



PERÚ

Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), 2014 – Observaciones

(Artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)

TRABAJO FORZOSO

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (ratificación: 1960)

La Comisión toma nota de las observaciones comunicadas por la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), el 25 de junio de 2013, así como de la memoria del Gobierno.

Artículo 1, párrafo 1, y artículo 2, párrafo 1, del Convenio. Lucha contra el trabajo forzoso. La Comisión observa que, desde hace un cierto número de años, el Gobierno toma medidas para luchar contra las diferentes formas del trabajo forzoso existentes en el Perú (prácticas de servidumbre por deudas a las que se ven sometidas las comunidades indígenas en el sector de la explotación forestal, la trata de personas o la explotación de trabajadores domésticos). La creación de la Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso (CNLCTF) y la adopción del primer Plan nacional para la lucha contra el trabajo forzoso, en 2007, constituyen los elementos centrales de esta política. En este sentido, la Comisión destaca que el Gobierno se ha beneficiado de la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo, incluyendo en el marco de los fondos de la Cuenta de Programas Especiales para reforzar la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

a) Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso (PNLCTF). La Comisión toma nota con **interés** de la adopción por el decreto supremo núm. 04-2013-TR, de 9 de junio de 2013, del segundo Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso (PNLCTF-II), que abarca el período 2013-2017. Este plan se ha elaborado en el marco de un proceso participativo que ha integrado también a representantes de regiones muy afectadas por el trabajo forzoso, tales como Ucayali, Madre de Dios, Cusco, Loreto y Puno, lo que debería facilitar su aplicación. Para realizar el objetivo general de erradicación del trabajo forzoso de aquí a 2017, el plan define como elementos previos la necesidad de disponer, entre el momento presente y 2014, de un estudio base que establezca cuál es la situación del trabajo forzoso en el país; de realizar en 2013-2014 intervenciones experimentales en las regiones y sectores de actividad donde se han detectado situaciones de trabajo forzoso (extracción de la madera, minas artesanales, trabajo doméstico); y reforzar las capacidades de la CNLCTF. Este plan fija además tres objetivos estratégicos: i) la formación y la sensibilización en materia de trabajo forzoso, sus características, su amplitud, sus causas y los grupos y regiones afectadas; ii) el establecimiento y la aplicación de un sistema integral de identificación, de protección y de reinserción de las víctimas, articulando y coordinando, las funciones, los procedimientos y los medios con los que cuentan las diversas entidades implicadas, y iii) la definición y la reducción de los factores de vulnerabilidad al trabajo forzoso. Para cada objetivo estratégico, se han programado actividades y objetivos precisos. La Comisión toma nota además de que se está elaborando un protocolo intersectorial sobre trabajo forzoso, que debería constituir una herramienta metodológica destinada a ayudar a las instituciones públicas y privadas a ejecutar el PNLCTF-II. **La Comisión constata que el PNLCTF-II prevé un mecanismo de seguimiento y de evaluación de su aplicación y ruega al Gobierno que tenga a bien suministrar informaciones sobre los informes de evaluación anuales que se han elaborado dentro de este marco y a que precise cómo se**

han tenido en cuenta los obstáculos detectados para la realización de los objetivos en la revisión de los planes operativos anuales. Al tiempo que toma nota de que la financiación de las actividades establecidas en el PNLCTF-II corre a cargo de diversas entidades públicas, nacionales, regionales y locales competentes que se encargan de obtener los fondos presupuestarios para la realización de las actividades del PNLCTF-II, la Comisión confía en que el Gobierno seguirá impulsando la estrategia política necesaria para obtener los recursos necesarios para la aplicación efectiva de este segundo Plan nacional. En este sentido alienta vivamente al Gobierno a reforzar las capacidades de la CNLCTF, tanto a nivel nacional como regional, y recuerda que es indispensable reforzar la presencia del Estado en las regiones donde prevalece el trabajo forzoso.

b) *Medidas legislativas.* En sus comentarios anteriores, la Comisión subrayó la necesidad de completar la legislación nacional mediante la adopción de una disposición de carácter penal que castigue específicamente el trabajo forzoso y defina sus elementos constitutivos de forma que abarque el conjunto de prácticas de trabajo forzoso que existen en el país. En su memoria, el Gobierno señala que la Subcomisión de la CNLCTF elaboró una propuesta de enmienda del artículo 168 del Código Penal relativo al delito contra la libertad del trabajo, que se presentará próximamente a la aprobación de la CNLCTF y se someterá posteriormente al Consejo Nacional de Derechos Humanos para que éste presente un proyecto de ley al Congreso de la República.

En sus observaciones la CUT subraya que la redacción actual del artículo 168 del Código Penal es parcial y que su modificación constituye un objetivo prioritario que debe cumplirse sin demora. Para la CUT la propuesta de enmienda del artículo 168 del Código Penal formulada por el Ministerio del Trabajo durante una reunión de la CNLCTF en abril de 2013, es positiva y tiene en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos. La Comisión toma nota de que, como ya se había previsto en el Plan de aplicación 2012-2013 del PNLCTF-I, la cuestión de la adecuación de la legislación nacional a las normas internacionales en materia de libertad en el trabajo y trabajo forzoso figura en el PNLCTF-II en tanto que objetivo a alcanzar para 2013-2014. **La Comisión solicita al Gobierno que adopte todas las medidas necesarias para completar la legislación nacional penal a la mayor brevedad a fin de reprimir efectivamente todas las formas de trabajo forzoso, ya sea modificando el artículo 168 del Código Penal, ya sea añadiendo una disposición en el Código Penal que tipifique como delito el trabajo forzoso y defina los elementos que lo constituyen.**

