



Asamblea General

Distr. general
15 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

18º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Gulnara Shahinian

Adición

Misión al Perú*

Resumen

El presente informe contiene las conclusiones de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, luego de una misión oficial al Perú del 9 al 20 de mayo de 2011. La Relatora Especial incluye información sobre la legislación vigente y los mecanismos institucionales, los programas, los planes y las actividades, orientados a luchar contra las formas contemporáneas de la esclavitud, y pone de relieve las medidas positivas adoptadas. También señala a la atención las principales dificultades y formula recomendaciones sobre cómo corregir las lagunas legislativas, fortalecer la aplicación de la ley y la capacidad institucional, intensificar las medidas para hacer frente a las peores formas de trabajo infantil, la explotación económica y el trabajo de los niños en condiciones de servidumbre en el hogar, y brindar recursos efectivos a las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en español e inglés.

Anexo

Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, sobre su visita al Perú

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–7	3
II. Antecedentes generales de la visita.....	8–13	3
A. Demografía y condiciones socioeconómicas.....	10–12	4
B. Zonas geográficas de atención prioritaria.....	13	4
III. Marco normativo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud.....	14–24	5
A. Marco internacional y regional.....	14–17	5
B. Marco jurídico nacional.....	18–24	5
IV. Marco institucional para la erradicación de las formas contemporáneas de la esclavitud.....	25–30	7
V. Las formas contemporáneas de la esclavitud y sus causas fundamentales.....	31–53	8
A. Causas fundamentales.....	31	8
B. Formas contemporáneas de la esclavitud.....	32–53	9
VI. Medidas positivas para erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud y prevenir la vulnerabilidad en situaciones análogas a la esclavitud.....	54–59	15
A. Marco institucional consolidado.....	55–57	15
B. Programas e iniciativas de concienciación.....	58–59	16
VII. Principales dificultades para la eliminación de las formas contemporáneas de la esclavitud.....	60–69	16
A. Lagunas legislativas y deficiente aplicación de la ley.....	61–64	16
B. Ejecución de programas para erradicar la esclavitud y lagunas restantes en la capacidad institucional.....	65–69	18
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	70–79	19
A. Superación de las lagunas legislativas y fortalecimiento de la aplicación de la ley.....	73–74	19
B. Fortalecimiento de la capacidad institucional.....	75	20
C. Otras medidas para hacer frente a las peores formas de trabajo infantil, la explotación económica y la servidumbre doméstica de los niños.....	76–77	21
D. Recursos eficaces para las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud.....	78	22
E. Otras recomendaciones.....	79	23

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, visitó el Perú del 9 al 20 de mayo de 2011, por invitación del Gobierno. Los objetivos principales de la misión eran examinar el carácter y la incidencia de las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, en el trabajo forzoso y la esclavitud infantil en los sectores minero y maderero, la servidumbre doméstica y otras esferas, y entablar un diálogo con el Gobierno del Perú para analizar políticas y leyes ideadas para erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud. La Relatora Especial también se propuso estudiar las buenas prácticas aplicadas por el Perú para luchar contra la esclavitud en todas sus formas e identificar los retos a que hace frente actualmente el país al combatir las formas contemporáneas de la esclavitud, así como para explorar soluciones y fortalecer asociaciones.
2. Durante su visita, la Relatora Especial emprendió amplias consultas con representantes gubernamentales de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior; de Justicia; de Cultura; de Trabajo y Promoción del Empleo; de la Mujer y del Desarrollo Social; de Agricultura; de Energía y Minas; y del Medio Ambiente. También se reunió con miembros del Congreso, representantes de la Defensoría del Pueblo, la Comisión Multisectorial sobre la Trata de Personas, el Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso.
3. Durante la misión, la Relatora Especial también visitó Puerto Maldonado y Mazuko, en el departamento de Madre de Dios, y Pucallpa, en el departamento de Ucayali, donde se reunió con autoridades regionales.
4. La Relatora Especial también se reunió con trabajadores de los sectores minero y maderero y con empleados domésticos y niños en las zonas mineras.
5. La Relatora Especial asimismo celebró consultas con la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y con organismos de las Naciones Unidas representados en el Perú, incluidos la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recibió información escrita de la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Sudamérica, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
6. La Relatora Especial se reunió además con diversas partes interesadas, incluidas organizaciones de la sociedad civil abocadas a cuestiones relativas a su mandato, académicos y dirigentes populares de diferentes sectores de la población, incluidos los pueblos indígenas.
7. La Relatora Especial expresa su reconocimiento al Gobierno, así como a todas las partes interesadas por su tiempo y su excelente cooperación.

II. Antecedentes generales de la visita

8. La Relatora Especial centró su visita en sectores laborales en que, según información recibida, persisten el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas, la servidumbre doméstica, las peores formas de trabajo infantil y la explotación económica de los niños, así como otras situaciones de explotación análogas a la esclavitud. Esos sectores destacan en las esferas de la explotación maderera y de la extracción de oro, así como en los servicios domésticos y otras esferas informales de la economía.

9. En opinión de la Relatora Especial, la persistencia de formas contemporáneas de la esclavitud en el Perú debe examinarse a la luz de la correlación de la discriminación con la pobreza por exclusión social y la inadecuada protección ofrecida por el Estado, en particular en zonas remotas. Por lo tanto, estima pertinente hacer un resumen de cierta información sobre las condiciones demográficas y sociales del país, así como sobre las zonas geográficas en que centró su visita.

A. Demografía y condiciones socioeconómicas

10. Según los datos estadísticos para 2009, la población del Perú asciende a 29.164.883 habitantes¹. En 2007, el 71,3% de la población se concentraba en zonas urbanas y el 28,7% vivía en zonas rurales².

