**POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO FORZOSO**

**Entregable N° 1 - Pasos 1 y 2: delimitación, enunciación y estructuración del problema público**

**CONTENIDO**

[**1.- INTRODUCCIÓN** 3](#_Toc134176055)

[**2.- BASE NORMATIVA** 5](#_Toc134176056)

[**3.- DIAGNÓSTICO** 13](#_Toc134176057)

[**3.1.- Delimitación y enunciación del problema público** 13](#_Toc134176058)

[**3.2.- Conceptos claves** 15](#_Toc134176059)

[**3.3.- Modelo del problema público** 21](#_Toc134176060)

[**3.3.1.- Causas directas e indirectas del problema público** 23](#_Toc134176061)

[**3.3.2.- Efectos del problema público** 37](#_Toc134176062)

[**3.4.- Situación actual del problema público** 40](#_Toc134176063)

[**4.- BIBLIOGRAFÍA** 64](#_Toc134176064)

# **1.- INTRODUCCIÓN**

De acuerdo con el Convenio de la OIT núm. 29 sobre trabajo forzoso (1930), ratificado por el Estado Peruano en 1960, el trabajo forzoso es 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; en este sentido, el trabajo forzoso es la antítesis del trabajo decente y constituye una de las más graves manifestaciones de “esclavitud moderna” en nuestros días. El trabajo forzoso vulnera los derechos fundamentales a la libertad de trabajo, a la salud integral, a la vida y menoscaba la dignidad humana. Está prohibido por la Constitución Política del Perú y por los principales instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Peruano.

En el caso del sistema universal de protección de los derechos humanos, tenemos a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 23), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 8) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (artículo 6 numeral 1).

Por el lado del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, destaca la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo XIV) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 (artículo 6).

En el plano nacional, el derecho fundamental a la libertad de trabajo está consagrado en el numeral 15 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, a cuyo tenor toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley. Asimismo, en el literal b) del numeral 24 del referido artículo 2 de la Constitución se establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, no permitiéndose forma alguna de restricción de la libertad personal -salvo en los casos previstos por la ley-, quedando prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas. En la misma línea, el artículo 23 dispone que nadie esté obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

Sin embargo, pese a la existencia de un amplio consenso jurídico y político respecto a la necesidad de prevenir y erradicar el trabajo forzoso, más aún cuando las víctimas son mayoritariamente grupos vulnerables: mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y migrantes, todavía nos encontramos frente a un problema público que hoy en día presenta considerables dimensiones.

Así, por ejemplo, la propia Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo – OIT ha reconocido que “*a pesar de la condena universal del trabajo forzoso y de la adopción de disposiciones constitucionales y legislativas para su abolición, el problema del trabajo forzoso u obligatorio sigue planteándose en varios países y en el mundo muchas personas se ven sometidas aún a esas prácticas*” (OIT, 2012:110).

En efecto, según las últimas estimaciones globales de la OIT (2022a), un total aproximado de 27,6 millones de personas en el mundo son víctimas de trabajo forzoso. Las mujeres y las niñas representan 11,8 millones del total de personas en situación de trabajo forzoso; mientras que más de 3,3 millones de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo forzoso no están escolarizados.

Según las referidas estimaciones globales, ninguna región del mundo está libre del trabajo forzoso. La región de Asia y el Pacífico contiene más de la mitad del total mundial de casos (15,1 millones), seguida de Europa y Asia Central (4,1 millones), África (3,8 millones), América (3,6 millones) y los Estados Árabes (0,9 millones).

Cabe destacar que, conforme a las estimaciones globales de la OIT, la mayor parte del trabajo forzoso se concentra en la economía privada. Así, el 86% de los casos de trabajo forzoso son impuestos por agentes privados: el 63% en la economía privada en sectores distintos de la explotación sexual comercial y el 23% en la explotación sexual comercial forzosa. El trabajo forzoso impuesto por el Estado representa el 14% restante de las personas en situación de trabajo forzoso.

En lo referido a las actividades económicas, queda en evidencia que el trabajo forzoso afecta prácticamente a todos los sectores de la economía privada. Los cinco sectores que concentran la mayor parte del total de trabajo forzoso de adultos (87 por ciento) son los servicios, la industria manufacturera, la construcción, la agricultura y el trabajo doméstico.

Es evidente, pues, que la eliminación del trabajo forzoso supone un reto todavía pendiente para muchos países del mundo y, de modo particular, para el Perú, en donde desde el año 2005 se ha puesto en evidencia la existencia de manifestaciones graves y extendidas de trabajo forzoso en ciertas zonas del país.

Ahora bien, la preocupación por abordar la lucha contra el trabajo forzoso en el Perú no es reciente. El Estado Peruano ha venido implementando en el transcurso de las últimas décadas diversas acciones con el objetivo de combatir esta grave situación.

En el 2007 se creó, mediante Decreto Supremo Nº 001-2007-TR, la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso – CNLCTF, instancia de coordinación permanente de las políticas y acciones en materia de trabajo forzoso, cuya composición es tripartita y de carácter intersectorial. En el mismo año se aprobó el I Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso (Decreto Supremo Nº 009-2007-TR); posteriormente se logró la aprobación del II Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017 (Decreto Supremo Nº 004-2013-TR); y, finalmente, mediante Decreto Supremo N°015-2019-TR se aprobó el más reciente III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, cuyo objetivo explícito es disminuir la presencia de trabajo forzoso en el país.

Hoy, la persistencia del problema obliga al Estado Peruano a dar continuidad a los esfuerzos ya desplegados, pero, sobre todo, a potenciar de manera significativa el enfoque y las acciones realizadas. El trabajo forzoso resulta una problemática intolerable para un Estado que pugna por librar a sus ciudadanos y ciudadanas de la pobreza, dar sostenibilidad al crecimiento económico y generar trabajo decente para todos y todas.

En este contexto, mediante la Resolución Ministerial N° 290-2019-TR, de fecha 27 de noviembre de 2019, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE encargó a la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo la formulación de la Política Nacional Multisectorial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Forzoso – PNMPETF.

El objetivo es que la PNMPETF constituya el principal instrumento de política pública para abordar la problemática del trabajo forzoso en el Perú y permita articular y fortalecer las acciones de política pública en materia de prevención y erradicación efectiva del trabajo forzoso.

En suma, se busca que la PNMPETF coadyuve al Estado Peruano a alcanzar exitosamente algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS de Naciones Unidas; en particular el ODS 8.7, cuya meta es que los Estados adopten medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso y poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud para el año 2030.

# **2.- BASE NORMATIVA**

Como fue señalado en el apartado precedente, existe un amplio consenso jurídico respecto a la necesidad de prevenir y erradicar el trabajo forzoso, tanto a nivel internacional como nacional.

Respecto a lo primero, en la Tabla N° 1 que se muestra a continuación se enumeran los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que abordan esta problemática y que, al haber sido ratificados por el Estado Peruano, constituyen obligaciones exigibles internacionalmente, además de formar parte integrante de nuestro sistema jurídico interno:

**Tabla N° 1: Resumen de las principales normas internacionales aplicables a la prevención y erradicación del trabajo forzoso**

| **Norma internacional** | **Contenido aplicable** |
| --- | --- |
| **Convención sobre la Esclavitud**  **(1926)** | Señala, en su artículo 5 º, que “el trabajo forzoso u obligatorio puede tener graves consecuencias y se comprometen, cada una en lo que concierne a los territorios sometidos a su soberanía, jurisdicción, protección, dominio o tutela a tomar las medidas pertinentes para evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud”. |
| **Convenio núm. 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso**  **(1930)** | Señala, en su artículo 1º, que todos los Estados están obligados “a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas” y, en su artículo 2º, define el trabajo forzoso como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. |
| **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**  **(1948)** | Establece, en su artículo XIV, el derecho de toda persona “al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación”. |
| **Declaración Universal de Derechos Humanos**  **(1948)** | Proclama, en su artículo 4º, que “nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas” y, en su artículo 23º, que “toda persona tiene derecho (…) a la libre elección de su trabajo”. |
| **Convenio núm. 105 de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso**  **(1957)** | Prohíbe, en su artículo 1º, recurrir al trabajo forzoso con fines de fomento económico, como medio de educación política o como medida de discriminación, de disciplina en el trabajo o de castigo por haber participado en huelgas. |
| **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**  **(1966)** | Establece, en su artículo 8º, que: (i) “nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas”, (ii) “nadie estará sometido a servidumbre”, y (iii) “nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio”. |
| **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**  **(1966)** | Dispone, en su artículo 6º, el “derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. |
| **Convención Americana sobre Derechos Humanos**  **(1969)** | Establece, en su artículo 6º, que: (i) “nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”, y (ii) “nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio”. |
| **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)**  **(1988)** | Dispone, en su artículo 6º, el derecho de toda persona de “obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”. |
| **C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)** | Establece, en su artículo 11º, que: “La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos”. |
| **Convención sobre los Derechos del Niño**  **(1989)** | Establece, en su artículo 32 que:  “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.  2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo.  Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo”. |
| **Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo**  **(1998)** | Esta Declaración compromete a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. |
| **Convenio núm. 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil**  **(1999)** | A los efectos del Convenio, la expresión "las peores formas de trabajo infantil" abarca: (a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados (…).” (Art. 3) |
| **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. (2000)** | Establece, en su artículo 2° que su finalidad es: “Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines”. |
| **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2006)** | Establece, en su artículo 1°, que: “El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”. |
| **C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores/as domésticos, 2011 (núm. 189)** | Establece, en el artículo 3º, que “todo miembro deberá adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos (…) (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio”. |
| **P29 - Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930** | Señala, en el artículo 2, las medidas que deben adoptar para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio las cuales deben incluir:  (a) educación e información destinadas en especial a las personas consideradas particularmente vulnerables, a fin de evitar que sean víctimas de trabajo forzoso u obligatorio;  (b) educación e información destinadas a los empleadores, a fin de evitar que resulten involucrados en prácticas de trabajo forzoso u obligatorio;  (c) esfuerzos para garantizar que:  (i) el ámbito de la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio y el control de su cumplimiento, incluida la legislación laboral si procede, abarquen a todos los trabajadores/as y a todos los sectores de la economía, y  (ii) se fortalezcan los servicios de inspección del trabajo y otros servicios responsables de la aplicación de esta legislación;  (d) la protección de las personas, en particular los trabajadores/as migrantes, contra posibles prácticas abusivas y fraudulentas en el proceso de contratación y colocación;  (e) apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio y de responder a los riesgos que conlleva; y  (f) acciones para abordar las causas generadoras y los factores que aumentan el riesgo de trabajo forzoso u obligatorio. |

**Elaboración:** propia.

**Fuente:** Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

Por su parte, respecto al marco normativo nacional, en la Tabla N° 2 que se muestra a continuación se enumeran las principales normas que forman parte del ordenamiento jurídico interno vigente y que abordan la problemática del trabajo forzoso:

**Tabla N° 2: Resumen de las principales normas nacionales aplicables a la prevención y erradicación del trabajo forzoso**

| **Norma nacional** | **Contenido aplicable** |
| --- | --- |
| **Constitución Política del Perú de 1993** | Toda persona tiene derecho a trabajar libremente (art. 2. 15). Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas (artículo 2.24.b). Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento (art. 23). |
| **Acuerdo Nacional** | Política de Estado N° 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo. |
| **Código Penal**  **(versión original aprobada por el Decreto Legislativo N° 635 del 08 de abril de 1991)** | Artículo 129-O.- Trabajo forzoso[[1]](#footnote-1)  El que somete u obliga a otra persona, a través de cualquier medio o contra su voluntad, a realizar un trabajo o prestar un servicio, sea retribuido o no, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años y multa de cien a doscientos días-multa.  La pena será privativa de libertad no menor de doce años ni mayor de quince años y multa de doscientos a trescientos días-multa si concurre alguna de las siguientes circunstancias:  1. El agente tiene a la víctima bajo su cuidado o vigilancia por cualquier motivo, o mantiene con ella un vínculo de superioridad, autoridad, poder u otro que la impulse a depositar su confianza en él.  2. La víctima tiene entre catorce y menos de dieciocho años de edad, y la actividad que desarrolla está prohibida por la ley en razón a su edad.  3. El agente comete el delito en el marco de la actividad de una persona jurídica o en el contexto de cualquier actividad económica.  La pena será privativa de libertad no menor de quince ni mayor de veinte años y multa de trescientos a trescientos sesenta y cinco días-multa, en los siguientes casos:  1. El agente es familiar de la víctima hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.  2. Existe pluralidad de víctimas.  3. La víctima tiene menos de catorce años de edad, es adulta mayor, tiene discapacidad, padece de enfermedad grave, pertenece a un pueblo indígena, es trabajador migrante o presenta cualquier situación de vulnerabilidad.  4. Se produzca lesión grave o se ponga en peligro inminente la vida o la salud de la víctima.  5. Se derive de una situación de trata de personas.  Si se produce la muerte de la víctima, la pena privativa de libertad es no menor de veinte ni mayor de veinticinco años. Se aplica la misma multa si se dan los agravantes precedentes. En todos los casos se impondrá además la pena de inhabilitación conforme al artículo 36 incisos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10 y 11." |
| **Código de los Niños y Adolescentes - Ley N°27337 (07 de agosto de 2000)** | Artículo 4: “El niño y el adolescente tienen derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. No podrán ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante. Se consideran formas extremas que afectan su integridad personal, el trabajo forzado y la explotación económica, así como el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata, la venta y el tráfico de niños y adolescentes y todas las demás formas de explotación”. |
| **Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT) - Ley N°28806, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N°019- 2006-TR (22 de julio de 2006)** | Ambas disposiciones consideran que el trabajo forzoso, sea o no retribuido, y la trata o captación de personas con dicho fin, constituyen infracciones muy graves en materia de relaciones laborales (artículo 25, numeral 18 del Reglamento) y, por tanto, su acaecimiento está sujeto al régimen de sanciones económicas más elevado (artículo 39 de la LGIT). |
| **Decreto Supremo N° 001-2007-TR** | Crea la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, liderada por el Viceministro/a de Trabajo, tiene composición tripartita y es de carácter multisectorial, contando con dieciséis (16) representantes de diversas instituciones públicas[[2]](#footnote-2), un (1) representante de las organizaciones de trabajadores y un (1) representante de las organizaciones de empleadores, además de un (1) representante de la Defensoría del Pueblo en calidad de observador. Su objetivo es ser una instancia de coordinación permanente de las políticas y acciones en materia de trabajo forzoso en los diferentes ámbitos sectoriales, tanto a nivel nacional, regional y local. |
| **Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Ley N°29381. (16 de junio de 2009)** | Esta norma regula las funciones del Sector Trabajo, en las que se indica en su artículo 8.2 que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo cumple funciones compartidas con los Gobiernos Regionales sobre diversas acciones estratégicas para garantizar y promover el libre ejercicio de los derechos fundamentales laborales, relacionados con diversas acciones, entre las cuales está la erradicación del trabajo forzoso. |
| **Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo**  **(2010)** | “Artículo 9°.- Legitimación especial  9.1. Las pretensiones derivadas de la afectación al derecho a la no discriminación en el acceso al empleo o del quebrantamiento de las prohibiciones de trabajo forzoso e infantil pueden ser formuladas por los afectados directos, una organización sindical, una asociación o institución sin fines de lucro dedicada a la protección de derechos fundamentales con solvencia para afrontar la defensa a criterio del juez, la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público.” |
| **Decreto Supremo N° 011-2014-TR, aprueba el “Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso”** | El Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso (PICTF) es el instrumento articulador del conjunto de acciones interinstitucionales ejecutadas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso por parte de los diversos sectores responsables de la atención de las víctimas del trabajo forzoso, que integre a la sociedad civil y a la comunidad urbana y rural en el logro de los objetivos trazados. |
| **Segunda versión del Protocolo de Actuación Inspectiva en materia de Trabajo Forzoso, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 038-2016-SUNAFIL (modificada por la Resolución de Superintendencia N° 174-2020-SUNAFIL)** | Instrumento técnico-normativo de la SUNAFIL que fija una secuencia en la que las diversas funciones de aquella entidad intervienen: difusión y orientación; fortalecimiento de capacidades del personal; y detección, actuación inspectiva y sanción. Recoge definiciones relevantes para la detección eficaz de una situación de trabajo forzoso y señala indicios de las modalidades de trabajo forzoso. |
| **Segunda versión del Protocolo de actuación del Grupo Especializado de inspectores del trabajo en materia de trabajo forzoso y trabajo infantil, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 152-2019-SUNAFIL** | Este instrumento dispone medidas para asegurar una intervención articulada, multisectorial e intergubernamental en materia de trabajo forzoso y trabajo infantil. Se fijan requisitos para que los inspectores integren este equipo especializado, precisándose los referidos en una versión anterior de este lineamiento. Además, se establece que la SUNAFIL debe entablar coordinaciones con otras entidades estatales para las acciones conjuntas. |
| **III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, aprobado por Decreto Supremo N°015- 2019-TR. (PNLCTF)** | Este instrumento tiene por objetivo disminuir la presencia de trabajo forzoso en el país, como parte de la lucha para su erradicación. Así, con un enfoque de derechos humanos, género, niñez y adolescencia, discapacidad, interculturalidad, sistémico o de integralidad y de resultados, se proponen lineamientos más específicos. En particular, se establece como objetivo del PNLCTF el desarrollo de acciones de sensibilización dirigidas a organizaciones sindicales, entre otros actores. |
| **Decreto Supremo N° 009-2021-IN** | Aprueba la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030. |
| **Decreto Supremo N° 008-2021-MIMP** | Aprueba la Política Nacional Multisectorial de Niñas, Niños y Adolescentes al 2030. |
| **Resolución N° 2291-2019-MP-FN** | Aprueba el Protocolo del Ministerio Público para la atención de víctimas del delito de trata de personas, personas en situación de tráfico ilícito de migrantes y víctimas de delitos en el contexto de la migración. |
| **Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 684-2021-MP-FN** | Aprueba el Protocolo para la actuación de los fiscales en la prevención, investigación y sanción de los casos de trabajo forzoso. |
| **Decreto Supremo Nº 005-2016-IN** | Aprueba el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas”, en adelante, el Protocolo”, el cual tiene como objetivo establecer lineamientos y criterios comunes en la prevención de este delito, la intervención interinstitucional, articulada, eficaz y oportuna en los casos de trata de personas, así como la atención, protección y reintegración de las personas afectadas. |
| **Decreto Supremo Nº 009-2019-MIMP** | Decreto Supremo que aprueba la Guía de elaboración del Plan de Reintegración individual para personas afectadas por el delito de trata de personas. |
| **Ley N° 30947, que aprueba la Ley de Salud Mental y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2020-SA** | Normativa que tiene por objeto establecer el marco legal para garantizar el acceso a los servicios, la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud mental, como condiciones para el pleno ejercicio del derecho a la salud y el bienestar de la persona, la familia y la comunidad. |
| **Ley N° 31330, Ley que declara de interés nacional el cumplimiento de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso y la creación del Observatorio Nacional de Trabajo Forzoso, cuyo Reglamento se aprobó mediante Decreto Supremo N° 005-2022-TR, de fecha 21 de abril de 2022** | Declárase de interés nacional el cumplimiento de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso, así como para la creación del Observatorio Nacional de Trabajo Forzoso, administrado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el cual cuenta con módulos de registro administrativo de casos de trabajo forzoso en las entidades del gobierno que tengan competencia en la materia (artículo 1).  El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como ente rector en materia de prevención y erradicación del trabajo forzoso, realiza el seguimiento y vigilancia al cumplimiento de los objetivos y metas trazadas en las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso, en coordinación con la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso (artículo 2). |

**Elaboración:** propia.

**Fuente:** Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

# **3.- DIAGNÓSTICO**

## **3.1.- Delimitación y enunciación del problema público**

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, como órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, aprobó la actualización de la Guía de Políticas Nacionales (2023), que sirve de orientación para la formulación, actualización, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales.

Precisamente, según la Guía actualizada en cuestión un “problema público” se define como una situación propia de las personas o de su entorno, que representa una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificables directamente o a través de elementos que la exteriorizan, y ante las cuales se busca una solución.

Ahora bien, el problema público se caracteriza por los siguientes elementos:

1. existe evidencia del problema, el cual se expresa como carencias y necesidades en las personas o en su entorno, una oportunidad de mejora, o un riesgo que se desea evitar;
2. los actores del ámbito político junto a la sociedad civil expresan que la situación afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de la población; y,
3. la atención del problema requiere de la intervención del sector público, aun cuando también implique la intervención del sector privado o de actores sociales.

