sector, incluida la economía informal.
- 2) Amenaza de una pena cualquiera abarca una amplia gama de sanciones utilizadas para obligar a alguien a trabajar.
- 3) Involuntariedad: la expresión “se ofrece voluntariamente” se refiere al consentimiento otorgado libremente y con conocimiento de causa por un trabajador para empezar un trabajo y a su libertad para renunciar a su empleo en cualquier momento. No es el caso por ejemplo cuando un empleador o un reclutador hacen falsas promesas con el fin de inducir a un trabajador a aceptar un empleo que de otro modo no habría aceptado. (OIT, s.f., párr. 3)

Otra publicación de la OIT explica que: “El trabajo forzoso es distinto de las condiciones de trabajo de explotación o por debajo de la norma” (OIT, 2012, párr. 3) .

Diversos indicadores pueden utilizarse para determinar cuándo una situación equivale a trabajo forzoso, como la limitación de la libertad de movimiento de los trabajadores, la retención de los salarios o de los documentos de identidad, la violencia física o sexual, las amenazas e intimidaciones, o las deudas fraudulentas de las cuales los trabajadores no pueden escapar. (OIT, 2012, párr. 5)

Este mismo documento explica que:

El trabajo forzoso puede ser la consecuencia de un desplazamiento interno o transfronterizo que hace a algunos trabajadores particularmente vulnerables a la contratación fraudulenta o a las prácticas coercitivas de trabajo. También afecta a las personas en sus zonas de origen, ya sea que hayan nacido dentro de servidumbre o esclavitud o que se los manipule para realizar esta forma de trabajo. (OIT, 2012, párr. 6)

Y concluyo con algo que parece evidente, pero que considero que debe plasmarse en palabras, el trabajo forzoso es “una violación grave de los derechos humanos, exigir trabajo forzoso también constituye un delito penal.” (OIT, 2012, párr. 8)

Es indiscutible que la lucha contra este tipo de flagelo requiere de todos los actores públicos y privados. Plant recalca en su artículo del 2008: "Es indispensable coordinar esfuerzos contra la esclavitud, la trata y el trabajo forzoso y no duplicar empeños." (Plant, 2008, p.47). Y prosigue:

Los inspectores de trabajo, apoyados por grupos de protección, sindicatos y sociedad civil son las entidades más calificadas para identificar los casos de explotación laboral. No obstante, muchos de estos casos se presentan en la economía clandestina donde las autoridades no siempre tienen acceso. (Plant, 2008, p.47)

La explotación laboral de los trabajadores migrantes en las obras de infraestructura para el Mundial de Fútbol de Qatar 2022 se destaca como un caso paradigmático que encarna con crudeza las definiciones antes expuestas. El proceso que sufrieron miles de trabajadores, en especial del sur de Asia, se inscribe en el esquema de la trata de personas con fines de explotación laboral: fueron captados en sus países de origen (como Nepal) mediante engaño sobre las condiciones salariales y de vida, trasladados bajo un sistema de contratación fraudulento que los colocaba en una situación de extrema vulnerabilidad y acogidos en Qatar donde se los sometió a trabajos forzosos, en condiciones análogas a la esclavitud.

El trabajo de campo realizado por la FDI en Nepal me permitió documentar de primera mano cómo esta cadena de explotación vulneró todos los elementos de la seguridad humana. Las entrevistas a sobrevivientes y familiares de fallecidos revelaron la sistemática retención de salarios, la confiscación de documentos de identidad, las amenazas y las deudas fraudulentas que destruyeron su supervivencia, sus medios de vida y su dignidad. La imposibilidad de escapar debido a la coacción del sistema de patrocinio y a las deudas contraídas confirma la presencia del elemento de "amenaza de una pena" inherente al trabajo forzoso.

Este caso me demuestra con claridad la diferencia conceptual sutil pero crucial: no se trató meramente de condiciones de trabajo de explotación, sino de una práctica de trabajo forzoso resultante de una dinámica de trata de personas. Mi experiencia en el terreno corrobora la advertencia de Plant sobre las dificultades para identificar estos crímenes en contextos de alta vulnerabilidad y subraya la necesidad ineludible de una respuesta coordinada entre Estados, organismos internacionales y ONG, tal como lo exige el enfoque de seguridad humana, para desarticular las redes de explotación y proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

En el marco conceptual del Protocolo de Palermo (UNODC, 2000), las Naciones Unidas procuraron que la definición de trata de personas fuese lo más amplia e inclusiva posible, con el objetivo de que los Estados parte pudieran adaptarla a sus distintas realidades nacionales sin perder de vista la complejidad transnacional del delito. Esta flexibilidad conceptual resulta esencial para analizar casos como la explotación laboral en Qatar, en los que las redes de captación operaron desde países como Nepal, el traslado se realizó mediante contratos fraudulentos y la acogida y explotación ocurrieron en un tercer país. Resulta evidente la necesidad de contar con un instrumento jurídico que pueda abarcar una cadena delictiva que desborda las fronteras estatales.

El Protocolo (UNODC, 2000) establece dos principios fundamentales para la persecución del delito. En primer lugar, determina que el consentimiento de la víctima es irrelevante cuando se hayan utilizado cualquiera de los medios coercitivos enumerados (engaño, coacción, etc.). Este principio, basado en la inalienabilidad de la libertad personal en el derecho internacional de los derechos humanos, es particularmente pertinente para el caso de los trabajadores migrantes en Qatar. Si bien muchos de ellos aceptaron las condiciones inicialmente, lo hicieron bajo un engaño sistemático sobre los salarios, las condiciones de vida y el régimen laboral. Por lo tanto, como señala el Protocolo (UNODC, 2000), una vez acreditado el engaño, su consentimiento inicial no exime de responsabilidad a los explotadores.

En segundo lugar, el Protocolo (UNODC, 2000) estipula que la explotación de menores de 18 años se considera trata de personas incluso en ausencia de coerción. Si bien el foco de este TIF recae en la explotación laboral de adultos, este principio refuerza el carácter repudiable del delito y la especial obligación de protección de los más vulnerables.

La lógica perversa detrás de estos mecanismos de captación queda expuesta con claridad en el cortometraje *The Journey*, que describe cómo:

The journey for all of us begins with hopes, dreams, ambitions. You start to see the kind of person you want to become. See a version of a future that is full. [...] This is how it happens: someone, someone you know, someone you trust, someone who would never do anything to harm you, someone who presents you with the chance to be that person. The person you dreamed of becoming. A new life. A new start. A chance to become you at last. (Jobson, 2014)

El viaje para todos nosotros comienza con esperanzas, sueños, ambiciones. Empezás a ver el tipo de persona en que querés convertirte. Vislumbrás una

versión de un futuro que es pleno. [...] Y así es como sucede: alguien, alguien que conoces, alguien en quién confías, alguien que nunca haría nada para hacerte daño, alguien que te presenta la oportunidad de ser esa persona. La persona con la que soñabas convertirte. Una vida nueva. Un nuevo comienzo. La oportunidad de ser, por fin, vos mismo. (Jobson, 2014, [traducción propia])

Este relato refleja fielmente la experiencia documentada en Nepal durante el trabajo de campo: trabajadores que partieron con la aspiración legítima de un "futuro que rebalsa de cosas buenas", que confiaron en oportunidades que les presentaron personas de su comunidad, sólo para verse atrapados en un sistema de explotación del que era casi imposible escapar. Las amenazas, las deudas y el control sobre sus documentos perpetuaron su situación y anularon cualquier posibilidad de autodeterminación. A todas luces se configura un claro caso de trata con fines de explotación laboral según los parámetros del Protocolo de Palermo (UNODC, 2000).

Por otra parte, el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 de la OIT ya destacaba en su Preámbulo que:

Tomando nota de que un número creciente de trabajadores se encuentran en situación de trabajo forzoso u obligatorio en la economía privada, de que ciertos sectores de la economía son particularmente vulnerables, y de que ciertos grupos de trabajadores corren un riesgo mayor de ser víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, en particular los migrantes. (OIT, 2014)

De este modo, el Protocolo reconoce el vínculo causal entre la migración y la vulnerabilidad, que el caso nepalí ilustra con aplastante claridad. La OIT explica incluso en una publicación en su página que "...el desplazamiento es un importante factor de vulnerabilidad" (OIT, 2012, párr. 17). Para los trabajadores nepalíes, la migración laboral se presentó como la única alternativa ante la falta de oportunidades en su país de origen, situándolos en una posición de riesgo que explotaron el gobierno qatarí y las empresas radicadas en el emirato.

Asimismo, cabe resaltar la distinción conceptual entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Ambos son delitos que, pese a presentar puntos de contacto, poseen características jurídicas distintivas. Con frecuencia, esta diferencia no se refleja con precisión en el discurso público y mediático y ambos términos suelen emplearse de manera indistinta. Desde lo personal, me atrevo a afirmar que esta confusión se origina en

malas traducciones, ya que trata en inglés es *trafficking*, pero tráfico es *smuggling of migrants*.

Según el artículo 3 del “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el tráfico ilícito de migrantes es:

La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. (UNODC, 2000)

Y continúa explicando que “Por ‘entrada ilegal’ se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor” (UNODC, 2000).

La diferencia fundamental radica en que el tráfico hace referencia al traslado de un lugar de origen a un lugar de destino; mientras que el elemento central de la trata es la explotación.

