

**Del Protocolo a la Práctica: Un puente
para la acción global contra el Trabajo
Forzoso- Bridge Project**

PRODUCTO 2:

**REVISIÓN NORMATIVA Y SUGERENCIAS PARA LA
ADECUACIÓN O ACTUALIZACIÓN DEL
PROTOCOLO INTERSECTORIAL CONTRA EL
TRABAJO FORZOSO**

COLEXT
Alberto Arenas

Mayo, 2020

Contenido

I. Antecedentes.	3
II. Actividad 5 de los Términos de Referencia.	4
III. Desarrollo	4
1. Enfoques	5
2. Principios	7
3. Acción intersectorial.	9
4. Marco legal	11
5. Promoción y prevención	14
6. Detección	15
7. Atención.	17
8. Recuperación	19
Recomendaciones finales.	22

INFORME

I. Antecedentes.

El Proyecto “Del Protocolo a la Práctica: Un puente para la acción global contra el trabajo forzoso” (Proyecto Puente), en adelante “el Proyecto”, financiado por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL) e implementado a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene el objetivo de eliminar eficazmente los sistemas de trabajo forzoso tradicionales e impuestos por el Estado y reducir significativamente las formas contemporáneas de trabajo forzoso, que a menudo están vinculados a la trata de personas en Perú.

Se ha previsto como uno de los objetivos inmediatos del Proyecto en Perú, brindar asistencia técnica a la Comisión Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso para fortalecer la política pública en esta materia, y eso implica, entre otros, apoyar técnicamente en la tarea de revisión del ordenamiento jurídico vigente para actualizar la normativa relativa a trabajo forzoso.

Al respecto, conforme a lo establecido en el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, uno de los productos contemplados es la revisión del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso (aprobado en Octubre de 2014) en el marco de la legislación vigente, a fin de que se pueda identificar las alternativas o criterios para su actualización en coherencia con los otros instrumentos relacionados. Para ello, se ha previsto realizar un mapeo inicial de la normativa vinculada a dicha normativa que se encuentre vigente en a nivel nacional y regional.

Complementariamente, el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, mediante Resolución de La Fiscalía de La Nación N° 3308-2019-MP-FN, ha visto por conveniente ampliar la competencia de las Fiscalías Especializadas en delitos de Trata de Personas a efectos de dotarlas de una mejor capacidad de respuesta en la prevención y persecución en las modalidades delictivas como el delito de trabajo forzoso previsto en el artículo 168-B del Código Penal Peruano y de otros delitos conexos como son la explotación sexual y la esclavitud.

En Perú, las diversas entidades públicas de orden estratégico en el campo de la prevención, atención y reintegración de víctimas, y persecución y sanción de los delitos vinculados a las formas contemporáneas de esclavitud han emitido, a lo largo de los años, normatividad diversa que se requiere identificar de cara a contar con un mapeo actualizado; y analizar para determinar si procede su adecuación o actualización tanto en el nivel de gobierno nacional como regional. El referido análisis se requiere vincular al objetivo final de identificar oportunidades para actualizar el Protocolo Intersectorial contra el trabajo forzoso.

II. Actividad 5 de los Términos de Referencia

Elaborar una matriz (Excel) que incluya comentarios y/u observaciones de las normas identificadas, consecuencia del análisis comparativo y sistemático con el objetivo de adecuar o mejorar la normativa vigente. Esta información buscar ser un referente para la toma de decisiones en materia de actualización y/o mejora normativa, compuesta de ítems relevantes en el campo normativo referidos a la prevención, atención y reintegración de víctimas y persecución y sanción de los delitos vinculados a las formas contemporáneas de esclavitud. Deberá incluir sugerencias específicas para la adecuación o actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso.

III. Desarrollo

Descripción del procedimiento seguido:

1. Se identificaron las normas nacionales e internacionales (vinculantes y no vinculantes), las que fueron detalladas y sumilladas en las siguientes categorías: enfoques, principios, acción intersectorial, promoción y prevención, detección, atención y recuperación.
2. Todas las normas fueron revisadas en su integridad con dicha perspectiva y se incorporaron los artículos y contenido pertinente.
3. En aquellos casos donde no fue posible identificar ningún artículo pertinente se utilizó la sigla N/A no aplica.

4. Todas las normas analizadas presentaron al menos un contenido relevante para enriquecer el marco legal contra el trabajo forzoso, particularmente el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, en adelante el Protocolo Intersectorial.

A continuación, las conclusiones de dicho análisis.

