



Organización
Internacional
del Trabajo



SUNAFIL

SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN
LABORAL

MANUAL PARA LA INSPECCIÓN DE CASOS DE TRABAJO FORZOSO

PERÚ



THE BRIDGE PROJECT

MANUAL PARA LA
INSPECCIÓN DE
**CASOS
DE TRABAJO
FORZOSO**

PERÚ

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Manual para la inspección de casos de trabajo forzoso: Perú. Lima: OIT, Oficina para los Países Andinos, 2021. 94 p.

Trabajo forzoso, esclavitud moderna, normas internacionales, inspección laboral, Perú.

ISBN: 978-92-2-034361-6 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-034362-3 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Impreso en Perú

Disclaimer del Proyecto Bridge

El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos aporta financiación en virtud del acuerdo de cooperación número IL-27592-15-75-K-1. El 100 por ciento de los gastos totales del proyecto o programa se financia con cargo a fondos federales, por un importe total de 14'395,138 dólares de los Estados Unidos (Proyecto Bridge global). Esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, y la mención de marcas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de los Estados Unidos los apruebe.



ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



ÍNDICE

LISTA DE TABLAS	7
LISTA DE GRÁFICOS	8
LISTA DE SIGLAS	9
PRESENTACIÓN	10
INTRODUCCIÓN	12
Primera Sección OBJETIVOS Y USO DEL MANUAL	14
1.1 Objetivo general	15
1.2 Objetivos específicos	15
1.3 Cómo utilizar este Manual	16
Segunda Sección MARCO CONCEPTUAL	18
2.1 La libertad de trabajo	20
2.2 Definición de trabajo forzoso	27
2.3 Indicadores de trabajo forzoso	33
2.4 Diferencias con problemáticas conexas	38
2.5 Excepciones al concepto de trabajo forzoso	41
Tercera Sección MARCO NORMATIVO	47
3.1 Principales instrumentos internacionales	48
3.2 Principales normas nacionales	50
Cuarta Sección SITUACIÓN DEL TRABAJO FORZOSO	53

Quinta Sección
LA SUNAFIL Y EL TRABAJO FORZOSO

58

Sexta Sección
**BUENAS PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES**

72

Anexos **77**

Referencias bibliográficas **87**

Referencias normativas **89**

LISTA DE TABLAS

Tabla N° 1.	Contenido de la libertad de trabajo	26
Tabla N° 2.	¿Cuándo actúa la libertad de trabajo? Supuestos en los que no existen evidencias preexistentes de trabajo forzoso	26
Tabla N° 3.	La ausencia de consentimiento y la amenaza de una pena desde la perspectiva de la OIT	32
Tabla N° 4.	Elementos esenciales que definen el trabajo forzoso	32
Tabla N° 5.	Principales indicadores de trabajo forzoso	34
Tabla N° 6.	Excepciones admitidas al concepto de trabajo forzoso	42
Tabla N° 7.	Principales normas internacionales aplicables a la lucha contra el trabajo forzoso	48
Tabla N° 8.	Principales normas nacionales aplicables a la lucha contra el trabajo forzoso	50
Tabla N° 9.	Rol de la SUNAFIL en el marco del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso	64
Tabla N° 10.	Multas que impone el Sistema de Inspección del Trabajo ante situaciones de trabajo forzoso	65
Tabla N° 11.	Propuestas sobre la base del Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo	66
Tabla N° 12.	Principales TLC que contienen regulación para la erradicación del trabajo forzoso	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Preguntas sobre el alcance del Manual	16
Gráfico 2. Origen de una situación de trabajo forzoso en relación con la afectación de derechos fundamentales en el trabajo	19
Gráfico 3. Elementos que definen al trabajo forzoso	28
Gráfico 4. Fases de intervención de la actuación inspectiva en casos de trabajo forzoso	60

LISTA DE SIGLAS

CEACR	Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo
GEIT	Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil
LGIT	Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806
LPCL	Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MPFN	Ministerio Público - Fiscalía de la Nación del Perú
PNLCFT	Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022
OIT	Organización Internacional del Trabajo
RLGIT	Reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR)
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Nacional del Perú
TLC	Tratado de Libre Comercio
USDOL	United States Department of Labor



PRESENTACIÓN

El trabajo forzoso es considerado una forma contemporánea de esclavitud que afecta la libertad de trabajo y la dignidad de las personas. De acuerdo con las últimas estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017), alrededor de 25 millones de personas en el mundo son víctimas de trabajo forzoso, de las cuales 1.3 millones se encuentran en Las Américas; y Perú no es una excepción.

La lucha contra el trabajo forzoso constituye un desafío para el diseño e implementación de políticas públicas, la capacidad de las instituciones y la efectividad de los mecanismos para su erradicación. Esto adquiere mayor relevancia y complejidad en el contexto de la COVID-19, que ha intensificado los factores y las causas que generan el trabajo forzoso, aumentando los riesgos de su ocurrencia en poblaciones particularmente vulnerables.

Frente a dicha situación y en el marco de la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que establece -entre otros- la adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso y poner fin a las formas de esclavitud moderna al 2030, la OIT viene desarrollando acciones diversas para apoyar a sus constituyentes en la lucha contra el trabajo forzoso.

En esa línea, desde 2015 la Oficina de la OIT para los Países Andinos implementa en Perú el Proyecto “Del Protocolo a la Práctica: un Puente para la Acción Global contra el Trabajo Forzoso- Bridge Project”, el cual es financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América (USDOL) y tiene por objeto fortalecer la política pública nacional contra el trabajo forzoso. Para ello, incluye



como uno de sus resultados el fortalecimiento de capacidades de actores clave, entre los que se encuentran los inspectores de trabajo, quienes desempeñan una función crucial para garantizar que la legislación del trabajo se aplique de modo igualitario a todos los empleadores y trabajadores; y juegan un rol clave en la fiscalización del cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo.

La elaboración del Manual para la inspección de casos de trabajo forzoso es el resultado de un proceso colaborativo con la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), con la finalidad de fortalecer las capacidades del personal del Sistema de Inspección de Trabajo en materia de trabajo forzoso para la identificación, investigación y sanción de dicha problemática; de modo que puedan desplegar de modo eficaz las acciones que les corresponde de acuerdo a la competencia que les otorga el ordenamiento jurídico peruano.

El Manual ha sido elaborado bajo la dirección de Teresa Torres, coordinadora del Proyecto Bridge Perú de la OIT, y cuenta con los aportes de los miembros del Grupo Especializado de Inspección del Trabajo Infantil y Trabajo Forzoso (GEIT) de la SUNAFIL, y la colaboración externa del abogado laboralista Luis Mendoza.

Philippe Vanhuynegem
*Director Oficina de la OIT
para los Países Andinos*



INTRODUCCIÓN

El trabajo forzoso constituye la antítesis del trabajo decente y la necesidad de combatirlo ha obtenido un reconocimiento universal. Los principales instrumentos normativos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relacionados al trabajo forzoso son el Convenio núm. 29 (1930) y el Convenio núm. 105 (1957), ambos ratificados por el Estado peruano en 1960. Además, en el año 2014 en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, los constituyentes de la OIT adoptaron el Protocolo 2014 relativo al Convenio sobre Trabajo Forzoso, que establece medidas efectivas para apoyar a los actores en la lucha contra el trabajo forzoso en un contexto globalizado, y cuya ratificación viene siendo promovida por la OIT a nivel mundial.

El objetivo principal de la inspección del trabajo es velar por el cumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo, por lo que la fiscalización del respeto a la libertad de las personas en las relaciones de trabajo resulta un componente consustancial a su razón de ser. Al respecto, resulta indudable la importancia de la inspección del trabajo para lograr los propósitos de las Normas Internacionales del Trabajo relativas a trabajo forzoso, al suponer una de las acciones estatales esenciales para contribuir en la identificación de casos, en el establecimiento de las sanciones administrativas que correspondan y; a su vez, resulta un instrumento para coadyuvar a la liberación y referencia para la protección de los trabajadores encontrados en situación de trabajo forzoso.

El Manual de Inspección de casos de Trabajo Forzoso es el resultado de un trabajo colaborativo realizado entre el Proyecto ***Del Protocolo a la Práctica: Un Puente para la Acción Global -Bridge Project*** de la OIT y el Grupo Especializado de Inspección de Trabajo Forzoso

y Trabajo Infantil (GEIT)¹ de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

En la elaboración de este Manual se ha tomado como referencia principal el documento: **TRABAJO FORZOSO: Manual para los inspectores del trabajo de Perú**², desarrollado y publicado por la OIT en 2014. Sobre esa base, el presente documento plantea:

- La actualización de referencias normativas vinculadas a los principales cambios en la legislación administrativa laboral y penal, ocurridos entre 2015 y 2020;
- El desarrollo de referencias vinculadas a las funciones del personal de la inspección del trabajo en la evolución de la normativa sectorial de trabajo, aquella que proviene del Derecho Administrativo y los instrumentos de política existentes para incidir contra el trabajo forzoso.

El Manual busca ser una herramienta de consulta que permita a los inspectores de trabajo profundizar sus conocimientos sobre el marco conceptual y normativo relativo a trabajo forzoso; los factores a tomarse en cuenta para la identificación de casos, el desarrollo de las fases que conforman el procedimiento de actuación inspectiva; e incluye una sección final con actividades de aprendizaje y estudios de caso.

1 El GEIT fue creado mediante la Resolución de Superintendencia N° 05-2018-SUNAFIL. Si bien el grupo especializado tiene existencia previa (Resolución Directoral N° 022-2013-MTPE/2/16), con la conformación de este grupo se procuró "lograr una mayor eficiencia y eficacia en la fiscalización que compete al Sistema de Inspección del Trabajo, a fin de prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso" (artículo 1° del citado cuerpo normativo).

2 https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_400228/lang--es/index.htm



Primera Sección

OBJETIVOS Y USOS DEL MANUAL



En relación con las funciones que tienen a su cargo los servidores públicos a quienes este documento se dirige, se tiene el siguiente objetivo general y los siguientes objetivos específicos:

1.1 Objetivo general

El Manual es un instrumento de consulta permanente de los servidores del Sistema de Inspección del Trabajo. Está construido sobre la base de la experiencia y aportes significativos de los integrantes del GEIT; sin embargo, el texto pretende ser de utilidad para los fiscalizadores en general y para los funcionarios que intervienen en la etapa de instrucción y del procedimiento administrativo sancionador.

De esta forma, en el ejercicio de las facultades de supervisión de las relaciones de trabajo, en general y en materia de trabajo forzoso, en particular, el Manual se utiliza para ampliar y fortalecer capacidades, para que así puedan desplegarse actuaciones más eficaces hacia la identificación, prevención, investigación y sanción adecuada de los casos vinculados a dicha problemática.

1.2 Objetivos específicos

Brindar herramientas conceptuales y prácticas para que los inspectores de trabajo y otros funcionarios del Sistema de Inspección del Trabajo puedan:

- ▶ Definir al trabajo forzoso desde sus elementos y características en concordancia con las Normas Internacionales de Trabajo, así como conocer sus excepciones y las diferencias existentes en relación a problemáticas conexas.
- ▶ Conocer políticas del Estado para la prevención y erradicación del trabajo forzoso; y entender la articulación de la función fiscalizadora como parte de esa misión.
- ▶ Revisar casuística general sobre situaciones de trabajo forzoso.
- ▶ Aportar herramientas teóricas y prácticas para que el personal inspectivo analice situaciones reales con un enfoque causal y protector al problema del trabajo forzoso.
- ▶ Ser un documento de uso ágil con información relevante para las fiscalizaciones en materia de trabajo forzoso.
- ▶ Contribuir a la mejora y fortalecimiento de capacidades del personal inspectivo, de la fase de la instrucción y del procedimiento sancionador, para su comprensión global sobre la problemática del trabajo forzoso.

1.3 ¿Cómo utilizar este Manual?

El Manual está orientado a una aplicación primordialmente fiscalizadora. Hacia esa dinámica responden los ejemplos y actividades diseñadas. No obstante, este texto puede ser utilizado como herramienta de consulta por otros actores públicos y privados que intervienen en la lucha contra el trabajo forzoso.

La información proporcionada en este Manual obedece a una estructura lógica:

Gráfico 1. Preguntas sobre el alcance del Manual



Fuente: elaboración para este Manual.

El Manual contiene una síntesis regulatoria y también otorga concretas referencias a la problemática social existente en materia de trabajo forzoso, esto último a partir de investigaciones de campo efectuadas en los últimos años en Perú y en otros países. Esta literatura procura dar a conocer elementos característicos del trabajo forzoso en actividades productivas, regiones y sectores económicos de mayor incidencia.

Asimismo, el Manual propone, sobre la base del marco normativo explicado, líneas de actuación importantes para el despliegue de las funciones de la SUNAFIL contra el trabajo forzoso. Para este fin, se dan ejemplos por un lado desde la experiencia comparada y, por otro, con una apreciación aplicativa de la versión recientemente modificada del Protocolo N° 001-2016-SUNAFIL/INII "Protocolo de actuación en materia de trabajo Forzoso" (RS 174-2020-SUNAFIL).



Sin perjuicio de lo señalado previamente, el Manual es abierto a ser enriquecido como resultado de la pragmática que la inspección del trabajo, tanto del GEIT como del resto de funcionarios del Sistema, pueda aportar sobre más y nuevas situaciones de trabajo forzoso.

Por último, el Manual contiene un anexo de estudio de casos y otro de actividades de aprendizaje, los que sugerimos sean desarrollados y evaluados al finalizar el Manual. Aunque las actividades y casos tienen relación con cada uno de los contenidos estudiados, su finalidad es servir como instrumentos que permitan integrar y sistematizar los conocimientos teóricos y prácticos adquiridos.



Segunda Sección

MARCO
CONCEPTUAL

El trabajo forzoso vulnera esencialmente el derecho fundamental a la **libertad de trabajo** y, con ella, a la **dignidad humana**. Así, una situación de trabajo forzoso es la negación por oposición al trabajo decente.

El trabajo forzoso es un concepto complejo, relacionado a las formas contemporáneas de esclavitud. En esa línea, un punto de partida clave para formular una adecuada delimitación conceptual de esta problemática está en identificar correctamente a la **libertad de trabajo** como núcleo esencial de vulneración que se afecta en una situación de trabajo forzoso.

En esta sección se abordará los principales alcances de la libertad de trabajo, para —a partir de ello— analizar los elementos esenciales que definen al trabajo forzoso y que lo diferencian de otras situaciones conexas, así como sus principales indicadores y excepciones.

El **origen** de una situación de trabajo forzoso puede vincularse a situaciones de supresión de la libertad de trabajo y —con ella— de otros derechos fundamentales; o puede ocurrir que una relación de trabajo en la que se restrinja el ejercicio de derechos fundamentales llegue a afectarse también a la libertad de trabajo.

Gráfico 2. Origen de una situación de trabajo forzoso en relación con la afectación de derechos fundamentales en el trabajo



Fuente: elaboración para este Manual

2.1 La libertad de trabajo

La libertad de trabajo es el más antiguo de los derechos fundamentales de la persona vinculado al trabajo. Es el indispensable punto de partida para el nacimiento de una relación laboral y, en consecuencia, de todo el catálogo de derechos sociales y laborales que se derivan de aquella.

En el modelo de Estado Social de Derecho que establece la Constitución peruana de 1993 se reconoce la necesidad de una actuación estatal que promueva la obtención de la igualdad y libertad reales para todos los ciudadanos, a través del reconocimiento de los denominados derechos económicos y sociales, de los cuales el derecho al trabajo es su paradigma. Así, el marco jurídico obliga a los servicios públicos -entre ellos, a la inspección del trabajo- a procurar una intervención articulada y cooperativa, para asegurar que todas las personas que trabajan puedan hacerlo siempre en el marco de relaciones laborales que sean respetuosas de sus derechos fundamentales. Esta es una función estatal prioritaria y urgente que recae fuertemente en el Sector Trabajo y en el que la inspección del trabajo tiene un rol fundamental.

El derecho fundamental de libertad de trabajo

En tanto derecho fundamental, la libertad de trabajo coexiste al interior del sistema jurídico con otros derechos y bienes constitucionales, lo que determina su elevada consideración en el sistema jurídico. De esta forma, la libertad de trabajo es un derecho de contenido compatible con otros derechos y bienes constitucionales.

Este derecho fundamental puede ser analizado en función a cada uno de los tres momentos en que se desarrolla la relación laboral, es decir, en la constitución, ejecución y la extinción de la relación laboral, conforme se explica a continuación.

a. Libertad de trabajo en la constitución o inicio de la relación laboral

La libertad de trabajo al momento de la constitución de la relación laboral se configura como una “libertad de entrada”, protegiendo la voluntad de la persona —trabajador por cuenta propia o ajena, autónomo o subordinado— de decidir si va a trabajar o no, en qué actividad, y si lo hará por cuenta propia o por cuenta ajena.

Excepciones a la libertad de trabajo en la constitución de la relación laboral

En este punto cabe precisar que existen dos límites extrínsecos a esta *libertad de trabajo de entrada*, es decir, situaciones frente a las cuales el derecho deberá verse limitado:

- (i) *La colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión:*
Dicha exigencia deberá cumplir con la reserva de ley establecida en nuestra Constitución (artículo 20), y tener como finalidad la protección de los derechos de terceros frente a las consecuencias perjudiciales que podrían derivarse del ejercicio de una profesión.
- (ii) *Las excepciones al concepto de –trabajo forzoso u obligatorio– consagradas en los instrumentos internacionales de derechos humanos:*
Debemos precisar que las cinco excepciones contempladas en el artículo 2.2 del Convenio 29 de la OIT deben cumplir una serie de requisitos establecidos en la propia norma internacional, y ampliamente desarrollados y fundamentados en la doctrina de los órganos de control de la OIT, como se explicará más adelante.
En lo que se refiere al deber de trabajar, cuando se pretenda exigir su prestación, este deberá entenderse limitado a las excepciones al concepto de “trabajo forzoso u obligatorio”.

De darse el caso, la inspección del trabajo debe analizar estos supuestos de forma restrictiva, pues estas excepciones no pueden utilizarse analógicamente para reducir el ámbito de protección del derecho de libertad de trabajo.

En esta fase, la libertad de trabajo se encuentra en una relación de absoluta compatibilidad frente al contenido individual o estricto del derecho al trabajo de entrada. Mientras que la libertad protege la manifestación voluntaria de su consentimiento al ingresar a una relación laboral, el derecho al trabajo otorga tutela a la libre elección del mismo con goce de los derechos fundamentales aplicables en la relación laboral.

