



Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso

PROPUESTA III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2018-2022

**Logo institucional
MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

Índice

Presentación

1. Marco conceptual
2. Marco normativo aplicable a la lucha contra el trabajo forzoso
3. Situación del trabajo forzoso en Perú
4. III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2018-2022
5. Mecanismos de implementación del III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2018-2022

Presentación

El trabajo forzoso es considerado una forma moderna de esclavitud, constituye la vulneración de unos de los derechos fundamentales del ser humano, como es la privación de la libertad de trabajo y el menoscabo de la dignidad humana. Está prohibido por la Constitución Política de Perú y por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Peruano. Así, el inciso 24 b) del artículo 2 de la Constitución Política prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas. Asimismo, establece que no se puede obligar a una persona a trabajar; siempre debe existir consentimiento y una remuneración tanto equitativa como suficiente (artículo 24 de la misma norma).

La Organización Internacional del Trabajo (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 decente¹. Además de los diferentes tratados en materia de derechos humanos, el Perú ha ratificado el Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105) en 1960. Asimismo, la Presidencia de la República del Perú mediante Resolución Suprema N° 250-2017-RE, ha remitido al Congreso de la República la documentación relativa al “Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930”. En ese sentido, la Presidencia de la República mediante Oficio N° 078-2018-PR, ha sometido a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Resolución Legislativa que aprueba el Protocolo. Actualmente, se ha decretado que el estudio y dictamen del Protocolo pase a la Comisión de Relaciones Exteriores como Proyecto de Resolución Legislativa N° 2808/2017-PE, habiéndose aprobado el mencionado Proyecto en la Comisión de Relaciones Exteriores, para luego ser debatido para su aprobación y promulgación en la sesión del Pleno del Congreso de la República.

El trabajo forzoso ocurre en cada región del mundo. Según las estimaciones globales más recientes (OIT, 2017), 24.9 millones de personas en el mundo son víctimas de trabajo forzoso, de las cuales 16 millones son explotadas en la economía privada, 4.8 millones son sometidos a explotación sexual forzada y 4.1 millones son víctimas de trabajo forzoso impuesto por autoridades estatales. Entre las actividades económicas en las que se identificaron casos de trabajo forzoso destacan trabajo doméstico, construcción, manufactura, agricultura y pesquería². En términos regionales, del total global de víctimas de trabajo forzoso 1 millón 280 mil se encuentran en Las Américas³. Asimismo, en dicha región 1 de cada mil personas fueron víctimas de trabajo forzoso en el periodo comprendido entre 2012 y 2016⁴.

En el ámbito nacional se han presentado algunos avances en la generación de información sobre esta problemática; no obstante, este sigue siendo uno de los grandes retos de los actores

¹ Apartado I A de la “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”, adoptada únicamente por los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores el 10 de junio de 2008.

² ILO Global Estimates of Modern Slavery: Forced labour and forced marriage: results and methodology / International Labour Office. Geneva: ILO, 2017. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf

³ Ibid.p. 19.

⁴ La prevalencia más alta en trabajo forzoso está en la región de Asia y el Pacífico, en donde 4 de cada 1000 personas han sido víctimas de trabajo forzoso hasta el año 2016.

involucrados en el objetivo de erradicar el trabajo forzoso y los delitos afines. En Perú se cuenta con información resultado de investigaciones sobre la problemática desde el año 2005⁵, en las que se identifican casos de trabajo forzoso en ciertas actividades extractivas ilegales madereras y mineras principalmente en regiones de la Amazonía y del sur del país. Otras fuentes⁶ señalan la existencia de trabajo forzoso en otros sectores o actividades económicas, como es el caso del trabajo doméstico.

En 2014, la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso (CNLCTF), con la asistencia técnica de la OIT, impulsó el desarrollo de dos estudios para caracterizar la problemática en las actividades económicas priorizadas. Al respecto, el estudio sobre trabajo forzoso enfocado en la extracción ilegal de la madera en Ucayali identificó que las actividades incluyen labores con alto desgaste energético, las cuales se desarrollan bajo explotación laboral y patronazgo. En este escenario, los elementos recurrentes son la pobreza y el bajo nivel educativo de las víctimas⁷. Por otro lado, el estudio sobre trabajo forzoso en la minería ilegal de oro en Madre de Dios identifica la presencia de indicadores de trabajo forzoso como la existencia de amenazas, la restricción del tránsito y de la comunicación, la imposibilidad de renunciar, entre otros⁸. Entre las causas que originan este problema se identifica la desigualdad existente en el desarrollo económico en zonas urbanas y rurales del Perú⁹ así como factores de vulnerabilidad asociados a la informalidad laboral, bajos niveles educativos y escaso acceso a esos servicios, el género y la migración¹⁰.

El Estado Peruano inició la lucha contra el trabajo forzoso hace varios años. En el 2007 se creó, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR, la CNLCTF, instancia de coordinación permanente entre 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 N° 009-2007-TR). Unos años después se aprobó el II Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2013-2017 (Decreto Supremo N° 004-2013-TR.). Adicionalmente, el Estado Peruano ha realizado avances concretos en la lucha contra el trabajo forzoso. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT subrayó la necesidad de completar la legislación nacional mediante la adopción de una disposición de carácter penal que castigue específicamente el trabajo forzoso; lo cual fue logrado en enero de 2017 con la dación del Decreto Legislativo N° 1323, mediante el cual se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el delito de trabajo forzoso (Art. 168-B) en el Código Penal.

Como resultado del liderazgo de la CNLCTF y con la asistencia técnica de la OIT, en el año 2017 se inició el proceso de evaluación del II Plan Nacional 2013-2017. Sobre la base de los resultados de

⁵ OIT. *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana*. Eduardo Bedoya Garland y Alvaro Bedoya Silva-Santisteban. Oficina Subregional para los Países Andinos. Lima, 2005, 41p.; Fabián Novak y Sandra Namihás, *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, 2009, 127p.; VERITÉ, *Análisis de riesgo de indicadores de trabajo forzoso y trata de personas en la minería ilegal de oro en el Perú*. (2013)

⁶ Naciones Unidas. A/HRC/18/30/Add.2 Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Gulnara Shahinian. Misión al Perú, agosto 2011.

⁷ OIT. *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana*. Jaris Mujica, Lima: 2015.

⁸ OIT. *Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo*. Teodoro Sanz, Lima: 2015.

⁹ Naciones Unidas. A/HRC/18/30/Add.2 Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Pág. 8;

¹⁰ ILO: *Profits and Poverty. The economics of forced labour*. Geneva, 2014. Pp. 29 y ss.

dicho proceso se propone el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2018-2022 (en adelante, III PNLCTF), con el objetivo de prevenir y erradicar el trabajo forzoso. El III PNLCTF ha sido elaborado contando con el compromiso y la activa participación de las diferentes instituciones involucradas en la lucha contra el trabajo forzoso en Lima y en tres regiones del país.

El III PNLCTF está dividido en cinco secciones. La primera presenta el marco conceptual relacionado al trabajo forzoso, identificando sus elementos esenciales, los indicadores para identificar un caso de trabajo forzoso, los factores que contribuyen a la existencia y persistencia del trabajo forzoso en Perú y las diferencias entre el concepto de trabajo forzoso y otros relacionados que suponen la violación de los derechos fundamentales aplicables en el ámbito laboral, tales como la trata de personas, el trabajo infantil y la realización de un trabajo en malas condiciones. La segunda sección desarrolla el marco normativo, nacional e internacional, aplicable a la lucha contra el trabajo forzoso. La tercera sección describe la situación del trabajo forzoso en el Perú, poniendo de manifiesto los vacíos de la información estadística y mostrando los resultados de los estudios de la incidencia del trabajo forzoso en algunas regiones y actividades económicas. La cuarta sección presenta los enfoques en los que se enmarca el Plan y el marco estratégico del Plan, identificando el objetivo general, ejes estratégicos, objetivos específicos, acciones e indicadores del Plan. Finalmente, la quinta sección indica los mecanismos para la implementación del Plan.

1. Marco conceptual

Concepto de trabajo forzoso

De acuerdo con el Convenio de la OIT núm. 29 sobre trabajo forzoso (1930), ratificado por el Estado Peruano en 1960, el trabajo forzoso se define 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*”. A los efectos del presente Plan Nacional, se considera que el trabajo forzoso es una afectación a la dignidad humana; dentro de las manifestaciones de ésta, vulnera específicamente la libertad de trabajo. Esto supone una restricción ilícita de la capacidad de la persona para decidir si trabaja o no, para quién y en qué condiciones.

Siguiendo a los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, el ordenamiento jurídico nacional ha consagrado al más alto nivel jerárquico -en su Constitución- dicha libertad¹¹ así como la prohibición del trabajo forzoso en cualquiera de sus formas¹². Ello es así porque ambas son las dos caras de la misma moneda; es decir, desde que le está permitido a cualquier persona decidir libremente si trabaja o no, entonces está prohibido –o debe estarlo– que se le obligue a hacerlo.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴, remarcan la prohibición de que nadie deba ser sometido a trabajo forzoso u obligatorio. La libertad de trabajo es un derecho humano reconocido como tal en los principales tratados sobre la materia ratificados por el Estado Peruano, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁵, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁶, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)¹⁷.

En estos instrumentos internacionales se garantiza la libertad de toda persona de elegir o aceptar el trabajo de su preferencia. En tal sentido, en virtud de este derecho la presencia del consentimiento será fundamental para el desempeño lícito de cualquier actividad laboral o para continuar haciéndolo.

Al respecto, 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).

¹¹ Artículo 2°, numeral 15, de la Constitución Política del Perú.