1. Enfoques

- Desde la aprobación del Protocolo Intersectorial, se ha desarrollado una prolífica legislación complementaria y conexas que ha fortalecido el sistema de protección ante las diversas formas de explotación del ser humano.
- Las citadas normas han incluido nuevos y múltiples enfoques, que han contribuido a darle una integralidad a la respuesta pública frente al problema, fortaleciendo la gobernanza en este campo.
- En ese marco, colectivos especialmente vulnerables, como personas víctimas de violencia (mujeres), niñas, niños y adolescentes, migrantes o grupos indígenas, han adquirido una mayor visibilidad a través de ellos.
- Estos nuevos enfoques generalmente han devenido de acuerdos internacionales suscritos por el país, muchos de ellos vinculantes, así como de políticas de Estado¹, conteniendo en consecuencia marcos doctrinarios sólidos, que en conjunto han enriquecido la lucha contra el Trabajo Forzoso.
- En ese contexto, es recomendable que, en si el MTPE decide actualizar el Protocolo Intersectorial, se evalúe la pertinencia de incorporar los citados enfoques, los cuales se han agrupado en el cuadro siguiente considerando las categorías con las que más frecuentemente se presentan en las normas legales vigentes y vinculadas a la materia (ver matriz en Anexo).

¹ Plan Bicentenario. El Perú al 2021. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan_index.pdf

Tabla 1:

Enfoques propuestos para ser incluidos en la actualización del Protocolo Intersectorial

Enfoques incluidos en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso	Enfoques no contemplados y cuya inclusión se recomienda
<p>Género² Interculturalidad³ Derecho⁴ Ciclo de vida⁵</p>	<p><u>Sobre niñas, niños y adolescentes⁶:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ciclo de vida <p><u>Sobre trata de personas⁷:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Trato justo y acceso a la justicia • Igualdad de oportunidades • No revictimización <p><u>Sobre discapacidad⁸:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Discapacidad⁹

² Mira la realidad identificando los roles y tareas que realizan los hombres y mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos.

³ Permite el diálogo respetuoso entre diversas culturas y el tratamiento adecuado de la diversidad y las relaciones entre grupos culturales que conviven en un mismo espacio, buscando que las sociedades sean cada vez más plurales, de modo que permita recuperar desde los diversos contactos culturales, todas aquellas expresiones que se basan en el respeto y la tolerancia frente a los diferente.

⁴ Garantiza que las personas ejerzan plenamente sus derechos mediante acciones que realiza el Estado, la comunidad y la familia, de acuerdo al rol y responsabilidad de cada uno.

⁵ Garantiza el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adulto mayores, atendiendo a las características propias de cada ciclo de vida y posibilitando así mejor calidad de vida.

⁶ Aprueba el reglamento de la Ley 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, Protocolo Intrasectorial para la Atención a Víctimas de Trata de Personas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-reglamento-de-la-ley-n-30466-ley-que-establece-pa-decreto-supremo-n-002-2018-mimp-1654825-3>

⁷ Protocolo Intrasectorial para la Atención a Víctimas de Trata de Personas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, recuperado de https://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/resoluciones_ministeriales/rm-203-2014-mimp.pdf

⁸ Aprueba las Directrices Intersectoriales para la Prevención y Persecución del Delito, y la Atención y Protección de las Personas en Situación de Tráfico Ilícito de Migrantes y Víctimas de Delitos en el Contexto de la Migración, recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/229896/D.S._N._008-2018-IN_Aprobar_Directrices_Intersectoriales_para_Prevenci%C3%B3n_y_Persecuci%C3%B3n_del_Delito_Atenci%C3%B3n_y_Protecci%C3%B3n_de_las_personas_en_situaci%C3%B3n_de_tr%C3%A1fico_il%C3%ADcito_de_mig_0.pdf

Enfoques incluidos en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso	Enfoques no contemplados y cuya inclusión se recomienda
	<p><u>Sobre sostenibilidad</u>¹⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Humano <p><u>Sobre el Estado</u>¹¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Territorialidad

2. Principios

- Al igual que en los enfoques, la legislación posterior al Protocolo Intersectorial ha sido prolífica en desarrollar principios sustentados en marcos normativos de orden internacional, así como en políticas de Estado.
- Si bien el Protocolo Intersectorial, en la sección “principios”, plantea una gestión pública por resultados, consistente, coherente, articulada y descentralizada; existen principios que debidamente incorporados fortalecerían en conjunto el sistema de protección ante este delito, particularmente los referidos a las víctimas y personas vulnerables, así como aspectos propios del sistema de inspección del trabajo, entre otros.
- Por otra parte, tomando en cuenta que el trabajo forzoso implica una grave vulneración a la dignidad del ser humano, existen principios garantes que devienen de la Constitución Política del Perú, que correspondería ser incorporados al Protocolo Intersectorial¹².

