

Aprueban el “Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso”

DECRETO SUPREMO N° 009-2007-TR

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú reconoce, en el numeral 15 del artículo 2, la libertad de trabajo como un derecho fundamental de la persona;

Que, el Estado Peruano ha ratificado el Convenio N° 29, sobre trabajo forzoso, y el Convenio N° 105, sobre abolición del trabajo forzoso, ambos instrumentos jurídicos aprobados por la Organización Internacional del Trabajo - OIT, entre otros tratados de derechos humanos que proscriben el trabajo forzoso;

Que, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR, se creó la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, la que está conformada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio Público, un representante de las organizaciones de trabajadores y un representante de las organizaciones de empleadores;

Que, en sesión ordinaria N° 7 de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso se aprobó el “Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso”, el cual contiene las acciones que han de ejecutarse para la prevención y erradicación del trabajo forzoso;

Que, se requiere aprobar el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, para la construcción y consolidación de estructuras orientadas a garantizar la libertad de trabajo de todos los peruanos; las mismas que requieren de la participación concertada de instituciones públicas, de ámbito central, regional y local, así como de organizaciones de la sociedad civil;

De conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 560 y en el inciso 8) del artículo 119 de la Constitución Política del Perú;

DECRETA:

Artículo 1.- Aprobación del Plan

Aprobar el “Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso” elaborado por la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso creada mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR.

Artículo 2.- Refrendos

El presente Decreto Supremo es refrendado por la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministro de Agricultura, la Ministra de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Educación, el Ministro del Interior, la Ministra de Justicia, el Ministro de Salud y la Ministra de la Mujer y Desarrollo Social.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, el primer día del mes de mayo del año dos mil siete.

ALAN GARCÍA PÉREZ
Presidente Constitucional de la República

SUSANA PINILLA CISNEROS
Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

JUAN JOSÉ SALAZAR GARCÍA
Ministro de Agricultura

JUAN VALDIVIA ROMERO
Ministro de Energía y Minas
Encargado del despacho del Ministerio
de Comercio Exterior y Turismo

JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO
Ministro de Educación

LUIS ALVA CASTRO
Ministro del Interior

MARÍA ZAVALA VALLADARES
Ministra de Justicia

CARLOS VALLEJOS SOLOGUREN
Ministro de Salud

VIRGINIA BORRA TOLEDO
Ministra de la Mujer y Desarrollo Social

PLAN PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO

MAYO 2007

1. ¿Qué es el trabajo forzoso?

1.1.- Definición

El trabajo forzoso es el estado de afectación de la libertad de trabajo. Esta libertad es un derecho fundamental, en tanto está reconocida en nuestra Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú.

La libertad de trabajo, es una libertad de primera generación, es decir una de aquellas que constituyeron el primer pilar de libertades del Estado Moderno fundamentado en la igualdad de los individuos, en negación a la sociedad de estamentos, en donde, dependiendo de la clase en que se encontrara el individuo, éste en materia de trabajo debía efectuar algún tipo de labor restringida a dicho estamento, cuando no en situaciones de esclavitud o servidumbre.

La libertad de trabajo es un derecho pilar del Estado Constitucional y Democrático que requiere no sólo de su reconocimiento normativo, porque su aplicación formal en una sociedad sustantivamente desigual, puede originar situaciones de trabajo forzoso.

El trabajo forzoso u obligatorio se origina por la existencia de una persona que trabaja o presta servicios en un escenario de restricción ilícita de su capacidad de elegir si labora o no, con quién, dónde, y en qué condiciones.

Esta definición debemos nutrirla con el Convenio 29 de la OIT, Convenio insertado en nuestro sistema jurídico por mandato del Artículo 55 de la Constitución Política del Estado, y que conforme la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política de 1993 que expresa que la interpretación de los derechos fundamentales debe realizarse a la luz de los convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú, resultando de ello que el Convenio 29 tiene un nivel supra legal que da contenido a la libertad de trabajo.

En cuanto a la definición de trabajo forzoso, el Convenio 29 de la OIT señala que es “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”.

Por trabajo o servicio se entiende a toda prestación de hacer efectuada por una persona natural, sea esta actividad lícita o ilícita, de allí que el término trabajo no pueda ser reducido al trabajo lícito o legal.

En cuanto a la amenaza de una pena cualquiera, ésta se refiere a cualquier pérdida de derechos, beneficios o ventajas, es decir a la posibilidad, y con mayor razón a la realización concreta, de un acto que afecta o puede afectar la situación legal, patrimonial, física o psicológica del trabajador o sus familiares, y que motiva (por intimidación), en relación casual, la realización de un trabajo o servicio por parte del trabajador que persigue evitar la realización de tal amenaza o que cese el acto que lo afecta.

Otro elemento referido en el Convenio 29 es que el trabajador labore contra su voluntad. Esto podría llevar a considerar que el trabajo forzoso se presenta por dos causas: la existencia de una pena o amenaza de pena o la ausencia de voluntad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el trabajo forzoso es un estado de violación de la libertad de trabajo, en genérico de la libertad de elección, debido a una restricción en el elemento volitivo del sujeto, que es precisamente el derecho fundamental a tutelar.

