

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DEL PROTOCOLO INTERSECTORIAL CONTRA EL TRABAJO FORZOSO.

I. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

El numeral 15 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho de toda persona a trabajar libremente, con sujeción a ley.

En la misma línea, el numeral 1 del artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aprobada y ratificada por el Estado Peruano, establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 1 del Convenio N° 29 de la Organización Internacional de Trabajo - OIT de 1930, relativo al trabajo forzoso u obligatorio, ratificado por el Estado Peruano en 1960, establece que todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que lo ratifique se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. Del mismo modo, el artículo 2 del Convenio N° 105 de la Organización Internacional de Trabajo - OIT de 1957, relativo a la abolición del trabajo forzoso, ratificado por el Estado Peruano en 1960, establece que todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que lo ratifique se obliga a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio.

En acatamiento de tales instrumentos internacionales, mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1323, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género, se incorpora en el Código Penal el artículo 168-B que tipifica el delito de trabajo forzoso, estableciendo pena privativa de la libertad y la inhabilitación para el autor de dicho delito. Asimismo, mediante la Ley N° 30924, Ley que modifica los artículos 168-B y 195 del Código Penal, se incorpora la pena de multa al delito de trabajo forzoso, y se establece que la sanción de multa será aplicable conjuntamente con la pena privativa de libertad y la inhabilitación prevista para este ilícito y finalmente, mediante la dación de la Ley N° 31146, el delito de trabajo forzoso tiene una nueva ordenación y numeración, por lo que a partir del 29 de marzo de 2021, este ilícito se encuentra regulado en el artículo 129-O del Código Penal.

Al respecto, mediante el Decreto Supremo N° 011-2014-TR, se aprobó el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, el cual regula el abordaje del trabajo forzoso mediante el cumplimiento de cinco fases de intervención interinstitucional por parte de las entidades públicas involucradas en la lucha contra el trabajo forzoso.

Ahora bien, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR, y sus modificatorias, se crea la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, instancia multisectorial de coordinación permanente de las políticas y acciones en materia de trabajo forzoso en los diferentes ámbitos sectoriales, tanto a nivel nacional como regional. La Comisión Nacional está integrada por:



- ✓ Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, quien lo preside.
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de Salud
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de Educación
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de Agricultura y Riego
- ✓ Un (1) representante del Ministerio del Interior
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
- ✓ Un (1) representante del Ministerio Público
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- ✓ Un (1) representante del Ministerio del Ambiente
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de Cultura
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de Energía y Minas
- ✓ Un (1) representante del Ministerio de la Producción
- ✓ Un (1) representante del Instituto Nacional de Estadística e Informática
- ✓ Un (1) representante del Poder Judicial
- ✓ Un (1) representante de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
- ✓ Un (1) representante de las organizaciones de trabajadores y
- ✓ Un (1) representante de las organizaciones de empleadores.

Asimismo, forma parte de esta Comisión Nacional, la Defensoría del Pueblo en calidad de observador.

En la Sesión Ordinaria N° 130 de esta Comisión Nacional, de fecha 19 de diciembre de 2022, los miembros del referido órgano colegiado acordaron aprobar la propuesta de actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso.

Al respecto, de conformidad con el numeral 22.4 del artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones;

Sobre el particular, el numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que son funciones generales de los Ministerios, entre otras, las siguientes: i) formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno; y, ii) aprobar las disposiciones normativas que les correspondan;

En ese aspecto, de conformidad con el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, este Ministerio es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo y ejerce competencia exclusiva y excluyente respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, entre otros, para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar



y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de derechos fundamentales en el ámbito laboral;

Además, de conformidad con el literal a) del numeral 8.2 del artículo 8 de la referida Ley, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el marco de sus funciones compartidas, garantiza y promueve el ejercicio de los derechos fundamentales, en el ámbito laboral, reconocidos en la Constitución Política del Perú e instrumentos internacionales relacionados con el trabajo;

Ante ello, el artículo 75 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, aprobado por Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, establece que la Dirección de Promoción y Protección de Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL), unidad orgánica de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo (DGDFSST), tiene entre sus funciones específicas coordinar y proponer las normas nacionales y sectoriales en materia de promoción, protección y cumplimiento de los derechos fundamentales laborales.

