

**Artículo 3°.- Limitación al uso de los recursos**

Los recursos de la transferencia de partidas a que hace referencia el artículo 1 del presente Decreto Supremo no podrán ser destinados, bajo responsabilidad, a fines distintos para los cuales son transferidos.

**Artículo 4°.- Del refrendo**

El presente Decreto Supremo es refrendado por la Ministra de Educación y el Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ocho días del mes de junio del año dos mil trece.

OLLANTA HUMALA TASSO  
Presidente Constitucional de la República

PATRICIA SALAS O'BRIEN  
Ministra de Educación

LUIS MIGUEL CASTILLA RUBIO  
Ministro de Economía y Finanzas

948029-1

## TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO

### Aprueban el II Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017

DECRETO SUPREMO  
N° 004-2013-TR

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

**CONSIDERANDO:**

Que, la Constitución Política del Perú de 1993, en el numeral 15) de su artículo 2° protege el derecho a la libertad de trabajo;

Que, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aprobada y ratificada por el Estado peruano, establece, en el numeral 1) de su artículo 23°, que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo;

Que, el Convenio N° 29 de la Organización Internacional de Trabajo - OIT de 1930, relativo al trabajo forzoso, aprobado y ratificado por el Estado peruano, determina el marco conceptual del trabajo forzoso y señala que los miembros de la OIT que hayan ratificado dicho convenio, se obligan a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas;

Que, el Convenio N° 105 de la Organización Internacional de Trabajo - OIT de 1957, relativo a la abolición del trabajo forzoso, aprobado y ratificado por el Estado peruano, señala que los miembros de la OIT que hayan ratificado dicho convenio, se obligan a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio;

Que, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR se crea la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, 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;

Que, mediante el Decreto Supremo N° 009-2007-TR se aprueba el Plan Nacional para la lucha contra el Trabajo Forzoso, para la construcción y consolidación de estructuras orientadas a garantizar la libertad de trabajo de todos los peruanos, el que requiere de la participación concertada de instituciones públicas, de ámbito central, regional y local, así como de organizaciones de la sociedad civil;

Que, la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, mediante Acta de la Sesión Extraordinaria N° 01 celebrada el 17 de enero del 2013, ha aprobado el II Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017, documento orientado a brindar una respuesta articulada entre el Estado y la sociedad civil organizada frente a esta problemática, que atenta contra la libertad de trabajo y la dignidad del trabajador; que debe sustituir al Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2007-TR;

De conformidad con el numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú; el numeral 3) del artículo 11° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el artículo 11° de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; el inciso d) del artículo 7° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2010-TR;

**DECRETA:****Artículo 1°.- Objeto**

Apruébese el "II Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017", el que en Anexo adjunto forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

**Artículo 2°.- Ejecución**

Las entidades públicas, organizaciones de empleadores y de trabajadores que forman parte de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso - CNLCTF, adoptarán las medidas necesarias para la ejecución del referido II Plan Nacional, en los temas que sean de su competencia.

**Artículo 3°.- Supervisión y monitoreo**

La supervisión y monitoreo corresponderá a la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, que recae en la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

**Artículo 4°.- Financiamiento**

El desarrollo de las acciones contempladas en el II Plan Nacional se financia con el presupuesto institucional autorizado de las entidades públicas involucradas en su ejecución.

**Artículo 5°.- Publicación**

El presente Decreto Supremo será publicado en el Diario Oficial "El Peruano" y el "II Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017" en el portal institucional del Estado peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)), y en el portal institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ([www.trabajo.gob.pe](http://www.trabajo.gob.pe)).

**Artículo 6°.- Refrendo**

El presente Decreto Supremo es refrendado por la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**Única.-** El presente Decreto Supremo entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**Única.-** Deróguese el Decreto Supremo N° 009-2007-TR, que aprueba el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, y las demás disposiciones que se opongan al presente Decreto Supremo.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ocho días del mes de junio del año dos mil trece.

OLLANTA HUMALA TASSO  
Presidente Constitucional de la República

TERESA NANCY LAOS CÁCERES  
Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

948029-2

**II PLAN NACIONAL PARA LA LUCHA  
CONTRA EL TRABAJO FORZOSO  
2013-2017**

## **CONTENIDO**

### **Presentación**

#### **1.- Marco conceptual y normativo**

##### **1.1.- Concepto de trabajo forzoso**

##### **1.2.- Normativa aplicable a la lucha contra el trabajo forzoso**

#### **2.- Situación del trabajo forzoso en el Perú**

#### **3.- Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2013- 2017**

##### **3.1.- Principios rectores**

##### **3.2.- Enfoques**

##### **3.3.- Misión, visión y objetivos**

##### **3.4.- Implementación**

#### **4.- Monitoreo, seguimiento y evaluación**

#### **5.- Financiamiento**

### **Anexos**

## PRESENTACIÓN

El trabajo forzoso -en todas sus modalidades- constituye un atentado contra los derechos fundamentales y la dignidad del ser humano; por ello, luchar para erradicarlo es una política pública decisiva para todo Estado en su objetivo de procurar trabajo decente para sus ciudadanos y ciudadanas y cumplir con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, que consiste en revertir la pobreza y el hambre.

Estamos, pues, frente a un tema consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, y que es considerado, además, por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -de la que el Estado Peruano es miembro desde 1919- como uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que todo país está obligado a observar por su sola pertenencia a la Organización y como uno de sus objetivos estratégicos para la construcción del trabajo decente<sup>1</sup>.

Sin embargo, pese al amplio consenso existente en cuanto a considerar que “el trabajo forzoso es la antítesis del trabajo decente”<sup>2</sup>, más aun cuando la población particularmente vulnerable está conformada por las personas más desprotegidas -mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y migrantes-, el trabajo forzoso continua siendo al día de hoy un problema de considerables dimensiones.

De acuerdo a las estimaciones más recientes de la OIT<sup>3</sup>, el trabajo forzoso alcanza verdaderas proporciones globales al afectar prácticamente a todos los países y tipos de economías. Efectivamente, se calcula que en todo el mundo hay unos 20,9 millones de personas víctimas de alguna forma de trabajo forzoso; de ellas, 18,7 millones (90%) son explotados en la economía privada (individuos o empresas), y dentro de este grupo, 14,2 millones (68%) son víctimas de explotación laboral forzada en actividades económicas como la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico o la manufactura, mientras que 4,5 millones (22%) son víctimas de explotación sexual forzada. Los 2,2 millones restantes (10%) son víctimas de distintas modalidades de trabajo forzoso impuesto por el Estado.

Analizadas las cifras por distribución geográfica, los resultados ubican en primer lugar a la región de Asia-Pacífico con 11,7 millones de víctimas (56%), seguida de África con 3,7 millones (18%), y en tercer lugar encontramos a América Latina y el Caribe con 1,8 millones de víctimas de trabajo forzoso (9%)<sup>4</sup>.

Es evidente, pues, que la eliminación del trabajo forzoso supone un reto todavía pendiente para muchos países del mundo y, de modo particular, para el Perú, en donde desde el año 2003 se ha puesto en evidencia la existencia de manifestaciones graves y extendidas de trabajo forzoso en ciertas zonas del país.