¹² Cfr. Artículo 2°, numeral 24, literal b, y artículo 23° de la Constitución Política del Perú.

¹³ Cfr. Artículo 6°, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); ratificado por el Perú el 12 de julio de 1978.

¹⁴ Cfr. Artículo 8°, numeral 3.b, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; ratificado por el Perú el 28 de abril de 1978.

¹⁵ Cfr. Artículo 6°, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ratificado por el Perú el 12 de abril de 1978.

¹⁶ Cfr. Artículo 5°, numeral e (i), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; ratificado por el Perú el 29 de setiembre de 1971.

¹⁷ Cfr. Artículo 6°, numeral 1, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); ratificado por el Perú el 4 de junio de 1995.

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).

Sobre la base de lo indicado, se distinguen tres elementos esenciales que, de manera conjunta, configuran una situación de trabajo forzoso:

Tabla 1. Elementos esenciales del trabajo forzoso

Elemento esencial	Explicación
1. “Todo trabajo o servicio”	Se realiza un trabajo o servicio por cuenta ajena o en beneficio de otro (no es posible un supuesto de trabajo forzoso para “uno mismo”), de forma permanente o temporal. No importa el carácter legal o ilegal de la actividad que se pudiera estar efectuando (por ejemplo, la tala ilegal o la minería ilegal) o si es remunerada o no (por ejemplo, la servidumbre por deudas). No obstante, existen “grupos de especial protección” ¹⁸ , que constituyen colectivos de personas que no necesariamente han entablado relaciones directas entre sí pero están vinculadas por su situación de potencial o real afectación a sus derechos, como es el sometimiento a un estado de vulnerabilidad, condiciones de trato desigual y discriminatorio.
2. “Bajo la amenaza de una pena cualquiera”	La persona realiza el trabajo bajo coacción, porque existe la presencia real o amenaza creíble de sufrir-entre otras: violencia física directa, contra su familia o personas de su entorno más cercano; violencia sexual; represalias sobrenaturales; encarcelamiento u otro tipo de confinamiento físico; penas financieras; denuncia ante las autoridades (policía, inmigración, etc.); exclusión de la comunidad y de la vida social; supresión de derechos o privilegios; privación de alimento, alojamiento u otras necesidades; pérdida de condición social, etc.
3. “No se ofrece voluntariamente”	La persona ejecuta la actividad sin haber dado su consentimiento para el inicio o su continuación, es decir, sin haberse ofrecido voluntariamente, ya sea porque actúa bajo coerción o amenaza, ya sea porque se encuentra en una condición específica que por sí misma implica la negación total de su autonomía como ser humano (tal como la esclavitud, la servidumbre, el rapto, el confinamiento).

Indicadores de trabajo forzoso

La OIT ha establecido once indicadores para ayudar a los operadores de justicia y a la población en general a identificar situaciones de trabajo forzoso¹⁹. Estos indicadores cubren muchos de los elementos que suelen presentarse en dichas situaciones. No obstante, es importante advertir que se deberá analizar cada caso concreto para determinar que una situación constituye trabajo forzoso, debiendo observar de manera conjunta la presencia de estos indicadores.

¹⁸ Cuya terminología ha sido definida en la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

¹⁹ ILO Indicators of forced labour / International Labour Office. Geneva: ILO, 2012. Disponible en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf

Tabla 2. Indicadores de trabajo forzoso

Indicador	Explicación
Engaño	Se refiere a la diferencia entre lo prometido al trabajador en cuanto a las condiciones de trabajo y/o vida, al tipo de trabajo, al lugar de trabajo, al empleador, a la posibilidad de adquirir determinada condición migratoria, a la educación que recibiría, entre otros aspectos; y lo que efectivamente sucede en la práctica.
Abuso de vulnerabilidad	Si bien cualquier persona puede ser víctima de trabajo forzoso, son especialmente vulnerables aquellas que desconocen el idioma del lugar donde se encuentran, las leyes y derechos que las protegen, que pertenecen a minorías étnicas, o presentan alguna característica que los aparte de la sociedad. No obstante, la mera presencia de alguna de estas características no conlleva por sí misma a una situación de trabajo forzoso: lo será cuando el empleador tome ventaja de dicha posición vulnerable para imponer (coacción) alguna forma de trabajo forzoso.
Restricción de movimiento	Se trata de la falta de libertad de los trabajadores para ingresar o salir libremente del lugar de trabajo; además, suelen ser vigilados mientras trabajan (por ejemplo, por cámaras o representantes del empleador, entre otros).
Aislamiento	Puede presentarse bien porque los trabajadores se encuentran en zonas alejadas y probablemente sin transporte disponible, o bien en zonas no alejadas pero tras puerta cerrada, privados de contacto con el resto de la sociedad. Este indicador está relacionado muchas veces con el hecho de que estos trabajadores se encuentran trabajando para empresas informales, lo cual dificulta que las autoridades los localicen.
Violencia física y/o sexual	Puede ser utilizada en un inicio para capturar a la persona, o ya durante el desarrollo del trabajo para obligar a la persona a realizar actividades que originalmente no estaban previstas, o para que siga trabajando. En cuanto la violencia no es aceptada nunca como medio de disciplina, su presencia constituye un indicador fuerte de trabajo forzoso.
Intimidación y amenazas	Las víctimas de trabajo forzoso suelen sufrir intimidación y amenazas cuando se quejan de las condiciones de trabajo y/o vida, o cuando quieren dejar el trabajo. Las amenazas pueden ser de violencia física contra la persona o su familia, denuncia ante las autoridades (policía, inmigración, etc.), retención de salario, entre otras. La credibilidad de las amenazas deberá ser analizada desde la perspectiva del trabajador, tomando en cuenta sus creencias, cultura y condición social y económica.
Retención de documentos de identidad	Será un indicador de trabajo forzoso si el trabajador no tiene la posibilidad de acceder a sus documentos así los pida. En muchos casos, sin documento de identidad el trabajador no podrá encontrar otro trabajo o acceder a servicios esenciales, motivo por el cual no se arriesga a dejar el trabajo por miedo a perderlos.
Retención de salarios	El pago atrasado de salario no constituye por sí solo una situación de trabajo forzoso; sin embargo, cuando esto es sistemático y deliberado para obligar al trabajador a mantenerse en el trabajo, apunta a una situación de trabajo forzoso.

Indicador	Explicación
Servidumbre por deudas	Se presenta cuando el trabajador debe trabajar para pagar una deuda, por adelantos de salario o préstamos, los cuales fueron adquiridos por concepto de comisión, traslado al lugar de trabajo, vivienda que le presta el empleador, alimentación o salud. Los empleadores impiden que los trabajadores se liberen de la deuda sobrevaluando los precios de los productos que otorgan a los trabajadores, así como los intereses, e infravalorando el trabajo o producto que entrega el trabajador. Además, el período de trabajo para pagar la deuda no suele estar especificado.
Condiciones de trabajo y vida abusivas	Los trabajadores forzados suelen trabajar o vivir en condiciones que una persona libremente no aceptaría en condiciones normales. Puede tratarse de condiciones de trabajo humillantes y degradantes; así como condiciones de vida insalubres, hacinamiento y confinamiento. Las malas condiciones de trabajo y/o vida no constituyen por sí mismas trabajo forzoso, ya que las personas pueden aceptarlas ante la falta de otras opciones de trabajo. No obstante, éstas deberán funcionar como alerta para inspeccionar el caso concreto.
Tiempo extra excesivo	Los trabajadores forzados suelen trabajar tiempo extra por encima de los límites que establece la normativa; puede que se les denieguen descansos y días libres, se les obligue a hacerse cargo de los turnos y horarios de trabajo de colegas ausentes, o a estar a disposición las 24 horas del día, 7 días a la semana. La determinación de si el tiempo extra constituye o no trabajo forzoso puede ser muy complejo. Como regla general, si los trabajadores tienen que trabajar más horas extra de las que se permite en la legislación nacional, bajo algún tipo de amenaza (por ejemplo, el despido), o con el fin de ganar por lo menos el salario mínimo, esto constituye un indicador de trabajo forzoso.

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

Diferencias con otras situaciones

La definición de trabajo forzoso, que pone el acento en la ausencia de consentimiento por la presencia de mecanismos de coacción, permite a su vez diferenciar este supuesto de las siguientes situaciones que, aun cuando suponen la violación de una serie de derechos fundamentales aplicables en el ámbito laboral, no implican necesariamente la vulneración de la libertad de trabajo:

La realización de un trabajo en malas condiciones: aunque normalmente pueden ser un indicio, el solo hecho de percibir un salario sumamente bajo (incluso por debajo del mínimo), trabajar sin las mínimas condiciones de seguridad y salud, o hacerlo en el mercado informal²⁰, no es constitutivo de un supuesto de trabajo forzoso, salvo que el empleador además le impida al trabajador que soporta estas condiciones renunciar y/o cambiar de empleo, y el trabajador sea coaccionado para realizar el trabajo.

²⁰ Es un indicio porque, como explica la OIT, “la mayoría de las víctimas [de trabajo forzoso] percibe ganancias magras o no percibe ganancia alguna, y trabaja horarios prolongados en condiciones de salud y seguridad extremadamente malas”. [OIT. (2010). *Principios laborales del Pacto Mundial de las Naciones Unidas: Guía para empresas*. P. 21.

La trata de personas: La trata de personas no constituye – necesariamente - un caso de trabajo forzoso. Esto se explica porque el elemento fundamental para identificar el trabajo forzoso es la ausencia de consentimiento mientras que, para la trata de personas, son otros elementos, tales como la captación, transporte, traslado, acogida o retención de personas con fines de explotación²¹. Entre dichos fines de explotación, se encuentra el trabajo forzoso. En consecuencia, no todo trabajo forzoso será consecuencia de la trata de personas.