Por lo expuesto, es necesario aprobar la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, a través de un Decreto Supremo, siendo la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales, el órgano encargado de monitorear el adecuado cumplimiento de este protocolo.

II. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

El trabajo forzoso es esencial y fundamentalmente un problema público de índole laboral. Su definición normativa¹, sus alcances² y efectos³ inciden directamente en el mundo del trabajo, antes que en cualquier otro ámbito de la acción del Estado⁴.

Al respecto, con fecha 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron; convirtiéndose en la hoja de ruta o guía de referencia para el desarrollo de los países durante los próximos 15 años (2015-2030).

En este sentido, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte

¹ 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"*.

² 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.

³ 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.

⁴ 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.



de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos quince (15) años.

Este conjunto de objetivos es denominado: “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), los cuales están expuestos en diecisiete (17) objetivos interrelacionados y ciento sesenta y nueve (169) metas conexas para regir el desarrollo mundial.

Al respecto, el objetivo 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, en la meta 8.7 señala lo siguiente:

“Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.”

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.

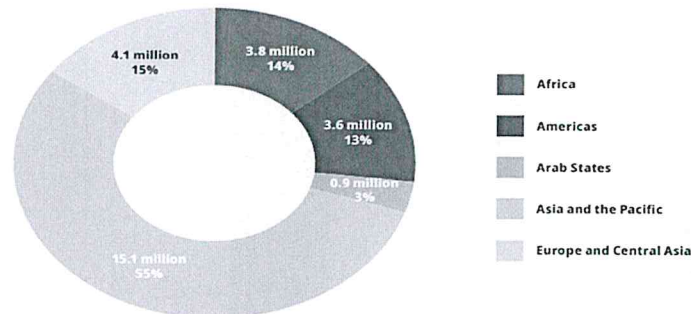
Gráfico N° 1 Modern slavery: summary results

*Number and prevalence of persons in modern slavery,
by category, sex, age, and income grouping*

		Privately-imposed forced labour excluding FCSE		Forced commercial sexual exploitation (FCSE)		TOTAL PRIVATELY-IMPOSED FORCED LABOUR		State-imposed forced labour		TOTAL FORCED LABOUR ⁽¹⁾		FORCED MARRIAGE		TOTAL MODERN SLAVERY ⁽²⁾	
		No. ^(a)	% ^(b)	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
	World	17,325	2.2	6,332	0.8	23,657	3.0	3,920	0.5	27,577	3.5	21,993	2.8	49,570	6.4
Sex	Male	11,303	2.9	1,403	0.4	12,706	3.2	3,072	0.8	15,779	4	7,060	1.8	22,839	5.8
	Female	6,022	1.6	4,929	1.3	10,951	2.8	848	0.2	11,798	3.1	14,933	3.9	26,731	6.9
Age	Adults	16,017	2.9	4,644	0.9	20,661	3.8	3,603	0.7	24,263	4.5	13,020	2.4	37,283	6.9
	Children	13,08	0.6	1,688	0.7	2,997	1.3	317	0.1	3,314	1.4	8,973	3.8	12,287	5.2

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).

Gráfico N° 2
The Asia and the Pacific region has the highest number of people in forced labour and the Arab States the highest prevalence

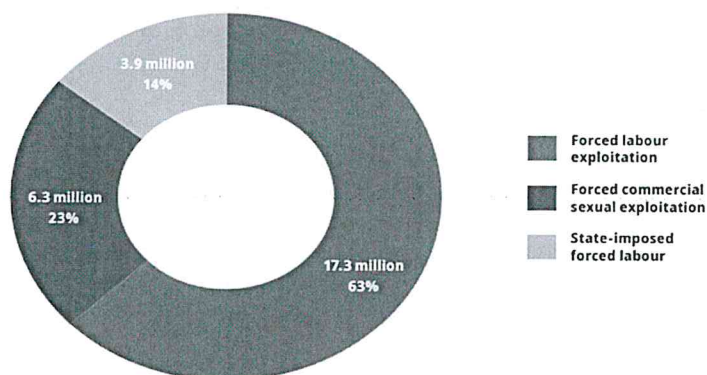


Forced labour by region: percentage distribution

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.