⁹ Fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive. MIDIS. Lineamientos y herramientas para la transversalización del enfoque de discapacidad en los programas sociales del MIDIS. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5628/02_Instructivo_Discapacidad.pdf

¹⁰ Actualización del Protocolo para la Atención y Protección de Víctimas y Testigos del Delito de Trata de Personas por parte de la PNP, recuperado de <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/RM-Nro-0430-2016-IN.pdf>

¹¹ Protocolo para la Acreditación de la Situación de Vulnerabilidad de las Víctimas de Trata de Personas

¹² Sin perjuicio de lo señalado, existen principios del Sistema de Inspección que la Ley General de Inspección del Trabajo recoge y que son aplicables al procedimiento respectivo, como primacía de la

Tabla 2:
Principios propuestos para ser incluidos en la actualización del Protocolo Intersectorial

Principios establecidos en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso	Principios no contemplados y cuya inclusión se recomienda
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas orientadas a resultados • Consistencia y coherencia de la política pública • Integración con las políticas y planes regionales y locales 	<p><u>Sobre niñas, niños y adolescentes¹³ e instrumentos de política en este campo¹⁴:</u></p> <p>Interés superior del niño Presunción de minoría de edad¹⁵ Igualdad y no discriminación¹⁶ Interculturalidad Desarrollo progresivo</p> <p><u>Sobre trata de personas¹⁷:</u></p> <p>Atención y protección integral de la víctima Confidencialidad y privacidad No revictimización¹⁸</p> <p><u>Sobre migración¹⁹:</u></p> <p>No devolución</p> <p><u>Discapacidad²⁰:</u></p>

realidad, imparcialidad y objetividad, equidad, autonomía técnica y funcional, jerarquía, eficacia, unidad de función y de actuación, confidencialidad, lealtad, probidad, sigilo profesional, honestidad, celeridad.

¹³ Convención sobre los Derechos del Niño, recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

¹⁴ Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, recuperado de https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento_PNAIA.pdf

¹⁵ Aprueba el reglamento de la Ley 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n28950-decreto-supremo-n-001-2016-in-1343376-5>

¹⁶ Reglamento de la Ley 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-reglamento-de-la-ley-n-30466-ley-que-establece-pa-decreto-supremo-n-002-2018-mimp-1654825-3>

¹⁷ Ob. Cit.

¹⁸ Guía de elaboración del Plan de Reintegración Individual para personas afectadas por el delito de trata de personas, recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-guia-de-elaboracion-del-plan-decreto-supremo-n-009-2019-mimp-1759117-3>

¹⁹ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, recuperado de https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf

Principios establecidos en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso	Principios no contemplados y cuya inclusión se recomienda
	<p>Igualdad de oportunidades</p> <p><u>Violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar²¹ e igualdad entre hombres y mujeres²²:</u></p> <p>Igualdad Respeto por la libertad Dignidad Intervención inmediata y oportuna Sencillez y oralidad Razonabilidad y proporcionalidad</p>

3. Acción intersectorial

- En el siguiente cuadro se señalan las instituciones que desarrollan acciones en el campo de la persecución de la explotación de seres humanos, así como de la protección de víctimas y que se recomienda incorporar en el Protocolo Intersectorial.

²⁰ Ley general de la persona con discapacidad, recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/herramientas-recursos-violencia/contenedor-dgcvg-recursos/contenidos/Legislacion/Ley-general-de-la-Persona-con-Discapacidad-29973.pdf>

²¹ Aprueban cuatro Guías elaboradas en mérito a lo dispuesto por la “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”

²² Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/anexo-de-la-res-n-3963-2016-mp-fn-que-aprobo-guias-elabora-anexo-res-n-3963-2016-mp-fn-1444631-1/>

Tabla 3:
Instituciones propuestas para ser incluidas en el ámbito de la gestión intersectorial

Instituciones responsables de la aplicación de normas conexas al Trabajo Forzoso	Función
Fiscalías Especializadas contra el Crimen Organizado (FECOR)	Fiscalías que, en adición a sus funciones, tienen competencias para conocer delitos de trata de personas que no se encuentran dentro de los alcances de la Ley No. 30077, en los distritos fiscales donde no hayan sido creadas Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas (Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 1536-2016-MP-FN)
Grupo Especializado del Ministerio de Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – GEIT TFI SUNAFIL	Está integrado por personal inspectivo especializado, con la finalidad de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la fiscalización que compete al Sistema de Inspección del Trabajo, a fin de prevenir y erradicar el trabajo forzoso (Resolución de Superintendencia No. 05-2018-SUNAFIL).
Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas (FISTRAP)	Responsable de conocer y dirigir la investigación del delito previsto en el artículo 153 del Código Penal, así como sus modalidades agravadas establecidas en el artículo 153-A (Resolución de la Fiscalía de la Nación N°290-2016-MP-FN - “Manual de Operaciones de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas”). Mediante Resolución de Fiscalía de la Nación No. 3308-2019-MP-FN ²³ modificó el capítulo tercero, artículo 10, del Manual de Operaciones de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas
Unidad de Cooperación Judicial, Internacional y Extradiciones	Órgano encargado de gestionar y ejecutar el seguimiento de los actos de cooperación jurídica internacional en materia penal y recuperación de activos, coordinando con las autoridades nacionales y extranjeras. (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación - Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 3893–2018–MP-FN).
Dirección de Protección Especial (DPE) - Unidad de Protección Especial (UPE).	Es la unidad técnico normativa y de gestión que propone normas, lineamientos, programas, estrategias, entre otros, para coadyuvar a mejorar la calidad del servicio de las UPE; además se encuentra a cargo del acogimiento familiar con tercero y especializado (Decreto Legislativo 1297 para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos).