De allí que “*toda política nacional responde a un problema público. Sin embargo, no todo problema requiere la elaboración de una política nacional porque puede ser abordado desde otro instrumento de gestión*” (CEPLAN, 2023:11).

En atención a las tres premisas antes establecidas, y sin perjuicio del análisis detallado que efectuaremos en el apartado 3.4 siguiente (“Situación actual del problema público”), en los siguientes párrafos desarrollaremos cada uno de los factores antes indicados a fin de evidenciar que el trabajo forzoso sí constituye -sin duda alguna- un problema y uno de carácter público que amerita la aprobación de una política nacional como respuesta por parte del Estado.

Efectivamente, la evidencia da cuenta de que el trabajo forzoso sí constituye un problema de carácter público, pues nos encontramos ante un riesgo que se desea evitar, que los actores políticos y la sociedad civil califican como una situación indeseable, y cuya solución requiere de la intervención del sector público.

En primer lugar, el trabajo forzoso es un riesgo que se desea evitar, pues pese a la existencia de un amplio consenso jurídico y político respecto a la necesidad de prevenir y erradicar el trabajo forzoso, todavía nos encontramos frente a un problema público que hoy en día presenta considerables dimensiones.

En efecto, según las últimas estimaciones globales de la OIT (2022a), el número de personas víctimas de esclavitud moderna en el mundo se incrementó en un 23% aproximadamente, pasando de un total de 40,3 millones aproximadamente en el año 2016 a un total aproximado de 49,6 millones de personas en el año 2021.

Dentro de las estimaciones globales de esclavitud moderna, un total aproximado de 27,6 millones de personas en el mundo son víctimas de trabajo forzoso. Las mujeres y las niñas representan 11,8 millones del total de personas en situación de trabajo forzoso; mientras que más de 3,3 millones de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo forzoso no están escolarizados.

Según las referidas estimaciones globales, ninguna región del mundo está libre del trabajo forzoso. La región de Asia y el Pacífico contiene más de la mitad del total mundial de casos (15,1 millones), seguida de Europa y Asia Central (4,1 millones), África (3,8 millones), Américas (3,6 millones) y los Estados Árabes (0,9 millones).

Cabe destacar que, conforme a las estimaciones globales de la OIT, la mayor parte del trabajo forzoso se concentra en la economía privada. Así, el 86% de los casos de trabajo forzoso son impuestos por agentes privados: el 63% en la economía privada en sectores distintos de la explotación sexual comercial forzosa y el 23% en la explotación sexual comercial forzosa. El trabajo forzoso impuesto por el Estado representa el 14% restante de las personas en situación de trabajo forzoso.

En lo referido a las actividades económicas, queda en evidencia que el trabajo forzoso afecta prácticamente a todos los sectores de la economía privada. Los cinco sectores que concentran la mayor parte del total de trabajo forzoso de adultos (87 por ciento) son los servicios, la industria manufacturera, la construcción, la agricultura y el trabajo doméstico.

Complementando las estimaciones antes reseñadas, nos referimos ahora a los estudios e investigaciones llevadas a cabo por la “Relatoría Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias”, pues consideramos pertinente hacer algunas referencias en cuanto a las características del trabajo forzoso a nivel de ciertos sectores económicos y, sobre todo, algunas poblaciones vulnerables.

En el caso de la agricultura, por ejemplo, la Relatora Especial (NNUU, 2018a) alerta sobre ciertas prácticas serviles en algunos países de Asia Meridional, que conducen a que los servicios de la esposa e hijos de un trabajador se entiendan “incorporados automáticamente” dentro del ámbito del acuerdo de servidumbre en entornos agrícolas tradicionales. Así, estas mujeres no solo deberán trabajar en el campo sino también realizando tareas domésticas en el hogar del empleador de su esposo, para luego asumir las tareas de sus propios hogares.

En el sudeste de Ghana, por ejemplo, subsiste la práctica del “trokosi”, una suerte de esclavitud ritual en virtud de la cual “*las niñas son enviadas en régimen de servidumbre a templos locales donde trabajan en los campos y el domicilio del sacerdote, padecen violencia física y sexual de forma sistemática y son privadas de alimentos, educación y asistencia sanitaria*” (NNUU, 2018a:13).

Otro caso que resalta la Relatora Especial es el del sector de las flores cortadas en Colombia, donde la abrumadora mayoría del personal empleado allí son mujeres que “*reciben sueldos de miseria, trabajan horas extraordinarias obligatorias, son objeto de acoso sexual, enfrentan problemas relacionados con la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, se reprimen sus derechos sindicales, se vulnera su libertad de asociación y se recurre a organismos e intermediarios de contratación vinculados a la explotación*” (NNUU, 2018a:13).

Conforme se evidencia con la data antes enumerada, claramente la eliminación del trabajo forzoso supone un reto todavía pendiente para muchos países del mundo y, de modo particular, para el Perú, en donde desde el año 2005 se ha puesto en evidencia la existencia de manifestaciones graves y extendidas de trabajo forzoso en ciertas zonas del país.

Efectivamente, en al ámbito nacional se ha presentado un incremento en la presencia de trabajo forzoso en el país, tanto en zonas como actividades económicas.

Así, por ejemplo, mientras que para el año 2015 la presencia de trabajo forzoso estaba acotada principalmente en 3 actividades o ámbitos productivos: actividades extractivas madereras de las regiones de la Amazonía peruana, minería ilegal predominante en ciertas zonas de Madre de Dios, y trabajo doméstico; según la información recogida en el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, hay evidencia de la presencia de trabajo forzoso en nuevas actividades productivas y regiones del Perú como Arequipa, Cusco y San Martin, entre otras, tal como se puede apreciar en las siguientes tablas:

**Tabla N° 3: Resumen de estudios de caso sobre trabajo forzoso en el Perú**

| **Región** | **Actividad económica** | **Modalidad de trabajo forzoso** |
| --- | --- | --- |
| Arequipa | Minería informal de oro. | Servidumbre por deudas.  Retenciones de salarios.  Amenazas de violencia física y sexual. |
| Cusco | Lavaderos informales de oro. | Trata de personas con fines de explotación laboral.  Peores formas de trabajo infantil. |
| Loreto | Extracción informal de madera. | Sistema de habitación-enganche.  Reclutamiento forzado de mano de obra vulnerable. |
| Puno | Minería informal de oro. | Trata de personas con fines de explotación laboral.  Peores formas de trabajo infantil.  Amenazas de violencia física y sexual. |
| San Martín | Redes de prostitución. | Engaños con falsas ofertas de empleo para trabajo del hogar.  Trata de personas con fines de explotación sexual. |
| Ucayali | Extracción informal de madera. | Sistema de habitación-enganche.  Reclutamiento forzado de mano de obra vulnerable. |

**Fuente:** III PNLCTF 2019-2022 y estudios de caso citados.

**Elaboración:** propia.

**Tabla N° 4: Actividad económica y regiones con indicios de trabajo forzoso**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividad** | **Región** | | | | | | | |
| Arequipa | Cajamarca | Cusco | Loreto | Madre de Dios | Puno | San Martín | Ucayali |
| Tala |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Minería |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Trabajo doméstico |  |  |  |  |  |  |  |  |

**Fuente:** III PNLCTF 2019-2022 y estudios de caso citados.

**Elaboración:** propia.

En segundo lugar, el trabajo forzoso sí constituye un problema que los actores políticos y la sociedad civil califican como una situación indeseable.

En efecto, tal como lo señalamos en el apartado introductorio, existe un amplio consenso jurídico y político respecto a la necesidad de prevenir y erradicar el trabajo forzoso, tanto a nivel internacional como nacional.

Respecto al consenso jurídico, en el apartado referido a la base normativa hemos cumplido con enumerar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que abordan esta problemática, así como las principales normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico interno.

En cuanto al consenso político, nos parece pertinente brindar un panorama de los esfuerzos institucionales realizados desde el Estado para contrarrestar esta situación, para lo cual mencionaremos la conformación de la CNLCTF y a sus tres planes nacionales.

Así, la lucha contra el trabajo forzoso en nuestro país marcó un hito importante con la creación de la CNLCTF, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR. Dicha comisión, liderada por el Viceministro/a de Trabajo tiene composición tripartita y es de carácter multisectorial, contando con dieciséis (16) representantes de diversas instituciones públicas, un (1) representante de las organizaciones de trabajadores y un (1) representante de las organizaciones de empleadores, además de un (1) representante de la Defensoría del Pueblo en calidad de observador. Su objetivo es ser una instancia de coordinación permanente de las políticas y acciones en materia de trabajo forzoso en los diferentes ámbitos sectoriales, tanto a nivel nacional, regional y local.

En esa misma línea de compromiso, en mayo de 2007 se aprobó el I Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso (Decreto Supremo Nº 009-2007-TR), elaborado por la CNLCTF. En este Plan se plasmó la definición de trabajo forzoso, el marco normativo internacional y nacional y el enfoque propuesto fue integral, orientado a la promoción y protección de derechos fundamentales por parte del Estado.

Posteriormente en diciembre de 2011, la CNLCTF decidió que la elaboración y aprobación del II PNLCTF 2013-2017, sería una de sus actividades prioritarias. El proceso para su elaboración fue participativo y se llevó a cabo durante los meses de marzo a junio de 2012, a través de entrevistas y talleres que involucró a todos los miembros de la CNLCTF y otros actores públicos y privados, incluyendo a integrantes de las regiones particularmente vulnerables a esta problemática, como es el caso de Ucayali, Madre de Dios, Cusco, Loreto y Puno. Resultado de este proceso, el 8 de junio de 2013 mediante Decreto Supremo N° 004-2013-TR se aprobó el II PNLCTF 2013-2017.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N°015-2019-TR se aprobó el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, cuyo objetivo explícito fue disminuir la presencia de trabajo forzoso en el país; a lo que cabría agregar la aprobación en el mes de agosto de 2021 de la Ley N° 31330, Ley que declara de interés nacional el cumplimiento de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso, y la creación del Observatorio Nacional de Trabajo Forzoso.

En tercer y último lugar, el trabajo forzoso es un problema de interés público de carácter complejo y multicausal, de alta relevancia en el país, que trasciende largamente las posibilidades que tienen las y los trabajadores y sus familias individualmente consideradas para prevenirlo y erradicarlo, requiriendo por tanto una acción articulada del sector público.

En efecto, de acuerdo con la literatura especializada y la evidencia empírica, la OIT ha sido enfática al señalar que el análisis multivariable es el único análisis que puede proporcionar información fehaciente sobre la interrelación e importancia de las diversas causas subyacentes del trabajo forzoso (OIT, 2012).

De manera más específica, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, en misión al Perú de fecha 15 de agosto de 2011, señaló que el Perú se caracteriza por sus enormes desigualdades en materia de desarrollo económico entre las zonas urbanas y rurales del país. Los pueblos indígenas, y en menor grado los mestizos, son víctimas de considerable discriminación en el mercado de trabajo y son especialmente vulnerables a prácticas análogas a la esclavitud, por cuanto hacen frente a elevadas tasas de pobreza, discriminación y exclusión y viven en zonas remotas donde el Estado está prácticamente ausente. Así, la falta de presencia del Estado y su escasa capacidad para hacer cumplir la legislación laboral en ciertas regiones, así como la elevada demanda de mano de obra barata en relación con la explotación de los recursos, contribuyen a la persistencia de formas contemporáneas de la esclavitud (NNUU, 2011).

En un informe posterior, la misma Relatora Especial incide respecto a que la desigualdad estructural en nuestro país contribuye específicamente a que sigan estando muy extendidas las formas contemporáneas de la esclavitud. La desigualdad crea importantes obstáculos que impiden que las personas más vulnerables de la sociedad encuentren formas de salir de situaciones de profunda explotación en las que carecen de toda protección. Estas estructuras también socavan la equidad de los resultados en materia de desarrollo, lo que a su vez menoscaba considerablemente los esfuerzos por impedir las formas contemporáneas de la esclavitud afrontando sus causas fundamentales, como son la pobreza, la falta de educación, el analfabetismo y la falta de acceso a oportunidades de trabajo decente (NNUU, 2017).

En función de lo descrito, es claro que el trabajo forzoso constituye a todas luces un problema público con pleno reconocimiento y bajo la necesidad de la intervención del sector público. La comunidad internacional, la opinión pública, los actores políticos y grupos de interés tienen pleno consenso sobre el particular.

Sobre la base de lo expuesto en los párrafos precedentes, y siguiendo los lineamientos establecidos por el CEPLAN, el enunciado de problema público que es objeto de atención de la PNMPETF se formula de la siguiente manera:

|  |
| --- |
| **Incremento de la presencia de trabajo forzoso en la población** |

## **3.2.- Conceptos claves**

El trabajo forzoso es esencial y fundamentalmente un problema público de índole laboral. Su definición normativa[[3]](#footnote-3), sus alcances[[4]](#footnote-4) y efectos[[5]](#footnote-5) inciden directamente en el mundo del trabajo, antes que en cualquier otro ámbito de la acción del Estado[[6]](#footnote-6).

Efectivamente, nos interesa en este apartado destacar la singularidad del fenómeno del trabajo forzoso como asunto de interés para la política pública, en tanto se trata de un problema público con identidad propia, única y diferenciada de otros fenómenos que, si bien pueden tener puntos de intersección con aquel, no se superponen; ello en la medida en que conceptualmente el trabajo forzoso es un fenómeno cuya naturaleza es estrictamente laboral -al constituir un ámbito de protección derivado del derecho humano a la libertad de trabajo- y su regulación pertenece al ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo.

Ciertamente, como fue mencionado en el apartado introductorio, el mandato jurídico de prevención y erradicación del trabajo forzoso se desprende del relativo a la garantía y protección de la libertad de trabajo, por lo que resulta pertinente remitirnos brevemente al contenido constitucionalmente protegido de este derecho fundamental en función a cada uno de los tres momentos en que se desarrolla la relación laboral[[7]](#footnote-7).

La libertad de trabajo al momento de constitución de la relación laboral se configura como una “libertad de entrada”, protegiendo la voluntad de la persona de decidir si va a trabajar o no, en qué actividad y si lo hará por cuenta propia o por cuenta ajena, actuando, en consecuencia, si le impiden trabajar conforme a las decisiones libremente efectuadas o si le obligan a hacerlo.

Al momento de ejecución de la relación laboral, la libertad de trabajo se configura como una “libertad de pluriempleo”, protegiendo la voluntad de la persona de decidir si va a trabajar o no en un empleo adicional, en cuál lo hará y bajo qué modalidad, actuando, en consecuencia, si le impiden u obligan a pluriemplearse.

Finalmente, la libertad de trabajo al momento de extinción de la relación laboral se configura como una “libertad de salida”, protegiendo la facultad de la persona -en este caso, trabajador por cuenta ajena subordinado- de dejar de trabajar por su sola voluntad, actuando, en consecuencia, si le impiden salir o si le obligan a mantenerse en el empleo.

Así, el concepto de “trabajo forzoso u obligatorio” viene determinado normativamente por dos tratados internacionales aprobados y ratificados por el Estado peruano: el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (Convenio núm. 29), adoptado en la 14ta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT y ratificado por el Estado peruano el 1 de febrero de 1960; y, el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (Convenio núm. 105), adoptado en la 40ma reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT y ratificado por el Estado peruano el 6 de diciembre de 1960.

Precisamente, según el artículo 2.1 del Convenio núm. 29, el concepto de “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.

Como puede apreciarse, el concepto hace referencia, en primer lugar, a todo “trabajo o servicio”, abarcando de esta manera a la generalidad de actividades humanas que puedan realizarse en beneficio de un tercero, sea que se trate de una de derecho o de hecho, por tiempo determinado o indeterminado, formal o informal, entre otras variables.

El segundo elemento que compone la definición es el relativo a que se lo exija “bajo la amenaza de una pena cualquiera”. Se entiende que debe tratarse de la amenaza de una sanción que vaya más allá de los términos de exigibilidad propios de una relación laboral (v.gr.: amonestación, suspensión o despido) pero que, a la vez, no se limite al sentido estricto de “pena” que se maneja en el Derecho Penal.

Por último, la definición de trabajo forzoso incluye también los términos “para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”, estableciendo así el criterio determinante para calificar un trabajo, o la prestación de un servicio, como forzoso: la ausencia del libre consentimiento de la persona.

Esto en la medida en que el bien jurídico tutelado por el Convenio núm. 29 es precisamente la libertad de trabajo, tanto en su aspecto positivo -el poder trabajar si así se desea-, como en su aspecto negativo -el poder no trabajar si así se desea también-.

Dicho esto, y a fin de reforzar aún más la singularidad conceptual del fenómeno del trabajo forzoso y diferenciarlo específicamente del delito de trata de personas (con el que se le suele confundir), en las tablas siguientes detallamos los principales elementos de su marco conceptual y de diferenciación entre ambas problemáticas:

**Tabla N° 5: Principales elementos que definen el marco conceptual del trabajo forzoso**

| **Principales elementos** | **Trabajo forzoso** |
| --- | --- |
| **Definición normativa** | 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. (Artículo 2.1 del Convenio de la OIT núm. 29 sobre trabajo forzoso, 1930). |
| **Elementos constitutivos** | (1) Trabajar + (2) bajo amenaza + (3) sin ofrecimiento voluntario. |
| **Criterio determinante** | El criterio determinante para calificar un trabajo como forzoso es **la ausencia del libre consentimiento de la persona (víctima)**. |
| **Derecho constitucional vulnerado** | El derecho constitucional a la **libertad de trabajo** reconocido en el numeral 15 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. |
| **Tipo penal** | **Artículo 129-O.- Trabajo forzoso**  El que **somete u obliga a otra persona**, a través de cualquier medio o contra su voluntad, **a realizar un trabajo o prestar un servicio, sea retribuido o no**, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años y multa de cien a doscientos días-multa. |
| **Finalidad** | Realizar un trabajo o servicio involuntario, sujeto a castigos o penas. |
| **Manifestaciones** | Según estimaciones de la OIT efectuadas en el 2017, la modalidad de trabajo forzoso más extendida fue la servidumbre por deudas, que afectó a 8 millones del total de víctimas explotadas en la economía privada. Asimismo, aproximadamente 4 millones de víctimas del trabajo forzoso lo fueron bajo la modalidad del trabajo impuesto por las autoridades del Estado. En el caso peruano, los estudios de caso e investigaciones realizadas dan cuenta de que las principales manifestaciones de trabajo forzoso en el país están relacionadas con la habitación-enganche y con la servidumbre por deudas. |