La libertad de trabajo supone la existencia de una esfera de voluntad por parte del individuo. La existencia de voluntad implica distinguir, como lo hace el Código Civil, entre la incapacidad absoluta, la incapacidad relativa, y los vicios de la voluntad. Estas categorías las podemos explicar y aplicar al trabajo forzoso de la siguiente manera:

- a) Consideraciones legales de ausencia de voluntad o de voluntad parcial por razones de edad.
- b) Consideraciones internas a la persona de ausencia de voluntad, de naturaleza física o síquica que no permiten considerar la existencia de voluntad o producen una voluntad parcial o relativa (personas sin discernimiento, los que no expresan su voluntad de manera indubitable, personas con retardo mental o deterioro, ebrios y toxicómanos)

- c) Consideraciones externas a la persona que afectan su voluntad, como son el error, dolo, violencia e intimidación.

En los párrafos anteriores se han efectuado categorizaciones para desarrollar el concepto de trabajo forzoso, pero es necesario efectuar algunas ideas fuera del concepto que permitan enfocar la política estatal. En primer término, no nos parece casual que el Convenio 29 refiera a la amenaza de pena (factor externo al sujeto) como causa del trabajo forzoso, y no a los factores internos; y es que en el mundo del trabajo, en las relaciones de trabajo, son los factores externos los principales desencadenantes del trabajo forzoso. En efecto, cuando se presentan diferencias de poder sustantivas entre quienes aprovechan de la mano de obra y los trabajadores, especialmente cuando éstos últimos están sumidos en la pobreza, se producen factores que pueden desencadenar en “círculos viciosos” de pérdida de la libertad de trabajo, y en general de la dignidad del trabajador. Por ello, el objeto de la comisión debe enfocarse en ello (en los factores externos que son cuantitativamente los que más se producen), sin desconocer que existen otros espacios teóricos para el trabajo forzoso, y que en ellos, uno de especial relevancia laboral es el trabajo infantil.

Otra cuestión conceptual está referida a qué debe entenderse como vulneración de la voluntad y cuándo es que se vulnera la libertad de elegir en el ámbito del trabajo (libertad de trabajo). En la filosofía política contemporánea se ha desarrollado la reflexión sobre que la pobreza, la desigualdad en las capacidades y en los espacios de poder entre los individuos, sobre los que descansa una estructura normativa de reconocimiento igualitario de libertades individuales, origina un estado de consolidación a nivel normativo de las desigualdades sustantivas. Una persona en estado de extrema pobreza, sin una dotación de bienes básicos, expuesto a riesgos sociales y sin calificación para el trabajo, no tiene reales capacidades de elegir, no tiene libertad de elección y por tanto carece de libertad de trabajo real; sin embargo, el trabajo forzoso originado por la amenaza de pena no es producto de estas circunstancias, sino de factores externos “indebidos” que tienen por efecto viciar la voluntad de la persona. Existe un agente determinado que oprime la voluntad de otro, creando un escenario de trabajo forzado. En otros términos no toda afectación de la libertad de elegir en el ámbito del trabajo supone una situación de trabajo forzoso.

Complementando, debe tenerse en cuenta que el Informe Global de la OIT denominado “Una alianza global contra el trabajo forzoso”, aprobado en la 93 Conferencia Internacional del Trabajo (2005), señala que “el trabajo forzoso no puede ser equiparado con la idea de salarios bajos o insuficientes condiciones de trabajo”, y enfatiza que “una situación de trabajo forzoso está determinada por la naturaleza de la relación existente entre una persona y un empleador, y no por la actividad realizada en sí misma”¹.

Habrá entonces que diferenciar malas condiciones de trabajo, o situaciones de estructura en las que el trabajador admite circunstancias de trabajo que no desearía, con el trabajo forzoso. Así, sólo en caso que la estructura de la relación contenga elementos de amenaza de pena y anulación de la voluntad del trabajador, estaremos ante un caso de trabajo forzoso. No obstante, habrá que tener presente lo establecido en el aludido Informe Global cuando señala que “la línea divisoria entre el trabajo forzoso en su sentido jurídico estricto y las condiciones de trabajo extremadamente deficientes puede ser en ocasiones muy difícil de trazar”.

¹ OIT, “Una alianza global contra el trabajo forzoso”, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2005, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, Informe I (B), pág. 5.

Por otra parte, el trabajo forzoso puede darse vinculado con la trata de personas. Una definición básica de la trata de personas que en la actualidad goza de una aceptación casi universal figura en el Protocolo sobre la trata de personas, o Protocolo de Palermo del año 2000². Por trata de personas se entiende la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al secuestro, al fraude o al engaño “con fines de explotación”; entendiéndose por explotación, como mínimo, a “la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (artículo 3, a). En consecuencia, de acuerdo con esta definición la trata se realiza con fines de explotación en sentido muy amplio, pues va desde la explotación sexual, pasa por trabajos o servicios forzados que pueden ser muy diversos, la esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre, y llega hasta la extracción de órganos.