Esta distinción es central para mi análisis, ya que el caso de los trabajadores migrantes en Qatar debe enmarcarse como trata de personas con fines de explotación laboral y no como tráfico ilícito de migrantes. El elemento definitorio no fue el traslado irregular en sí los migrantes ingresaron con visas legales de trabajo, sino la explotación sistemática a la que se los sometió una vez que llegaron a destino. El objetivo último de la red delictiva no fue obtener un beneficio por facilitar la entrada al país, sino lucrar de manera continua a través de la explotación laboral en condiciones de trabajo forzoso. Por lo tanto, es la aplicación del marco jurídico y conceptual de la trata de personas lo que me permitirá analizar con precisión la naturaleza del crimen cometido, que residió en la privación de la libertad y la dignidad de los trabajadores con fines de lucro.

Para comprender la gravedad de las prácticas de explotación laboral documentadas en Qatar, es esencial remitirse a la definición jurídica fundamental de la esclavitud. El Artículo 1.1 de la Convención sobre la Esclavitud de 1926 establece que: "La esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos" (Sociedad de Naciones, 1926).

Esta definición, que ratifica y reafirma la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud de 1956, es la piedra angular del derecho internacional en la materia. La Convención de 1956, en su preámbulo, parte de la base de que "la libertad es un derecho innato de todo ser humano" y reafirma la fe "en la dignidad y el valor de la persona humana" (ONU, 1956), prohibiendo la esclavitud en todas sus formas.

Si bien a nivel internacional no existe un consenso unánime sobre el término "esclavitud contemporánea", la definición de 1926 sigue vigente como principal referencia jurídica. Desde esta perspectiva, el caso de los trabajadores migrantes en Qatar expone claramente una situación de esclavitud contemporánea. Las prácticas documentadas -como la retención de salarios y pasaportes, la imposibilidad de abandonar el trabajo debido a deudas fraudulentas y al sistema de *kafala* y la completa sujeción a la voluntad del empleador- constituyen el ejercicio de "atributos del derecho de propiedad" sobre las personas. La condición definida en 1926 se cumplió en tanto que se trató a los trabajadores como bienes y se los despojó de su autonomía y libertad.

En síntesis, en mi caso de estudio, la conexión es directa: la finalidad de la trata fue someter a las personas a una "situación de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud", tal como enumera el artículo 3 del Protocolo de Palermo (UNODC, 2000). La definición de trabajo forzoso de la OIT -todo trabajo o servicio exigido bajo amenaza de una pena y realizado de manera involuntaria- describe precisamente el medio para alcanzar ese fin (OIT, 1930). Las amenazas, la coacción económica por las deudas y la retención de documentos fueron las "penas" que perpetuaron la condición de esclavitud.

#### **4. Las ONG como actores internacionales**

De acuerdo con el Diccionario de la lengua española, se comprende por organización no gubernamental a toda "Organización de iniciativa social, independiente de la Administración pública, que se dedica a actividades humanitarias, sin fines lucrativos" (Real Academia Española, s.f.).

Como explica Serrano Caballero en su tesis doctoral titulada "Las ONGS como actores de las Relaciones Internacionales", la propia denominación de estas organizaciones ha evolucionado con el tiempo:

Antes de la Primera Guerra Mundial, a estas organizaciones se las conocía por el nombre propio de cada organización, y no existía un nombre genérico que englobase a todas ellas, y, antes de la Segunda Guerra Mundial, se las conocía como 'organizaciones internacionales privadas'. (Serrano Caballero, 2000, p.93)

Esta falta de una categorización unívoca persiste en la variedad de términos que se utilizan actualmente para conceptualizarlas. Así, según el enfoque, se las puede definir como "grupos de presión", "instituciones del tercer sector", "organizaciones autónomas" u "organizaciones privadas de interés social". No obstante, más allá de esta diversidad nominal, todas comparten características fundamentales: "son independientes, se deben a

una causa específica y están constituidas por grupos de individuos que persiguen intereses comunes” (Serrano Caballero, 2000, p.93).

Resulta sumamente interesante esta aclaración de Serrano Caballero:

Se tiende a decir que el Tercer Sector es todo lo que no es: Mercado o Estado.

Es decir, se encuadra a una organización o a una entidad dentro de este Sector por exclusión. Así para indicar su diferencia con el Mercado se habla de entidades no lucrativas (*Non Profit*), y para diferenciarlo del Estado (*Government*) sus organizaciones reciben el nombre de no gubernamentales. Si en el sector estatal domina la coerción y en el económico el lucro, en el tercer sector domina el voluntarismo. (Serrano Caballero, 2000, p.95)

Comprender esta especificidad del tercer sector es clave para analizar su impacto, sus limitaciones y su valor añadido en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación laboral. Es, entonces, la motivación por el bien común lo que se erige como su principal capital de legitimidad y acción.

Las ONG surgen como una respuesta de la sociedad civil a necesidades que los Estados no satisfacen por falta de voluntad política o de recursos materiales para cubrirlas. Este fenómeno se ilustra de manera paradigmática con la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tras la batalla de Solferino en 1859. Ante la incapacidad de los ejércitos estatales para asistir a los heridos y la imposibilidad de confiar en un mediador religioso como la Iglesia Católica, se generó un espacio perfecto para que una organización neutral y privada llenara ese vacío. El CICR no sólo respondió a una necesidad humanitaria inmediata, sino que logró persuadir a los Estados de que firmasen el primer Convenio de Ginebra en 1864. Es decir que, desde sus mismos inicios, quedó demostrada la capacidad de las ONG para perfilar un nuevo orden internacional allí donde los instrumentos estatales resultaban insuficientes o inoperantes. (Serrano Caballero, 2000, pp.45-47).

Esta incipiente cooperación sentó un precedente categórico. Ya en la época de la Sociedad de Naciones (SdN), las ONG comenzaron a entablar relaciones de trabajo con los organismos intergubernamentales, particularmente en áreas sociales en las que la acción estatal era deficiente. La lucha contra la trata de personas fue un campo emblemático. Como documenta Serrano Caballero, la SdN estableció en su artículo 23(c) la inspección de acuerdos relativos a la "trata de mujeres y de niños". Para ello, colaboró estrechamente con entidades como la "Agencia Internacional para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños", representada en un Comité Asesor Permanente. Esta cooperación, si

bien en un principio careció de una base legal formal, fue indispensable para la firma de convenios internacionales y demostró el valor técnico de las ONG, un modelo que se replicaría y fortalecería a posteriori (Serrano Caballero, 2000, pp.82-83).

El legado de esta colaboración y la experiencia de la Segunda Guerra Mundial culminaron en un hito jurídico que consolidó el estatus de las ONG en la escena global: la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco en 1945. El artículo 71 de dicho documento establece que el ECOSOC podrá celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales. En este artículo no sólo se reconoce explícitamente el papel consultivo de las ONG, sino que, de manera innovadora, abre la puerta tanto a organizaciones internacionales como nacionales y sienta las bases legales para el tipo de estatus que hoy posee la FDI en su trabajo.

Este reconocimiento abrió paso al "boom" del sector que tuvo lugar a partir de la década de 1970. En un contexto de creciente interdependencia global y de emergencia de nuevas problemáticas transnacionales, las ONG experimentaron una expansión sin precedentes. De pequeños grupos de voluntarios con presupuestos reducidos, se transformaron en grandes agencias de financiación internacional que movilizan y gestionan recursos tanto privados como públicos, convirtiéndose en actores clave para la canalización de ayudas y la iniciativa en la lucha por un mundo más justo y equitativo. Este crecimiento se aceleró exponencialmente tras la caída del Muro de Berlín en 1989. El fin de la Guerra Fría y el consiguiente descrédito de las grandes ideologías estatales abrieron un espacio político y social que la sociedad civil organizada ocupó con celeridad. Fue el momento en que los gobiernos, los organismos internacionales y la opinión pública descubrieron su utilidad y reconocieron el impacto de su potencial. Las ONG se presentaron como agentes ágiles, especializados y con una legitimidad basada en la acción directa, capaces de dar respuestas donde los Estados, con frecuencia parecían burocráticos o desinteresados.

De este modo, a partir de iniciativas como la Cruz Roja, pasando por una colaboración pionera en foros como la Sociedad de Naciones -especialmente visible en la lucha contra la trata- y culminando con su reconocimiento formal e institucionalización en la carta fundacional del orden multilateral de las Naciones Unidas, las ONG se consolidaron como actores indispensables, precisamente porque supieron y pudieron intervenir en aquellos espacios que los Estados no podían -o no querían- abordar.

La creciente relevancia de las ONG no se limita a su número o alcance, sino a su capacidad para desarrollar estrategias sofisticadas de incidencia en la política global. Su poder no emana de la coerción o la autoridad formal, sino de recursos intangibles pero decisivos. En primer lugar, la legitimidad, que obtienen al representar valores universales, actuar con independencia y dar voz a víctimas y comunidades. Esta legitimidad es la base

de su poder blando, es decir, la capacidad de atraer, persuadir y establecer la agenda a través de la cultura, de ideas y de valores, en contraste con el poder duro, estereotípicamente militar o económico, de los Estados (Nye, 2004, p.10).

Este poder blando se ejerce mediante redes de incidencia transnacionales, conceptualizadas por Keck y Sikkink (1998). Estas redes conectan a actores locales, nacionales e internacionales (ONG, movimientos sociales, medios, organismos internacionales y Estados aliados) en torno a una causa común. La efectividad de estas redes reside en su capacidad de articulación multinivel, que les permite actuar simultáneamente en diferentes arenas: presionando a gobiernos nacionales, haciendo *lobby* en sedes internacionales como la ONU y movilizándolo a la opinión pública global. Así, la combinación de legitimidad, poder blando y operación en red dota a las ONG contemporáneas de recursos únicos para navegar y moldear la compleja arquitectura de la gobernanza global.