---

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

<sup>2</sup> OIT. *El costo de la coacción*. Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2009. p.1

<sup>3</sup> ILO global estimate of forced labour: results and methodology / International Labour Office, Special Action Programme to Combat Forced Labour (SAP-FL). - Geneva: ILO, 2012. p. 13

<sup>4</sup> *Ibíd.* p. 16

En efecto, a partir de investigaciones realizadas<sup>5</sup>, así como de las sucesivas Observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT<sup>6</sup>, se puede afirmar -al menos de manera indiciaria- que en ciertas actividades extractivas madereras de las regiones de la Amazonía peruana se producen situaciones de trabajo forzoso.

Por otro lado, diversas fuentes<sup>7</sup> indican la existencia de situaciones de trabajo forzoso también en otros sectores o actividades económicas en el Perú, como es el caso de la minería informal y el trabajo doméstico. Sin embargo, debido a la falta de información sistematizada y a la debilidad de mecanismos institucionales para dar cuenta de estas situaciones, resulta necesario producir información confiable para identificar a los grupos humanos afectados y diseñar un plan de acción específico para revertir esta situación.

Ahora bien, la preocupación por abordar la lucha contra el trabajo forzoso en el Perú no es reciente. El Estado Peruano ha venido implementando en el transcurso de los últimos años diversas acciones con el objetivo de combatir esta grave situación. Ciertamente, en el año 2007 se creó, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR, la Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso (CNLCTF), cuya composición es tripartita y de carácter intersectorial<sup>8</sup>. Asimismo, a través del Decreto Supremo N° 009-2007-TR se aprobó el primer Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso, que estuvo estructurado sobre la base de seis componentes<sup>9</sup> y que cumplió en su oportunidad un rol fundamental para articular y dar coherencia al discurso y las acciones de un conjunto de instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, por erradicar el trabajo forzoso en el país, que hasta ese momento se encontraban dispersos y desarticulados.

Asimismo, desde la creación de la CNLCTF y la aprobación del primer Plan Nacional se evidenciaron significativos avances en la materia, como lo fueron la conformación del Grupo Especial de Inspección del Trabajo contra el Trabajo Forzoso (GEIT) y la creación de la División contra la Trata de Personas, perteneciente a la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú, ambas en el año 2008<sup>10</sup>.

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

---

<sup>5</sup> OIT. El Trabajo Forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana. Elaborado por Eduardo Bedoya Garland y Álvaro Bedoya Silva-Santisteban. Oficina Subregional para los Países Andinos: Lima, 2005. 41 p.

<sup>6</sup> Sobre el particular, consultar:  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110\\_COUNTRY\\_ID:102805](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:102805)

<sup>7</sup> 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. 15 de agosto de 2011.

<sup>8</sup> La CNLCTF está actualmente conformada por: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio Público, Organizaciones de Empleadores, Organizaciones de Trabajadores.

<sup>9</sup> Los componentes en cuestión fueron: (i) investigación y estadística; (ii) educación, comunicación y sensibilización; (iii) legislación; (iv) fortalecimiento institucional; (v) desarrollo, fortalecimiento y participación social; y, (vi) diálogo social.

<sup>10</sup> Resolución Directoral N° 085-2008-MTPE/2/11.4 y Resolución Directoral N° 277-2010-DIRGEN-EMG, respectivamente.

pobreza, dar sostenibilidad al crecimiento económico y generar trabajo decente para todos y todas.

En este orden de ideas, en el mes de diciembre de 2011 la CNLCTF decidió que la elaboración -con asistencia técnica de la OIT- y aprobación del segundo Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso sería una de sus actividades prioritarias. A tal efecto, durante los meses de marzo a junio de 2012 se llevó a cabo un proceso participativo a través de entrevistas y talleres que involucró a todos los miembros de la CNLCTF y otros actores públicos y privados relevantes, incluyendo a integrantes de las regiones particularmente vulnerables a esta problemática, como es el caso de Ucayali, Madre de Dios, Cusco, Loreto, Puno.

Como resultado del proceso en cuestión, el Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2013-2017 (PNLCTF 2013-2017) que presentamos se ha estructurado en cinco capítulos. En el primer capítulo, se detalla el marco conceptual y la normativa internacional y nacional aplicable al trabajo forzoso. El segundo capítulo ofrece un diagnóstico del trabajo forzoso en el país, poniendo particular énfasis en la necesidad de contar con una línea de base que permita tener información certera para la elaboración de políticas públicas sobre la materia, así como un panorama de los principales factores asociados a esta problemática. El tercer capítulo detalla el contenido del Plan, precisando sus principios, enfoques, objetivos y acciones de implementación. Finalmente, el cuarto capítulo describe el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación; mientras que el quinto aborda el financiamiento requerido para la ejecución del Plan.

En suma, el PNLCTF 2013-2017 busca brindar una respuesta articulada del Estado y la sociedad civil frente a la vulneración de uno de los derechos fundamentales del ser humano, como es la privación de la libertad de trabajo y el menoscabo de su dignidad; traduciendo con ello el compromiso del Estado Peruano por procurar trabajo decente para todos sus ciudadanos y ciudadanas y garantizar un modelo de crecimiento sostenible basado en la inclusión social.

## 1.- MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

### 1.1.- CONCEPTO DE TRABAJO FORZOSO

#### Concepto.-

Los dos principales instrumentos internacionales que proporcionan el marco conceptual para la delimitación del trabajo forzoso son el Convenio OIT núm. 29, sobre el trabajo forzoso (1930), ratificado por el Estado Peruano el 1 de febrero de 1960, y el Convenio OIT núm. 105, sobre la abolición del trabajo forzoso (1957), ratificado por el Estado Peruano el 6 de diciembre de 1960. La ratificación de ambos instrumentos implica su incorporación dentro del derecho interno, lo que los convierte en referentes de obligatoria observancia para la normativa y práctica nacionales.

En tal sentido, el Convenio OIT núm. 29 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*<sup>11</sup>; esto es, que a los efectos del presente PNLCTF 2013-2017, se considera que **el trabajo forzoso es una situación de vulneración de la libertad de trabajo, que supone una restricción ilícita de la capacidad de la persona para decidir si trabaja o no, para quién y en qué condiciones.**

Ciertamente, la libertad de trabajo es un derecho constitucional que garantiza a la persona plena autonomía para elegir y ejercer un trabajo (incluido el pluriempleo), así como para dejarlo libremente; de allí que el trabajo forzoso constituya una afectación y vulneración a dicha libertad inherente al ser humano, en sus aspectos esenciales de acceso y salida de un trabajo, empleo u ocupación.

En atención a lo antes señalado, podemos identificar tres elementos esenciales para la configuración de una situación de trabajo forzoso<sup>12</sup>:

**Cuadro N° 1**  
**Elementos esenciales para definir el trabajo forzoso**

Elemento esencial	Explicación
<b>Todo trabajo o servicio</b>	La definición comprende toda actividad (trabajo, empleo u ocupación) que una persona pueda realizar en beneficio de un tercero.  Es irrelevante la naturaleza de la actividad

<sup>11</sup> Cabe precisar que el Convenio OIT núm. 29 establece las siguientes excepciones al concepto de trabajo forzoso: el servicio militar obligatorio, las obligaciones cívicas normales, el trabajo penitenciario, los casos de fuerza mayor y los pequeños trabajos comunales. Para un mayor desarrollo conceptual y casuístico sobre estas excepciones, se recomienda consultar: OIT. Erradicar el trabajo forzoso. Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2007. pp. 22-35.

<sup>12</sup> Sobre la base de: OIT. Erradicar el trabajo forzoso. Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2007. pp. 19-22.