1.2.- Situaciones excluidas

No se consideran trabajo forzoso de acuerdo al Convenio 29, las siguientes situaciones:

- Servicio militar obligatorio
- Obligaciones cívicas normales
- Trabajo obligatorio en virtud de una condena contenida en sentencia judicial
- Casos de fuerza mayor
- Pequeños trabajos comunales

2.- Situación actual

Como se describirá en los párrafos siguientes existe una investigación publicada en marzo de 2005, realizada entre la OIT con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que anota sobre la existencia de trabajo forzoso, y de otro lado, se tienen indicios de trabajo forzoso en determinadas actividades económicas y zonas geográficas del país. Esto supone que pueden haber grupos de personas en situación de trabajo forzoso, hoy formalmente invisible por la carencia de una política y una estructura institucional coordinada y destinada a la lucha contra el trabajo forzoso. Esta afirmación no supone, por cierto, la inexistencia de organismos públicos y de sanciones administrativas y penales para reprimir el trabajo forzoso, sino que anota la falencia de una política integral, con enfoque de derecho y desarrollo de las capacidades de los grupos vulnerables, donde el elemento represivo debe ser un elemento importante pero no el único; e igualmente, refiere a la falta de una política coordinada entre sectores, y entre los niveles centrales, regionales y locales de gobierno, como a la falta de dotación presupuestaria para sostener esta política permanente.

En este contexto, existe escasa información sistematizada sobre trabajo forzoso en el Perú, y sobre las personas sometidas a estas prácticas. No existe un tramado institucional que favorezca la identificación y profundización de situaciones de trabajo forzoso que permita “encender las luces de alerta” para la actuación estatal.

El diagnóstico preliminar y el contenido del Plan se han nutrido de diversas fuentes, incluyendo el del informe del MTPE y de la OIT sobre el trabajo forzoso en la extracción de

² Protocolo para prevenir, reprimir, y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (artículo 3 a).

madera en la Amazonía peruana³; de la investigación de la Organización Internacional para las Migraciones - OIM y del Movimiento El Pozo, sobre trata de mujeres para fines sexuales comerciales⁴; de las propuestas de la Comisión Regional de Ucayali del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo⁵; de las experiencias transmitidas en el Taller Nacional sobre Erradicación del Trabajo Forzoso, realizado el 9 y 10 de agosto de 2005, por organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, estudiosos y funcionarios públicos; y de los foros de validación de este Plan de Acción realizados durante el año 2006 con participación de diversos sectores vinculados a la problemática de trabajo forzoso en Pucallpa, Madre de Dios, Cusco, Iquitos y Lima.

Trabajo forzoso en la Amazonía Peruana

Como producto de observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, así como por el antes referido estudio, se puede referir indiciariamente que en el Perú, dentro de las actividades extractivas madereras en las regiones tropicales, se reproducen relaciones laborales que pueden ser definidas como trabajo forzoso⁶. Éstas incluyen las modalidades de reclutamiento forzoso (esclavitud de grupos indígenas de contacto inicial de la Amazonía) y sobre todo formas donde la pérdida de libertad está relacionada con un círculo vicioso de endeudamientos donde los trabajadores se encuentran en estado de indefensión y quedan subordinados obligatoriamente a los denominados patrones madereros⁷.

En términos generales, dentro de las actividades de extracción de la madera, pueden observarse dos modalidades de trabajo forzoso que se desarrollan en diversas cuencas de la Amazonía peruana. La primera consiste en el acceso por parte de los denominados patrones madereros a las comunidades nativas donde arreglan “contratos” con alguno de los dirigentes comunales. Dichos contratos les permiten acceder, generalmente de manera ilegal, a los recursos madereros más valiosos del territorio comunal o de lugares relativamente cercanos. Las personas reclutadas suelen terminar endeudados con los patrones a través de mecanismos como la subvaloración de la madera entregada a los patrones (“castigo de la madera”) y la sobrevaloración de los productos adelantados a las comunidades. Debe resaltarse que en el caso del sistema de la habilitación-enganche, el reclutamiento de los pobladores indígenas es voluntario, y que el carácter no libre de la relación laboral se desarrolla con el transcurso del tiempo. Los contratos o acuerdos establecidos entre los habilitadores, enganchadores y las comunidades indígenas carecen de referentes monetarios específicos que indiquen los precios de las maderas extraídas. Producto de dicho tipo de contratos y de las prácticas tramposas, el habilitador y el patrón enganchador postergan indefinidamente el cumplimiento de la totalidad del contrato y paulatinamente transforman el contrato de habilitación-enganche en peonaje por deudas. En suma, el enganche, originalmente un método para reclutar trabajadores a través de

³ OIT, “*La aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el contexto de la integración regional*”, elaborado por Juan Carlos Cortés Carcelén, Programa InFocus para la Promoción de la Declaración, Proyecto Principios y Derechos en el Trabajo en el Contexto de la XIII Conferencia, Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos, Lima, 2005.