c) *Diagnóstico.* La Comisión toma nota de que el PNLCTF-II se ha fijado como objetivo para 2014 disponer de un estudio de base que elabore un estado de la situación del trabajo forzoso en el país para sistematizar las informaciones disponibles y adoptar los mecanismos institucionales para su seguimiento y actualización. El Gobierno hace referencia igualmente a un proyecto de estudio sobre el trabajo forzoso infantil en la producción de carbón en los aserraderos de Pucallpa. La CUT subraya que el PNLCTF-II reconoce la falta de datos sistemáticos y la insuficiencia de los mecanismos institucionales que dan cuenta de la situación real del trabajo forzoso, y considera que es necesario disponer de informaciones fiables para definir los grupos de personas afectadas y elaborar un plan de acción específico para erradicar estas prácticas y obtener la financiación necesaria para estos fines. **La Comisión espera que el Gobierno adopte todas las medidas necesarias para garantizar que podrá finalizarse un estudio cualitativo y cuantitativo que complete las informaciones disponibles sobre las diversas prácticas de trabajo forzoso en 2014, como prevé el PNLCTF-II. Estos datos son indispensables para la evaluación y realización del conjunto de objetivos del PNLCTF-II y para garantizar que los recursos llegan efectivamente a las poblaciones y las regiones afectadas.**

d) *Inspección del trabajo.* En sus comentarios anteriores, la Comisión manifestó su preocupación por el hecho de que, desde su creación en 2008, el Grupo Especial de Inspección de Trabajo contra el Trabajo Forzoso (GEIT) no haya detectado ninguna situación de trabajo forzoso. En este sentido, la Comisión observó que el plan operativo 2012-2013 preveía «reactivar y reforzar el GEIT», haciendo hincapié en la necesidad de evaluar «los problemas actuales del GEIT», promover medidas destinadas a reforzar su

capacidad de movilidad en el territorio, y dotarle de los recursos suficientes. La Comisión toma nota de que, en su memoria, el Gobierno señala que, por resolución de 8 de marzo de 2013, se constituyó el Grupo Especial de la Inspección del Trabajo contra el Trabajo Forzoso y el Trabajo Infantil, que estará constituido por 15 inspectores del trabajo. La Comisión añade que, en 2012, la Dirección General de la Inspección del Trabajo ordenó dos inspecciones sobre dos empresas y 145 trabajadores y que en el curso de estas visitas no se ha detectado a ningún trabajador en situación de trabajo forzoso.

La Comisión observa que, aun cuando el nuevo grupo especializado de inspección estará compuesto de 15 inspectores (frente a cinco para el GEIT, en 2008), se encargará de dos asuntos: el trabajo forzoso y el trabajo infantil. La Comisión destaca además que el PNLCTF-II ya no se ocupa del reforzamiento de los servicios de la inspección del trabajo. La Comisión recuerda la función esencial que cumple la inspección del trabajo en la lucha contra el trabajo forzoso. En efecto, la Inspección del Trabajo es la entidad pública más indicada para detectar los trabajadores víctimas de trabajo forzoso y liberarlos, y asimismo recoger los elementos de prueba que servirán para incoar los procedimientos judiciales contra los autores de estas prácticas. ***Por consiguiente, la Comisión insta encarecidamente al Gobierno a que adopte las medidas pertinentes para garantizar el buen funcionamiento del nuevo Grupo Especial de la Inspección del Trabajo contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Ruego que tenga a bien suministrar informaciones sobre su composición, sus recursos, los medios materiales con los que cuenta para llevar a término sus misiones en el conjunto del territorio nacional, y a que precise el número de inspecciones realizadas y de situaciones de trabajo forzoso detectadas y el curso judicial que se ha dado a las infracciones comprobadas.***

Artículo 25. Aplicación de sanciones penales eficaces. La Comisión subrayó anteriormente que, para hacer retroceder el trabajo forzoso, es indispensable que se impongan sanciones penales suficientemente disuasorias a los responsables de estas prácticas, de conformidad con el artículo 25 del Convenio. La Comisión señala que las informaciones comunicadas por el Gobierno sobre las quejas presentadas ante la Fiscalía se refieren únicamente al delito de trata de personas (artículo 153 del Código Penal). Como la Comisión señaló en su momento, la ausencia de disposiciones penales específicas que castiguen y sancionen el trabajo forzoso constituye un obstáculo para incoar procedimientos judiciales contra las personas que imponen el trabajo forzoso bajo otra forma distinta de la trata de personas. ***En estas circunstancias, la Comisión insiste nuevamente sobre la necesidad de completar la legislación penal, castigando específicamente el delito de trabajo forzoso y definiendo sus elementos constitutivos para que las autoridades policiales y la Fiscalía dispongan de una base legal que les permita llevar a cabo las investigaciones pertinentes e incoar procedimientos judiciales contra los autores de las diferentes prácticas de trabajo forzoso que existen en el Perú.***

Por último, tomando nota de que el PNLCTF-II menciona a la Oficina Internacional del Trabajo como organismo que puede aportar su asistencia técnica permanente a la Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, la Comisión espera que la Oficina podrá continuar acompañando al Gobierno en este proceso de erradicación de todas las formas de trabajo forzoso.

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

ELIMINACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS Y LOS MENORES

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) (ratificación: 2002)

La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno y de los comentarios de la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), de 15 de junio de 2013.