**Elaboración:** propia.

**Fuente:** Cfr. apartado de Bibliografía.

**Tabla N° 6: Principales elementos de diferenciación entre el trabajo forzoso y la trata de personas**

| **Principales elementos de diferenciación** | **Trabajo Forzoso** | **Trata de Personas** |
| --- | --- | --- |
| **Definición normativa** | 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. (Artículo 2.1 del Convenio de la OIT núm. 29 sobre el trabajo forzoso, 1930). | Por "trata de personas" se entenderá 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. 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. (Artículo 3.a del Protocolo de Palermo). |
| **Elementos constitutivos** | (1) trabajar + (2) bajo amenaza + (3) sin ofrecimiento voluntario. | (1) conducta -captación, traslado, recepción, entre otras- + (2) medios -engaño, abuso de poder, vulnerabilidad, entre otros- + (5) finalidad de explotación de diversa índole. |
| **Criterio determinante** | El criterio determinante para calificar un trabajo como forzoso es **la ausencia del libre consentimiento de la persona (víctima) para realizar un trabajo o servicio**. | El criterio determinante en la trata de personas es la realización de alguna de las conductas típicas, facilitada por alguno de los medios dirigidos a la colocación o mantenimiento de la víctima (los mismos que anulan el consentimiento), con fines de explotación (la cual no es necesario que se materialice). |
| **Derecho Constitucional vulnerado** | El derecho constitucional vulnerado es la **libertad de trabajo** reconocido en el numeral 15 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. | Los derechos constitucionales vulnerados son la **dignidad y la libertad personales** reconocidos en el artículo 1 y en el numeral 24.b del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. |
| **Tipo penal** | **Artículo 129-O.- Trabajo forzoso**  El que **somete u obliga a otra persona**, a través de cualquier medio o contra su voluntad, **a realizar un trabajo o prestar un servicio, sea retribuido o no**, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años y multa de cien a doscientos días-multa. | **Artículo 129-A.- Trata de personas**  El que mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio, capta transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años. |
| **Finalidad** | Realizar un trabajo o servicio involuntario, sujeto a castigos o penas. | Explotación laboral, explotación sexual, trabajo forzoso, cosificación, mendicidad, venta de niños, tráfico de órganos y otras formas análogas de explotación, de las cuales no se exige la consumación de éstos para la tipificación del delito de trata de personas, ya que solo exige la materialización de las conductas (captación, transporte, traslado, acogida, recepción y retención). |
| **Manifestaciones** | Según estimaciones de la OIT efectuadas en el 2017, la modalidad de trabajo forzoso más extendida fue la servidumbre por deudas, que afectó a 8 millones del total de víctimas explotadas en la economía privada. Asimismo, aproximadamente 4 millones de víctimas del trabajo forzoso lo fueron bajo la modalidad del trabajo impuesto por las autoridades del Estado. En el caso peruano, los estudios de caso e investigaciones realizadas dan cuenta de que las principales manifestaciones de trabajo forzoso en el país están relacionadas con la habitación-enganche y con la servidumbre por deudas, situaciones en las que **las víctimas de trabajo forzoso NO son trasladadas contra su voluntad e incluso brindan un consentimiento al inicio de la ejecución del servicio**.  Existen diversos medios de origen del trabajo forzoso (engaño o falsas promesas acerca de la naturaleza del empleo, nascer en la esclavitud, contratación vinculada a una deuda, entre otros), por lo tanto, no existe una vinculación permanente con la trata de personas, ya que por ejemplo, existen modalidades de trabajo forzoso en las que las víctimas nunca son trasladadas fuera de su lugar de origen, sino que -por el contrario- los trabajadores son explotados en sus propias comunidades y hogares, como es el caso del “enganche” o servidumbre por deudas al que se ven sometidos miembros de comunidades nativas amazónicas como consecuencia de la tala ilegal de la madera. | El delito de trata de personas no es un ilícito de explotación, ya que está en un capítulo aparte (capítulo I del Título 1A) de los delitos de explotación (capítulo II del Título 1A) fijados en el Código Penal.  El delito de trata ocurre antes de la explotación mediante la configuración de cualquiera de sus conductas que están tipificadas en el artículo 129-A del Código Penal, de las cuales, si bien tienen una finalidad de explotación, no es necesario que ocurra esta para la tipificación de este delito, por ello se considera a la trata de personas como un delito de medios, pues puede generar otros delitos.  La trata de personas contempla como una de las finalidades de la captación y traslado de la víctima, en lo referente al tráfico de órganos, con lo que estaríamos nítidamente ante un caso en el que la trata de personas nada tiene que ver con el trabajo forzoso de la víctima. Por su parte, no existe trata de personas por parte del Estado.  La trata de personas por ser uno de los varios medios de origen del trabajo forzoso, no tiene una vinculación permanente con este último; además, la trata de personas no es un delito de explotación, ni abarca estas situaciones, ya que está en una etapa anterior a la explotación. |

**Elaboración:** propia.

**Fuente:** Cfr. apartado de Bibliografía.

A modo de resumen, nos parece pertinente recoger una cita que explica bastante bien la íntima conexión entre la libertad de trabajo y el trabajo forzoso: “*se presentará una situación de trabajo forzoso si, utilizando los medios que fueren, el Estado o los particulares: i. Obligan a alguien a trabajar o lo obligan a hacerlo para alguien en particular, o en determinadas condiciones (vulneración de la libertad de trabajo al inicio del vínculo laboral). ii. Le impiden a alguien trabajar para alguien más o hacerlo también por cuenta propia (transgresión de la libertad de pluriempleo). iii. Le imposibilitan a alguien dejar de trabajar o renunciar (violación de la libertad de renuncia). En síntesis, habrá un supuesto de trabajo forzoso siempre que, de alguna u otra forma, se impida a las personas el ejercicio libre de los permisos contenidos en la libertad de trabajo*” (OIT, 2015a: p.27).

## **3.3.- Modelo del problema público**

Según CEPLAN (2023), la estructuración operativa o modelo de problema público se refiere a la representación gráfica y simplificada del problema público usando un determinado modelo, el cual, a efectos de la PNMPETF, se expresa a través del siguiente “árbol de problemas”:

**Gráfico N° 1: Modelo causal del problema público de la PNMPETF**

**CAUSAS DIRECTAS**

**CAUSAS INDIRECTAS**

**EFECTOS**

**PROBLEMA PÚBLICO**

Incremento de la situación de vulnerabilidad de las personas, inequidad y exclusión social

**Incremento de la presencia de trabajo forzoso en la población**

Insuficiente capacidad estatal para prevenir, perseguir y sancionar penalmente el delito de trabajo forzoso; y para prevenir, fiscalizar y sancionar administrativamente la infracción de trabajo forzoso

Débil articulación intersectorial e intergubernamental para la prevención, persecución/fiscalización y sanción penal/administrativa del trabajo forzoso

Escasa oferta de mecanismos para la atención, protección integral y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso

Escasa información cuantitativa y cualitativa del trabajo forzoso y de la sistematización de sus procedimientos de prevención, persecución/fiscalización, sanción, atención y reintegración.

Débil gestión institucional de los sectores competentes para atender, proteger integralmente y reintegrar a las víctimas de trabajo forzoso

Débil articulación interinstitucional para la estandarización de la información cuantitativa y cualitativa del trabajo forzoso en el país y de la sistematización de sus procedimientos.

Afectación a los derechos fundamentales a la salud integral, vida y libertad de trabajo

**Elaboración:** propia.

**Fuente:** Cfr. apartado de Bibliografía.

En efecto, de acuerdo con la literatura especializada y la evidencia empírica, el ***“incremento de la presencia de trabajo forzoso en la población”*** constituye un problema público que se genera por la presencia de un conjunto de causas de diversa índole y complejidad.

Como se puede apreciar en el “árbol de problemas” (Gráfico N°1), estas causas, directas e indirectas, son las siguientes:

**Tabla N° 7: Resumen de causas del problema público**

|  |
| --- |
| **Causas directas del problema público** |
| 1. Insuficiente capacidad estatal para prevenir, perseguir y sancionar penalmente el delito de trabajo forzoso; y para prevenir, fiscalizar y sancionar administrativamente la infracción de trabajo forzoso. |
| 1. Escasa oferta de mecanismos para la atención, protección integral y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso. |
| 1. Escasa información cuantitativa y cualitativa del trabajo forzoso y de la sistematización de sus procedimientos de prevención, persecución/fiscalización, sanción, atención y reintegración. |
| **Causas indirectas del problema público** |
| * Débil articulación intersectorial e intergubernamental para la prevención, persecución/fiscalización y sanción penal/administrativa del trabajo forzoso. |
| * Débil gestión institucional de los sectores competentes para atender, proteger integralmente y reintegrar a las víctimas de trabajo forzoso. |
| * Débil articulación interinstitucional para la estandarización de la información cuantitativa y cualitativa del trabajo forzoso en el país y de la sistematización de sus procedimientos. |

Por su parte, los principales efectos perjudiciales del trabajo forzoso sobre la población del país se manifiestan principalmente en graves afectaciones que se enumeran a continuación:

**Tabla N° 8: Resumen de efectos del problema público**

|  |
| --- |
| **Efectos principales del problema público** |
| 1. Afectación a los derechos fundamentales a la salud integral, vida y libertad de trabajo. |
| 1. Incremento de la situación de vulnerabilidad de las personas, de la inequidad y de la exclusión social. |

En suma, el modelo de problema público propuesto plantea que el ***“incremento de la presencia de trabajo forzoso en la población”***, problema público que es objeto de atención de la PNMPETF, es el resultado de tres (3) causas directas y tres (3) causas indirectas, que generan dos (2) efectos principales; según se explica en detalle a continuación:

### **3.3.1.- Causas directas e indirectas del problema público**

***a. Insuficiente capacidad estatal para prevenir, perseguir y sancionar penalmente el delito de trabajo forzoso; y para prevenir, fiscalizar y sancionar administrativamente la infracción de trabajo forzoso.***

Conforme se puede apreciar de la información correspondiente a denuncias de casos y actuaciones inspectivas que se detalla a continuación en el presente apartado, queda clara la evidencia de que existe una insuficiente capacidad de los actores estatales competentes para prevenir, perseguir/fiscalizar y sancionar el trabajo forzoso, ya sea en su manifestación de ilícito penal o infracción administrativa.

Por tanto, la evidencia nos indica que el incremento de la presencia de trabajo forzoso en la población tiene como una de sus causas directas aquella insuficiente capacidad del Estado para cumplir con su rol de prevención y sanción de esta figura. En efecto, la inexistencia de acciones de prevención mantiene en situación de riesgo a la población, mientras que la ausencia de acciones de persecución y sanción incrementan la sensación de impunidad en los agentes infractores, generando incentivos perversos para mantener la conducta delictiva.

Por su parte, conforme se explica en el subapartado siguiente, la insuficiente capacidad estatal para prevenir, perseguir y sancionar penalmente el delito de trabajo forzoso y para prevenir, fiscalizar y sancionar administrativamente la infracción de trabajo forzoso obedece, a su vez, a una débil articulación intersectorial e intergubernamental para cumplir a cabalidad con dichas funciones estatales.

* *Débil articulación intersectorial e intergubernamental para la prevención, persecución/fiscalización y sanción penal/administrativa del trabajo forzoso.*

De conformidad con el marco normativo internacional y nacional aplicable, y desde la perspectiva punitiva del Estado peruano, en nuestro país el trabajo forzoso se encuentra proscrito, perseguido y sancionado en una doble faceta: tanto desde la perspectiva penal, como desde la administrativa sancionadora.

Efectivamente, el artículo 129-O del Código Penal vigente[[8]](#footnote-8) tipifica al trabajo forzoso como un delito consistente en someter u obligar a otra persona, a través de cualquier medio o contra su voluntad, a realizar un trabajo o prestar un servicio, sea retribuido o no; imponiéndole una pena privativa de libertad no menor de seis años y que puede llegar hasta los veinticinco años dependiendo de las circunstancias agravantes.

Por su parte el artículo 25.18 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019- 2006-TR, tipifica al trabajo forzoso, sea retribuido o no, como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, que tiene, además, el carácter de insubsanable.

Sobre la base de este marco inicial de referencia, existe un conjunto adicional de normas aplicables a las entidades públicas que tienen competencia para actuar en materia de prevención, detección y sanción del trabajo forzoso, el cual pasamos a resumir en la tabla siguiente:

**Tabla N° 9: Marco normativo aplicable para la actuación estatal intersectorial contra el trabajo forzoso**

|  |  |
| --- | --- |
| **Ministerio del Interior / Policía Nacional del Perú – MININTER / PNP** | |
| **Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.** | Artículo 5.- Funciones  El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:  5.1. Funciones rectoras:  (…)  2) Garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana en el marco de sus competencias; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras, a través de la Policía Nacional del Perú.  (…)  5.2. Funciones específicas:  (…)  10) Coordinar con la Policía Nacional del Perú las acciones necesarias de intervención policial para garantizar el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana de acuerdo a las políticas establecidas;  (…) |
| **Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.** | Artículo II.- Naturaleza  La Policía Nacional del Perú es una institución del Estado con calidad de órgano ejecutor, que depende del Ministerio del Interior; con competencia administrativa y autonomía operativa para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional, en el marco de lo previsto en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú  Artículo 2.- Funciones  Son funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes:  (…)  7) Prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de los delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales; (…)  10) Realizar las funciones de investigación policial, por iniciativa propia o bajo la conducción jurídica del Fiscal, en concordancia con el Código Procesal penal y las leyes de la materia;  11) Investigar la desaparición y trata de personas;  (…) |
| **Decreto Supremo Nº 005-2016-IN.** | Aprueba el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas”, en adelante, el Protocolo”, el cual tiene como objetivo establecer lineamientos y criterios comunes en la prevención de este delito, la intervención interinstitucional, articulada, eficaz y oportuna en los casos de trata de personas, así como la atención, protección y reintegración de las personas afectadas. |
| **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP** | |
| **Decreto Legislativo N° 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.** | Artículo 5.- Ámbito de competencia  El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene el siguiente ámbito de competencia:  (…)  f) Atención y recuperación de las víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso. |
| **Decreto Supremo Nº 009-2019-MIMP.** | Decreto Supremo que aprueba la Guía de elaboración del Plan de Reintegración individual para personas afectadas por el delito de trata de personas. |
| **Ministerio Público / Fiscalía de la Nación – MPFN** | |
| **Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público.** | Artículo 11.- El Ministerio Público es el titular de la acción penal pública, la que ejercita de oficio, a instancia de la parte agraviada o por acción popular, si se trata de delito de comisión inmediata o de aquéllos contra los cuales la ley la concede expresamente.  Artículo 12.- La denuncia a que se refiere el artículo precedente puede presentarse ante el Fiscal Provincial o ante el Fiscal Superior. Si éste lo estimase procedente instruirá al Fiscal Provincial para que la formalice ante el Juez Instructor competente. Si el Fiscal ante el que ha sido presentada no la estimase procedente, se lo hará saber por escrito al denunciante, quien podrá recurrir en queja ante el Fiscal inmediato superior, dentro del plazo de tres días de notificada la Resolución denegatoria. Consentida la Resolución del Fiscal Provincial o con la decisión del Superior, en su caso, termina el procedimiento. |
| **Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 684-2021-MP-FN.** | Aprueba el Protocolo para la actuación de los fiscales en la prevención, investigación y sanción de los casos de trabajo forzoso. |
| **Poder Judicial – PJ** | |
| **Decreto Supremo N° 017-93-JUS, aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.** | Artículo 1.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con sujeción a la Constitución y a las leyes.  Artículo 4.- Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.  Artículo 5.- Los Magistrados, cualquiera sea su rango, especialidad o denominación ejercen la dirección de los procesos de su competencia y están obligados a impulsarlos de oficio, salvo reserva procesal expresa.  Con este objeto tienen autoridad sobre todos los intervinientes en los procesos judiciales de su competencia, quienes les deben el respeto y las consideraciones inherentes a su función. |
| **Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo.** | Artículo 9°.- Legitimación especial  9.1. Las pretensiones derivadas de la afectación al derecho a la no discriminación en el acceso al empleo o del quebrantamiento de las prohibiciones de trabajo forzoso e infantil pueden ser formuladas por los afectados directos, una organización sindical, una asociación o institución sin fines de lucro dedicada a la protección de derechos fundamentales con solvencia para afrontar la defensa a criterio del juez, la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público. |

**Elaboración:** propia.

**Fuente:** Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

Sin embargo, a pesar de la existencia de un marco normativo consistente, la insuficiente o limitada capacidad de respuesta institucional del Estado para prevenir, perseguir/fiscalizar y sancionar el trabajo forzoso tiene como una de sus causas, precisamente, la débil articulación interinstitucional de los actores estatales competentes, tanto a nivel sectorial como de los tres niveles de gobierno: central, regional y local.

Si bien es cierto que la CNLCTF, espacio de diálogo liderado por el MTPE, es una experiencia positiva, es preciso fortalecer su funcionamiento y las capacidades de sus integrantes.

Efectivamente, en el Perú es palpable la débil articulación intersectorial e intergubernamental para la prevención, persecución penal y sanción del delito de trabajo forzoso, así como también para la prevención, fiscalización y sanción administrativa de la infracción de trabajo forzoso.

La evidencia recogida en el III PNLCTF 2019-2022 sugiere que el trabajo forzoso existe y persiste debido a factores asociados al débil desarrollo institucional, tales como la escasa capacidad de respuesta del Estado para prevención, detección, atención, sanción del delito y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso.

Así, se observa la limitada articulación entre las diferentes instituciones públicas y privadas involucradas, lo que impacta en términos de eficiencia, eficacia, resultados en la lucha contra el trabajo forzoso y reconocimiento público sobre el trabajo realizado por las instituciones involucradas.

Sin embargo, se requiere que las instituciones establezcan efectivos mecanismos de articulación institucional pues el fenómeno del trabajo forzoso tiene múltiples causas; y demanda, por lo tanto, una respuesta articulada de todas las instituciones públicas y privadas involucradas.

Por otro lado, la corrupción y la escasa capacidad del Estado para luchar contra las actividades económicas al margen de la ley también son factores importantes en explicar el fenómeno del trabajo forzoso; así, la corrupción puede permitir que grupos económicos subterráneos operen en un determinado territorio y que se vulneren derechos de determinados grupos poblacionales, especialmente de los más vulnerables. En este contexto, el trabajo forzoso se sirve de la corrupción para operar.

La lucha contra el trabajo forzoso también demanda contar con los recursos humanos y logísticos, suficientes para operar, en tal sentido, es fundamental que las instituciones cuenten con personal fortalecido en sus capacidades relacionadas a la lucha contra el trabajo forzoso y con el presupuesto requerido para realizar sus funciones con efectividad.

Por ejemplo, desde la mirada de la persecución penal del delito de trabajo forzoso, el artículo 80-B de la Ley Orgánica del Ministerio Público establece que el Fiscal de la Nación, previa aprobación de la Junta de Fiscales Supremos, podrá designar fiscales para que intervengan, según su categoría, en la investigación y juzgamiento de todos aquellos hechos delictivos vinculados entre sí o que presentan características similares y que requieran de una intervención especializada del Ministerio Público. El mismo artículo señala que el reglamento de funcionamiento de estas fijará la competencia territorial, organización, funcionamiento y los mecanismos de coordinación y supervisión que correspondan a estos Órganos Especializados.

En ese sentido, con la finalidad de hacer frente, en forma efectiva y planificada, a la delincuencia, el Ministerio Público ha ido creando diversas fiscalías especializadas. Así, las Fiscalías Provinciales de Prevención del Delito son las competentes para las labores de prevención del delito de trabajo forzoso; mientras que las Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas y Delitos Conexos son las competentes para las labores de persecución penal del delito de trabajo forzoso.

De acuerdo con la información pública disponible[[9]](#footnote-9), en el Perú existen únicamente catorce (14) Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas y Delitos Conexos dentro de los 34 distritos fiscales; por lo tanto, en los 20 distritos fiscales donde no hay dichas fiscalías especializadas, asumen la competencia las Fiscalías Especializadas en Delitos de Criminalidad Organizada.

Por el lado de la fiscalización del trabajo forzoso como infracción a la normativa sociolaboral, hay que resaltar que en el año 2018 la SUNAFIL creó el Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la SUNAFIL (GEIT-TFI SUNAFIL). Sin embargo, para el año 2021 el GEIT-TFI SUNAFIL estaba conformado únicamente por 11 inspectores de trabajo.

Esta reducida capacidad operativa del equipo especializado de la SUNAFIL puede explicar, en cierta medida, las limitadas acciones inspectivas que se traducen en actas de infracción, así como las reducidas resoluciones de sanción de esta problemática, tal como se muestra en los siguientes cuadros:

**Cuadro N° 1: Perú. Actuaciones inspectivas en materia de trabajo forzoso según resultado, 2018-2021**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Resultado** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **Total** |
| Acta de infracción | 19 | 57 | 41 | 8 | **125** |
| Informe | 240 | 398 | 282 | 39 | **959** |
| **Total** | **259** | **455** | **323** | **47** | **1 084** |

**Elaboración:** GEIT-TFI SUNAFIL.

**Fuente:** Sistema Informático de Inspección del Trabajo – SIT/SUNAFIL.

**Cuadro N° 2: Perú. Resoluciones de multa en materia de trabajo forzoso según tipo de resolución, 2018-2021**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de resolución** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **Total** |
| Resolución de multa en primera instancia | 2 | 14 | 15 | 28 | **59** |
| Resolución de multa en segunda instancia | - | 3 | 2 | 4 | **9** |

**Elaboración:** GEIT-TFI SUNAFIL.

**Fuente:** Sistema Informático de Inspección del Trabajo – SIT/SUNAFIL.

Como se puede apreciar en los cuadros precedentes, durante el período transcurrido entre el 2018 al 2021, del total de actuaciones inspectivas efectuadas en materia de prevención y erradicación del trabajo forzoso, únicamente el 11,5% (125 de 1 084) de ellas concluyó en un acta de infracción con propuesta de multa; es decir, el 88,5% (959 de 1 084) de las actuaciones terminaron con un informe con el que se descartaba la eventual identificación de trabajo forzoso. En el caso de las resoluciones de multa, se aprecia que para el mismo período solo el 15% (9 de 59) de las resoluciones de primera instancia fueron ratificadas en segunda instancia y quedando, por tanto, firmes, mientras que el 85% (50 de 59) de ellas fueron desestimadas.