11. El Perú es un país multiétnico. Conforme al primer censo, realizado en 1993³, la población indígena del país comprendía 8 millones de quechuas, 603.000 aymaras y 299.000 indígenas de la región amazónica, que representaban el 40% de la población peruana. En la composición étnica de la población del Perú también se incluye a los mestizos⁴, a las personas de origen blanco y africano, a los japoneses y otros grupos étnicos.

12. Las perspectivas económicas nacionales son positivas, por cuanto el país ha superado la crisis financiera internacional relativamente incólume, manteniéndose un PIB en crecimiento, con generación de empleo y reducción de la pobreza⁵, siendo un elemento esencial para el crecimiento económico la elevada cotización de los productos básicos. En 2009, la tasa de pobreza era de un 34,8%⁶, y el índice de Gini era 0,47⁷.

B. Zonas geográficas de atención prioritaria

13. Las zonas geográficas estudiadas incluyeron, además de la capital, los departamentos de Madre de Dios y Ucayali, ambos ubicados en la región amazónica. En Madre de Dios, muy conocido por su abundante biodiversidad así como por sus recursos minerales, la Relatora Especial recibió información sobre la fiebre del oro no reglamentada, que ha traído consigo toda una gama de prácticas análogas a la esclavitud. Los precios del oro han escalado un 400% en el último decenio⁸, con un impacto directo sobre la cantidad de oro extraído anualmente en el Perú, que ha aumentado de aproximadamente 132 t en 2000 a 180 t en 2010⁹. Se estima que, del total de esa producción de oro, el 20% (unas 40 t) se extrae mediante la minería artesanal informal. En Ucayali, la Relatora Especial visitó Pucallpa, donde recibió básicamente información sobre la amplitud del

¹ <http://data.worldbank.org/country/peru>.

² <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=PERU>.

³ Esta fue la única vez en que se realizó un censo de este tipo en el Perú, puesto que toda referencia a la lengua materna o al idioma hablado se eliminó del décimo censo nacional en 2005, que, en la práctica, condujo a la desaparición estadística de los pueblos indígenas.

⁴ Expresión tradicionalmente usada en América Latina y España para las personas de herencia o ascendencia mixta, europea e indígena.

⁵ www.mef.gob.pe/contenidos/english/bulletin/Peru_Economic&Social_Outlook.pdf.

⁶ *Ibid.*

⁷ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad de determinada distribución, donde un valor de 0 expresa la igualdad total y un valor de 1 la desigualdad máxima.

⁸ Según estadísticas proporcionadas por el Consejo Mundial del Oro (cuyos 22 miembros son las principales empresas de extracción de oro del mundo), el precio del oro aumentó de 300 dólares la onza en 2000 a 1200 dólares la onza en 2010.

⁹ Dato proporcionado por la Dirección General de Minería.

trabajo en condiciones de servidumbre en el sector maderero, que es uno de los principales sectores de la industria.

III. Marco normativo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud

A. Marco internacional y regional

14. El Perú ha ratificado ocho de los nueve principales tratados internacionales de derechos humanos¹⁰, incluida la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aunque no la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. El Perú también ha ratificado el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados¹¹. El Perú es parte en varios convenios de la OIT relativos a la prevención o eliminación de las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidos el Convenio sobre el trabajo forzoso (Nº 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (Nº 105), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (Nº 182).

15. El Perú no es parte en la Convención sobre la Esclavitud de 1926 ni en el Protocolo de Enmienda de la Convención contra la Esclavitud, adoptado en 1953. El Perú ha firmado pero no ha ratificado la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud.

16. El Perú ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el 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.

17. El Perú es parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y también ha reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la legislación interna¹², los tratados internacionales, una vez ratificados, gozan de la misma condición jurídica que la Constitución.

B. Marco jurídico nacional

1. El trabajo forzoso

18. La Constitución prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas (art. 2, párr. 24 b)). También estipula que no se obligará a nadie a trabajar sin su consentimiento y sin una remuneración, que habrá de ser equitativa y suficiente (artículo 2 15), en conjunción con el artículo 24). Además, el artículo 3 de la Constitución garantiza la protección de derechos no contemplados explícitamente por la

¹⁰ La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

¹¹ Ratificados el 8 de septiembre de 2000 y el 1º de noviembre de 2000, respectivamente.

¹² Artículos 3 y 55, y cuarta disposición de las disposiciones finales y transitorias de la Constitución.

Constitución, pero de naturaleza análoga a las libertades fundamentales o que se fundan en la dignidad del hombre.

19. La prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso se aborda en el artículo 168 del Código Penal, que se refiere al "atentado contra la libertad de trabajo". Se tipifica como delito el uso de amenazas o violencia con la intención de obligar a otra persona a trabajar sin la correspondiente remuneración.

20. No existe un Código de Trabajo unificado. En cambio, se encuentran leyes y reglamentaciones laborales dispersas en toda la recopilación de leyes nacionales. En relación con el trabajo forzoso, la legislación garantiza el carácter voluntario del acceso a la actividad laboral y el derecho a la remuneración (artículos 4 y 6 del Decreto legislativo N° 728).