Resulta pertinente, en este punto, examinar la postura de Sara Bush y Jennifer Hadden en su artículo "The end of the age of NGOs? How Civil Society Lost Its Post-Cold War Power" (2025), publicado en la revista *Foreign Affairs*, en el que plantean que la época dorada de las ONG está llegando a su fin. Para sustentar su tesis, presentan evidencia contundente, como la disminución en la tasa de crecimiento de estas organizaciones: comparan el aumento del 42 % en las fundaciones entre 1990 y 2000, con el crecimiento de sólo un 5 % en el período 2000-2010. Además, señalan la reducción de fondos estatales destinados a estas instituciones, la promulgación de legislaciones que restringen su accionar en países como Rusia, Hungría, Georgia y Kirguistán y la percepción de que han perdido legitimidad como actores eficientes para resolver los problemas de las comunidades.

A pesar de esta perspectiva, considero que la labor de las ONG es hoy más apremiante que nunca. La humanidad se enfrenta a una amenaza a escala existencial con el cambio climático y la proliferación de conflictos bélicos, discursos de odio, recrudescimiento del hambre y la pobreza y un drástico aumento de las desigualdades. A esto se suma el auge de corrientes de pensamiento como la de Robert Nozick (1988), que defienden un Estado mínimo centrado exclusivamente en la protección de los derechos individuales a la vida, la libertad y la propiedad. Estas posturas consideran que cualquier intervención estatal que vaya más allá de estas funciones básicas, como la redistribución de la riqueza o la provisión de servicios sociales, carece de justificación. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil emergen para suplir las carencias del Estado, cubriendo necesidades insatisfechas y dando voz a aquellos cuyos reclamos no generan beneficios políticos partidistas.

Por lo tanto, sostengo que la existencia de las ONG no está en peligro. En lugar de enfrentar su fin, estas organizaciones deberán aprender a adaptarse a un mundo en constante cambio para seguir cumpliendo con la misión y los objetivos para los que fueron creadas, demostrando así que, a pesar de las adversidades, aún existe la voluntad colectiva de construir una realidad más equitativa para todos.

##### **5. Cooperación internacional y acción transnacional: del paradigma teórico al caso de la FDI en Nepal**

La naturaleza de la cooperación internacional presenta desafíos conceptuales significativos. Como señalara Keohane: "Cooperation is elusive enough, and its sources are sufficiently multifaceted and intertwined, that it constitutes a difficult subject to study" [La cooperación es lo suficientemente esquiva, y sus fuentes son lo bastante multifacéticas y entrelazadas, que constituye un tema difícil de estudiar] (Keohane, 1984, p.10). Esta complejidad se manifiesta en las distintas formas que puede adoptar la cooperación.

En el ámbito convencional de las Relaciones Internacionales, el concepto suele analizarse desde una perspectiva interestatal. Esta visión queda ejemplificada en la definición clásica del propio Keohane, para quien la "Intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitation realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination" (Keohane, 1984, pp.51-52). [La cooperación intergubernamental tiene lugar cuando las políticas implementadas por un gobierno son consideradas por sus socios como una facilitación para la realización de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas] (Keohane, 1984, pp.51-52, [traducción propia]). En esta misma línea, el autor subraya que, "Cooperation requires that actions of separate individuals or organizations -which are not in pre-existent harmony- be brought into conformity with one another through a process of negotiation" (Keohane, 1984, p.51). [La cooperación requiere que las acciones de individuos u organizaciones independientes -que no se encuentran en una armonía preexistente- sean puestas en conformidad unas con otras a través de un proceso de negociación] (Keohane, 1984, p.51, [traducción propia]). Estos postulados destacan dos elementos fundamentales: la coordinación de políticas y la negociación como procesos centrales para alinear conductas e intereses que no son inicialmente armónicos.

Sin embargo, el panorama de la cooperación se ha complejizado con el surgimiento de actores no estatales y con modelos que cuestionan o van más allá del paradigma clásico de la cooperación norte-sur. En este sentido, la cooperación sur-sur introduce una dimensión política y estratégica distintiva. Como señala Gladys Lechini, ésta se define

como “...una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses” (Lechini, 2014, p.8). Esta conceptualización, de carácter interestatal, enfatiza la agencia de los países del sur global y su búsqueda de una mayor autonomía en el sistema internacional. Lechini amplía esta idea, sosteniendo que la cooperación sur-sur:

Parte de la idea de que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del sur reforzar su capacidad de negociación con el norte para afrontar y resolver los problemas comunes, sumando autonomía y mayores márgenes de maniobra internacional. (Lechini, 2014, p.8)

Este marco de conciencia cooperativa y búsqueda de autonomía colectiva proporciona una lógica política fundamental, incluso cuando la cooperación trasciende el ámbito estatal.

Para comprender por qué el caso de estudio de este TIF constituye un ejemplo de cooperación sur-sur entre actores no estatales, es necesario sintetizar elementos de ambos enfoques teóricos. El caso de la FDI, una ONG argentina, ilustra esta convergencia. Al dedicarse a la defensa de los derechos humanos, esta organización tomó acciones concretas al enterarse de las severas violaciones en Qatar. No obstante, comprendió que, desde la otra punta del mundo y en solitario, su capacidad de incidencia sería limitada. Fue esta conciencia de sus propias limitaciones operativas lo que impulsó la búsqueda estratégica de aliados, activando un proceso de cooperación en el sentido planteado por Keohane.

Este proceso se articuló en varios niveles simultáneos. Por un lado, se buscó la colaboración con actores locales en Nepal, esenciales para garantizar que la intervención fuera culturalmente respetuosa. Por otro lado, se establecieron alianzas con actores internacionales de gran peso moral, como el Papa Francisco y los Premios Nobel de la Paz Rigoberta Menchú Tum y Lech Walesa, quienes cumplieron la función crucial de amplificar la denuncia y otorgarle una legitimidad global. En paralelo, se buscó trabajar con el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, y su sucesor, Albert Ramdin, en un protocolo que estableciera estándares de respeto por los derechos humanos para la organización de megaeventos como el Mundial de Fútbol de la FIFA. Esta construcción de una red multinivel refleja la esencia de la negociación y coordinación a la que alude Keohane (1984), pero trasladada al ámbito de la sociedad civil transnacional.

Es fundamental destacar el posicionamiento desde el cual se origina esta iniciativa: una ONG argentina, inmersa en la tradición y las luchas latinoamericanas. Esta condición

implica una comprensión profunda de los desafíos estructurales que generan pobreza y exclusión, fuerzas que impulsan a millones de personas a emigrar de sus países de origen en busca de un futuro mejor. La realidad de los trabajadores migrantes nepalíes en Qatar, impulsados por limitaciones socioeconómicas, no resulta ajena, sino que encuentra un eco potente en las dinámicas migratorias de América Latina. Esta empatía estructural, fundada en experiencias históricas compartidas de vulnerabilidad, proporciona la base para una cooperación horizontal. Así, la alianza entre una organización latinoamericana y comunidades nepalíes se erige como un acto de solidaridad sur-sur que, aunque protagonizado por actores no estatales, se nutre de la conciencia cooperativa descrita por Lechini (2014), trascendiendo fronteras para construir sobre la base de luchas comunes contra la injusticia.

## Capítulo 2

### La organización y su ámbito de intervención

#### 1. Descripción de la ONG y contexto de la problemática

Este TIF se contextualiza en la labor de la Fundación para la Democracia Internacional (FDI). Esta institución y su trabajo servirán como principal espacio de referencia para mi análisis del rol de algunas ONG en la lucha contra la trata de personas.

La FDI es la continuadora de la Fundación Estudios Litoral Argentino. Su origen se remonta a esta institución, y el cambio de denominación en 2015 respondió a una redefinición y ampliación de su misión hacia una perspectiva global. Es una organización de la sociedad civil, sin fines de lucro, desprovista de intereses partidarios con sede en Rosario, Argentina. Cuenta con Estatus Consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) desde el 2019. Su misión se centra en promover y difundir los valores de la democracia y defender los derechos humanos a través la lucha contra todas las formas de explotación humana, la promoción de la cultura de paz y el fortalecimiento de los valores universales.

Desde 2014, la FDI comenzó a trabajar en investigación y concientización sobre la esclavitud contemporánea, consolidándose como una organización pionera en la temática a nivel local y nacional, y estableciendo esta problemática como una de sus principales líneas de acción. En su proceso de evolución y especialización, se acercó y aprendió de organizaciones referentes a nivel mundial en este tema como *Anti-Slavery International*, *Walk Free*, *Free the Slaves*, entre otras.

En ese marco, creó el programa “Ver más allá”, a partir del cual desarrolló -y mantiene- una variedad de iniciativas que incluyeron campañas de concientización en la vía pública y en redes sociales, capacitaciones dirigidas al público general y especializado, así como participación en eventos nacionales e internacionales, entre otras actividades.

Una de las herramientas de mayor impacto de este programa se aloja en el Museo Internacional para la Democracia, fundado por la FDI en 2019. En él, una sala dedicada a la esclavitud contemporánea incluye un “contador de esclavos” interactivo que, mediante un cuestionario sobre los consumos y hábitos cotidianos, estima cuántas personas en situación de esclavitud trabajaron para el usuario, así como desarrollos en 4D y realidad virtual que utilizan la tecnología para visibilizar este flagelo, llegando a un público amplio, especialmente educativo.

Como parte de su crecimiento y consolidación en la agenda internacional, la FDI comenzó a asistir a conferencias y eventos de la OIT, de distintas agencias de las

Naciones Unidas, de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), entre otras. El convertirse en un referente nacional llevó a que en noviembre del 2017, conjuntamente con la Asociación Conciencia, coordinen el grupo de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil durante la IV Conferencia de Erradicación del Trabajo Infantil, que tuvo lugar en Buenos Aires.