Artículo 1 del Convenio y parte V del formulario de memoria. Política nacional y aplicación del Convenio en la práctica. En relación con sus comentarios anteriores, la Comisión toma nota de las preocupaciones

de la CUT relativas al alcance y amplitud del trabajo de niños y adolescentes en el Perú, así como ante la falta de coordinación y articulación de las diversas medidas adoptadas por el Gobierno para luchar contra el trabajo infantil y de la escasa eficacia en la difusión de esas informaciones a las organizaciones sindicales.

La Comisión toma buena nota de la adopción del Plan nacional de acción por la infancia y la adolescencia (PNAIA 2021), así como de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (ENPETI). La Comisión observa que la ENPETI se articula en torno a cuatro ejes estratégicos, a saber: i) el aumento de los ingresos de las familias; ii) la reducción de las tasas de abandono y fracaso escolar; iii) la erradicación del trabajo infantil y del trabajo peligroso de los adolescentes, y iv) el fortalecimiento de los servicios de protección de las víctimas.

La Comisión toma nota de la información del Gobierno según la cual se desarrollan tres experiencias piloto (2012-2014) en el marco de la ENPETI. El proyecto «Huánuco», en seis provincias de esta región prevé la concesión de transferencias monetarias, en el marco del programa «Juntos», a 3 200 familias y 4 000 niños ocupados en trabajo infantil, así como la distribución de bonos a los niños y adolescentes que, además de asistir a la escuela, aprueben el año escolar. El proyecto «Carabayllo», desarrollado en un distrito urbano ubicado al norte de la ciudad de Lima en el que se concentra un alto número de niños y adolescentes en trabajos peligrosos en la economía informal, tiene previsto beneficiar a 1 000 hogares y 1 500 niños, niñas y adolescentes. Por último, el proyecto «Semilla», cuyo objetivo es la prevención y retiro del trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes del trabajo peligroso en la agricultura, se desarrolla en tres regiones del país (Junín, Pasco y Huancavelica) y atenderá a 6 000 niños y niñas, 1 000 adolescentes y 3 000 familias. La Comisión también toma nota de que se ha adoptado un Protocolo de atención multisectorial destinado a mejorar la coordinación nacional en materia de trabajo infantil. Por otra parte, la Comisión toma nota de que, a pedido de la Comisión Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, el Instituto Nacional de Estadísticas ha incluido nuevos indicadores que permiten tener en cuenta el trabajo infantil en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). De este modo, los resultados de la ENAHOG 2011, que figuran en la memoria del Gobierno, revelan que el 18,4 por ciento de los niños menores de 14 años realizan una actividad laboral y el 33,9 por ciento de los adolescentes entre los 14 y 17 años de edad están ocupados en trabajos peligrosos. La mayoría de esos niños y adolescentes viven en zonas rurales (58,7 por ciento).

Al tiempo que toma buena nota de los esfuerzos desplegados por el Gobierno, la Comisión expresa su **preocupación** por el elevado número de niños y adolescentes ocupados en una actividad económica o en un trabajo peligroso. **La Comisión solicita al Gobierno que intensifique sus esfuerzos para mejorar la situación del trabajo infantil en el país. Asimismo, le solicita que comuniquen informaciones sobre los resultados obtenidos cuando finalice la evaluación de los tres proyectos piloto, así como sobre la continuidad de esos proyectos en el marco de la ENPETI (2011-2021). Además, le solicita que siga comunicando informaciones sobre la aplicación del Convenio en la práctica, en particular estadísticas recientes sobre el empleo de niños y adolescentes en general y, específicamente, en ocupaciones peligrosas, y extractos de informes de la inspección del trabajo indicando el número y naturaleza de las infracciones observadas y las sanciones impuestas.**

Artículo 2, párrafo 1. Edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. En sus comentarios anteriores, la Comisión tomó nota de que en virtud del artículo 51, párrafo 2, del Código de los Niños y Adolescentes, podrá excepcionalmente autorizarse a trabajar a los adolescentes a partir de los 12 años de edad. El Gobierno indicó que se ha dejado al criterio de la autoridad administrativa la facultad de autorizar el trabajo remunerado de los niños menores de 14 años y mayores de 12, y que esta autorización prácticamente no se ha acordado en la práctica. Habida cuenta de que no existe una reglamentación de los trabajos ligeros, pero que, en la práctica, hay un número considerable de niños menores de 14 años que trabaja en ellos, la Comisión solicitó al Gobierno que adoptase las medidas necesarias para garantizar que ningún niño menor de 14 años esté autorizado a trabajar. El Gobierno indicó que un

proyecto de ley de modificación del Código de los Niños y Adolescentes se está examinando en una comisión especial.

La Comisión toma nota de la indicación del Gobierno según la cual aún no se ha aprobado el nuevo Código de los Niños y Adolescentes. ***La Comisión expresa nuevamente la firme esperanza de que el proyecto de modificación del Código de los Niños y Adolescentes se adopte a la mayor brevedad a fin de garantizar que ningún niño menor de 14 años sea autorizado a trabajar. Solicita que tenga a bien comunicar informaciones sobre todo progreso realizado a este respecto.***

Artículo 2, párrafo 1, y parte III del formulario de memoria. Campo de aplicación e inspección del trabajo.