Gráfico N° 3
Eighty-six per cent of forced labour is imposed by private actors

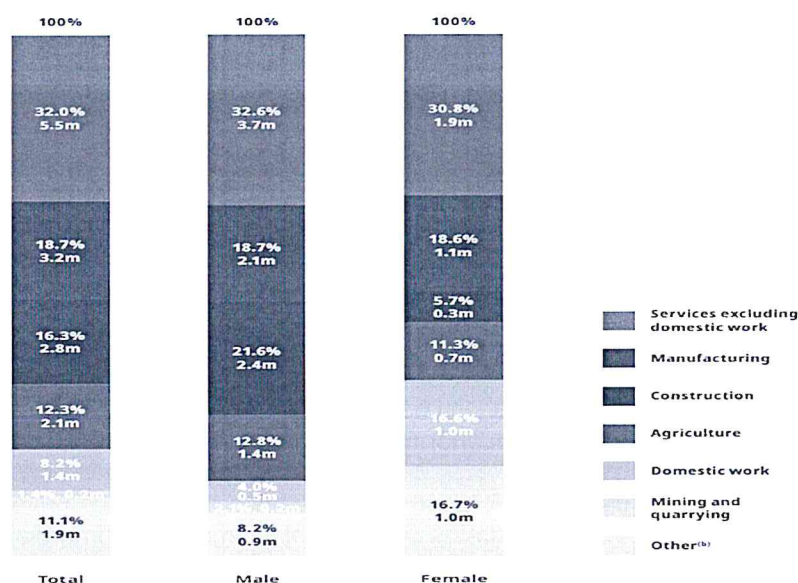


Number and percentage distribution of people in forced labour, by category

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 (excluido el trabajo doméstico), la industria manufacturera, la construcción, la agricultura (excluida la pesca) y el trabajo doméstico.

Gráfico N° 4
The services sector accounts for the largest share of forced labour exploitation



Number and percentage distribution of adults in forced labour exploitation, by branch of economic activity and sex^(a)

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)⁵ 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.

⁵ NN.UU. (2018a). Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. A/73/139.

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)⁶.

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)⁷.

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)⁸ y a las sucesivas observaciones formuladas por la CEACR de la OIT a nuestro país⁹, 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)¹⁰.

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.

⁶ NN.UU. (2018a). Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. A/73/139.

⁷ Ob cit NN.UU. (2018a)

⁸ 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,

⁹ Cfr.: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110_COUNTRY_ID:102805

¹⁰ 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.

Gráfico N° 5
Principales modalidades de trabajo forzoso en el Perú

Gráfico N° 4
Modalidades y mecanismos de coacción en Perú



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:** 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). 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 casos en la región Loreto:** el informe "Trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonía Peruana: El caso Loreto" 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.
- **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 "cachorro" 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)¹¹.

Tabla N° 1
Resumen de estudios de casos 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.

Elaboración: propia.

Fuente: III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022.

¹¹ 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.

Ante esta situación, el Estado Peruano se ve en la necesidad de fortalecer y desarrollar nuevas acciones estratégicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso. Como resultado de ello, surgen los planes, entre otras estrategias que articulan acciones a nivel intersectorial e intergubernamental, a fin de minimizar esta problemática hasta alcanzar su erradicación definitiva.

Como parte de la obligación del Estado Peruano en disponer medidas de articulación intersectorial en la lucha contra este ilícito, es que mediante el Decreto Supremo N° 011-2014-TR, se aprobó el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, el cual regula el abordaje del trabajo forzoso mediante el cumplimiento de cinco fases de intervención interinstitucional por parte de las entidades públicas involucradas en la lucha contra el trabajo forzoso que forman parte de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso.

En esa misma línea, con el liderazgo de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, se elaboraron tres planes nacionales para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, siendo el último plan aprobado, el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022 (III PNLCTF), mediante por Decreto Supremo N° 015-2019-TR el cual continua con las acciones que conlleven a lograr la erradicación del trabajo forzoso en nuestro país.