²³ Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/modifican-manual-de-operaciones-de-las-fiscalias-especializa-resolucion-no-3308-2019-mp-fn-1830137-17>

<p>Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes – DIRCTPTIM- de la Policía Nacional del Perú</p>	<p>Órgano especializado, de carácter técnico y sistémico, normativo y operativo, encargado de prevenir, investigar, combatir y denunciar, bajo la conducción jurídica del fiscal, el accionar delictivo y criminal vinculado al delito de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes. Asimismo, realiza la búsqueda de personas desaparecidas. Entre sus funciones también se encuentran: Coordinar con el Ministerio Público, la implementación de las medidas de protección, cuando exista grave e inminente riesgo para la vida o integridad personal de las víctimas agraviados, testigos, peritos, colaboradores y familiares dependientes (Reglamento del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú)</p>
<p>Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN</p>	<p>Organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tiene entre sus funciones: a) Supervisar, fiscalizar y controlar los servicios de transporte terrestre en los ámbitos nacional e internacional, b) Supervisar, fiscalizar y controlar los servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos y privados relacionados con el sector (Ley 29380²⁴ Ley de creación de la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía)</p>

4. Marco legal

- Desde la promulgación del Protocolo Intersectorial (2014), se ha generado una importante producción normativa en este campo, así como en delitos conexos. En 2017 el delito de trabajo forzoso se incorporó al Código Penal, siendo modificado posteriormente mediante la Ley 30924²⁵.
- En 2016, se publicó el Protocolo No. 001–2016-SUNAFIL²⁶ relativo a la actuación en materia de Trabajo Forzoso y en 2019 el Protocolo N° 001–2018-

²⁴ Recuperado de http://www.sutran.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/Ley_29380.pdf

²⁵ Ley que modifica los artículos 168-b y 195 del Código Penal, incorporando la pena de multa al delito de trabajo forzoso. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-modifica-los-articulos-168-b-y-195-del-codigo-penal-ley-n-30924-1754996-1>

²⁶ Resolución de Superintendencia N° 038-2016- SUNAFIL, recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-protocolo-de-actuacion-en-materia-de-trabajo-forzos-resolucion-no-038-2016-sunafil-1361681-1>

SUNAFIL/INII sorbe la actuación del Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la SUNAFIL²⁷

- En 2019, el gobierno aprobó el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019 – 2022 (Decreto Supremo N° 015-2019-TR) y en el 2020 se declaró el 1 de febrero de cada año como el “Día de la Lucha contra el Trabajo Forzoso” (Resolución Ministerial N° 020-2020-TR)
- En 2019 se publicó la Ley 30963²⁸ que modificó diversos tipos penales referidos a los delitos de explotación, particularmente de niñas, niños y adolescentes, así como delitos conexos, que conjuntamente con el artículo 153 del Código Penal (Trata de Personas), conforman un bloque normativo amplio en el campo de la explotación de seres humanos.
- Producto de la citada norma el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación mediante la Resolución de Fiscalía de la Nación No. 3308-2019-MP-FN²⁹ modificó el capítulo tercero, artículo 10, del Manual de Operaciones de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas, incluyendo dentro de su competencia material los delitos conexos y/o de explotación, tales como el trabajo forzoso, la explotación sexual y la esclavitud.
- Cabe mencionar además que si bien la trata de personas y el trabajo forzoso son delitos autónomos en la legislación penal peruana, ambas son formas contemporáneas de esclavitud que se pueden presentar como parte de un proceso, pudiendo llegar incluso a configurarse un concurso de delitos entre ambos. Esta característica permite que las normas sobre asistencia, protección y recuperación de víctimas, así como persecución y sanción del delito de trata de personas puedan ser aplicables; no obstante, en tanto delito autónomo es necesario adecuar la legislación nacional en aquellos aspectos específicos como la protección de víctimas.

²⁷ Resolución de Superintendencia N° 152-2019-SUNAFIL, recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1kUmbWtMgS8mHpAu3XtqI3iDDZjEEyDt3/view>

²⁸ Ley que modifica el código penal respecto a las sanciones del delito de explotación sexual en sus diversas modalidades y delitos conexos, para proteger con especial énfasis a las niñas, niños, adolescentes y mujeres, recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-modifica-el-codigo-penal-respecto-a-las-sanciones-de-ley-n-30963-1780053-2>

²⁹ Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/modifican-manual-de-operaciones-de-las-fiscalias-especializa-resolucion-no-3308-2019-mp-fn-1830137-17>

- Sobre la base de lo expuesto, se requiere armonizar la legislación sobre trabajo forzoso con aquella que regula las múltiples expresiones de la explotación humana y afectación de la dignidad. En ese sentido se ha realizado un listado amplio de normas vinculadas al trabajo forzoso que debidamente sumilladas se pueden consultar en el **Anexo 1** y que servirán de marco legal base para la actualización del Protocolo y/o formulación de un nuevo instrumento de esta naturaleza.