En sus comentarios anteriores, la Comisión tomó nota de los alegatos de la CUT, según los cuales la mayor parte de los niños menores de 14 años que realizan una actividad económica trabajan en la economía informal. No obstante, la Comisión observó que, en virtud de los artículos 3 y 4 de la Ley General de Inspección del Trabajo, de 2006, los inspectores del trabajo se encargan de controlar el trabajo infantil en todos los lugares en donde se efectúa este tipo de trabajo así como en los domicilios privados.

La Comisión toma nota de los alegatos de la CUT, según los cuales no tiene conocimiento de que se hayan realizado visitas de inspección en la economía informal pese a la importancia del trabajo infantil en ese sector. La Comisión toma nota de las informaciones del Gobierno indicando que se ha formado un grupo especial de inspectores del trabajo capacitados para realizar acciones preventivas y de identificación del trabajo infantil. La Comisión también toma nota de las estadísticas suministradas en la memoria del Gobierno sobre las visitas de inspección relativas al trabajo infantil realizadas entre 2008 y 2013, aunque observa que esos controles sólo afectan a los adolescentes mayores de 14 años, es decir, aquellos que alcanzaron la edad mínima de admisión al empleo. A este respecto, y en relación con el Estudio General sobre los convenios fundamentales, 2012 (párrafo 345), la Comisión pone de relieve que, en ciertos casos, el número limitado de inspectores del trabajo no les permite cubrir todos los sectores de la economía informal. Por este motivo, invita a los Estados parte a fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo. ***En consecuencia, la Comisión solicita al Gobierno que intensifique sus esfuerzos para adaptar y reforzar los servicios de la inspección del trabajo a fin de mejorar la capacidad de los inspectores para identificar los casos de trabajo infantil en la economía informal y, de ese modo, garantizar la protección acordada por el Convenio a los niños menores de 14 años que ejercen una actividad en este sector. Le ruega que comunique información sobre las medidas adoptadas a este respecto así como sobre los resultados obtenidos.***

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) (ratificación: 2002)

Artículos 3, apartado a), y 7, párrafo 2, apartados a) y b), del Convenio. Venta, trata y explotación sexual con fines comerciales y medidas eficaces adoptadas en un plazo determinado para impedir que los niños sean reclutados en las peores formas de trabajo infantil, retirarles de ellas y garantizar su readaptación y su integración social. En sus comentarios anteriores, la Comisión tomó nota de que el Código Penal prohíbe la venta y la trata de niños con fines de explotación laboral o con fines de explotación sexual (artículo 153) y establece penas de reclusión de entre 12 y 25 años cuando la víctima es menor de 18 años. La Comisión tomó nota asimismo de que el Código Penal prohíbe y sanciona el hecho de incitar a la prostitución, el proxenetismo o el turismo sexual, y prevé importantes sanciones cuando la víctima es menor de 18 años. No obstante, la Comisión observó que, según los dos estudios realizados en 2007 por la OIT/IPEC titulados «La demanda en la explotación sexual comercial infantil: estudio cualitativo en Sudamérica (Chile, Colombia, Paraguay y Perú)», e «Imperdonable: estudio sobre la explotación sexual comercial de la infancia y la adolescencia en el Perú (Cajamarca, Cusco, Iquitos y Lima)», la explotación sexual comercial de los niños es muy visible en los bares y locales nocturnos del centro histórico de

Lima, así como en las ciudades turísticas de Cusco, Iquitos y Cajamarca. Tomó nota de que la Policía Nacional puso en marcha un plan de operaciones policiales de prevención y persecución del delito de trata de personas que implica inspección en lugares estratégicos. Como resultado de las patrullas efectuadas, los niños en situación de riesgo fueron acogidos en los albergues de la Policía Nacional del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y del Poder Judicial.

La Comisión toma buena nota de las estadísticas comunicadas en la memoria del Gobierno sobre el número de casos de trata de personas registradas por el Ministerio Público y la Policía Nacional. La Comisión observa también que, en 2012, se han aprehendido a un total de 675 supuestos autores del delito de trata, y que el 37,1 por ciento se trataba de casos de explotación sexual y el 14,5 de trabajos forzados. En lo que se refiere a 2013, la Policía Nacional ha registrado 61 casos de trata, seis de los cuales con fines de trabajos forzados y 56 con fines de explotación sexual. La Comisión observa no obstante que la memoria del Gobierno no contiene estadísticas sobre las condenas y las sanciones pronunciadas en relación a dichos asuntos. Además, la Comisión toma nota de las informaciones contenidas en el documento de trabajo del Plan regional de acción contra la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños y adolescentes en la región de Loreto (2013-2017), elaborado en septiembre de 2013 por el gobierno regional de Loreto en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Según este documento, miles de adultos y niños son víctimas de trata interna con fines de trabajos forzados, en particular, para la explotación minera, la agricultura y el trabajo doméstico, y las personas de origen indígena son particularmente vulnerables a la explotación sexual con fines comerciales. Se han utilizado asimismo a numerosos niños para la producción y el tráfico de cocaína, además según las informaciones comunicadas por el Gobierno en su memoria los adolescentes son víctimas igualmente de explotación sexual en los bares y discotecas situados alrededor de los emplazamientos de las minas artesanales en el nordeste del país.