Precisamente, esta línea de trabajo motivó a que la FDI se involucre de forma directa en el caso de estudio del presente TIF. A través de contactos internacionales, la Fundación recibió información sobre las graves violaciones a los derechos humanos que estaban padeciendo los trabajadores migrantes en la construcción de la infraestructura para el Mundial de Fútbol en Qatar 2022. Esto impulsó la decisión de iniciar una investigación sobre el tema y la redacción de un informe titulado “Detrás de la pasión”.

Al avanzar en la indagación, resultó evidente que la mera investigación documental era insuficiente. La FDI se caracteriza por su rol activo en la denuncia de violaciones a los derechos humanos, por lo que decidió trascender el plano investigativo y asumir un compromiso operativo. Asimismo, el hermetismo en el acceso a información oficial puso de manifiesto la necesidad de realizar un trabajo de campo que permitiera recabar datos e información de primera mano. Esta fue la motivación central que justificó el trabajo de campo en Nepal en noviembre de 2022.

Cabe destacar que, debido a limitaciones estructurales de recursos económicos y humanos propias de una ONG local, la FDI no realiza trabajos de campo con frecuencia. Como se mencionó previamente, su actuación se distribuye en múltiples ejes temáticos. De hecho, el trabajo de campo en Nepal representa el único realizado específicamente dentro de su eje de lucha contra todas las formas de explotación humana, mientras que en otros ejes ha desarrollado investigaciones similares, como su reciente misión al Desierto de Atacama (agosto de 2024) para documentar el ecocidio causado por los desechos de la industria de la moda rápida.

La elección de Nepal como objeto de estudio, en lugar de otros países de origen de trabajadores migrantes, se basó en un criterio específico: la tasa de mortalidad de los trabajadores nepalíes resultaba significativamente superior a la registrada en otras nacionalidades, por ejemplo, la de los keniatas. Esta disparidad estadística fue el factor determinante para focalizar la investigación en dicho país.

Como organización del sur global, la FDI desarrolla su trabajo desde una perspectiva latinoamericana. Esto le confiere un valor distintivo a su intervención en Nepal que se constituye como un caso de cooperación sur-sur en materia de derechos humanos.

La perspectiva de esta investigación se nutre de mi experiencia profesional directa. Me desempeñé en la FDI desde 2015, cuando ingresé como voluntaria. En 2016, me incorporé como pasante y, al año siguiente, me integré formalmente al equipo de trabajo.

Este vínculo me ha permitido obtener información de primera línea, participar en congresos y eventos nacionales e internacionales sobre la temática y comprender en profundidad los desafíos operativos y las estrategias de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en este ámbito.

Desde mi incorporación al equipo de la FDI, me desempeñé de forma activa y continua en el desarrollo de este proyecto. Mi participación abarcó múltiples dimensiones de la investigación y la incidencia, entre las que se destacan la investigación y actualización periódica del informe base; la producción de contenidos como, por ejemplo, podcasts para la difusión de la problemática, y la presentación de avances y resultados en congresos y eventos, tanto nacionales como internacionales. Asimismo, mi rol incluyó la identificación y contacto con organizaciones de derechos humanos en Nepal con el fin de establecer alianzas estratégicas que hicieran posible el trabajo de campo, así como la coautoría, junto a la Directora General de la Fundación, de una carta institucional dirigida a Gianni Infantino, Presidente de la FIFA, y también otra carta institucional que se envió a todas las federaciones nacionales de fútbol del mundo.

Además, conjuntamente con la Directora General, fuimos responsables de la organización logística integral del trabajo de campo. Me desempeñé como entrevistadora durante la misión en Nepal y redacté el informe final que sistematizó los hallazgos de la investigación. A lo largo del presente TIF detallaré otras actividades específicas que tuvieron lugar en el marco de este proyecto.

## **2. Entramado de actores relevantes**

Mi análisis del caso desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales revela un intento incipiente de configurar una red transnacional de defensa según el modelo de Keck y Sikkink (1998), en el que la FDI aspiró a operar como un nodo central. Si bien se activó un rudimentario modelo del *boomerang* al buscar aliados internacionales ante los canales domésticos bloqueados en Qatar, la red nunca llegó a consolidarse. Actores clave como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* actuaron de forma aislada y paralela. Esta fragmentación impidió generar una política de “palancas de apoyo” (*leverage politics*) efectiva, que pudiese utilizar actores más poderosos para influir en situaciones donde los miembros más débiles de la red tienen menos posibilidades de incidir directamente (Keck & Sikkink, n.d., p.424). La ausencia de un frente unificado diluyó la presión externa y permitió al Estado qatari continuar con su sistema de explotación.

Dentro de los actores estatales puede destacarse a Qatar como Estado receptor, Nepal como Estado de origen y Argentina como Estado de asiento de la ONG, cada uno con competencias soberanas limitadas frente a la naturaleza transfronteriza del fenómeno.

En cuanto a los organismos internacionales se resalta a la ONU (a través del ECOSOC, la UNODC, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las relatorías especiales), la OEA, la OIT y la OIM que proporcionan los marcos normativos aunque carecen de capacidad coercitiva directa y real.

En el ámbito de los actores corporativos transnacionales, destaca el papel de la FIFA como organización deportiva global, junto con las empresas constructoras multinacionales y las cadenas de suministro involucradas en las obras de infraestructura, cuyas prácticas laborales constituyeron el núcleo mismo de la problemática investigada.

Por su parte, la sociedad civil transnacional estuvo representada por organizaciones como Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y entidades locales nepalíes que, junto con la Fundación, conformaron una red de incidencia con capacidades complementarias y alcance global.

Por último, entre los actores religiosos y morales que aportaron legitimidad ética y capacidad de movilización de opinión pública, cabe destacar el significativo apoyo del fallecido Papa Francisco, cuyo liderazgo espiritual fortaleció la visibilidad internacional de la causa.

Este entramado me permite demostrar cómo las ONG contemporáneas pueden operar en intersecciones complejas de gobernanza, en las que su valor agregado reside precisamente en su capacidad para navegar y conectar los distintos niveles de acción.

### **3. Plan de actividades desarrollado**

La secuencia de intervención de la Fundación constituye un ejemplo paradigmático de estrategia de incidencia transnacional, desarrollándose en las siguientes fases:

Fase 1 - Investigación documental (2016-2022). Recopilación sistemática de fuentes secundarias, análisis de informes de organismos internacionales y construcción de base evidencial inicial. Esta fase respondió a la necesidad de superar la falta de transparencia, en particular del gobierno de Qatar y de la FIFA, y a la dificultad para acceder a información confiable y oficial del caso.

Fase 2 - Incidencia inicial (2017-2021). Utilización de canales diplomáticos alternativos (audiencia papal) y movilización de figuras de prestigio internacional (Premios Nobel de Paz) para posicionar el tema en agendas globales.

Fase 3 - Investigación empírica (2022). Trabajo de campo en Nepal que permitió documentar la cadena de explotación desde su origen. La metodología incluyó:

- Muestreo intencional de casos en provincias de alta emigración
- Protocolos de entrevista semiestructurada
- Triangulación de testimonios con evidencia documental

Fase 4 - Incidencia ampliada (2023-presente). Articulación de los hallazgos empíricos con estrategias multinivel: foros internacionales, producción académica, acciones legales potenciales y campañas de sensibilización.

#### Fase 1 - Investigación documental (2016-2022)

En 2016, la FDI inició una exhaustiva investigación documental centrada en el proceso de designación de Qatar como sede de la Copa Mundial de la FIFA 2022 y sus implicancias en materia de derechos humanos. El objetivo principal consistió en analizar críticamente las condiciones bajo las cuales se desarrolló la construcción de la infraestructura requerida para el megaevento deportivo. La investigación se estructuró alrededor de varios ejes de análisis fundamentales, entre los que se destacaron el examen del fraudulento proceso de selección de la sede por parte de la FIFA, el relevamiento de la procedencia de los trabajadores migrantes y la documentación sistemática de las violaciones a los derechos humanos que estos sufrieron. Específicamente, se analizaron en profundidad las condiciones laborales. El análisis incluyó la extensión de las jornadas laborales, los niveles salariales, la provisión de indumentaria adecuada y la implementación de protocolos de descanso ante temperaturas extremas, y se complementó con el estudio de las restricciones a la libertad de movimiento, las condiciones de alojamiento y alimentación y la carencia de representación sindical efectiva.

Frente al hermetismo de información característico del gobierno qatarí y la escasa transparencia de los organismos involucrados, la estrategia metodológica se basó predominantemente en el análisis crítico de fuentes secundarias. La recolección de información se sustentó en la revisión sistemática de investigaciones periodísticas de alcance internacional, informes especializados de organizaciones de la sociedad civil con trayectoria establecida -como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*- y documentos oficiales de organismos internacionales a fin de reunir una base evidencial sólida que permitiera contrarrestar la opacidad institucional.

#### Fase 2 - Incidencia inicial (2017-2021)

A inicios del 2017, la FDI comunicó los hallazgos de su investigación en el informe titulado “Detrás de la pasión”, documento en el que se sistematizaron las condiciones de explotación laboral. En una acción estratégica para influir a nivel internacional, el informe se entregó en mano al Papa Francisco en noviembre de 2017 durante una audiencia privada sostenida con el presidente de la FDI. La selección de este canal de influencia

respondió a una estrategia diplomática, aprovechando la postura del pontífice quien, a través de pronunciamientos, había establecido la lucha contra la trata de personas y las formas contemporáneas de esclavitud como uno de los ejes centrales de su magisterio.