En la tabla siguiente se enumeran y comentan las normas que se recomienda modificar y/o actualizar de forma prioritaria para fortalecer la respuesta pública contra el trabajo forzoso.

Tabla 4:
Propuesta de modificaciones normativas para incorporar el Trabajo Forzoso en la legislación sobre explotación de seres humanos

Normas multisectoriales cuya modificación y/o actualización se sugiere	Comentarios
Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso	Requiere actualización, incorporando marcos legales, principios, enfoques, acciones y estrategias concordantes con la legislación sobre delitos conexos, conforme se describe en el presente Informe.
"Tabla de Valoración de Riesgo" ³⁰ de las Unidades de Protección Especial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	La Tabla es un instrumento de apoyo para determinar si una niña, niño o adolescente se encuentra en situación de riesgo o desprotección. Dentro de sus supuestos se recomienda incluir el trabajo forzoso (o las denominadas peores formas de trabajo infantil)
Protocolo del Ministerio Público para la atención de víctimas del delito de trata de personas, personas en situación de tráfico ilícito de migrantes y víctimas de delitos de migración ³¹	Establece las pautas de actuación comunes para la protección a las víctimas. Dada la ampliación de competencia de las Fiscalía contra la Trata de Personas corresponde incorporar en su contenido la referencia al delito de trabajo forzoso.
Protocolo para la Acreditación de la Situación de Vulnerabilidad de las Víctimas de Trata de Personas	Establece los lineamientos y pautas en el procedimiento de acreditación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, un concepto clave en la persecución del delito. La ampliación de competencia de las Fiscalías contra la

³⁰ Resolución Ministerial 065-2018-MIMP, recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/30874/rm_065_2018_mimp.pdf

³¹ Resolución de Fiscalía de la Nación 2291-2019-MP-FN

	Trata de Personas para investigar el delito de trabajo forzoso, hace necesaria la actualización del referido Protocolo ya sea incorporando el delito en el articulado pertinente o través de una disposición general que lo relacione con los delitos conexos.
Guía de elaboración del Plan de Reintegración Individual para personas afectadas por el delito de trata de personas ³²	Establece el procedimiento y competencias para la elaboración, monitoreo y reporte del plan de reintegración de víctimas de trata de personas. La incorporación del trabajo forzoso y de las otras formas contemporáneas de esclavitud permitirá completar ampliar el universo de víctimas de explotación que acceden al ciclo de atención de las víctimas.

5. Promoción y prevención

- Se entiende como promoción al “acto de planificación y ejecución de acciones destinadas a sensibilizar y brindar alternativas viables a individuos y comunidades, para que participen activamente en el proceso que les permita mejorar su situación y la búsqueda del desarrollo colectivo; potenciando sus capacidades y modificando sus conductas actuales, para adoptar nuevas prácticas”³³. En ese contexto, los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, contemplan obligaciones de los Estados de trabajar en la educación e información, especialmente aquella destinada a las personas consideradas particularmente vulnerables³⁴.
- A nivel nacional no existe mayor desarrollo normativo en el campo de la “promoción”, no obstante, se requiere una armonización respecto al alcance de dicha fase, así como a los objetivos que propone. En ese sentido, el Protocolo Intersectorial define a la “**promoción**” como el proceso que permite a las personas tener información sobre el problema y los lugares donde acudir en caso de denuncia. Para ello, sus principales acciones son la realización de acciones de comunicación (campañas y eventos masivos), así como a la aprobación de Lineamientos en este campo.

³² Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/338052/DS-009-2019-MIMP-GUIA.pdf>

³³ MIMP. Conociendo sobre promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes. Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/folleto_promocion.pdf

³⁴ Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930. Artículo 2.a. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029

- Por su parte, el Protocolo Intrasectorial para la atención a Víctimas de Trata de Personas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables³⁵, incluye bajo el concepto de “promoción” a la realización de acciones de cambio de conducta (conocimientos, prácticas y actitudes) “planificadas orientadas a informar y cambiar la forma de pensar de las personas en torno a la problemática de la trata en todas sus formas. Desterrando los prejuicios y estereotipos adquiridos”, con un mayor alcance que el propuesto en el Protocolo Intersectorial.