El trabajo infantil: por sí mismo no equivale a trabajo forzoso, el bien jurídico tutelado no es la libertad de trabajo sino la integridad física, psicológica y moral del menor de edad. A estos efectos, debe entenderse como “trabajo infantil”²²:

- Aquel desempeñado por niños y adolescentes menores de la edad mínima legal para trabajar (14 años para labores en general y 12 años para trabajos ligeros²³)
- Aquel ejecutado por niños y adolescentes que, teniendo la edad mínima permitida para trabajar, realizan actividades peligrosas para su salud, seguridad y moralidad²⁴; y
- Las denominadas “peores formas de trabajo infantil” que, según el Convenio núm. 182 de la OIT²⁵, comprende:
 - a) todas las formas de 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,
 - b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas, y
 - c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes.

Así, el trabajo infantil será considerado como una situación de trabajo forzoso únicamente cuando el menor de edad esté sometido a cualquier forma de esclavitud, tal 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. Por tanto, en los demás casos no se está -en sentido estricto- ante una situación de trabajo forzoso infantil.

Factores que contribuyen a la existencia y persistencia del trabajo forzoso en Perú

La OIT ha identificado²⁶, de manera general, factores de riesgo asociados al trabajo forzoso, entre los que se encuentran: población en situación de pobreza, ausencia del Estado en zonas más vulnerables, discriminación y falta de oportunidades de acceso al empleo, carencias educativas, normatividad inadecuada y ausencia de un sistema estatal de protección de las víctimas, insuficiente información para las potenciales víctimas, factores de género y la migración.

²¹ 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 (artículo 3º).

²² Cfr. Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021.

²³ Cfr. (i) Artículo 2º, numeral 4, y artículo 7º, numeral 4, del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); convenio ratificado por el Perú el 13 de noviembre de 2002; y (ii) Artículo 51º, numeral 2, del Código de los Niños y Adolescentes.

²⁴ Cfr. (i) Artículo 3º del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); y (ii) Artículo 51º, numeral 1, del Código de los Niños y Adolescentes.

²⁵ Cfr. Artículo 3º del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); convenio ratificado por el Estado Peruano el 10 de enero de 2002.

²⁶ ILO: Profits and Poverty. The economics of forced labour. Geneva, 2014.

En el caso de Perú, a partir de investigaciones realizadas²⁷ y de la revisión de fuentes secundarias, se identifica de manera general los siguientes “factores de riesgo” de trabajo forzoso:

- Pobreza.
- Bajo nivel educativo.
- Ausencia del documento de identidad (DNI).
- Desempleo o condiciones laborales precarias.
- Discriminación a grupos en situación de especial protección²⁸.
- Condición de migrante.
- Escasa presencia del Estado en zonas alejadas.

El trabajo forzoso se explica por un conjunto de factores que contribuyen a su existencia y persistencia, los que se agrupan en cuatro niveles: el individual, el familiar, el social y económico y el institucional. El análisis de estos niveles permite identificar y plantear las causas directas que explican el fenómeno del trabajo forzoso en el Perú, las que guardan relación directa con los Ejes Estratégicos y Líneas de Acción planteadas en el presente Plan. Esta ruta metodológica se denomina Modelo Sistémico²⁹.

La metodología para la elaboración del presente Plan contempló el uso de fuentes primarias y secundarias. De las fuentes secundarias se revisaron documentos técnicos y normativos e información estadística. Como fuentes primarias se realizó un taller con actores clave así como entrevistas a profundidad. El Taller contó con la participación de representantes de las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo a nivel nacional y las entrevistas a profundidad fueron realizadas a 23 representantes de instituciones públicas y privadas involucradas en la temática del trabajo forzoso en Lima y a 27 representantes de instituciones en Tumbes, Ucayali y Cusco.

De acuerdo con este Modelo Sistémico, a continuación se presentan los factores que, a nivel individual, familiar, social y económico, e institucional contribuyen a la existencia y persistencia del trabajo forzoso:

- Individual. Alude a las características personales de las víctimas de trabajo forzoso.
Las personas sometidas a trabajo forzoso suelen caracterizarse por encontrarse en situación de vulnerabilidad, como por ejemplo, ser víctimas de discriminación por razón de género,

²⁷ OIT. *Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo*. Teodoro Sanz, Lima: 2015; OIT. *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana*. Jaris Mujica, Lima: 2015.

²⁸ Según el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, un grupo de especial protección “constituye un colectivo de personas que no necesariamente han entablado relaciones directas entre sí pero están vinculadas por su situación de potencial o real afectación a sus derechos, lo que puede conllevar: i) su sometimiento a un estado de vulnerabilidad temporal o permanente, ii) una necesidad de que se asegure su existencia o la preservación inmediata de su integridad física y mental a través de medidas institucionales o iii) la sujeción a condiciones de trato desigual y discriminatorio que es resultado del ejercicio de un fenómeno de abuso de poder que puede llegar a considerarse “normalizado” socialmente” (Pág. 20). Entre ellos se encuentran la “población afrodescendiente y otros grupos étnicos; niños, niñas y adolescentes; personas adultas mayores; personas con VIH/SIDA y TBC; personas privadas de libertad; pueblos indígenas; mujeres; personas con discapacidad; víctimas de la violencia entre 1980 y el año 2000; personas en situación de movilidad que incluye a migrantes, víctimas de trata y desplazados; personas LGTBI; trabajadoras y trabajadores del hogar y, finalmente, defensoras y defensores de derechos humanos”.

²⁹ PAHO. World report on violence and health. Geneva, 2002.

condición de migración y origen étnico. La educación y la alfabetización también son factores importantes, las personas alfabetizadas no solo tienen mayores ingresos y menor propensión al endeudamiento, sino que pueden leer contratos y reconocer las situaciones que puedan conducir a la explotación y la coerción.

El género es otro factor importante que determina la probabilidad de sufrir una situación de trabajo forzado. Mientras que las mujeres son víctimas mayoritarias de la explotación sexual y del trabajo doméstico forzado, los hombres tienen mayores probabilidades de ser víctimas de trabajo forzoso en otras actividades económicas, tales como la minería y la tala ilegal³⁰.

- Familiar. Describe las características de la familia de las víctimas de trabajo forzoso.

Las personas que viven en una situación de pobreza tienen más probabilidad de estar en el trabajo forzoso. Los hogares pobres son más propensos a necesitar fondos de emergencia y/o a depender de terceros para mantener a sus familias. 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 forzoso³¹.

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.

- Social y económico. Corresponde a las características de la sociedad donde viven las víctimas y que pueden explicar la existencia y persistencia del trabajo forzoso.

El acceso a la educación y la calidad de la misma es un activo que permite a las personas conocer sus derechos, acceder a un mejor empleo, mejorar sus niveles de vida y lograr mayores niveles de bienestar, en tal sentido, un factor importante de la vulnerabilidad frente al trabajo forzoso es el acceso y la calidad del sistema educativo.

Otro elemento que influye en la probabilidad de terminar en el trabajo forzoso está relacionado con la ocupación específica a desempeñar. El acceso y la calidad del empleo pueden ser un factor importante de desigualdad económica y social; así, un mercado de trabajo reducido y con escasas posibilidades de generar empleos decentes, puede aumentar la vulnerabilidad frente al trabajo forzoso; en tal sentido, el trabajo forzoso es más común en las ocupaciones no calificadas, tales como la agricultura, el trabajo doméstico, la industria manufacturera y otros trabajos que requieren bajos niveles de educación y habilidades. Los trabajadores del sector informal son también más vulnerables al trabajo forzoso que los del sector formal. El desarrollo de actividades ilegales propicia una demanda por mano de obra que también opera al margen de la ley. En tal sentido, el desarrollo de

³⁰ ILO (2014): Profits and Poverty: The economics of forced labour. Ginebra: International Labor Organization y, Confederación Sindical Internacional: Trabajo forzoso. Ginebra: Confederación Sindical Internacional http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_116681.pdf

³¹ ILO (2014): Profits and Poverty: The economics of forced labour. Ginebra: International Labor Organization.

estas actividades económicas pueden fomentar la aparición de mecanismos de reclutamiento vinculados al trabajo forzoso.

El trabajo forzoso en el Perú también puede darse como resultado de un sistema de servidumbre por deudas llamada enganche, que atrae a los trabajadores en una situación de servidumbre por deudas³². El sistema de enganche es un fenómeno que, desde el punto de vista histórico, reúne elementos tanto de la expansión capitalista como de las características de la sociedad indígena³³.

Adicionalmente, en el país se aprecia un escaso conocimiento de la ciudadanía sobre el fenómeno del trabajo forzoso y los mecanismos que existen para denunciar y para proteger a las víctimas. Finalmente, algunos de los focos del trabajo forzoso se ubican en zonas alejadas del país, donde la presencia del Estado es escasa y débil y además la geografía impone condiciones de difícil acceso.

- Institucional. Presenta las características de la institucionalidad que pueden explicar la existencia y persistencia del trabajo forzoso.

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.

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 el presupuesto requerido para realizar sus funciones con efectividad.

La Tabla 3 presenta los factores según los niveles mencionados y se ha resaltado con negrita aquellos vinculados a los ejes de intervención del III PNLCTF.

³² Gulnara Shahinian (2011): Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences. New York: United Nations General Assembly. A/HRC/18/30/Add.2

³³ Eduardo Bedoya Garland (1997): "Bonded labor, coercion and capitalist development in Perú", Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia, 10, pp. 9-38.