La estrategia de incidencia se intensificó en junio de 2018 con la organización de una conferencia de prensa en la Casa América de Madrid, que contó con la presencia y el apoyo de los Premios Nobel de la Paz Rigoberta Menchú Tum y Lech Walesa. Este evento tuvo como propósito fundamental apelar a la comunidad internacional para exigir intervenciones urgentes y concretas que protegieran los derechos de los trabajadores migrantes. A partir de esta acción, la FDI institucionalizó la actualización periódica de sus informes y fue construyendo progresivamente una posición de autoridad temática que le permitió consolidarse como referente global y ejercer presión sostenida sobre los actores internacionales con capacidad de incidencia en la materia.

En paralelo, se desplegó una campaña de incidencia directa mediante el envío de comunicaciones formales a Gianni Infantino, presidente de la FIFA, y a todas las federaciones nacionales de fútbol asociadas, llamándolos a asumir su corresponsabilidad en la garantía de condiciones laborales dignas. La ausencia de respuestas a estas gestiones evidenció las significativas limitaciones de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas en la gobernanza del deporte global.

Esta situación puso de manifiesto tres problemas estructurales fundamentales: en primer lugar, la existencia de profundos déficits de transparencia y responsabilidad institucional en la toma de decisiones; en segundo término, la marginalización sistemática de las consideraciones en materia de derechos humanos dentro de la agenda deportiva internacional; y por último, la evidente falta de voluntad política por parte de instituciones con considerable poder e influencia global, como la FIFA y las Federaciones Nacionales de Fútbol, para abordar estas problemáticas. Esta compleja confluencia de factores sugiere la presencia de dinámicas institucionales poco transparentes y relaciones de poder establecidas que priorizan intereses particulares por sobre los derechos fundamentales y universales de los trabajadores.

Cabe destacar que el posicionamiento estratégico de la FDI nunca se orientó a oponerse a la realización del Mundial de Fútbol, sino que se concentró en reclamar sin tregua garantías efectivas para un trato digno de los trabajadores migrantes, con total reconocimiento del potencial transformador de los megaeventos deportivos cuando se gestionan con criterios de derechos humanos.

### *Fase 3 - Investigación empírica (2022)*

En noviembre de 2022, en un contexto global marcado por la inauguración de la Copa Mundial de Fútbol en Qatar, un equipo de investigación de la FDI emprendió un

trabajo de campo en Nepal. El viaje se programó para coincidir con la ceremonia inaugural del evento a fin de subrayar el contraste entre la celebración global y la realidad silenciada en los países de origen de la fuerza laboral que lo hizo posible.

La selección de Nepal como caso de estudio respondió a su posición como uno de los principales emisores de mano de obra migrante para la construcción de la infraestructura del megaevento deportivo, junto con India, Pakistán, Bangladesh, Kenia y Sri Lanka. Un análisis preliminar de datos disponibles reveló patrones diferenciados en las tasas de mortalidad. Fue evidente que los trabajadores de origen nepalí e indio presentaron índices de mortalidad considerablemente más elevados en comparación con los de otras nacionalidades, como los keniatas. Esta desigualdad sugería la existencia de factores de vulnerabilidad específicos que ameritaban investigarse en profundidad.

Esta disparidad estadística impulsó un meticuloso proceso de identificación y vinculación con actores locales clave. Después de un extenso mapeo y evaluación de organizaciones de la sociedad civil en el terreno, la FDI estableció una alianza estratégica con Praveen Kumar Yadav, cuya experiencia previa con Amnistía Internacional en Nepal le proporcionaba no sólo un conocimiento profundo del contexto local, sino también los protocolos necesarios para una investigación sensible en materia de derechos humanos. Su incorporación como coordinador local resultó fundamental para garantizar el acceso a las comunidades y la adecuada contextualización de la investigación.

La fase de recolección de datos se organizó a través de tres equipos multidisciplinarios que operaron de manera simultánea. Cada equipo estaba conformado por un conductor local, un intérprete, un documentalista audiovisual y un entrevistador. La investigación se desarrolló en múltiples localidades rurales, tuvo como centros de operación las ciudades de Bardibás y Lahan en la provincia de Madhesh -región con altos índices de migración laboral- y se suplementó con trabajo en Katmandú.



**Figura 1** Nepal, un Estado encajonado entre las dos potencias regionales: la República Popular China al norte y la República de India al sur.

Fuente: Elaboración propia con Google Maps (2025). Recuperado el 7 de octubre de 2025.



**Figura 2** Mapa de la ruta de trabajo de campo en Nepal (Katmandú-Bardibas-Lahan-Katmandú).

Fuente: Elaboración propia con Google Earth (2025). Recuperado el 7 de octubre de 2025.

Participé activamente como entrevistadora en uno de estos equipos, lo que me permitió una recolección de datos primarios con perspectiva empírica directa. La metodología de entrevistas se aplicó principalmente a viudas, madres, padres e hijos de trabajadores fallecidos en Qatar. Asimismo se incluyeron casos de trabajadores que lograron retornar y de un especialista en migración laboral de Nepal, Nilambar Badal. Los testimonios se documentaron sistemáticamente para construir un registro que otorgara voz y visibilidad a las experiencias silenciadas detrás del Mundial de Fútbol.

#### Fase 4 - Incidencia ampliada (2023-presente)

Tras la finalización del trabajo de campo, la FDI procedió a una actualización integral de su informe de investigación, proceso que permitió corroborar y ampliar sustancialmente las hipótesis iniciales. La sistematización de los testimonios recogidos *in situ* se suplementó con un exhaustivo análisis de fuentes secundarias, entre ellas, estadísticas oficiales y datos de medios de comunicación internacionales.

El análisis de los informes anuales de estadísticas vitales, donde se registran los nacimientos y los fallecimientos de la autoridad de planeamiento y estadísticas del gobierno qatarí (2012-2022) realizado por la FDI (2024) permitió establecer que, entre 2010 y 2022, se registraron 14.715 fallecimientos de personas extranjeras con edades comprendidas entre los 15 y 65 años en territorio del emirato. Resulta crucial destacar que estas cifras oficiales presentan importantes limitaciones metodológicas, ya que no permiten discriminar entre las muertes ocurridas específicamente en las obras de infraestructura del Mundial y aquellas acontecidas en otros contextos, ni tampoco establecen una relación causal con las condiciones laborales extremas.

La subrepresentación estadística de lo acontecido se agrava al considerar que estos registros oficiales omiten por completo a los trabajadores que fallecieron luego de haber regresado a sus países de origen. Esta dimensión oculta de la tragedia encuentra su expresión más elocuente en el caso de Nepal, donde las autoridades sanitarias han documentado un incremento alarmante de casos de insuficiencia renal crónica en varones de entre 20 y 50 años con historial de trabajo en países del Golfo. La comunidad médica especializada atribuye esta patología a la exposición prolongada a condiciones de trabajo extenuante en climas extremos, sumada a la deshidratación crónica y al acceso limitado a agua potable de calidad durante los periodos de contratación.

En un artículo del *Kathmandu Post* de marzo de 2021, se cuantificó la magnitud del problema: “A government report states that 7.467 Nepali workers have died in their countries of employment between 2008 and 2019” (Devkota, 2021, párr.1). [Un informe gubernamental afirma que 7.467 trabajadores nepalíes han fallecido en sus países de empleo entre 2008 y 2019] (Devkota, 2021, párr.1, [traducción propia]). La misma

publicación reveló el impactante dato de que: “Every day, about 1.500 workers fly out of Tribhuvan International Airport to labour destination countries and about three workers return in coffins” (Devkota, 2021, párr.1). [Cada día, alrededor de 1.500 trabajadores vuelan desde el Aeropuerto Internacional Tribhuvan a países destino como mano de obra, y aproximadamente tres trabajadores regresan en ataúdes] (Devkota, 2021, párr.1, [traducción propia]). Esta última estadística, que evidencia la dimensión sistémica del problema, constituyó uno de los hallazgos que inicialmente alertó a la Fundación y motivó la profundización de la investigación.

A partir de la consolidación de esta evidencia, la Fundación intensificó sustancialmente sus actividades de incidencia internacional. En mayo de 2023 participamos con la Directora General de la FDI, en el "*Freedom From Slavery Forum*", organizado por *Free the Slaves* en República Dominicana, un foro que reunió a los principales actores globales en la lucha contra la esclavitud contemporánea, en donde expusimos los resultados de la investigación. Posteriormente, ese mismo año, se organizaron exposiciones fotográficas en Madrid y en el Museo Internacional para la Democracia en Rosario, como estrategias visuales diseñadas para humanizar las estadísticas mediante la identificación de nombres y rostros concretos de las víctimas y sus familias. En paralelo, se inició la producción de un documental que permitirá amplificar el alcance testimonial de los hallazgos.

En el ámbito jurídico-institucional, se exploraron las posibilidades de emprender acciones legales contra el Estado de Qatar, la FIFA y las empresas constructoras involucradas. Simultáneamente, se establecieron canales de colaboración con el secretario general de la OEA, Albert Ramdin, así como con su antecesor Luis Almagro, con el objetivo de desarrollar un protocolo vinculante que garantice el respeto a los derechos humanos en los futuros países sede de megaeventos deportivos.

La contribución académica a esta causa se materializó en 2024 con la publicación del capítulo "La FIFA y el Mundial de Qatar 2022. El deporte como escenario de abuso institucional", el cual co-escribí junto a la Directora General de la FDI dentro de una publicación especializada sobre abuso institucional.

La investigación mantiene su vigencia mediante un seguimiento activo del caso, que incluyó una nueva misión a Nepal en noviembre de 2024 para continuar las grabaciones del documental.

El compromiso de la FDI se proyecta hacia el futuro inmediato, con especial atención a evitar que se repitan estos hechos en el contexto del próximo Mundial de 2034 en Arabia Saudita. Esta organización pretende consolidar una estrategia de incidencia y vigilancia transnacional que trascienda casos particulares para instalar estándares permanentes de protección laboral en la gobernanza del deporte global.