Elemento esencial	Explicación
	<p>realizada, pudiendo ser una de carácter legal, ilegal o delictivo<sup>13</sup>; formal o informal; por tiempo determinado o indeterminado; entre otras variables.</p> <p>La víctima, en consecuencia, puede ser cualquier persona sin distinción alguna en razón de la edad, el género, la nacionalidad, la etnia o la condición migratoria. Aunque es importante considerar que existen grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad: trabajadores domésticos, migrantes, pueblos indígenas, trabajadores rurales, mujeres y niños, entre otros.</p>
<b>Amenaza de una pena cualquiera</b>	<p>La definición supone que la persona ejecuta el trabajo bajo coerción, porque existe la presencia real o amenaza creíble de -entre otras-: violencia física contra el trabajador, contra su familia o contra personas cercanas a él; violencia sexual; amenaza de represalias sobrenaturales; encarcelación u otro 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, cobijo u otras necesidades; pérdida de condición social<sup>14</sup>.</p>
<b>Falta de consentimiento</b>	<p>El trabajo forzoso vulnera la libertad de trabajo precisamente porque la persona ejecuta la actividad sin su consentimiento.</p> <p>La falta de consentimiento puede presentarse porque la persona ejecuta el trabajo bajo la amenaza de una pena, en cuyo caso estos dos elementos esenciales se superponen, en tanto no puede haber ofrecimiento voluntario bajo amenaza.</p> <p>No obstante, la falta de consentimiento puede ser, más bien, consecuencia de una condición específica en la que se encuentra la persona. Por ejemplo: el nacimiento en la esclavitud o servidumbre; rapto o secuestro físico; venta de una persona a otra; confinamiento físico; endeudamiento inducido; engaño o falsas promesas; retención de documentos; entre otros<sup>15</sup>.</p>

<sup>13</sup> La prostitución, por ejemplo, puede ser considerada como un delito en muchos países; sin embargo, pueden presentarse en ella situaciones de trabajo forzoso que requieran de una actuación del Estado en favor de la víctima, en el marco del Convenio OIT núm. 29.

<sup>14</sup> OIT. Una Alianza Global contra el trabajo forzoso. Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2005. p.6

<sup>15</sup> Loc. Cit.



Elemento esencial	Explicación
	Cabe añadir que el consentimiento debe ser libre e informado desde el inicio de la actividad y mantenerse como tal durante toda su ejecución <sup>16</sup> .

### **Diferencias con otras situaciones.-**

Como puede apreciarse del apartado anterior, el “trabajo forzoso” es un concepto complejo que supone, además, la vulneración de otros derechos fundamentales de la persona íntimamente vinculados. En atención a ello, resulta indispensable, a efectos de acotar adecuadamente el objeto de atención del presente PNLCTF 2013-2017, diferenciar las situaciones de trabajo forzoso de otras situaciones que igualmente atentan contra los derechos fundamentales en el trabajo.

### **Malas condiciones de trabajo**

En primer lugar, el trabajo forzoso no puede equiparse a malas condiciones de trabajo (vr. gr.: salarios bajos, ausencia de medidas de seguridad y salud en el trabajo, informalidad o precariedad en general). Aunque muchas veces las víctimas de trabajo forzoso laboran en malas condiciones, y en consecuencia estas actúan como indicios de aquel, en estos casos no estamos en sentido estricto ante una afectación al derecho fundamental a la libertad de trabajo.

El concepto de trabajo forzoso tampoco abarca las situaciones de mera necesidad económica, como cuando un trabajador se siente incapaz de dejar un puesto de trabajo debido a la falta real o supuesta de alternativas de empleo. La falta de alternativas económicas viables que hace que las personas mantengan una relación de trabajo en malas condiciones no constituye en sí mismo trabajo forzoso, aunque sí puede constituir una situación de vulnerabilidad.

### **Trabajo infantil**

Asimismo, el trabajo forzoso no equivale a trabajo infantil. En efecto, según lo prevé la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021, aprobada por Decreto Supremo N° 015-2012-TR, el término “trabajo infantil” comprende: (i) el trabajo de niños, niñas y adolescentes -NNA- que tienen menos de la edad mínima legal de admisión al empleo; (ii) el trabajo de NNA que, teniendo la edad mínima permitida para trabajar, realizan actividades peligrosas que ponen en riesgo su salud, seguridad y desarrollo moral; y, (iii) las denominadas “peores formas de trabajo infantil” no designadas como trabajo peligroso de NNA.

En el caso particular del último supuesto señalado, el artículo 3° del Convenio OIT núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), comprende las siguientes situaciones: 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

<sup>16</sup> Los órganos de control han precisado en este aspecto que Es irrelevante si el trabajador dio un consentimiento inicial bajo engaño, o dio alguna forma de expresión inicial de voluntad, o incluso si dio su consentimiento pleno; lo importante es que el trabajador debe gozar de plena libertad para retirar dicho consentimiento y decidir dejar de trabajar.

armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; 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, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.

En consecuencia, se presentará un espacio de intersección entre los conceptos de trabajo infantil y trabajo forzoso únicamente cuando nos encontremos ante alguna de las situaciones descritas en el literal a) del artículo 3 del Convenio OIT núm. 182, ratificado por el Estado Peruano el 10 de enero de 2002; esto es, cuando estemos frente 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. En los demás casos de trabajo infantil no estaremos -en sentido estricto- ante una situación de trabajo forzoso, tal como ha sido definida previamente a los efectos del presente Plan.

### **Trata de personas**

Finalmente, el trabajo forzoso no es lo mismo que la trata de personas. La trata de personas es un delito que vulnera la libertad personal a través de un proceso que comienza con el reclutamiento de la persona, continua con su traslado y culmina con su explotación<sup>17</sup>. De allí que, a diferencia de la ausencia de consentimiento como elemento esencial central para definir el trabajo forzoso, la trata de personas tiene como elemento constitutivo fundamental el movimiento o traslado de la persona víctima de explotación.

En suma, no todo trabajo forzoso será consecuencia de la trata de personas, aunque la mayoría de casos de trata de personas derivan en alguna forma de trabajo forzoso, ya sea explotación sexual o explotación laboral.

## **1.2.- NORMATIVA APLICABLE A LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO**

El PNLCTF 2013-2017 se fundamenta en la normativa nacional vigente y en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado Peruano.

En términos generales, cabe destacar que el Perú ha ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y los convenios fundamentales de la OIT que abordan la lucha contra el trabajo forzoso, incluyendo la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, 1998, a través de la cual los Estados Miembros se comprometen a respetar y promover los principios y derechos fundamentales, lo que incluye la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio.

A nivel de instrumentos de las Naciones Unidas que aluden al trabajo forzoso, el Estado Peruano ha ratificado la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1967).

---

<sup>17</sup> En este contexto, resulta oportuno precisar que cuando se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes no es necesario que se encuentren presentes los medios de coerción, ello en el marco de Protocolo de Palermo.

Se suma a ello la ratificación de los principales instrumentos internacionales de ámbito regional, como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).