⁴ OIT, “*El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la amazonía peruana*”, elaborado por Eduardo Bedoya Garland y Alvaro Bedoya Silva-Santisteban, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Oficina Subregional para los Países Andinos, Lima, 2005, 41 págs.

⁵ Esta Comisión Regional elaboró el documento “*Propuestas de la Comisión Técnica Específica sobre Trabajo Forzoso en el sector maderero de Ucayali*”, de fecha 3 de setiembre del 2005.

⁶ Este estudio se refiere a los Departamentos de Ucayali y Madre de Dios.

⁷ OIT, “*El trabajo forzoso...*”, Op. Cit. En tal trabajo se basa esta parte del diagnóstico que asume la Comisión y que continúa en las siguientes páginas.

anticipos, se convierte en un sistema de peonaje por deudas. Las deudas constituyen un instrumento de retención de trabajadores y de transformación de la mano de obra libre en fuerza de trabajo sometida a trabajo forzoso.

Cabe indicar que la lógica económica del patrón enganchador implica apropiación de recursos naturales pertenecientes a los pueblos indígenas⁸. El trabajador enganchado o endeudado tiende a intensificar la extracción del recurso, extrayendo la mayor cantidad posible de madera en el más breve plazo posible. Esto produce un deterioro de los recursos forestales y alienta un uso insostenible de los mismos.

Otra modalidad de trabajo forzoso se refiere a los trabajadores que laboran en los campamentos madereros ilegales como trabajadores enganchados, usualmente mano de obra poco o nada cualificada. En este caso, se calcula que un 80% de los trabajadores son de origen mestizo o altoandino y un 20%, indígenas de la Amazonía. En dichos campamentos, no sólo se cometen todo tipo de maltratos sino que también se restringe considerablemente la libertad de movimiento de los trabajadores. Ello ocurre vía la retención de documentos o la venta de productos a precios excesivamente altos, con lo cual, se les somete a un típico peonaje o servidumbre por deudas. En estos campamentos se observa que eventualmente se reclutan grupos indígenas amazónicos de contacto inicial o que pertenecen a comunidades nativas muy tradicionales o aisladas.

Aunque es el hombre quien contrae la deuda, generalmente la familia entera tiene que contribuir con su trabajo para saldar la misma. El trabajo de las mujeres no suele ser remunerado y si lo es, es peor remunerado que el de los hombres puesto que éstas están consideradas como meras ayudantes de los mismos. Esto es un reflejo de la imagen estereotipada de las mujeres como simples contribuidoras a los ingresos familiares.

Respecto al número de personas sometidas a diversas formas de trabajo no libre en la extracción de madera en la amazonía peruana, los estimados indicarían que unos 33,000 trabajadores estarían en esta situación. Dicho estimado incluye una variedad de prácticas, pero todos ellos sufren problemas de restricción de su libertad de trabajo en diferentes grados o niveles de intensidad.

Corresponde a la Comisión, entre sus primeras medidas, coordinar la realización de una inspección de trabajo, concurrente con otras inspecciones, policiales y forestales, para efectos de contrastar las anotaciones del referido informe, y concluir sobre si existe o no este trabajo forzoso, y en qué magnitudes; y de ser el caso, diseñar un plan de acción específico para eliminar esta situación.

Otras actividades

Diversas fuentes indican la existencia de situaciones de trabajo forzoso también en otros sectores o actividades económicas en el Perú. Sin embargo, debido a la falta de información sistematizada y a la debilidad de mecanismos institucionales para dar cuenta de estas situaciones, actualmente no es posible verificar lo expresado por dichas fuentes, y de ser el caso, estimar la magnitud del problema ni identificar a todos los sectores o actividades afectados por trabajo forzoso. La Comisión reitera la necesidad de generar información sistematizada para identificar a los sectores productivos y los grupos humanos afectados.

⁸ Lo que se encuentra en contravención de los artículos 4° inciso 1, 7° inciso 3 y 15° incisos 1 y 2 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

De las fuentes de información utilizadas por la Comisión llamamos la atención sobre las siguientes actividades que requerirían de una investigación inmediata:

- Actividad extractiva de la castaña en Madre de Dios
- Diversos sectores productivos en toda la Amazonía peruana
- Trabajo doméstico
- Pesca artesanal
- Agricultura
- Minería artesanal

Causas

Las causas que originan el trabajo forzoso son múltiples, y debe prestarse especial atención a la problemática de los diferentes grupos humanos y sectores productivos afectados. No obstante, de la información disponible se puede deducir que en el caso peruano el trabajo forzoso afecta principalmente a los grupos más vulnerables de la sociedad, por esta en situación de extrema pobreza, que no tienen capacidad para ejercer sus derechos más básicos, y que especialmente para las poblaciones indígenas y para las mujeres se presenta como una forma extrema de discriminación.