Tabla 3. Factores relevantes a nivel individual, familiar, social y económico e institucional que explican la existencia y persistencia del trabajo forzoso en Perú

Nivel individual (perfil de las víctimas)	Nivel familiar (perfil de las familias)	Nivel social y económico	Nivel institucional
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bajo nivel educativo / analfabetismo. ▪ Escaso conocimiento de las personas acerca de sus derechos, en general, y laborales, en particular. ▪ Condición de migrante. ▪ Pertenencia a un grupo de especial protección. ▪ Baja autoestima. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situación de pobreza familiar. ▪ Limitadas opciones de los miembros del hogar para insertarse en un empleo en condiciones decentes. ▪ Bajo nivel educativo de los padres. ▪ Hogares disfuncionales. ▪ Violencia familiar, especialmente contra la mujer. ▪ Vulnerabilidad familiar ante eventos inesperados (desastres naturales, muerte de un familiar, entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escaso conocimiento de la sociedad sobre el fenómeno del trabajo forzoso, los mecanismos de denuncia y de protección a las víctimas de trabajo forzoso. ▪ Tolerancia social frente al fenómeno del trabajo forzoso y estigma social hacia las víctimas. ▪ Escasa presencia de redes sociales de apoyo a las familias de las víctimas. ▪ Escaso desarrollo del mercado de trabajo. ▪ Elevada informalidad laboral y existencia de actividades económicas al margen de la ley. ▪ Sistema de servidumbre por deudas. ▪ Escasa cobertura y baja calidad de la educación. ▪ Patrones culturales que estigmatizan el rol de la mujer en la sociedad. ▪ Inaccesibilidad geográfica. ▪ Limitada infraestructura de transporte y de comunicación en algunas zonas del país. ▪ Escaso acceso a los medios de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escasa capacidad de respuesta institucional del Estado para la prevención y protección de las víctimas de trabajo forzoso. ▪ Escasa capacidad de respuesta del Estado para fiscalizar y detectar casos de trabajo forzoso. ▪ Falta de capacitación y de sensibilización en los funcionarios públicos de los tres niveles del Estado sobre los factores que explican el trabajo forzoso y sobre los mecanismos institucionales para enfrentarlo. ▪ Falta de articulación y compromiso de las instituciones públicas y privadas involucradas en la lucha contra el trabajo forzoso. ▪ Escaso conocimiento de las empresas y organizaciones sindicales sobre la problemática del trabajo forzoso. ▪ Escasa cultura institucional para generar y usar información para enfrentar el problema del trabajo forzoso. ▪ Escasa cultura institucional para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en la lucha contra el trabajo forzoso. ▪ Escasa capacidad del Estado para luchar contra las actividades económicas al margen de la ley. ▪ Corrupción. ▪ Escaso presupuesto público para la lucha contra el trabajo forzoso.

Fuente: Elaboración para el presente Plan Nacional.

2. Marco normativo aplicable a la lucha contra el trabajo forzoso

El III PNLCTF se fundamenta en la normativa nacional vigente y en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado Peruano; y su contenido es concordante con las políticas públicas nacionales rectoras en trata de personas y problemáticas afines.

Marco normativo internacional

Existen diferentes instrumentos internacionales que desde principios del siglo XX han promovido la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, por constituir una grave transgresión a los derechos humanos. La siguiente tabla resume los principales instrumentos internacionales vinculados al trabajo forzoso que constituyen el marco jurídico del III PNLCTF:

Tabla 4. Resumen de las principales normas internacionales aplicables a la lucha contra el trabajo forzoso

Normativa internacional relevante	Extractos identificados
Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) (1948)	Proclama, en su artículo 4°, 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 23°, que “toda persona tiene derecho (...) a la libre elección de su trabajo”.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (1966)	Establece, en su artículo 8°, 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 (PIDESC) (1966)	Dispone, en su artículo 6°, el “derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”.
Convenio núm. 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso (1930)	Señala, en su artículo 1°, 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 2°, 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”.
Convenio núm. 105 de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso (1957)	Prohíbe, en su artículo 1°, 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.
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

Normativa internacional relevante	Extractos identificados
	condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados (...).” (Art. 3)
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH) (1948)	Establece, en su artículo XIV, el derecho de toda persona “al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación”
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (1969)	Establece, en su artículo 6°, 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”.
C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)	Establece, en su artículo 11°, 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”; y, en su artículo 20° establece que los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar que los trabajadores pertenecientes a pueblos indígenas “c) (...) no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas”.
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”.
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 6°, 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”.

Normativa internacional relevante	Extractos identificados
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo, 2000)	Dispone que los Estados Partes establecerán políticas, programas (...) con miras a: a) Prevenir y combatir la trata; y b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.” (Art. 9)

Adicionalmente, es importante señalar que en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT se han aprobado el C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y el P29 - Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso. Si bien a la fecha no han sido ratificados por el Estado Peruano, ambos tratados establecen medidas eficaces para prevenir y eliminar la utilización de trabajo forzoso como aparece en la Tabla 5.

Tabla 5. Resumen de las principales normas internacionales aplicables a la lucha contra el trabajo forzoso en proceso de ratificación por el Perú

Normativa internacional relevante	Extractos identificados
C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)	Establece, en el artículo 3°, 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	Señala, en el artículo 2, las medidas que se han de adoptar para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio deberán 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 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 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”.

Marco normativo nacional

El respeto a la dignidad humana y el derecho fundamental a la libertad de trabajo, así como la prohibición de cualquier situación similar al trabajo forzoso, son reconocidos por la Constitución Política del Perú. Se contempla, además, que los tratados internacionales de derechos humanos forman parte del derecho nacional, lo que obliga a respetarlos e implementarlos en el sistema normativo nacional.

Tabla 6. Resumen de las principales normas nacionales aplicables al trabajo forzoso

Norma	Contenido														
Constitución Política del Perú de 1993	Establece que: (i) “toda persona tiene derecho (...) a trabajar libremente” (artículo 2°, numeral 15), (ii) “están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas” (artículo 2°, numeral 24, literal b), y (iii) “nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento” (artículo 23°).														
Código Penal (Decreto Legislativo 1323)	<p>Artículo 168-B: “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”. El cuadro siguiente presenta información sobre el tipo penal de trabajo forzoso.</p> <table border="1" data-bbox="678 1066 1357 1612"> <thead> <tr> <th data-bbox="678 1066 922 1100">Ámbito</th> <th data-bbox="922 1066 1357 1100">Artículo 168-B Código Penal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="678 1100 922 1178">Bien jurídico protegido</td> <td data-bbox="922 1100 1357 1178">Libertad de trabajo</td> </tr> <tr> <td data-bbox="678 1178 922 1255">Conductas</td> <td data-bbox="922 1178 1357 1255">Someter Obligar</td> </tr> <tr> <td data-bbox="678 1255 922 1333">Medios</td> <td data-bbox="922 1255 1357 1333">Cualquier medio que conduzca al sometimiento u obligación</td> </tr> <tr> <td data-bbox="678 1333 922 1411">Fines</td> <td data-bbox="922 1333 1357 1411">Realizar un trabajo Prestar un servicio</td> </tr> <tr> <td data-bbox="678 1411 922 1488">Consentimiento de la víctima</td> <td data-bbox="922 1411 1357 1488">Es irrelevante en la medida que existe el sometimiento</td> </tr> <tr> <td data-bbox="678 1488 922 1612">Penas y agravantes</td> <td data-bbox="922 1488 1357 1612">Tipo base: 6 a 12 años Primera escala: 12 a 15 años Segunda escala: 15 a 20 años Tercera escala: 20 a 25 años</td> </tr> </tbody> </table>	Ámbito	Artículo 168-B Código Penal	Bien jurídico protegido	Libertad de trabajo	Conductas	Someter Obligar	Medios	Cualquier medio que conduzca al sometimiento u obligación	Fines	Realizar un trabajo Prestar un servicio	Consentimiento de la víctima	Es irrelevante en la medida que existe el sometimiento	Penas y agravantes	Tipo base: 6 a 12 años Primera escala: 12 a 15 años Segunda escala: 15 a 20 años Tercera escala: 20 a 25 años
Ámbito	Artículo 168-B Código Penal														
Bien jurídico protegido	Libertad de trabajo														
Conductas	Someter Obligar														
Medios	Cualquier medio que conduzca al sometimiento u obligación														
Fines	Realizar un trabajo Prestar un servicio														
Consentimiento de la víctima	Es irrelevante en la medida que existe el sometimiento														
Penas y agravantes	Tipo base: 6 a 12 años Primera escala: 12 a 15 años Segunda escala: 15 a 20 años Tercera escala: 20 a 25 años														
Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), Ley N° 28806, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR	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).														

Norma	Contenido
Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2014-TR	Es un instrumento normativo de carácter multisectorial y de ámbito nacional que establece el sistema para la promoción, prevención y vigilancia de factores de riesgo, detección, atención y recuperación de las víctimas de trabajo forzoso. El Protocolo se aplica a casos de explotación laboral que puedan ser o no consecuencia de la trata de personas y se sustenta expresamente en los enfoques de género, interculturalidad, de derechos y de ciclo de vida.
Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337)	Este cuerpo normativo ha recogido en el artículo 4° lo siguiente: “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”
Decreto Legislativo N° 1297, para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos	Esta disposición regula la actuación estatal en situaciones de riesgo y de desprotección familiar, establece los mecanismos para aplicar los principios y derechos de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, regula las medidas de protección provisionales como soluciones a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes; entre ellas el acogimiento familiar, el acogimiento residencial, el acogimiento de hecho y la adopción; desarrollando las funciones de los distintos operadores que intervienen en los procedimientos por riesgo y desprotección familiar.
Protocolo N° 001-2016-SUNAFIL relativo a la actuación en materia de Trabajo Forzoso	Este instrumento ha establecido pautas para la actuación inspectiva desde su programación hasta la emisión del acta de infracción. Recoge definiciones relevantes para la detección eficaz de una situación de trabajo forzoso y señala indicios de las modalidades de trabajo forzoso.
Resolución de Superintendencia N° 05-2018-SUNAFIL relativa al Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil	Crea el grupo especializado de inspectores del trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la SUNAFIL. Este grupo está constituido por personal inspectivo especializado con el objetivo de verificar el cumplimiento de los derechos fundamentales en materia de trabajo forzoso y trabajo infantil.