2. Las peores formas de trabajo infantil y la explotación de los niños con fines económicos

21. El Código de los Niños y Adolescentes (art. 4) prohíbe el trabajo forzado y la explotación económica, así como el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata, la venta y el tráfico de niños y adolescentes¹³. Se especifica que los niños que trabajan para otra persona podrán hacerlo a partir de los 15 años de edad para labores agrícolas no industriales; desde los 16 años para labores industriales, comerciales o mineras, y a partir de los 17 años de edad para labores de pesca industrial¹⁴. Para el caso de las demás modalidades de trabajo, los niños deberán tener por lo menos 14 años de edad. Además del criterio de la edad, el Código establece una serie de normas relativas a las horas de trabajo y la carga de trabajo. Los niños de 12 a 14 años de edad solo podrán trabajar 4 horas diarias, en horas del día, y hasta un máximo de 24 horas por semana. El trabajo de las personas de 15 o 16 años no podrá exceder de 6 horas por día y 36 horas por semana. Los niños y las niñas de 15 a 18 años podrán realizar trabajo nocturno (entre las 19.00 y las 7.00 horas) si así lo autoriza un juez, y siempre que no exceda de 4 horas diarias. Se prohíbe el trabajo de los menores de 18 años en el subsuelo, en labores que conlleven la manipulación de sustancias tóxicas, que entrañen levantar pesos excesivos y en actividades peligrosas o nocivas para la salud física o moral de los menores de 18 años. En esos casos, los interesados deberán contar con un permiso de trabajo ya sea del Ministerio de Trabajo o de la municipalidad, y deberá llevarse un registro de los menores trabajadores. Una condición para la expedición de dicho permiso de trabajo es que este no interfiera con la asistencia normal del menor a la escuela, y este deberá contar con un certificado médico, documentos de identidad y pruebas de su matrícula escolar¹⁵.

22. El artículo 51 del Código de los Niños y Adolescentes sobre la edad mínima para el trabajo deberá leerse en conjunción con el Decreto N° 003-2010-MIMDES, dictado por el Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social. En el decreto se enumeran los tipos aprobados de trabajo y las actividades que son peligrosas o nocivas para la salud integral y la moral de los jóvenes, en las que no deberá emplearse a menores. La lista incluye actividades vinculadas con el sector minero.

3. La trata de personas

23. La trata de personas con fines de explotación sexual ha sido un delito concreto desde 2004. En enero de 2007 se enmendó el Código Penal para ampliar el delito de trata de manera que incluyera las demás formas de explotación enumeradas en el artículo 3 del Protocolo de Palermo, incluida la explotación laboral. En el artículo 153 del Código Penal

¹³ Ley N° 27337 (2000).

¹⁴ *Ibid.*, art. 51.

¹⁵ *Ibid.*, arts. 56 a 64.

(modificado por la Ley N° 28950) se define la trata de personas, proporcionándose protección a las víctimas y testigos, y endureciéndose los criterios en materia de sanciones. Conforme a la nueva ley, la pena por trata de personas, así como por trabajo forzoso, será de 8 a 15 años de prisión, incrementándose la pena a 12 a 20 años si la edad de la víctima es de 14 a 18 años, si el perpetrador ocupa una posición de autoridad, si es un familiar o tutor, o en caso de tratarse de víctimas o perpetradores múltiples. La pena será no menor de 25 años de prisión si la víctima es menor de 14 años, si muriera o resultara gravemente lesionada, si quedara discapacitada física o mentalmente, o si el traficante perteneciera a una organización criminal.

4. La servidumbre doméstica

24. Además de la prohibición constitucional de la servidumbre, la ley que rige el trabajo doméstico es la Ley de los trabajadores del hogar de 2003 (Ley N° 27986) y su reglamento (Decreto supremo N° 015-3003-TR). En dicha ley se estipulan ciertos derechos y beneficios a que tienen derecho los trabajadores del hogar adultos, por ejemplo, una jornada de trabajo de ocho horas, descanso los feriados públicos, 15 días de vacaciones anuales pagadas y aguinaldos en julio y diciembre. Además, en 2009 el Gobierno dictó el Decreto supremo N° 004-2009-TR por el que se prohíbe la discriminación contra los trabajadores del hogar, prohibiéndose más específicamente que los empleadores exijan que sus empleados domésticos vistan uniformes en lugares públicos. El trabajo doméstico de menores se rige por el Código de los Niños y Adolescentes.

IV. Marco institucional para la erradicación de las formas contemporáneas de la esclavitud

25. Varias instituciones gubernamentales se ocupan de los distintos aspectos de la protección contra las formas contemporáneas de la esclavitud, como por ejemplo la Defensoría del Pueblo, órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y de las comunidades y de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de la administración pública y la prestación de servicios públicos. Cuenta con 28 representaciones en todo el país.

26. En 2007 se creó la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, para investigar y analizar el alcance del trabajo forzoso. El mismo año, la Comisión puso en marcha un Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso. La Comisión actúa como órgano de coordinación permanente en materia de políticas y medidas contra el trabajo forzoso en diversos sectores, tanto a nivel nacional como regional. Entre sus miembros figuran los Ministros de Trabajo y Promoción del Empleo, de Salud, de Educación, de Agricultura, así como organizaciones de empleadores y trabajadores. En agosto de 2008 se creó una dependencia especial de inspección laboral para luchar contra el trabajo forzoso. La dependencia está integrada por un supervisor y cinco inspectores formados por la OIT.

27. Habida cuenta del carácter complejo y multifacético de la tala ilegal de árboles, en octubre de 2002 se creó una Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, dependiente del Ministerio de Agricultura. Se ha encomendado a la Comisión la tarea de diseñar y aplicar una estrategia contra la tala ilegal, así como de proponer medidas de reforma legal para reprimir esa tala y las medidas necesarias para luchar contra quienes comercian con madera talada ilegalmente.

28. En 2005 se creó el Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, encargado de coordinar y ejecutar el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, adoptado ese mismo año. El Comité está integrado por representantes de diferentes ministerios, organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores, así como organizaciones internacionales y nacionales.