Cabe señalar, que el III PNLCTF da cuenta del escaso conocimiento de la problemática del trabajo forzoso por parte de la población, lo cual 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.

Debido a 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.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia la necesidad de actualizar los instrumentos de articulación intersectorial en la lucha contra el trabajo, dado los constantes cambios normativos en este ilícito, y a los avances en la implementación de instrumentos de política para su prevención y erradicación, como es el caso del III PNLCTF 2019-2022, por ello el MTPE ha previsto actualizar el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso (PICTF), previamente aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2014-TR.

La actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso es importante porque va a fortalecer las pautas de actuación de las entidades públicas involucradas en el ciclo de intervención del trabajo forzoso (prevención, detección, atención y sanción y reintegración), además de mejorar el proceso de atención para las víctimas de este delito, haciendo que éste sea integral, considerando los últimos cambios normativos y de instrumentos de política vinculados a la prevención y erradicación del trabajo forzoso.



En ese sentido, se busca que esta Política 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.

III. CONTENIDO DE LA NORMA

El presente decreto supremo dispone aprobar la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, dado que instrumento de política va a contribuir para la lucha contra el trabajo forzoso, ya que permitirá fortalecer la articulación intersectorial en las entidades públicas involucradas en el ciclo de intervención de trabajo forzoso mediante la ejecución de cinco fases de intervención referidas a la prevención, detección, atención, sanción y reintegración, logrando con ello dar una respuesta conjunta frente a este ilícito y brindar una atención integral para las víctimas de este delito.

Es por ello, que la necesidad de actualizar el mencionado protocolo esta articulada con el cumplimiento del objetivo estratégico N° 4 del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2025 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo¹², el cual es “Generar competencias y oportunidades laborales para poblaciones vulnerables, particularmente mujeres víctimas de violencia y personas con discapacidad”, y cuya principal acción estratégica está enfocada en “fortalecer políticas y articular con las entidades públicas y privadas para erradicar el trabajo infantil, trabajo forzoso y promover la igualdad en el empleo”. Asimismo, el PESEM ha sido elaborado en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹³, con miras a nuestra incorporación de nuestro país al grupo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Del mismo modo, la actualización del mencionado protocolo también está articulada con el Objetivo Estratégico Institucional N° 5 del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2025¹⁴, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que señala: “Promover los derechos fundamentales en el trabajo de la población”, y su acción estratégica institucional AEI 5.1 tiene como actividad “La asistencia técnica especializada para fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades públicas en la prevención y la erradicación del trabajo infantil, del trabajo forzoso y trata de personas.



¹² Resolución Ministerial N° 075-2021-TR, que aprueba la Extensión del Horizonte del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2022 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, al 2025.

¹³ Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 – “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, en su meta 8.7 indica: “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”. Disponible en: < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf >

¹⁴ Resolución Ministerial N° 075-2021-TR, que aprueba la Extensión del Horizonte del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2022 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), al 2025.

Durante el proceso de actualización del mencionado Protocolo han participado las entidades públicas que forman parte de la CNLCTF, así como otras entidades del Estado, de las cuales si bien no forman parte de la citada Comisión (como el caso de la RENIEC), sin embargo se ha identificado su actuación dentro del ciclo de intervención del trabajo forzoso (prevención, detección, atención, sanción y reintegración), en ese sentido, el citado Protocolo tiene la estructura que se indica a continuación:

- En primer orden, se establece el marco conceptual del mencionado protocolo, señalando la conceptualización del trabajo forzoso de acuerdo con lo señalado en el Convenio N° 29 de la OIT, así como sus principales elementos que lo configuran.
- En segundo orden, se fijan los enfoques que toma la actualización del protocolo para su elaboración, entre los cuales están el enfoque de derechos humanos, enfoque etario, entre otros.
- En tercer orden se establece el marco normativo, indicando las normas a nivel internacional y nacional que son aplicables para la prevención y erradicación del trabajo forzoso.
- En el cuarto orden, se desarrollan las fases de intervención de la actualización del protocolo, las cuales son las siguientes:

➤ Fase de prevención:

El protocolo define a esta fase como un “conjunto de acciones basadas en evidencias que realiza el Estado para impedir la concreción del trabajo forzoso, así como para promover factores de protección en las personas, reduciendo su vulnerabilidad frente al fenómeno criminal”, para ello se plantea su ejecución mediante dos (2) subprocesos, los cuales son: las acciones preventivas para impedir la realización y desarrollo del delito y la reducción de la vulnerabilidad de las personas.