Concordancia con las políticas públicas nacionales

El III PNLCTF es consistente con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) actualizado hacia el 2021 y elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Específicamente, la temática del trabajo forzoso forma parte del primero de los seis objetivos estratégicos del PEDN (“Derechos humanos e inclusión social”) cuyo objetivo nacional es el *“ejercicio efectivo de los derechos humanos y dignidad de las personas, con inclusión social de la población más pobre y vulnerable”*. A su vez, uno de los objetivos específicos de este objetivo nacional es *“contar con una cultura nacional de respeto de los derechos humanos”* y entre las acciones estratégicas previstas para alcanzar este objetivo específico la que se vincula más directamente con el III PNLCTF es la de *“eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (...)”*.

El III PNLCTF se alinea con las siguientes políticas, planes e instrumentos a nivel sectorial de otras entidades del Estado que realizan acciones relacionadas al trabajo forzoso y otras temáticas afines, tales como los señalados en la Tabla 7.

Tabla 7. Planes y políticas públicas en los que se enmarca el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso

Planes y políticas públicas	Contenido
Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)	El primer objetivo nacional del PEDN es “el ejercicio efectivo de los derechos humanos y dignidad de las personas, con inclusión social de la población más pobre y vulnerable”. Uno de los objetivos específicos de este Plan Nacional es “contar con una cultura nacional de respeto de los derechos humanos” y una de las acciones estratégicas previstas para alcanzar este objetivo específico es “la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio”.
Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación (Decreto Supremo N° 001-2015-JUS)	Tiene como objetivo la prevención, el control y reducción de la trata de personas y sus formas de explotación, a través de la atención a los factores sociales y culturales que la generan; la persecución y sanción eficiente del delito de trata; y la atención, protección y recuperación integral de las víctimas.
Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021, MININTER (Decreto Supremo N° 017-2017-IN)	Plantea la visión de que “el Perú al 2021 garantiza un entorno seguro a la población en situación de riesgo ante la trata de personas y la protección integral a sus víctimas y con respeto a su dignidad humana y la restitución de sus derechos”. Para cumplir con esta visión, el Plan está ordenado en cuatro ejes estratégicos: prevención y sensibilización; atención, protección y reintegración; fiscalización y persecución del delito; y gobernanza institucional.

Planes y políticas públicas	Contenido
Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, MINJUS (Decreto Supremo N° 002-2018-JUS)	<p>El Plan señala la necesidad de visibilizar el trabajo forzoso a través de la Acción Estratégica 1, Promover el registro e inscripción de los y las trabajadoras del hogar que garanticen las condiciones necesarias para que gocen de trabajo decente, dentro del Objetivo Específico 1: Garantizar y promover el trabajo decente, libre de violencia de género y discriminación de los trabajadores y trabajadoras del hogar. De acuerdo al Plan, la inscripción y la formalización permitirán visibilizar esta forma de trabajo y los casos de trabajo forzoso.</p>
Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia – PNAIA 2012-2021. (Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP)	<p>Instrumento marco de política pública que articula y vincula las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia en el país. Plantea como visión que niños y adolescentes “tienen igualdad de oportunidades, acceden a servicios de calidad y participan en el ejercicio, promoción y defensa de sus derechos, en conjunto con las instituciones del Estado y la comunidad, desarrollándose plenamente en el seno de su familia, en un ambiente sano y libre de violencia”.</p>
Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (Decreto Supremo N° 015-2012-TR)	<p>Estrategia del Estado para prevenir, erradicar el trabajo infantil (principalmente en sus peores formas) y proteger a niños, con la participación de instituciones públicas y privadas.</p>
Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer, MIDIS (Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS)	<p>Establece el marco general de la política de desarrollo e inclusión social para las intervenciones articuladas de los tres niveles de gobierno. Plantea cuatro ejes estratégicos: Desarrollo Infantil Temprano; Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; Inclusión Económica; y Protección de las Personas Adultas Mayores.</p>
Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2017-2021 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo (Resolución Ministerial N° 329-2016-TR)	<p>Plantea la visión de “contar con una ciudadanía empleable, protegida en sus derechos laborales, que se desenvuelve en un entorno que garantiza el empleo digno y productivo, la práctica de las relaciones laborales armoniosas y de responsabilidad social”.</p>
Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2019 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Resolución Ministerial N° 333-2016-TR)	<p>Plantea ocho objetivos estratégicos, correspondiendo el quinto a la Promoción de los Derechos Fundamentales, donde se señala que el sector trabajo brindará “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 de la trata de personas”.</p>

3. Situación del trabajo forzoso en Perú

En Perú no existe, a la fecha, estadísticas oficiales que den cuenta de la incidencia del trabajo forzoso en el país. Esto constituye una importante limitación para planificar y ejecutar un plan nacional, así como para evaluar su efectividad e impacto. No obstante, el país cuenta con información –limitada– sobre el delito de trata de personas con fines de explotación laboral. Esto se explica porque hasta diciembre de 2016 no existía en Perú un tipo penal específico que regulara adecuadamente el delito de trabajo forzoso. Así, según las estadísticas del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público³⁴, entre el 2009 y 2014 se han registrado 2241 denuncias de trata de personas a nivel nacional, lo que representa un promedio de casi 374 víctimas por año. De acuerdo a la misma fuente, entre el 2009 y el 2014, el 41.6% de las presuntas víctimas de trata fueron explotadas sexualmente, el 14.5% explotadas laboralmente, el 3.1% corresponde a explotación para otros fines³⁵ y en el 40.8% restante no se ha podido determinar el tipo de explotación o se encuentra en proceso de investigación.

Por otro lado, la percepción de los funcionarios y actores de la sociedad civil -que fueron entrevistados durante la evaluación del II PNLCTF- es que tanto la trata de personas como el trabajo forzoso son delitos que tienen una mayor incidencia que la que reflejan las cifras oficiales. Esto podría deberse, entre otros, a lo siguiente:

- La población no sabe identificar estos delitos o no sabe cómo denunciar estos delitos.
- Las víctimas o familiares viven en zonas rurales muy alejadas donde no llegan las instituciones del Estado.
- La población ya se acostumbró, no se percibe como víctimas, tolera los delitos, es poco solidaria ante los problemas de los demás.
- Las víctimas o sus familiares tienen miedo a las represalias de quienes cometen los delitos.
- En algunos operativos de inspección ocurre que la presunta víctima de trabajo forzoso o trata de personas dice que todo está bien, posiblemente asustada por las amenazas de su victimario.
- La falta de interés y sensibilidad de las autoridades ante los casos de trabajo forzoso y trata de personas.
- Las actividades económicas donde se producen estos delitos en algunos casos son ilícitas y se dan en una situación de clandestinidad, en zonas de difícil acceso que hacen que sea muy difícil detectarlas.

Tabla 8. Caracterización del trabajo forzoso en sectores económicos priorizados en el Perú

Investigaciones específicas sobre trabajo forzoso (OIT, 2015)	Principales hallazgos
<p><i>“Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera: Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana”</i> Estudio enfocado en tres comunidades rurales de la región Ucayali (la comunidad nativa de Flor de Ucayali, el</p>	<p>Muestra que el escenario de trabajo está caracterizado por la pobreza, el bajo nivel educativo, la informalidad y la precariedad, e identifica un elevado porcentaje de trabajadores en condiciones de trabajo y vida bajo dureza; y a su vez un número menor, pero no por ello menos relevante, en los que se evidencia la presencia de indicadores de trabajo forzoso en las dimensiones de</p>

³⁴ El Ministerio Público cuenta con el Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas (SISTRA). <https://portal.mpfm.gob.pe/descargas/observatorio/tratadepersonas/20150405.pdf>

³⁵ Explotación doméstica, mendicidad, fines relacionados a la comisión de delitos y venta de niños, niñas y adolescentes.

Investigaciones específicas sobre trabajo forzoso (OIT, 2015)	Principales hallazgos
centro poblado de Nuevo Utuquinia y el centro poblado José Olaya). Se trata de comunidades rurales dedicadas mayormente a la tala ilegal de madera.	<i>“contratación no libre”</i> o de <i>“imposibilidad de dejar al empleador”</i> . Estos casos (<i>de trabajo forzoso</i>) no son aislados de la dinámica de trabajo y la precariedad cotidiana, sino situaciones extremas en un escenario de pobreza y vulnerabilidad.
<i>“Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo”</i> Estudio enfocado en las experiencias de trabajo en la minería de oro en Madre de Dios de más de 200 personas provenientes de 17 centros poblados de Cusco, región expulsora de trabajadores a la actividad minera.	Muestra que las duras condiciones de trabajo y de vida caracterizan las relaciones laborales en los campamentos ilegales de oro en Madre de Dios: 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 cuanto a las dimensiones <i>“reclutamiento no libre”</i> y la <i>“imposibilidad de dejar al empleador”</i> , en algunos casos los trabajadores no fueron informados sobre las tareas a realizar o las condiciones de trabajo o fueron engañados y que, en otros casos, quisieron dejar el campamento y no pudieron porque estaban vigilados.