29. A nivel local, la Comisión Municipal de Derechos de los Niños y Adolescentes es un mecanismo institucional que ayuda a los municipios a promover y proteger los derechos de los niños. Entre esos mecanismos suele incluirse a las defensorías municipales del niño y del adolescente (DEMUNA), instituciones educacionales, centros de salud, la policía, el ministerio público, el poder judicial, la iglesia, organizaciones de base y organizaciones de la sociedad civil.

30. En 2002 se estableció un grupo de trabajo multisectorial contra la trata de personas, dependiente del Ministerio del Interior, con la participación de 11 ministerios y organizaciones de la sociedad civil e internacionales. Para el período 2007-2013, se ha establecido un plan nacional de acción, orientado a promover la aplicación de la legislación sobre la trata de personas. En 2010 se adoptó un plan regional de acción inicial contra la trata de personas para la región de Madre de Dios, con la cooperación técnica de la OIM. El plan es un proyecto piloto que se repetirá en todo el país. Se elaboró un sistema integrado de registro y estadísticas del delito de trata de personas y afines, el sistema RETA-PNP, que permite el registro de indicadores de investigaciones policiales, lugares, hechos, la identificación de personas y el propósito de la trata de personas. El sistema RETA-PNP funciona en 19 regiones del país.

V. Las formas contemporáneas de la esclavitud y sus causas fundamentales

A. Causas fundamentales

31. El Perú se caracteriza por sus enormes desigualdades en materia de desarrollo económico entre las zonas urbanas y rurales del país. Los pueblos indígenas, y en menor grado los mestizos, son víctimas de considerable discriminación en el mercado de trabajo y son especialmente vulnerables a prácticas análogas a la esclavitud, por cuanto hacen frente a elevadas tasas de pobreza, discriminación y exclusión y viven en zonas remotas donde el Estado está prácticamente ausente. La Comisión de Expertos de la OIT, al examinar en 2009 la aplicación por el Perú del Convenio sobre el trabajo forzoso (Nº 29), observó que los miembros de las comunidades indígenas eran víctimas de prácticas de trabajo forzoso (esclavitud, servidumbre por deuda y servidumbre de la gleba), en particular en sectores como el agrícola, el pecuario y el forestal, refiriéndose en particular a la región de Atalaya, a la cosecha de castañas en Madre de Dios y al trabajo forzoso generalizado en actividades de tala ilegal en la región de Ucayali. La falta de presencia del Estado y la escasa capacidad del Estado para hacer cumplir la legislación laboral en ciertas regiones, así como la elevada demanda de mano de obra barata en relación con la explotación de los recursos, contribuyen a la persistencia de formas contemporáneas de la esclavitud.

B. Formas contemporáneas de la esclavitud

1. Trabajo forzoso

32. El trabajo forzoso en el Perú, como en otras partes de América Latina, es muy probablemente consecuencia de un sistema de servidumbre por deuda denominado "enganche"¹⁶. El sistema induce con engaños a los trabajadores a una situación de servidumbre por deuda, típicamente en las esferas de la tala ilegal, la minería informal y la cosecha de castañas y nueces del Brasil. La Relatora Especial, luego de sus visitas a los departamentos de Madre de Dios y Ucayali, centró su atención en el trabajo forzoso en los sectores minero y maderero.

a) Sector maderero

33. La Relatora Especial recibió información sobre la amplitud del trabajo forzoso en el sector de la tala ilegal en el bosque tropical peruano y sobre cómo los trabajadores, muchos de ellos indígenas, caen con engaños en situaciones de servidumbre por deuda respecto de sus empleadores. El aumento de los precios internacionales de las maderas finas, tales como la caoba y el cedro, ha conducido a una intensificación de la explotación ilegal de maderas amazónicas, sobre todo en las reservas de las comunidades indígenas nacionales. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) estima que la escala de la tala ilegal en el Perú asciende a un 80%¹⁷. Estas operaciones se ejecutan mediante la falsificación de los documentos previstos para la extracción maderera o las concesiones, práctica conocida como "blanqueo de madera". Según estimaciones de la OIT, en 2005 las utilidades procedentes de la tala ilegal solamente ascendieron a 75 millones de dólares de los Estados Unidos¹⁸. En el mismo estudio se determinó que había hasta 33.000 trabajadores en situación de trabajo forzoso en 2005. La información recibida conduce a la Relatora Especial a opinar que, aunque el gran aislamiento de las regiones y el carácter clandestino de esta actividad dificultan mucho la estimación del número de personas afectadas, las cifras de la OIT para 2005 reflejan probablemente la realidad para 2011.

34. Se informó a la Relatora Especial acerca de dos formas principales de trabajo forzoso en las actividades madereras. En primer lugar, se contrata a las comunidades indígenas para que proporcionen madera de sus propias tierras; en segundo lugar, los jefes madereros enganchan a indígenas y mestizos para trabajar en sus campamentos. En ambos casos, se recurre al engaño para hacer caer a los trabajadores en un ciclo de deuda y servidumbre, que puede transmitirse de generación en generación.

35. En el primer caso, que es el más frecuente, el "maderero autorizador" vinculado a grandes empresas madereras, entrega una cantidad de dinero a intermediarios, que abordan a las comunidades indígenas ofreciéndoles adelantos en la forma de productos básicos, bienes públicos (tales como la promesa de construir escuelas) o dinero. Estos adelantos se ofrecen con la condición de que los miembros de la comunidad, que conocen la zona y sus árboles mejor que nadie, entreguen madera cortada de determinada calidad. Por lo general estos arreglos se hacen mediante contratos verbales o por escrito, sin referencia alguna al valor de mercado de la madera, engañándose con frecuencia a los indígenas. Así, cuando los trabajadores entregan la madera, se les dice que es de calidad inferior, de valor inferior a lo convenido, y que, para que se les pague, deben entregar más madera. Al mismo tiempo,

¹⁶ Para una perspectiva histórica del sistema de enganche en América Latina, véase *Bonded labor, coercion and capitalist development in Peru*, Eduardo Bedoya Garland, Universitat Rovira i Virgili. Disponible en el sitio web www.raco.cat/index.php/QuadernsICA/article/viewFile/95368/163827.