#### **4. Metodologías de intervención y recolección de datos**

La aproximación metodológica de la FDI combinó técnicas cualitativas con un enfoque de investigación-acción, alineándose con los estándares de documentación de violaciones de derechos humanos.

El diseño metodológico se configuró como un estudio de caso instrumental, el cual privilegió la profundidad por sobre la amplitud del análisis con el objetivo de comprender las dinámicas estructurales de la explotación.

Las técnicas de recolección de datos implementadas incluyeron la realización de 47 entrevistas en profundidad con familiares de víctimas mortales, trabajadores migrantes que lograron retornar y un especialista en migración laboral. Esta aproximación se suplementó con observación participante en las comunidades de origen de los trabajadores y una revisión exhaustiva de las estadísticas oficiales publicadas por el gobierno de Qatar.

#### **5. Caracterización del sistema de explotación documentado**

La investigación de campo me permitió deconstruir la arquitectura del sistema de trata y revelar su sofisticación operativa a través de varios componentes interconectados. Los mecanismos de captación se sustentaron en agentes locales, quienes aprovecharon relaciones de confianza comunitaria y capital social para reclutar trabajadores mediante promesas fraudulentas de salarios superiores a los realmente remunerados.

Las condiciones laborales documentadas exhibieron graves vulneraciones a los derechos fundamentales, tales como jornadas exhaustivas de 10 a 14 horas en temperaturas extremas que alcanzaban los 50°C o la retención sistemática de salarios por períodos que oscilaban entre 2 y 12 meses. A estas prácticas se sumaba la confiscación de documentos de identidad y pasaportes, el hacinamiento en alojamientos donde en muchos casos convivían ocho personas en espacios diseñados para cuatro, una infraestructura sanitaria insuficiente y la exposición permanente a riesgos de seguridad por falta de equipamiento de protección adecuado.

Respecto a los sectores de inserción laboral, los trabajadores migrantes se concentraron predominantemente en la construcción de infraestructura para estadios, hoteles y sistemas de transporte y, en menor medida, se emplearon en servicios de seguridad privada y en labores de limpieza y mantenimiento.

El impacto en salud pública emergió como una dimensión crítica de la explotación. Se generó una crisis de salud a partir de un creciente número de casos de insuficiencia renal crónica directamente atribuible a deshidratación prolongada y acceso limitado a agua potable.

Este análisis del caso nepalí-qatarí me proporciona una ventana analítica para comprender cómo las ONG generan evidencia empírica robusta que desnaturaliza discursos oficiales y fundamenta reclamos de rendición de cuentas en la gobernanza global, a la vez que llena vacíos de información crítica que los mecanismos estatales e interestatales no logran suplir.

## Capítulo 3

### Análisis de la práctica disciplinar

Mi práctica disciplinar de esta investigación me permitió articular de manera concreta los principales marcos teóricos de las Relaciones Internacionales con el quehacer profesional en el ámbito de la defensa de los derechos humanos. La perspectiva de la gobernanza global, desarrollada por Rosenau (1992), se materializó en la capacidad de la FDI de operar como un actor no estatal en espacios de autoridad tradicionalmente reservados a los Estados. Mi participación en el *Freedom From Slavery Forum* y la interacción con organismos internacionales como la ONU y la OEA me demostraron cómo las ONG constituyen esferas de autoridad alternativas que complementan y, en muchos casos, suplen las capacidades estatales en la protección de derechos fundamentales.

El concepto de interdependencia compleja de Keohane y Nye (1988) encontró su expresión práctica en las dinámicas de poder asimétrico que caracterizaron las relaciones entre la Fundación, los Estados involucrados y los actores corporativos transnacionales. Mi investigación evidenció cómo una ONG con recursos materiales limitados puede ejercer influencia significativa mediante la generación de conocimiento especializado, la movilización de la opinión pública internacional y la activación de redes transnacionales de incidencia. La capacidad de la Fundación para posicionar el tema en agendas globales, a pesar de su menor poder material en comparación con Estados como Qatar o actores como la FIFA, ilustra con claridad la reconfiguración de las fuentes de poder en el sistema internacional contemporáneo.

La perspectiva de la Escuela Inglesa, en particular la tensión entre orden y justicia identificada por Bull (2005), se manifestó en el conflicto entre la preservación del orden interestatal representado por la realización del Mundial y las demandas de justicia humana encarnadas en la lucha por los derechos de los trabajadores migrantes. Mi práctica profesional me permitió constatar cómo las ONG operan precisamente en esta tensión, desafiando los acuerdos establecidos entre Estados cuando estos perpetúan situaciones de injusticia estructural.

El caso estudiado valida empíricamente el modelo de Keck y Sikkink (n.d.) sobre las redes transnacionales de cabildeo e influencia. Mi experiencia me demuestra que, si bien los Estados mantienen su predominancia formal en el sistema internacional, las ONG han adquirido capacidades estratégicas específicas -la generación de información veraz, la creación de marcos interpretativos persuasivos y la activación de políticas de influencia- que les permiten reconfigurar dinámicas de poder en la gobernanza global. Sin embargo, como también advierte el modelo, esta influencia encuentra límites estructurales: la

efectividad del “*boomerang*” depende críticamente de la densidad de la red, la resonancia cultural de los marcos discursivos y la existencia de actores estatales receptivos en el sistema internacional. La persistencia de la explotación laboral tras el caso qatarí me sugiere que, si bien las redes transnacionales pueden lograr avances significativos al poner el tema en agenda y en la modificación de discursos institucionales, su capacidad para transformar prácticas estructurales profundamente arraigadas sigue siendo limitada en la medida en que no se produzcan cambios concomitantes en las dinámicas económicas y las políticas globales.

Por otra parte, la estrategia desplegada por la FDI ilustra empíricamente las tácticas que Keck y Sikkink (n.d.) identifican como propias de las redes transnacionales de defensa. En primer lugar, la “política de información”, basada en la generación y difusión rápida de información creíble obtenida mediante investigación documental y de campo. En segundo término, la “política simbólica”, que buscó ponerle rostro humano al drama mediante el uso de testimonios personales y de la poderosa dramatización de las muestras fotográficas, que acercaron la realidad de las víctimas a públicos distantes. Esta capa simbólica fue la base para la tercera táctica: la política de “palancas de apoyo” (*leverage politics*), que consistió en la movilización de actores de alto perfil internacional -como el Papa Francisco y los Premios Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú Tum y Lech Walesa- para que, desde su posición de autoridad moral, ejercieran presión directa sobre Qatar y la FIFA. Como anticipaban las autoras, esta triangulación a través del modelo del *boomerang* resultó fundamental cuando los canales domésticos de reclamo se mostraban obstruidos o inefectivos.

Mi ejercicio profesional requirió la aplicación de metodologías específicas de las Relaciones Internacionales que trascendieron el mero activismo para constituirse en una práctica de investigación rigurosa. El análisis de redes de actores transnacionales permitió mapear y comprender las complejas interacciones entre Estados, organizaciones internacionales, corporaciones multinacionales y organizaciones de la sociedad civil involucradas en el caso. Esta aproximación metodológica resultó fundamental para diseñar estrategias de incidencia efectivas que aprovecharon las sinergias entre los distintos niveles de gobernanza.

La investigación cualitativa aplicada durante mi trabajo de campo en Nepal incorporó técnicas de las Relaciones Internacionales para el estudio de casos sensibles e incluyó protocolos de entrevista semiestructurada, observación participante y análisis crítico del discurso. Mi participación directa como entrevistadora me permitió recabar datos e integrar el rigor académico con la sensibilidad hacia las dimensiones culturales y éticas del proceso estudiado.

El análisis de fuentes primarias y secundarias sujeto a los estándares de la disciplina permitió construir una base evidencial sólida y contrarrestó eficazmente los discursos oficiales de Qatar y la FIFA. La triangulación metodológica entre testimonios directos, documentos oficiales e informes de fuentes secundarias constituyó una práctica investigativa de gran relevancia para la investigación en el campo de las Relaciones Internacionales.

Mi práctica profesional demostró cómo las Relaciones Internacionales proporcionan herramientas concretas para el diseño y la implementación de estrategias de incidencia transnacional. La utilización del Estatus Consultivo ante la ONU hizo posible que la FDI acceda a espacios de decisión internacional que tradicionalmente estaban reservados a los Estados. Este acceso ilustra la creciente permeabilidad del sistema multilateral a la participación de actores no estatales.

La generación de conocimiento especializado con estándares académicos permitió a la FDI posicionarse como referente temático ante organismos internacionales y demostrar cómo la producción de evidencia empírica rigurosa se ha convertido en una fuente fundamental de legitimidad e influencia para las ONG en el escenario global contemporáneo.

Esta experiencia de práctica disciplinar me otorgó la posibilidad de identificar varias contribuciones de magnitud al campo de las Relaciones Internacionales. En primer lugar, el caso demuestra la creciente relevancia de las ONG como actores con capacidad de agencia propia en el sistema internacional y, de esta manera, desmitifica la visión que las considera meras extensiones de intereses estatales o corporativos.

En segundo término, mi investigación aporta evidencia empírica sobre las dinámicas de la gobernanza global en áreas temáticas específicas e ilustra cómo se construyen e implementan regímenes internacionales de protección de derechos humanos en contextos de marcadas asimetrías de poder.

Por último, mi estudio de caso aporta perspectivas valiosas sobre las estrategias efectivas de incidencia transnacional en un mundo caracterizado por la interdependencia compleja y ofrece lecciones aplicables a otros ámbitos de la política global donde actores no estatales busquen influir en procesos internacionales de toma de decisiones.