Habida cuenta de la amplitud del ordenamiento jurídico internacional, a continuación se presenta un resumen del contenido central de cada instrumento relacionado directamente con el trabajo forzoso y que constituyen el marco jurídico del PNLCTF 2013-2017:

**Cuadro 2**  
**Resumen de las principales normas internacionales aplicables a la lucha contra el trabajo forzoso**

**NORMATIVA INTERNACIONAL**

<b>Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo</li> </ul>
<b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas; ii) Nadie estará sometido a servidumbre; iii) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio</li> </ul>
<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1967)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los artículos 6 y 7 establecen una clara tendencia a promover la libertad para escoger trabajo y que éste cuenta con las medidas de seguridad que garanticen su pleno desarrollo.</li> </ul>
<b>Convenio OIT núm. 29 sobre el trabajo forzoso, 1930</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Define el trabajo forzoso -a los efectos del derecho internacional- 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».</li> <li>Los Estados que ratifiquen este Convenio se obligan a suprimir el empleo de trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, y a asegurar que su legislación establezca sanciones penales adecuadas y eficaces.</li> </ul>
<b>Convenio OIT núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A los efectos del Convenio, la expresión "las peores formas de trabajo infantil" abarca: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados (artículo 3).</li> </ul>
<b>Convenio N° 105 de la OIT, sobre la abolición del trabajo forzoso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Especifica que no se puede recurrir nunca 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</li> </ul>

	<p>en huelgas. Este convenio no altera la definición básica del concepto según derecho internacional; no obstante, trae nueva información al enunciar explícitamente los fines para los cuales nunca se puede usar el trabajo forzoso</p>
<p><b>Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo, 2000)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El protocolo compromete la ratificación de los estados a prevenir y combatir la trata de personas, protegiendo y asistiendo a las víctimas de la trata y promoviendo cooperación entre los estados en orden de obtener esos objetivos</li> </ul>
<p><b>Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Convención señala en materia de libertad de trabajo o trabajo forzoso lo siguiente: 1. 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. 2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio.</li> </ul>
<p><b>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva</li> </ul>

En relación con la normativa nacional, cabe mencionar que el derecho fundamental a la libertad de trabajo está consagrado en el numeral 15 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, a cuyo tenor toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley. En la misma línea, el literal b) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, no permitiéndose forma alguna de restricción de la libertad personal -salvo en los casos previstos por la ley-, quedando prohibidas la esclavitud, la servidumbre y trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.

Adicionalmente, el artículo 23° de la Carta Magna dispone que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

A nivel infra constitucional, el Código Penal ha tipificado el delito contra la libertad de trabajo y el de la trata de personas; mientras que el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo considerada como infracciones muy graves el trabajo forzoso, sea o no retributivo, y la trata o captación de personas.

Por último, la prevención y erradicación del trabajo forzoso constituye una estrategia que forma parte de las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento en materia de empleo, según lo dispone el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM.

**Cuadro 3**  
**Resumen de las principales normas nacionales aplicables a la lucha contra el trabajo forzoso**

**NORMATIVA NACIONAL**

<b>Constitución del Perú, 1993</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley (numeral 15 del artículo 2).</li> <li>• Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia, están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas (literal b del numeral 24 del artículo 2).</li> <li>• Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento (artículo 23).</li> <li>• Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú (Cuarta Disposición Final y Transitoria).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635 y normas modificatorias</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipifica el delito contra la libertad de trabajo y de asociación (artículo 168), el delito de trata de personas (artículo 153) y las formas agravadas de la trata de personas (artículo 153-A).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806 y normas complementarias y modificatorias</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una de las funciones de la Inspección del Trabajo es la vigilancia y exigencia del cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, lo que incluye la prohibición del trabajo forzoso (artículo 3, numeral 1, literal a.1).</li> <li>• La actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas (artículo 4).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR y normas modificatorias</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Califica como infracción muy grave en materia de relaciones laborales el trabajo forzoso, sea o no retribuido, y la trata o captación de personas con dicho fin (numeral 25.18 del artículo 25).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Políticas Nacionales de Obligatorio</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La prevención y erradicación del trabajo forzoso constituye una política específica que forma parte de las políticas</li> </ul>

<p><b>Cumplimiento, aprobadas por Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM</b></p>	<p>nacionales de obligatorio cumplimiento en materia de empleo (numeral 9, sub numeral 9.1 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado. El contrato individual de trabajo puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad (artículo 4).</li> </ul>

## 2.- SITUACIÓN DEL TRABAJO FORZOSO EN EL PERÚ

Como fue señalado en el apartado de presentación, la eliminación del trabajo forzoso supone un reto todavía pendiente para muchos países del mundo y, de modo particular, para el Perú, en donde desde el año 2003 se ha puesto en evidencia la existencia de manifestaciones graves y extendidas de trabajo forzoso en ciertas zonas del país.

Efectivamente, sobre la base de las fuentes secundarias disponibles es posible afirmar -al menos de modo indiciario- que en ciertas actividades extractivas madereras de las regiones de la Amazonía peruana, así como en la minería informal y el trabajo doméstico en diversas zonas del país, se presentan situaciones de trabajo forzoso.

En el caso de la extracción maderera<sup>18</sup>, el trabajo forzoso se manifestaría a través de dos modalidades principales. La primera responde a un sistema de “habilitación-enganche”, en el que los patrones madereros celebran “contratos” con los dirigentes de una comunidad nativa en virtud a los cuales reclutan a pobladores de la propia comunidad a fin de que trabajen, generalmente de manera ilegal, en la extracción de los recursos madereros de la comunidad.

Si bien el reclutamiento de los pobladores indígenas es voluntario, el carácter forzoso de la relación laboral se desarrolla con el transcurso del tiempo. Efectivamente, debido a que los contratos carecen de referentes monetarios que valoricen la madera extraída y a las prácticas tramposas de continuos anticipos de sueldo y herramientas, el patrón enganchador posterga indefinidamente el cumplimiento de la totalidad del contrato y paulatinamente transforma el contrato en un peonaje por deudas.

La segunda modalidad de trabajo forzoso la constituye los campamentos madereros ilegales. En ellos, además de vulnerarse considerablemente la libertad de trabajo, se restringe también la libertad de movimiento de los trabajadores, ya sea vía la retención de sus documentos o la venta de productos a precios excesivamente altos (típico peonaje o servidumbre por deudas). Las víctimas de esta modalidad de trabajo forzoso suelen ser grupos indígenas amazónicos de contacto inicial o que pertenecen a comunidades nativas muy tradicionales o aisladas.

En el caso de la minería, el informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud<sup>19</sup> da cuenta del alcance de las formas contemporáneas de la esclavitud -tanto en adultos como en niños- en el sector de la minería ilegal en pequeña escala, en particular en Madre de Dios, donde se ha producido una migración desordenada de personas procedentes de las regiones andinas y de países vecinos, como Bolivia y Brasil.

Sesuele reclutar a hombres y adolescentes mediante engaños, ofreciéndoseles condiciones detrabajo y derechos laborales que posteriormente no se respetan en la práctica. Confrecuencia los trabajadores reciben adelantos de pago en efectivo o en especie durante losprimeros tres meses de trabajo, que luego se deducen del salario, mediante un mecanismode sobreestimación de los bienes proporcionados y subestimación de la cantidad y llocalidad del oro entregado, de suerte que el trabajador queda endeudado a su patrón,situación análoga al sistema de enganche observado en el sector maderero. También se evidenció largas jornadas de trabajo en condiciones

---

<sup>18</sup> OIT. El Trabajo Forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana. Óp. cit.