De otra parte, entre los factores que también merecen destacarse, están la falta de sensibilización de autoridades y población en general, la informalidad, la ausencia de educación, la falta de capacitación para desarrollar labores productivas vinculadas con el mercado, la ausencia de servicios públicos, la corrupción, la carencia de instituciones coercitivas a los agresores, la falta de medios de comunicación, entre otros.

De otra parte, en lo que se refiere específicamente al trabajo no libre en la selva peruana, se considera que sería producto de una serie de factores, tales como:

- a) escasez absoluta -muy baja densidad demográfica- y relativa de mano de obra, lo que implicaría un costo teóricamente alto de la mano de obra pero que debido a una serie de mecanismos políticos y sociales es transformada en una mano de obra barata, al ser sometida y no libre;
- b) situación de extrema pobreza, especialmente en zonas cercanas a las ciudades, donde la población carece de recursos naturales;
- c) mercado de mano de obra inexistente en las regiones más aisladas o poco desarrollado en las zonas menos aisladas;
- d) débil o nula presencia institucional del Estado;
- e) impunidad de acuerdo con la normativa vigente, tanto laboral como penal;
- f) falta de conocimiento por parte de la población local, tanto mestiza como indígena, del comercio y del funcionamiento del mercado local o internacional de la madera; y falta de desarrollo de un mercado de crédito.

3.- Marco normativo del trabajo forzoso

3.1. Normas internacionales

- Convención sobre la esclavitud de la Liga de Naciones (1926)
- Convenio 29 de la OIT sobre trabajo forzoso (1930)

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Convenio 105 de la OIT sobre abolición de trabajo forzoso (1957)
- Convención suplementaria sobre esclavitud y prácticas similares (1957)
- Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969)
- Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989)
- El protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas (Protocolo de Palermo) (2000)
- Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)

3.2. Normas nacionales

a) Normativa constitucional

Constitución Política

La Constitución Política contiene algunos preceptos relacionados con el trabajo forzoso. En efecto, nuestra Constitución establece que toda persona tiene derecho a trabajar libremente y al reconocimiento de la libertad de trabajo (Art. 2, numeral 15); a la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas (art. 2, numeral 24, inciso b); y a la disposición relativa a que nadie puede ser obligado a trabajar sin que medie consentimiento y una retribución, la misma que deberá ser equitativa y suficiente (artículo 24).

b) Normatividad laboral

Las únicas normas que existen en la legislación laboral son las que disponen la voluntariedad de la contratación y el derecho a la remuneración (Arts. 4 y 6 del Decreto Legislativo N° 728, TUO aprobado por D.S. N° 003-97-TR), con el agravante que esta última disposición no señala el porcentaje máximo de la remuneración que puede ser entregada en especie.

c) Normativa penal

El artículo 168 del Código Penal Peruano tipifica de forma genérica los delitos contra la libertad de trabajo; sin embargo no abarca de forma integral el trabajo forzoso.

Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

4.- Enfoque

El presente Plan tiene un enfoque integral de derechos que parte del deber del Estado de proteger y promover activamente el cumplimiento de los derechos fundamentales, y a la vez de la necesidad de fortalecer a los grupos vulnerables para que ellos mismos dirijan los cambios que sean necesarios en su entorno para hacer efectivos sus derechos. A esto se suma el rol de todos los actores vinculados al mundo del trabajo y de la sociedad en su conjunto, cuya participación es imprescindible para hacer frente a la problemática de trabajo forzoso y sus causas subyacentes. El enfoque de derechos enfatiza el deber del Estado de poner en ejercicio sus múltiples recursos de manera tal que sea capaz de asegurar el libre y pleno ejercicio de derechos humanos, el reconocimiento de los individuos como actores fundamentales de su

propio desarrollo, la promoción de su participación en la toma de decisiones y la identificación de las causas de incumplimiento de los derechos. En líneas generales, este enfoque promueve la formulación de políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos y se construye en dos vías: aquella que va del Estado a la población y viceversa.

Los elementos específicos del enfoque de derechos a tomar en cuenta en la ejecución de este Plan se dividen en los siguientes bloques:

- Fortalecimiento y empoderamiento de los grupos afectados por trabajo forzoso a través del acceso a la información, organización de los grupos vulnerables y canalización de la inclusión y participación. Estos grupos deben ser dotados de las capacidades, poderes y facultades para hacer efectivos sus derechos y expandir la libertad de elección y acción. Se busca impulsar una política pública orientada hacia la generación de una cultura de responsabilidad social.
- Obligación del Estado de cumplir con la normativa nacional e internacional y garantizar el libre y pleno ejercicio y respeto de los derechos humanos.
- Generación de políticas y medidas activas que promuevan la igualdad de oportunidades y no discriminación, reconociendo que las prácticas de trabajo forzoso son una forma extrema de discriminación hacia los grupos más vulnerables.
- Participación de los grupos vulnerables en las diferentes fases de planificación e implementación del Plan, y la creación de espacios de diálogo para posibilitar la participación de todos los actores vinculados en la toma de decisiones.
- Generación de mecanismos para el seguimiento de los procesos con fines de hacer los ajustes necesarios, reformulación de políticas y consolidación de cambios institucionales necesarios.