El contenido colectivo o genérico del derecho al trabajo de entrada también es compatible con la libertad de trabajo cuando la proyección individual de la política de pleno empleo del Estado se limita exclusivamente a la aplicación de medidas de incentivo o estímulo, más no coercitivas. Se afectaría, de este modo, a la libertad de trabajo si es que, bajo un hipotético programa de empleo, se obligase a personas

a prestar servicios de forma común y sin que medie un supuesto de excepción habilitante, como sería el caso de la ocurrencia de un hecho fortuito.³

b. La libertad de trabajo en la ejecución de la relación laboral

La libertad de trabajo al momento de ejecución de la relación laboral se configura como una “libertad de pluriempleo”, protegiendo la voluntad de la persona —trabajador por cuenta ajena subordinado— de decidir si va a trabajar o no en un empleo adicional, en cuál lo hará y bajo qué modalidad, actuando, en consecuencia, si le impiden u obligan a pluri-emplearse.

Constituyen límites extrínsecos a la libertad de pluriempleo (situaciones frente a las cuales esta libertad se verá limitada), los casos de exclusividad en la prestación derivados de pactos en el sector privado y límites en la función pública, así como los acuerdos de no competencia.

- ▶ En lo que se refiere a los **pactos de exclusividad**, estos deberán celebrarse por tiempo determinado, tener por causa la particular especialización o relevancia económica del trabajador, por finalidad la protección de legítimos intereses empresariales y contemplar una compensación económica, así como la facultad del trabajador de concluir el acuerdo.
- ▶ Por su parte, los límites a la **función pública** se enmarcan dentro de un conjunto de normas que componen el régimen de incompatibilidades y prohibiciones en su ejercicio, cuyo fundamento radica en razones históricas, éticas, políticas y, sobre todo, económicas.
- ▶ Los **pactos de no competencia** se sustentan en el deber general de buena fe contractual, tienen por objeto prohibir al trabajador la realización de actividades que califiquen como competencia lícita de su empleador y por finalidad garantizar los intereses relacionales e informativos del empleador. Estos pactos pueden tener vigencia post-contractual, por lo que en tal caso deberían aplicarse condiciones razonables en lo que refiere al plazo de restricción, monto otorgado al trabajador en calidad de compensación por la obligación asumida y el contenido del compromiso deberá recaer en una actividad propia del giro de la empresa.

3 Sobre el particular, véase el cuadro N° 7 del presente Manual.



En esta fase, la libertad de trabajo tiene una vigencia debilitada frente al contenido colectivo o genérico del derecho al trabajo de entrada, en la medida en que la política estatal de reparto de empleo —que limite el pluriempleo— se encuentre justificada en criterios razonables que aseguren su conformidad a la Constitución, como son la existencia de una crisis en la generación de puestos de trabajo —lo que conllevaría a la necesaria temporalidad de la medida restrictiva—, o la necesidad de un mejor reparto del gasto público en materia de empleo, como sería el caso de la prohibición contemplada en el primer párrafo del artículo 40 de la Constitución.⁴

c. Libertad de trabajo en la extinción de la relación laboral

La libertad de trabajo al momento de extinción de la relación laboral se configura como una **"libertad de salida"**, protegiendo la facultad del trabajador asalariado de dejar de trabajar por su sola voluntad, aunque respetando los procedimientos y plazos previstos en la legislación para que su voluntad de concluir la relación laboral produzca efectos jurídicos.⁵ El fundamento de la exigencia de preaviso antes de la renuncia radica en el afán de evitar perjuicios innecesarios al empleador.

De esta forma, si se impide que una persona manifieste su voluntad de renunciar o si la renuncia no surtiera efectos por actividades contrarias a la libertad de trabajo de parte del empleador, se estaría ante un caso en el que tal derecho estaría gravemente afectado.

4 Art. 40.- La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

5 Así, por ejemplo, el artículo 18º de la LPCL establece la obligación del trabajador que renuncia, de dar un aviso con 30 días de anticipación, plazo que puede ser dejado de lado por el empleador a su propia iniciativa o a pedido del empleador.

Nota 1

La incapacidad de terminar una relación laboral por encontrarse en un ámbito geográfico remoto

Un elemento del trabajo forzoso es el de la imposibilidad fáctica de dejar al empleador, lo que, por ejemplo, se ha apreciado en algunos casos en la minería ilegal en Madre de Dios.⁶ En ámbitos geográficos remotos o de difícil acceso, tal situación puede producirse por haberse pactado que el trabajador permanezca en un campamento hasta la finalización del contrato. De adelantarse la salida del trabajador del campamento, se aplican consecuencias indebidas, entre las que se encuentran multas o penalidades, o se obliga al trabajador a dejar consignado su DNI como mecanismo de coacción para evitar su salida.

Otro supuesto que implica límites extrínsecos a la libertad de salida, así como la exigencia de preaviso para renunciar, es el de los pactos de permanencia válidamente celebrados. Con relación a estos acuerdos de permanencia, cabe precisar que la normativa actualmente no los regula. En atención a la legislación comparada y la doctrina, nos parece que estos pactos deberían tener como requisitos la forma escrita; que la causa de la restricción temporal sea la especialización o perfeccionamiento profesional del trabajador; que la relación laboral se suspenda mientras dura la especialización; que el plazo sea proporcional con el lapso en el que se desarrolló la capacitación o programa educativo seguido que pudiera justificar la restricción de la renuncia; y que la sanción se restrinja a una eventual indemnización de daños y perjuicios al empleador, en un monto adecuado y proporcional.

6 Cfr. SANZ, Teodoro. Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, Proyecto "Consolidando y Difundiendo Esfuerzos para Combatir el Trabajo Forzoso en Brasil y Perú", 2015, p. 35

Nota 2

El uso abusivo de cláusulas de contratos de trabajo puede suprimir la libertad de trabajo

En un informe del Comité encargado de examinar una reclamación contra Perú por incumplimiento de los Convenios fundamentales de la OIT sobre trabajo forzoso, se analizó un caso en el que se denunciaba que un grupo de docentes habían suscrito contratos con una entidad privada, los que —conforme con el colegiado a cargo de la investigación— podrían tener efectos perniciosos al retrasarse sesiones académicas que puedan significar unas deudas de los trabajadores.

Para el Comité que analizó este caso, tal situación no constituía *per sé* una situación de trabajo forzoso, ya que los docentes voluntariamente consintieron la aplicación de esas cláusulas. No obstante, señaló que *“el aumento de las sesiones académicas pendientes y por ende de una deuda, sin aparente acción para su reducción o liquidación por parte de la Universidad, puede equipararse a una amenaza que tiene una incidencia en la libertad del trabajador de poner fin a la relación laboral”*.⁷

Cabe añadir que, en esta fase, la libertad de trabajo se encuentra en una relación de absoluta compatibilidad frente al derecho al trabajo y a la estabilidad laboral en sus facetas de salida: la libertad de trabajo no actúa si obligan al trabajador a salir o si le impiden mantenerse en su empleo.

⁷ Punto 28 del quinto Informe complementario al Informe del Director General del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, del 17 de marzo de 2017 – 329ª reunión, vigésimo punto del orden del día. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_548759.pdf

► A modo de resumen

Lo expuesto en los párrafos precedentes, en cuanto al contenido y límites de la libertad de trabajo, puede sistematizarse en las tablas siguientes:

Tabla N°1. Contenido de la libertad de trabajo

ÁMBITO TEMPORAL	ÁMBITO OBJETIVO
Constitución de la relación laboral	Contenido y alcances: libertad de entrada (protege la voluntad de la persona de decidir si trabaja o no, en qué actividad y si lo hará por cuenta propia o por cuenta ajena)
Ejecución de la relación laboral	Contenido y alcances: libertad de pluriempleo (protege la voluntad de la persona de decidir si va a trabajar o no en un empleo adicional, en cuál lo hará y bajo qué modalidad).
Extinción de la relación laboral	Contenido y alcances: libertad de salida (protege la facultad de la persona de dejar de trabajar por su sola voluntad conforme a la legislación vigente).

Tabla N°2. ¿Cuándo actúa la libertad de trabajo? Supuestos en los que no existen evidencias preexistentes de trabajo forzoso

Decisión con relación al trabajo / manifestación de coacción	A iniciar una relación laboral	A pluriemplearse	A mantenerse en el empleo	A salir de un empleo
Si al trabajador se le impide	Sí	Sí	No	Sí
Si al trabajador se le obliga	Sí	Sí	Sí	No ⁸

Fuente: Trabajo Forzoso. Manual para los inspectores de trabajo de Perú (OIT, 2014).

8 No obstante, como veremos a continuación, si la relación laboral fuera una catalogable como de "trabajo forzoso", cabría examinar si es que el imponerle a un trabajador la salida de la relación de trabajo es un mecanismo de amenaza por el que se doblega la voluntad de esta persona, configurándose un supuesto de trabajo forzoso.

2.2 Definición de trabajo forzoso

Conforme con el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022 (PNLCTF), el trabajo forzoso es una afectación a la dignidad humana y vulnera la libertad de trabajo. Esto supone ***una restricción ilícita de la capacidad de la persona para decidir si trabaja o no, para quién y en qué condiciones***.

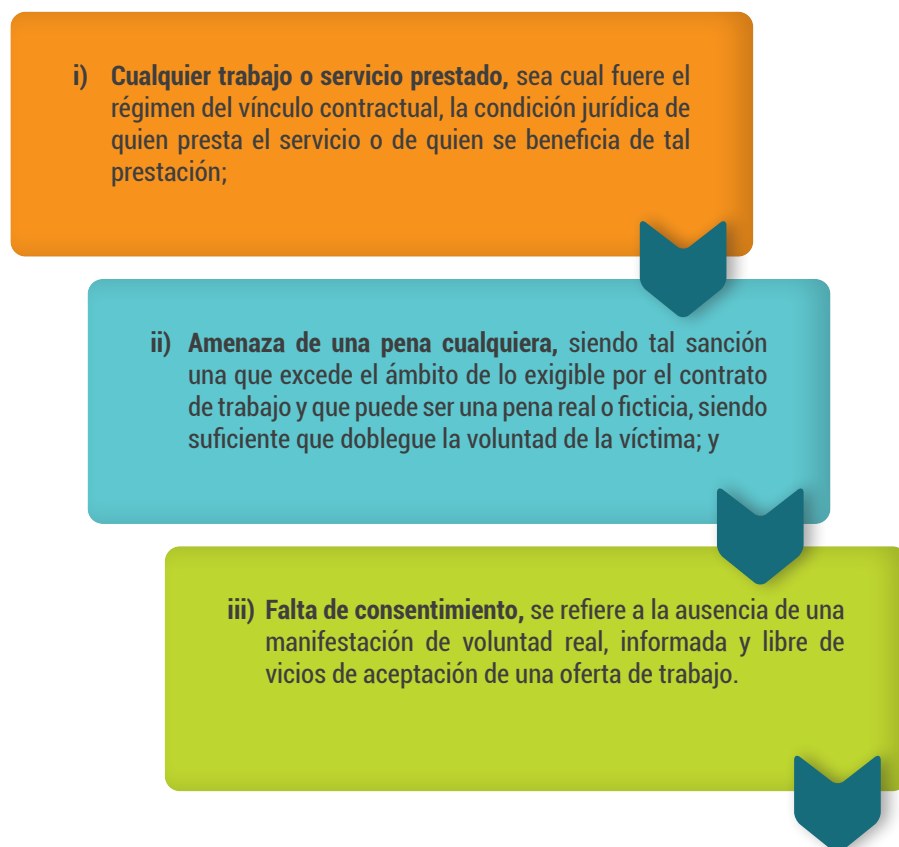
Dicha definición se basa en los tratados internacionales aprobados y ratificados por el Estado peruano que resultan aplicables en materia de erradicación del trabajo forzoso:

- (i) **el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 –Convenio 29–**, adoptado en la 14ta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT y ratificado por el Estado peruano el 1 de febrero de 1960; y,
- (ii) **el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 –Convenio 105–**, adoptado en la 40 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT y ratificado por el Estado peruano el 06 de diciembre de 1960.

De este modo, el concepto de —trabajo forzoso u obligatorio— designa, según el artículo 2.1 del Convenio 29 de la OIT, a ***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***.⁹ Por lo que en los siguientes apartados desarrollaremos los tres elementos contenidos en su definición.

9 Según Gerald Von Potobsky y Héctor Bartolomei, la expresión —trabajo forzoso u obligatorio— fue tomada de la Convención sobre la esclavitud, adoptada por la Sociedad de Naciones en Ginebra, Suiza, el 25 de septiembre de 1926. Cfr.: VON POTOBsky, Gerald y Héctor BARTOLOMEI DE LA CRUZ (1990). La Organización Internacional del Trabajo. El sistema normativo internacional. Los instrumentos sobre derechos humanos fundamentales. Buenos Aires: Astrea, pp. 160-165.

Gráfico 3. Elementos que definen al trabajo forzoso



i) Primer elemento: Todo trabajo o servicio

En primer lugar, el concepto hace referencia a todo ***“trabajo o servicio”***, abarcando de esta manera a la generalidad de actividades humanas que puedan realizarse en beneficio de terceros. Es importante destacar que no se estipula limitación alguna en cuanto a la naturaleza de la relación que pueda existir entre quien presta el trabajo o servicio y quien se lo impone, pudiendo ser una de derecho o, de hecho, por tiempo determinado o indeterminado, formal o informal, legal o ilegal, entre otras variables.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) ha señalado que la imposición de un trabajo o servicio debe distinguirse de los casos en los que es preciso recibir una enseñanza o formación.¹⁰ Esto, debido

¹⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002) Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global. Versión preliminar. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, pp. 61 -62.

a que el principio de la enseñanza obligatoria es reconocido por diversas normas internacionales en tanto medio para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, y se encuentra previsto también en varios instrumentos de la OIT.

Igual distinción se realiza entre los regímenes obligatorios de formación profesional —como una extensión de la instrucción general obligatoria antes aludida— y la noción de trabajo o servicio exigido, en los términos del Convenio 29 de la OIT.

No obstante, la CEACR llama la atención sobre la dificultad que entraña distinguir entre formación y empleo, sobre todo cuando el primero suele comprender cierta cantidad de trabajo práctico. Al respecto, debe tenerse presente los diversos elementos que conforman la orientación de un programa dado a fin de discernir si concierne inequívocamente a la formación profesional y no a la imposición de trabajos o servicios obligatorios.

ii) Segundo elemento: Amenaza de una pena cualquiera

El segundo elemento que compone la definición de “trabajo forzoso u obligatorio” es el relativo a que se lo exija **“bajo la amenaza de una pena cualquiera”**. Se entiende que debe tratarse de la amenaza de una sanción que vaya más allá de los términos de exigibilidad propios de una relación laboral o de una prestación de servicios cualquiera, es decir, no se refiere a la “amenaza” de no pagar la retribución si no se efectúa el trabajo; y, a la vez, que no se limite al sentido estricto de “pena” que se maneja en el Derecho Penal.

En igual sentido se pronuncia Daniel O'Donnell, con motivo del análisis de la definición de trabajo forzoso en los instrumentos internacionales de derechos humanos: *“Con respecto a la definición básica de trabajo forzoso consagrada por el Convenio No. 29, es preciso aclarar que la palabra ‘pena’ empleada en la versión española del artículo 2 no tiene en este contexto su significado usual sino un sentido más amplio. Una síntesis de la doctrina de la OIT sobre el trabajo forzoso, publicada por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de dicha organización recuerda que: Durante el examen del proyecto (del Convenio No. 29) se precisó que tal pena no tiene que revestir forzosamente la forma de una sanción penal, sino que puede tratarse también de la privación de cualquier derecho o ventaja”*.¹¹

11 O'DONELL, Daniel (1988) Protección internacional de los derechos humanos. Lima: Comisión Andina de Juristas, p. 107.

iii) Tercer elemento: Falta de consentimiento

Por último, la definición de trabajo forzoso incluye también la frase **para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente**. Retomando las ideas planteadas por Von Potobsky y Bartolomei, la importancia de estos términos radica en establecer el criterio determinante para calificar un trabajo, o la prestación de un servicio, como forzoso o no: **el libre consentimiento de la persona**.

Esto, en la medida de que el bien jurídico tutelado por el Convenio núm. 29 es la libertad de trabajo, tanto en su aspecto positivo —el poder trabajar, si así se desea—, como en su aspecto negativo —el poder no trabajar, si así se desea también—, y con ella, la libertad de toda persona de decidir su propio destino.

Ahora bien, los citados autores advierten que: ***“lo que el Convenio Núm. 29 no admite es que la mera negativa a trabajar, o a aceptar ciertos empleos, se reprima con sanciones que impliquen la imposición de trabajos forzados u obligatorios.”***

Al examinar la cuestión del “ofrecimiento voluntario”, los órganos de control de la OIT se han referido a distintos aspectos.¹² Por ejemplo, en cuanto a la forma del consentimiento, si bien no se han detenido a analizar de manera general las modalidades o formalidades que debiera revestir el consentimiento para realizar un trabajo, sí lo han hecho en el caso particular de los prisioneros, en el que no se puede presumir el libre arbitrio del trabajador.

Nota 3

La aproximación al ofrecimiento voluntario puede ser compleja, por lo que es útil hacer uso de medios de comprobación amplios

Comprobar el ofrecimiento voluntario puede ser un asunto complejo en casos donde se prescinde del empleo de contratos escritos. Este es el caso del trabajo doméstico en Perú, en el que antes de la dación del Decreto Legislativo N° 1499¹³ no existía obligación de celebrar un contrato de trabajo escrito.

No obstante, el régimen laboral de la actividad privada contempla como principio que los contratos pueden ser verbales en otros ámbitos y a ello se suma el problema de la informalidad laboral. Por tanto, la inspección de trabajo debe prestar atención a otros medios que pueden ayudar a discernir si, efectivamente, existe o no una prestación voluntaria de un servicio. Para esto, servirá prestar atención a los indicios que se explican en el Cuadro N° 5 del presente Manual.

12 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Op. cit. pp. 62-66 10.

13 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-diversas-medidas-para-gara-decreto-legislativo-n-1499-1866211-6/>



Con relación al objeto del consentimiento, es importante destacar que la CEACR ha distinguido claramente entre la búsqueda de un empleo y la aceptación de una situación concreta: se vulnera el Convenio 29 de la OIT, por ejemplo, ***“cuando trabajadores migrantes en busca de empleo son llevados a permanecer a disposición del empleador mediante el engaño, promesas falsas, la retención de documentos de identidad o la fuerza”***.¹⁴

Otro punto de especial relevancia es el relativo al papel que pueden jugar las necesidades exteriores o indirectas. Sobre ello, se ha precisado que, si bien una necesidad externa o indirecta que atente contra la libre voluntad del trabajador puede provenir de una actuación estatal —a través de una ley— como de una particular —a través de la ya señalada retención de documentos de identidad, por ejemplo—, el Estado será igualmente responsable de ambas. Sin embargo, no todas las necesidades exteriores o indirectas que se presenten en la práctica serán imputables al Estado, solo lo serán aquellas que sean resultado de otros elementos que caigan bajo su responsabilidad directa.