La Comisión toma nota que el Gobierno señala que la Estrategia Nacional para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil (2012-2021) (ENPETI) establece a efectos de sus objetivos principales la erradicación del trabajo peligroso y de la explotación de niños y adolescentes. Toma nota igualmente de que uno de los ejes del Marco de la competencia multisectorial sobre el trabajo infantil, elaborado en marzo de 2013, se refiere a la tutela de los niños que participan en las peores formas de trabajo y la mejora de las condiciones de vida de sus familias. La Comisión toma nota de las estadísticas proporcionadas por el Gobierno sobre el número de víctimas de trata registradas en 2012 y 2013 por la Policía Nacional. Toma nota de que, en 2012, de las 754 víctimas de estos delitos, 477 eran menores de 18 años, de las cuales el 57 por ciento con edades comprendidas entre 13 y 17 años, y que, en 2013, se censó a 214 víctimas, entre las cuales 23 tienen menos de 18 años (15 niñas y 8 niños). La Comisión observa, no obstante, que la memoria del Gobierno no suministra información sobre las medidas de reinserción previstas para estos niños. **La Comisión insta al Gobierno a que redoble sus esfuerzos para garantizar la eliminación de estas peores formas de trabajo infantil en la práctica, procurando que se realicen investigaciones en profundidad y se procese de forma eficaz a las personas que cometen estos actos, incluidos los funcionarios que se sospecha que son cómplices, y que se les impongan sanciones lo suficientemente eficaces y disuasorias. La Comisión ruega al Gobierno que suministre información sobre el número de condenas pronunciadas y de sanciones impuestas contra estas personas en su próxima memoria. La Comisión ruega encarecidamente al Gobierno que adopte medidas de carácter inmediato y eficaces para garantizar la readaptación y la reintegración social de esos niños víctimas de trata y explotación sexual con fines comerciales, y a que comunique informaciones sobre las medidas adoptadas a este respecto en el marco de la ENPETI.**

Artículos 3, apartado d), y 7, párrafo 2, apartados a) y b). Trabajos peligrosos y medidas efectivas adoptadas en un plazo determinado para impedir que los niños participen en las peores formas de trabajo infantil, librarlos de esas formas de trabajo y garantizar su readaptación e integración social. 1.

Trabajo infantil en las minas artesanales. La Comisión tomó nota anteriormente de los alegatos de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y del estudio de la OIT/IPEC de 2007 titulado «Las niñas en las explotaciones mineras» según los cuales los niños trabajan a partir de los 5 años en explotaciones mineras artesanales del país, especialmente en los distritos de Madre de Dios, Puno, Ayacucho, Arequipa y La Libertad. Estos niños están expuestos a graves lesiones y a heridas derivadas de la manipulación del mercurio para extraer el mineral de la roca y transportarlo al exterior de la mina, cargando sobre sus espaldas piedras y rocas muy pesadas. Los niños están expuestos también a suelos y aguas contaminadas por metales y productos químicos. Según el documento de trabajo del Plan nacional de prevención y eliminación del trabajo infantil (2005-2010), el número de niños que trabajan en las minas artesanales del Perú se estima en alrededor de 50 000. La Comisión tomó buena nota de la adopción del decreto supremo núm. 003-2010-MIMDES, de 20 de abril de 2010, por el que se aprueba una lista detallada de trabajos y actividades peligrosas o nocivas para la salud y la integridad moral de los adolescentes y prohíbe el trabajo en las minas a los niños y adolescentes menores de 18 años.

La Comisión toma nota de que la eliminación del trabajo peligroso de los niños, y en particular de los adolescentes, figura entre los objetivos de la ENPETI. Toma nota asimismo de que el Gobierno señala que el Marco de la competencia multisectorial sobre el trabajo infantil incluye la participación de las autoridades del sector minero y establece, en relación con sus acciones estratégicas, el reforzamiento de las capacidades de la inspección del trabajo en el ámbito de las peores formas de trabajo infantil. No obstante, la Comisión toma nota con **preocupación** de la indicación del Gobierno en virtud de la cual, entre 2012 y 2013, no se han efectuado nuevas inspecciones sobre el trabajo infantil en las minas artesanales. ***La Comisión insta al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para proteger a los niños de la peor forma de trabajo infantil que consiste en realizar trabajos peligrosos en las minas mediante el fortalecimiento de las capacidades de la inspección del trabajo, garantizando que se efectúan controles sobre las explotaciones mineras. La Comisión le ruega igualmente que comunique informaciones sobre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos, en el contexto de la aplicación de la ENPETI y del Marco de la competencia multisectorial para librar a los niños menores de 18 años de la realización de trabajos peligrosos en las minas artesanales y garantizar su readaptación y su integración social.***

2. *Trabajo infantil doméstico.* La Comisión ha tomado nota anteriormente de los comentarios de la CSI que indican que existe una práctica consistente en que los padres envían a sus hijos a la ciudad para que trabajen como empleados del hogar. Estos niños no reciben en general ningún salario, aunque su empleador los aloje y alimente, trabajando al menos

12 horas al día y sin un solo día de descanso. Un número muy elevado de niños son víctimas de abusos y explotación, como por ejemplo de insultos y castigos físicos, o, en menor medida, de abusos sexuales. Según la CSI, el número de empleados del hogar menores de 18 años se estima en 110 000. La Comisión tomó nota además de que, según el estudio de la OIT/IPEC de 2007, sobre los factores de prevención y de vulnerabilidad de los niños que trabajan como domésticos en las familias que viven en el medio rural o en el medio urbano, el trabajo doméstico infantil está muy extendido en el país. La Comisión tomó nota de que, en virtud del decreto supremo núm. 003-2010-NIMDES, de 20 de abril de 2010, por el que se aprueba la relación de trabajo peligroso y actividades peligrosas o nocivas para la salud y la moral de los adolescentes, el trabajo doméstico de niños y adolescentes menores de 18 años efectuado en casa de terceros se considera como un trabajo peligroso.