<sup>19</sup> Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud. Óp. cit. pp. 10-11

muy peligrosas, expuestos a sustancias tóxicas (como el mercurio) y graves enfermedades (como el paludismo). Los trabajadores son mal alimentados y no tienen ninguna forma de protección laboral, seguro de enfermedad o seguridad social.

En cuanto a las poblaciones particularmente vulnerables, el informe de la Relatora Especial concluye que las mujeres empleadas como cocineras en los campamentos mineros están expuestas a un elevado riesgo de explotación sexual, mientras que el trabajo realizado por niños en el sector minero informal, por su propia naturaleza y sus condiciones de ejecución, puede calificarse como una forma contemporánea de la esclavitud.

Por último, en el caso del trabajo doméstico, el informe de la Relatora Especial<sup>20</sup> señala que las mujeres y las jóvenes representan la mayor proporción de los empleados domésticos en el país, quienes mayoritariamente han migrado de la sierra y de la selva a las zonas costeras principalmente por razones de pobreza o condiciones de violencia en el hogar. Este grupo de trabajadoras del hogar es el que suele quedar aislado al prohibírseles salir de la casa del empleador o incluso mantener contacto con sus familiares y amigos. Por ende, son las más expuestas a abusos y explotación.

Dentro de las manifestaciones que adoptaría el trabajo forzoso en este colectivo, se destacan las malas condiciones de trabajo y vida, como son los horarios excesivamente prolongados, espacios para descansar muy reducidos, remuneraciones inadecuadas, falta de alimento, entre otras. También se informó que, en ciertos casos, las trabajadoras del hogar son víctimas de abusos físicos, incluida la violencia y la agresión sexual; mientras que en otros casos, existe la práctica de los empleadores de retener los documentos de identidad y otros documentos oficiales de las trabajadoras domésticas como un mecanismo de someterlas a un control ulterior de su libertad de trabajo y movimiento.

Sin perjuicio de la evidencia antes expuesta, debemos resaltar que el principal problema que debe enfrentar el Estado Peruano es la falta de información sistematizada y la debilidad de mecanismos institucionales para dar cuenta de la situación real del trabajo forzoso en el país. Por ello, el PNLCTF 2013-2017 formula como uno de sus objetivos estratégicos producir información confiable para identificar a los grupos humanos afectados y diseñar un plan de acción específico para revertir esta situación.

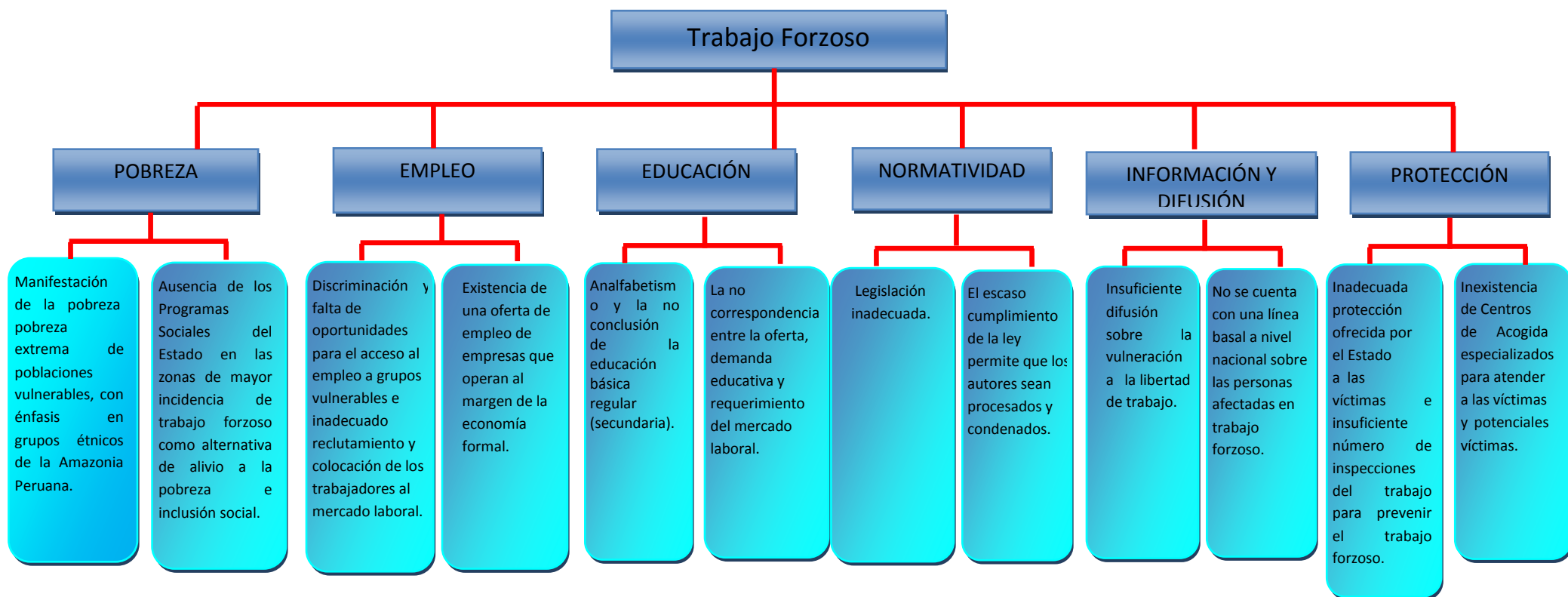
Pese a la insuficiente información estadística sobre la situación del trabajo forzoso en el Perú, en el Gráfico N° 1 se muestran los principales factores asociados a esta problemática; esto es, se reseñan las situaciones o condiciones que se vinculan de manera directa con el fenómeno o permiten su agravamiento, los cuales han sido identificados a partir de la revisión de las fuentes existentes ya mencionadas.

---

<sup>20</sup> Ibíd. pp. 12-14



Gráfico N° 1  
Factores asociados al Trabajo Forzoso



### **3.- PLAN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO 2013-2017**

#### **3.1.- PRINCIPIOS RECTORES**

El PNLCTF 2013-2017 del Estado Peruano es el conjunto de acciones coordinadas y sinérgicas que se plantean las instituciones gubernamentales y la sociedad con el objetivo de prevenir y erradicar el trabajo forzoso, y se fundamenta en un conjunto de principios rectores que actúan como sustento ético y jurídico de la política del Estado en materia de prevención y erradicación del trabajo forzoso.

##### **Políticas públicas orientadas a resultados.-**

Las políticas públicas deben estar orientadas a la gestión por resultados, de implementación gradual y realista. En ese sentido, el Plan se orienta hacia el logro de cambios efectivos en la población a través de intervenciones sustentadas en programas presupuestales. Los cambios buscados se expresan en resultados medibles y basados en evidencias, que responden al carácter multicausal del trabajo forzoso y a la naturaleza multisectorial de las intervenciones necesarias para enfrentarlo.

Es importante precisar que el uso del enfoque orientado a resultados tendrá ciertas limitantes en su aplicación inicial, relacionadas al poco grado de conocimiento del estado actual de la situación del trabajo forzoso.

##### **Consistencia y coherencia de la política pública.-**

El Plan debe ser consistente, coherente y articulado con la Política General del Gobierno y las estrategias y planes de otras entidades del Estado relacionadas a la materia, principalmente de las pertenecientes a la CNLCTF. En esa línea, se requerirá promover e integrar los esfuerzos del Poder Judicial y el Poder Legislativo para la lucha contra el trabajo forzoso.