Resta añadir, con relación al “ofrecimiento voluntario”, que la CEACR estima plenamente válida la posibilidad de retractar un consentimiento libremente otorgado. Efectivamente, si bien el ofrecimiento voluntario de una persona adulta para un trabajo o servicio lo excluye de la definición de “trabajo forzoso u obligatorio” a que venimos aludiendo, ello no significa que una posterior restricción a su libertad de poner fin a dicha relación de empleo quede fuera también del campo de aplicación del Convenio 29 de la OIT. Por el contrario, los órganos de control de la OIT entienden que en dicho supuesto el trabajador no tiene por qué renunciar a su derecho fundamental a la libertad de trabajo. En consecuencia, cualquier disposición legal que impida a un trabajador concluir su relación laboral dando un preaviso razonable, convierte una situación contractual libre en un servicio impuesto e incompatible con el citado Convenio.¹⁵

Finalmente, la CEACR también hace una importante distinción entre “no haberse ofrecido voluntariamente” y “amenaza de una pena cualquiera”; aunque admite que también existe superposición de conceptos cuando el consentimiento se ofrece como consecuencia de la amenaza; tal como se puede apreciar en las tablas siguientes:

¹⁴ Ibíd. p. 63.

¹⁵ Ibíd. pp. 65-66.

Tabla N°3. La ausencia de consentimiento y la amenaza de una pena desde la perspectiva de la OIT

Ausencia de consentimiento para realizar el trabajo, al comienzo de una situación de trabajo forzoso	Amenaza de pena (medios de hecho desplegados para mantener a una persona en una situación de trabajo forzoso)
■ Nacimiento en la esclavitud o servidumbre. ■ Rapto o secuestro físico. ■ Venta de una persona a otra. ■ Confinamiento físico en el lugar de trabajo, en la cárcel o una detención privada. ■ Endeudamiento inducido (mediante la falsificación de cuentas, el aumento exagerado de los precios, la reducción del valor de los bienes o servicios producidos o el cobro de intereses excesivos). ■ Engaño o falsas promesas sobre el tipo y las condiciones del trabajo. ■ Retención de documentos de identidad u otros efectos personales.	■ Violencia física o sexual contra el trabajador, su familia o personas cercanas a él. ■ Encarcelación u otro confinamiento físico. ■ Penas financieras. ■ Denuncia ante las autoridades (policía, autoridades de inmigración, etc.) y deportación. ■ Exclusión de empleos futuros, de la comunidad y de la vida social. ■ Supresión de derechos o privilegios. ■ Privación de alimento, cobijo u otras necesidades. ■ Cambio a condiciones laborales todavía peores.

Fuente: OIT. *Una Alianza Global contra el trabajo forzoso*. Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2005.

► A modo de resumen

Lo expuesto en los apartados precedentes, en cuanto al contenido de los tres elementos esenciales que definen el trabajo forzoso, puede sistematizarse en el siguiente cuadro:

Tabla N°4. Elementos esenciales que definen el trabajo forzoso

ELEMENTO ESENCIAL	EXPLICACIÓN
Todo trabajo o servicio	Se realiza un trabajo o servicio por cuenta ajena o en beneficio de otro (no es posible un supuesto de trabajo forzoso para “uno mismo”), de forma permanente o temporal. No importa el carácter legal o ilegal de la actividad que se pudiera estar efectuando (por ejemplo, la tala ilegal o la minería ilegal, o hasta una actividad delictiva) ¹⁶ o si es remunerada o no (por ejemplo, la servidumbre por deudas).

16 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.

Amenaza de una pena cualquiera	La persona realiza el trabajo bajo coacción porque existe la presencia o amenaza creíble de sufrir, entre otros: violencia física directa, contra su familia o personas de su entorno más cercano; violencia sexual; represalias sobrenaturales; encarcelamiento u otro tipo de confinamiento físico; penas financieras; denuncia ante las autoridades (policía, inmigración, etc.); exclusión de la comunidad y de la vida social; supresión de derechos o privilegios; privación de alimento, alojamiento u otras necesidades; pérdida de condición social, entre otros. ¹⁷
Falta de consentimiento¹⁸	La persona ejecuta la actividad sin haber dado su consentimiento para el inicio o continuación de la misma, es decir, sin haberse ofrecido voluntariamente, ya sea porque actúa bajo coacción o amenaza. ¹⁹

Fuente: PNLCTF 2019-2022

De esta manera, se han presentado los elementos que configuran el concepto de “trabajo forzoso u obligatorio”, desde la normativa internacional del trabajo de la OIT y del Derecho Internacional en su conjunto. Si bien aquel fue recogido en la Convención sobre la esclavitud de 1926, desde su adopción en el artículo 2.1 del Convenio 29 de la OIT en 1930, esta norma ha sido considerada como el referente jurídico por excelencia al momento de definir el “trabajo forzoso u obligatorio”, y ha servido de base para la elaboración de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que abordan este tema, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

2.3 Indicadores de trabajo forzoso

El presente apartado sistematiza —sobre la base de experiencias recogidas en fuentes diversas— los indicios o indicadores más relevantes que permiten identificar la existencia de una amenaza —real o creíble— que ocasiona la falta de consentimiento en la prestación del servicio y origina, en consecuencia, una situación de trabajo forzoso.

17 OIT. Una Alianza Global contra el trabajo forzoso. Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2005. p.6

18 Confróntese con los casos núm. 1, 2, 3 y 9 de la Sección de Anexos de este Manual.

19 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.

Tabla N°5. Principales indicadores de trabajo forzoso

Indicador	Explicación
Engaño	Se refiere a la diferencia entre lo prometido al trabajador -en cuanto a las condiciones de trabajo y/o vida, al tipo de trabajo, al lugar de trabajo, a la posibilidad de adquirir determinada condición migratoria, a la educación que recibiría, entre otros aspectos-; y lo que efectivamente sucede en la práctica.
Abuso de vulnerabilidad	Si bien cualquier persona puede ser víctima de trabajo forzoso, son especialmente vulnerables aquellas que desconocen el idioma del lugar donde se encuentran, las leyes y derechos que las protegen, quienes pertenecen a minorías étnicas, o presentan alguna característica que los aparte de la sociedad. Asimismo, las niñas, niños y adolescentes por ser un grupo etario que necesita protección especial. No obstante, la mera presencia de alguna de estas características no conlleva por sí misma a una situación de trabajo forzoso: lo será cuando el empleador tome ventaja de dicha situación para imponer alguna forma de trabajo forzoso (mediante coacción o amenaza). En países como Perú se observa que los menores de edad pueden encontrarse en especial riesgo. Asimismo, quienes se encuentran en un permanente desarraigo, por ser transferidos constantemente a nuevos espacios y quienes pernoctan en el mismo lugar en el que se trabaja dan cuenta de este indicador de riesgo. También lo están quienes realizan migración interna y externa, pues el desarraigo maximiza las condiciones propicias para la explotación de la fuerza de trabajo y la presencia del trabajo forzoso.²⁰
Restricción de movimiento	Se trata de la falta de libertad de los trabajadores para ingresar o salir libremente del lugar de trabajo; además, a la vigilancia mientras trabajan (por ejemplo, por cámaras o representantes del empleador, entre otros) y, en ocasiones, también fuera del recinto laboral.
Aislamiento	Puede presentarse porque los trabajadores se encuentran en zonas alejadas, sin servicio de transporte disponible, o privados del contacto con el resto de la sociedad, con su familia o círculo de referencia.
Violencia física y/o sexual contra el trabajador, su familia o personas cercanas a él	Puede ser utilizada para captar a la persona, o durante el desarrollo del trabajo para obligarla a realizar actividades que originalmente no estaban previstas, o para que siga trabajando. En cuanto a la violencia, es preciso señalar que no es aceptada en ningún caso como medio de disciplina. Puede alcanzar también a personas del círculo familiar o inmediato del trabajador para generar el mismo efecto sobre su voluntad.

20 OIT. El trabajo forzoso en la extracción de madera: Un estudio en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2018, p. 12.

Indicador	Explicación
Intimidación y amenazas²¹	Las víctimas de trabajo forzoso suelen sufrir intimidación y amenazas cuando se quejan de las condiciones de trabajo y/o vida, o cuando quieren dejar el trabajo. Las amenazas pueden ser de violencia física contra la persona o su familia, denuncia ante las autoridades (policía, inmigración, etc.), retención de salario, entre otras. La credibilidad de las amenazas deberá ser analizada desde la perspectiva del trabajador, tomando en cuenta sus creencias, cultura, condición social o económica.
Retención de documentos de identidad	Será un indicador de trabajo forzoso que el trabajador no tenga la posibilidad de acceder a sus documentos o si el empleador retiene el documento de identidad, pasaporte u otro de similar naturaleza, de tal forma que el trabajador debe solicitarlos y brindar explicaciones sobre su uso.
Retención de salarios	El pago atrasado de salario no constituye por sí solo una situación de trabajo forzoso; sin embargo, cuando esto es sistemático y deliberado para obligar al trabajador a mantenerse en el trabajo, apunta a una situación de trabajo forzoso.
Servidumbre por deudas²²	Se presenta cuando el trabajador debe trabajar para pagar una deuda, por adelantos de salario o préstamos, los cuales fueron adquiridos por concepto de comisión, traslado al lugar de trabajo, vivienda que le presta el empleador, alimentación, salud y otros. Los empleadores impiden que los trabajadores se liberen de la deuda sobrevaluando los precios de los productos que les otorgan, así como los intereses, e infravalorando el trabajo o producto que entrega el trabajador. Además, el período de trabajo para pagar la deuda no suele estar especificado ni ser predecible.
Condiciones de trabajo y vida abusivas	Los trabajadores forzados suelen trabajar o vivir en condiciones que una persona libremente no aceptaría. Puede tratarse de situaciones de trabajo humillantes y degradantes; así como circunstancias de vida insalubres, hacinamiento y confinamiento. Las malas condiciones de trabajo y/o vida no constituyen por sí mismas trabajo forzoso, ya que las personas pueden aceptarlas ante la falta de otras opciones de trabajo. No obstante, estas deben funcionar como alerta para inspeccionar el caso concreto.

21 Consúltense el caso 4 de la sección de Anexos del presente Manual.

22 Véanse los casos 7 y 13 de la sección de Anexos del presente Manual.

Indicador	Explicación
Tiempo extra excesivo	Los trabajadores forzados suelen trabajar tiempo extra, por encima de los límites que establece la normativa; puede que se les nieguen descansos y días libres, se les obligue a hacerse cargo de los turnos y horarios de trabajo de colegas ausentes, o a estar a disposición las 24 horas del día, 7 días a la semana. La determinación de si el tiempo extra constituye o no trabajo forzoso puede ser muy difícil. Como regla general, si los trabajadores están obligados a trabajar más horas extra de las que se permite en la legislación nacional, bajo algún tipo de amenaza (por ejemplo, el despido), esto constituye un indicador de trabajo forzoso. Es importante recordar que para encontrarnos ante un caso de trabajo forzoso se requiere la presencia de amenaza y/o coacción, que se traduce en el sometimiento de la víctima.

Fuente: PNLCTF 2019-2022

Para la inspección del trabajo es importante determinar en la investigación sobre un posible caso de trabajo forzoso si, en el plano de los hechos, se advierte la existencia de elementos que permitan atribuir una conjetura de posible infracción a la libertad de trabajo, vale decir una **hipótesis de incumplimiento**.

Nota 4

Una hipótesis de incumplimiento sobre trabajo forzoso

Ante los indicios o indicadores que puedan detectarse, corresponde que los inspectores de trabajo se interroguen sobre si aparece un elemento causal que origine dicho indicador.

P. ej. "El trabajador ha debido entregar el DNI durante toda su jornada de trabajo"

En rigor, la metodología por la que se pasa de indicios a un razonamiento especulativo implica una inferencia. Por esta actividad intelectual, se busca evaluar si es que la inferencia es totalmente cierta. De ser así, entonces resultaría justificada la presencia del indicio detectado.

P. ej. "El trabajador debió entregar el DNI para que el empleador pueda realizar una serie de gestiones a nombre del trabajador. Aunque esto no debiera ocurrir, la finalidad de la retención estaría acreditada como una de carácter distinto a la de reducir la libertad del trabajador, por lo que cabe evaluar el posible concurso de otros indicios".

Aunque los hechos pueden tener un nivel de discusión o poca claridad, la hipótesis de incumplimiento solo podrá ser sustituida por otra válida si está sustentada en una prueba (por ejemplo: se comprueba que el acto de la retención del DNI no agravia la libertad de trabajo de la persona ni supone un elemento de coacción sobre ella).

De la hipótesis de incumplimiento a las pruebas

Los datos adicionales levantados en la investigación son de suma utilidad, así como aquellos estudios preexistentes sobre el ámbito productivo. Así, por ejemplo, el que la propia inspección del trabajo u otras investigaciones de campo hayan establecido cierta praxis de explotación de las personas con uso de medios, como la retención del documento de identidad de quienes trabajan, puede respaldar conclusiones sobre la comisión de una infracción en materia de trabajo forzoso.

Lo que no debiera ocurrir es que se parta de prejuicios o sesgos por los que se busque la confirmación en la realidad de la hipótesis formulada. La prueba del trabajo forzoso supone un razonamiento inductivo que responde a la pregunta: ¿Cómo ocurrieron los hechos del caso?

El indicador o los indicadores -recogidos durante la inspección practicada- deben ser concordantes y apuntar a la existencia de la vulneración de la libertad de trabajo y la configuración de los elementos que definen el trabajo forzoso, sin dejar lugar a dudas razonables.

Detección del trabajo forzoso: ¿un solo indicador o más de uno?

Como regla general, un solo indicador **no** basta para determinar una situación de trabajo forzoso. Esto ocurre principalmente cuando los indicadores dan lugar a conclusiones probables. Por ejemplo, podría pensarse en el caso en el que se toma nota de la existencia de tiempo extra excesivo, lo que pudiera dar lugar al encuadramiento de infracciones laborales que no necesariamente corresponden a supuestos de trabajo forzoso, salvo que se establezca una conexión adecuada entre los medios de prueba. Por ejemplo: debe distinguirse si se trata de un empleador que ejerce el poder privado de forma desproporcionada —infractor de otros tipos establecidos en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT)— sino que a través de dichos medios suprime la libertad de los trabajadores, lo que requiere prueba adicional.

Es necesario recordar que son los elementos que definen al trabajo forzoso, anteriormente analizados, los que resultan concluyentes para probar una situación de trabajo forzoso. Y que los indicios son herramientas que buscan coadyuvar en la identificación de dichos elementos.

► A modo de resumen

Para determinar si existe trabajo forzoso o no, se requiere analizar:

- Cada caso de manera específica; y
- La presencia de los indicadores de manera conjunta. La presencia de uno o dos indicadores no suele ser suficiente para que exista trabajo forzoso.

2.4 Diferencias con problemáticas conexas

Como puede apreciarse del apartado anterior, el trabajo forzoso es un concepto complejo que supone la vulneración de la libertad de trabajo y la dignidad de las personas. En atención a ello, resulta indispensable diferenciar las situaciones de trabajo forzoso de otras situaciones que igualmente atentan contra los derechos fundamentales en el trabajo.

Malas condiciones de trabajo²³

El trabajo forzoso no puede equipararse 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

23 Ver el caso 10 de la parte VIII del presente manual.



laboran en malas condiciones, y en consecuencia estas actúan como indicios de trabajo forzoso, en estos casos no estamos en sentido estricto ante una afectación al derecho fundamental a la libertad de trabajo.

Un tema que genera particular controversia en esta materia es el de las horas extra o sobretiempo “forzoso”; es decir, aquella situación en la que un empleador impone la realización de horas adicionales a la jornada ordinaria bajo la amenaza de una sanción, que puede ir desde la amonestación hasta el despido. Aunque el tema no es pacífico, la situación antes descrita, analizada de manera aislada, supone ciertamente la vulneración al derecho constitucional a la jornada máxima, cuyo desarrollo legal establece que el sobretiempo es siempre voluntario y retribuido; sin embargo, no estaría vulnerando la libertad de trabajo en la medida que resultaría inviable “fraccionar” la prestación del servicio del trabajador en una primera “etapa” —dentro de la jornada— que sería libre y en otra “etapa” —en las horas extra— que sería forzoso.

Al respecto, la OIT sugiere que se evalúe caso por caso en qué medida la amenaza para obligar a realizar horas extra podría “impregnar” o “contaminar” al íntegro de la prestación de servicios.

De otro lado, hace unos años se produjo un siniestro en Las Malvinas en el que dos trabajadores perecieron encerrados tras producirse un incendio. Según los reportes recogidos, se sabe que estas personas laboraban para un explotador informal, quien los encerraba durante la extensa jornada laboral, sin que se paguen beneficios legales ni medios de aseguramiento. Este concurso de malas condiciones de trabajo, integradas, explican una fuerte presencia de indicios del trabajo forzoso, sin que la sola existencia singular de una de aquellas pueda ser suficiente.

Por último, resta recordar que 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

El trabajo infantil no equivale al trabajo forzoso. 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 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 las formas contemporáneas de esclavitud, como la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso u obligatorio de NNA.

Trata de personas

El trabajo forzoso no es lo mismo que la trata de personas. Si bien son situaciones estrechamente ligadas, y usualmente confundidas en la práctica, se trata en realidad de figuras jurídicamente diferentes, habida cuenta que la trata de personas es un delito que vulnera —esencialmente— el derecho fundamental a la libertad personal del individuo, a través de un proceso que comienza con el reclutamiento de la persona, continua con su traslado y busca culminar con su explotación;²⁴ mientras que —como lo hemos venido sosteniendo— el trabajo forzoso vulnera esencialmente el derecho fundamental a la libertad de trabajo y se traduce en la explotación efectiva de un trabajador bajo coacción y en contra de su voluntad.

Así, desde el punto de vista de la legislación penal la trata de personas ocurre cuando el sujeto activo del delito —a través de medios violentos, fraudulentos o de abuso de la situación de vulnerabilidad de la víctima— capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a una persona con la finalidad de explotarla. La explotación, en consecuencia,

24 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.



no es un elemento del delito de trata de personas, sino que constituye el objeto de su finalidad.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la noción de trabajo forzoso se centra en los actos de explotación en sí mismos, por lo que resulta diferente de la de trata de personas, que consiste en la realización de acciones previas que tienen como finalidad la explotación, independientemente de que esta ocurra o no.