Al respecto, cada subproceso mencionado tiene diferentes acciones que se deben realizar, para ello se identifican a once (11) actores que intervienen en el cumplimiento de dichas actividades, que están conformadas por órganos de línea y/o órganos de ejecución de diversas entidades públicas comprendidas por las siguientes: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Ministerio de CULTURA (MINCUL), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (MPFN), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y Registro Nacional de Identificación y Registro Civil (RENIEC).

➤ Fase de detección:

El protocolo define a esta fase como el proceso de identificación de “casos de trabajo forzoso mediante canales efectivos de denuncia y operativos de inteligencia a fin de poder rescatar a la(s) víctima(s). La detección permite determinar la presencia del problema, identificar a la(s) víctima(s) para su adecuada atención, y recolectar toda



la información y datos suficientes del caso que le permita efectuar la denuncia y derivaciones correspondientes a la administración de justicia, así como a los organismos públicos de fiscalización laboral”, para ello se plantea su ejecución mediante dos (2) subprocesos, los cuales son: Detectar a la víctima para su adecuada atención y registrar y recolectar datos de la víctima.

Al respecto, cada subproceso mencionado tiene diferentes acciones que se deben realizar, para ello se identifican a catorce (14) actores que intervienen en el cumplimiento de dichas actividades, que están conformadas por órganos de línea y/o órganos de ejecución de diversas entidades públicas comprendidas por las siguientes: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio de CULTURA (MINCUL), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (MPFN), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Defensa (MINDEF), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), Ministerio del Ambiente (MINAM) y Defensoría del Pueblo (DP - Adjuntas).



➤ Fase de Atención:

El protocolo establece que esta fase está encaminada a la satisfacción de dos tipos de necesidades de la víctima, las cuales son: la necesidad inmediata¹⁵ y la necesidad inmediata¹⁶, para ello se plantea su ejecución mediante dos (2) subprocesos que son los dos tipos de necesidades antes mencionados.

Al respecto, cada subproceso mencionado tiene diferentes acciones que se deben realizar, para ello se identifican a doce (12) actores que intervienen en el cumplimiento de dichas actividades, que están conformadas por órganos de línea y/o órganos de ejecución de diversas entidades públicas comprendidas por las siguientes: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (MPFN), Poder Judicial (PJ), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Registro Nacional de Identificación y Registro Civil (RENIEC).

➤ Fase de Sanción:

El protocolo señala que esta fase tiene por objetivo en que las entidades públicas competentes impongan sanciones penales o administrativas a las personas que comenten el ilícito de trabajo forzoso, clasificándose en dos tipos de subprocesos los

¹⁵ Ocurre cuando es posterior al rescate de la víctima, 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

¹⁶ Consiste en brindar 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

cuales son: a) Fiscalización y sanción administrativa, a través de la actuación inspectiva y el procedimiento administrativo sancionador, imponiéndole el pago de una multa y el cese de la actividad laboral y b) Sanción penal a fin de que se le imponga una pena privativa de libertad y se fije una reparación civil a favor de la víctima.

Al respecto, cada subproceso mencionado tiene diferentes acciones que se deben realizar, para ello se identifican a catorce (14) actores que intervienen en el cumplimiento de dichas actividades, que están conformadas por órganos de línea y/o órganos de ejecución de diversas entidades públicas comprendidas por las siguientes: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (MPFN), Poder Judicial (PJ), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y Ministerio del Interior (MININTER).