¹⁷ www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf-alt/waelder/Scale_of_illegal_logging_around_the_world.pdf.

¹⁸ Álvaro Bedoya Silva-Santisteban y Eduardo Bedoya Garland, *El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana*, OIT, Ginebra, marzo de 2005, pág. ix.

los trabajadores acumulan deudas con los intermediarios al comprarles alimentos y productos básicos a precios de tres a cinco veces los del mercado. Los intermediarios aplazan reiteradamente el pago final por la madera entregada, subvaluándola sistemáticamente, incrementando así la deuda incurrida por las comunidades. Adicionalmente, en los "contratos" de las comunidades se suele estipular que no podrán vender su madera o trabajar en beneficio de ninguna otra parte. Las comunidades se ven gradualmente atrapadas: se ven cada vez más endeudadas respecto de los intermediarios, recibiendo un pago inferior por la madera, y no son capaces de procurar dinero de otras fuentes para amortizar sus deudas. Los intermediarios pueden explotar esta situación exigiendo el pago de la deuda mediante la prestación de mano de obra no remunerada en los campamentos madereros.

36. En el segundo caso, se usa el trabajo forzoso en campamentos madereros donde se recluta a una mayoría de mestizos de ciudades de la sierra y de la costa, aunque también a trabajadores indígenas de las zonas locales o aledañas. En algunos casos se contrata a los propios dirigentes indígenas locales para reclutar a miembros de sus comunidades; en algunos casos raros, se sabe que grupos armados han capturado a indígenas, forzándolos a trabajar en los campamentos¹⁹. Así como con el engaño a las comunidades indígenas, se crea un ciclo de endeudamiento mediante el mismo *modus operandi*, a saber, el reclutamiento mediante un adelanto de paga²⁰, que marca el inicio de una espiral de endeudamiento, la consiguiente manipulación de la deuda del trabajador (puesto que su labor no se toma debidamente en cuenta para el reembolso de su deuda), y la obligación de comprar alimentos y otros productos de subsistencia a precios inflados a crédito en la tienda del campamento. Además, la deuda también sigue aumentando por cuanto con frecuencia no se paga a los trabajadores durante sus primeros dos o tres meses de trabajo. En los campamentos madereros ilegales también se ha informado de muchos casos de trabajadores amenazados y de la retención de documentos y salarios. También se ha informado acerca de la presencia de guardias armados para impedir que los trabajadores abandonen los campamentos antes de haber cancelado todas sus deudas, aunque es virtualmente imposible huir debido al extremo aislamiento de esos campamentos. Se ha informado de que, en promedio, un campamento maderero está integrado por unos 30 hombres trabajadores, 1 mujer que cocina para el campamento y otra que es sometida a la explotación sexual.

37. En los dos casos expuestos, el sistema de adelanto de salarios se transforma progresivamente en un sistema de servidumbre por deuda donde se retiene a los trabajadores sin remuneración. El trabajador endeudado no tiene otra opción que amortizar la deuda trabajando a favor del enganchador con quien está endeudado, ingresando en un círculo de adelantos, engaño, más adelantos y más deuda. Por lo general, este tipo de servidumbre por deuda es de corto plazo, durando no más de una cosecha, pero se ha informado de casos de comunidades indígenas sometidas a servidumbre por deuda durante varios decenios o incluso generaciones.

38. La Relatora Especial desea señalar urgentemente a la atención la repercusión perniciosa de las actividades madereras ilegales sobre el medio ambiente, incluido su impacto sobre la fauna local, la deforestación y el elevado nivel de las emisiones de dioxinas.

b) *El sector minero*

39. La Relatora Especial recibió información sobre el alcance de las formas contemporáneas de la esclavitud tanto en adultos como en niños en el sector de la minería ilegal en pequeña escala, en particular en Madre de Dios, región profundamente afectada

¹⁹ *Ibid.*, pág. xi.

²⁰ Sistema conocido en América Latina como habilitación-enganche.

por la fiebre del oro, donde se ha producido una migración desordenada de personas procedentes de las regiones andinas y de países vecinos, como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil. El carácter remoto e informal de las actividades de la pequeña minería hace difícil identificar el fenómeno; sin embargo, la Relatora Especial pudo ser testigo de las condiciones análogas a la esclavitud de las víctimas en el sector minero. Se suele reclutar a hombres y adolescentes mediante engaños, ofreciéndoseles condiciones de trabajo y derechos laborales que posteriormente no se respetan en la práctica. Con frecuencia los trabajadores reciben adelantos de pago en efectivo o en especie durante los primeros tres meses de trabajo, que luego se deducen del salario, mediante un mecanismo de sobreestimación de los bienes proporcionados y subestimación de la cantidad y la calidad del oro entregado, de suerte que el trabajador queda endeudado a su patrón, situación análoga al sistema de enganche observado en el sector maderero. Trabajan largas horas en condiciones muy peligrosas, expuestos a sustancias tóxicas (como el mercurio) y a graves enfermedades (como el paludismo). Los trabajadores son mal alimentados y no tienen ninguna forma de protección laboral, seguro de enfermedad o seguridad social. La Relatora Especial tomó conocimiento de perturbadoras denuncias de casos de mineros desaparecidos cuyo paradero aún se desconoce, puesto que, según la información recibida, toda investigación es imposible no solo debido a la ausencia de una presencia estatal, sino también a un medio donde se conoce a los "empleadores" únicamente por sus apodos, lo que contribuye a perpetuar un clima de impunidad. Aunque por una parte las actividades mineras propiamente dichas están a cargo de hombres, por otra parte las mujeres empleadas como cocineras en los campamentos mineros están expuestas a un elevado riesgo de explotación sexual.