2.5 Excepciones al concepto de trabajo forzoso

Después de definir el “trabajo forzoso u obligatorio”, el Convenio 29 de la OIT enumera en su artículo 2.2 aquellos trabajos o servicios que —a efectos de dicho Convenio— no estarán comprendidos dentro del alcance general de la referida definición de “trabajo forzoso u obligatorio”.

Es importante señalar que los trabajos enumerados en el citado artículo 2.2 cumplirían con los tres elementos que configuran el concepto de “trabajo forzoso u obligatorio” -trabajos exigidos a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para los cuales dicho individuo no se ha ofrecido voluntariamente-; sin embargo, el propio instrumento internacional los excluye como tales, por lo que —en sentido estricto— las actividades enumeradas califican como excepciones al concepto de “trabajo forzoso u obligatorio” vigente en el Derecho Internacional.

Con relación a dichas excepciones, corresponde precisar que —al igual que con el concepto de “trabajo forzoso u obligatorio”— el Convenio 29 de la OIT las recogió de la Convención sobre la esclavitud de 1926, y luego inspiraron —con leves diferencias— a las que figuran en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 6 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En tanto excepciones al concepto de “trabajo forzoso u obligatorio”, vale decir, en su calidad de límites extrínsecos de un derecho fundamental como es la libertad de trabajo, deberán estar sometidas al cumplimiento de ciertas condiciones y requisitos establecidos en el propio Convenio 29, y que los órganos de control de la OIT deberán verificar en caso un Estado miembro recurra a alguna de esas formas de trabajo o servicio en su territorio.

A continuación, se presenta un recuento de los elementos que configuran las mencionadas excepciones al concepto de “trabajo forzoso u obligatorio”, y de los fundamentos que las sustentan.

Tabla N°6. Excepciones admitidas al concepto de trabajo forzoso

Excepciones admitidas	Convenio 29 de la OIT	Fundamento de la exclusión del concepto de trabajo forzoso
Casos de fuerza mayor²⁵	Artículo 2.2, literal d).	No comprenden casos de trabajo forzoso u obligatorio los servicios exigidos en casos de fuerza mayor, es decir: circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población. Son ejemplos de fuerza mayor dados por Convenio 29 los siguientes: guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población. La CEACR ha señalado, sobre esta materia, que “la facultad de llamar a filas para trabajar debería limitarse a casos genuinos de emergencia o de fuerza mayor, esto es, un repentino e imprevisto acontecimiento que requiera contar con contramedidas inmediatas. Además, la duración y la extensión del servicio obligatorio, así como la finalidad para la cual se hace uso del mismo, deberían limitarse a lo que requieran estrictamente las exigencias de la situación”.²⁶
Las obligaciones cívicas normales	Artículo 2.2, literal b).	Se excluye también a “cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales”.²⁷ Lo peculiar de esta excepción es que ha sido considerada como una suerte de género que comprendería en su interior a otras de las excepciones contempladas. Las “obligaciones cívicas normales” más importantes y extendidas serían, precisamente, las que el propio Convenio 29 contempla al referirse al servicio militar obligatorio, los casos de fuerza mayor y los pequeños trabajos comunales. De esta manera, el ámbito de aplicación de la presente excepción debiera ser sumamente restringido, a fin de no atentar contra las características y condiciones particulares que el propio Convenio le ha otorgado expresamente.

25 Ver el caso 5 de la sección de Anexos del presente Manual.

26 Observación del CEACR adoptada en la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo (2015), pág. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3179325,es

27 El Convenio, celebrado en el año 1930, añade que esto se refiere a “ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo” para distinguir esta causal de las mencionadas en los otros literales.

Excepciones admitidas	Convenio 29 de la OIT	Fundamento de la exclusión del concepto de trabajo forzoso
		Siguiendo el razonamiento de O'Donell, serían muy pocas y extremadamente limitadas las "obligaciones cívicas normales" —distintas a las tres contempladas expresamente en el Convenio—. Los órganos de control de la OIT —nos dice el autor citado— han considerado como ejemplo de tales: conformar obligatoriamente un jurado, el deber de asistir a una persona en peligro o de garantizar el respeto a la ley y el orden público, además de la obligación de integrar una mesa electoral. Con relación a esto último, la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece que cada mesa de sufragio está compuesta por tres miembros titulares y tres suplentes, los cuales son designados mediante sorteo a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), agregando que el cargo de miembro de mesa es irrenunciable —artículo 58—. En ese sentido, el artículo 251 dispone que los titulares y suplentes que no asistan o se nieguen a integrar la mesa de sufragio sean sancionados con la imposición de una multa equivalente al 5% de la UIT.
Los pequeños trabajos comunales	Artículo 2.2, literal c).	La excepción se refiere a aquellos trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos. Como fue anteriormente señalado, esta sería una de las más importantes y extendidas manifestaciones de las denominadas "obligaciones cívicas normales", motivo por el cual cabe calificarla como una especie del género contemplado en el literal b) del artículo 2.2 del Convenio 29 de la OIT. Sin perjuicio de ello, y siguiendo a O'Donell, podemos señalar tres elementos que configuran la definición de esta excepción: (i) que los trabajos sean de pequeña importancia; (ii) que sean ejecutados por miembros de una comunidad y en beneficio de la misma; y (iii) que la población o sus representantes hayan podido pronunciarse sobre su necesidad. De los elementos señalados, el que merece un mayor detalle es el referido a la naturaleza "pequeña" de los trabajos. Al respecto, la CEACR ha establecido que estos pequeños trabajos como el de alcantarillado, drenajes,

Excepciones admitidas	Convenio 29 de la OIT	Fundamento de la exclusión del concepto de trabajo forzoso
		limpieza, pueden ejecutarse por los propios miembros de las comunidades, bajo la coordinación de autoridades locales.²⁸ Finalmente, es importante recordar que en el contexto histórico en que se elaboró el Convenio 29 de la OIT, resultaba común que los instrumentos internacionales de derechos humanos hicieran distinciones entre normas aplicables a Estados metropolitanos y normas aplicables a territorios no metropolitanos o coloniales. Y traemos esto a colación porque, como señala O'Donnell, a diferencia de la excepción contemplada en el literal b) del artículo 2.2 del Convenio, que estaba pensada exclusivamente para ciudadanos de Estados metropolitanos -"país que se gobierne plenamente por sí mismo"-, la excepción analizada en este punto fue concebida para ser de aplicación también a los territorios coloniales de los Estados Miembros.
El trabajo penitenciario ²⁹	Artículo 2.2, literal c).	Esta excepción se extiende sobre cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado. El término "trabajo penitenciario" comprendería dos modalidades: el trabajo de quien cumple una pena y el trabajo como pena. En el primer caso se refiere a las personas que —en cumplimiento de una pena privativa de libertad— se encuentran reclusas en una institución penitenciaria en la que se les exige la realización de un trabajo o servicio —interno o externo—. En cambio, el trabajo como pena alude, más bien, al supuesto de aquellas personas que, no estando privadas de su libertad, han sido condenadas a la realización de trabajos o servicios en beneficio de la comunidad. El requisito de que se trate de "una condena pronunciada por sentencia judicial" implica una sentencia condenatoria firme, por lo que serían contrarios al Convenio 29 aquellos trabajos que sean impuestos a los procesados privados de libertad o a los detenidos preventivamente. Adicionalmente, la sentencia condenatoria debe provenir de las autoridades judiciales competentes, excluyéndose de la excepción cualquier decisión de carácter no judicial, ya sea de índole administrativo, civil o policial, por más elevado que sea el rango del órgano que la haya emitido.

28 Véase: Solicitud directa del CEACR, 88ª Conferencia Internacional del Trabajo, 2000. En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2184112

29 Confróntese con el caso 6 de la sección de Anexos del presente Manual.

Excepciones admitidas	Convenio 29 de la OIT	Fundamento de la exclusión del concepto de trabajo forzoso
		En definitiva, se busca asegurar que cualquier trabajo penitenciario impuesto respete las garantías del derecho fundamental al debido proceso. La CEACR ha considerado que se busca la garantía, por ejemplo, de la presunción de inocencia del acusado, la igualdad ante la ley, la regularidad del proceso judicial, la independencia e imparcialidad del juez, el derecho de defensa, el principio de legalidad en la tipicidad de los delitos, entre otros.³⁰ La CEACR ha considerado que no resulta incompatible con el Convenio 29 el que se permita a los prisioneros trabajar para empleadores privados –ya sea en sus propios centros de trabajo, o al interior de los centros penitenciarios, a través de talleres administrados por aquellos– siempre que se cumplan dos requisitos: que el prisionero haya otorgado su consentimiento y que se acuerden condiciones de trabajo similares a las de otros trabajadores del mismo sector.³¹
El servicio militar obligatorio	Artículo 2.2, literal a).	Esta excepción resulta aplicable únicamente a las personas que constituyen el contingente reclutado en virtud de las normas sobre el servicio militar obligatorio, no comprendiendo a los militares de carrera o a los que se hubieren alistado en alguna de las Fuerzas Armadas de manera voluntaria.³² Por el lado del ámbito objetivo de aplicación, solo estarán incluidas en la excepción aquellas actividades que tengan un carácter “puramente militar”. Es decir, el Convenio no ampararía –en principio– la utilización de personas reclutadas por las Fuerzas Armadas para el desarrollo de obras públicas u otras tareas no vinculadas a la defensa nacional, como podrían ser obras de ingeniería vial o labores de defensa civil. La condición del carácter “puramente militar” fue adoptada específicamente para excluir la movilización de personas reclutadas para trabajos públicos, y cuenta con un desarrollo complementario explícito en el literal b) del artículo 1 del Convenio 105 de la OIT, cuando prohíbe hacer uso del trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico.

30 CEACR, Estudio general de 1979 sobre la abolición del trabajo forzoso, párrafo 90.

31 Semejante criterio consta en la Observación del CEACR publicada en la 95ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2006. En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13101:0:NO:P13101_COMMENT_ID:2250512

32 VON POTOBOSKY, Geraldo y Héctor BARTOLOMEI DE LA CRUZ (1990). La Organización Internacional del Trabajo. El sistema normativo internacional. Los instrumentos sobre derechos humanos fundamentales. Buenos Aires: Astrea, p. 173.

Excepciones admitidas	Convenio 29 de la OIT	Fundamento de la exclusión del concepto de trabajo forzoso
		Pese a ello, la CEACR ha considerado que existen ciertos trabajos o actividades desarrolladas por reclutas que, sin ser “puramente militares”, no se opondrían al Convenio. Entre estas, destacan: “Los trabajos ejecutados como parte de la formación profesional del soldado, los trabajos requeridos a unidades militares por causa de terremotos, epidemias, inundaciones y otras graves emergencias (...)”. ³³

Fuente: PNLCTF 2019-2022

³³ O'DONELL, Daniel. Op. cit. p. 109.



Tercera Sección

MARCO
NORMATIVO

Habida cuenta de la amplitud del ordenamiento jurídico internacional y nacional que se relaciona —directa o indirectamente— con el trabajo forzoso, se presenta a continuación un resumen del contenido central de cada instrumento relacionado directamente con el trabajo forzoso, que constituye el marco jurídico del PNLCTF y el marco normativo de referencia para el presente Manual.

3.1. Principales instrumentos internacionales

Tabla N°7. Principales normas internacionales aplicables a la lucha contra el trabajo forzoso

Convención sobre la esclavitud (1926)	Norma que obliga a los Estados que la ratifican a tomar todas las medidas necesarias para evitar que el trabajo obligatorio o forzoso pueda dar lugar a condiciones análogas a la esclavitud, la cual define como <i>“el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”</i> .
Convenio OIT núm. 29 sobre el trabajo forzoso, 1930	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». 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. (Art.2, núm. 1)
Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930 (núm. 35)	Complementa el Convenio núm. 29 con una exposición de los principios que parecen ser más apropiados para orientar la política de los Miembros en sus esfuerzos por evitar toda imposición indirecta que pueda resultar demasiado gravosa para las poblaciones de los territorios en los que es aplicable dicho Convenio.
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	Establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956)	Pese a no estar ratificada por Perú, esta Convención es relevante ya que dispone la abolición de: La <i>servidumbre por deudas</i> : condición por la que un deudor presta sus servicios como garantía de una deuda sin que se limite la duración o naturaleza de los servicios o si estos servicios, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda. (Art.1, lit. a): y La <i>servidumbre de la gleba</i> : condición por la que una persona tiene que vivir y trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona, prestando servicios remunerados o no sin libertad para cambiar su condición. (Art.1, lit. b)

Convenio N° 105 de la OIT, sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	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 en huelgas. El Convenio no altera la definición básica del concepto según el derecho internacional; no obstante, trae nueva información al enunciar explícitamente los fines para los cuales nunca se puede usar el trabajo forzoso. Se trata de una norma que, conjuntamente con el Convenio núm. 29, establece los criterios interpretativos fundamentales para las acciones que cada Estado y sus operadores de justicia deben realizar en contra del trabajo forzoso.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Esta norma establece que nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. (artículo 8).
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1967)	Reconoce la libertad de trabajo y la obligación de los Estados de garantizarla al establecer que los Estados reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado (artículo 6°).
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	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 estas, 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. (artículo 6°).
Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988)	Los Estados parte en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona 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
Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)	Esta Declaración obliga a los Estados a eliminar el trabajo forzoso, estableciendo que una relación de trabajo debe elegirse libremente y sin que pesen amenazas sobre ella.
Convenio OIT núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999	A los efectos del Convenio, la expresión “las peores formas de trabajo infantil” abarca: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados. (Art. 3)
Protocolo 2014 de la OIT relativo al Convenio sobre trabajo forzoso, núm. 29	Reafirma la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio núm. 29. Establece que todo Miembro deberá adoptar medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio y para permitir su recuperación y readaptación, así como para proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo. (Art. 3)

Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203)

Se adoptan diversas proposiciones para subsanar las lagunas en la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y se reafirma que las medidas de prevención y de protección y las acciones jurídicas y de reparación, tales como indemnización y readaptación, son necesarias para lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio

Fuente: Trabajo Forzoso y otras formas de esclavitud moderna. Módulo de capacitación para operadores de justicia – PERÚ. Lima: OIT, 2018.

3.2 Principales normas nacionales

Tabla N°8. Principales normas nacionales aplicables a la lucha contra el trabajo forzoso

Constitución Política del Perú, 1993	Toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley (numeral 15 del artículo 2). 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). Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento (artículo 23). 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).
Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635 y normas modificatorias, especialmente el Decreto Legislativo 1323³⁴.	Tipifica los delitos de trabajo forzoso (artículo 168-B), contra la libertad de trabajo y de asociación (artículo 168), la trata de personas (artículo 153), las formas agravadas de la trata de personas (artículo 153-A), la explotación sexual (artículo 153-B) y la Esclavitud y otras formas de explotación (artículo 153-C).
Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806 y normas complementarias y modificatorias	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). 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).

34 Decreto Legislativo que fortalece la Lucha contra el Feminicidio, la Violencia Familiar y la Violencia de Género, el mismo que modificó y generó nuevos tipos penales referidos al trabajo forzoso.

Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR y normas modificatorias	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).
Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral	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).
Decreto Supremo N° 011-2014-TR, que aprueba el Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso³⁵.	Describe la acción gubernamental sobre el trabajo forzoso exponiendo las acciones identificadas que se vienen desarrollando al interior de cada Sector a favor de la intervención oportuna sobre trabajo forzoso, y sugiere el desarrollo de acciones y/o la elaboración de instrumentos que pueden complementar y fortalecer la labor coordinada y articulada de los Sectores.
Protocolo N° 001-2016-SUNAFIL/ INII, cuya segunda versión fue aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 174-2020-SUNAFIL.	Establece lineamientos para la implementación de cinco fases de actuación: coordinación, hipótesis de investigación, estrategia de intervención, actuaciones inspectivas y derivación para la prestación de servicios.
Resolución de Superintendencia N° 05-2018-SUNAFIL, Crean Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la SUNAFIL	Esta norma creó el Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (GEIT – TFI SUNAFIL); el cual estará integrado por personal inspectivo especializado, con la finalidad de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la fiscalización que compete al Sistema de Inspección del Trabajo, a fin de prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso, y aprobó el Protocolo de Actuación del GEIT-TFI.
Resolución de Superintendencia N° 175-2019-SUNAFIL	Esta norma aprobó la composición de personal inspectivo que integra el GEIT-TFI de la SUNAFIL.
III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2019-TR	El objetivo general del PNLCTF 2019-2022 es disminuir la presencia del trabajo forzoso en el país, para lo cual plantea lineamientos orientados a identificar a víctimas, articular la respuesta estatal frente al fenómeno y establecer medidas restitutivas.

Fuentes: III PNLCTF, Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso.

35 Este Protocolo fue aprobado por la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, mediante su sesión ordinaria 70, celebrada el 23 de agosto de 2013, actualizándose su redacción en la sesión 81 (del 14 de agosto de 2014).

DELITO DE TRABAJO FORZOSO

Artículo 168-B.- Trabajo forzoso

El que somete u obliga a otra persona, a través de cualquier medio o contra su voluntad, a realizar un trabajo o prestar un servicio, sea retribuido o no, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años. La pena será privativa de libertad no menor de doce años ni mayor de quince años, si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

1. El agente tiene a la víctima bajo su cuidado o vigilancia por cualquier motivo, o mantiene con ella un vínculo de superioridad, autoridad, poder u otro que la impulse a depositar su confianza en él.
2. La víctima tiene entre catorce y menos de dieciocho años de edad, y la actividad que desarrolla está prohibida por la ley en razón a su edad.
3. El agente comete el delito en el marco de la actividad de una persona jurídica o en el contexto de cualquier actividad económica.