De modo particular, el PNLCTF se enmarca en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) 2012-2021, la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) 2012-2021 y el Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas 2011-2017.

##### **Integración con las políticas y planes regionales y locales.-**

El Plan debe ser el marco para la formulación de las políticas y planes regionales y locales vinculados a la lucha contra el trabajo forzoso y, por ende, deben estar integradas a aquel. La respuesta al Plan por los otros niveles de gobierno requerirá responder al reto de la descentralización, para conseguir un actuar conjunto y cercano a la población afectada por los gobiernos regionales y locales.

#### **3.2.- ENFOQUES**

Las estrategias y acciones planteadas para ser desarrolladas en el marco del PNLCTF 2013-2017 han sido planteadas desde los siguientes enfoques:

### **Enfoque de derechos humanos.-**

El Plan tiene un enfoque integral de derechos que parte del deber del Estado de proteger y promover activamente el cumplimiento de los derechos fundamentales, entendiéndose la libertad de trabajo como un derecho fundamental, en tanto está reconocida en nuestra Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú.

### **Enfoque sistémico o de integralidad.-**

El trabajo forzoso es una situación multicausal, para cuya solución se requiere la intervención de un conjunto de actores o entidades públicas, así como el apoyo de las organizaciones de empleadores y trabajadores, y de la ciudadanía en general. Los objetivos, estrategias y acciones planteadas buscan abordar esta problemática en su amplitud y complejidad mediante modelos de intervenciones que involucren a los distintos sectores y niveles de gobierno (gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local), en el marco de las competencias y funciones a cada uno asignadas.

Lo anterior permitirá enfrentar la complejidad de la problemática a través de la actuación de un Estado articulado y coordinado para afrontarla, desde la definición de sus instrumentos de política y estrategia, hasta el nivel en donde estos se operativizan o se vuelven visibles para la ciudadanía.

### **Enfoque de equidad.-**

Este enfoque busca asegurar la igualdad de acceso a oportunidades de todos los hombres y mujeres, adultos, adolescentes o niños, independientemente de su condición socioeconómica, zona de residencia, factores culturales, religiosos o, de modo particular, a su pertenencia a comunidades indígenas o nativas, de tal forma que se contribuya a su más completo desarrollo en libertad.

### **Enfoque de género.-**

Este enfoque permite poner en evidencia las disparidades entre los géneros a la hora de abordar el trabajo forzoso, pues las niñas, adolescentes y mujeres se ven expuestas con mayor incidencia a formas de trabajo forzoso particularmente graves y peligrosas; por lo que la política pública debe atender y responder a las cuestiones de género específicas, a fin de garantizar la reducción de las brechas existentes.

### **Enfoque de adaptabilidad interculturalidad.-**

Este enfoque permite tener una política pública coherente e integral para prevenir y eliminar el trabajo forzoso, pero a su vez desarrollar acciones, diferenciadas, sobre la base de la oferta de servicios públicos, a fin de asegurar una respuesta flexible adaptada a la diversidad y peculiaridad de las características y factores que pueda presentar el trabajo forzoso tanto en zonas urbanas como rurales, entornos culturales y sectores económicos específicos.

### **Enfoque de desarrollo humano.-**

El Plan coloca al individuo en general como foco de las políticas y acciones del Estado, y en particular a las víctimas de trabajo forzoso, con una priorización de acciones orientadas a la prestación de servicios en materia social, de empleabilidad, de salud, de acceso a la justicia, etc. Usando la terminología utilizada por el PNUD, “el

desarrollo humano es un proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana como la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarias para ser creativos y vivir en paz”<sup>21</sup>.

### **3.3.- MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS**

#### **Misión<sup>22</sup>.-**

Proteger el derecho humano a la libertad de trabajo, mediante una política integral, concertada y articulada entre el Estado, las organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores y la sociedad civil, que permita en su conjunto implementar un sistema efectivo y coordinado de prevención, detección y erradicación del trabajo forzoso en el país, además de la atención integral a las víctimas.

#### **Visión.-**

Al 2017 se identificaron y erradicaron las situaciones de trabajo forzoso en el país, se atendieron a sus víctimas y se implantó una política articulada y coordinada para la prevención del trabajo forzoso a futuro.

#### **Objetivo general<sup>23</sup>.-**

El objetivo general del PNLCTF 2013-2017 es erradicar el trabajo forzoso en el país, contando con un sistema de atención integral a las víctimas rescatadas y generando las condiciones suficientes para prevenir su reaparición en el futuro.

Para la consecución exitosa de dicho objetivo general, el PNLCTF 2013-2017 propone un conjunto de metas que se irán alcanzando de manera progresiva y que se detallan a continuación:

- a) Contar al 2014 con un Estudio de Línea de Base que dé cuenta de la situación real del trabajo forzoso en el país, permitiendo con ello sistematizar la información disponible y generar mecanismos institucionales para su seguimiento y actualización.
- b) Ejecutar durante los años 2013 y 2014 intervenciones piloto en las Regiones que evidencien la mayor incidencia de trabajo forzoso, con particular énfasis en las actividades descritas en el apartado que describe la situación actual; a través de dichas intervenciones se buscaría implementar y evaluar de modo integral las acciones y estrategias previstas en el presente Plan.

---

<sup>21</sup> Sobre el particular, revisar: <http://www.pnud.org.pe/frmCoceptoDH.aspx>

<sup>22</sup> La misión propuesta releva el enfoque de derechos relacionado a la libertad de trabajo, asimismo destaca la existencia de una política concertada y articulada entre los actores que hoy integran la CNLCTF. Por otro lado, recalca la importancia del marco normativo para la implementación de un sistema completo de funciones, desde la prevención, hasta la atención integral de las víctimas de trabajo forzoso.

<sup>23</sup> El objetivo general planteado destaca como logro a alcanzar la efectividad en las funciones relacionadas a la lucha contra el trabajo forzoso, haciendo precisión para esto en concentrar o priorizar los esfuerzos en aquellas zonas donde hay identificada la existencia de casos de trabajo forzoso con avances en su dimensionamiento y caracterización, los cuales son las Regiones de Ucayali, Madre de Dios y Loreto.

- c) Fortalecer de manera paralela las capacidades de la CNLCTF como instancia que facilite el proceso de implementación del Plan, mediante el acompañamiento y asistencia técnica a los miembros responsables de la implementación de acciones, así como de las otras entidades responsables e involucradas y de la cooperación internacional y nacional.

## **Objetivos Estratégicos.-**

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 1 (OE1):**

Educar y sensibilizar sobre el concepto y situación del trabajo forzoso (cualitativa y cuantitativamente) a las distintas entidades públicas, organizaciones de empleadores y trabajadores, sociedad civil, población en general, población escolar, pueblos indígenas y grupos vulnerables, así como sobre los mecanismos para su denuncia y la necesidad de su priorización política por parte de las autoridades de gobierno.

#### **ESTRATEGIA DEL OE1:**

Diseñar y desarrollar estrategias, métodos, herramientas y contenidos para tener un mayor conocimiento del problema, de su amplitud, de sus causas, de los grupos y regiones afectadas.

#### **META/RESULTADO DEL OE1:**

Meta/Resultado: 50% de los ciudadanos conoce el concepto de trabajo forzoso y los mecanismos para su denuncia.

Indicador: Porcentaje de los ciudadanos que conoce el concepto de trabajo forzoso y los mecanismos para denuncia.