6. Detección

- El Protocolo Intersectorial denomina como **fase de “detección”** a la acción de Identificar a las víctimas para su atención e incluye dos sub procesos (denuncia y derivación de la víctima). Por su parte, el Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas³⁶ considera a la “detección y denuncia” dentro del componente de “prevención”, específicamente en la acción clave 5 denominada: “identificación, derivación y denuncia de presuntos casos”. Dado que ambas fases de la intervención de la política pública son similares, es recomendable que se defina una denominación común.
- El Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas” enfatiza en la necesidad de realizar acciones previas como la fiscalización o la realización de operativos.
- El Protocolo Intersectorial señala que, si la víctima es niña, niño o adolescentes “la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente podrá brindar defensa legal”, sin embargo, con la aprobación del Decreto Legislativo 1297³⁷, se han precisado los supuestos de actuación de la Defensoría siempre que se encuentre registrada, acreditada, capacitada y supervisada por el órgano competente del

³⁵ Resolución Ministerial 203-2014-MIMP, recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/29850/rm-203-2014-mimp.pdf>

³⁶ Decreto Supremo No. 005-2016-IN, recuperado de <http://chsalternativo.org/recurso/decreto-supremo-no-005-2016-in/>

³⁷ Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlo, recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/xii-congreso-dna/Decreto-Legislativo-1297.pdf>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En ese sentido es necesaria su actualización en el citado documento.

- La detección del trabajo forzoso requiere un conjunto de indicadores que sometidos a un examen de la realidad indiquen la presencia de un delito o de población vulnerable. Para el caso de las niñas, niños y adolescentes las Unidades de Protección Especial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cuentan con el instrumento de identificación denominado “Tabla de Valoración de Riesgo”³⁸, que sirve como un instrumento de apoyo para determinar si la niña, niño o adolescentes se encuentra en situación de riesgo o desprotección. La tabla contiene 11 supuestos distintos de vulneración de derechos entre los que se encuentra la trata de personas, requiriéndose su actualización incorporando los supuestos de trabajo forzoso.
- Diversos instrumentos legales han incorporado indicadores de detección para las múltiples formas de explotación de seres humanos, que pueden ser considerados en la actualización del Protocolo Intersectorial. Entre ellas: **a) Guía de Detección y Derivación de Víctimas de ESNNA del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**³⁹: En su acápite III.1.4 establece el proceso de detección de víctimas, señalando que se produce cuando se sospecha o hay indicio que se está explotando el cuerpo de un menor de edad o cuando se ha identificado en forma directa (declaración o revelación de la víctima) o indirecta (referencia de terceros) de que un tercero está usando sexualmente el cuerpo de un o una menor de edad; **b) Protocolo del Ministerio Público para la atención de víctimas del delito de trata de personas, personas en situación de tráfico ilícito de migrantes y víctimas de delitos de migración**⁴⁰: Incorpora una amplia lista de indicadores formulados a partir de los verbos rectores del tipo penal de trata de personas; **c) Protocolo Intrasectorial para la atención a víctimas de trata de personas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, contiene en la fase de “detección” una listado corto de indicadores físicos, así como de conducta y comportamiento; **d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte**⁴¹. Contiene un indicador de traslado de la víctima. En su artículo

³⁸ Resolución Ministerial 065-2018-MIMP, recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/30874/rm_065_2018_mimp.pdf

³⁹ <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Guia-de-deteccion-ESNNA.pdf>

⁴⁰ Resolución de Fiscalía de la Nación 2291-2019-MP-FN

⁴¹ Decreto Supremo 017-2009-MTC, recuperado de <https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/normas->

82.2.1. la obligación de las empresas de transporte de incluir en el manifiesto de usuarios a todos los menores de edad, así como la referencia del documento que autoriza su viaje, cuando este viaje solo. En caso de que el menor de edad viaje con una persona mayor se deberá detallar la relación que existe entre ambos.

7. Atención.

- El Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso señala que esta fase se activa cuando el Ministerio Público determina que se trata de una víctima de trabajo forzoso, desencadenando dos procedimientos: a) protección social y b) protección legal, con el objetivo de reducir el problema suscitado y reducir el daño causado. En este campo encontramos una observación importante, referida a que no todas las víctimas de trabajo forzoso deciden denunciar o logran acceder a la denuncia (penal o administrativa) así como al sistema de administración de justicia y en consecuencia no debería esperarse la “calificación” como tal para activar el sistema de protección, dado que una demora en este campo podría generar consecuencias irreparables en ella y en consecuencia su revictimización.
- Se requiere la actualización normativa del Protocolo Intersectorial en el tratamiento de las niñas, niños y adolescentes víctimas. La promulgación del Decreto Legislativo 1297 para la protección de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos plantea un nuevo escenario para la atención integral en el ámbito administrativo y establece funciones a diversas entidades públicas.
- El Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso plantea como sujeto de la atención a la víctima de trabajo forzoso. Al respecto, se sugiere revisar la pertinencia de ampliar el alcance, considerando que el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas”⁴² siguiendo lo previsto en la Ley 298590 contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, incluye bajo dicho concepto a los familiares directos dependientes.