La integración entre teoría y práctica lograda en esta investigación no sólo enriqueció sustancialmente mi análisis del caso concreto, sino que también me demostró el valor agregado que las Relaciones Internacionales como disciplina pueden aportar al quehacer profesional en el ámbito de la cooperación internacional y la defensa de los derechos humanos.

## Capítulo 4

### Conclusiones y consideraciones finales

A lo largo de esta investigación, ha quedado demostrado que las organizaciones no gubernamentales han conquistado un espacio central en la arquitectura de la gobernanza global. El caso de la FDI en Nepal ejemplifica cómo estas organizaciones han desarrollado capacidades únicas para operar en el sistema internacional y suplir vacíos críticos que los Estados y los organismos multilaterales no logran cubrir. Sin embargo, observo la persistencia de una contradicción fundamental: mientras las ONG han ganado reconocimiento formal y legitimidad técnica, en la práctica concreta continúan relegadas a espacios de participación marginales y, con frecuencia, simbólicos.

Esta investigación pone de manifiesto cómo, a pesar de los discursos inclusivos de los foros multilaterales, la distribución real del poder decisorio mantiene a las organizaciones de la sociedad civil en un peldaño subalterno. Las experiencias documentadas en este trabajo revelan un patrón recurrente: se les conceden espacios de diálogo, pero no de decisión; se las escucha, pero rara vez se las obedece; se valora su *expertise*, pero se ignoran sin inmutarse sus advertencias. Esta paradoja me resulta más frustrante al constatar, desde mi práctica cotidiana, que las organizaciones del tercer sector son quienes mantienen el contacto directo con las comunidades, quienes escuchan los testimonios de las víctimas, quienes conocen de primera mano las dinámicas de la explotación y quienes trabajan codo a codo con los más necesitados de protección.

Mi análisis del caso nepalí-qatarí me permite identificar desafíos estructurales que limitan el potencial transformador de las ONG en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación laboral. La carencia crónica de financiamiento se erige como el obstáculo más significativo, condiciona la capacidad de acción y somete a las ONG a una precariedad institucional que contrasta con la magnitud de los problemas que enfrentan. Mientras los tratantes operan con presupuestos multimillonarios, las ONG deben dedicar gran parte de sus recursos a la supervivencia institucional.

A esta limitación material se suma la fragmentación de las organizaciones que dificulta la construcción de respuestas coordinadas y genera competencia por recursos y financiamiento. El desgaste de la solidaridad en las sociedades donantes, completa un panorama desafiante que urge a responder con creatividad y resiliencia.

Frente a estos desafíos, las organizaciones de la sociedad civil se han fortalecido en ventajas comparativas únicas que explican su persistencia. La cercanía a las comunidades les permite comprender las dinámicas locales de la trata de personas con una profundidad que escapa a los análisis estadocéntricos. Esta proximidad no es

meramente geográfica, sino cultural, emocional y política: comparten los idiomas locales, comprenden las estructuras de poder comunitarias y ganan la confianza que pocos organismos internacionales pueden alcanzar.

La flexibilidad operativa constituye otra ventaja decisiva. Mientras los Estados y los organismos multilaterales se ven constreñidos por burocracias lentas y procedimientos rígidos, las ONG pueden adaptarse rápidamente a contextos cambiantes, innovar en sus estrategias y responder con agilidad a emergencias. Esta capacidad de reacción inmediata resulta crucial en la lucha contra redes criminales que continuamente modifican sus *modus operandi*.

Esta investigación nació de una convicción profundamente personal: creo que un mundo más justo y equitativo es posible. Me desempeño en el tercer sector porque estoy convencida de que es el ámbito donde es posible generar respuestas concretas frente a las dinámicas estructurales que perpetúan situaciones de exclusión en nuestras sociedades.

Sin embargo, este idealismo debe confrontarse con una realidad cruda y persistente. Los avances logrados son frágiles y los retrocesos, profundos. La FIFA ha designado a Arabia Saudita como sede del Mundial 2034 sin que existan garantías sustantivas de respeto a los derechos humanos. El protocolo de garantía y protección de los derechos humanos en megaeventos deportivos sigue encajonado en los escritorios de la burocracia internacional. Mientras tanto, los trabajadores más vulnerables continúan migrando hacia condiciones de explotación, arriesgando sus vidas en la búsqueda de oportunidades que el sistema les niega en sus países de origen. Las familias de las víctimas nepalíes en Qatar no han recibido indemnización alguna ni justicia por sus seres queridos fallecidos.

Los derechos humanos no deben limitarse a ser sólo un ideal plasmado en declaraciones y tratados internacionales. Deben convertirse en la norma cotidiana que guíe nuestras relaciones, nuestras instituciones, nuestras economías. La trata de personas nos debería interpelar directamente: no podemos ser ajenos al dolor de quienes se convierten en mercancía.

Frente a la complejidad de este desafío, cada uno de nosotros tiene un rol que cumplir. La academia, con su rigor analítico, puede iluminar las causas estructurales de la explotación. Los Estados, con su capacidad regulatoria, pueden establecer marcos de protección efectivos. Los organismos internacionales, con su alcance global, pueden coordinar respuestas transnacionales. Pero somos las organizaciones de la sociedad civil quienes podemos entretejer los hilos que unen estos distintos niveles de acción. Sin embargo, ningún esfuerzo tendrá sentido si no se escucha a los sobrevivientes ni se cree y se centra en sus testimonios.

Sigamos construyendo ese mundo donde la justicia no sea una aspiración lejana sino una realidad cotidiana. Donde los derechos humanos sean, finalmente, la norma y no la excepción. Donde el valor de una vida no dependa de su lugar de nacimiento. Donde la solidaridad transnacional sea más fuerte que la indiferencia globalizada.

## **Bibliografía**

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012). *Resolución 66/290*.  
<https://docs.un.org/es/A/RES/66/290>
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica*. Los Libros de la Catarata.
- Bush, S. & Hadden, J. (2025, julio). The end of the age of NGOs? How civil society lost its post-Cold War Power. *Foreign Affairs*.  
[https://www.foreignaffairs.com/world/end-age-ngos?check\\_logged\\_in=1&utm\\_medium=primo\\_email&utm\\_source=lo\\_flows&utm\\_campaign=article\\_link&utm\\_term=article\\_email&utm\\_content=20250814](https://www.foreignaffairs.com/world/end-age-ngos?check_logged_in=1&utm_medium=primo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=article_link&utm_term=article_email&utm_content=20250814)
- Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. (1956). *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud*.  
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/supplementary-convention-abolition-slavery-slave-trade-and>
- Díez de Velasco, M. (2010). *Las organizaciones internacionales*. Tecnos.
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. (s.f.). *¿Qué es la seguridad humana?* Recuperado el 25 de septiembre de 2025, de  
<https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>
- Fundación para la Democracia Internacional. (2022). *Detrás de la pasión*.  
[https://fundacionparalademocracia.org/wp-content/uploads/2024/10/c592de\\_fb36a15404f94bfdb929dafa8b8294f1.pdf](https://fundacionparalademocracia.org/wp-content/uploads/2024/10/c592de_fb36a15404f94bfdb929dafa8b8294f1.pdf)
- Fundación para la Democracia Internacional. (2024). Base de datos consolidada de mortalidad de trabajadores migrantes en Qatar (2010-2022) [Conjunto de datos no publicado].
- Google Earth. (s.f.). [Vista en 3D de una región de Nepal]. Recuperado el 7 de octubre de 2025, de  
[https://earth.google.com/web/@27.22001486,85.90080025,689.14609939a,256687.57702958d,35y,0h,0t,0r/data=CgRCAggBMigKJgokCiAxeXdoWF9BeGdPOGZzVzFqMmxVc2pidHY5ZDVOeXhqOCACOgMKATBCAggASgglwqLj\\_gMQAQ?authuser=0](https://earth.google.com/web/@27.22001486,85.90080025,689.14609939a,256687.57702958d,35y,0h,0t,0r/data=CgRCAggBMigKJgokCiAxeXdoWF9BeGdPOGZzVzFqMmxVc2pidHY5ZDVOeXhqOCACOgMKATBCAggASgglwqLj_gMQAQ?authuser=0)
- Google Maps. (s.f.). [Mapa de Nepal]. Recuperado el 7 de octubre de 2025, de  
[https://www.google.com/maps/place/Nepal/@32.5425905,78.296701,4.75z/data=!4m6!3m5!1s0x3995e8c77d2e68cf:0x34a29abcd0cc86de!8m2!3d28.394857!4d84.124008!16zL20vMDE2end0!5m1!1e1?authuser=1&entry=tту&g\\_ep=EgoyMDI1MTEwNC4xIKXMDSoASAFQAw%3D%3D](https://www.google.com/maps/place/Nepal/@32.5425905,78.296701,4.75z/data=!4m6!3m5!1s0x3995e8c77d2e68cf:0x34a29abcd0cc86de!8m2!3d28.394857!4d84.124008!16zL20vMDE2end0!5m1!1e1?authuser=1&entry=tту&g_ep=EgoyMDI1MTEwNC4xIKXMDSoASAFQAw%3D%3D)

- Jobson, R. [Eastern Shore Human Trafficking Task Force] (2014, 15 de febrero). *The journey* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=c56tnXPcoFg>
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activistas sin fronteras: Redes de defensa en política internacional*. Siglo Veintiuno. <https://books.google.co.ve/books?id=Bd33ELFCI5AC>
- Keck, M., & Sikkink, K. (s. f.). *Redes transnacionales de cabildeo e influencia*. Cornell University. Recuperado el 04 de octubre de 2025, de <https://negociacionytomadedecisiones.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/03/rede-s-y-cabildeo.pdf>
- Keohane, R. (1984). *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Lechini, G. (2014). *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Repositorio Hipermedial UNR. <https://rehip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/60676c30-dc22-4d04-950f-360c9c241837/content>
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1974).
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs. <https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2020/02/joseph-s-nye-jr-soft-power.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). *Global report on trafficking in persons*. [https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP\\_2022\\_web.pdf](https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP_2022_web.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2024, mayo). *8 facts you need to know about human trafficking in the 21st century*. <https://www.unodc.org/unodc/frontpage/2024/May/8-facts-you-need-to-know-about-human-trafficking-in-the-21st-century.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Organización Internacional del Trabajo. (1930). *Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*.