40. En cuanto a los niños en el sector de la minería informal, la Relatora Especial observa que, aunque la mecanización de las actividades mineras ha reducido la presencia de niños en las actividades tanto de extracción como de procesamiento en algunas regiones, tales como Madre de Dios, el fenómeno del trabajo infantil todavía persiste, también en otras regiones, como Ayacucho y Puno. En 2006, se estimaba que un 20% de los trabajadores mineros dedicados a la pequeña minería en Madre de Dios tenían entre 11 y 18 años de edad²¹. Esos menores realizan actividades de alto riesgo y están expuestos a productos sumamente tóxicos, como el mercurio. Esos niños también están expuestos a lesiones y peligros graves, respiran un aire contaminado y están expuestos a suelos y agua contaminados con metales y productos tóxicos. La Relatora Especial considera que el trabajo realizado por niños en el sector minero, por su propia naturaleza y sus condiciones de ejecución, puede calificarse como una forma contemporánea de la esclavitud²².

41. La Relatora Especial observa que la Ley N° 28992, de 27 de marzo de 2007, por la que se enmienda la Ley N° 27651 de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal, prohíbe explícitamente el empleo de personas menores de 18 años de edad en actividades mineras de cualquier índole. También observa los esfuerzos del Gobierno por apoyar la formalización de la minería artesanal, entre otras cosas mediante la adopción de un plan nacional y un proyecto de ley para el establecimiento de un organismo encargado de promover la formalización de este sector. Si bien la Relatora Especial lamenta que en ninguno de esos documentos se haga referencia a las condiciones de trabajo de los mineros o a la prohibición del uso de niños en las minas, opina con todo que la formalización es un instrumento eficaz para luchar contra el trabajo forzoso y contra el trabajo de los niños en las minas.

²¹ *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas, 2006*, pág. 248. Puede consultarse en www.unicef.org/violencestudy/.

²² Véase A/HRC/18/30.

42. La minería ilegal ha acarreado consigo una gama más amplia de formas contemporáneas de la esclavitud, siendo la más destacada la trata de niñas y mujeres jóvenes procedentes de regiones rurales empobrecidas de la amazonía, reclutadas y obligadas a prostituirse en burdeles abiertos en asentamientos mineros marginales. Una vez que ingresan en los burdeles, se priva a las víctimas de sus documentos de identidad y se las obliga a prostituirse. No se les permite ingresar o salir del recinto a su antojo, y se les prohíbe salir de los dormitorios (aun para comprar alimentos) fuera de las horas de trabajo (desde las 19.00 hasta las 4.00 horas), durante las cuales no se les permite usar los servicios higiénicos o comer. Si quebrantan alguna de las normas del burdel, quedan expuestas al pago de una multa.

43. A la Relatora Especial le alarma el grado de contaminación y de destrucción de la selva amazónica. El mercurio usado para extraer el oro contamina gravemente los ríos y pone en peligro a la flora, la fauna y la población humana de la zona.

2. La servidumbre doméstica

44. De conformidad con el censo más reciente de los hogares realizado en el Perú, el número de empleados domésticos se estima en 300.000, de los cuales 110.000 son menores de 18 años de edad²³. Sin embargo, es posible que se haya subestimado el número real de empleados domésticos por cuanto el censo se realizó un domingo, cuando muchos empleados domésticos no trabajan o están ausentes de sus lugares de trabajo, y por cuanto no se tuvo en cuenta a las personas que trabajan para sus propias familias o para sus familias ampliadas.

45. Las mujeres y las jóvenes representan la mayor proporción de los empleados domésticos, que, principalmente por razones de pobreza o condiciones de violencia en el hogar, migran de la sierra y de la selva a las zonas costeras con la esperanza de ganarse la vida, financiar sus estudios o ayudar a sus familias. Estas empleadas domésticas son las que suelen quedar aisladas al prohibírseles salir de la casa del patrón o mantener contacto con sus familiares y amigos. Por ende, son las más expuestas a abusos.

46. Durante su visita, la Relatora Especial centró su atención en la situación económica y social de los empleados domésticos, que los reduce a una condición de servidumbre por deuda. La Relatora Especial recibió información sobre las malas condiciones de trabajo y de vida, donde a los empleados domésticos se les proporciona apenas un colchón donde dormir sobre el piso en un rincón de la casa, se los obliga a trabajar durante un horario excesivamente prolongado, no se les proporciona una remuneración adecuada ni períodos de descanso, o se los castiga privándose a los propios trabajadores, o en algunos casos a sus hijos, de alimentos. También se le informó de que, en ciertos casos, los empleados domésticos son víctimas de abusos físicos, incluida la violencia y la agresión sexual, no solo por parte de sus propios empleadores, sino también por parte de los hijos de estos. También se informó a la Relatora Especial de la práctica de los empleadores de retener las tarjetas de identidad y otros documentos oficiales de los empleados domésticos como manera de someterlos a un control ulterior. Así pues, sin dinero alguno y sin documentos de identidad, resulta prácticamente imposible que los empleados domésticos puedan huir de la vivienda de su empleador. Los empleados domésticos que logran abandonar la vivienda de su empleador en esas circunstancias suelen ser detenidos eventualmente por la policía por no llevar consigo sus documentos de identidad, y son devueltos a su empleador. En la mayoría de los casos, los propios empleados domésticos no están dispuestos a regresar a sus lugares de origen por carecer de medios para ganarse la vida en sus pueblos; así, se sienten obligados a aceptar todo el abuso y la humillación a que son sometidos diariamente.