Sobre el particular, es importante advertir que el desarrollo de las acciones del GEIT-TFI SUNAFIL, cuya labor se encomienda a verificar el cumplimiento de los derechos fundamentales en materia de trabajo forzoso e infantil, están orientadas al desarrollo de operativos en zonas urbanas y rurales donde se detecta indicios de trata de personas, así como de adolescentes trabajando sin autorización y de niños trabajando.

Para tal efecto, es necesario una inteligencia más exhaustiva que identifique aquellas actividades empresariales en las que se presuma trabajo de estas condiciones, con la finalidad de realizar una actuación conjunta con las instituciones respectivas, tales como Policía Nacional del Perú, Fiscalía de la Nación, Defensoría del Pueblo, entre otras entidades públicas.

Finalmente, consideramos crucial remitirnos a algunas de las conclusiones y recomendaciones que, respecto a esta primera causa del problema público, se han formulado en el estudio elaborado por la OIT y el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público titulado “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020”[[10]](#footnote-10), cuyo objetivo fue la identificación de los casos de trabajo forzoso en el país durante el citado periodo de referencia, así como la caracterización del perfil de las víctimas e imputados y el contexto en el que ocurrieron los hechos. De este modo, el estudio busca proporcionar evidencia para el desarrollo de futuras investigaciones que orienten la implementación de políticas centradas en la víctima.

Precisamente, dentro de las conclusiones y recomendaciones que se formulan en la línea de prevención, investigación y persecución del delito de trabajo forzoso, merecen destacar las siguientes:

**Tabla N° 10: Resumen de recomendaciones para la primera causa del problema público**

|  |
| --- |
| **Recomendaciones para la prevención del delito de trabajo forzoso** |
| Promover el trabajo colaborativo entre los operadores de justicia, con el objetivo de identificar las zonas con indicadores de trabajo forzoso, así como planificar operativos o diligencias inopinadas para la prevención y fiscalización de las condiciones laborales, especialmente dentro de aquellas actividades económicas que se han identificado en el análisis de los casos registrados. |
| Impulsar que los comités de seguridad ciudadana a nivel nacional (CODISEC, COPROSEC y CORESEC), incorporen en sus planes de seguridad ciudadana, acciones orientadas a la prevención del trabajo forzoso y delitos conexos, articulando los esfuerzos institucionales, de la sociedad civil y comunidad. |
| Impulsar y fortalecer mecanismos de fiscalización, que involucre el despliegue de estrategias focalizadas, específicas y diferenciadas. |
| Desarrollar acciones de sensibilización dirigidas a la ciudadanía, a fin de reconocer los indicadores de trabajo forzoso, difundiendo a su vez, los medios o canales mediante los cuales se pueden interponer las denuncias por este delito. |
| Fortalecer la labor desarrollada por el Ministerio Público en el ámbito de la Prevención Estratégica del Delito: Jornadas de acercamiento a la población, Padres construyendo hijos de éxito, Fiscales Escolares y Jóvenes Líderes; con el propósito de informar y sensibilizar a las niñas, niños y adolescentes, sobre la problemática de trabajo forzoso, considerando el riesgo potencial de ser víctimas. |
| Articular con organizaciones de gobierno y de la sociedad civil vinculadas al trabajo con migrantes, con el objetivo de desarrollar procesos de gestión del conocimiento sobre la situación de la población migrante en el Perú; promoviendo el despliegue de estrategias de comunicación para informar a este grupo vulnerable sobre los mecanismos regulados por el Estado peruano en la lucha contra el trabajo forzoso, trata de personas y delitos conexos. |
| **Recomendaciones para la investigación y persecución del delito de trabajo forzoso** |
| Unificar criterios sobre el delito de trabajo forzoso y los elementos que configuran la situación de vulnerabilidad, en el marco del artículo 168-B del Código Penal. |
| Reforzar la labor de las fiscalías corporativas especializadas en delitos de trata de personas, con el propósito de lograr una mayor eficacia en la identificación, calificación jurídica y sanción del delito de trabajo forzoso en las investigaciones penales. |
| Fortalecer el trabajo de los operadores de justicia en aquellos territorios del país donde se concentran comunidades nativas y pueblos indígenas, mediante la capacitación en estrategias focalizadas y diferenciadas, así como la dotación de recursos y tecnología adecuada para el desarrollo de sus funciones. |
| Desarrollar protocolos de actuación conjunta que orienten la labor de los operadores de justicia en el abordaje de los casos de trabajo forzoso, procurando la eficacia y eficiencia en la investigación y persecución del delito. |
| Implementar canales de orientación y denuncia a través de medios virtuales, a fin que las personas que accedan puedan reconocer indicadores relacionados al trabajo forzoso, trata de personas y delitos conexos; recibir información u orientación en caso de ser una posible víctima; y contactar a los operadores del sistema de justicia que correspondan, cuando sea necesario presentar una denuncia. |

**Fuente:** OIT & MPFN (2021). “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020”.

***b. Escasa oferta de mecanismos para la atención, protección integral y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso.***

Los mecanismos para la atención, protección integral y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso cumplen un rol fundamental en la tarea de evitar situaciones de revictimización en el trabajo forzoso y de prevención y amortiguamiento de futuros casos de trabajo forzoso.

Ciertamente, los servicios de atención y protección integral están orientados a satisfacer dos tipos de necesidades de las víctimas de trabajo forzoso.

Por un lado, las necesidades inmediatas que surgen con posterioridad a su rescate, brindándoles la asistencia legal, atención de salud de emergencia tanto física como mental y la protección de su integridad mediante la colocación en un albergue o centro de acogida residencial de manera provisional, hasta el retorno a su lugar de origen o con su familiar cercano.

Por otro lado, las necesidades mediatas de las víctimas, que consisten en la asistencia legal en el proceso judicial, así como garantizar los derechos derivados de la relación laboral en el marco de los procedimientos administrativos que correspondan, a fin de evitar su revictimización; además de continuar con las atenciones en salud física y mental durante el proceso

A su vez, las acciones de reintegración consisten en restituir un mínimo de derechos básicos a la víctima (salud, educación, trabajo, identidad, etc.) que permitan su recuperación integral, mediante acciones articuladas entre las instituciones públicas involucradas, a fin de que las víctimas puedan desarrollar sus proyectos de vida, libres de la violencia y perdida de libertad a la que estuvieron sometidas.

Por tanto, resulta evidente que la escasa oferta de mecanismos para la atención, protección integral y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso en el país tiene una relación causal directa con el incremento de la presencia de trabajo forzoso en la población.

Por su parte, conforme se explica en el subapartado siguiente, la referida escasa oferta de mecanismos para la atención, protección integral y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso se origina, a su vez, en una débil gestión institucional de los sectores competentes para cumplir con dichas funciones estatales.

* *Débil gestión institucional de los sectores competentes para atender, proteger integralmente y reintegrar a las víctimas de trabajo forzoso.*

La débil gestión institucional de los sectores competentes en el Perú para atender, proteger integralmente y reintegrar a las víctimas de trabajo forzoso origina que exista en el país una escasa oferta de mecanismos que, precisamente, brinden a las víctimas de trabajo forzoso una atención, protección y reintegración oportunas; sobre todo si se tiene en cuenta las posibilidades de las víctimas de recaer en las situaciones de trabajo forzoso de las que fueron eventualmente rescatadas.

Sobre el particular, cabe resaltar que la ONG CHS Alternativo (2021) realizó un trabajo de investigación que consta de cuatro informes, en el primero de los cuales se identificó cincuenta y ocho (58) programas y servicios relacionados con el ciclo de intervención del trabajo forzoso y la trata de personas.

Se determinó que, de aquellos: (i) seis (6) tienen competencias explícitas en materia de trabajo forzoso y trata de personas; (ii) treinta y uno (31) de los mismos, o solo cuentan con competencias implícitas o cuentan con competencias en solo uno de los problemas abordados; y, (iii) veintiuno (21) no cuentan con competencias en ninguna de dichas materias.

El mismo informe señala que “el primer grupo de servicios o programas se encontrarían en una situación óptima desde el punto de vista de sus competencias, y cualquier eventual déficit en la formulación de sus aportes deberá ser analizado, entonces, desde el punto de vista de sus capacidades.”

Además, indican que los servicios y programas ubicados en los grupos (ii) y (iii) podrían presentar limitaciones para generar aportes al ciclo de intervención porque interpretan restrictivamente su mandato; porque solo abordan uno de los temas (trabajo forzoso o trata de personas); o, porque simplemente no tienen competencias en ninguno de los temas.

No obstante, en el mismo estudio se indica que “es posible que un servicio o programa venga interpretando de manera adecuada su misión y no existan dudas sobre sus competencias en trabajo forzoso y trata de personas o que, aun no teniendo competencias en alguno o en ninguno de los dos temas, venga aportando acciones al ciclo de intervención de trabajo forzoso o trata de personas, porque ello contribuye al cumplimiento de su propia misión.

Esto indica que las acciones para reducir las brechas existentes deben considerar cómo cada servicio o programa enfoca su misión y, a partir de ello, definir las acciones más convenientes para abordar la brecha.

El estudio identifica nueve (9) barreras y sus posibles causas y los efectos que éstas generan y propone además acciones que pueden contribuir a eliminarlas o minimizarlas, lo cual se resume en la siguiente tabla:

**Tabla N° 11: Resumen de principales barreras que limitan los programas y servicios relacionados con el ciclo de intervención del trabajo forzoso**

| **Barrera identificada** | **Posibles causas o factores del contexto asociados** | **Efectos en el ciclo de intervención** | **Acciones que pueden contribuir a eliminar o minimizar las barreras** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Reducción de las asignaciones presupuestales para el trabajo forzoso y continuidad de las acciones e intervenciones** | Falta de posicionamiento del problema de política que conlleva su ubicación en lugares secundarios en la agenda de prioridades, crisis económicas, sanitarias o de cualquier otro tipo. | Afecta la continuidad de la política y de sus intervenciones y las posibilidades de implementar nuevas herramientas. | Determinar las posibles relaciones que puedan existir entre las actividades previstas en el la política pública vigente y las actividades priorizadas presupuestalmente. |
| **Ausencia de mecanismos para resguardar la “memoria” del desempeño de las instituciones estatales en el ciclo de intervención del trabajo forzoso** | Inexistencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades en el Estado. Alto nivel de rotación entre gestores y operadores de los servicios y programas. | Produce la interrupción de procesos y acciones y la pérdida de información y experiencias que impiden la mejora del desempeño y la obtención sostenida de resultados. | Elaboración de Informes anuales, memorias de actividades o mecanismos de reportes ante autoridades estatales externas (p.e. Congreso de la República), ante la sociedad civil o ante las comisiones encargadas del impulso y seguimiento de la política.  Registro y seguimiento constante de las acciones de las instituciones públicas implicadas por el órgano rector de la política. |
| **Poco conocimiento del problema del trabajo forzoso** | Normalización, entre la población y los operadores de política, de las conductas consideradas como trabajo forzoso.  El enfoque que no llama la atención sobre la actualidad del problema.  El tipo de proceso que da lugar a la formulación e implementación de la política pública (de arriba hacia abajo).  Proximidad del trabajo forzoso con otro problema de política pública -la trata de personas-, relacionado pero diferente, y que genera confusión en la población o los operadores estatales. | Influye en la inexistencia de estudios sobre trabajo forzoso, no inclusión de la temática en las acciones de capacitación de operadores, reducido número de denuncias, escasas sanciones penales aplicadas y ausencia de referencias a las víctimas de trabajo forzoso en los protocolos para la intervención en casos de trata de personas y para la atención y reintegración de víctimas. | Incidir en la identificación de situaciones de trabajo forzoso a través de indicadores ajustados a las distintas funciones desarrolladas por los operadores del ciclo de intervención y sus necesidades específicas. |
| **Ausencia de alianzas con actores estratégicos** | Las dificultades que de manera general afronta el Estado en materia de articulación intersectorial, en particular, la tendencia a la sectorialización de los problemas, procesos y el trabajo compartimentalizado.  También puede estar relacionada a desafíos que debe enfrentar la CNLCTF como instancia de coordinación intersectorial. | Impide aprovechar las ventajas que puede reportar el mejor posicionamiento que otras políticas vinculadas al trabajo forzoso tienen en la agenda pública, o las experiencias y mejoras que se han producido en servicios y programas estatales y no estatales relacionados al ciclo de intervención del trabajo forzoso. | Inventario de las políticas y planes relacionados con las políticas de trabajo forzoso, así como el estudio de las potenciales interrelaciones entre sus objetivos, metas, estrategias y acciones y procesos en curso. |
| **El poco énfasis en la generación de modelos de coordinación intergubernamental para las intervenciones relativas al trabajo forzoso** | Proceso de descentralización fallido, centralismo marcado bajo una lógica “sectorial”, y “*procedimentalista”*.  Poca claridad normativa en la actuación de los gobiernos subnacionales. | Invisibiliza los aportes que pueden formular los gobiernos subnacionales, consolidando un modelo de gestión centralista de la política de trabajo forzoso.  Impacto directo en el alcance y cobertura de la intervención estatal. | Enfatizar la delimitación de roles de los gobiernos subnacionales en la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso.  Desarrollar modelos focalizados de coordinación intergubernamental, a partir de las instancias de diálogo sobre trabajo forzoso (comisiones o mesas) existentes en algunas regiones. |
| **Dispersión de esfuerzos en relación con el ODS 8.7** | Las dificultades que de manera general afronta el Estado en materia de articulación intersectorial, en particular, la tendencia a la sectorialización de los problemas y procesos y el trabajo compartimentalizado.  Escaza difusión de los ODS y los compromisos del Perú con relación a la agenda de desarrollo sostenible. | Implementación del proceso paralelos o dispersión de esfuerzos en materia de trabajo forzoso, trata de personas y trabajo infantil en todos los ejes del ciclo de intervención. | Inventario de los procesos y actividades en curso y de las herramientas generadas respecto de cada una de estas tres políticas y que contribuyen al cumplimiento del ODS 8.7 puede contribuir a identificar las oportunidades de integrar esfuerzos. |
| **Inexistencia de mecanismos o estrategias para impulsar la generación de conocimiento e información y la capacitación de operadores con cargo a los presupuestos estatales** | Asignaciones presupuestales insuficientes para generación de conocimiento y capacitación.  Elementos de contexto como la ausencia de una cultura orientada al conocimiento en el sector público y privado, deficiencias de la estructura tecnológica que le pueda servir de soporte, e inexistencia de un sistema de estímulos que impulse la producción de iniciativas. | Escasa producción de conocimiento en materia de trabajo forzoso, que pasa a depender de instituciones no estatales.  Déficit de contenidos formativos referidos al trabajo forzoso que incide en el poco conocimiento del trabajo forzoso como problema de política pública. | Determinar las necesidades de conocimiento y de su gestión que requiere la política de trabajo forzoso.  Identificar las fuentes proveedoras del conocimiento necesario.  Definir una ruta de circulación del conocimiento generado, esto es, la creación de espacios de conversación e intercambio adecuados.  Ingresar el contenido trabajo forzoso en procesos regulares de formación (escuelas o academias) que alcanzan a determinados segmentos de operadores.  Enfocar el Plan Anual de Capacitación Técnica en trabajo forzoso en los operadores, que no se benefician de procesos regulares de capacitación. |
| **Determinación clara de las funciones que corresponde a los operadores en las intervenciones para la persecución del trabajo forzoso** | Las dificultades que de manera general afronta el Estado en materia de articulación intersectorial, en particular, la tendencia a la sectorialización de los procesos y el trabajo compartimentado. También puede estar relacionada a desafíos que debe enfrentar la CNLCTF como instancia de coordinación. | Ausencia de pautas claras para las intervenciones conjuntas en materia de persecución del delito de trabajo forzoso que pueden afectar la imposición de sanciones administrativas y penales. | Incluir la temática del trabajo forzoso en el protocolo de trata de personas, o, puede también incluirse este tema en la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso asegurando la concordancia entre ambos instrumentos.  Además del protocolo, es consolidar canales fluidos de comunicación interinstitucional.  Destacar la función restitutiva que tiene la SUNAFIL, además de la sancionadora.  Generar herramientas de naturaleza práctica (criterios para el manejo de la noticia criminal o cuestionarios únicos) que pueden ser incluidas dentro del protocolo y que contribuirán a facilitar la actuación conjunta. |
| **Falta de señalamiento de competencias en materia de trabajo forzoso en los servicios de atención y reintegración** **para víctimas de violaciones de derechos humanos** | Los procesos de formulación de políticas y planes no garantizan la coordinación entre las iniciativas y el aprovechamiento de las sinergias generadas.  Desafíos que debe enfrentar la CNLCTF como instancia de coordinación intersectorial.  Falta de claridad de los operadores sobre la naturaleza de las obligaciones del Estado en materia de reparación de violaciones de derechos humanos. | Capacidad instalada ya existente en los ejes de atención y reintegración es desaprovechada, privando a las víctimas de trabajo forzoso de su derecho a la reparación integral. | Identificación precisa de los servicios y programas con mayor incidencia en los ejes de atención y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso, que requieren que sus competencias sean precisadas. |

**Elaboración:** CHS Alternativo (2021)

Finalmente, y al igual que en el apartado anterior, resulta pertinente remitirnos a algunas de las conclusiones y recomendaciones que, respecto a esta segunda causa del problema público, se han formulado en el estudio elaborado por la OIT y el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público titulado “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020:

**Tabla N° 12: Resumen de recomendaciones para la segunda causa del problema público**

|  |
| --- |
| **Recomendaciones para la atención y protección de víctimas de trabajo forzoso** |
| Mejorar los procedimientos de atención básica y competente de las víctimas rescatadas, a través de la generación o adecuación de protocolos de asistencia y protección. |
| Capacitar a los operadores del sistema de justicia sobre los mecanismos de atención y protección a víctimas en casos de trabajo forzoso y delitos conexos. |
| Fortalecer la asistencia integral y protección proactiva a las víctimas, a través de la implementación de casas de acogida, a fin de que el rescate constituya una respuesta inmediata ante los operativos de intervención y así se evite que las víctimas desistan, por factores externos, a continuar con el proceso de investigación fiscal. |
| Implementar programas de ayuda que garanticen la asistencia integral y protección de las víctimas de trabajo forzoso, en colaboración con instituciones y actores de sociedad civil que brinden el apoyo de profesionales capacitados en la materia, priorizando la reinserción de la víctima a la sociedad. |
| Desarrollar estrategias de reintegración de víctimas, propiciando oportunidades laborales y educativas que les permita, entre otros, incorporarse al mercado formal de trabajo, así como recuperar su independencia, autonomía y proyecto de vida, de manera que se evite la revictimización. |
| Fortalecer las acciones de defensa pública para que las víctimas, en especial aquellas que se encuentran en mayor vulnerabilidad, puedan acceder a los servicios de justicia, dirigiendo los esfuerzos a reducir la impunidad del delito. |
| **Recomendaciones para la rehabilitación de víctimas de trabajo forzoso** |
| Fortalecer e implementar programas de reinserción diferenciados (a nivel educacional, intervención psicosocial y capacitación laboral) para los sentenciados, a través de los establecimientos penitenciarios, a fin de desarrollar capacidades que les permitan una adecuada reintegración social, familiar, educativa y laboral, evitando una posible reincidencia en el delito. |
| Implementar un sistema de seguimiento y monitoreo a los sentenciados que ya han cumplido con su condena, a través de un equipo multidisciplinario especializado. |

**Fuente:** OIT & MPFN (2021). “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020”.

***c. Escasa información cuantitativa y cualitativa del trabajo forzoso y de la sistematización de sus procedimientos de prevención, persecución/fiscalización, sanción, atención y reintegración.***

El trabajo forzoso es esencial y fundamentalmente un problema público de índole laboral. Su definición normativa, sus alcances y sus efectos inciden directamente en el mundo del trabajo, antes que en cualquier otro ámbito de la acción del Estado.

Sin embargo, pese a la singularidad del fenómeno del trabajo forzoso, se trata de una problemática que en la práctica puede tener puntos de intersección con otros fenómenos con los que, si bien no se superpone, suele generar confusiones conceptuales y de recojo de información por parte de los actores estatales competentes, tales como la trata de personas, el trabajo infantil o las malas condiciones laborales.

A ello se suma lo ya dicho previamente, en el sentido de que que en el Perú hay un déficit de información cuantitativa y cualitativa acerca del fenómeno del trabajo forzoso, motivo por el cual el acercamiento al problema se realiza a través de fuentes secundarias, entre ellas estudios y estimaciones globales realizadas por la OIT y, en el ámbito nacional, a través de estudios de casos que se han desarrollado en sectores específicos y que revelan algunas de las particularidades y características del trabajo forzoso en el Perú, así como diagnósticos sobre fenómenos delictivos estrechamente relacionados como la trata de personas.