[legales/DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%BA%20017-2009-MTC%20\(actualizado%2004.01.2017\).pdf](https://legales/DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%BA%20017-2009-MTC%20(actualizado%2004.01.2017).pdf)

⁴² Decreto Supremo N0. 005-2016-IN. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-protocolo-intersectorial-para-la-prevencion-y-decreto-supremo-n005-2016-in-1379249-1/>

- Situación similar se puede observar respecto a los derechos mínimos garantizados a las víctimas como plantea el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas” (integridad física, información sobre sus derechos, alojamiento, manutención, alimentación e higiene personal, asistencia psicológica, médica, social y jurídica de manera gratuita, participación procesal, protección y seguridad, asistencia necesaria y facilitar el retorno al país) 43, cuya pertinencia de recoger para las víctimas de trabajo forzoso es recomendable.
- Por otra parte, el Protocolo Intrasectorial para la atención a Víctimas de Trata de Personas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables⁴⁴ incluye bajo el ámbito de la protección a la privacidad y reserva de identidad de la víctima, principalmente tratándose de niñas, niños y adolescentes, en concordancia con el artículo 6 de la Ley 27337 – Código de los Niños y Adolescentes, lo cual sugerimos sea recogido en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso.
- En cuanto a poblaciones vulnerables, los Lineamientos para la Atención de Personas LGTBI en los servicios de atención del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP⁴⁵, señala en el Lineamiento 3 la necesidad de incorporar una atención especializada que reconozca las características de la violencia hacia las personas LGTBI, promoviendo su acceso a la justicia.
- Un aspecto importante en la legislación sobre protección, se encuentra en la Directrices Intersectoriales para la Prevención y Persecución del Delito, y la Atención y Protección de las Personas en Situación de Tráfico Ilícito de Migrantes y Víctimas de Delitos en el Contexto de la Migración⁴⁶, que coloca a la víctima como centro de la atención y protección (Artículo 5.3). La misma norma desagrega la fase en dos momentos: a) atención inmediata a las necesidades de

⁴³ Ob. Cit

⁴⁴ Resolución Ministerial 203-2014-MIMP, recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/29850/rm-203-2014-mimp.pdf>

⁴⁵ Resolución de la Dirección Ejecutiva 017-2016-MIMP-PNCVFS-DE, recuperado de https://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/normativas/RDE_017_2016_MIMP_PNCVFS_DE.pdf

⁴⁶ Decreto Supremo 008-2018-IN, recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/229896/D.S._N._008-2018-IN_Aprobar_Directrices_Intersectoriales_para_Prevenci%C3%B3n_y_Persecuci%C3%B3n_del_Delito_Atenci%C3%B3n_y_Protecci%C3%B3n_de_las_personas_en_situaci%C3%B3n_de_tr%C3%A1fico_il%C3%ADcito_de_mig_0.pdf

salud, asistencia e información legal, y b) protección, en la cual se activan las medidas de protección reforzada (médica y psicológica, legal, regularización migratoria, alojamiento adecuado, integración o reintegración educativa y laboral).

- En cuanto a los derechos de las víctimas en el proceso de atención, el Protocolo del Ministerio Público para la atención de víctimas del delito de trata de personas, personas en situación de tráfico ilícito de migrantes y víctimas de delitos de migración⁴⁷ incorpora una lista amplia de derechos ante el sistema de justicia. En esa misma línea el artículo 95 del Código Penal señala que los agraviados tienen derecho a: a) Ser informado de los resultados de la actuación en que haya intervenido, así como del resultado del procedimiento, aun cuando no haya intervenido en él, siempre que lo solicite; b) Ser escuchado antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que lo solicite; c) Recibir un trato digno y respetuoso por parte de las autoridades competentes, y a la protección de su integridad, incluyendo la de su familia. d) A impugnar el sobreseimiento y la sentencia absolutoria.
- Dado los riesgos a la seguridad de las personas, el Reglamento del Programa Integral de Protección a Testigos, Peritos, Agraviados o Colaboradores, establece en su artículo 18 diversas medidas de protección como la designación de personal policial, cambio de residencia, ocultamiento del paradero, reserva de la identidad, asignación de clave secreta, entre otros, que pueden ser considerados en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso.

8. Recuperación

- El Protocolo Intersectorial y la “Guía de elaboración del Plan de Reintegración Individual para personas afectadas por el delito de trata de personas” son los únicos instrumentos legales que establecen acciones y procedimientos para la recuperación o reintegración de la víctima.
- La Guía precisa con mayor detalle los pasos a seguir para la elaboración, monitoreo y evaluación del Plan de Reintegración y define con claridad la responsabilidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como líder de este proceso, tanto en el caso de personas adultas en cuyo caso corresponde

⁴⁷ Resolución de Fiscalía de la Nación 2291-2019-MP-FN

al Centro Emergencia Mujer, como en niñas, niños y adolescentes siendo responsabilidad de la Unidad de Protección Integral, ambas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

- Sin embargo, existen algunos campos en los cuales es necesario armonizar la normativa para una aplicación uniforme: **a) La víctima:** el Protocolo denomina al destinatario como “víctima”, sin embargo, no la define como tal y por inferencia se entiende que está referida al sujeto pasivo del delito. Por su parte la Guía la denomina como “persona afectada por el delito” e incluye en su contenido a los dependientes directos del sujeto pasivo del delito; **b) Reintegración o recuperación.** Ambos documentos definen de manera distinta al mismo procedimiento por el cual se busca garantizar los derechos del sujeto pasivo del delito de forma posterior a la denuncia o atención inicial.