La Comisión toma nota de la información proporcionada por el Gobierno que indica que la posibilidad de ampliar la intervención de la inspección del trabajo en el domicilio de los niños y adolescentes que trabajan como empleados domésticos será debatida en el contexto de la aplicación del Marco de competencias multisectorial sobre el trabajo infantil.

Además, la Comisión toma nota de que la liberación del trabajo peligroso de los niños y, más particularmente, de los adolescentes, figura entre los objetivos de la ENPETI. ***Por consiguiente, la Comisión ruega al Gobierno que proporcione información sobre las medidas adoptadas y, en particular, el fortalecimiento de las capacidades de acción de la inspección del trabajo, para impedir que los niños empleados en el servicio doméstico efectúen trabajos peligrosos, y para que se les retire y se les garantice su readaptación y su integración social. Ruega asimismo que comunique información sobre los resultados obtenidos.***

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

POLÍTICA Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) (ratificación: 1967)

Formulación de una política activa del empleo. Participación de los interlocutores sociales. En relación con la adopción de un plan nacional de empleo que se evocó en los comentarios anteriores, el Gobierno indica, en la memoria correspondiente al período comprendido hasta agosto de 2012 que, en junio de 2011, mediante el decreto supremo núm. 052-2011-PCM se aprobaron nuevas orientaciones para la política nacional de empleo destinadas a promover la creación de empleo decente diferenciando las características y las necesidades de hombres y mujeres, en especial, las poblaciones en situación de vulnerabilidad. La Comisión toma nota con ***interés*** de que el decreto supremo núm. 052-2011 se refiere al ***artículo 1, párrafo 1, del Convenio*** y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que se condice con lo establecido en la Constitución Política y la Política de Estado del Acuerdo Nacional referida al «Acceso al empleo pleno, digno y productivo». El Gobierno indica que las políticas nacionales de empleo fueron presentadas para su revisión y análisis al Pleno del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción de Empleo (CNTPE) y fueron aprobadas tripartitamente y en consenso. El Gobierno agrega que al diseñar las políticas nacionales de empleo solicitó a los diferentes gremios de trabajadores y de empresarios comentarios y sugerencias para la propuesta y que las contribuciones de los interlocutores sociales fueron incluidas en la versión final. Se realizaron tres sesiones informativas en la Comisión Técnica de Empleo del CNTPE. La Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) sostiene que se impusieron de manera vertical las posiciones gubernamentales en el CNTPE sin diálogo social. La CATP agrega que tampoco se ha previsto un presupuesto necesario ni personal calificado para desarrollar las políticas aprobadas, y la participación de los beneficiarios de las políticas adoptadas se hace difícil a nivel de las regiones. Según la CATP, es muy difícil conseguir que los trabajadores de la economía informal participen activamente en la elaboración de las políticas de empleo. ***La Comisión invita al Gobierno a seguir agregando indicaciones sobre la participación de los interlocutores sociales en la revisión y evaluación de las políticas nacionales de empleo y de su eficacia para alcanzar el pleno empleo (artículos 1 y 2 del Convenio). La Comisión espera que las informaciones que contenga la memoria permitan identificar la manera en que se asegura que los puntos de vista de los representantes de los interlocutores sociales (incluidos los representantes de los trabajadores del sector rural y de la economía informal) se tienen plenamente en cuenta al formular políticas de empleo y obtener el apoyo necesario para su ejecución (artículo 3).***

Tendencias del mercado laboral. Medidas activas para promover empleo. La Comisión toma nota de las indicaciones estadísticas sobre el mercado laboral brindadas por el Gobierno en su memoria. Según los datos publicados por Panorama Laboral 2012, se espera que en 2012 la economía peruana haya crecido un 6,2 por ciento, uno de los registros más vigorosos de la región. Las tasas de desempleo, tanto masculino como femenino, registraron disminuciones. Entre enero y septiembre de 2012, la tasa de desempleo media anual se situó en un 7,2 por ciento en Lima Metropolitana (un 7,7 por ciento en 2011). La Comisión también toma nota de las medidas activas del mercado implementadas por el Servicio Nacional del Empleo. La Ventanilla Única de Promoción del Empleo, establecida mediante decreto

supremo núm. 001-2012-TR en febrero de 2012, tiene como finalidad la articulación de los distintos servicios de empleo a nivel nacional, regional y local. El Gobierno menciona también que el programa nacional para la generación de empleo social inclusivo «Trabaja Perú» benefició con empleos temporales a 227 372 personas entre 2010 y 2012. El programa nacional para la promoción de oportunidades laborales «Vamos Perú» benefició en el mismo período a cerca de 45 000 personas. Además, la Comisión toma nota de las observaciones de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) expresando la preocupación del Sindicato Unitario de Trabajadores del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) debido a que se extinguió, el 31 de diciembre de 2012, dicho programa nacional, y a la pérdida consecuente de puestos de trabajo de los trabajadores despedidos. La CGTP sostiene que ante el cierre del PRONAA, el Estado debería haber garantizado a los trabajadores afectados la continuidad laboral en otros programas. La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno en la que expone en detalle los antecedentes de la decisión que llevaron al cierre del PRONAA y manifiesta que su extinción se ha traducido en el pago de los beneficios correspondientes a los trabajadores afectados. ***La Comisión invita al Gobierno a que en su próxima memoria indique el impacto que han tenido los programas nacionales y las otras medidas adoptadas para crear puestos de trabajo productivos y duraderos en particular para aquellos trabajadores afectados por las reestructuraciones administrativas. Sírvese agregar datos desglosados a nivel nacional, regional y local sobre la situación, nivel y tendencias del empleo, desempleo y subempleo, tanto en las áreas urbanas como en las zonas rurales del país (artículo 1).***