5.- Gestión del Plan

La gestión del Plan está directamente vinculada con su enfoque; su apuesta por tratar tantos los temas de estructura (condiciones de vulnerabilidad de las víctimas) como la coyuntura, esto origina que el contenido del plan tenga de manera transversal políticas de mediano y largo plazo de carácter multisectorial orientadas a eliminar o reducir, es este espacio de coordinación, las circunstancias que originan el trabajo forzoso.

No obstante ello, el plan le reserva a la comisión la responsabilidad de efectuar medidas coordinadas de corto plazo para resolver circunstancias concretas de trabajo forzoso. La Comisión deberá entonces trabajar en escenarios de tiempo distintos y paralelos, contribuyendo en la resolución de casos de trabajo forzoso, y en la construcción, en el mediano y largo plazo, de estructuras que garanticen la libertad de trabajo en su plano sustantivo.

Otro aspecto vinculado con la gestión del plan es el criterio geográfico o espacial. La Comisión es de ámbito nacional, y considera que su actuación de coordinación es de este nivel, no debe ni puede sustituir a los ámbitos regionales y locales, y por el contrario, debe fomentar en estos niveles (esto es parte del plan) la actuación concertada de los actores públicos y privados involucrados. Esta consolidación de espacios de diferente escala debe constituir una red integrada de políticas y actuaciones en la lucha contra el trabajo forzoso.

De otro, la gestión del plan requiere de una coordinación de las comisiones con otros espacios de coordinación que tratan materias vinculadas, como es el caso del trabajo infantil, el trabajo forzoso, la lucha contra la pobreza, la igualdad de oportunidades, etc. El plan establece

que debe promoverse esta coordinación para la integración de políticas y actuaciones administrativas; el desarrollo específico de políticas no debe fragmentar la actuación estatal, sino más bien, y esto es muy importante, integrar acciones en los espacios regionales y locales.

Finalmente, las metas y acciones del plan sólo pueden ser realizadas si se destina presupuesto público que permita realizar las tareas encomendadas.

6.- Estructura del Plan

COMPONENTE I

INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA

a) OBJETIVOS

- Contar con información sobre el número de víctimas de trabajo forzoso, identificación de los grupos afectados, las causas y propuestas de acción específica.
- Contar con datos estadísticos relacionados con trabajo forzoso y discriminación, considerando factores étnicos, de género y de edad.

b) ACCIONES

b.1) Investigación

1. Elaborar diagnósticos periódicos que evalúen la existencia o indicios de trabajo forzoso y sus dimensiones de género de manera general.
2. Realizar investigaciones sobre trabajo forzoso en sectores específicos donde se estime la existencia de trabajo forzoso.
3. Realizar una investigación multidisciplinaria sobre la relación de las comunidades indígenas, el mercado y las empresas que confluyen en una misma actividad económica.
4. Conformar comisiones regionales intersectoriales de investigación con participación de actores sociales

b.2) Estadística

1. Establecer un registro centralizado de casos de trabajo forzoso, cuya información sea suministrada por la autoridad administrativa de trabajo, la autoridad policial, la defensoría del pueblo y el Poder Judicial.
2. Incluir el factor étnico en las encuestas relativas al mercado de trabajo y empleo.
3. Incluir en las encuestas relativas a trabajo y empleo preguntas sobre las modalidades de reclutamiento, contratación, pagos y otros aspectos relevantes para la identificación de situaciones de trabajo forzoso.

COMPONENTE II

EDUCACIÓN, COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

a) OBJETIVOS

- Aumentar el nivel de conocimiento sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo entre los niños escolares.
- Incluir en los programas educativos de diversas carreras universitarias y otras instituciones educativas el conocimiento del concepto del trabajo forzoso.
- Sensibilizar y capacitar a las autoridades públicas en materia de trabajo forzoso y su relación con la discriminación.
- Desarrollar una estrategia de comunicación y sensibilización específica para los diversos actores que de manera directa e indirecta se vinculan con la problemática de trabajo forzoso.

b) ACCIONES

b.1) Educación y sensibilización en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo

1. Incorporar en los planes de educación de nivel primario y secundario materias vinculadas con los principios y derechos fundamentales del trabajo, con especial relevancia del principio de igualdad y no discriminación.
2. Elaborar materiales educativos sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los colegios, teniendo en cuenta los factores lingüísticos y socioculturales.
3. Capacitar a los docentes en materia de los principios y derechos fundamentales del trabajo.
4. Elaborar el Calendario Escolar sobre Derechos Fundamentales.
5. Crear una red de alianzas con universidades y otras instituciones educativas para introducir en sus programas educativos la materia de trabajo forzoso.
6. Crear una red de alianzas con instituciones públicas encargadas de capacitar a funcionarios y trabajadores, para introducir en sus programas educativos la materia de trabajo forzoso.