Tabla elaborada para el presente Plan Nacional.

Actividades y regiones con mayor riesgo de trabajo forzoso

Como resultado de las entrevistas sostenidas en el marco del proceso de evaluación del II PNLCTF y de la información proporcionada por las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo a nivel nacional para la elaboración del III PNLCTF, entre las principales actividades identificadas como de mayor riesgo se identifican las siguientes:

- Agroindustria, agricultura, siembra de arroz, cosecha de café.
- Acuicultura, pesca.
- Comercio fronterizo.
- Trabajo doméstico.
- Industria extractiva ilegal: madera, petróleo, minería, piedras, carbón.
- Tejería.
- Reciclaje.
- Restaurantes, bares y cantinas.

En cuanto a las regiones, en el II PNLCTF se identificó a Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Cusco y Puno como particularmente vulnerables a la problemática de trabajo forzoso. A estas regiones habría que añadir Tumbes, como zona de frontera en las que, de acuerdo a las entrevistas realizadas, existen indicios de trabajo forzoso en agricultura (arroz) y pesca (langostinos). Se plantea que el III PNLCTF le dé prioridad a estas seis regiones; además, según la evaluación del II PNLCTF, las instituciones en dichas regiones vienen realizando en los últimos años diversas actividades vinculadas a la prevención, detección y erradicación del trabajo forzoso y de otros delitos afines como la trata de personas, y se muestran con alta disposición a colaborar para seguir haciéndolo en los siguientes años.

4. III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2018-2022

Enfoques para abordar el trabajo forzoso

El Estado Peruano reconoce al trabajo forzoso como una violación grave de los derechos humanos y un delito³⁶. El Plan Nacional considera los enfoques de derechos humanos, género, niñez y adolescencia, discapacidad, interculturalidad, sistémico o de integralidad, resultados, diferencial e interseccional.

Enfoque de derechos humanos. Las personas son titulares de derechos fundamentales, universales e inalienables, sobre los cuales el Estado debe brindar protección y promoverlos. El enfoque de derechos pone en el centro de las políticas públicas los derechos humanos. Abarca –pero no se limita a– una serie de objetivos a ser promovidos por las políticas de desarrollo, y que prestan especial atención al problema de la reducción de la desigualdad en todas sus manifestaciones. Estos principios son: la igualdad, la no discriminación y la atención a los grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad; la rendición de cuentas; la participación, que se concibe como un fin en sí mismo del desarrollo y como un medio para exigir la rendición de cuentas; y el empoderamiento, que considera a las personas como sujetos de su propio desarrollo. El enfoque de derechos ofrece el marco analítico para entender los factores asociados al trabajo forzoso, coloca el foco de la política pública en la restitución de los derechos de las víctimas, remarcando su capacidad de resiliencia y de sujetos activos para superar la situación en la que se encuentran y el rol del Estado y de otros actores de la sociedad civil en brindar una respuesta efectiva al problema del trabajo forzoso.

Enfoque de género. El enfoque de género es una herramienta analítica y metodológica que permite reconocer que las necesidades, intereses y responsabilidades de los hombres y de las mujeres son diferentes. En tal sentido, el Estado tiene la responsabilidad de desarrollar acciones que promuevan y garanticen la igualdad entre hombres y mujeres³⁷. El género es un 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, los hombres tienen mayores probabilidades en otras actividades económicas. El enfoque de género también permite visibilizar a la población LGTBI (Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual e Intersexual); que se encuentra en situación de invisibilidad y requieren de propuestas que garanticen la igualdad y no discriminación por orientación sexual o identidad de género de las personas.

Enfoque de niñez y adolescencia. El enfoque de niñez y adolescencia analiza la realidad y la toma de decisiones de política pública tomando en cuenta las características y necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes (NNA), en el marco de su interés superior y la prevalencia de sus derechos. Un concepto clave que está en la base de este enfoque es el de protección integral, que asume el reconocimiento de NNA como titulares de derechos y la calidad de garante del Estado en el reconocimiento, realización y protección de los mismos, en corresponsabilidad con las familias y el conjunto de la sociedad.

³⁶ Decreto Legislativo N° 1323 que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 6 de enero de 2017.

³⁷ Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

Enfoque de discapacidad. Perú cuenta con el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009 – 2018, que es un instrumento técnico-político de planificación para las acciones en beneficio de las personas con discapacidad. Las áreas de intervención planteadas por dicho Plan son salud, educación, desarrollo social y trabajo. El Plan reconoce los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, suscrita por el Estado Peruano.

Enfoque intercultural. El enfoque intercultural implica la valorización e incorporación - por parte del Estado - de las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnicos – culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana (Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural - Decreto Supremo N° 003-2015-MC). De esta manera, se espera diseñar e implementar acciones que consideren, de manera adecuada y con respeto, la idiosincrasia, los valores, las normas sociales y jurídicas de la población particularmente vulnerable al trabajo forzoso.

Enfoque sistémico o de integralidad. El enfoque sistémico reconoce el carácter multidimensional del trabajo forzoso, lo que exige una respuesta integral y concertada de las instituciones públicas, organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la sociedad civil en su conjunto para la prevención del trabajo forzoso, la protección de las víctimas y la capacidad de los órganos del Estado para perseguir y sancionar el delito.

Enfoque de resultados. El Plan Nacional está orientado a la gestión por resultados, lo que implica que se buscarán que las acciones desarrolladas generen cambios efectivos en la población a través de intervenciones sustentadas en programas presupuestales. Los cambios esperados deberán estar expresados en resultados medibles y basados en evidencias.

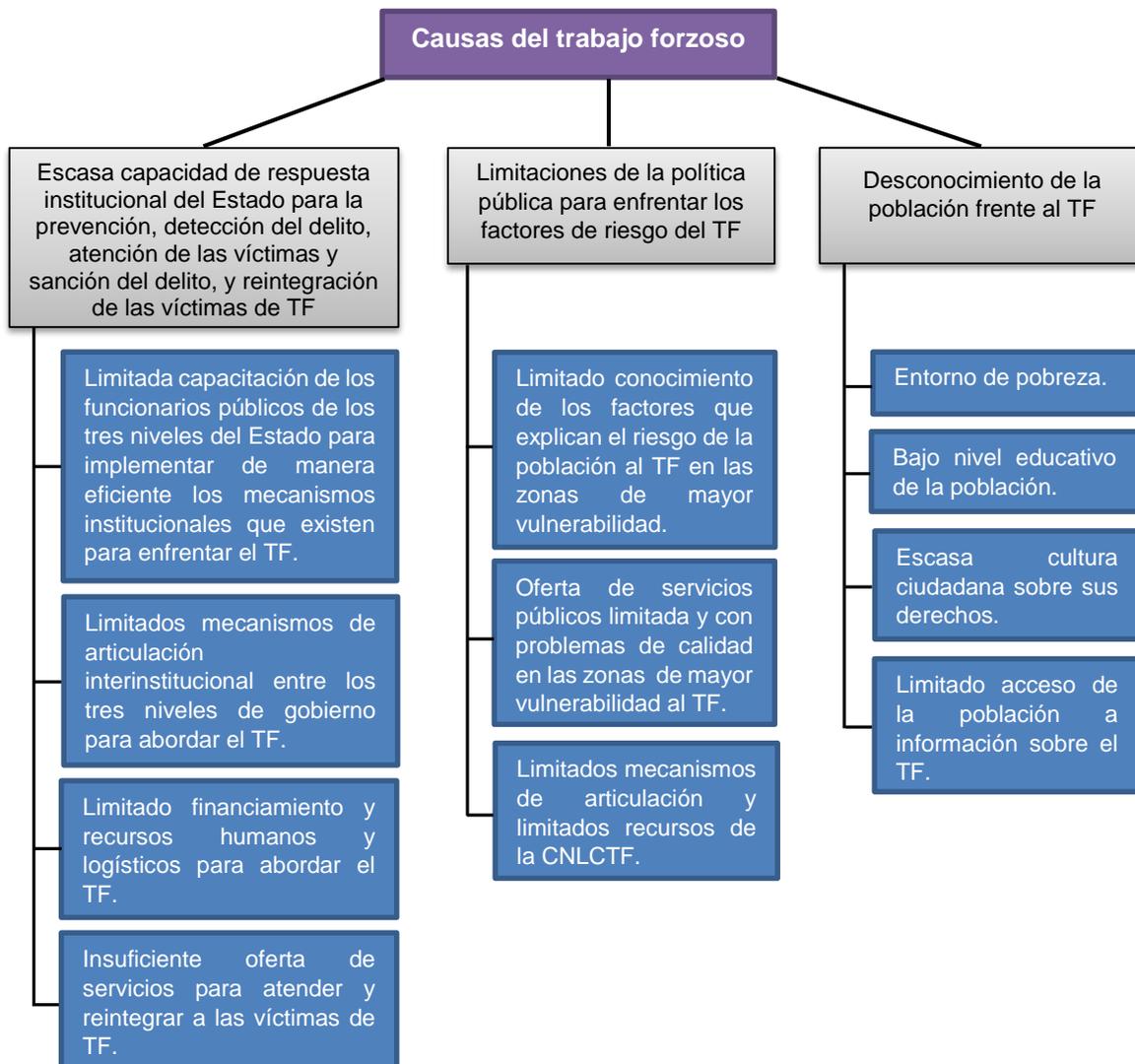
Enfoque diferencial. El enfoque diferencial es un desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación. Aunque todas las personas son iguales ante ley, esta afecta de manera diferente a cada una, de acuerdo con su condición de clase, género, grupo étnico, edad, salud física o mental, orientación sexual, identidad y expresión de género, características sexuales, entre otros. Por lo anterior, para que la igualdad sea efectiva, el reconocimiento, el respeto, la protección, la garantía de derechos y el trato deben estar acordes con las particularidades propias de cada individuo. A partir del reconocimiento de las diferencias y de las desigualdades existentes propone un conjunto de medidas de política con el objetivo de eliminar las brechas de desigualdad, las barreras estructurales que limitan el desarrollo de dichos grupos y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, procurando visibilizar y reivindicar la diversidad cultural.