En suma, la escasa información cualitativa que genera dificultades para entender el fenómeno del trabajo forzoso en los actores estatales y la escasa información cuantitativa sobre la magnitud y ubicación de los casos de trabajo forzoso inciden de manera causal directa en el incremento de la presencia de trabajo forzoso en el país.

En ese mismo sentido, la escasez de información cuantitativa y cualitativa del trabajo forzoso y de la sistematización de sus procedimientos de prevención, persecución/fiscalización, sanción, atención y reintegración obedece, a su vez, a una débil articulación interinstitucional para la estandarización de la información y sistematización de sus procedimientos.

* *Débil articulación interinstitucional para la estandarización de la información cuantitativa y cualitativa del trabajo forzoso en el país y de la sistematización de sus procedimientos*

Desde que se inició la acción pública para la prevención y erradicación del trabajo forzoso en el Perú, se evidencia de manera sostenida y preocupante la escasa información cuantitativa y el insuficiente conocimiento sobre los alcances y la situación de trabajo forzoso en el país en la gran mayoría de actores y sectores clave vinculados a esta problemática.

Ello origina una ausencia de información y de gestión del conocimiento que impacta negativamente en la capacidad de respuesta institucional del Estado para prevenir y perseguir el trabajo forzoso, a la par que atender a las víctimas.

Asimismo, el insuficiente conocimiento de los funcionarios y servidores públicos de los tres niveles de gobierno respecto de la conceptualización del trabajo forzoso y sus correspondientes y diversas formas de atención, es un tema que debilita la capacidad de respuesta del Estado.

Concretamente, desde el III PNLCTF 2019-2022 se pone en evidencia la inexistencia de información estadística específica sobre los casos de trabajo forzoso. Al respecto, se señala que no existen a la fecha cifras oficiales o información cuantitativa sistematizada que dé cuenta o permitan estimar la magnitud y la incidencia del trabajo forzoso, por la complejidad de su medición, al ser un fenómeno oculto.

Sin embargo, existen fuentes de información que ayudan a aproximarnos a la presencia y características del trabajo forzoso en nuestro país, como son los estudios e investigaciones de casos y la información referida a la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual.

Por su parte, el citado estudio “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020” (OIT & MPFN, 2021), da cuenta de la existencia de una cifra oculta de denuncias que no son de conocimiento del sistema de justicia y que, pese a los esfuerzos realizados por las instituciones competentes, no son investigados ni sancionados. En ese sentido, se explica la dificultad que reviste para los operadores de justicia la identificación de casos y víctimas de trabajo forzoso, más aún cuando este delito suele producirse en territorios con menor presencia del Estado.

Complementariamente, en el III PNLCTF 2019-2022 se identifica al desconocimiento de derechos como uno de los factores relevantes a nivel individual que explican la existencia y persistencia del trabajo forzoso en el Perú. En ese sentido, se afirma que el escaso conocimiento de la problemática del trabajo forzoso en la población genera una limitada conciencia social sobre las repercusiones negativas de la incidencia de este delito que, sumada al desconocimiento sobre la formulación de denuncias, hacen que no se logre identificar a las víctimas de trabajo forzoso ni a sus presuntos victimarios.

Si a esto, le añadimos algunas condiciones o factores de vulnerabilidad tales como la pobreza, las escasas alternativas de acceder a un empleo decente y los bajos niveles educativos, nos encontramos ante una población con alta tolerancia al trabajo forzoso, que se convierte en blanco de los victimarios. Por ejemplo, en la modalidad del enganche o habilitación que sigue siendo usada en la Amazonia para el trabajo en el sector maderero.

Por último, y al igual que en los dos apartados previos, estimamos relevante remitirnos a algunas de las conclusiones y recomendaciones que, respecto a esta tercera causa del problema público, se han formulado en el estudio elaborado por la OIT y el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público titulado “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020:

**Tabla N° 13: Resumen de recomendaciones para la tercera causa del problema público**

|  |
| --- |
| **Recomendaciones para la gestión del conocimiento sobre trabajo forzoso** |
| Implementar un registro interoperable de casos de trabajo forzoso que involucre la participación de la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial, a efectos de dimensionar la problemática, generar alertas sustentadas en herramientas tecnológicas (minería de datos, inteligencia de negocios e inteligencia artificial), y mejorar la efectividad de la investigación y sanción del delito. |
| Impulsar el desarrollo de investigaciones orientadas a identificar o analizar los factores asociados a la cifra oculta en el delito de trabajo forzoso, a fin de proponer mecanismos para la identificación de aquellos casos que, al no ser denunciados, permanecen invisibles para el sistema de justicia. |
| Desarrollar investigaciones cuantitativas y cualitativas para caracterizar el delito de trabajo forzoso en el Perú, desde un enfoque victimológico y criminológico: perfil de las víctimas, imputados(as), hechos y respuesta del Estado; bajo un enfoque sistémico e humanista que promueva la articulación de instituciones de gobierno con universidades públicas y privadas, en sintonía con el marco de gobernanza de datos establecido por el Estado peruano. |
| Realizar estudios focalizados por departamento, provincias y distritos, analizando factores de riesgo y protección, con la finalidad de identificar sectores en los cuales se registren indicadores de trabajo forzoso, especialmente en aquellos en donde la presencia del Estado es limitada. |

**Fuente:** OIT & MPFN (2021). “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020”.

### **3.3.2.- Efectos del problema público**

***a. Afectación a los derechos fundamentales a la salud integral, vida y libertad de trabajo.***

Según la OIT, el trabajo forzoso es la antítesis del trabajo decente y, en consecuencia, afecta de manera directa y grave el ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo vinculados a la seguridad y salud, a la vida y, sobre todo, a la libertad de trabajo; todos ellos constituyen derechos fundamentales de toda persona, plenamente reconocidos por la Constitución Política del Perú y por los principales instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Peruano.

Como se mencionó previamente, el mandato jurídico de prevención y erradicación del trabajo forzoso se desprende causal y directamente del relativo a la garantía y protección de la libertad de trabajo.

En esa línea, la OIT reafirma la íntima conexión entre la libertad de trabajo y el trabajo forzoso al señalar que “*se presentará una situación de trabajo forzoso si, utilizando los medios que fueren, el Estado o los particulares: i. Obligan a alguien a trabajar o lo obligan a hacerlo para alguien en particular, o en determinadas condiciones (vulneración de la libertad de trabajo al inicio del vínculo laboral). ii. Le impiden a alguien trabajar para alguien más o hacerlo también por cuenta propia (transgresión de la libertad de pluriempleo). iii. Le imposibilitan a alguien dejar de trabajar o renunciar (violación de la libertad de renuncia). En síntesis, habrá un supuesto de trabajo forzoso siempre que, de alguna u otra forma, se impida a las personas el ejercicio libre de los permisos contenidos en la libertad de trabajo*” (OIT, 2015: 27).

Por otro lado, según Muntaner et al. (2010), existe amplia literatura que prueba la relación entre empleo precario y deterioro de la salud física y mental; asimismo, es ampliamente conocida la trampa de pobreza ocasionada por una pérdida de la salud.

Igualmente, Díaz y Valdivia (2011) muestran que una proporción no menor de peruanos y peruanas es vulnerable a caer en la pobreza como resultado de contraer una enfermedad, puesto que, en ausencia de un seguro de salud, la población más pobre se verá forzada a costear el tratamiento en su totalidad. En tal sentido, un empleo decente que le proporcione un seguro de salud podría eliminar esta vulnerabilidad.

***b. Incremento de la situación de vulnerabilidad de las personas, de la inequidad y de la exclusión social***

Las víctimas de trabajo forzoso sufren daños en su estado físico y/o emocional, generando en ellas la disminución de sus aptitudes y actitudes, lo que no les permite conseguir y/o conservar un trabajo; y trae como consecuencia población con menor capacidad de empleabilidad. Esta dificultad se suma a la ya existente dificultad para conseguir un empleo formal y pone en riesgo a las víctimas, pues ante dicha situación podría volver a situaciones de trabajo forzoso.

Por otro lado, no existen suficientes mecanismos o metodologías prácticos para la identificación, caracterización y medición de este flagelo, cuya incidencia e intensidad es probablemente mayor en los contextos donde hay menor presencia del Estado o donde se desarrollan actividades económicas no formales o ilegales. En consecuencia, el efecto final que se presenta son niveles bajos de calidad de vida de la población.

Ciertamente, las personas sometidas a trabajo forzoso suelen encontrarse en situación de vulnerabilidad, como, por ejemplo, ser víctimas de discriminación por razón de género, condición de migración y origen étnico. La educación y la alfabetización también son factores importantes, en ese sentido, las personas alfabetizadas no solo tienen mayores ingresos y menor propensión al endeudamiento, sino que pueden leer contratos y reconocer las situaciones que los puedan conducir a la explotación.

El género es otro factor importante que determina la probabilidad de sufrir una situación de trabajo forzoso. Mientras que las mujeres son víctimas mayoritarias de la explotación sexual y del trabajo doméstico forzado, según el documento *Profits and poverty: the economics of forced labour,* los hombres tienen mayores probabilidades de ser víctimas de trabajo forzoso en otras actividades económicas, tales como la minería y la tala ilegal (OIT, 2014).

Al respecto, existe estadística relevante en materia de trata de personas que sirve de referencia para el presente análisis[[11]](#footnote-11). Sobre la cuestión de género, el INEI indica que, durante el año 2020, del total de víctimas de trata de personas de las denuncias registradas ante la PNP, el 86,8% (342) eran mujeres frente al 13,2% (52) que eran hombres. Esta proporción era similar en el año 2019 en el total de víctimas registradas de trata de personas según denuncias registradas ante la PNP también el 86,6% (442) correspondían a mujeres, frente al 13,2% (67) que correspondían a hombres.

Asimismo, en cuanto al sector etario, se observa que, para el 2019, la mayoría de las víctimas registradas tenía entre 18 y 29 años (56,6%); en segundo lugar, se encuentran las menores de 18 años (37,3%) y en menor medida mujeres entre 30 y 59 años (6,1%). Algo similar se produce en el 2020 en que las víctimas de entre 18 y 29 representan el 50,6% del total, las mujeres menores de 18 años son el 40,9%, las de entre 30 y 59 son el 7,9% de las víctimas y las mayores de 60 el 0,6%.

En cuanto a los varones se aprecia que el grupo mayoritario son los menores de 18 años, en el 2019 representan el 55,2% mientras que en 2020 el 50,0%. A su vez, los varones entre 18 y 29 años, en el 2019, representaron el 37,3% de las víctimas, mientras en el 2020 representaron al 32,7%, el grupo de 30 a 59 años, en el 2019 fue el 6,0%, mientras que en el 2020 el 15,4% y, finalmente, el grupo de más de 60 años representó al 1,5% de víctimas en el 2019 y al 1,9% en el 2020[[12]](#footnote-12).

Las personas que viven en una situación de pobreza tienen más probabilidad de estar en el trabajo forzoso. Los hogares pobres (en adelante, los términos “pobre(s)”, “hogar(es) pobre(s)” o “población pobre”, hacen referencia a la pobreza monetaria, según la clasificación utilizada por el INEI en sus informes técnicos) son más propensos a necesitar fondos de emergencia y/o a depender de terceros para mantener a sus familias. Según Profits and poverty: the economics of forced labour, esta fuerte dependencia a otros individuos puede llevar a que sufran coacción, explotación y que sean engañados, especialmente si el acreedor es un reclutador o tratante de personas. Además, la situación de pobreza familiar puede significar que las personas no encuentran alternativas para acceder a un empleo en condiciones decentes, aceptando empleos en condiciones de trabajo forzoso[[13]](#footnote-13).

Asimismo, la violencia al interior del grupo familiar afecta los derechos de las víctimas de esta violencia y las coloca en una posición de vulnerabilidad social y económica, incrementando la probabilidad de ser víctimas de engaños sobre mejores condiciones de empleo.

Finalmente, y de manera complementaria, también se ha sugerido una relación de causalidad en el sentido inverso, de manera que un aumento en la desigualdad podría motivar una caída en el empleo decente (Chong & Gradstein, 2007; Mishra & Ray, 2010). Entonces, parecería ser que la relación entre la desigualdad y el empleo decente se puede entender como un círculo vicioso en el que el empleo no decente -a través del trabajo forzoso- promueve la desigualdad y la desigualdad, a su vez, disminuye el empleo decente.

## **3.4.- Situación actual del problema público**

Como fue indicado en el apartado 3.1 precedente (“Definición y enunciado del problema público”), en el presente apartado se efectúa un análisis detallado de cada uno de los factores que evidencian que el trabajo forzoso sí constituye un problema de carácter público; esto es, que se trata de (i) un riesgo que se desea evitar; (ii) los actores políticos y la sociedad civil califican a esa situación como indeseable; y, (iii) la solución requiere de la intervención del sector público.

**(i) El trabajo forzoso es un riesgo que se desea evitar.**

Pese a que en el ámbito nacional se han presentado en los últimos años algunos avances en la generación de información sobre esta problemática, es preciso señalar que en el Perú hay un déficit de información cuantitativa y cualitativa acerca del fenómeno del trabajo forzoso. Por ello, y tal como se señala en el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022[[14]](#footnote-14), el acercamiento al problema se realiza a través de fuentes secundarias, entre ellas estudios y estimaciones globales realizadas por la OIT y, en el ámbito nacional, a través de estudios de casos que se han desarrollado en sectores específicos y que revelan algunas de las particularidades y características del trabajo forzoso en el Perú, así como diagnósticos sobre fenómenos delictivos estrechamente relacionados como la trata de personas.

* ***Estimaciones globales***

Según las últimas estimaciones globales de la OIT (2022a), un total aproximado de 27,6 millones de personas en el mundo son víctimas de trabajo forzoso. Las mujeres y las niñas representan 11,8 millones del total de personas en situación de trabajo forzoso; mientras que más de 3,3 millones de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo forzoso no están escolarizados.

**Cuadro N° 3: Resultados a escala mundial. Número (en miles) y prevalencia (por cada 1 000) de personas en trabajo forzoso por subcategoría, según sexo y edad, 2021**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | **Trabajo forzoso en la economía privada excluyendo la ESCF** | **Explotación sexual comercial forzosa (ESCF)** | **TOTAL**  **Trabajo forzoso en la economía privada** | **Trabajo forzoso impuesto por el Estado** | **TOTAL**  **Trabajo Forzoso** |
| **Mundo** | | Número | **17 325** | **6 332** | **23 657** | **3 920** | **27 577** |
| Prevalencia | **2,2** | **0,8** | **3,0** | **0,5** | **3,5** |
| **Sexo** | Masculino | Número | 11 303 | 1 403 | 12 706 | 3 072 | **15 779** |
| Prevalencia | 2,9 | 0,4 | 3,2 | 0,8 | **4** |
| Femenino | Número | 6 022 | 4 929 | 10 951 | 848 | **11 798** |
| Prevalencia | 1,6 | 1,3 | 2,8 | 0,2 | **3,1** |
| **Edad** | Adultos | Número | 16 017 | 4 644 | 20 661 | 3 603 | **24 263** |
| Prevalencia | 2,9 | 0,9 | 3,8 | 0,7 | **4,5** |
| Niños | Número | 1 308 | 1 688 | 2 997 | 317 | **3 314** |
| Prevalencia | 0,6 | 0,7 | 1,3 | 0,1 | **1,4** |

**Fuente:** Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage (OIT, Walk Free and IOM, 2022).

Según las referidas estimaciones globales, ninguna región del mundo está libre del trabajo forzoso. La región de Asia y el Pacífico contiene más de la mitad del total mundial de casos (15,1 millones), seguida de Europa y Asia Central (4,1 millones), África (3,8 millones), Américas (3,6 millones) y los Estados Árabes (0,9 millones).

**Gráfico N° 2: Resultados a escala mundial. Distribución porcentual y número (en millones) de personas en trabajo forzoso por región, 2021**



**Fuente:** Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage (OIT, Walk Free and IOM, 2022).

Cabe destacar que, conforme a las estimaciones globales de la OIT, la mayor parte del trabajo forzoso se concentra en la economía privada.

Así, el 86% de los casos de trabajo forzoso son impuestos por agentes privados: el 63% en la economía privada en sectores distintos de la explotación sexual comercial forzosa y el 23% en la explotación sexual comercial forzosa. El trabajo forzoso impuesto por el Estado representa el 14% restante de las personas en situación de trabajo forzoso.

**Gráfico N° 3: Resultados a escala mundial. Distribución porcentual y número (en millones) de personas en trabajo forzoso por categoría, 2021**



**Fuente:** Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage (OIT, Walk Free and IOM, 2022).

En lo referido a las actividades económicas, queda en evidencia que el trabajo forzoso afecta prácticamente a todos los sectores de la economía privada. Los cinco sectores que concentran la mayor parte del total de trabajo forzoso de adultos (87 por ciento) son los servicios, la industria manufacturera, la construcción, la agricultura y el trabajo doméstico.

**Gráfico N° 4: Resultados a escala mundial. Número (en millones) y distribución porcentual de adultos en trabajo forzoso en la economía privada excluyendo la ESCF por sector de la actividad económica y sexo, 2021**



**Fuente:** Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage (OIT, Walk Free and IOM, 2022).

Complementando las estimaciones antes reseñadas, nos referimos ahora a los estudios e investigaciones llevadas a cabo por la “Relatoría Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias”, pues consideramos pertinente hacer algunas referencias en cuanto a las características del trabajo forzoso a nivel de ciertos sectores económicos y, sobre todo, algunas poblaciones vulnerables.

En el caso de la agricultura, por ejemplo, la Relatora Especial (NNUU, 2018a) alerta sobre ciertas prácticas serviles en algunos países de Asia Meridional, que conducen a que los servicios de la esposa e hijos de un trabajador se entiendan “incorporados automáticamente” dentro del ámbito del acuerdo de servidumbre en entornos agrícolas tradicionales. Así, estas mujeres no solo deberán trabajar en el campo sino también realizando tareas domésticas en el hogar del empleador de su esposo, para luego asumir las tareas de sus propios hogares.

En el sudeste de Ghana, por ejemplo, subsiste la práctica del “trokosi”, una suerte de esclavitud ritual en virtud de la cual “*las niñas son enviadas en régimen de servidumbre a templos locales donde trabajan en los campos y el domicilio del sacerdote, padecen violencia física y sexual de forma sistemática y son privadas de alimentos, educación y asistencia sanitaria*” (NNUU, 2018a:13).

Otro caso que resalta la Relatora Especial es el del sector de las flores cortadas en Colombia, donde la abrumadora mayoría del personal empleado allí son mujeres que “*reciben sueldos de miseria, trabajan horas extraordinarias obligatorias, son objeto de acoso sexual, enfrentan problemas relacionados con la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, se reprimen sus derechos sindicales, se vulnera su libertad de asociación y se recurre a organismos e intermediarios de contratación vinculados a la explotación*” (NNUU, 2018a:13).

* ***Estudios de casos***

En el caso peruano, es recién a partir del año 2005 que se puso en evidencia -de manera consistente y sistemática- la existencia de manifestaciones graves y extendidas de trabajo forzoso en ciertas zonas del país.

Así, por ejemplo, a las investigaciones realizadas por Bedoya (2005) y a las sucesivas observaciones formuladas por la CEACR de la OIT a nuestro país[[15]](#footnote-15), se sumó la Misión al Perú de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, señora Gulnara Shahinian, llevada a cabo el 15 de agosto de 2011 (NNUU, 2011).

Sobre la base de estas diversas fuentes, se ha venido afirmando -al menos indiciariamente- que en el Perú existen situaciones de trabajo forzoso principalmente en 3 actividades o ámbitos productivos: (i) ciertas actividades extractivas madereras de las regiones de la Amazonía peruana; (ii) la minería ilegal predominante en ciertas zonas de Madre de Dios; y, (iii) el trabajo doméstico.

**Gráfico N° 5: Modalidades y mecanismos de coacción de trabajo forzoso en Perú**



* habilitación - enganche.
* servidumbre por deudas.
* retención de documentos de identidad.
* servidumbre por deudas.
* trabajo obligatorio en sobretiempo y en condiciones peligrosas.
* abusos físicos y psicológicos.
* retención de documentos de identidad.

**SECTOR MADERERO**

**(tala ilegal)**

**SECTOR MINERO**

**(minería ilegal)**

**SECTOR DOMÉSTICO**

**Fuente:** OIT. (2015a). Guía para la prevención e identificación del trabajo forzoso dirigida a organizaciones de trabajadores.