b.2) Comunicación

7. Diseñar y ejecutar una estrategia de comunicación y sensibilización sobre la problemática del trabajo forzoso distinguiendo entre los diversos actores (población en general, grupos vulnerables, empleadores, víctimas, sectores universitarios, consumidores, etc.).
8. Realizar campañas de sensibilización y capacitación de los medios de comunicación nacionales y regionales.

b.3) Socialización del conocimiento

1. Recoger y sistematizar las experiencias en la lucha contra el trabajo forzoso a nivel nacional, regional y local.
2. Crear mecanismos permanentes de comunicación sobre las acciones y los avances a instancias a nivel regional, nacional e internacional.
3. Elaborar un portal electrónico con información relativa al trabajo forzoso, acciones ejecutadas y en marcha, y enlaces a fuentes de información vinculadas.
4. Realizar actividades de socialización de conocimiento, para compartir experiencias y buenas prácticas con otras instancias (planes de acción, estrategias, mesas de concertación, etc.) involucradas en acciones vinculadas con la problemática de trabajo forzoso.

COMPONENTE III

LEGISLACIÓN

a) OBJETIVO

Contar con legislación adecuada a la normativa internacional en materia de libertad de trabajo y con reglas que den garantías legales para la acción contra el trabajo forzoso.

b) ACCIONES

1. Actualizar y armonizar la legislación para garantizar la libertad de trabajo (para la lucha contra la problemática de trabajo forzoso).
2. Elaborar un proyecto normativo para regular a las agencias privadas de colocación y sistemas de captación de mano de obra, con un enfoque de prevención del trabajo forzoso, e introducirlas dentro del objeto de la inspección de trabajo.
3. Elaborar un estudio sobre la viabilidad de establecer normas especiales para el trabajo en determinadas actividades económicas en las que se presente trabajo forzoso.
4. Elaborar un estudio sobre las normas que regulan el trabajo en penitenciarias desde una perspectiva de proscripción del trabajo forzoso, incluyendo recomendaciones normativas.
5. Elaborar un informe que evalúe la introducción de requisitos legales en el otorgamiento y mantenimiento de concesiones públicas de cualquier índole, vinculados con el respeto de la libertad de trabajo.
6. Brindar servicios de defensa de oficio y Defensa Legal Gratuita a aquellos ciudadanos que han sido víctimas del trabajo forzoso, interponiendo acciones penales contra los sujetos activos del delito de trabajo forzoso.

COMPONENTE IV

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

a) OBJETIVOS

- Tener presencia activa del Estado en las zonas afectadas por las prácticas de trabajo forzoso.
- Crear de redes de apoyo a las víctimas de trabajo forzoso.

b) ACCIONES

b.1) Fiscalización, Supervisión y Denuncias

1. Analizar la viabilidad de establecer procedimientos de fiscalización y supervisión conjunta (interinstitucional) de la normativa sobre trabajo forzoso.
2. Crear unidades de inspección móviles en zonas geográficas de difícil acceso y donde se hayan identificado situaciones de trabajo forzoso.
3. Implementar una red de plataformas para recepción de denuncias sobre trabajo forzoso que se integren a las redes ya existentes.
4. Establecer mecanismos de recepción de denuncias conjuntamente con otras instancias vinculadas con la problemática de trabajo forzoso, y canalizar las denuncias a los entes correspondientes.
5. Elaborar una base de datos a cargo del MTPE sobre los casos de trabajo forzoso, sus características y situación vigente.

b.2) Capacidades

1. Incorporar en los planes de capacitación de los servidores del Sistema de Inspección del Trabajo un módulo sobre el trabajo forzoso.
2. Capacitar a los Directores Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo en materia de trabajo forzoso.
3. Diseñar y ejecutar un programa de fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y regionales para enfrentar las situaciones de trabajo forzoso.
4. Incluir en el plan de estudios de la escuela de policías el tema de derechos fundamentales en el trabajo.

b.3) Entidades Encargadas y Financiamiento

1. Proponer la creación, en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, de una instancia responsable de los Derechos Fundamentales consagrados en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada en 1998 por la OIT, que tendrá una dotación presupuestaria suficiente.
2. Realizar un balance transversal del presupuesto asignado a las acciones vinculadas al Plan.
3. Realizar un mapeo de proyectos, programas y prioridades del sector público y la cooperación internacional en áreas geográficas y sectores vulnerables a trabajo forzoso con fines de vincular éstos con acciones para luchar contra el trabajo forzoso.