Meta/Resultado: 100% de los gobiernos regionales y locales en las zonas de mayor incidencia de trabajo forzoso han tomado medidas concretas para luchar contra el trabajo forzoso.

Indicador: N° de planes regionales o locales de acción aprobados e implementados para combatir el trabajo forzoso.

#### **ACCIONES DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO 1 (OE1):**

**Acción 1.1a:** Diseñar un plan comunicacional orientado a la difusión y sensibilización sobre la problemática del trabajo forzoso a los distintos actores tales como autoridades de entidades públicas, organizaciones de empleadores y trabajadores, sociedad civil, población en general, población escolar, pueblos indígenas y grupos vulnerables. Año 2013.

**Acción 1.1b:** Desarrollar contenidos, herramientas tecnológicas (portal o web informativa, redes sociales), materiales e instrumentos (presentaciones, videos, kit comunicacional, folletos) orientados a la difusión y sensibilización, conforme la estrategia comunicacional definida en el plan. Año 2014.

**Acción 1.1c:** Desarrollar actividades de difusión y comunicación, tales como talleres, foros, simposios, debates, en instancias de diálogo organizados por entidades públicas, organizaciones de empleadores y trabajadores, tanto en el nivel nacional, regional y local (conforme la estrategia comunicacional definida en el plan), programadas para el año. Año 2015, 2016 y 2017.

**Acción 1.2a:** Elaborar y difundir documentos base con la definición de trabajo forzoso

orientado a la difusión entre los diferentes actores tales como entidades públicas, organizaciones de empleadores y trabajadores, sociedad civil, población en general, población escolar, pueblos indígenas y grupos vulnerables. Año 2013.

**Acción 1.2b:** Diseñar e implementar campaña anual de lucha contra el trabajo forzoso (medios de comunicación como radio, TV, medios escritos, redes sociales, entre otros) con énfasis en las regiones con mayor incidencia. Año 2014 al 2017.

**Acción 1.3.a:** Promover que las regiones de mayor incidencia de la problemática del trabajo forzoso, incorporen en el Proyecto Educativo Regional el tema de la lucha contra toda forma de trabajo forzoso, como una afectación al derecho fundamental y a la dignidad del ser humano. 2013 al 2017.

**Acción 1.4a:** Promover que en las regiones de mayor incidencia de la problemática del trabajo forzoso, las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local incorporen en sus planes de tutoría y orientación educativa, acciones de sensibilización y prevención del trabajo forzoso dirigida a la comunidad educativa. 2013- 2017.

**Acción 1.5a:** Elaborar guías para el desarrollo o incorporación de la temática de trabajo forzoso en las currículas universitarias en las distintas regiones, con énfasis en aquellas de mayor incidencia. Año 2013.

**Acción 1.5b:** Implementar actividades de educación en materia de trabajo forzoso en las universidades públicas y privadas de las regiones con mayor incidencia. Año 2014 al 2017.

**Acción 1.6a:** Desarrollar diagnósticos, estudios especializados, investigaciones y sistematizaciones de experiencias exitosas en la lucha contra el trabajo forzoso, orientadas al conocimiento y caracterización de la problemática de trabajo forzoso. Año 2013 al 2017.

## **OBJETIVO ESTRATÉGICO 2 (OE2):**

Diseñar e implementar un modelo o sistema integral de prevención, detección, rehabilitación y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de las víctimas, el cual debe coordinar y articular a los distintos actores públicos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores.

### **ESTRATEGIA DEL OE2:**

Desarrollar un trabajo coordinado y articulado de las entidades públicas relacionadas con la problemática de trabajo forzoso, mediante la definición de los roles, procesos, procedimientos e instrumentos necesarios para la lucha contra el trabajo forzoso, y la atención integral de las víctimas.

### **META/RESULTADO DEL OE2:**

Meta/Resultado: Se ha diseñado e implementado en un 100% el sistema integral de prevención, detección, rehabilitación y atención integral de las víctimas.

Indicador: Diseño del sistema y número de acciones efectuadas en el marco del sistema de prevención, detección, rehabilitación y atención integral de las víctimas.

### **ACCIONES DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO 2 (OE2):**

**Acción 2.1a:** Diagnosticar la situación actual en materia de las funciones de prevención, detección, rehabilitación y atención integral de las víctimas, de los distintos

actores públicos, organizaciones de empleadores y trabajadores, así como el planteamiento de un modelo<sup>24</sup> de atención coordinada y articulada (roles, procesos, procedimientos e instrumentos) relacionada a éstas funciones, y plan para implementación del modelo. Año 2013.

**Acción 2.1b:** Desarrollar actividades de implementación del modelo o sistema integral de atención coordinada y articulada (roles, procesos, procedimientos e instrumentos) programadas para el año. Año 2014 al 2017<sup>25</sup>.

**Acción 2.2a:** Diagnóstico del actual marco normativo (incluye el tema de tipificación del trabajo forzoso) e identificación de las necesidades de adecuación de la normativa existente y de generación de propuestas normativas para garantizar la libertad de trabajo. Año 2013.

**Acción 2.2b:** Elaboración y aprobación de propuestas legislativas para la adecuación de la normativa existente con la normativa internacional en materia de libertad de trabajo y trabajo forzoso, y propuestas normativas de carácter nacional y sectorial que permitan implementar el "modelo de prevención, detección, y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de la víctima" programadas para el año, así como su implementación. Año 2014 y 2015.

**Acción 2.3a:** Diseño del sistema de registro, seguimiento y monitoreo del trabajo forzoso (establecimiento de la línea base e indicadores a monitorear), que contemple su integración con fuentes de información existentes y otras por desarrollar (Por ejemplo: información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines - Sistema RETA, observatorios socioeconómicos laborales, estadísticas nacionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática, entre otros) y plan para implementación del sistema. Año 2013.

**Acción 2.3b:** Desarrollar las actividades de implementación del sistema de registro, seguimiento y monitoreo del trabajo forzoso programadas para el año. Año 2014 al 2017.

**Acción 2.4a:** Diseñar los procedimientos y mecanismos para la entrega de servicios a víctimas del trabajo forzoso (corto plazo) e implementación de los mismos. Año 2013.

**Acción 2.4b:** Brindar a las víctimas de trabajo forzoso los servicios de salud, de prestaciones sociales, de reconversión laboral, de formación capacitación laboral, de empleo temporal, de desarrollo productivo y acceso al financiamiento de emprendimientos y de defensa legal gratuita programadas para el año (corto plazo). Año 2014 y 2015.

**Acción 2.5a:** Desarrollar acciones de prevención y eliminación (inspección y otras) de situaciones de trabajo forzoso programadas para el año. Año 2013 al 2017.

**Acción 2.6a:** Promover el desarrollo de prácticas de responsabilidad social empresarial relacionadas con la lucha contra el trabajo forzoso programadas para el año. Año 2013 al 2017.

**Acción 2.7a:** Desarrollar actividades de capacitación general, y asistencia técnica a personal de las instituciones miembros de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso en materia de trabajo forzoso, y funcionarios y servidores de Gobiernos Regionales y Locales en materia de trabajo forzoso, programadas para el

<sup>24</sup> El modelo o sistema integral incluye mecanismos de recepción de denuncia de situaciones de trabajo forzoso.

<sup>25</sup> Las actividades de implementación incluyen las capacitaciones específicas y asistencia técnica a personal operador u operativo del modelo.

año. Año 2013 al 2017.