Posteriormente se han desarrollado estudios de casos cuyos principales hallazgos sobre la presencia de trabajo forzoso en diversas zonas del Perú reseñamos a continuación:

**Estudio de casos en la región Arequipa:**

* Estudio de caso N° 1[[16]](#footnote-16)

La ciudad de Arequipa es considerada como uno de los puntos principales para el reclutamiento de mujeres jóvenes. Las víctimas de trata entrevistadas, quienes guardaron en reserva su verdadera identidad para evitar atentados contra su vida, afirmaron que autoridades de la ciudad cuentan con agencias de empleo donde captan jóvenes mediante engaños.

Generalmente llegan a pedir empleo, adolescentes migrantes de las zonas alto andinas y adolescentes rurales de las zonas pobres de Arequipa. Solicitan trabajos como empleadas domésticas, las agencias las contactan con una persona que llaman en ese mismo momento y que será su contratante. Esta persona llega al instante a la agencia y solicita los documentos de la víctima para llevarla posteriormente al lugar donde será empleada.

Las solicitantes firman un contrato para trabajar como damas de compañía, mozas o ayudantes del local. Se presentan también casos de personas que son traídas por agencias de empleo de Puno, Cusco y Juliaca hacia Arequipa y puestas en contacto con otra agencia homóloga en dicha ciudad.

Por otro lado, existen los denominados "services", que son organizaciones que traen menores hacia Arequipa especialmente en época de vacaciones para trabajar en la labor doméstica en hogares de la ciudad o en las chacras de Arequipa. Son traídos en camiones al paradero denominado Punta Alegre. Los niños y niñas pertenecen a las zonas alto andinas y son llevados a trabajar, quedando a exposición de maltratos y omisiones de paga.

El contrato de trabajo es únicamente verbal y por tres meses con el compromiso de regreso a su lugar de origen. Sin embargo, pasados los tres meses esta promesa generalmente no se cumple. Las omisiones de pago y la desorientación de los menores en la ciudad impiden su regreso.

Es importante señalar que se presenta el padrinazgo como mecanismo de captación: personas de la ciudad e incluso extranjeros van hacia las zonas rurales de Arequipa y conversan con los padres, ofreciendo una mejor calidad de vida. Los padres pierden contacto con el menor y su paradero es desconocido. Los menores son utilizados generalmente en labores domésticas o en el trabajo de campo.

Otra modalidad encontrada está en relación con los niños de la calle quienes carecen de un lugar donde dormir y comer. Les ofrecen mejores condiciones de vida y cuando los tienen en su poder generalmente los inician en el alcohol y otras drogas, creando en ellos un tipo de dependencia. Además, los amenazan tanto con la comida y la vivienda, como con la provisión de sustancias toxicas en las que ellos los iniciaron.

Hay una persona adulta que confisca todo el dinero del trabajo de los menores en la calle. La zona donde se da esta situación es entre las calles Víctor Lira y Jorge Chávez.

Red en torno a las agencias de empleo. Estas empresas han proliferado mucho, son informales y se encuentran generalmente en el centro de la ciudad de Arequipa. Las calles conocidas por tener la mayor cantidad de estos locales son: Pizarro, San Camilo y Santo Domingo. Existe una comunicación continua y estrecha entre las agencias y se presume la existencia de una red entre ellas, pues su comunicación es fluida y muy rápida, de manera que cada intervención que las autoridades pretenden realizar no puede concluirse porque las agencias se enteran rápidamente de lo que ocurre y toman las precauciones del caso, que consiste generalmente en cerrar sus locales por unos días o cambiar de ubicación, lo que resulta sumamente fácil por la informalidad en la que trabajan.[[17]](#footnote-17)

* Estudio de caso N° 2[[18]](#footnote-18)

Se trata de un estudio realizado por la organización no gubernamental – ONG Verité (2013) en la ciudad de Arequipa y los alrededores de Chala y Ático en torno a la minería aurífera a través de entrevistas a diversos actores involucrados en la cadena de producción del oro (trabajadores, compradores, procesadores, productores independientes, representantes sindicales, transportistas de trabajadores, entre otros).

La región Arequipa es el cuarto mayor productor de oro y un centro importante para el procesamiento del oro extraído ilegalmente. Verité[[19]](#footnote-19) entrevistó a representantes del gobierno, un abogado especializado en derecho minero, trabajadores, compradores de oro, procesadores de oro, productores de oro independientes, representantes sindicales y transportistas de trabajadores en la ciudad de Arequipa y en los alrededores de Chala y Atíco.

En general, Verité detectó un número menor de indicadores de vulnerabilidad al trabajo forzoso en Arequipa. Sin embargo, se detectaron algunos hallazgos de preocupación, incluyendo entre ellos un sistema bajo el cual los trabajadores son contratados bajo “contratos de 30 días”, además de las deducciones que los empleadores hacen a los salarios de los trabajadores por insumos comprados en las tiendas de las minas, a precios muy altos.

Verité también recibió reportes de trabajadoras siendo sometidas a amenazas sexuales y violencia. Adicionalmente, Verité encontró indicadores de vulnerabilidad al trabajo forzoso entre los trabajadores subcontratados por intermediarios laborales, para trabajar en las minas formales en Arequipa.[[20]](#footnote-20)

La investigación indica que la vulnerabilidad de los mineros independientes fue incrementada por engañosas empresas de procesamiento de minerales, las cuales estafaban a los mineros al comprar su oro, y por la ley que obliga a los mineros a obtener la autorización de los propietarios de las concesiones mineras para poder ser formalizadas. Con el fin de obtener esta autorización, los mineros independientes les pagaban a los titulares de las concesiones el monto requerido en su totalidad, y por lo tanto, caían en una situación de endeudamiento.

Verité también encontró evidencia de trabajo infantil y malas condiciones para la salud y seguridad de los trabajadores.[[21]](#footnote-21)

Se evidenciaron indicadores de trabajo forzoso como un sistema de contratos de 30 días, deducciones en los salarios de los trabajadores a quienes se vende insumos en las tiendas de las minas con sobreprecio, reportes de amenazas sexuales y violencia sufrida por trabajadoras, situaciones de endeudamiento por parte de mineros independientes con los titulares de las concesiones, debido a una posición de ventaja por la obligación de los primeros de obtener autorización de los propietarios de las concesiones para poder ser formalizados.

**Estudio de casos en la región Cusco:**

Según el “Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú” elaborado por la ONG Flora Tristán, se identificó a la región Cusco como un lugar de captación “de niños y niñas para el trabajo forzado y la servidumbre, siendo Urcos un lugar de paso, entre Cusco y los lavaderos de oro de Marcapata y de Mazuco. Es el lugar de traslado de niños y niñas hacia los lavaderos de oro en los camiones-cisterna en los que se transporta el combustible” (2005, p.32).

Se trata de una red que “opera entre Cusco, Puno y Arequipa, trasladando a los niños en camiones cisterna, ofreciéndoles puestos de trabajo bien remunerados y por temporadas cortas (generalmente en los meses de vacaciones) en los lavaderos de oro, en el servicio de pensión para los trabajadores/as y en las madereras de Madre de Dios” (Flora Tristán, 2005, p.32).

* Estudio de caso N° 1[[22]](#footnote-22)

Cusco es conocido como centro turístico del Perú, lo cual ha traído a la región y a la ciudad capital especiales beneficios, así como riesgos principalmente para las mujeres jóvenes y las niñas. La gran afluencia de turistas ha generado un creciente mercado sexual, y lo demuestra la diaria oferta y demanda de servicios sexuales en anuncios y vía paquetes turísticos.”[[23]](#footnote-23)

Semanalmente se ofrecen puestos de trabajo en avisos publicados en las siguientes calles de la ciudad: calle Pachacútec y calle Belén con Tecque; ambas conocidas por exponer diariamente anuncios de trabajo para jovencitas como empleadas del hogar, meseras, en ventas, y ficheras (personas encargadas de hacer que los clientes de los bares y night clubs consuman licor, sus ganancias están en función del licor consumido).

El estudio arroja la existencia de redes que operan a nivel local y nacional, siendo Cusco un lugar de paso fundamental para la afluencia de niñas y mujeres para el servicio sexual. Se ha podido identificar en Cusco la existencia de dos redes cuyas conexiones se han encontrado en Arequipa y Juliaca.

El estudio nos ha llevado a detectar la existencia de una red organizada, conectada y apoyada por agencias de empleos informales que operan principalmente en Arequipa, Juliaca y Puno. Desde allí captan a jóvenes ofreciéndoles empleo como trabajadoras del hogar, ficheras o meseras, para el caso de Cusco la posibilidad de conocer personas del extranjero. Si una niña o mujer acude a una agencia de empleo en Juliaca es trasladada al Cusco y la ponen en contacto con otra agencia de empleos. Asimismo, hay personas que se encuentran estratégicamente ubicadas en las principales calles con anuncios de empleo en la ciudad del Cusco, buscando jóvenes que consideren puedan ser captadas hacia Lima y Arequipa.

Esta red no solo funciona como una organización dedicada a la captación de jóvenes mujeres, sino que también se dedica a brindar información a los turistas en lugares estratégicos. Para ello un punto importante de la red la constituyen los taxistas que laboran en la ruta del aeropuerto. Ellos informan, publicitan y conducen a los extranjeros hacia los lugares nocturnos o casas de citas.

Articulada en torno a los colegios particulares de la ciudad, donde las jóvenes son captadas por varones que las "enamoran" inician sexualmente, las inducen al consumo de drogas y alcohol para luego obligarlas a involucrarse en prostitución. La explotación doméstica en Cusco está dirigida principalmente a niñas que son captadas en las zonas rurales de la ciudad.

El principal mecanismo de captación es el *padrinazgo*, práctica, muy tradicional en las zonas alto andinas, pero que involucra un alto riesgo para las niñas al perder contacto con sus familiares y su entorno.

Esta modalidad de trata es una de las más peligrosas, pues bajo un supuesto consentimiento del padre o madre de familia, la niña queda alejada es incomunicada de sus familiares, expuestas al maltrato y la explotación.

Otra modalidad identificada es la "*adopción ficticia*". La persona que se hará cargo de la niña elabora un documento sin valor legal alguno, en el cual constan sus supuestos datos personales y se "compromete" a cuidar de la menor. Una vez firmado es entregado al padre, madre o apoderado sin que se constate la veracidad de los datos de la persona que se está llevando a la menor.

Cusco es un punto clave de captación de niños y niñas para el trabajo forzado y la servidumbre, siendo Urcos un lugar de paso, entre Cusco y los lavaderos de oro de Marcapata y de Mazuco. Es el lugar de traslado de niños y niñas hacia los lavaderos de oro en los camiones-cisterna en los que se transporta el combustible. La informalidad del transporte terrestre y la irregularidad en la revisión de vehículos en la zona permite la existencia de este tráfico.

En la localidad de Urcos se ha detectado la existencia de una red de trata y tráfico de niños hacia los lavaderos de oro de Madre de Dios y hacia la zona de Quillabamba, donde el auge del gas de Camisea está demandando la presencia de menores dedicados a las labores domésticas. Esta red opera entre Cusco, Puno y Arequipa, trasladando a los niños en camiones cisternas, ofreciéndoles puestos de trabajo bien remunerados y por temporadas cortas (generalmente en los meses de vacaciones) en los lavaderos de oro, en el servicio de pensión para los trabajadores y en las madereras de Madre de Dios.[[24]](#footnote-24)

* Estudio de caso N° 2[[25]](#footnote-25)

En el departamento de Cusco, el cual es un importante productor de oro y una región de origen de trabajadores migrantes tanto para Madre de Dios como para La Rinconada, Verité realizó consultas con expertos y entrevistas a trabajadores en la ciudad de Cusco y en los pueblos de Ocongate y Ccatca, así como también en minas de pequeña escala en las afueras de estos pueblos.

En las entrevistas se obtuvo información sobre las condiciones de trabajo en la minería de oro en Cusco y las experiencias de los trabajadores en Madre de Dios y La Rinconada. Aunque los trabajadores empleados en las minas en Cusco generalmente enfrentan un menor número de vulnerabilidad al trabajo forzoso que en las minas en Madre de Dios, los trabajadores reportaron que las bandas criminales dirigidas por individuos procedentes de China, Corea del Sur, y Colombia estuvieron involucrados en la explotación de trabajadores ecuatorianos y peruanos en las minas de oro en Cusco.

Verité también identificó algunos indicadores de trabajo forzoso entre los productores de oro independientes en Cusco, quienes tenían que continuar trabajando para pagarles a los prestamistas el dinero que les debían con un porcentaje del oro que ellos encontraban, y quienes también enfrentaban graves amenazas para su salud y seguridad.

Adicionalmente, la investigación sugiere que los residentes pobres de Cusco son vulnerables para convertirse en víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual en Madre de Dios y La Rinconada.”[[26]](#footnote-26)

**Estudio de casos en la región Loreto:**

El informe “Trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonía Peruana: El caso Loreto”[[27]](#footnote-27) elaborado por el MTPE encontró hallazgos referidos a indicadores de trabajo forzoso como la persistencia de sistema de habilitación como una forma de reclutamiento de mano de obra, generalizada en la actividad de extracción de madera, sobre todo entre las poblaciones mestizas e indígenas.

El estudio identificó como factores que favorecen el funcionamiento del sistema de habilitación la pobreza que favorece el reclutamiento a través de “adelantos”, la escasez de mano de obra para la extracción de la madera por la baja densidad poblacional en las zonas rurales, el desconocimiento de los derechos laborales por parte de los trabajadores habilitados, el desconocimiento de los precios del mercado urbano y valores monetarios, la poca presencia de autoridades del Estado, el alto costo económico que genera el acceso a la formalidad, una cultura económica que ha incorporado el sistema de la habilitación como una forma de reclutar trabajadores.

La investigación tiene fundamentalmente carácter cualitativo, habiéndose obtenido información a través de entrevistas, revisión y análisis de documentos proporcionados por instituciones del Estado, universidades, Organismos No Gubernamentales, entre otras, realizadas tanto en el departamento de Loreto como en la ciudad de Lima.

Asimismo, en el departamento de Loreto se desarrollaron labores de campo visitando comunidades ribereñas tales como Anguilla, Samito y Mazán así como el Caserío de Santa Cruz.[[28]](#footnote-28)

Se reproducen a continuación algunas de las conclusiones más importantes a las que se llegaron luego de la investigación:

* En la actualidad, no obstante, el tiempo transcurrido podemos afirmar que en nuestro país el sistema de habilitación[[29]](#footnote-29) aún persiste como una forma de reclutamiento de mano de obra. En el departamento de Loreto, el sistema de habilitación está ampliamente generalizado en la actividad de extracción de madera, constituyendo una práctica bastante común y natural entre las poblaciones mestizas e indígenas.
* La contratación de mano de obra a través del sistema habilitación constituyó el instrumento jurídico que enlazó las exigencias de una economía moderna basada en la agricultura, minería y actividades extractivas, con la realidad social del país de los siglos XIX y XX, permitiendo resolver el problema de la escasez de mano de obra existente en dichas actividades, sin embargo, se convirtió en un régimen servil de explotación laboral, toda vez que dicho sistema de contratación adoleció de irregularidades desde su celebración, aprovechando el estado de necesidad de los pobladores, lo cual permitió someterlos a un círculo permanente de endeudamientos y falta de libertad.

Los factores que este estudio identificó como aquellos que favorecen el funcionamiento del sistema de habilitación en el departamento de Loreto, son:

1. La pobreza existente, situación que le ha permitido imponer su aparente estructura “prestamista”, para en principio, captar mediante adelantos a ese contingente de trabajadores que atraviesan vicisitudes económicas y no pueden acceder a un trabajo decente, reclutarlos para trabajar en la extracción de madera, y finalmente retenerlos en dicha labor mediante engaños.
2. La escasez de mano de obra en las actividades de extracción de la madera, debido fundamentalmente a la baja densidad poblacional en las zonas rurales más remotas.
3. El desconocimiento de los derechos laborales por parte de los trabajadores habilitados. Esta situación, permite que los capitalistas y/o intermediarios en su afán por maximizar sus ganancias, vulneren los derechos de los trabajadores con la finalidad de reducir sus costos.
4. El desconocimiento de los precios del mercado urbano y valores monetarios, lo que permite al capitalista y/o intermediario someter y endeudar a las poblaciones mestizas e indígenas de zonas remotas.
5. La casi inexistente presencia de las autoridades estatales encargadas del control y supervisión de las normas forestales, laborales y de derechos humanos, principalmente en las zonas más remotas y alejadas del departamento de Loreto, debido a los escasos recursos económicos y logísticos destinados para dicha labor, aunado a una geografía agreste y de difícil acceso.
6. El alto costo económico que genera el acceso a la formalidad especialmente para los capitalistas madereros, quienes en su gran mayoría optan por permanecer en la informalidad a fin de no incurrir en los costosos y engorrosos trámites legales.
7. La existencia de una cultura económica que ha incorporado desde principios de siglo pasado al sistema de la habilitación como una forma “natural” de reclutar trabajadores, obtener recursos naturales y en el caso de los trabajadores, acceder a dinero de forma inmediata.

Por último, la confusión existente entre malas condiciones de trabajo y trabajo forzoso en amplios sectores de la población sin comprender la relativa o absoluta pérdida temporal de la libertad de los trabajadores.

* Para la extracción de la madera se requiere obtener una autorización, concesión o permiso forestal del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), sin embargo existen extractores ilegales que no obtienen estas autorizaciones e incluso compran documentación para legalizar la extracción de la madera, situación que es conocida como blanqueo de la madera. En efecto, el blanqueo de la madera entendida como la legalización y formalización de la madera extraída ilegalmente, se efectúa en su gran mayoría mediante la adquisición de Guías de Transporte Forestal y Hojas de Cubicación de otros madereros.
* En el departamento de Loreto el sistema de habilitación en la actividad maderera basa su accionar en el reclutamiento de mano de obra mediante el ofrecimiento de adelantos de dinero, víveres, pertrechos e inclusive obras de infraestructura comunal, que un intermediario efectúa a los pobladores a cambio del compromiso de éstos de satisfacer esa deuda con su trabajo personal mediante la extracción de madera.

Este sistema se caracteriza por la intervención de por lo menos tres actores que son decisivos para su funcionamiento: el capitalista maderero (exportador, industrial y/o comercializador), que mediante el aporte de capital financian el sistema; el intermediario, que se encarga del reclutamiento de los trabajadores para la extracción de madera; y, los trabajadores habilitados. Cabe señalar que las denominaciones de estos actores varían según las zonas donde se desarrolla el sistema de habilitación.

* El sistema de habilitación en el departamento de Loreto se realiza fundamentalmente en las comunidades indígenas o a través de la instalación de campamentos madereros.
* En el caso de las comunidades indígenas, existen dos formas mediante las cuales el capitalista maderero y/o intermediario recluta mano de obra a través del sistema de habilitación: a) se dirige al jefe o las autoridades de la comunidad indígena a ofrecerles un anticipo que puede ser dinero, productos manufacturados u obras de infraestructura comunal a cambio de extracción de madera, o, b) traslada a los pobladores de la comunidad indígena para laborar en los campamentos madereros.

En las comunidades indígenas se ha desarrollado una perversa interacción entre incremento de las deudas, empobrecimiento e intensificación de la degradación forestal, en la medida que para los trabajadores cuanto mayor es la deuda mayor también es la necesidad de extraer rápidamente la extracción de recursos forestales de alto valor comercial, justamente para pagar los indicados adelantos.

* En el caso de los campamentos madereros, el sistema de habilitación es la manera más frecuente e importante de reclutamiento laboral y de organización productiva en el proceso de la extracción de la madera. La habilitación puede ser realizada por el capitalista maderero y/o intermediario que busca mano de obra barata, la misma que se obtiene fácilmente entre las poblaciones mestizas e indígenas que provienen de lugares distantes a las zonas de extracción de la madera. Este sistema se materializa por lo general mediante acuerdos verbales por el cual el capitalista maderero y/o intermediario otorga adelantos de dinero o anticipos de víveres y/o bienes que son sobrevalorados en relación al valor del mercado urbano, ofreciéndoles, además, en algunos casos, un jornal con el objeto de incorporarlos a las labores de extracción de la madera y asegurar mano de obra eventual.