[https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312174](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312174)

- Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Preguntas y respuestas sobre el trabajo forzoso*.  
<https://www.ilo.org/es/resource/news/preguntas-y-respuestas-sobre-el-trabajo-forzoso>
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930*.  
[https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3174672:NO](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3174672:NO)
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna. Trabajo forzoso y matrimonio forzoso*.  
[https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed\\_norm/%40ipec/documents/publication/wcms\\_854797.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40ipec/documents/publication/wcms_854797.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *¿Qué son el trabajo forzoso, las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos?* Recuperado el 27 de septiembre de 2025, de  
<https://www.ilo.org/es/temas/trabajo-forzoso-formas-modernas-de-esclavitud-y-trata-de-seres-humanos/que-son-el-trabajo-forzoso-las-formas-modernas-de-esclavitud-y-la-trata-de>
- Pastor Ridruejo, J. (2010). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos.
- Plant, R. (2008). *Explotación laboral en el siglo XXI*.  
<https://www.ilo.org/es/publications/explotacion-laboral-en-el-siglo-xxi>
- Podestá Costa, L. (1985). *Derecho internacional público* (2a reimpresión ed.). TEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Human Development Report 1994*.  
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>
- Querejazu, A. (2020). Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global. *Colombia Internacional*, 102, 19-40. <https://journals.openedition.org/colombiaint/3879#tocto1n2>
- Real Academia Española. (s.f.). ONG. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado el 30 de septiembre de 2025, de <https://dle.rae.es/ong>
- Remiro Brotons, A. (2007). *Derecho internacional*. Tirant lo Blanch.
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, order, and change in world politics. En J. N. Rosenau & E. O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: Order and change in world politics* (pp.1-30). Cambridge University Press.  
<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/08/j.-Governance-without-Government-Order-and-Change-in-World-Politics-pp-1-30.pdf>

- Serrano Caballero, E. (2000). *Las ONGs como actores de las Relaciones Internacionales* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio institucional UCM.  
<https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5d1df5fa29995204f765dd3d>
- Sociedad de Naciones. (1926). *Convención sobre la Esclavitud*.  
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/slavery-convention>
- Devkota, A. (2021, 15 de marzo). Death without dignity. *The Kathmandu Post*.  
<https://kathmandupost.com/columns/2021/03/15/death-without-dignity>
- United Nations Trust Fund for Human Security. (s.f.). *Human security milestones and history*. Recuperado el 25 de septiembre de 2025, de  
<https://www.un.org/humansecurity/human-security-milestones-and-history/>
- Walk Free Foundation. (2023). *Global Slavery Index*.  
<https://www.walkfree.org/global-slavery-index/downloads/>

## Anexo I

### Siglas

AGNU - Asamblea General de las Naciones Unidas

CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja

ECOSOC - Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

FDI - Fundación para la Democracia Internacional

FIFA - Federación Internacional de Fútbol Asociación (en francés: *Fédération Internationale de Football Association*)

OEA - Organización de Estados Americanos

OIT - Organización Internacional del Trabajo

OIM - Organización Internacional para las Migraciones

ONG - Organización No Gubernamental

ONU - Organización de las Naciones Unidas

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PROTEX - Procuraduría de Trata y Explotación de Personas

SdN - Sociedad de Naciones

TIF - Trabajo Integrador Final

UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

## Anexo II

### Breve explicación del caso: explotación laboral en el Mundial de Fútbol de Qatar 2022

A continuación se presenta una síntesis del informe "Detrás de la pasión" elaborado por la Fundación para la Democracia Internacional (2022) sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migrantes en Qatar, con el objetivo de destacar sus principales hallazgos.

La designación de Qatar como sede de la Copa Mundial de la FIFA 2022 desencadenó una de las crisis de derechos humanos más significativas en la historia del deporte moderno. El caso se caracteriza por la explotación sistemática de la fuerza laboral migrante, destinada a la construcción de la lujosa infraestructura para el evento, resultando en un costo humano devastador y una respuesta institucional ampliamente considerada como insuficiente.

El núcleo de la problemática reside en la cifra de mortalidad. Según las propias estadísticas vitales del gobierno de Qatar, 14.715 extranjeros de entre 15 y 65 años fallecieron en el país entre 2010 y 2022. Si bien las autoridades atribuyeron oficialmente solo 500 decesos directamente a la construcción del Mundial, clasificando la gran mayoría como "muertes naturales", organismos internacionales y medios de comunicación cuestionaron esta categorización. Se argumenta que las condiciones laborales extremas, incluyendo las largas jornadas de trabajo bajo temperaturas que superan los 50°C, el estrés térmico, la deshidratación y la malnutrición, fueron factores determinantes que condujeron a accidentes cardiovasculares fatales y otras fatalidades. Esta fuerza laboral, compuesta en un 95 % por migrantes que viajaron con la esperanza de un futuro mejor, quedó atrapada en un sistema de patrocinio que perpetuaba su vulnerabilidad.

El marco legal que sustentaba esta explotación fue el sistema de *kafala* (patrocinio), que ataba legalmente al trabajador a su empleador, quien controlaba su permiso de residencia, su capacidad para cambiar de trabajo y su derecho a salir del país. Bajo la presión internacional, Qatar implementó una serie de reformas legislativas entre 2015 y 2020 que, en teoría, abolieron este sistema. Se promulgaron leyes que eliminaban el requisito del "certificado de no objeción" del empleador para cambiar de trabajo y el permiso de salida del país. No obstante, la evidencia sobre el terreno demostró que estas reformas fueron superficiales y no lograron dismantelar las relaciones de poder subyacentes. Los empleadores continuaron reteniendo pasaportes, a menudo mediante la coacción para obtener "consentimientos" escritos, y los trabajadores que cambiaban de

empleo sin autorización seguían siendo acusados de "darse a la fuga", un delito penal. La creación de visas sin patrocinador (AZAD) fue otro intento de reforma que, lejos de empoderar a los trabajadores, generó un mercado negro donde estos debían pagar cuotas mensuales a revendedores, perpetuando un ciclo de deuda y dependencia.

Más allá del sistema de *kafala*, las condiciones de vida y trabajo eran inhumanas. Distintas organizaciones internacionales documentaron el hacinamiento en los alojamientos, donde entre ocho y doce trabajadores compartían habitaciones pequeñas, con instalaciones sanitarias insalubres. El impago o el retraso crónico en el pago de los salarios fue una práctica generalizada, a pesar de la implementación de un Sistema de Protección Salarial (WPS) que demostró ser ineficaz para penalizar a los empleadores infractores. Aunque se estableció un salario mínimo en 2020, este resultaba insuficiente para cubrir las necesidades básicas en uno de los países más caros del mundo, especialmente considerando las elevadísimas tarifas de contratación pagadas a agencias en sus países de origen, que endeudaban a los trabajadores desde su partida. La prohibición de formar sindicatos y el derecho a la huelga eliminaron cualquier mecanismo de negociación colectiva, dejando a los trabajadores completamente desprotegidos.

La responsabilidad por esta crisis se extiende más allá del Estado qatarí. La FIFA, como organismo rector del fútbol mundial y principal beneficiario del evento, fue ampliamente criticada por su falta de diligencia debida. A pesar de tener conocimiento de los abusos sistémicos desde la adjudicación del Mundial en 2010, la FIFA no utilizó su influencia para presionar a Qatar en la implementación de reformas sustanciales y efectivas antes del inicio de las construcciones masivas. Su actuación se limitó a la creación de grupos de trabajo y la publicación de informes de sus consejos asesores, cuyas recomendaciones carecieron de contundencia y efectividad. De manera similar, el Comité Supremo de Qatar a cargo de los proyectos del Mundial, así como las grandes empresas contratistas y subcontratistas, priorizaron los plazos de construcción y la contención de costos sobre el bienestar y la vida de los trabajadores. Los mecanismos de inspección y auditoría, tanto internos como externos, probaron ser inadecuados para detectar o remediar las violaciones en la escala en que ocurrían.

La pandemia de COVID-19 exacerbó dramáticamente la crisis, confinando a los trabajadores en campos superpoblados sin salario, sin atención médica adecuada y sin posibilidad de repatriación, creando una emergencia sanitaria dentro de otra. Este episodio puso en evidencia la profunda desconexión entre las promesas del gobierno y la realidad en el terreno.

El caso del Mundial de Qatar 2022 representa un fracaso colectivo e histórico. El Estado qatarí falló en proteger los derechos humanos fundamentales de su fuerza laboral migrante, implementando reformas legales tardías e insuficientes que no alteraron la

dinámica de explotación. La FIFA falló en su responsabilidad ética y de derechos humanos, privilegiando los intereses comerciales y deportivos sobre la vida de las personas. La comunidad internacional, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, aunque vocal en sus denuncias, no logró generar una presión suficiente para evitar la tragedia. El resultado final es la pérdida de más de catorce mil vidas, una mancha indeleble en la celebración del evento, que sirve como una advertencia crucial sobre la imperiosa necesidad de condicionar la organización de megaeventos deportivos al estricto e innegociable respeto de los derechos humanos.