➤ Fase de Reintegración:

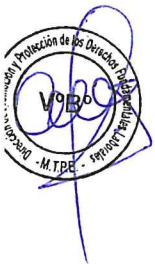
El protocolo indica que esta fase tiene por finalidad en “restituir un mínimo de derechos básicos a la víctima (salud, educación, trabajo, identidad, etc.) que permitan su recuperación integral, mediante acciones articuladas entre las instituciones públicas involucradas, a fin de que las víctimas puedan desarrollar sus proyectos de vida, libres de la violencia y pérdida de libertad a la que estuvieron sometidas”, para ello se plantea su ejecución mediante dos (2) subprocesos, los cuales son: Elaborar el Plan de Reintegración Individual - PRI (adultos) así como del Plan de Trabajo Individual con componentes de Reintegración – PTI/R (niñas, niños y adolescentes) y la implementación de dichos planes.

Al respecto, cada subproceso mencionado tiene diferentes acciones que se deben realizar, para ello se identifican a ocho (8) actores que intervienen en el cumplimiento de dichas actividades, que están conformadas por órganos de línea y/o órganos de ejecución de diversas entidades públicas comprendidas por las siguientes: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Producción (PRODUCE), Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (MPFN).

Por lo expuesto, es de suma importancia aprobar la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, dado que va a ser una herramienta importante para fortalecer las acciones de articulación intersectorial para la lucha contra el trabajo forzoso.

IV. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente decreto supremo tiene un impacto positivo en el ordenamiento jurídico vigente, toda vez que aprueba la actualización del del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, cuya pertinencia de actualización ya ha sido aprobada mediante la Sesión Ordinaria N° 130 de la Comisión Nacional para la lucha contra el Trabajo Forzoso, de fecha 19 de diciembre de 2022.



Además, la necesidad de expedir el presente decreto supremo esta concordado con lo expuesto en el artículo 2° 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, el cual señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en su calidad de ente rector en materia de prevención y erradicación del trabajo forzoso debe hacer el seguimiento y vigilancia al cumplimiento de los objetivos y metas trazadas en las políticas públicas para prevenir y erradicar este ilícito.

V. ARTICULACIÓN CON EL PRESUPUESTO PÚBLICO

El efecto del decreto supremo que dispone aprobar la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso es positivo, toda vez que la línea de acción de lucha contra el trabajo forzoso se encuentra contenida en la actividad 5005590 “Capacitación y sensibilización en materia de trabajo forzoso, trata de personas y otros grupos vulnerables” del producto 3000635 denominado: “Personas cuentan con orientación y asistencia técnica en materia de normatividad laboral y buenas prácticas laborales”.

En ese sentido, no existe duplicidad de intervención entre aprobar la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso con el PP 0103. Por el contrario, permitirá; fortalecer las acciones de lucha contra el trabajo forzoso en su ciclo de intervención (prevención, detección, atención y reintegración de víctimas, sanción del delito y la infracción administrativa) dado que este protocolo actualizado va fortalecer las acciones de articulación intersectorial en materia de prevención y erradicación efectiva del trabajo forzoso.

Respecto al presupuesto destinado al PP 0103 para el Año Fiscal 2023, no habrá efecto alguno, puesto que el financiamiento de la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso con el PP 0103, es asumido por la meta presupuestaria 21 del Programa Presupuestal 0103 de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, sin demandar recursos adicionales al tesoro público

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente decreto supremo implica el fortalecimiento de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso, pues va actualizar el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, fortaleciendo las acciones de actuación multisectorial y con ello se va darse un abordaje más efectivo a la problemática de este ilícito por parte del Estado Peruano, por ello es importante actualizar el citado Protocolo, pues establece diversas acciones de intervención contra este ilícito mediante cinco fases de intervención que consisten en la prevención, detección, atención, sanción y reintegración.

Además, el decreto supremo tiene como beneficio en contribuir con la lucha contra el trabajo forzoso, previsto en las políticas sectoriales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo previstos en el objetivo estratégico N° 4 del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2025 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo y en el Objetivo Estratégico Institucional N° 5 del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2025, así como el compromiso del Estado peruano asumido por los Convenios ratificados N° 29, 105 de la OIT y en el Protocolo 2014 relativo al Convenio N° 29 que también ha sido ratificado por



nuestro país, con la finalidad de establecer medidas eficaces para prevenir y erradicar este ilícito.

La actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, de acuerdo con lo expuesto en el presente decreto supremo, implica que su financiamiento esté sujeto al presupuesto institucional y a las leyes anuales de presupuesto.