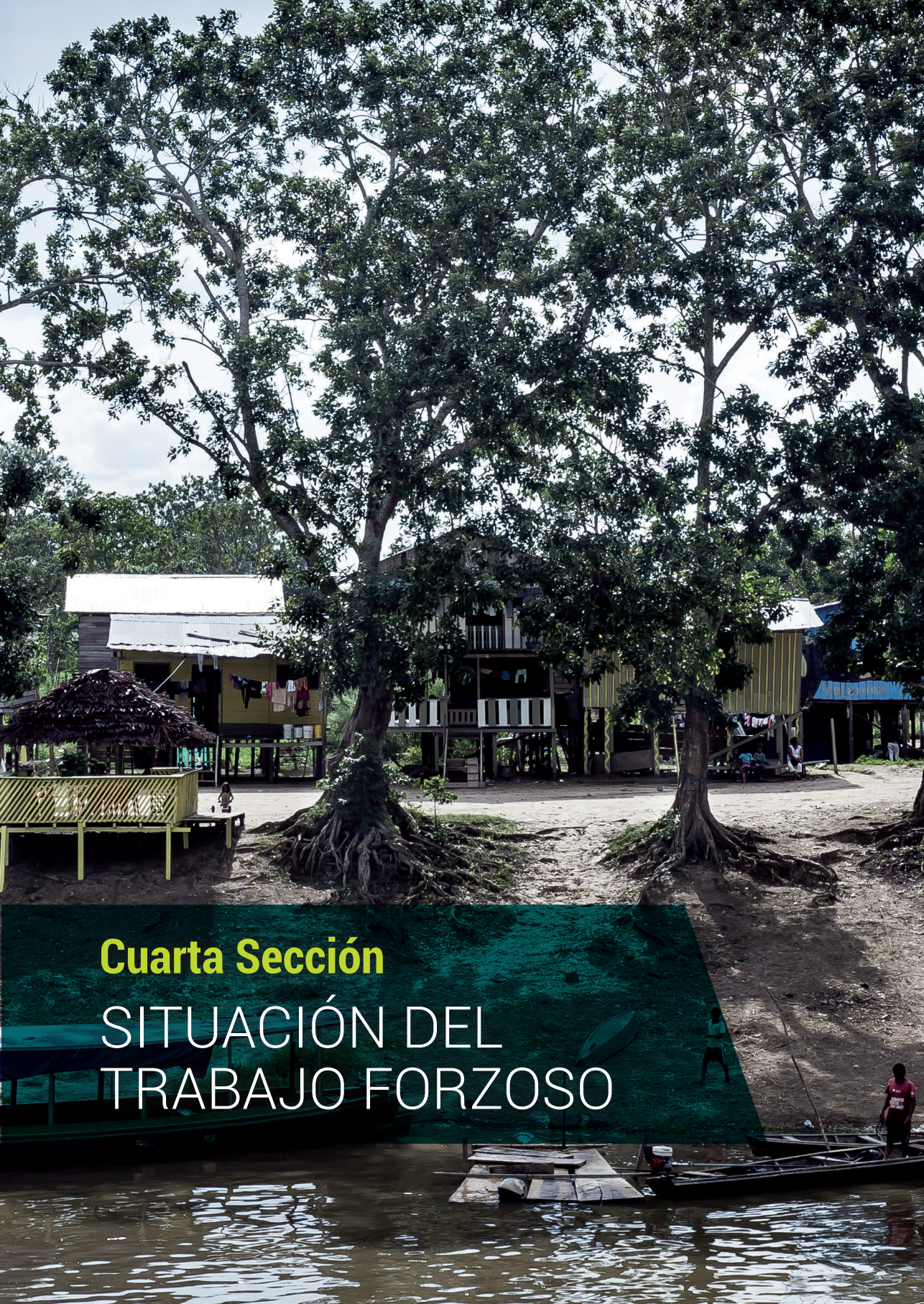
La pena será privativa de libertad no menor de quince ni mayor de veinte años, en los siguientes casos:

1. El agente es familiar de la víctima hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
2. Existe pluralidad de víctimas.
3. La víctima tiene menos de catorce años de edad, es adulta mayor, tiene discapacidad, padece de enfermedad grave, pertenece a un pueblo indígena, es trabajador migrante o presenta cualquier situación de vulnerabilidad.
4. Se produzca lesión grave o se ponga en peligro inminente la vida o la salud de la víctima.
5. Se derive de una situación de trata de personas.

Si se produce la muerte de la víctima, la pena privativa de libertad es no menor de veinte ni mayor de veinticinco años. En todos los casos se impondrá además la pena de inhabilitación conforme al artículo 36 incisos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10 y 11.

Fuente: Código Penal de Perú. Decreto Legislativo 1323, modificado por Ley 30924³⁶

36 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-los-articulos-168-b-y-195-del-codigo-penal-ley-n-30924-1754996-1/#:~:text=El%20que%20somete%20u%20obliga,cien%20a%20doscientos%20d%C3%ADas%2Dmulta.>



Cuarta Sección

SITUACIÓN DEL TRABAJO FORZOSO



Pese al amplio consenso existente en cuanto a considerar que el trabajo forzoso es la antítesis del trabajo decente, el trabajo forzoso continúa siendo hoy en día un problema de considerables dimensiones a nivel global.

Según las estimaciones más recientes de OIT, en cualquier día del año 2016, 40 millones de personas han sido sometidas a formas de esclavitud moderna, de las cuales 25 millones fueron víctimas de trabajo forzoso. Ello significa que en el mundo existen 5,4 víctimas de formas de esclavitud moderna por cada 1 000 personas. Asimismo, se calcula que 89 millones de personas han experimentado alguna forma de esclavitud moderna por períodos de entre cinco días y cinco años entre los años 2012 y 2016.³⁷

El trabajo forzoso se presenta en todas las regiones del mundo. La región con mayor prevalencia es Asia y el Pacífico, en donde 4 de 1 000 personas son víctimas, seguida por Europa y Asia Central (3.6 por cada 1 000), África (2.8 por cada 1 000) y las Américas (1.3 por 1 000).

El trabajo forzoso es una realidad extendida que genera ganancias ilegales anuales por 150 mil millones de dólares americanos. En América Latina, este indicador anual asciende a 12 mil millones de dólares americanos, estimándose que por víctima, los explotadores obtienen ganancias por hasta 7 500 dólares por cada persona en situación de trabajo forzoso cada año.³⁸

La información disponible sobre eliminación del trabajo forzoso muestra que los avances logrados en la región de América Latina y el Caribe no son suficientes. Según datos de la OIT, en Las Américas hay alrededor de 1,3 millones de personas sometidas a trabajo forzoso. Perú no es ajeno a esta realidad.

Si bien el Estado peruano ha dado pasos importantes para enfrentar el trabajo forzoso, como la aprobación e implementación del Plan Nacional y la criminalización del trabajo forzoso, existen todavía grandes retos en la lucha contra esta problemática.

Ciertamente, uno de los principales problemas 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.

Sin embargo, desde el año 2003 se ha puesto en evidencia la existencia de manifestaciones graves y extendidas de trabajo forzoso en ciertas zonas del país, ello a partir del acceso a fuentes secundarias como: (i) investigaciones realizadas en

la Amazonía;³⁹ (ii) observaciones de la CEACR;⁴⁰ (iii) la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud;⁴¹ y, (iv) denuncias e inspecciones.

A partir de dichas fuentes, y en línea con lo recogido por el PNLCTF, se tiene que las actividades con mayor incidencia de trabajo forzoso en Perú son: (i) las actividades ilegales de extracción de madera en la Amazonía; (ii) la minería ilegal; y, (iii) el trabajo doméstico.

En el caso de la tala ilegal de madera en la Amazonía, se ha observado que la captación de personas se da a través del sistema de “habilitación-enganche” y de los campamentos madereros ilegales. El reclutamiento, según algunas investigaciones, puede darse a través de la familia, amigos o mediante el reclutamiento local. El acceso a estas formas de trabajo se da, entonces, porque alguien del entorno cercano de una persona ya ejercía la actividad.⁴²

Un estudio desarrollado por la OIT en el área de la triple frontera entre Perú, Brasil y Colombia ha mostrado cómo aparecen ciertas variables que facilitan la incorporación de personas en situación de vulnerabilidad en casos de trabajo forzoso. Por ejemplo, se aprecia una amplia, inmediata y constante disponibilidad de la mano de obra para el trabajo maderero, en parte debido al flujo de población que vive en los puntos fronterizos y que acude constantemente a los mercados, puertos y aserraderos en búsqueda de trabajo; pero también debido a un amplio contingente de personas que provienen de otras regiones, tanto ciudades cercanas, centros poblados y caseríos buscando trabajo en la frontera.⁴³

De otro lado, específicamente en Ucayali, se ha advertido que “la población indígena local resulta atractiva a los explotadores madereros pues representa mano de obra barata y con poco conocimiento sobre el funcionamiento del comercio de madera y permite beneficiarse de los permisos que tienen para la tala para su propia subsistencia”.⁴⁴

39 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.

40 Sobre el particular, consultar: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:102805

41 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. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10040.pdf?view=1>

42 MUJICA, Jaris. Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, Proyecto “Consolidando y Difundiendo Esfuerzos para Combatir el Trabajo Forzoso en Brasil y Perú”, 2015, p. 33.

43 OIT. El trabajo forzoso en la extracción de madera: Un estudio en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2018, p. 18.

44 MUJICA, Jaris. *Op. cit.*, p. 30.

Investigaciones de campo llevadas a cabo a inicios de la presente década han caracterizado a los **"habilitadores"**, un eslabón importante en el sistema de patronaje-enganche (o patronaje por endeudamiento), pues son la fuente de financiamiento para los eslabones de explotación, definiendo así las cuotas de extracción y siendo el nexo directo con el circuito comercial.⁴⁵ Los habilitadores pueden o no ser reconocidos por quienes trabajan en situación de trabajo forzoso. En todo caso su participación en esta cadena de explotación ha sido documentada y desarrolla aspectos significativos de indicios que parten del **endeudamiento inducido** para establecer una **servidumbre por deudas** (véase la Tabla N° 5 de este Manual).

Otros actores que intervienen en estos sistemas de "habilitación-enganche" son los **"jefes"** o **"patrones"**, quienes tienen a su cargo a un número de trabajadores y pueden ser, a su vez, propietarios de infraestructura y/o maquinaria utilizada.

Por otro lado, respecto de la existencia de campamentos madereros, se restringe también la libertad de movimiento de los trabajadores. Los centros de trabajo suelen ubicarse en lugares lejanos a puntos de comercio y transporte, por lo que es necesario internarse varios meses para cumplir cuotas de extracción maderera pactadas por los trabajadores.⁴⁶

En cuanto a la minería ilegal en pequeña escala, existe evidencia de trabajo forzoso en particular en Madre de Dios. Hay presencia también de un sistema de "habilitación-enganche", así como jornadas de trabajo en condiciones muy peligrosas, expuestos a sustancias tóxicas y graves enfermedades. Las mujeres y niños son poblaciones particularmente vulnerables en estos casos.

Según una investigación de campo, se encontró una alta presencia de casos de enrolamiento voluntario, con motivaciones que se encuentran fuertemente vinculadas a la situación de estas personas respecto de necesidades acuciantes (desempleo, subempleo en cuanto al salario, entre otras causas).⁴⁷

Finalmente, el trabajo doméstico en diversas zonas del país configura una situación de vulneración y explotación de mujeres y sobre todo las jóvenes, en tanto ellas representan la mayor proporción de los trabajadores del hogar en el país. La amenaza suele manifestarse a través de la retención de documentos, el confinamiento o los abusos físicos. Asimismo, se denuncian malas condiciones de trabajo, como horarios excesivamente prolongados, espacios para descansar muy reducidos, remuneraciones inadecuadas, falta de alimento, aislamiento, entre otras.

La esclavitud no es un problema del pasado

Entre 2012 y 2016

40 millones

de hombres, mujeres y niños de todas partes del mundo fueron víctimas de la esclavitud moderna

de los 40 millones,

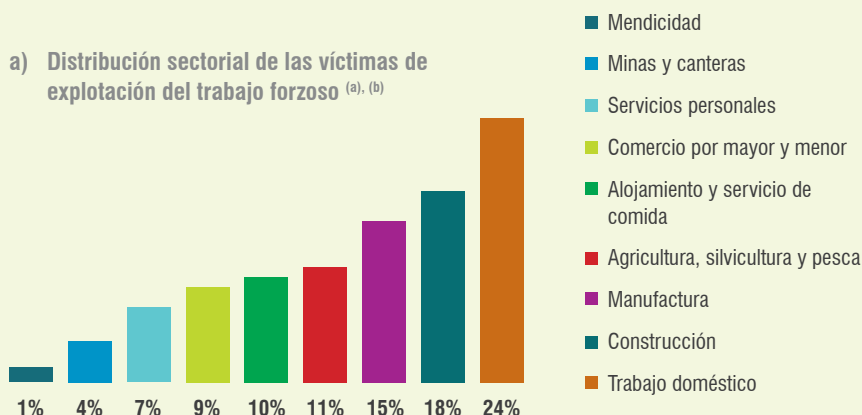
25 millones

son víctimas de trabajo forzoso



Sectores de explotación del trabajo forzoso

a) Distribución sectorial de las víctimas de explotación del trabajo forzoso ^{(a), (b)}



(b) Distribución del sexo de las víctimas de la explotación por trabajo forzoso, por sector de actividad económica ^{(a), (b)}



Nota: (a) Estas cifras se basan en casos por explotación de trabajo forzoso donde se informó sobre la industria. La información sobre la industria estaba disponible para el 65% del total de casos de explotación del trabajo forzoso; y (b) a excepción de la pobreza extrema, las categorías se basan en la Clasificación Standard Industrial Internacional de todas las actividades económicas, Rev. 4 (1-nivel numérico). Para más detalles y explicaciones, véase División de Estadística de las Naciones Unidas. (<https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?CI=27>).



Quinta Sección

LA SUNAFIL Y EL
TRABAJO FORZOSO

Alcances preliminares

La principal función de los inspectores del trabajo es supervisar el cumplimiento de la legislación laboral nacional, lo que conlleva a velar por el cumplimiento de los derechos laborales. Los inspectores del trabajo pueden aplicar una amplia gama de herramientas de un modo flexible y discrecional dependiendo de la situación específica que observen en un lugar de trabajo. Por este motivo son particularmente aptos para responder eficazmente a casos a menudo delicados que involucran víctimas de trabajo forzoso.

En tal sentido, en el ejercicio de sus diversas funciones resultan un importante punto de partida para la identificación, prevención y eliminación del trabajo forzoso, al fiscalizar, por ejemplo: (i) las relaciones laborales; (ii) las condiciones generales de trabajo y de seguridad y salud en el trabajo; y, (iii) el empleo ilegal.

No obstante, es claro que se requieren procedimientos de actuación o protocolos específicos a seguir en cada intervención, tanto de manera individual como en forma conjunta con otros actores estatales.

El Grupo Especializado de Inspección de Trabajo Infantil y Forzoso – GEIT

El GEIT es un equipo funcional especializado, conformado dentro del cuerpo de inspectores de trabajo de la SUNAFIL para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la fiscalización del trabajo infantil y del trabajo forzoso, bajo un enfoque intersectorial e intergubernamental, a fin de prevenirlos y erradicarlos (artículo 4.5 del Protocolo N° 001-2016-SUNAFIL/INII, Protocolo de Actuación en Materia de Trabajo Forzoso, aprobado por la Resolución de Superintendencia N° 174-2020-SUNAFIL).

La lucha contra el trabajo forzoso en el Perú tiene en el GEIT un especial instrumento para combatir esta problemática. Al respecto, el GEIT tiene la facultad de cumplir un rol articulador con otros operadores, particularmente la Policía Nacional y el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, entre otros actores, en la etapa de identificación e investigación de los casos de trabajo forzoso; así como con los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, y de Mujer y Poblaciones Vulnerables, en la etapa de derivación de casos.

En los últimos años, la SUNAFIL ha desplegado diversas acciones a través de este cuerpo de inspectores especializados en trabajo infantil y trabajo forzoso, como ha ocurrido en el conglomerado comercial de Gamarra (enero de 2020).⁴⁸ No obstante,

48 Véase en: <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/219132-sunafil-encuentra-a-cuatro-menores-de-edad-trabajando-dentro-del-conglomerado-comercial-de-gamarra>

es necesario que estas intervenciones se fortalezcan con los recursos necesarios para lograr un alcance mayor y efectividad en la lucha contra el trabajo forzoso.

En los términos de la propia SUNAFIL,⁴⁹ el modelo de intervención del GEIT cuenta con tres pilares: 1) es **integral**, pues ofrece todos los servicios de la SUNAFIL, desde los servicios de orientación y asesoría hasta la fiscalización y sanción; 2) actúa **focalizadamente**, al priorizar la ubicación e información del lugar en un lapso determinado; 3) y es **inteligente**, al maximizar los recursos disponibles y potenciar la coordinación multisectorial.

Es indudable la importancia de contar con un equipo especializado para hacer frente a problemáticas como la del trabajo forzoso. En particular, esto beneficia a un mayor conocimiento, sensibilización y experiencia técnica en el tema, sin dejar de lado la capacidad de promover, en la propia Administración Pública, la importancia de abordar integralmente a la problemática social y humana del trabajo forzoso.

Protocolo de Actuación Inspectiva en materia de trabajo forzoso

SUNAFIL aprobó el Protocolo N° 001-2016-SUNAFIL/INII, modificado mediante Resolución de Superintendencia N° 174-2020-SUNAFIL⁵⁰. Este lineamiento permite la identificación de víctimas de trabajo forzoso y la manera de tratarlas y atenderlas, contiene los principales indicadores de posibles situaciones de trabajo forzoso, cuestionarios con preguntas específicas vinculadas a los indicadores y técnicas de investigación sobre trabajo forzoso en actividades económicas específicas.

El Protocolo establece cinco fases de intervención sobre el trabajo forzoso para la inspección del trabajo, conforme se muestra a continuación.

Gráfico 4. Fases de intervención de la actuación inspectiva en casos de trabajo forzoso



49 Véase en: <https://www.youtube.com/watch?v=FC5y0WfchYo>

50 Ver: <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/normas-legales/1271463-174-2020-sunafil>

- En la **fase de Coordinación**, definida por acciones internas, participan niveles de planificación de la inspección del trabajo (Intendencia Regional de SUNAFIL, Dirección Regional de Trabajo e Intendencia Nacional de Supervisión del Sistema Inspectivo, según el caso), junto con otros sectores —como el Ministerio Público, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Policía— para procurar una acción enfocada y unificada.

En esta etapa, los inspectores de trabajo pueden tener una participación consultiva en las coordinaciones que puedan ejecutarse. Esto, en razón del interés de contar con la participación de quien haya establecido investigaciones previas que hayan levantado información relevante para la intervención.

- En la fase de **Hipótesis de investigación**, se produce la integración de las fuentes internas y se determina al equipo actuante. Es en esta fase en la que se establece si será necesaria una visita de reconocimiento (solo si no afecta la eficacia de la investigación a desarrollarse).

El objeto de esta etapa es determinar y propiciar la factibilidad de la intervención, lo que depende de una adecuada formulación de la hipótesis que responda: ¿Quién es el potencial infractor? ¿Qué condiciones y características tienen las víctimas? ¿Dónde se ubica el centro de trabajo? ¿Qué características productivas tiene la actividad? ¿Qué modalidades de captación medios de amenaza o pena, entre otros factores se están produciendo?