A continuación, un cuadro comparativo de ambos instrumentos legales.

Tabla 5:
Cuadro comparativo sobre la fase recuperación de víctimas

Acciones previstas en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso		Guía de elaboración del Plan de Reintegración Individual para personas afectadas por el delito de trata de personas
Finalidad	Reducir la afectación producida por el hecho traumático	Reinsertar a la persona a la sociedad y familia de manera digna, segura y sostenible.
Destinatario	Víctimas de trabajo forzoso	Persona afectada por el delito
Responsables y Funciones	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (ingreso del caso)	
	Ministerio de Educación (reincorporación educativa)	
	Ministerio de Salud (atención física y mental mediante el Seguro Integral de Salud)	
	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (información sobre derechos laborales, formación, habilitación técnica y acceso)	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Promover la empleabilidad e inserción laboral Garantizar y facilitar el acceso a los programas y proyectos de empleo del Ministerio Garantizar y facilitar el acceso a programas de

Acciones previstas en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso		Guía de elaboración del Plan de Reintegración Individual para personas afectadas por el delito de trata de personas
		formación y certificación de competencias Brindar orientación vocacional Acceso a programas de emprendimiento
	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (seguimiento y defensa judicial)	
	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (acceso a programas sociales)	
	Sociedad civil (ONG, Iglesias, etc.) y organizaciones sociales de base (comedores, etc.)	
		Ministerio del Interior (Protección y trámites migratorios)
		Ministerio de Relaciones Exteriores (retorno de víctimas peruanas en el exterior)
		Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (documento de identidad)
		Ministerio Público (medidas de protección en el proceso penal)
		Poder Judicial (medida de protección)
Derechos garantizados	No se establece	Salud mental y física Seguridad Alojamiento temporal. Asesoría legal Reinserción o inserción educativa Asesoramiento para el empleo Fortalecimiento de competencias para el trabajo Asistencia para actividades generadoras de ingreso Reinserción social y familiar
Responsable de la elaboración, implementación, seguimiento	No se establece	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Plazos para la elaboración del plan de reintegración	No se establece	30 días calendario, contados a partir de la aceptación de la persona afectada por el delito, en iniciar este proceso
Protección	No se establece	Comisaría
Lugar de	No se establece	Es elaborado, implementado y

Acciones previstas en el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso		Guía de elaboración del Plan de Reintegración Individual para personas afectadas por el delito de trata de personas
ejecución		monitoreado en el lugar donde la persona afectada fije su residencia
Fases	No se establece	a) Primer diálogo con la persona afectada; b) Coordinaciones con servicios de atención; c) Segundo diálogo; d) Firma de “Carta de compromiso del plan de reintegración”; d) Implementación; e) Monitoreo
Reportes e informes	No se establece	Trimestrales
Acompañamiento seguimiento y monitoreo	No se establece	Permanente
Grupos más vulnerables	No se establece	Cuenta con un acápite especial para la reintegración de niñas, niños y adolescentes y migrantes.

Recomendaciones finales

- A lo largo de la revisión normativa se han identificado vacíos, desfases y oportunidades de mejora en el campo de la lucha contra el trabajo forzoso. En ese marco, es recomendable la actualización del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso o la generación de un nuevo instrumento técnico de gestión interinstitucional que articule los servicios existentes en este ámbito.
- En ese marco, es recomendable aprovechar la existencia de instrumentos técnicos (protocolos) actualizados que regulan materias conexas al trabajo forzoso y que podrían servir de fuente de referencia pertinente en este campo.
- La basta legislación existente en las diversas fases de la intervención frente al trabajo forzoso y delitos conexos, plantea la necesidad de generar y/o fortalecer los conocimientos de los operadores de justicia y funcionarios del sistema de protección de víctimas.
- Es necesario organizar la amplia normatividad en un instrumento que establezca procedimientos (Protocolo Intersectorial) detallados e interinstitucionales para el cumplimiento de los objetivos previstos en cada una de las fases de intervención frente al trabajo forzoso, incluyendo mecanismos para el

monitoreo, evaluación y actualización periódica de dicho instrumento técnico, dado el carácter dinámico del problema. De esta forma se daría cumplimiento al Objetivo Específico – OE 1 del III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022 referido al desarrollo de “Una adecuada capacidad de respuesta institucional del Estado para la prevención y erradicación del trabajo forzoso” mediante la adecuación del “Protocolo Intersectorial contra el trabajo forzoso en función del marco normativo vigente (Lineamiento 1.8.1)”. Dicha acción tenía como meta física el año 2019 y como responsables a la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional, en conjunto con al Ministerio del Interior, Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Cultura y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.