²³ Instituto Nacional de Estadística e Información, censo de hogares (2001).

47. Se informó a la Relatora Especial de que los constantes malos tratos, humillaciones y discriminación contra los empleados domésticos se basan no únicamente en el hecho de que las tareas domésticas son tenidas a menos por la gente en general, sino también por el origen étnico de esos empleados. Las diferencias extremas que existen en la sociedad peruana han redundado en que se considere a los empleados domésticos como ciudadanos de segunda clase. En la propia Ley de los trabajadores del hogar se distingue entre la protección que se brinda a los empleados domésticos y la que se brinda a otros trabajadores del sector privado. Así, los empleados domésticos solo tienen derecho a la mitad de los beneficios a que tienen derecho normalmente los demás trabajadores, en cuanto a vacaciones, la compensación por tiempo de servicio y las gratificaciones. En la mayoría de los casos, los empleados domésticos reciben en realidad aun menos de lo previsto por la ley en materia de remuneración, pausas, descanso los días feriados, compensación por tiempo de servicio, seguridad social y gratificaciones. Por cuanto la mayoría de los empleados domésticos no son conscientes de sus derechos, no están en posición de poder defenderlos o negociar mejores condiciones de trabajo. Así, la situación se perpetúa.

48. La situación arriba descrita es aún peor en el caso de los niños que trabajan en el servicio doméstico²⁴. Debido a la terrible situación económica a que hacen frente los habitantes de las zonas rurales, es una práctica común que los padres regalen sus hijos a parientes²⁵, vecinos o incluso extraños, considerados como padrinos, en la esperanza de un futuro mejor para los niños, en la inteligencia de que los niños irán a la escuela y que, a cambio de sus tareas domésticas, recibirán alguna remuneración. La Relatora Especial recibió información según la cual estos niños terminan sometidos a una carga de trabajo excesiva que no solo les impide asistir a la escuela o hacer sus tareas escolares, sino que también es nociva para su desarrollo y su salud. La jornada de trabajo media no baja de 9 horas y deben permanecer disponibles las 24 horas del día; conforme al Código de los Niños y Adolescentes, el número máximo de horas de trabajo doméstico infantil será de 4 por día (un total de 24 horas por semana para niños menores de 14 años, y 6 por día, y un total de 36 horas para los niños de 15 a 17 años de edad). Las prolongadas jornadas de trabajo entrañan una variedad de tareas pesadas para los niños que trabajan en el servicio doméstico, a saber, cuidar de otros niños, limpiar, lavar, planchar, cocinar, hacer las compras, regar el jardín y ocuparse de las mascotas.

49. Algunos niños empleados domésticos son sometidos a una rigurosa custodia o aislamiento por parte de sus empleadores. Sus padres no conocen siquiera su paradero, puesto que se les prohíbe tener contactos sociales y amigos. Muchos niños que trabajan en el servicio doméstico no reciben remuneración alguna y no cuestionan siquiera la falta de remuneración, pensando que no hacen más que prestar ayuda en la casa. No tienen posibilidad alguna de defender sus derechos. Según información recibida, cuando son objeto de abuso verbal o físico, creen que las reacciones de sus empleadores son justificadas por corresponder a errores que han cometido. Además, sus empleadores pretenden que sean agradecidos. Los niños que trabajan en el servicio doméstico autorizados a frecuentar la escuela vespertina normalmente no culminan su educación debido a su excesivo volumen de trabajo.

²⁴ El estudio de la OIT-IPEC de 2007 sobre enfoques a la prevención y la vulnerabilidad de niños dedicados a tareas domésticas en familias que viven en zonas rurales y urbanas revela que el trabajo doméstico de los niños está generalizado en el país.

²⁵ En el Perú, las personas suelen acoger a parientes a título caritativo, cuando en realidad lo ven como una oportunidad de utilizarlos como mano de obra gratuita.

50. La Relatora Especial toma nota de que en el Decreto supremo N° 007-2006 se reconoce que las tareas domésticas constituyen un tipo de trabajo peligroso para los niños, debido a las condiciones de trabajo que suponen. Se declara profundamente preocupada por las condiciones de trabajo de los niños que trabajan en el servicio doméstico que los reducen a una situación de servidumbre por deuda, que considera una forma contemporánea de la esclavitud²⁶.

3. Las peores formas de trabajo infantil y la explotación económica de los niños

51. Según la OIT²⁷, aproximadamente 3,3 millones de niños se dedican a actividades económicas en el Perú, incluidos los niños que trabajan para sus propias familias sin recibir remuneración alguna. Entre estos, alarma a la Relatora Especial el creciente número de niños afectados por las peores formas de trabajo infantil en diversos sectores, dedicados, según se informa, a lavar automóviles, cargar y descargar bultos pesados en los mercados, cosechar castañas y nueces del Brasil, hurgar en la basura, trabajar en fábricas de ladrillos y aserraderos, mendigar en las calles, ejercer la prostitución infantil e incluso recolectar hojas de coca. Se dice que se prefiere a niños de hasta 5 años de edad para ciertos tipos de trabajo en que su peso ligero y pequeñas manitas representan una ventaja, por ejemplo, para pisar y voltear ladrillos de manera que sequen sin dañarse en ladrilleras artesanales, para llegar y lavar hasta el último rincón e intersticio de mototaxis, o recolectar hojas de coca. La Relatora Especial observa que en algunos de los casos mencionados se dan elementos como la coerción, el temor, restricciones a la libre circulación y una dependencia total del empleador, que equivalen a formas contemporáneas de la esclavitud.