- La **Estrategia de intervención** establece la determinación material, logística, reparto de funciones entre el equipo interventor y explica los métodos a seguirse. Todas estas coordinaciones internas se desarrollan bajo un flexible principio de confidencialidad.

El Protocolo sugiere que el supervisor inspector o inspector actuante en un operativo conjunto, asuma el rol de coordinador intersectorial, preferentemente. Esto significa que se promueve que el miembro del GEIT o inspector de trabajo actuante sea el llamado a coordinar la visita, desplazamiento y formas de articulación de las respuestas que debe dar el Equipo Multisectorial desde las diversas funciones que los sectores intervinientes puedan llegar a desplegar en un plazo idóneo.

Estas acciones se producen inclusive antes de que se genere una orden de inspección, debiendo establecerse un trabajo en equipo; registros audiovisuales —si fuera posible y conveniente—, el respeto de los derechos a la privacidad,



intimidad y reserva de imagen en el caso de niños, niñas y adolescentes (caso en el que el acceso se restringe a las autoridades a cargo del caso en concreto).

Aspectos logísticos también son cubiertos por esta etapa. Así, se deberá establecer la necesidad y disponibilidad de medicinas, agua y comidas, para los casos en los que la intervención del equipo pueda darse en ámbitos alejados.

Esta coordinación puede o no incluir a miembros del equipo de servidores de diversas entidades públicas que se haya conformado. De preverse la celebración de una reunión previa, deberá privilegiarse: la revisión de los objetivos de la intervención, conformación del equipo, aspectos logísticos, mecánica propuesta para actuaciones inspectivas, distribución de tareas, orden de recorrido, áreas de especial interés, entrevistas, método de acercamiento a la presunta víctima, precauciones ante peligrosidad, registros audiovisuales, determinación de “persona encargada”.

- La fase de **Actuaciones inspectivas** marca su inicio con la emisión de la orden de inspección, que —como es conocido— establece el ámbito material de la fiscalización, conforme con la estrategia de intervención.

En esta fase, siguen los criterios de confidencialidad (para una mayor eficacia y en atención a una perspectiva victimológica) y de urgencia (el plazo establecido es de 10 días de actuaciones o 30 días, cuando se trata de una intervención multisectorial).

Ya en acción, el Protocolo sugiere a los inspectores de trabajo que los recorridos de los espacios de trabajo sean integrales, a fin de advertir la presencia de víctimas y las condiciones en las que operan. Para ello, los inspectores actuantes deben hacerse acompañar de la Policía y/o representante del Ministerio Público. Sin embargo, de evidenciarse riesgos para la vida de los inspectores actuantes, será posible que la supervisión se repliegue, hasta que las condiciones de peligrosidad sean controladas.

Nota 5

Detección de indicios de trabajo forzoso

El Protocolo de Actuación Inspectiva de Trabajo Forzoso aprobado por la SUNAFIL establece que los indicios deben ser objeto de sistematización y evaluación en conjunto, lo cual es congruente con lo señalado en la Sección 2 del presente Manual. El método indiciario deberá entonces ejecutarse con apertura a un enfoque subjetivo para analizar las amenazas "creíbles" que incidan en una dinámica de explotación.

Tales indicios se deben analizar en relación con los elementos del trabajo forzoso: al inicio, durante y al término de la relación de trabajo. Esta labor debe considerar el contexto, adaptación, uso de empatía en el contenido y en entorno de la ejecución de las acciones de incidencia sobre posibles víctimas, como es el caso de los cuestionarios.

Asimismo, el lineamiento procura que se despliegue una amplitud de medios de investigación. En ese sentido, el método de entrevista a las personas encontradas en el centro de trabajo es recomendada; aunque debe evitarse una re-victimización de los trabajadores.

Las entrevistas desplegadas deben procurar realizarse de forma conjunta entre diversos servidores de entidades competentes, a fin de evitar que la víctima sea consultada múltiples veces por los mismos hechos. De otro lado, la entrevista sobre la víctima debe procurar que ella se sienta respaldada a colaborar en la identificación de otras presuntas víctimas.

En el caso de entrevista a niños, niñas y adolescentes, el inspector deberá requerir presencia del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.

También es posible que los inspectores de trabajo actuantes deban desplegar medidas de protección en el ámbito de la inspección del trabajo, tales como la paralización de trabajo o tareas de la víctima, lo que deberá motivarse adecuadamente en las características urgentes del caso y la afectación de derechos que ponen en peligro la salud y/o vida de las personas.

Preferentemente, intervendrán en esta fase los inspectores especializados en las materias de trabajo forzoso y trabajo infantil, particularmente los miembros del GEIT. No obstante, es posible que se programe la intervención de un inspector si este hubiere participado en fases previas de las coordinaciones.

- Finalmente, en la fase de **Derivación**, se produce una retroalimentación del supervisor inspector a la oficina generadora de la orden de inspección. Cumpliendo con la confidencialidad y urgencia esperadas, esta acción se realiza a fin de permitir que tales órganos puedan tramitar las denuncias que correspondan a la Policía o Ministerio Público; y trasladar los hechos a la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso (para la coordinación de la restitución efectiva de los derechos de las víctimas).

Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso

El Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2014-TR⁵¹ establece la necesidad de una respuesta articulada por parte de los actores clave e identifica las acciones sectoriales en el campo de combate al trabajo forzoso; precisando las gestiones que deben cumplir las instituciones y organizaciones a las que les corresponde prestar servicios a la población vulnerable al trabajo forzoso.

En este contexto, el referido Protocolo ha identificado las siguientes fases y acciones para las que la actuación de la SUNAFIL resulta determinante:

Tabla N°9. Rol de la SUNAFIL en el marco del Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso

FASE	ACCIONES A IMPLEMENTAR
Prevención	Capacitación a Inspectores de trabajo con enfoque de derechos sobre trabajo forzoso y factores de riesgo. Manejo de conceptos y lenguaje e intervención homogénea en el ámbito de trabajo forzoso.
Detección	La SUNAFIL y los Gobiernos Regionales también realizarán el procedimiento de denuncia correspondiente si en el ámbito de sus competencias detectan un caso de trabajo forzoso. Asimismo, realizarán la inspección y de ser pertinente la sanción correspondiente de acuerdo la normativa vigente.
Atención	La SUNAFIL y los Gobiernos Regionales, además de seguir el procedimiento antes mencionado, realizarán la inspección y de ser pertinente, establecerán la sanción administrativa correspondiente, cuando detecten una infracción a la normativa sobre libertad de trabajo, en el ámbito de sus competencias.
Recuperación	Deberá encargarse de facilitar a la víctima orientación sobre sus derechos laborales e informar sobre los programas de oportunidades laborales del MTPE.

Fuente: Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso

51 En: http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2014-10-03_011-2014-TR_3715.pdf

Sanciones administrativas vigentes contra el trabajo forzoso

En lo que respecta a las multas administrativas, el RLGIT establece una escala de multas administrativas confeccionada de la siguiente forma:

Tabla N°10. Multas que impone el Sistema de Inspección del Trabajo ante situaciones de trabajo forzoso

50 UIT⁵²	Microempresas registradas como tales en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
100 UIT	Pequeñas empresas registradas como tales en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
200 UIT	En los demás casos de empresas empleadoras
4.50 UIT	En el caso del servicio doméstico, donde el empleador es una persona natural

Fuente: RLGIT

Por otro lado, conforme con el punto 7.9 de la Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII, **Reglas Generales para la Fiscalización en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo**, aprobado por la Resolución de Superintendencia N° 186-2019-SUNAFIL⁵³, los inspectores pueden —en el marco de órdenes de inspección generadas en materia de seguridad y salud en el trabajo— disponer la paralización o prohibición de trabajos o tareas en caso de riesgo grave e inminente que afecte a trabajadores. Por ello, luego de constatar la situación de trabajo forzoso, si ocurriera que se advierten tales riesgos inminentes sobre las personas, debiera correrse traslado a la Sub Intendencia de Actuaciones Inspectivas u organismo semejante para que se formule la orden de inspección respectiva o la ampliación de materias en el curso de la fiscalización en marcha, a fin de que puedan adoptarse las medidas pertinentes, conforme con el lineamiento citado.

Conducta ética de los inspectores del trabajo

La OIT ha elaborado recomendaciones y un Código de Comportamiento Ético modelo que podría constituir la base de los esfuerzos desplegados por cualquier inspección del trabajo para combatir la corrupción y proteger a los trabajadores particularmente vulnerables.

52 UIT equivale a Unidad Impositiva Tributaria, cuyo valor es actualizado anualmente.

53 Consúltese en: https://prcp.com.pe/wp-content/uploads/2019/06/RESOLUCION_N_186_2019_SUNAFIL.pdf.

Se propone considerar una serie de acciones para evitar que los funcionarios sigan conductas lejanas a la ética profesional, mediante la implementación de un sistema de supervisión a las actividades de los inspectores.

Tabla N°11. Propuestas sobre la base del Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo

Bases para lineamientos éticos en la Inspección del Trabajo

El comportamiento antiético es un tema sensible que debe ser confrontado por cualquier administración pública. Al respecto, los inspectores de trabajo no son distintos del resto de los funcionarios públicos, sus trabajos comprenden muchas dificultades y existe la posibilidad de verse expuestos a prácticas como la corrupción.

En relación con el trabajo forzoso, existe preocupación por la posibilidad de que víctimas que lograron escapar de los explotadores sean desprotegidas o, peor aún, devueltas a los mismos, por autoridades corruptas. Desde esa perspectiva, diversos lineamientos del ámbito internacional pueden ser traídos a colación para fortalecer los esfuerzos desplegados por cualquier inspección para combatir cualquier atisbo de corrupción y así proteger a las personas particularmente vulnerables frente al trabajo forzoso.

Los lineamientos éticos en el ejercicio de una función pública constituyen una base para la mejora del trabajo y, en ese sentido, la inspección del trabajo no es una excepción. Así, la integridad y el humanismo son fundamentos para el despliegue de las atribuciones de los fiscalizadores, facilitando así el que exista un genuino interés por la situación de las personas en situación más vulnerable —lo que rige para los trabajadores, pero también para cierto tipo de empresas—.

Así, junto con el respeto por la ley y los estándares internacionales existentes, es necesario recordar que la función de la inspección del trabajo demanda un permanente comportamiento de buena fe y en servicio del derecho al trabajo decente, seguridad y salud de los trabajadores.

Estas premisas de acción guardan relación con la independencia absoluta en el ejercicio de los deberes, lo que aparece enunciado en la LGIT como principio ordenador del sistema de inspección del trabajo (artículo 2º) y como garantía implícita para el desenvolvimiento de sus funciones (artículo 6º).

La propia LGIT refiere a un número de principios que informan a la intervención de los inspectores. Sin embargo, es necesario apuntar a una mejora continua del sistema de inspección a través de un constante aprendizaje de las buenas prácticas adoptadas para fomentar la vigencia del trabajo decente.

De esta forma, la denuncia y atención de cualquier forma de corrupción que pueda presentarse, dan sentido a la existencia de garantía de rectitud del ejercicio de las funciones de los inspectores. Son los supervisores los primeros en controlar este tipo de malas prácticas al tomar contacto de forma singular con explotadores, tratantes y otros que pudieran buscar comprometerlos de forma contraria al comportamiento ético.

Fuentes: LGIT, Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo de la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo,⁵⁴ Código de Ética de la Inspección del Trabajo de República Dominicana⁵⁵

54 https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_89/pdfs/30.pdf

55 http://www.funpadem.org/app/webroot/files/publication/files/22_pub188_codigodeeticadelainspecciondetrabajorep.dominicana.pdf

Acuerdos de Cooperación

Existen diversas formas de cooperación que contribuyen o pueden contribuir a la erradicación del trabajo forzoso, una de ellas se ha producido a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC). Así, Perú ha suscrito TLC que contienen cláusulas laborales, las cuales, como se aprecia en la siguiente tabla, apuntan a la eliminación del trabajo forzoso.

Tabla N°12. Principales TLC que contienen regulación para la erradicación del trabajo forzoso

TRATADO	CAPÍTULO	REGULACIÓN SOBRE TRABAJO FORZOSO
TLC Perú - EEUU⁵⁶ El Acuerdo de Promoción Comercial (APC) Perú – EE.UU se firmó en Washington D.C. el 12 de abril de 2006; y entró en vigencia el 1 Febrero 2009	Capítulo 17 Lineamientos laborales a ser respetados durante el desarrollo de las relaciones comerciales	Artículo 17.2: Derechos laborales fundamentales Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, los siguientes derechos, tal como se establecen en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) (Declaración de la OIT): 1.La libertad de asociación; el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y, para fines de este Acuerdo, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación con respecto a empleo y ocupación. 2. Ninguna de las Partes dejará de aplicar o de otra forma dejará sin efecto, ni ofrecerá dejar de aplicar o de otra forma dejar sin efecto, sus leyes o reglamentos que implementan el párrafo 1 de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes, en los casos en que dejar de aplicar o de otra forma dejar sin efecto dichos instrumentos sería incompatible con un derecho fundamental estipulado en dicho párrafo.
TLC Perú - Canadá⁵⁷ Se firmó en Lima el 29 Mayo de 2008; y entró en vigencia el 1° Agosto 2009	Capítulo XVI Disposiciones Laborales	Artículo 1601: Las Partes afirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y su seguimiento, así como su

56 http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=78

57 http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=60&Itemid=83

TRATADO	CAPÍTULO	REGULACIÓN SOBRE TRABAJO FORZOSO
		pleno respeto a la Constitución y las leyes de cada cual. Artículo 1602: Objetivos Las Partes desean avanzar en sus respectivos compromisos internacionales, fortalecer su cooperación laboral, y en particular: - Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada Parte; - Promover su compromiso con los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos; - Promover el cumplimiento y la aplicación efectiva, por cada Parte, de su legislación laboral; - Promover el diálogo social sobre asuntos laborales entre trabajadores y empleadores, sus respectivas organizaciones de trabajadores y empleadores, y gobiernos; llevar a cabo actividades de cooperación laboral sobre la base del beneficio mutuo; - Fortalecer la capacidad de los ministerios responsables de los asuntos laborales y otras instituciones encargadas de administrar y hacer cumplir la legislación laboral en sus territorios; y de otra forma dejar sin efecto, sus leyes o reglamentos que implementan el párrafo 1 de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes, en los casos en que dejar de aplicar o de otra forma dejar sin efecto dichos instrumentos sería incompatible con un derecho fundamental estipulado en dicho párrafo. - Fomentar un intercambio abierto y completo entre dichos ministerios e instituciones, con relación a la legislación laboral y su aplicación en el territorio de cada una de las Partes. Artículo 1603: Obligaciones Con el fin de lograr los objetivos estipulados en el artículo 1602, las obligaciones mutuas de las Partes están señaladas en el Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y la República de Perú (ACL)⁵⁸ en el cual se aborda, entre otros:

58 El ACL señala en su anexo 1 (actividades de cooperación) a los derechos fundamentales y su aplicación efectiva: legislación y práctica relacionada con los elementos básicos de la Declaración de la OIT (libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición eficaz del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación).

TRATADO	CAPÍTULO	REGULACIÓN SOBRE TRABAJO FORZOSO
		a. Los compromisos generales respecto de los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos que deben estar contenidos en la legislación laboral de cada Parte; b. La derogación de la legislación laboral nacional a fin de incentivar el comercio o la inversión; c. El cumplimiento efectivo de la legislación laboral a través de la acción gubernamental apropiada, derechos de acción a particulares, garantías procesales, información y conocimiento público; d. Los mecanismos institucionales para supervisar la implementación del ACL, tales como un Consejo Ministerial y las oficinas administrativas nacionales para recibir y examinar las comunicaciones de los particulares sobre asuntos específicos relativos a la legislación laboral y permitir la realización de actividades de cooperación para alcanzar los objetivos del ACL.
TLC Perú – Unión Europea⁵⁹ El Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Perú y Colombia se suscribió el 26 de junio de 2012 en Bruselas, Bélgica. Entró en vigencia el 1° de marzo de 2013.	TÍTULO IX Comercio y desarrollo sostenible⁶⁰	Artículo 269 Normas y acuerdos laborales multilaterales Las Partes reconocen el comercio internacional, el empleo productivo y el trabajo decente para todos como elementos claves para gestionar el proceso de globalización y reafirman sus compromisos de promover el desarrollo del comercio internacional de una manera que contribuya al empleo productivo y el trabajo decente para todos. Las Partes dialogarán y cooperarán, según sea apropiado, en temas laborales relacionados con el comercio que sean de interés mutuo. Cada Parte se compromete con la promoción y aplicación efectiva en sus leyes y prácticas en todo su territorio de las normas fundamentales

59 http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&id=52&layout=blog&Itemid=75

60 Los Acuerdos de Asociación impulsados por la UE, a diferencia de los TLC suscritos por EEUU, no incluyen compromisos en el ámbito laboral dentro de un Capítulo específico. El tratamiento de los temas laborales en los Acuerdos de la UE puede ser analizado a través de los compromisos adoptados en otras áreas.

TRATADO	CAPÍTULO	REGULACIÓN SOBRE TRABAJO FORZOSO
		de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los convenios fundamentales de la OIT: La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación. Las Partes intercambiarán información sobre su respectiva situación y sus avances en lo concerniente a la ratificación de convenios prioritarios de la OIT, así como otros convenios que son clasificados como actualizados por la OIT. Las Partes subrayan que las normas de trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas, y además que no debería ponerse en cuestión de modo alguno la ventaja comparativa de cualquier Parte.

Fuente: Texto de los Acuerdos

Economía informal y trabajo forzoso

La experiencia demuestra que una estrategia basada únicamente en la sanción no será útil. Debe complementarse con medidas a largo plazo para hacer frente a las causas fundamentales del problema, como la pobreza, la falta de sensibilización, la discriminación o políticas de inmigración excesivamente restrictivas. Por tanto, prevenir el trabajo forzoso a través de la erradicación de sus causas fundamentales constituye un importante desafío.

Los inspectores del trabajo pueden desempeñar un papel multidimensional en la consecución de este objetivo a largo plazo, entre otros, a través de las siguientes acciones:

- **Sensibilización:** A través de su participación en comisiones tripartitas y en proyectos de sensibilización, los inspectores del trabajo pueden desempeñar un papel importante en la educación de los interlocutores sociales y de la sociedad en su conjunto. Esto engarza con la función de orientación y asistencia técnica, a la que se refieren tanto el Convenio núm. 81 de la OIT como la LGIT.