Enfoque interseccional. El enfoque interseccional permite analizar la interrelación entre los distintos tipos de discriminación vigentes en una sociedad. Partiendo de la premisa de que las personas pertenecen a más de una comunidad a la vez y viven identidades múltiples en razón de sus orígenes e historia, relaciones sociales y la operación de las estructuras del poder, se desprende que pueden experimentar opresiones y privilegios de manera simultánea. El análisis interseccional busca entender las formas en que el racismo, el patriarcado, las desigualdades de clase y otros sistemas de discriminación convergen y se superponen, enfatizando el impacto de dicha convergencia en términos de limitaciones al acceso a oportunidades y derechos, identificando cómo las políticas, programas y servicios que inciden sobre un aspecto están inexorablemente vinculadas a los demás.

Marco estratégico del Plan Nacional

A partir del marco conceptual, del diagnóstico del fenómeno del trabajo forzoso en el Perú y de los avances en materia normativa realizados por el Estado Peruano presentados en las secciones precedentes, la Figura 1 muestra el árbol de las causas del trabajo forzoso, el cual guarda estrecha vinculación con el marco estratégico del III PNLCTF.

Figura 1. Causas del trabajo forzoso del III PNLCTF



TF = Trabajo forzoso

Según el Modelo Sistémico propuesto, la Figura 1 presenta las tres grandes causas que explican la existencia y persistencia del trabajo forzoso en Perú: escasa capacidad de respuesta institucional del Estado para la prevención, detección del delito, atención de las víctimas de trabajo forzoso y sanción del delito, y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso; limitaciones de la política pública para

enfrentar los factores de riesgo del trabajo forzoso; y desconocimiento de la población frente al trabajo forzoso.

- Escasa capacidad de respuesta institucional del Estado para la prevención, detección del delito, atención de las víctimas y sanción del delito, y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso. Hace referencia a la falta de una política integral y articulada entre todas las instituciones públicas y privadas involucradas en las diferentes etapas de la lucha contra el trabajo forzoso, empezando por el desarrollo de efectivas acciones para la prevención del trabajo forzoso y, terminando por una efectiva y oportuna reintegración social y económica de las víctimas a la sociedad. En tal sentido, se requiere fortalecer la articulación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno; desarrollar mecanismos, protocolos y otros instrumentos que permitan una gestión, monitoreo y evaluación de las acciones desarrolladas, fortalecer la capacidad de los operadores de las instituciones involucradas, y contar con mayores recursos económicos en la lucha contra el trabajo forzoso.
- Limitaciones de la política pública para enfrentar los factores de riesgo del trabajo forzoso. Hace referencia a la necesidad de identificar los factores de riesgo del trabajo forzoso en el país y de diseñar e implementar políticas públicas que incidan en la reducción de los factores de riesgo identificados. Se requiere que estas políticas públicas prioricen las zonas de mayor incidencia del trabajo forzoso y que brinden una oferta de servicios pertinentes y de calidad. Asimismo, se requiere fortalecer la articulación entre los miembros de la CNLCTF y contar con mayores recursos.
- Desconocimiento de la población frente al trabajo forzoso. La existencia de factores de vulnerabilidad, tales como la pobreza familiar, las escasas alternativas de acceder a un empleo decente y los bajos niveles educativos inciden en el acceso de la población a la información en general y, de manera particular, en sus derechos como ciudadanos. En tal sentido, se requieren políticas públicas que informen sobre los derechos de los ciudadanos y sobre el fenómeno del trabajo forzoso.

Objetivo General del III PNLCTF

Contar con una política y un modelo de intervención diseñado, validado e implementado para la prevención, detección, atención y sanción, y reintegración de las víctimas de trabajo forzoso, que son integrales, interinstitucionales y basados en la normativa nacional e internacional.

Ejes estratégicos y objetivos específicos del III PNLCTF

El III PNLCTF se estructura en 5 ejes estratégicos, 12 objetivos específicos y 43 acciones.

- **Eje estratégico 1: Prevención sobre la problemática del trabajo forzoso.** Este primer eje estratégico comprende 4 objetivos específicos y 12 acciones.
- **Eje estratégico 2: Detección del delito de trabajo forzoso.** Este segundo eje estratégico comprende 2 objetivos específicos y 4 acciones.

- **Eje estratégico 3: Atención de las víctimas y sanción del delito de trabajo forzoso.** Este tercer eje estratégico comprende 3 objetivos específicos y 14 acciones.
- **Eje estratégico 4: Reintegración de las víctimas de trabajo forzoso.** Este cuarto eje estratégico comprende 3 objetivos específicos y 6 acciones.
- **Eje estratégico 5: Gestión institucional.** Este quinto eje estratégico comprende 7 acciones.

Tabla 9. Definición de los ejes estratégicos y objetivos específicos del III PNLCTF

Eje estratégico	Definición
Eje 01: Prevención sobre la problemática del trabajo forzoso	<p>Consiste en reducir los factores de riesgo para prevenir la ocurrencia de casos de trabajo forzoso, así como identificar poblaciones de riesgo de trabajo forzoso para brindarles programas que reduzcan su situación de vulnerabilidad.</p> <p>Se prepara a la comunidad, autoridades, empleadores, trabajadores, grupos de especial protección, grupos específicos y zonas específicas que pueden hallarse en riesgo y a la población en general para que estén informados sobre la problemática del trabajo forzoso, rechacen este delito, tengan el hábito de denunciar, sepan dónde acudir en caso de conocer prácticas de trabajo forzoso, y sepan cómo advertir y afrontar los riesgos de trabajo forzoso.</p> <p>También considera la formación y sensibilización del personal de las entidades públicas con la finalidad que atiendan preventivamente al público, así como la determinación de las condiciones de riesgo y su posterior seguimiento con la finalidad de tener una línea de base de los factores de riesgo.</p>
	<p>Objetivo específico 01: Generar y difundir información sobre prevalencia, caracterización y factores de riesgo de trabajo forzoso en las zonas de mayor vulnerabilidad al trabajo forzoso, y sobre la oferta de servicios que existen en el país para prevenir, identificar y denunciar el trabajo forzoso.</p>
	<p>Objetivo específico 02: Fortalecer las competencias de los funcionarios y servidores públicos y personal de las organizaciones privadas involucrados en la prevención del trabajo forzoso.</p>
	<p>Objetivo específico 03: Sensibilizar e informar a los colegios, universidades, gremios empresariales, organizaciones sindicales, organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios, población más vulnerable al trabajo forzoso y población en general sobre la caracterización del trabajo forzoso, factores de riesgo y los servicios que existen en el país para prevenir, identificar y denunciar el trabajo forzoso.</p>
	<p>Objetivo específico 04: Enfrentar, a través de una respuesta articulada del Estado, los principales factores de riesgo de trabajo forzoso para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población al trabajo forzoso.</p>

Eje estratégico	Definición
Eje 02: Detección del delito de trabajo forzoso	<p>Consiste en identificar casos de trabajo forzoso mediante canales efectivos de denuncia y operativos de inteligencia a fin de poder rescatar a la(s) víctima(s).</p> <p>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, al Poder Judicial y a los organismos públicos de fiscalización laboral, aplicándose la simplificación administrativa a fin de eliminar trámites administrativos innecesarios.</p>
	<p>Objetivo específico 01: Desarrollar con eficacia y eficiencia las acciones de detección del trabajo forzoso.</p>
	<p>Objetivo específico 02: Fortalecer las instituciones involucradas en la detección del trabajo forzoso.</p>
Eje 03: Atención de las víctimas y sanción del delito de trabajo forzoso	<p>Consiste en atender las necesidades inmediatas y mediatas de la(s) víctima(s) después de haber sido rescatada(s) mediante asistencia legal, atención de salud física y mental e identidad. Así mismo, la imposición de dos tipos de sanción al(a los) imputado(s): Una sanción administrativa a través de una actuación Inspectiva, a fin de emitir las medidas inspectivas, y una sanción judicial por medio de un proceso judicial, a fin de que se le imponga una pena privativa de libertad y se fije una reparación civil a favor de la(s) víctima(s).</p> <p>La atención de la(s) víctima(s) considera los ámbitos de protección social (salud, educación y otros servicios) y de protección legal (asistencia legal y defensa de las víctimas durante todo el proceso judicial). Comprende la investigación del caso cuando normativamente procede la denuncia, la cual es efectuada por las autoridades correspondientes y de este modo determinen si es pertinente o no un seguimiento en otros aspectos como el de un proceso administrativo o judicial.</p>
	<p>Objetivo específico 01: Desarrollar con eficacia y eficiencia las acciones de atención de las víctimas y sanción judicial y administrativa del delito de trabajo forzoso.</p>
	<p>Objetivo específico 02: Fortalecer las instituciones involucradas en la atención de las víctimas y sanción judicial y administrativa del delito de trabajo forzoso.</p>
	<p>Objetivo específico 03: Contar con información relevante, confiable y continua sobre la detección, atención de víctimas y sanción del delito de TF.</p>