En las zonas aledañas a los campamentos madereros, se ha producido no solo una degradación y reducción de los recursos forestales sino también una considerable disminución de los animales de caza debido a que la alimentación proporcionada a los trabajadores resulta insuficiente para su subsistencia durante todo el tiempo que permanecen en dichos campamentos. En ese contexto, la cacería de animales constituye una forma de obtener alimentos entre los trabajadores habilitados. Ello perjudica seriamente no solo a la biodiversidad sino también a la disponibilidad de fauna en las comunidades nativas más cercanas. Finalmente, para acceder y obtener los recursos madereros en las cuencas altas de Loreto también se abren trochas forestales, lo cual eventualmente podrían ser utilizados por colonos, narcotraficantes etc. produciéndose una ocupación desordenada del espacio.

* La habilitación, es un sistema real y vigente, que constituye el eje principal para el funcionamiento de la cadena productiva de la madera en el departamento de Loreto, que en buena parte, está vinculada con la tala ilegal de la madera y la explotación de trabajadores, permitiendo que los dueños del capital maximicen sus ganancias, afectando el ecosistema amazónico y vulnerando derechos fundamentales de los trabajadores.

Para un capitalista, le resulta más rentable adquirir madera proveniente de la tala ilegal, incluido el costo de su “blanqueo”; porque es más barata que la madera obtenida de forma legal, la cual resulta muy costosa al tener que asumir los costos de la formalidad.

Esta diferencia de precios entre madera legal e ilegal hace que los capitalistas opten por comprar esta última con el afán de aumentar sus beneficios económicos, sin reparar que con ello están contribuyendo y acelerando la depredación del bosque amazónico que afecta directamente a la flora y fauna silvestre, y promoviendo la explotación de los trabajadores extractores que participan en la extracción de madera.[[30]](#footnote-30)

**Estudio de casos en la región Madre de Dios:**

* Estudio de caso N° 1[[31]](#footnote-31)

Puerto Maldonado es la capital de Madre de Dios, ciudad que durante mucho tiempo se ha dedicado a la explotación artesanal de oro. Además de ser uno de los principales puntos estratégicos de los traficantes de drogas. Debido a ello, es una ciudad que mueve grandes cantidades de dinero, visualizándose como un mercado atractivo para los tratantes.

En Puerto Maldonado existe una "zona roja", donde se encuentran los principales prostíbulos, bares, cantinas y pubs de la ciudad. Los agentes reclutadores buscan jóvenes mujeres para que trabajen en estos lugares, muchas de ellas son captadas con engaños en otras ciudades del país. Los niños de la ciudad son reclutados para ser llevados hacia los lavaderos de oro en la zona de Mazuco y Huaypetue.[[32]](#footnote-32)

En Mazuco se encuentra una institución que ha contribuido al retorno de los niños que fueron reclutados para los lavaderos de oro. El apoyo brindado a las víctimas permitió el retorno de 15 menores a su lugar de origen. Como ya se explicó anteriormente, el padrinazgo como práctica institucionalizada, es un mecanismo para reclutar a niños para trabajos en zonas alejadas de la ciudad, en algunos casos son niños reclutados en la misma ciudad de Puerto Maldonado, pero en su mayoría son de las zonas rurales de Cusco.[[33]](#footnote-33)

* Estudio de caso N° 2[[34]](#footnote-34)

En la región de Madre de Dios, “es posible constatar la presencia de diferentes modalidades de trata y, en particular, de la trata con fines de explotación laboral.

Los factores que facilitan la trata con fines de explotación laboral en la región Madre de Dios están constituidos por las características geográficas de su territorio, de difícil acceso y circulación; la escasa presencia del Estado en las zonas de explotación y trata; la corrupción o indiferencia de ciertas autoridades así como el desconocimiento de éstas respecto de la legislación sobre trata de personas; la escasez de mano de obra en esta región por la baja densidad poblacional; la existencia de potenciales trabajadores en regiones aledañas con altos niveles de pobreza; la existencia de oferta de trabajo en labores extractivas y recolectoras de recursos naturales en Madre de Dios; los bajos niveles de educación de la población y en particular de las comunidades nativas e indígenas que habitan al interior de la región (comunidades no contactadas o de reciente contacto); la existencia de patrones histórico-culturales distorsionados que han permitido la subsistencia de esquemas de explotación.

Una primera modalidad de trata con fines de explotación laboral se da en el campo de la minería aurífera informal. Las víctimas (mayoritariamente hombres provenientes de zonas alto-andinas de Cusco, Puno, Apurímac y Arequipa) son captadas a través del engaño, ofreciéndoles condiciones y derechos laborales que no serán cumplidos en la práctica. A la víctima se le adelanta pagos en dinero y en bienes durante los tres primeros meses de trabajo, que luego serán descontados de su remuneración, sobrevalorando el “patrón” los bienes entregados al trabajador y subvaluando la cantidad y la calidad de oro entregado por éste, de forma tal que al realizar la liquidación, el trabajador quede endeudado con el “patrón” (sistema de enganche), ingresando a un círculo vicioso de endeudamiento, trabajando indefinidamente para pagar sus deudas (trata en la modalidad de servidumbre por deudas).

Una segunda modalidad de trata con fines de explotación laboral se da en el campo de la tala ilegal de madera. En este caso, las víctimas (mayoritariamente hombres pertenecientes a comunidades indígenas no contactadas o de reciente contacto) son captadas también a través del engaño, ofreciéndoles obras de infraestructura o utilidades en la explotación de la madera (pactadas en asamblea entre la comunidad indígena y el “patrón”) que nunca llegarán a cumplirse. Lo mismo sucede con las víctimas migrantes de zonas altoandinas, aunque en este caso el engaño se refiere a su remuneración y condiciones de trabajo.

Una vez captadas, a las víctimas se les adelanta pagos en bienes y servicios durante los tres primeros meses de trabajo, que luego serán descontados de sus remuneraciones o porcentajes de utilidades, sobrevalorando el “patrón” los bienes entregados a los trabajadores y subvaluando la cantidad y la calidad de la madera entregada por estos, de forma tal que al realizar la liquidación, ellos queden endeudados con el “patrón” (sistema de enganche), ingresando al mismo círculo vicioso de endeudamiento que las víctimas de trata en la extracción del oro, estos es, trabajando indefinidamente para pagar sus deudas (trata en la modalidad de servidumbre por deudas).

Ambas modalidades de trata someten a las víctimas a condiciones de vida infrahumanas, no contando con atención médica oportuna ni servicios de vacunación, ni con una alimentación adecuada. Son víctimas de maltrato y en el caso de las mujeres de explotación sexual.

Asimismo, ambos casos están conectados con la comisión de otros delitos, tales como la corrupción de autoridades, la presencia de bandas armadas y la explotación indiscriminada de los recursos naturales.

La ausencia de autoridades en las zonas de explotación, el temor de las víctimas de ser objeto de venganzas por parte de sus “patrones”, además de la corrupción imperante, hace que a las víctimas de estas dos modalidades de trata les sea virtualmente imposible escapar de esta condición o denunciar estos hechos.

Existen indicios y en algunos casos evidencia de la presencia de otras modalidades de trata vinculadas a la explotación sexual, la explotación laboral para la recolección de castaña e incluso, para la extracción de órganos.[[35]](#footnote-35)

* Estudio de caso N° 3[[36]](#footnote-36)

Madre de Dios, el mayor productor de oro extraído ilegalmente en el Perú, incluyendo entrevistas con expertos y trabajadores, en Puerto Maldonado, kilómetro 108, Guacamayo, Delta 1, Huepetuhe y Mazuko.

En Madre de Dios, Verité detectó el mayor número de indicadores de reclutamiento forzoso, coacción en el trabajo y la vida, y la imposibilidad de dejar al empleador. Las entrevistas con los trabajadores y defensores de trabajadores sugieren que las condiciones eran aún peores en la profundidad de la selva y en las áreas protegidas, donde los investigadores de Verité no pudieron tener acceso debido a su lejanía y el elevado nivel de peligro en esas áreas. Verité también encontró evidencia de trabajo infantil y juvenil en los servicios periféricos, graves riesgos para la salud y seguridad de los trabajadores, daños medioambientales severos, indicaciones de trata sexual de adultos y menores de edad, y “lavado” de oro producido ilegalmente para facilitar su exportación.[[37]](#footnote-37)

* Estudio de caso N° 4[[38]](#footnote-38)

Estudio dirigido a personas que en el periodo de estudio vivían en el Cusco, pero que en algún momento de su vida habían trabajado en la minería de oro en Madre de Dios.

El estudio muestra, principalmente, que las duras condiciones de trabajo y de vida caracterizan las experiencias laborales en los campamentos ilegales de minería auríferos en Madre de Dios, principalmente el exceso de horas trabajadas a la semana; deficientes condiciones de salud y seguridad en el trabajo; exposición a enfermedades, accidentes y otros riesgos; deficiente alimentación; falta de agua, luz y desagüe. En algunos casos, también ocurre que en los campamentos mineros el trabajador tiene restringida la libertad de tránsito y de comunicación, se encuentra bajo vigilancia constante, enfrenta obligaciones extra laborales excesivas, y recibe maltratos (gritos e insultos) y amenazas (retención de pago, DNI o despido) cuando comete errores.

En cuanto a la dimensión del reclutamiento no libre, por lo general los trabajadores indicaron que acuden voluntariamente a trabajar, y tampoco sería frecuente que reciban algún adelanto (en dinero, alimento o ropa) que es un mecanismo de enganche vinculado al trabajo forzoso. No obstante, los resultados revelan que en algunos casos los trabajadores no fueron informados sobre las tareas a realizar o las condiciones de trabajo o fueron engañados al respecto.

Respecto a la imposibilidad de dejar al empleador, la situación más frecuente es que el trabajador se queda en el campamento hasta que finalice su contrato o el período que le dijeron iba a trabajar, y luego de eso deja el campamento, sin necesidad de pagar una multa o penalidad o dejar su DNI. Sin embargo, hay un número, menor, pero no por ello menos relevante, de trabajadores que indicaron que quisieron salir y no pudieron porque estaban vigilados o encerrados, porque su empleador los tenía amenazados, o porque tenían que pagar deudas a su empleador.” [[39]](#footnote-39)

El estudio permite poner de manifiesto que uno de los colectivos principalmente afectados por el trabajo forzoso es la población inmigrante de la sierra.

**Estudio de casos en la región Puno:**

Existen indicadores de trabajo forzoso, en especial en la zona de Rinconada, pueblo cercano a una mina de oro que fue intervenido en 2015 por la SUNAFIL para investigar indicios de trabajo infantil y trabajo forzoso.

Existen también estudios de Flora Tristán que identificaron que existe una “red organizada, conectada y apoyada por agencias de empleos informales que operan en (…) Puno” y que existe una red de familias que opera en esta región para reclutar personas que trabajen en prostitución (Flora Tristán, 2005, pp. 31-34) y de Verité que han detectado el uso del sistema del “cachorreo” para pago de los trabajadores, modalidad que consiste en que primero trabajen para una cooperativa como habilitación por treinta días para que luego puedan extraer gratis el mineral por un día (Verité, 2013, pp. 69 y ss.).

**Estudio de casos en la región San Martín:**

Un estudio elaborado por Flora Tristán evidenció que en Tarapoto existe una red de mujeres que se dedican a detectar jóvenes en extrema pobreza a quienes llevan con engaños a trabajar como trabajadoras de hogar (en algunos casos con asentimiento del padre), un mecanismo directo de reclutamiento de jóvenes para night clubs y bares, un mecanismo de reclutamiento a través de engaños para trabajar como modelos cuando luego las involucran en la prostitución, agencias que se dedican a casar mujeres con extranjeros y luego las hacen viajar para ser sometidas a esclavitud (Flora Tristán, 2005, pp. 8,42).

**Estudio de casos en la región Ucayali:**

Un estudio de OIT titulado “Precariedad y Trabajo Forzoso en la extracción de madera” afirma que existen tres tipos de estructura de explotación de la madera.

En primer lugar, la explotación empresarial en el que existen entre 20 a 60 personas que firman contratos de trabajos en madereras en lugares lejanos a ciudades, al comercio y al transporte, donde no se les garantiza las condiciones de seguridad y, en algunos casos, no se les paga o se genera deudas con intereses.

En segundo lugar, el patronaje, que responde a un sistema jerárquico donde se trabaja para el patrón con condiciones precarias y donde, en algunos casos, no existen contratos y son trabajadores/as víctimas de maltrato y amenaza.

En tercer lugar, la explotación familiar, en la que las familias se asocian con otras para explotar una parcela comunal de las cuales sí tienen legitimidad para hacerlo como comunidad, no existe un salario fijo y se reparte las ganancias en función de la venta de madera (OIT, 2015b, pp. 30-32).

**Indicios de trabajo forzoso en el trabajo doméstico:**

Según un estudio de Naciones Unidas, las mujeres y las jóvenes representan la mayor proporción de los empleados domésticos, que, principalmente por razones de pobreza o condiciones de violencia en el hogar, migran de la sierra y de la selva a las zonas costeras con la esperanza de ganarse la vida, financiar sus estudios o ayudar a sus familias. Estas empleadas domésticas son las que suelen quedar aisladas al prohibirle salir de la casa del patrón o mantener contacto con sus familiares y amigos. Por ende, son las más expuestas a abusos (NNUU, 2011, p.12).

**Tabla N° 14: Resumen de estudios de caso sobre trabajo forzoso en el Perú**

| **Región** | **Actividad económica** | **Modalidad de trabajo forzoso** |
| --- | --- | --- |
| Arequipa | Minería informal de oro. | Servidumbre por deudas.  Retenciones de salarios.  Amenazas de violencia física y sexual. |
| Cusco | Lavaderos informales de oro. | Trata de personas con fines de explotación laboral.  Peores formas de trabajo infantil. |
| Loreto | Extracción informal de madera. | Sistema de habitación-enganche.  Reclutamiento forzado de mano de obra vulnerable. |
| Puno | Minería informal de oro. | Trata de personas con fines de explotación laboral.  Peores formas de trabajo infantil.  Amenazas de violencia física y sexual. |
| San Martín | Redes de prostitución. | Engaños con falsas ofertas de empleo para trabajo del hogar.  Trata de personas con fines de explotación sexual. |
| Ucayali | Extracción informal de madera. | Sistema de habitación-enganche.  Reclutamiento forzado de mano de obra vulnerable. |

**Fuente:** III PNLCTF 2019-2022 y estudios de caso citados.

**Elaboración:** propia.

**Tabla N° 15: Actividad económica y regiones con indicios de trabajo forzoso**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividad** | **Región** | | | | | | | |
| Arequipa | Cajamarca | Cusco | Loreto | Madre de Dios | Puno | San Martín | Ucayali |
| Tala |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Minería |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Trabajo doméstico |  |  |  |  |  |  |  |  |

**Fuente:** III PNLCTF 2019-2022 y estudios de caso citados.

**Elaboración:** propia.

* ***Información de trata de personas con fines de explotación laboral o sexual***

Tal como se manifestó anteriormente, la trata de personas tiene una relación intrínseca con el trabajo forzoso; pues la víctima de trata puede ser sometida a una relación laboral o trabajo sexual comercial, sin su consentimiento, quedando sujeta a situaciones de coacción o coerción que vulneran su libertad de decidir dónde trabajar, para quién y en qué condiciones de trabajo (conceptualización del delito de trabajo forzoso).

Siendo así, el número de presuntas víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral o sexual, nos aportan una aproximación del número de presuntas víctimas en situación de trabajo forzoso.

Así, según las estadísticas del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, del 2009 al 2014 se han registrado 2 241 denuncias de trata de personas a nivel nacional. Esta situación implicó un total de 4 120 presuntas víctimas y 3 252 presuntos/as imputados/as:

**Gráfico N° 6: Perú: Denuncias, presuntas víctimas y presuntos(as) imputados(as) de trata de personas, 2009-2014**



**Fuente:** Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público – Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), Sistema de Gestión Fiscal (SGF) y Sistema Estratégico sobre Trata de Personas (SISTRA) e Informe de Análisis N° 01 – La Respuesta del Ministerio Público frente a la Trata de Personas.

**Elaboración:** MTPE – DGDFSST – Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL).

Asimismo, en el mismo periodo de referencia, el 39,8% de las presuntas víctimas de trata de personas fueron explotadas sexualmente, el 13,8% explotadas laboralmente, el 2,8% explotadas para otros fines[[40]](#footnote-40) y en el 43,6% restante se encuentran aquellas presuntas víctimas cuyos fines están relacionados a la comisión de delitos, o no se produjo la explotación, o no se ha podido determinar el tipo de explotación, o se encuentran en proceso de investigación:

**Cuadro N° 4: Presuntas víctimas de trata de personas registradas en el Ministerio Público, según tipo de explotación, 2009-2014**



**Nota**: Información actualizada a julio 2018.

1/ Fines relacionados a la comisión de delitos, no se produjo la explotación, no se ha determinado el tipo de explotación y en investigación.

**Fuente:** Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público – Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), Sistema de Gestión Fiscal (SGF) y Sistema Estratégico sobre Trata de Personas (SISTRA) e Informe de Análisis N° 01 – La Respuesta del Ministerio Público frente a la Trata de Personas.

**Elaboración:** Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Al examinar las estadísticas mostradas por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, se aprecia que del 2009 al 2014 el número de presuntas víctimas por explotación sexual o laboral se ha incrementado, situación que se corrobora al obtener una tasa media de crecimiento para dicho periodo de tiempo igual a 7,6 %:

**Cuadro N° 5: Presuntas víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral registradas en el Ministerio Público y Tasa media de crecimiento, 2009-2014**



**Nota:** Información actualizada a julio 2018.

**Fuente:** Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público – Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), Sistema de Gestión Fiscal (SGF) y Sistema Estratégico sobre Trata de Personas (SISTRA) e Informe de Análisis N° 01 – La Respuesta del Ministerio Público frente a la Trata de Personas.

**Elaboración:** MTPE – DGDFSST – Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL).

Sobre la base de la información expuesta, y asumiendo como evidencia la tasa media de crecimiento para dicho periodo de tiempo, que equivale a 7,6 %, podemos reconfirmar la validez del enunciado del problema público de la PNMPETF, esto es, el “***incremento de la presencia de trabajo forzoso en la población***”

Complementariamente, podemos reforzar la validez del referido enunciado con la información que se desprende del ya citado estudio “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020” (OIT & MPFN, 2021). Efectivamente, **este documento corrobora la existencia de trabajo forzoso en el Perú y el incremento de su presencia a través del aumento del registro de denuncias, víctimas e imputados** por el delito de trabajo forzoso.

Así, como se puede apreciar en el gráfico siguiente, en el período comprendido entre enero de 2017 y agosto de 2020 se evidencia un incremento de denuncias, víctimas e imputados(as) por el delito de trabajo forzoso, alcanzando un total de 28 denuncias de trabajo forzoso, 46 víctimas y 38 imputados.

**Gráfico N° 7: Denuncias, víctimas e imputados de trabajo forzoso, periodo enero 2017 - agosto 2020**



**Total: 46**

**Total: 38**

**Total: 28**

**Fecha de corte:** 31 de agosto de 2020.

**Nota técnica 1:** Los datos de denuncia se han obtenido de los sistemas informáticos del Ministerio Público: Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF) y Sistema de Gestión Fiscal (SGF); a través de la Oficina de Racionalización y Estadística del Ministerio Público.

**Nota técnica 2:** Las cifras ingresadas provienen del análisis de 28 denuncias fiscales ingresadas por el presunto delito de trabajo forzoso, tipificado en el artículo 129-O del Código Penal; las mismas que fueron registradas en el Ministerio Público, en el periodo enero 2017 - agosto 2020. Este estudio fue desarrollado por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, en el marco del Programa de Implementación de Investigaciones Criminológicas y Análisis Prospectivo.

**Nota técnica 3:** El número de delitos es distinto al número de denuncias, ya que una denuncia puede estar referida a uno o más hechos presuntamente delictivos. También existe diferencia entre el número de denuncias y de víctimas o imputados(as), ya que una denuncia puede involucrar a una o más víctimas e imputados(as).

**Fuente:** OIT & MPFN (2021). “Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020”.

**Elaboración:** MTPE – DGDFSST – Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL).

**(ii) Los actores políticos y la sociedad civil califican a esa situación como indeseable.**

Como lo señalamos en el apartado introductorio, existe un amplio consenso jurídico y político respecto a la necesidad de prevenir y erradicar el trabajo forzoso, tanto a nivel internacional como nacional.

Respecto al consenso jurídico, en el apartado referido a la base normativa hemos cumplido con enumerar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que abordan esta problemática, así como las principales normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico interno.

En cuanto al consenso político, nos parece pertinente brindar un panorama de los esfuerzos institucionales realizados desde el Estado para contrarrestar esta situación, para lo cual mencionaremos la conformación de la CNLCTF y a sus tres planes nacionales.