- **Políticas antidiscriminatorias:** los inspectores del trabajo deben recibir formación sobre cómo formular preguntas delicadas, o cómo comprobar si existe un procedimiento de notificación, o si una empresa ha establecido una política para combatir la discriminación en el lugar de trabajo, así como las agresiones y la violencia.
- **Programas para grupos de trabajadores en situación de vulnerabilidad:** Al examinar cualquier categoría de grupos de trabajadores en situación vulnerable, en un enfoque integrado, los inspectores del trabajo podrán comprobar la existencia de una serie de "prácticas laborales injustas" relacionadas.

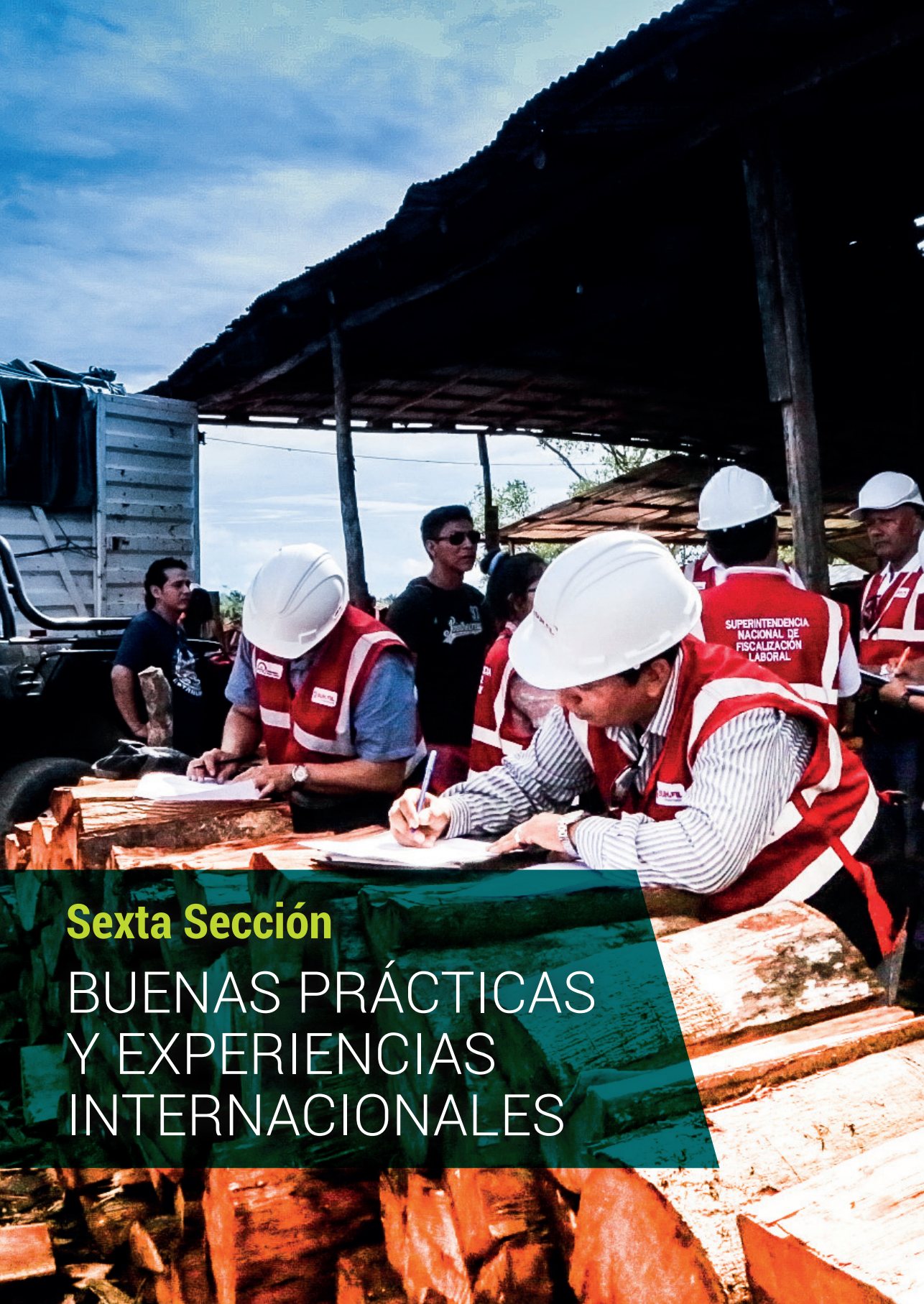
Estudios conducidos en la minería ilegal de oro en Madre de Dios arrojan que un número de trabajadores encuestados -que aceptaron laborar en tal contexto- explicaron que lo hicieron porque supieron de otras personas que habían trabajado en tal actividad con resultados positivos, a pesar de que se determinó que, entre los encuestados, un alarmante número alto de personas había prestado servicios con presencia de indicadores de involuntariedad y hasta de penalidad, conforme con la definición del trabajo forzoso.⁶¹ Esto da cuenta de que, a nivel social, existe una baja identificación del trabajo forzoso, llegando a producirse casos en los que la población no valora de forma totalmente negativa a situaciones que, en rigor, ponen a las personas en riesgo de caer en el trabajo forzoso.

En casos como el descrito, la sensibilización y el despliegue de acciones que atiendan a personas en posición de vulnerabilidad son muy importantes, pudiendo contribuir la inspección del trabajo con dar conocimiento de sus hallazgos a autoridades competentes para desplegar acciones de protección.

Sin embargo, el despliegue de las actuaciones inspectivas sobre el ámbito del trabajo forzoso debe determinar si es necesario articularse con otras acciones públicas preliminares o simultáneas. En contextos informales pueden albergar también prácticas ilegales. Por ejemplo, en la extracción ilegal de la madera en Ucayali, se ha documentado la práctica de pagos de sobornos, falsificación y adulteración de documentos.⁶² Ante esto, resulta pertinente establecer actuaciones preliminares de coordinación con otros actores y entidades públicas que permitan que la intervención de la inspección esté libre de amenazas, extorsión y violencia hacia los fiscalizadores.

61 SANZ, Teodoro. *Ibid*, p. 25.

62 MUJICA, Jaris. *Op. cit*, p. 23.



Sexta Sección

BUENAS PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La OIT define a las buenas prácticas como cualquier experiencia que, en su totalidad o en parte, funciona para lograr determinado cometido y que puede tener implicaciones para la práctica a cualquier nivel en otro contexto o situación. A partir de esa definición, se han reseñado algunas de las buenas prácticas y experiencias exitosas más destacables en materia de lucha contra el trabajo forzoso, las cuales podrían resultar aplicables a la realidad peruana.⁶³

Políticas normativas

Nivel constitucional

- ▶ Bolivia es el único país en la región que ha incorporado en su Constitución la prohibición de todas las formas de latifundio, incluyendo la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semi-esclavitud o esclavitud en la relación laboral (artículo 15.V).⁶⁴
- ▶ El Congreso Nacional de Brasil aprobó, el 27 de mayo de 2014 en votación final, la Propuesta de Enmienda a la Constitución, conocida como "PEC del trabajo esclavo", que tramitaba desde 1995. La propuesta consistía en confiscar las propiedades en las cuales sea constatado el trabajo esclavo, destinándolas a la reforma agraria o a programas de viviendas urbanas. La aprobación de la PEC era una de las principales banderas del combate al trabajo esclavo en el país y prioridad en el Plan Nacional y en el ámbito de la Comisión Nacional por la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE). Para que la norma constitucional tenga eficacia, será necesario votar también una propuesta de reglamentación, que indique cómo se implementará la medida. Una de las dificultades encontradas en este contexto es que dicha propuesta busca también redefinir el concepto de trabajo esclavo en Brasil, lo cual ha sido considerado como algo de vanguardia por la OIT y por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para Formas Contemporáneas de Esclavitud.

Nivel legal o reglamentario

- ▶ Bolivia ha regulado la posibilidad de redistribuir a los pueblos indígenas y comunidades campesinas aquellas propiedades agrícolas que incumplen con la función económica social prevista en la Constitución, mediante el proceso de reversión de tierras al dominio originario del Estado boliviano sin indemnización alguna. Asimismo, se ha emitido el Decreto Supremo 29802, que establece que los

63 El presente apartado utiliza como fuente principal el "Informe de sistematización de las experiencias exitosas en la lucha contra el trabajo forzoso a nivel internacional", elaborado por Ernesto Alonso Aguinaga Meza para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Agosto de 2013, con las actualizaciones correspondientes.

64 Obsérvese en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

predios agrarios que usaran trabajo forzoso y servidumbre pasarían al dominio del Estado.⁶⁵

- ▶ El estado de São Paulo promulgó la Ley Estadual N° 14946 que establece sanción de índole económico para las empresas comercializadoras de productos que, en cualquier etapa de su cadena de producción, hayan utilizado trabajo forzoso: además de la cancelación del registro fiscal durante diez años y, por tanto, la imposibilidad de seguir operando legalmente.⁶⁶
- ▶ En EEUU se estableció, a través del decreto presidencial núm. 13126, que "contratistas federales que proporcionan productos que figuran en una lista publicada por el Departamento de Trabajo deben certificar haber hecho de buena fe todo cuanto estaba en su mano para determinar si en la producción de dichos bienes se había utilizado trabajo infantil forzoso o en régimen de servidumbre. El contrato podrá extinguirse si los productos han sido extraídos, producidos o manufacturados mediante trabajo infantil forzoso o en régimen de servidumbre, y podrá suspenderse el derecho del contratista a aspirar a contratos federales por un período máximo de tres años".⁶⁷
- ▶ En Argentina se establece la facultad de inspectores de trabajo de ingresar a hogares a fin de fiscalizar el trabajo forzoso doméstico. En 2019, la justicia Argentina ha acusado casos de trata de niños en el trabajo doméstico.⁶⁸ En este país, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario adoptó la Resolución 11/2011, que estableció condiciones de vivienda y alimentación en el trabajo estacional, enunció la libertad ambulatoria una vez cumplida la jornada de trabajo y obligó a los empleadores a informar a los trabajadores sobre el lugar de la prestación del servicio. Asimismo, esta resolución incidió en que el empleador solamente estaba autorizado a vender mercancías a sus empleados cuando la adquisición es voluntariamente solicitada por el trabajador.⁶⁹
- ▶ En Colombia, se ha establecido la prohibición del empleador de vender mercancías o víveres en almacenes o proveedurías a los empleados.⁷⁰

65 Consúltase en: https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_100998/lang-es/index.htm#:~:text=los%20trabajos%20obligados.-,Propiedades%20agrarias%20donde%20exista%20servidumbre%20y%20esclavitud%20pasar%C3%A1n%20a%20dominio,de%20familias%20cautivas%20en%20Bolivia.

66 Consúltase en: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2013/lei-14946-28.01.2013.html>

67 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Ginebra: OIT, 2016, 84 p. 51.

68 US DEPARTMENT OF STATE. Conclusiones sobre las peores formas de trabajo infantil 2019 – Argentina: Avances significativos. Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/ARGENTINA-Peores-Formas-de-Trabajo-Infantil.pdf>

69 SJÖDIN, María. Trabajo forzoso en el sector agrario de Argentina. Disponible en: <https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/media/documents/trabajo-forzoso-01-02-2012-maria-sjodin.pdf>

70 Esta prohibición está regulada en el artículo 59º, inciso 2, del Código Sustantivo del Trabajo.

Políticas ejecutivas o administrativas

Planes gubernamentales especiales

- ▶ Brasil: El Plan Nacional contra el trabajo esclavo⁷¹ plantea prohibir préstamos a esclavistas por parte de la banca pública y privada (actualmente solo funciona la pública), establecer programas de atención a las víctimas, reforzar el trabajo de las unidades móviles de inspección.
- ▶ Bolivia: se desarrollaron diversos Planes Interministeriales anuales, los mismos que estuvieron enfocados a las poblaciones indígenas guaraníes de la región del Chaco boliviano. Creación de grupos especializados de fiscalización, persecución y sanción, lo que fue establecido como respuesta a una creciente preocupación internacional por dicho grupo en situación vulnerable.⁷²
- ▶ Brasil: Destaca el trabajo del Grupo Especial de Inspección Móvil integrado por inspectores de trabajo, fiscales laborales y policías federales que actúa desde 1995⁷³.

Mecanismos especiales u originales

- ▶ Brasil: (i) implementación de la llamada "Lista Sucia", conformada por propietarios de tierras y empresas que utilizan o han utilizado trabajo esclavo, lo cual supone el factor estigma, la no posibilidad de recibir subsidios nacionales o exenciones fiscales ni de concertar acuerdos financieros con una serie de instituciones financieras públicas; (ii) Inscripción de trabajadores rescatados en el Programa de Seguro de Desempleo, lo que les asegura un salario mínimo por 3 meses, a fin de evitar una situación de miseria que los haga volver a caer en trabajo forzoso; y, (iii) Reinserción en el mercado de trabajo a través del Programa de Acción Integrada, mediante el cual se ofrece a los trabajadores diferentes alternativas de capacitación a fin de obtener mejores oportunidades para su reinserción en empleo decente.⁷⁴
- ▶ Argentina: (i) línea telefónica gratuita llamada "El trabajo esclavo mata", a la que se dio amplia publicidad; (ii) programa de certificación para el sector textil, que ofrece

71 <https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf>

72 Así, puede verse en el reporte de la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Comunidades Cautivas. Situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia. San José: OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>

73 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_233487.pdf

74 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_233487.pdf

“certificados de calidad” a aquellas empresas que no utilizan trabajo forzoso y que ofrecen a sus empleados condiciones de trabajo decentes.⁷⁵

Acciones implementadas desde la sociedad civil

- ▶ Bolivia: Triple sello distintivo colocado en el envase de productos agroindustriales que indica que ha sido elaborado sin recurrir a trabajo forzoso, infantil, ni discriminación en toda la cadena productiva.⁷⁶
- ▶ Argentina: Programa de Formación de Proveedores que tiene como finalidad promover, difundir e informar los beneficios del trabajo decente en toda la cadena productiva. Busca incorporar a la economía formal a proveedores informales de manera progresiva.⁷⁷
- ▶ Asia: (i) formación de sindicatos de trabajadores liberados (India, Pakistán, Nepal); (ii) comités de aldea (India, Pakistán) que tienen por objeto identificar y rehabilitar a personas en servidumbre; y, (iii) programa de entrenamiento a los oficiales de inmigración (Líbano) a fin de saber cómo recibir a trabajadoras domésticas migrantes, informarles sobre sus derechos e identificar personas vulnerables y documentos falsificados de menores.⁷⁸

75 BARATTINI, Mariana. “Trabajo esclavo y organización: el caso de la Unión de Trabajadores Costureros en Argentina”. En: Estudios demográficos y urbanos vol. 25, núm. 25, may/ago 2010, México. En: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102010000200461&lng=es&nr m=iso

76 Sobre el particular, consúltase en: INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. Perfil del triple Sello. Normas de protección personal. Santa Cruz: Instituto Boliviano de Comercio Exterior. s/a. Disponible en: <http://www.rsebolivia.org/documentos/Perfil-Triple-Sello.pdf>

77 Sobre esta iniciativa, consúltase: MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. La red de RSE y Trabajo Decente. Un caso de contribución público-privado al desarrollo. Buenos Aires: Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010. Disponible en: http://trabajo.gob.ar/downloads/responsabilidad/red_rse_y_trabajo_decente.pdf

78 Sobre estas iniciativas, recomendamos visitar ampliamente el informe del Director General de OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo (89ª reunión, 2001): Alto al trabajo Forzoso. Ginebra: OIT, 2001. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/20877.pdf>

ANEXOS

Anexo 1: Estudio de Casos

Casos de análisis conceptual

Lea detenidamente cada caso y analícelo. Determine si nos encontramos ante una situación de trabajo forzoso de acuerdo con la normativa nacional e internacional aplicable.

Caso 1:

En las carreras como derecho y medicina se exige —sobre la base de las normas y regulaciones vigentes— el cumplimiento de cierto período de prácticas pre profesionales como requisito para obtener el respectivo título y poder ejercer profesionalmente.

¿Esta exigencia de prácticas pre profesionales atentaría contra la libertad de trabajo? ¿Podría calificar como un trabajo forzoso?

Caso 2:

En una visita inspectiva se constata que un trabajador podría calificar como una persona sin pleno discernimiento.

De ser así, ¿el trabajo que efectúa dicho trabajador tendría que considerarse forzoso?

Caso 3:

Como parte del proceso de selección de personal, una empresa exige que los postulantes cumplan con 2 semanas de entrenamiento en el trabajo, luego del cual selecciona a los que contratará. En ese período de labores los postulantes no reciben retribución alguna.

¿Dicho entrenamiento podría calificar como trabajo forzoso?

Caso 4:

Un grupo de trabajadores se ve obligado a seguir laborando para su empleador debido a que éste los amenaza con denunciarlos ante la policía por un supuesto hurto agravado cometido al interior de la fábrica donde laboran, ya que cuenta con pruebas —fabricadas— que los incriminan.

¿Considera usted que estos trabajadores serían víctimas de trabajo forzoso?

¿Por qué?

Caso 5:

Habiéndose confirmado la llegada del fenómeno natural denominado — El Niño— durante los meses del próximo verano, se ha presentado en el Congreso de la República un proyecto de ley que tiene por objeto establecer mecanismos para remediar los daños en infraestructura y carreteras que dicho fenómeno originará. Como parte de los mecanismos propuestos, se autoriza a los gobiernos regionales y locales a exigir a los ciudadanos menores de 45 años -que viven bajo su jurisdicción- que presten 15 días de servicios comunitarios al mes, a fin de ejecutar las mencionadas labores de reconstrucción. El proyecto de ley no delimita geográficamente los gobiernos regionales y locales a los que está otorgando esta autorización. De aprobarse el proyecto de ley ¿estaríamos ante una situación de trabajo forzoso?

Caso 6:

El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) está evaluando la suscripción de un —convenio de colaboración— con una ONG dedicada al reciclaje de papel. En virtud de dicho convenio, se implementaría un conjunto de talleres al interior de los centros penitenciarios con el objeto de trabajar en ellos el papel recolectado por la ONG y reciclarlo en forma de tarjetas navideñas. A tal efecto, todos los reclusos — tanto los procesados como los sentenciados— estarían obligados a prestar un máximo de 8 horas de labores diarias bajo la supervisión del personal de la ONG, presente en los talleres.

De celebrarse este convenio de colaboración: ¿se estaría imponiendo un trabajo forzoso a los reclusos? Sustente.