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 3 (OE3):**

Disminuir la vulnerabilidad de la población a situaciones de trabajo forzoso.

**ESTRATEGIA DEL OE3:**

Definir los factores e índice de vulnerabilidad de la población y focalizar acciones prioritarias orientadas a ésta.

**META/RESULTADO DEL OE3:**

Meta/Resultado: Disminuir en 20% el índice de vulnerabilidad de la población a situaciones de trabajo forzoso (respecto del 2013<sup>26</sup>).

Indicador: N° de acciones implementadas para disminuir el índice de vulnerabilidad de la población a situaciones de trabajo forzoso.

**ACCIONES DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO 3 (OE3):**

**Acción 3.1a:** Diseño del Índice de Vulnerabilidad de la población a situaciones de trabajo forzoso. Año 2013.

**Acción 3.1b:** Promover el desarrollo de programas o proyectos de empleo decente permanente o temporal (Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local) para el año, en regiones con mayor incidencia en materia de trabajo forzoso. Año 2014 al 2017.

**Acción 3.2b:** Promover el desarrollo de programas o proyectos de mejora en el nivel educacional y capacitación laboral (Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local) para el año, en regiones con mayor incidencia en materia de trabajo forzoso. Año 2014 al 2017.

**Acción 3.3b:** Promover el desarrollo de programas o proyectos de alivio de la pobreza (Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local) para el año, en regiones con mayor incidencia en materia de trabajo forzoso. Año 2014 al 2017.

**Acción 3.4b:** Promover el desarrollo de programas o proyectos para el combate de la desigualdad y discriminación con poblaciones vulnerables<sup>27</sup> (Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local) para el año, en regiones con mayor incidencia en materia de trabajo forzoso. Año 2014 al 2017.

En el Anexo 1 se presenta la matriz completa del PNLCTF 2013-2017.

### 3.4.- IMPLEMENTACIÓN

Para el desarrollo del proceso de implementación del PNLCTF 2013-2017, se deberá tener en consideración los siguientes mecanismos y herramientas:

<sup>26</sup> No existe en la actualidad una línea de base respecto de este indicador. No obstante ello, el propio PNLCTF 2013-2017 incluye como una de sus metas generales contar con dicha información al 2014, lo que servirá para poder medir el nivel de logro en la meta propuesta al final del período.

<sup>27</sup> Poblaciones vulnerables: niños, mujeres, pueblos indígenas o tribales, trabajadores migrantes, etc.



## **Gestión orientada a la implementación efectiva del Plan.-**

La política y el plan requieren para su implementación:

- Apoyo político de las altas autoridades de los sectores relacionados, y de las autoridades de los gobiernos regionales donde hay mayor incidencia de la problemática.

El Plan Nacional debe ser un marco claro y explícito que defina las acciones y los principales elementos a tener en consideración para la formulación del Plan Operativo Anual del PNLCTF 2013-2017, teniendo en consideración la factibilidad de implementación en el horizonte anual.

- Las actividades identificadas en el Plan Operativo Anual, deberán reflejarse en forma específica en las actividades formuladas en los distintos Plan Operativo Institucional de las distintas entidades públicas.
- Será importante también coordinar de manera adecuada las actividades del Plan Nacional y Plan Operativo, con instancias a cargo de los temas de Trata de personas y de Trabajo Infantil.
- Promover mecanismos alternativos para el recojo de información/opinión provenientes de otras entidades públicas del nivel nacional (autoridades de cada sector), así como del regional y local<sup>28</sup> cuya opinión es importante recoger e involucrar para el proceso de afinamiento del Plan y posterior implementación.
- Promover el acompañamiento permanente de la Organización Internacional del Trabajo, como organismo especializado que puede entregar asistencia técnica permanente a la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso.
- Promover la participación de la cooperación técnica internacional para el financiamiento de las acciones previstas en el Plan Nacional, de manera de capturar recursos y asistencia técnica especializada que permita soportar el alcance a abordar.

## **Implementación del Plan coordinado con el ciclo instrumentos Planeamiento y Presupuesto a nivel institucional.-**

La implementación de las acciones del Plan y por ende de las actividades a ser desarrolladas por cada entidad, deben estar coordinadas en el tiempo para poder ser oportunamente introducidas en el ciclo de instrumentos de planeamiento y presupuesto de cada entidad.

Este es el mecanismo que asegura su implementación, pues permite programar y destinar recursos para su ejecución en el periodo definido y planificado. La tendencia debe ser generar evidencias para elaborar Programas Presupuestales con enfoque de resultados.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo de aquellas regiones con mayor incidencia en materia de trabajo forzoso.

#### **4.- MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Con el fin de monitorear el avance y cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas propuestas del PNLCTF 2013-2017 en los períodos previstos se diseñará la matriz de monitoreo, el cual es una herramienta que permitirá de manera organizada recopilar la información sobre el progreso en la consecución de los objetivos.

Para ello, se ha diseñado para cada año una matriz que guarda relación con el horizonte temporal del Plan Nacional y precisa la fuente de verificación de éstos y las preguntas claves que se originan de cada Indicador o Ítem de Registro.

##### **Objetivo General del Monitoreo:**

Garantizar la implementación eficaz y eficiente del Plan Nacional de Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2013 -2017.

##### **Objetivos Específicos:**

- Analizar de manera periódica el nivel de cumplimiento de las actividades previstas en el Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso.
- Proporcionar información para una adecuada toma de decisiones a los responsables que conduzca al cumplimiento, y alineamiento estratégico y la mejora continua del Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso.

##### **Evaluación:**

- Planificar y definir la secuencia de acciones del PNLCTF 2013-2017 de cada año a través de un Plan Operativo Anual, de manera consensuada con los responsables de cada actividad.
- Aplicar las herramientas para la recolección de la información para efectuar la evaluación.
- En un período de un año, se realizara un reporte de monitoreo sobre el avance y cumplimiento de las metas, teniendo como base la información recopilada en atención a los indicadores establecidos en comparación con los resultados obtenidos en cada período; incluya los posibles problemas que se presenten en la ejecución del Plan y las recomendaciones para solucionar los referidos problemas.
- Evaluar los problemas señalados en los reportes de monitoreo respecto a la implementación del Plan, a efectos de alinear el Plan Operativo.
- Evaluar las recomendaciones formuladas en los reportes de monitoreo.
- Efectuar una evaluación intermedia y una final.
- Elaborar informes anuales de seguimiento.
- En el año 2017 diseñar y validar el próximo Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso.

## **5.- FINANCIAMIENTO**

El Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2013-2017, define el alcance operativo de lo que se espera implementar anualmente y que se verá reflejado en los Planes Operativos Institucionales de cada entidad pública del ámbito nacional, regional y local responsables de su ejecución, lo que hará visible la programación y asignación del presupuesto.

Asimismo, las entidades públicas deberán gestionar la aprobación de metas presupuestarias para garantizar la ejecución de las acciones prevista en el PNLCTF 2013-2017, en el marco de sus competencias.

Por otro lado, las acciones relacionadas al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo como órgano rector sobre la materia, se ejecutaran con cargo al presupuesto institucional y con el apoyo que se obtenga de la cooperación nacional e internacional.

Sumado a ello, a partir del 2014 se priorizará el diseño e implementación de un programa presupuestal con enfoque de resultados sobre trabajo forzoso.

## ANEXOS