Eje estratégico	Definición
Eje 04: Reintegración de las víctimas de trabajo forzoso	<p>Consiste en restituir un mínimo de derechos básicos a la víctima (salud, educación, trabajo) que permitan su recuperación integral, mediante acciones articuladas entre las instituciones públicas involucradas, a fin de que puedan generar proyectos de vida.</p> <p>Dentro del proceso de reintegración, existen acciones tendientes a atenuar el agravio del que ha sido objeto la víctima restituyéndole, en la medida de lo posible, en el ejercicio pleno de los derechos que son conculcados por el trabajo forzoso.</p> <p>Estas acciones incluyen la protección y garantía de derechos, una rehabilitación holística, una reinserción integral de la víctima y la promoción de la mejora de las condiciones de sus familias.</p>
	<p>Objetivo específico 01: Desarrollar con eficacia y eficiencia las acciones de reintegración de las víctimas de trabajo forzoso.</p>
	<p>Objetivo específico 02: Fortalecer las instituciones involucradas en la reintegración de las víctimas de trabajo forzoso.</p>
	<p>Objetivo específico 03: Implementar un sistema de registro de las acciones orientadas a restituir los derechos básicos de las víctimas de trabajo forzoso, para que provea información relevante, confiable y continua sobre la reintegración de las víctimas.</p>
Eje 05: Gestión institucional	<p>Consiste en las actividades realizadas en el marco de la CNLCTF para fomentar la institucionalidad en la lucha contra el trabajo forzoso, a través del trabajo coordinado entre las instituciones públicas en los tres niveles del Estado, las instituciones privadas y la sociedad civil organizada.</p> <p>Comprende realizar el monitoreo y la evaluación del III PNLCTF, incorporar a los niveles regional y local del Estado en la ejecución del III PNLCTF, promover la asignación de recursos en la lucha contra el trabajo forzoso y fomentar el intercambio de información y de conocimiento entre las diferentes instituciones involucradas, tanto a nivel nacional como internacional.</p>

En el Anexo 1 adjunto se presenta el III PNLCTF con el detalle de los ejes estratégicos, objetivos específicos, acciones e indicadores, medios de verificación y metas vinculadas a cada indicador, instituciones involucradas y años en los cuales se deben ejecutar las acciones indicadas.

5. Mecanismos de implementación del III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2018-2022

El III PNLCTF busca asegurar una eficaz y eficiente implementación de las actividades previstas a través de:

- La identificación de las responsabilidades de cada una de las instituciones

Cada una de las instituciones que conforman la CNLCTF deben tener claridad sobre las acciones del III PNLCTF en las que están involucradas y sobre su contribución a los objetivos del Plan en atención a sus competencias. Al respecto, se ha recogido información a través de la normativa y de las entrevistas a miembros de la CNLCTF en el marco de la elaboración del III PNLCTF, acerca de los ámbitos de actuación en la lucha contra el trabajo forzoso.

- La articulación interinstitucional

El trabajo forzoso es un fenómeno multicausal que demanda elevados niveles de coordinación entre las instituciones públicas y privadas involucradas en la prevención, detección, atención y sanción, y restitución de derechos de las víctimas de trabajo forzoso. Estos niveles de articulación requieren que las instituciones involucradas tengan un objetivo común en la lucha contra el trabajo forzoso, el cual debe estar alineado a las Políticas y Planes Nacionales, Regionales y Locales. Además, se requiere mecanismos de coordinación -establecidos y estandarizados-, tales como protocolos de intervención y sistemas de información; con presupuesto para financiar las actividades propuestas; y con personal con las competencias necesarias para enfrentar la lucha contra el trabajo forzoso.

Para la implementación, seguimiento y evaluación del III PNLCTF y para institucionalizar la lucha contra el trabajo forzoso es necesario implementar un modelo de articulación interinstitucional que podría transformarse más adelante en un Sistema Nacional Contra el Trabajo Forzoso y que supone diferentes niveles de articulación:

- La articulación intersectorial e interinstitucional (horizontal) que involucra a las entidades del sector público y la sociedad civil, en cada nivel de gobierno (nacional, regional y local) y que compromete la participación de estas instituciones en la ejecución del III PNLCTF.
- La articulación intergubernamental (vertical) que involucra a los tres niveles de gobierno y a la comunidad y que se debe plasmar en la suscripción de convenios de colaboración o acuerdos de gestión de los programas y servicios vinculados a la lucha contra el trabajo forzoso, en el marco de las normas que regulan las competencias y roles de los gobiernos regionales y gobiernos locales³⁸.
- La CNLCTF como instancia de coordinación permanente de las políticas y acciones en materia de trabajo forzoso en los diferentes ámbitos sectoriales, tanto a nivel nacional como regional; se articula con las mesas, comisiones y redes regionales y locales, de trata de personas y de trabajo forzoso.

³⁸ Además, estos convenios o acuerdos permitirían la continuidad en la gestión y que no se afecte por la eventual rotación de los funcionarios.

Esta articulación, en sus diferentes niveles, debe darse en cada uno de los ejes estratégicos del III PNLCTF: prevención sobre la problemática del trabajo forzoso, detección, atención y sanción, reintegración de las víctimas de trabajo forzoso y gestión institucional.

- La vinculación entre políticas y planes en cada nivel

Tal como lo establece el PEDN, actualizado hacia el 2021, las políticas territoriales -a nivel regional y local- deben concretarse en los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC). Adicionalmente, las políticas institucionales se deben concretar en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI). Y los objetivos de los PESEM, los PEM, PDRC y PDLC, PEI y POI se deben articular con los objetivos estratégicos del PEDN.

- La gestión presupuestal para las acciones previstas en el III PNLCTF

El financiamiento del III PNLCTF debe ser aplicado al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sujeto a las leyes anuales de presupuesto. Para ello, los titulares de los pliegos o los que hagan sus veces en los sectores del Estado comprometidos con la ejecución del III PNLCTF velarán por su cumplimiento, asegurando que las actividades y gastos se incluyan en los Planes Operativos y Presupuestos Institucionales, respectivamente. Lo cual implica identificar una meta presupuestal específica sobre trabajo forzoso.

- El seguimiento y evaluación del III PNLCTF

De acuerdo al PEDN, la última fase del ciclo de planeamiento estratégico para la actualización de políticas y planes estratégicos es la de seguimiento y la evaluación de políticas y planes para la mejora continua. En esta fase se recoge y analiza información de los indicadores definidos en los planes para verificar el avance hacia el logro de la imagen del territorio deseado, así como el uso de los recursos asignados con ese fin.

En el caso del III PNLCTF, el sistema de seguimiento y evaluación debe permitir evaluar el avance estratégico y efectos del Plan (objetivos), la articulación interinstitucional, el avance de procesos y de la ejecución de acciones y recursos. Asimismo, se deben institucionalizar gabinetes o talleres periódicos de monitoreo y evaluación y utilizar programas informáticos que permitan sistematizar la información relevante sobre el cumplimiento de las metas de las acciones y de los indicadores de los objetivos inmediatos y estratégicos.

El seguimiento y la evaluación del III PNLCTF deberán contar con un mecanismo para gestionar las evidencias de su implementación y permitir que las recomendaciones reportadas sean de utilidad y se incorporen en las actividades realizadas por las instituciones involucradas en su implementación. La Tabla 10 muestra los principales productos del seguimiento y evaluación del III PNLCTF.

Tabla 10. Principales productos del seguimiento y evaluación del III PNLCTF

Producto	Momento del levantamiento de la información	Principales resultados esperados
Seguimiento realizado	Permanente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguimiento al avance de las actividades del Plan. ▪ Identificar el cumplimiento de los resultados del Plan según lo planificado. ▪ Identificar desviaciones respecto al cumplimiento del Plan y proponer acciones para superar esta situación.
Línea de base del III PNLCTF	2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar el nivel de ejecución de las actividades del Plan antes de su implementación.
Evaluación de los Planes Operativos Anuales del III PNLCTF	Anualmente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar el avance de ejecución, física y presupuestal, de las actividades del Plan. ▪ Identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas. ▪ Proponer recomendaciones para la elaboración del siguiente Plan Operativo Anual.
Evaluación final del III PNLCTF	2022	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, la aproximación al impacto y la sostenibilidad de las intervenciones realizadas en el marco del Plan. ▪ Identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas. ▪ Proponer recomendaciones para la elaboración del siguiente Plan.

- El rol de la CNLCTF

Entre las funciones de la CNLCTF destacan las de analizar, evaluar y proponer directrices que permitan la realización de actividades que coadyuven a la eliminación del trabajo forzoso en el país; identificar y priorizar intervenciones en los sectores productivos y grupos humanos afectados por el trabajo forzoso; analizar, evaluar y proponer áreas prioritarias para la ejecución de actividades que permitan la prevención y erradicación del trabajo forzoso, y brindar asistencia técnica sobre el particular; y promover y constituir redes regionales y locales de lucha contra el trabajo forzoso.

Otras funciones más específicamente vinculadas al III PNLCTF son las de monitorear la implementación del Plan Nacional en concordancia con la política social, la política de educación, la política económica y la política de salud del país y velar por su cumplimiento; aprobar el Plan Operativo Anual con indicación de las metas anuales para dar cumplimiento al Plan Nacional; y aprobar el informe anual correspondiente, sobre los avances y logros obtenidos en la ejecución del Plan Nacional.

Tomando en cuenta la magnitud de estas funciones, se sugiere que los representantes de las instituciones que conforman la CNLCTF tengan ciertos conocimientos y experiencia sobre trabajo forzoso o derechos humanos.