La Comisión plantea otros puntos incluyendo cuestiones relativas a la precarización del empleo y la economía informal, la situación del empleo de personas con discapacidades y de las categorías vulnerables de trabajadores, el empleo juvenil, la coordinación de las políticas de formación y del empleo y las cooperativas, en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

TIEMPO DE TRABAJO

Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) (ratificación: 1945)

Artículos 2 y 5 del Convenio. Cálculo de la duración media de las horas de trabajo. En su comentario anterior la Comisión había tomado nota de que el artículo 2, párrafo 1, b), del decreto legislativo núm. 854 sobre la duración del trabajo (refundido por el decreto supremo núm. 007-2002-TR), que permite distribuir de forma desigual las horas de trabajo durante la misma semana, o la reducción o el aumento del número de días de trabajo durante la semana, a condición de que las horas de trabajo semanales no superen la media de 48 horas, no está de conformidad con los requisitos del artículo 2, b), y el artículo 5, del Convenio. Tomando nota de la memoria del Gobierno no proporciona información nueva sobre este punto, la Comisión se ve obligada a recordar que el Convenio permite la distribución variable de las horas de trabajo durante la semana a condición de que no se sobrepase el límite de ocho horas en más de una hora diaria (artículo 2, b)) y también permite hacer el promedio de las horas de trabajo durante un período más largo que una semana en casos excepcionales en los que se reconozca que los límites diarios o semanales de las horas de trabajo no pueden aplicarse (artículo 5). ***Por consiguiente, la Comisión pide al Gobierno que examine la posibilidad de revisar las disposiciones pertinentes del decreto legislativo núm. 854 a fin de garantizar que se pongan en plena conformidad con esos artículos del Convenio, y que informe a la Oficina sobre toda revisión.***

Artículo 6. Circunstancias en las que pueden permitirse las excepciones temporales – Remuneración de las horas extraordinarias. La Comisión ha estado realizando comentarios sobre los artículos 9 y 10 del decreto legislativo núm. 854 que no definen las circunstancias en que se pueden realizar horas extraordinarias y permiten que el pago de las horas extraordinarias se sustituya por un descanso compensatorio. A este respecto, la Comisión toma nota de los comentarios de la Central Unitaria de

Trabajadores del Perú (CUT), que se recibieron el 25 de junio de 2013 y fueron transmitidos al Gobierno el 9 de julio de 2013. La CUT indica que la legislación sobre las horas extraordinarias no se respeta, especialmente en el caso de pequeñas empresas en las que a menudo se asigna el trabajo por «tareas» y los trabajadores deben terminar su tarea para culminar su jornada laboral, independientemente de las horas que tengan que realizar. Además, la CUT denuncia casos en los que empleadores determinan que el trabajo es urgente y necesario, y, por consiguiente, las horas extraordinarias son obligatorias. Asimismo, la CUT se refiere a casos en los que sólo se ofrece tiempo libre, en lugar de remuneración, como compensación por las horas extraordinarias realizadas. En su respuesta, el Gobierno señala que los alegatos sobre la falta de un control eficaz no están corroborados por ningún hecho y se refiere a los datos de la inspección del trabajo que ponen de relieve el aumento del número de infracciones relacionadas con las horas extraordinarias en el período entre 2010 y 2012. La Comisión recuerda de nuevo que, en virtud del Convenio, las horas extraordinarias sólo pueden autorizarse en casos excepcionales de aumentos extraordinarios de trabajo y que la tasa de salario de dichas horas extraordinarias ha de aumentarse, en todo caso de al menos el 25 por ciento con relación al salario normal. ***Por consiguiente, la Comisión pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para velar por el cumplimiento del Convenio en lo que respecta a esas cuestiones.***

PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (ratificación: 1994)

La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno recibida en septiembre de 2013 que contiene informaciones detalladas y una ilustrativa documentación complementaria en respuesta a la observación formulada en 2012. La Comisión toma nota de la comunicación recibida en julio de 2013 mediante la cual la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) transmitió el Informe Alternativo 2013 preparado por siete organizaciones indígenas nacionales y regionales y el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. En octubre de 2013, el Gobierno presentó sus comentarios al respecto y manifestó que el Informe Alternativo brinda un espacio de reflexión y deliberación sobre los derechos de los pueblos indígenas, considerando que las instituciones que presentan dicho informe coinciden con el Ministerio de Cultura en la necesidad de perfeccionar mecanismos que aseguren la protección de los derechos de los referidos pueblos. ***La Comisión invita al Gobierno a que, al preparar su próxima memoria, siga tomando en cuenta las opiniones expresadas por los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas para progresar en la aplicación del Convenio (partes VII y VIII del formulario de memoria).***