Caso 7:

Una minera informal ha implementado un régimen en virtud del cual sus obreros laboran de lunes a sábado sin pago alguno en efectivo, a cambio de tener el domingo “libre” para extraer por su propia cuenta el mineral y disponer de él. Toda vez que no hay pago de retribución en efectivo, la compañía minera le —adelanta— a sus obreros -en calidad de préstamo- la vivienda, alimentación y transporte necesarios para vivir, de este modo, los obreros terminan “pagándole” a la empresa las deudas contraídas con el mineral que extraen los domingos, generando un círculo de deudas impagas. ¿Estamos ante un caso de trabajo forzoso? Si su respuesta es afirmativa: ¿Qué derechos laborales se estarían vulnerando?

Caso 8:

Una señora considera que la trabajadora del hogar de su vecina se encuentra en una situación de trabajo forzoso. Se trata de una adolescente de 14 años que ha sido enviada por sus familiares desde Huanta a la casa de su "madrina" en Lima. La madrina emplea los servicios de la adolescente los 7 días de la semana, no le paga suma alguna de dinero y no le permite salir de la casa; además, en más de una oportunidad le ha dicho que si se va no le pagará la escuela cuando cumpla 18 años y regresarla a Huanta. ¿Cuál es su opinión sobre el particular?

Caso 9:

Un trabajador se encuentra laborando para una compañía en virtud de un pacto de permanencia celebrado con su empleador. El trabajador le consulta si su situación puede calificar como trabajo forzoso, toda vez que la penalidad en caso no cumpla el pacto equivale a 10 veces el valor de lo invertido por su empleador. Cabe señalar que su casa fue hipotecada en garantía de dicha obligación.

Caso 10:

Un empleador ha impuesto el cumplimiento de 2 horas extra diarias. El empleador retribuye dichas horas extra con la sobretasa correspondiente a ley. Los obreros que se niegan a cumplir el trabajo a sobretiempo son amonestados y, si reinciden, luego son despedidos. ¿Estamos ante un caso de trabajo forzoso?

Caso 11:

María es una joven con formación en costura. Estaba buscando trabajo en una fábrica en su ciudad natal y presentó una solicitud a una agencia de colocación. La agencia es subcontratista de una gran fábrica de prendas de vestir que produce textiles para compradores internacionales. Se concedió a María una entrevista y se le ofreció un trabajo. La agencia le exigió pagar unos honorarios de contratación de 1500 soles, además de un depósito de 5000 nuevos soles que se le restituiría cuando terminara su contrato. María no tenía mucho dinero, por lo que la agencia le pidió que le entregara su documento de identidad, que mantendría hasta que María hubiera pagado los honorarios de contratación. Sin embargo, las condiciones de trabajo resultaron ser muy diferentes de las estipuladas en su contrato. Sus jornadas de trabajo eran muy largas. El supervisor no permitía a las mujeres ir al baño cuando lo necesitaban, y ejercía mucha presión sobre las trabajadoras. Un mes después, María se quejó a la agencia y dijo que

quería dejar el trabajo. La agencia se negó a restituirle su documento de identidad porque no había acabado de pagar los honorarios de contratación. María regresó a la fábrica y, después del segundo mes, quiso marcharse de nuevo. Entonces la agencia le devolvió su documento de identidad, pero quiso mantener la mitad del depósito que María había pagado inicialmente. María se negó a ello y presentó una queja a la inspección del trabajo local. ¿Estamos ante un caso de trabajo forzoso? Justifique.

Caso 12:

Pedro es un campesino no cualificado que dejó su aldea en una parte remota de la zona andina de Perú para buscar trabajo en la ciudad más cercana. Se enteró que buscaban trabajadores temporales en construcción, y obtuvo el nombre de un lugar en el que se contrataba a trabajadores a diario. Pedro no tardó en recibir un contrato semanal y empezó a trabajar en las obras. Se le asignaron tareas muy duras y fue objeto de una intimidación constante. También tuvo que trabajar noche y día, y al acabar la semana estaba agotado. No recibió un contrato de trabajo y no estaba seguro de que fuera legal trabajar de ese modo, pero no se atrevía a preguntarlo. Al final de la semana, sólo recibió 150 nuevos soles, mucho menos que sus compañeros de trabajo. Quiso quejarse, pero el empleador dijo que no le pagaría más, porque no era más que un campesino sin cualificaciones. ¿Estamos ante un caso de trabajo forzoso? Justifique

Caso 13⁷⁹:

Cecilia trabaja para su madrina en su casa. Está con ella en su casa hace 2 años. Su mamá le pidió a la madrina que la lleve a la capital y que la ayude a mantenerse y a ir al colegio. Cecilia atiende a todos en la casa, a su madrina, a su padrino y a sus tres hijos. Se encarga de la cocina, de la lavandería, de la limpieza en general. Su madrina no le paga un salario, le dice que con darle techo y comida debe estar satisfecha. Trabaja desde las 6am hasta las 11pm, cuando todos se acuestan. Su madrina no la ha matriculado en el colegio, siempre le dice que lo va a hacer, pero al final no la inscribe. Cecilia quisiera regresar a su casa o buscar trabajo en otro lugar, pero su madrina no la deja.

¿Qué situaciones de vulneración de los derechos laborales de Cecilia identifica en el caso?

79 Fuente: Aprendiendo los derechos fundamentales. Trabajo Decente y Productivo para la Juventud – OIT

Anexo 2: Actividades de aprendizaje

Actividad N° 1

¿Sabía usted que a nivel jurisdiccional existe una extendida confusión entre la libertad de trabajo y el derecho al trabajo? De hecho, en un número significativo de sentencias se trata a ambos derechos como si fueran lo mismo, cuando —en realidad— cada uno de ellos tiene un contenido distinto e, incluso, opuesto.

Más aun, esta confusión suele reproducirse en el ámbito académico y en el administrativo. Por ello, resulta de vital importancia conocer el significado y el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de trabajo.

Como ejercicio de aprendizaje, se sugiere analizar y evaluar críticamente las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional:

<https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/gaceta/gaceta/jurisprudencia/04058-2004-AA.html>

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/04408-2005-AA.html>

Actividad N° 2

Revise las observaciones que la CEACR ha formulado al Estado peruano en materia de trabajo forzoso:

páginas 290 y siguientes del enlace:

https://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/es_ctteeexperts_report.pdf

Enlace correspondiente al 2017:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/de/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3330851,es:NO

Como ejercicio de aprendizaje, se sugiere sistematizar temáticamente dichas observaciones y evaluar el estado en el que actualmente se encuentran (si han sido implementadas o el tipo de respuesta que ha formulado el país). Discuta sobre los puntos fundamentales que debe abordar el Estado peruano para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones.

Actividad N° 3

Como ejercicio de aprendizaje, se sugiere analizar y evaluar cómo se relacionan el Convenio núm. 29, el Convenio núm. 105, el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre núm. 29 y las Recomendaciones núm. 35 y 203 de la OIT.

¿Encuentra en estos instrumentos algún tipo de concurrencia? De ser así, ¿se trataría de una concurrencia compatible o incompatible?

Actividad N° 4

Analice la situación de Julia, una trabajadora del hogar, y haga una lista de los indicios de trabajo forzoso conforme aparecen secuencialmente en el siguiente video desarrollado por el Proyecto Bridge de la OIT sobre la problemática del trabajo forzoso en el servicio doméstico: <https://www.youtube.com/watch?v=y7dNZfK1EDM>

Actividad N° 5

Observe el video cuyo enlace se comparte abajo y establezca los factores que llevaron a que Juan Carlos haya caído en una cadena de explotación. Preste atención a los elementos del contexto que explican que el trabajador acceda a enrolarse en la actividad —a pesar de sus iniciales resistencias—, la situación de este trabajador una vez en el empleo y la estructura existente que se pone en marcha para explotar a los trabajadores. Enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=MMvRv7TABZM>

Actividad N° 6

Tome nota de los hechos que se presentan en el caso de las trabajadoras Josephine y Erika que se muestran en el video cuyo enlace se comparte abajo. Preste atención a este caso, producido en el ámbito urbano de Lima Metropolitana. Explique la forma en la que fueron reclutadas las trabajadoras e indique los mecanismos por los cuales la empleadora se aseguraba que estas personas no efectúen denuncias. Haga una lista de los indicadores de trabajo forzoso que considera presentes en el caso. Enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=zFHHyaflHa4&t=43s>

Actividad N° 7

Como se ha señalado, el trabajo doméstico ha sido identificado por la OIT como una de las principales actividades económicas en las que se presentan casos de trabajo forzoso a nivel global. Proponga las mejoras que estime pertinentes a la actual regulación del trabajo doméstico en la **Ley de las trabajadoras y trabajadores del hogar**, Ley N° 31047, con énfasis en la regulación del contrato de trabajo, para procurar evitar la ocurrencia de situaciones de trabajo forzoso. Enlace: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-las-trabajadoras-y-trabajadores-del-hogar-ley-n-31047-1889434-1/>

Anexo 3: Estructura de un acta de infracción por la detección del trabajo forzoso.

I. Datos del sujeto inspeccionado	Identificación de la persona jurídica o natural que es la empleadora; y/o Identificación de la persona que ejerce facultades de empleador; y/o Identificación del tratante o explotador (en el primer caso responde a un supuesto de trabajo forzoso a través de la trata de personas). Los inspectores actuantes pueden consignar los datos conforme lo llenado en el Anexo 1 del Protocolo de actuación en materia de trabajo forzoso.
II. Origen de las actuaciones	2.1 Descripción del origen de la orden de inspección 2.2 Indicación de la materia (derechos fundamentales) y sub materia: trabajo forzoso. 2.3 Indicación del plazo de las actuaciones inspectivas y de su ampliación, si hubiera acontecido. Son aspectos justificantes de la extensión del plazo, que pueden mencionarse en la comunicación de la ampliación de plazo, los siguientes ejemplos: Complejidad de la materia supervisada. Recargadas funciones que tiene que atender el Sistema de Inspección del Trabajo. Requerimientos y comportamientos del sujeto investigado que puedan tener incidencia en el plazo total de la investigación; entre otros.

III. Medios de investigación

Explicación de las actividades desplegadas para analizar el fenómeno investigado, los cuales pueden incluir:

Verificación de registros

Visita de inspección

Comparecencia⁸⁰

En el recuadro descriptivo se indica la fecha de cada ocurrencia y un breve resumen, en el que constan: las entrevistas realizadas; recorridos al centro de trabajo u otros espacios; recepción de escritos y otra documentación del sujeto inspeccionado u de otros con interés en el caso; citaciones a comparecencia, realizaciones de las mismas; así como requerimientos y comportamientos del sujeto investigado que puedan tener incidencia en el plazo total de la investigación; entre otros.

Los inspectores actuantes deberán, además, consignar el uso de los cuestionarios de trabajo forzoso al trabajador y al empleador, contenidos en los anexos 2 y 3 del Protocolo de Actuación en materia de trabajo forzoso.

80 El recuadro a continuación deberá ser tomado en cuenta para la elaboración de un requerimiento de comparecencia.

IV. Hechos constatados

Vinculado a lo anterior:

- 4.1 Identificación formal del empleador a través de datos de la persona jurídica.
- 4.2 De no existir una persona jurídica, identificar a las personas naturales que participasen en la cadena de explotación, mandos medios y, de ser posible, beneficiarios últimos de los resultados de la actividad laboral de las personas explotadas.

Probablemente este podría ser el supuesto más extendido, por lo que cabe tomar en cuenta las recomendaciones establecidas en el punto 12.4.17 del Protocolo de Actuación en materia de Trabajo Forzoso.

- 4.3 Identificación de personas que prestan servicios al momento de la supervisión en el centro de trabajo supervisado.
- 4.4 Identificación de los hechos que constituyen servicios (laborales o no) prestados bajo la amenaza de una pena y sin consentimiento real de las personas sometidas a explotación.
- 4.5 Identificación de las personas sometidas a tales formas de explotación. Se les enlistará indicando en qué casos las verificaciones permiten identificar indicadores de trabajo forzoso.
- 4.6 Referencia a organización de trabajadores u otra de la sociedad civil que hubiere contribuido a la inspección con información relevante.
- 4.7 Información exhibida y presentada por el sujeto inspeccionado durante las diligencias, así como escritos que pudieran haberse presentado.
- 4.8 Referencias que sustenten el encuadramiento a la libertad de trabajo y la dignidad humana que pudieran verificarse en el caso investigado.

Respecto de los indicios recogidos durante la investigación practicada, su plasmación en el acta de infracción debería seguir el Anexo 5 del Protocolo de actuación en materia de trabajo forzoso y puede respaldarse con referencia a la Tabla N° 5 del presente Manual.

Recuerde que los indicios deben estar fehacientemente comprobados y debe desarrollarse una hipótesis de incumplimiento verificada, conforme con lo explicado en la Nota 4 de este Manual.

- 4.9 Referencias normativas respecto de reglas que se advierten afectadas en los hechos detectados.

Respecto de los indicios recogidos durante la investigación practicada, su plasmación en el acta de infracción puede respaldarse con referencia a las Tablas N° 8 y 9 del presente Manual.

V. Normas infringidas, calificación de la infracción, sanción propuesta e imputación de responsabilidad	5.1 Recuadro que establece la conducta, tipificación, gravedad, número de trabajadores afectados, propuesta de monto de multa e indicación del valor de la UIT correspondiente. Respecto de la tipificación, obsérvese que el trabajo forzoso tiene un tipo sancionador genérico —en el numeral 25.18 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo— y un supuesto específico para el caso de trabajo de menores en situación de trabajo forzoso (numeral 25.7 del mismo artículo). 5.2 Mención de la equivalencia de la multa expresada en el número de unidades impositivas tributarias (UIT) que correspondan. 5.3 Invocación del artículo 48.1-D del RLGIT como fuente normativa para la determinación de la multa propuesta.
VI. Competencia de la autoridad instructora y sancionadora	Señalamiento del órgano que ejerce competencias en la fase de instrucción y el procedimiento sancionador.
VI. Inspectores actuantes que extienden el acta de infracción	Firma de los servidores que intervinieron durante la fiscalización.
VII. Refrendo del supervisor inspector	Firma del supervisor inspector del grupo actuante. De haber intervenido más de un grupo, los supervisores correspondientes deberán ratificar el documento en forma conjunta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ▶ BEDOYA, E Y BEDOYA, A. 2005. Trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía Peruana. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. 43p. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_082056.pdf
- ▶ CNLCTF. 2013. Informe Anual 2012. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
- ▶ KERN, M. Y SOTTAS, C. 2002. Libertad de los trabajadores: abolición del trabajo forzoso u obligatorio. En: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. pp. 42-64. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087694.pdf
- ▶ MENDOZA, L. 2016. Las medidas cautelares laborales. Lima: Jurista Editores.
- ▶ MUJICA, J. 2015. Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana. Oficina de la OIT para los Países Andinos. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_427032.pdf
- ▶ 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. En: <HTTP://WWW.ACNU.ORG/FILEADMIN/DOCUMENTOS/BDL/2015/10040.PDF?VIEW=1>
- ▶ O'DONELL, Daniel (1988) Protección internacional de los derechos humanos. Lima: Comisión Andina de Juristas. En: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/18049.pdf>
- ▶ OIT (2002) Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global. Versión preliminar. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, pp. 61-62. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087694.pdf
- ▶ OIT. 2006. Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. pp. 1-30. En: http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/guia_trata_forzoso.pdf
- ▶ OIT (2007). 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). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. pp. 19-79. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_089201.pdf

- ▶ OIT. (2012c). ILO indicators of forced labour.
- ▶ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf
- ▶ OIT (2014). Profits and poverty. The economics of forced labour. Ginebra: OIT. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_243027.pdf
- ▶ OIT (2014) Trabajo Forzoso. Manual para los inspectores de trabajo de Perú.
- ▶ http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_400228.pdf
- ▶ OIT. (2017). Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage.
- ▶ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf
- ▶ OIT (2018). Trabajo Forzoso y otras formas de esclavitud moderna, Módulo de capacitación para operadores de justicia. Lima: Oficina de la OIT para los países Andinos. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_650749.pdf
- ▶ OIT (2018). El trabajo Forzoso en la extracción de madera: un estudio en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia. Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- ▶ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_662424.pdf
- ▶ QUIÑONES, S. 2007. La libertad de trabajo: vigencia de un principio y derecho fundamental en el Perú. Lima: Palestra. pp. 15-45, 66-88 y 113-188.
- ▶ SANZ, Teodoro (2015). Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo. Oficina de la OIT para los Países Andinos. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_427621.pdf
- ▶ VON POTOBSKY, Geraldo y Héctor BARTOLOMEI DE LA CRUZ (1990). La Organización Internacional del Trabajo. El sistema normativo internacional. Los instrumentos sobre derechos humanos fundamentales. Buenos Aires: Astrea.

REFERENCIAS NORMATIVAS

- ▶ Constitución Política del Perú. En: http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf
- ▶ Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029
- ▶ Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C105
- ▶ Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (138). En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C138
- ▶ Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (182). En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182
- ▶ Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (81). En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081
- ▶ Decreto Supremo N° 001-2007-TR, creó la Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso.
- ▶ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-articulo-1-del-decreto-supre-decreto-supremo-n-010-2016-tr-1409577-13/>
- ▶ Decreto Supremo N° 015-2019-TR, que aprueba el "Tercer Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2019-2022". En:
- ▶ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/362693/Decreto_Supremo_que_aprueba_el_III_Plan_Nacional_para_la_Lucha_contra_el_Trabajo_Forzoso_2019_-_2022.pdf
- ▶ Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. En: <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0029/ley-28806.pdf>
- ▶ Ley N° 29381, Ley de la Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- ▶ Ley N° 29981, crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806 y la Ley 27867.
- ▶ Ley 27687. En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-la-superintendencia-nacional-de-fiscalizacion-l-ley-n-29981-888965-4/>

- 
- Resolución de Superintendencia N° 05-2018-SUNAFIL, "Crean Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la SUNAFIL". En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-grupo-especializado-de-inspectores-del-trabajo-en-mate-resolucion-no-05-2018-sunafil-1605243-1/>
 - Resolución de Superintendencia 174-2020-SUNAFIL. "Aprueba el Protocolo de Actuación (Inspectiva) en materia de Trabajo Forzoso. En: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-la-version-2-del-protocolo-de-actuacion-en-materia-resolucion-n-174-2020-sunafil-1892410-1>



Organización
Internacional
del Trabajo

**Proyecto "Del Protocolo a la Práctica: un Puente para la
Acción Global contra el Trabajo Forzoso - Bridge Perú"**

Calle Las Flores 275, San Isidro - Lima, Perú
(511) 615 0300
<http://www.ilo.org/lima>

ISBN 978-92-2-034361-6