COMPONENTE V

DESARROLLO, FORTALECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

a) OBJETIVOS

- Tener comunidades mejor organizadas y fortalecidas para proteger y defender sus intereses.
- Tener organizaciones e instancias vinculadas con los grupos vulnerables identificados, capacitadas y relacionadas en la lucha contra el trabajo forzoso.
- Contar con políticas nacionales y regionales de salud, educación, empleo y seguridad social que identifiquen los grupos vulnerables al trabajo forzoso y desarrollen políticas específicas para su desarrollo.
- Desarrollar para los grupos afectados por trabajo forzoso alternativas viables de obtención de ingresos, realización de actividades productivas y comercio.
- Informar a las empresas sobre las alternativas de desarrollo empresarial socialmente responsable y económicamente viables.
- Informar a la sociedad civil sobre las empresas socialmente responsables.

b) ACCIONES

b.1) Organización de Grupos Vulnerables

1. Elaborar y ejecutar estrategias para fomentar la organización de los grupos afectados por trabajo forzoso, que tomen en cuenta los factores étnico, lingüístico, género, edad y actividad económica.
2. Crear entes de apoyo sindical, para orientar y apoyar a los trabajadores no sindicalizados de grupos vulnerables en su organización y capacitarlos en materia de derechos laborales,

coordinado conjuntamente con las agrupaciones sindicales y las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

3. Realizar un mapeo de organizaciones e instancias vinculadas a los grupos y sectores identificados como vulnerables al trabajo forzoso.
4. Capacitar a las organizaciones e instancias vinculadas a los grupos vulnerables, desde sus competencias, para combatir al trabajo forzoso y aportar en la red de lucha contra el trabajo forzoso.
5. Diseñar y ejecutar con las organizaciones e instancias vinculadas a los grupos vulnerables, desde sus competencias, estrategias de prevención, atención y reparación de las víctimas.

b.1) Pueblos Indígenas

1. Realizar campañas de información dirigidas a los pueblos indígenas en zonas afectadas por trabajo forzoso, respecto a sus derechos, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.
2. Realizar actividades de capacitación e información sobre el Convenio 169 de la OIT con las autoridades públicas, empresas y la sociedad civil con el objetivo de sensibilizar e informar sobre los derechos de los pueblos indígenas en las zonas afectadas por trabajo forzoso.

b.3) Políticas de Salud, Educación, Empleo y Seguridad Social

1. Introducir en la política de salud, nacional y regional, mecanismos de acceso y atención prioritaria, preventiva y reparativa, de grupos vulnerables (por su étnia, entorno geográfico, género, edad y pobreza extrema).
2. Introducir en la política educativa, nacional y regional, el componente de igualdad y no discriminación, considerando a los grupos vulnerables al trabajo forzoso (por su étnia, entorno geográfico, género, edad y pobreza extrema).
3. Introducir en la política laboral y de empleo, nacional y regional, el componente de igualdad y no discriminación, considerando a los grupos vulnerables al trabajo forzoso (por su étnia, entorno geográfico, género, edad y pobreza extrema).
4. Identificar formas de seguridad social que permitan la atención de los grupos vulnerables ubicados en zonas geográficas de difícil acceso.
5. Diseñar e implementar una estrategia para la creación de alternativas productivas en beneficio de los grupos afectados por trabajo forzoso (debiendo considerar entre otros temas, formalización de empresas, el desarrollo de trabajo decente, el uso de tecnología, la orientación al comercio justo, actividades certificadas, la realidad específica de cada grupo, la realidad geográfica, la sostenibilidad medioambiental, el acceso al crédito u otras formas de financiamiento, el acceso al mercado nacional y extranjero, y el uso de tecnología).
6. Diseñar una política de formación y capacitación profesional orientada a los grupos vulnerables.

b.4) Empleadores

1. Desarrollar y ejecutar una estrategia de responsabilidad social empresarial dirigida a los empleadores, que más allá del cumplimiento de las obligaciones legales, promueva su participación voluntaria en la erradicación del trabajo forzoso u obligado.
2. El Estado promoverá la formalidad en las empresas, y mantendrá informadas a las empresas formales sobre la existencia de trabajo forzoso en la zona geográfica o sector económico en la que se desarrolla.
3. Mantener informados sobre la problemática de trabajo forzoso a los sectores económicos vinculados a este tema.

COMPONENTE VI

DIALOGO SOCIAL

a) OBJETIVOS

Promover que los actores sociales a nivel nacional, regional y local traten el tema de trabajo forzoso, estén concienzados de la situación, propongan y adopten decisiones para erradicarlo, a través del diálogo social.

b) ACCIONES

1. Desarrollar e implementar una estrategia para fomentar el diálogo entre los grupos afectados, las autoridades públicas, y el sector privado, que lo integre en las medidas propuestas en el presente Plan, cuando sea pertinente.
1. 2.- Incorporar el tema del trabajo forzoso como agenda permanente del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y sus instancias descentralizadas.
2. Incorporar en la agenda de las instancias de diálogo de ámbito nacional, regional y local, vinculadas a problemática socio-económica, el tema del trabajo forzoso.
3. Capacitar a los actores del diálogo social a nivel nacional y regional en materia de trabajo forzoso.