Artículo 3 del Convenio. Derechos humanos y libertades fundamentales. Investigación de los sucesos de la provincia de Bagua (Amazonas). El Gobierno informa que el expediente de la causa por los hechos ocurridos en la provincia de Bagua fue remitido a la Sala Penal Nacional el 5 de octubre de 2012 y que se está brindando defensa técnico legal a 29 personas involucradas en el caso mediante defensores públicos en asuntos indígenas. En el Informe Alternativo 2013, se evocan casos de represión contra indígenas y procesos en contra de sus defensores. ***La Comisión invita al Gobierno a que indique las medidas adoptadas para evitar que sea utilizada la fuerza o la coerción en violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y se recurra a la criminalización de los sucesos donde se encuentren involucrados los pueblos indígenas. Sírvese agregar indicaciones sobre las causas donde todavía haya imputados por los hechos sucedidos en Bagua.***

Artículo 6. Consulta. La Comisión toma nota de las ordenanzas de los gobiernos regionales de Amazonas y Loreto sobre la implementación del derecho a la consulta previa. El Gobierno ilustra su memoria con cinco casos en los que se identificó la necesidad de implementar el derecho a la consulta previa. En julio y octubre de 2013, los representantes de los pueblos majuna y kichwa expresaron su conformidad con la propuesta de creación del Área de Conservación Regional Majuna-Kichwa. PERUPETRO S.A., en su

calidad de entidad promotora, se encuentra en la etapa de planificación de la consulta previa a pueblos indígenas para el Lote de Hidrocarburos 192 (ex 1-AB) (departamento de Loreto). Asimismo, el Ministerio de Educación elaboró un borrador de reglamento de la ley de lenguas y un plan para llevar a cabo la consulta previa. ***La Comisión invita al Gobierno a brindar en su próxima memoria informaciones sobre las consultas realizadas por las entidades promotoras y, en particular, la consulta de propuestas de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.***

Artículos 6 y 15. Consulta. Recursos naturales. Participación en los beneficios. La Comisión toma nota de que, según el Ministerio de Energía y Minas, las situaciones en las que corresponde realizar la consulta previa son el otorgamiento de concesión de beneficio y la autorización para el inicio de actividades de exploración y de explotación en concesiones mineras. La Dirección General de Minería recibió 86 solicitudes de autorización de inicio de actividades de exploración y sólo en un número reducido de ellas se ha identificado la existencia de pueblos indígenas. El Gobierno señala también que el Ministerio de Energía y Minas no recibió solicitudes de concesión de beneficio o de autorización de inicio de actividad de explotación en los que se haya identificado la existencia de pueblos indígenas. La Comisión toma nota de que en el Informe Alternativo 2013, se indica que los gobiernos regionales y locales en cuyas circunscripciones se explotan recursos naturales que generan canon y sobrecanon petrolero deberían asignar fondos a las comunidades campesinas y nativas ubicadas en las zonas de explotación de recursos naturales petroleros. Sin embargo, circunstancias tales como los criterios de identificación de los pueblos y los bajos niveles de ejecución de presupuesto otorgado a los gobiernos regionales y locales por concepto de canon y sobrecanon y regalías disminuyen el impacto concreto de estas medidas en la vida de los pueblos indígenas. ***La Comisión se remite a su solicitud directa y pide al Gobierno que incluya en su próxima memoria ejemplos de proyectos presentados ante el Ministerio de Energía y Minas que hayan requerido la consulta previa y la participación de los pueblos interesados en los beneficios reportados por dichas actividades. La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas adoptadas, tanto a nivel nacional como regional, para asegurarse de que los fondos destinados a las comunidades indígenas tengan un impacto positivo en la vida de tales pueblos.***

Legislación sobre consulta, participación y cooperación. La Comisión había observado que las normas de carácter tributario o presupuestario no son materia de consulta (artículo 5, *k*), del reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa). Tampoco requieren ser consultadas las decisiones estatales de carácter extraordinario o temporal dirigidas a atender situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas (artículo 5, *l*), del reglamento), así como tampoco aquellas medidas administrativas consideradas como complementarias (decimosegunda disposición complementaria, transitoria y final del reglamento). Además, la legislación vigente ha dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación y de participación en los beneficios (quinta y décima disposición complementaria, transitoria y final del reglamento) que requiere el Convenio. El Gobierno reitera que siendo que el Convenio ostenta rango constitucional, las normas nacionales deberán ser siempre interpretadas conforme a lo establecido en el Convenio. ***Teniendo en cuenta que sigue sin darse pleno efecto a las disposiciones relativas a la participación y cooperación de los pueblos indígenas que se encuentran en el artículo 6, párrafo 1, apartados b) y c), el artículo 7 y la parte II sobre tierras, del Convenio, la Comisión invita nuevamente al Gobierno a que, en consulta con los pueblos indígenas y las otras partes interesadas, se adopten las medidas legislativas correspondientes y se revisen en consecuencia las disposiciones de la legislación vigente.***

En una solicitud directa, la Comisión pide al Gobierno que continúe comunicando informaciones sobre la identificación de los pueblos indígenas, la protección de los pueblos en situación de aislamiento y los avances en salud y educación de los pueblos indígenas. La Comisión se refiere también a los temas pendientes relacionados con la consulta previa y la participación en las actividades relacionadas con los recursos naturales y con la titulación y el registro de tierras.

[Se invita al Gobierno a que responda de manera detallada a los presentes comentarios en 2015.]

Sumisión a las autoridades competentes

La Comisión toma nota con *interés* de que los instrumentos adoptados por la Conferencia entre 2002 y 2012 fueron sometidos al Congreso de la República el día 21 de octubre de 2013. ***La Comisión saluda este proceso e invita al Gobierno a continuar transmitiendo regularmente la información requerida sobre la obligación de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia al Congreso de la República.***