Así, la lucha contra el trabajo forzoso en nuestro país marcó un hito importante con la creación de la CNLCTF, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR. Dicha comisión, liderada por el Viceministro/a de Trabajo tiene composición tripartita y es de carácter multisectorial, contando con dieciséis (16) representantes de diversas instituciones públicas, un (1) representante de las organizaciones de trabajadores y un (1) representante de las organizaciones de empleadores, además de un (1) representante de la Defensoría del Pueblo en calidad de observador. Su objetivo es ser una instancia de coordinación permanente de las políticas y acciones en materia de trabajo forzoso en los diferentes ámbitos sectoriales, tanto a nivel nacional, regional y local.

En esa misma línea de compromiso, en mayo de 2007 se aprobó el I Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso (Decreto Supremo Nº 009-2007-TR), elaborado por la CNLCTF. En este Plan se plasmó la definición de trabajo forzoso, el marco normativo internacional y nacional y el enfoque propuesto fue integral, orientado a la promoción y protección de derechos fundamentales por parte del Estado. El I Plan tuvo seis (6) componentes: i) investigación y estadística; ii) educación, comunicación y sensibilización; iii) legislación; iv) fortalecimiento institucional; v) desarrollo, fortalecimiento y participación social; y vi) diálogo social.

A partir de la creación de la CNLCTF y la aprobación del I Plan Nacional, se evidenciaron algunos avances en la materia, sin embargo, estos no fueron suficientes, pues la persistencia del problema obligó al Estado Peruano a dar continuidad a los esfuerzos ya desplegados, pero, sobre todo, a potenciar el enfoque y las acciones realizadas.

Cabe señalar que, siendo el primer esfuerzo institucional por abordar el problema de manera multisectorial, su importancia radicó, justamente, en ser una señal inequívoca de la posición del Estado frente a la problemática, sin embargo, no contó con indicadores ni metas claras lo que no permitió medir su impacto.

Posteriormente en diciembre de 2011, la CNLCTF decidió que la elaboración del II Plan –con asistencia técnica de la OIT- y aprobación del II PNLCTF 2013-2017, sería una de sus actividades prioritarias. El proceso para su elaboración fue participativo y se llevó a cabo durante los meses de marzo a junio de 2012, a través de entrevistas y talleres que involucró a todos los miembros de la CNLCTF y otros actores públicos y privados, incluyendo a integrantes de las regiones particularmente vulnerables a esta problemática, como es el caso de Ucayali, Madre de Dios, Cusco, Loreto y Puno. Resultado de este proceso, el 8 de junio de 2013 mediante Decreto Supremo N° 004-2013-TR se aprobó el II PNLCTF 2013-2017.

A pesar de los esfuerzos desplegados, el II PNLCTF 2013-2017 también tuvo sus limitaciones. Según la evaluación realizada por la CNLCTF, con la asistencia técnica de la OIT en el año 2018, en el diseño del referido plan no se establecieron valores de base ni metas en valores absolutos concernientes a las actividades a realizar, ocasionando dificultad para medir lo que se había realizado, respecto de lo que se tenía previsto realizar; lo mismo ocurrió cuando se quiso conocer la información completa sobre lo ejecutado por las instituciones involucradas, durante el periodo 2013-2017, pues sólo se contaba con información parcial reportada por algunas de ellas en determinados años, y no necesariamente con cifras que puedan dar cuenta de la magnitud y/o cobertura de las actividades realizadas. Por consiguiente, se puede concluir que el diseño y ejecución de este II Plan no han permitido cuantificar la eficacia de su implementación.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N°015-2019-TR se aprobó el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, cuyo objetivo explícito fue disminuir la presencia de trabajo forzoso en el país.

A ello cabría agregar la aprobación en el mes de agosto de 2021 en el Congreso de la República de la Ley N° 31330, Ley que declara de interés nacional el cumplimiento de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso y la creación del Observatorio Nacional de Trabajo Forzoso, cuyo reglamento se aprobó mediante Decreto Supremo N° 005-2022-TR, de fecha 21 de abril de 2022.

**(iii) La solución requiere de la intervención del sector público.**

El trabajo forzoso es un problema de interés público de carácter complejo y multicausal, de alta relevancia en el país, que trasciende largamente las posibilidades que tienen las y los trabajadores y sus familias individualmente consideradas para prevenirlo y erradicarlo, requiriendo por tanto una acción articulada del sector público.

En efecto, de acuerdo con la literatura especializada y la evidencia empírica, la OIT ha sido enfática al señalar que el análisis multivariable es el único análisis que puede proporcionar información fehaciente sobre la interrelación e importancia de las diversas causas subyacentes del trabajo forzoso (OIT, 2012).

De manera más específica, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, en misión al Perú de fecha 15 de agosto de 2011, señaló que el Perú se caracteriza por sus enormes desigualdades en materia de desarrollo económico entre las zonas urbanas y rurales del país. Los pueblos indígenas, y en menor grado los mestizos, son víctimas de considerable discriminación en el mercado de trabajo y son especialmente vulnerables a prácticas análogas a la esclavitud, por cuanto hacen frente a elevadas tasas de pobreza, discriminación y exclusión y viven en zonas remotas donde el Estado está prácticamente ausente. Así, la falta de presencia del Estado y su escasa capacidad para hacer cumplir la legislación laboral en ciertas regiones, así como la elevada demanda de mano de obra barata en relación con la explotación de los recursos, contribuyen a la persistencia de formas contemporáneas de la esclavitud (NNUU, 2011).

En un informe posterior, la misma Relatora Especial incide respecto a que la desigualdad estructural en nuestro país contribuye específicamente a que sigan estando muy extendidas las formas contemporáneas de la esclavitud. La desigualdad crea importantes obstáculos que impiden que las personas más vulnerables de la sociedad encuentren formas de salir de situaciones de profunda explotación en las que carecen de toda protección. Estas estructuras también socavan la equidad de los resultados en materia de desarrollo, lo que a su vez menoscaba considerablemente los esfuerzos por impedir las formas contemporáneas de la esclavitud afrontando sus causas fundamentales, como son la pobreza, la falta de educación, el analfabetismo y la falta de acceso a oportunidades de trabajo decente (NNUU, 2017).

En función de lo descrito, es claro que el trabajo forzoso constituye a todas luces un problema público con pleno reconocimiento y bajo la necesidad de la intervención del sector público. La comunidad internacional, la opinión pública, los actores políticos y grupos de interés tienen pleno consenso sobre el particular.

# **4.- BIBLIOGRAFÍA**

* BEDOYA GARLAND, E; BEDOYA SILVA-SANTISTEBAN, A. (2005). El Trabajo Forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana. Lima, Oficina Subregional para los Países Andinos, 41p.
* CEPLAN (2023). Guía de Políticas Nacionales. Versión actualizada. Lima, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 78 p.
* FLORA TRISTÁN. (2005). Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú.
* GALINDO, V; QUIÑONES, S. (2010). La protección de la libertad de trabajo desde la normativa penal peruana. Lima, Ius et Veritas N° 40, pp. 160-170.
* MUJICA, J. (2015). Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales en la Amazonía peruana. Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 50p.
* NN.UU. (2009). Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. A/HRC/10/16.
* NN.UU. (2011). Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Misión al Perú de fecha. 15 de agosto de 2011. A/HRC/18/30.
* NN.UU. (2017). Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. A/72/139.
* NN.UU. (2018a). Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. A/73/139.
* NN.UU. (2018b). Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. A/HRC/39/52.
* OIT (1979). General Survey of the Reports relating to the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). International Labour Office. - Geneva
* OIT (2001). *Alto al Trabajo Forzoso. Informe global del Director General con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
* OIT. (2002). *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global. Versión preliminar*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2005). *Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global del Director General con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2007a) Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Informe a la Conferencia Internacional del Trabajo, 96va reunión.

OIT (2007b). Erradicar el trabajo forzoso. Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

* OIT (2009). El costo de la coacción. *Informe global del Director General con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
* OIT. (2012a). Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios *fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 428p.
* OIT (2012b). Hard to see, harder to count: survey guidelines to estimate forced labour of adults and children. International Labour Office. - Geneva: ILO, 2012
* OIT. (2015a). *Guía para la prevención e identificación del trabajo forzoso dirigida a organizaciones de trabajadores*. Lima, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 85p.
* OIT. (2015b). *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana,* Lima.
* OIT. (2017a). Metodología de las Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: trabajo forzoso y matrimonio forzoso. Ginebra: OIT & Walk Free Foundation, 105p
* OIT (2017b). *Estimación mundial sobre el trabajo infantil y la esclavitud moderna de 2017-Hoja de datos regional de las Américas*.
* OIT (2018). El trabajo forzoso en la extracción de madera: Un estudio en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2018, 65 p
* OIT, WALK FREE AND IOM (2022a). Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage.
* OIT; MINISTERIO PÚBLICO (2021). Trabajo Forzoso en el Perú 2017-2020. Lima, 27p
* QUIÑONES, S. (2007). La libertad de trabajo: vigencia de un principio y derecho fundamental en el Perú. Lima, Palestra Editores, 251p.
* QUIÑONES, S. (2019). Esclavitud moderna: una aproximación a las manifestaciones contemporáneas del trabajo forzoso. En: Soluciones Laborales N° 133, Lima, pp. 208-222.
* SANZ, T. (2015). Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo. Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 46p.
* SHARMA, B. (2006). Contemporary forms of slavery in Peru. London: Anti-Slavery International, 20p.
* VERITÉ. (2013). Análisis de riesgo de indicadores de trabajo forzoso y trata de personas en la minería ilegal de oro en el Perú. Lima.
* WEISSBRODT, D. Et. Al. (2002). La abolición de la esclavitud y sus formas contemporáneas. Nueva York / Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/PUB/02/4, 63p.

Enlaces web a las normas internacionales citadas en la Tabla N° 1:

|  |
| --- |
| Convención sobre la Esclavitud (1926) |
| <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/slavery-convention> |
|  |
| Convenio núm. 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso (1930) |
| <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029> |
|  |
| Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) |
| <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos>. |
|  |
| Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) |
| <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> |
|  |
| Convenio núm. 105 de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso (1957) |
| <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C105> |
|  |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) |
| <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> |
|  |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) |
| <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> |
|  |
| Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) |
| <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf> |
|  |
| Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988) |
| <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> |
|  |
| C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) |
| <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169> |
|  |
| Convención sobre los Derechos del Niño (1989) |
| <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> |
|  |
| Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) |
| <https://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm> |
|  |
| Convenio núm. 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil (1999) |
| <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182> |
|  |
| Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000) |
| <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_prev_repri_y_sanci_trata_pers_espe_muje_y_ni%C3%B1o_compl_conve_nu_contr_deli_org_trans.pdf> |
|  |
| Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2006) |
| <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> |
|  |
| C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores/as domésticos, 2011 (núm. 189) |
| <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189> |
|  |
| P29 - Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 |
| <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029> |

Enlaces web a las normas nacionales citadas en la Tabla N° 2:

|  |
| --- |
| Constitución Política del Perú de 1993 |
| <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682678> |
|  |
| Código Penal |
| <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682692> |
|  |
| Código de los Niños y Adolescentes |
| <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682689> |
|  |
| Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT) - Ley N°28806, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N°019- 2006-TR (22 de julio de 2006) |
| <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H921718> |
|  |
| Decreto Supremo N° 001-2007-TR |
| <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H935605> |
|  |
| Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Ley N°29381. (16 de junio de 2009) |
| <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H988519> |
|  |
| Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo (2010) |
| <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1001319> |
|  |
| Decreto Supremo N° 011-2014-TR, aprueba el “Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso” |
| <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2014-10-03_011-2014-TR_3715.pdf> |
|  |
| Protocolo de Actuación Inspectiva en materia de Trabajo Forzoso, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 038-2016-SUNAFIL (modificada por la Resolución de Superintendencia N° 174-2020-SUNAFIL) |
| <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/normas-legales/1271463-174-2020-sunafil> |
|  |
| Segunda versión del Protocolo de actuación del Grupo Especializado de inspectores del trabajo en materia de trabajo forzoso y trabajo infantil, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 152-2019-SUNAFIL |
| <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-version-2-del-protocolo-de-actuacion-del-grupo-resolucion-no-152-2019-sunafil-1766923-1/> |
|  |
| III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, aprobado por Decreto Supremo N°015- 2019-TR |
| <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/306315-ds-015-2019-tr> |
|  |
| Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 684-2021-MP-FN |
| <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/3278173-684-2021-mp-fn> |
|  |
| Decreto Supremo Nº 005-2016-IN |
| <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgcvg/legisnacional/ds-005-2016-IN_Protocolo_intersectorial.pdf> |
|  |
| Decreto Supremo Nº 009-2019-MIMP |
| <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-guia-de-elaboracion-del-plan-decreto-supremo-n-009-2019-mimp-1759117-3/#:~:text=N%C2%BA%20009%2D2019%2DMIMP&text=Cada%20entidad%20p%C3%BAblica%20involucrada%20en,para%20su%20ejecuci%C3%B3n%20y%20cumplimiento>. |
|  |
| Ley N° 31330, Ley que declara de interés nacional el cumplimiento de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso y la creación del Observatorio Nacional de Trabajo Forzoso, cuyo Reglamento se aprobó mediante Decreto Supremo N° 005-2022-TR, de fecha 21 de abril de 2022 |
| <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1289504> |

**\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***

1. En la versión original del Código Penal, el Artículo 168 tipificaba el delito contra la “Libertad de Trabajo”. Luego de sucesivas modificaciones, la Ley N° 30924 tipificó como Artículo 168-B el delito de “Trabajo Forzoso”. Finalmente, dicho artículo fue reubicado y renumerado por el [literal o) del Artículo 2 de la Ley N° 31146](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1279537), publicada el 30 marzo de 2021, quedando actualmente como “Artículo 129-O.- Trabajo forzoso”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio del Interior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio Público, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Poder Judicial y Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. [↑](#footnote-ref-2)
3. De acuerdo con el Convenio de la OIT núm. 29 sobre trabajo forzoso (1930), ratificado por el Estado Peruano en 1960, el trabajo forzoso es “*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”*. [↑](#footnote-ref-3)
4. La OIT, de la cual el Estado Peruano es miembro desde 1919, considera a la erradicación del trabajo forzoso como uno de los principios y derechos fundamentales que todo país está obligado a observar por su sola pertenencia a la organización y como uno de sus objetivos estratégicos para la construcción del trabajo decente. [↑](#footnote-ref-4)
5. Como ya se señaló en el apartado introductorio, el trabajo forzoso afecta grave y directamente al derecho fundamental a la libertad de trabajo y, a través de él, a un conjunto de derechos laborales conexos como la seguridad y salud en el trabajo, el empleo digno y productivo, la remuneración debida, entre otros. [↑](#footnote-ref-5)
6. Resulta indispensable distinguir nítidamente el aspecto sustancialmente laboral del trabajo forzoso como problema público, de su tipificación penal. Un dato de suma relevancia para entender dicha distinción es recordar que la prohibición de trabajos forzosos en el Perú se remonta a la Constitución Política de 1920 (artículo 22), mientras que el trabajo forzoso se encuentra adecuadamente tipificado como delito en el Código Penal recién a partir del 2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. El desarrollo del contenido constitucionalmente protegido de la libertad de trabajo que se incluye en este apartado se basa íntegramente en Quiñones (2007) y Galindo y Quiñones (2010). [↑](#footnote-ref-7)
8. Dicho artículo fue reubicado y renumerado por el [literal o) del Artículo 2 de la Ley N° 31146](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1279537), publicada el 30 marzo de 2021, quedando actualmente como “Artículo 129-O.- Trabajo forzoso”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cfr.: <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/2213673-directorio-nacional-de-las-fiscalias-especializadas-en-delitos-de-trata-de-personas> [↑](#footnote-ref-9)
10. Cfr.: <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/2029638-trabajo-forzoso-2017-2020> [↑](#footnote-ref-10)
11. En el Perú persiste la oportunidad para fortalecer el sistema de recolección de información cuantitativa y cualitativa del fenómeno del trabajo forzoso. Es por ello que el acercamiento al problema se realiza a través de fuentes secundarias, entre ellas estudios y estimaciones globales realizadas por la OIT sobre dicho tema y, en el ámbito nacional, a través del acercamiento a diagnósticos sobre fenómenos delictivos estrechamente relacionados como la trata de personas, así como por medio de estudios de casos que se han desarrollado en sectores específicos y que revelan algunas de las particularidades y características del trabajo forzoso en el Perú. [↑](#footnote-ref-11)
12. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú, Estadísticas de Trata de Personas 2015-2020, Lima, 2021, pp. 17-18. [↑](#footnote-ref-12)
13. Organización Internacional del Trabajo, *Profits and poverty: the economics of forced labour, 2014.* [↑](#footnote-ref-13)
14. Los tres apartados que se desarrollan a continuación han sido tomados de la Sección N° 3: Diagnóstico General del III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022. [↑](#footnote-ref-14)
15. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110_COUNTRY_ID:102805> [↑](#footnote-ref-15)
16. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2005). *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú*. Lima. Recuperado de:

    <http://www.flora.org.pe/investigaciones/TRATA_FINAL.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2005). *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú*. p. 44. [↑](#footnote-ref-17)
18. Verité (2013). *Análisis de riesgo de indicadores de trabajo forzoso y trata de personas en la minería ilegal de oro en el Perú*. Recuperado de:

    <https://www.verite.org/sites/default/files/images/Indicadores%20de%20Trabajo%20Forzoso%20en%20la%20Miner%C3%ADa%20Ilegal%20de%20Oro%20en%20el%20Per%C3%BA-final.pdf> [↑](#footnote-ref-18)
19. Verité es una organización global, sin fines de lucro con la misión de garantizar que los trabajadores alrededor del mundo estén empelados en condiciones seguras, justas y legales. Verité es un líder reconocido en la lucha contra el trabajo forzoso y la trata de personas. Realiza investigaciones, capacitaciones, consultorías y la promoción de políticas en diversos sectores a nivel mundial en más de 70 países. [↑](#footnote-ref-19)
20. Verité (2013). *Análisis de riesgo de indicadores de trabajo forzoso y trata de personas en la minería ilegal de oro en el Perú*. p. 6. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ibid. [↑](#footnote-ref-21)
22. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2005). *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú.* Lima. [↑](#footnote-ref-22)
23. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Op. Cit., pp. 30-31. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ibid, pp. 31-32. [↑](#footnote-ref-24)
25. Verité (2013). *Análisis de riesgo de indicadores de trabajo forzoso y trata de personas en la minería ilegal de oro en el Perú*. [↑](#footnote-ref-25)
26. Verité. Op. Cit., pp. 5-6. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2008). *Trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonía Peruana: El caso de Loreto*. Lima. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2008). *Trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonía Peruana: El caso Loreto*. p. 2. [↑](#footnote-ref-28)
29. Sistema de habilitación o enganche implicaba una relación de carácter triangular, en el cual intervienen necesariamente tres actores: el capitalista, el enganchador y el operario, quienes se enlazan a través de dos contratos sucesivos y cumpliendo cada uno de ellos, obligaciones específicas. Cabe resaltar que este sistema de trabajo se caracterizaba por el otorgamiento de un adelanto al operario, adelanto que terminaba siendo una deuda en permanente aumento, generando para el operario su permanencia y atadura en este trabajo. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. *Trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonía Peruana: El caso Loreto*. Op. Cit., pp. 248-253. [↑](#footnote-ref-30)
31. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2005). *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú*. Lima. [↑](#footnote-ref-31)
32. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Op. Cit., p. 42. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ibid. [↑](#footnote-ref-33)
34. Novak F. y Namihas S. (2009). *La trata de personas con fines de explotación laboral: El caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios*. Lima: Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP. Recuperado de: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_143197.pdf> [↑](#footnote-ref-34)
35. Novak F. y Namihas S. (2009). *La trata de personas con fines de explotación laboral: El caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios*. pp. 76-78. [↑](#footnote-ref-35)
36. Verité (2013). *Análisis de riesgo de indicadores de trabajo forzoso y trata de personas en la minería ilegal de oro en el Perú*. [↑](#footnote-ref-36)
37. Verité. Op. Cit., p. 5. [↑](#footnote-ref-37)
38. Sanz T. (2015). *Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, Proyecto “Consolidando y Difundiendo Esfuerzos para Combatir el Trabajo Forzoso en Brasil y Perú”. Recuperado de: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_427621.pdf> [↑](#footnote-ref-38)
39. Sanz. Op. Cit., p. 35. [↑](#footnote-ref-39)
40. Explotación doméstica, mendicidad y venta de niños(as). [↑](#footnote-ref-40)