52. En la mayoría de los casos, los niños son abandonados o entregados por sus padres en la esperanza de que puedan gozar de la oportunidad de estudiar y lograr un futuro mejor. Según la Encuesta Nacional de Hogares²⁸, uno de cada cinco niños trabajadores en edades comprendidas entre los 6 y los 17 años resultan excluidos del sistema educativo por diversas razones, incluida la pobreza y el difícil acceso o inexistencia de escuelas, en particular en zonas rurales. También se informa de casos de menores capturados o reclutados para el servicio militar por fuerzas armadas en algunas regiones, o por Sendero Luminoso²⁹. La Relatora Especial también toma nota con preocupación de que no existen datos o registros sobre los niños trabajadores, situación que, según explicación de las autoridades, responde al hecho de que los empleadores no registran a los niños trabajadores³⁰.

4. La trata de personas con fines de explotación laboral o sexual

53. Durante su visita, la Relatora Especial se informó de la medida en que el Perú está afectado por la trata interna de personas con fines de explotación tanto laboral como sexual, así como de los considerables esfuerzos desplegados por el Gobierno para luchar contra ese fenómeno. Sin embargo, opina que no obstante el enfoque multisectorial adoptado por el Gobierno para hacer frente a la cuestión de la trata de personas, la ausencia de información y cifras sobre las personas víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso y otras formas de

²⁶ Véase A/HRC/15/30.

²⁷ www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=13173.

²⁸ Encuesta Nacional de Hogares.

²⁹ Tras la intervención de la Oficina Regional de la Defensoría del Pueblo en Pucallpa, los casos registrados de menores reclutados para el servicio militar disminuyeron de 52 en 2009 a 8 en 2010, y a 4 en el primer trimestre de 2011.

³⁰ Según la Oficina Regional de la Defensoría del Pueblo en Madre de Dios, en el primer trimestre de 2011, solo se registró a un niño trabajador. Las DEMUNA encargadas de expedir tarjetas a los niños trabajadores no pueden hacerlo por falta de recursos o personal (por ejemplo, en el centro de Madre de Dios solo trabajan dos personas).

explotación laboral revela que el marco jurídico existente y su aplicación son insuficientes. A ese respecto, la Relatora Especial observa que de los 356 casos de trata, que afectan a 885 víctimas³¹ señalados en el sistema RETA-PNP (véase el párrafo 30 *supra*) para el período de enero de 2004 a febrero de 2011, solo se entabló juicio por explotación sexual en 78 de ellos, condenándose a 9 personas. También toma nota de que la mayoría de los programas e iniciativas en los diferentes niveles del Gobierno se centran en la trata con fines de explotación sexual, lo que explica la ausencia de enjuiciamientos en casos relativos a la explotación laboral, como los 49 casos relativos a denuncias de explotación laboral registrados en el sistema RETA-PNP.

VI. Medidas positivas para erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud y prevenir la vulnerabilidad en situaciones análogas a la esclavitud

54. Durante su visita, se informó a la Relatora Especial acerca de las medidas positivas adoptadas para erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud y acerca de diversas iniciativas de cooperación que ilustran el compromiso del Gobierno y otras partes interesadas respecto de la realización de los derechos humanos en el contexto de la eliminación de las formas contemporáneas de la esclavitud. Entre esos logros e iniciativas, desea destacar una lista no exhaustiva de medidas ya adoptadas, así como algunas medidas prometedoras.

A. Marco institucional consolidado

55. La Relatora Especial celebra la creación en enero de 2007 de la Comisión Nacional contra el Trabajo Forzoso, cuyos miembros proceden de 13 ministerios y organizaciones, incluida la OIT, y se encargan de coordinar políticas e iniciativas a nivel nacional y regional. Observa que el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso elaborado por la Comisión y adoptado en 2007 está bien articulado. Incluye la recopilación de datos estadísticos, medidas legislativas para tipificar concretamente como delitos los distintos casos de trabajo forzoso y reprimir esas prácticas, medidas para fortalecer y capacitar a los servicios de inspección, investigaciones en sectores en que existan indicios de situaciones de trabajo forzoso, la elaboración de una estrategia de comunicación para informar a la población acerca del problema del trabajo forzoso y el tratamiento computadorizado de las denuncias de casos de trabajo forzoso. Sin embargo, el Plan carece lamentablemente de elementos de rehabilitación y compensación a favor de las víctimas del trabajo forzoso. La Relatora Especial desea hacer hincapié en que esos elementos son esenciales para eliminar la práctica permanentemente y para impedir que los trabajadores vuelvan a caer en situaciones de trabajo forzoso en el futuro.

56. La Relatora Especial celebra la creación en 2005 del Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, encargado de coordinar la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Observa que el Comité ha sido descentralizado con éxito mediante comités regionales encargados de la aplicación del Plan, a los que se alienta a desarrollar y aplicar sus propios planes de acción, teniendo en consideración casos particulares de trabajo infantil y el contexto local para complementar y garantizar así la ejecución del Plan.

³¹ En los casos denunciados entre enero de 2004 y septiembre de 2010 se informó de un total de 48 hombres y 750 mujeres víctimas. De los 318 casos de que se informa durante ese período, 247 fueron por explotación sexual, 49 por explotación laboral y 22 relativos a otros casos.

57. La Relatora Especial también toma nota de la creación en 2010 de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano encargado de la formulación de políticas y cuyas funciones están orientadas, entre otras cosas, a la erradicación del trabajo infantil. Además toma nota con reconocimiento de la creación de la División Contra la Trata de Personas en la Dirección de la Investigación Criminal de la Policía Nacional, que trabaja con la dependencia especial de inspección laboral para luchar contra el trabajo forzoso respecto de las quejas formuladas mediante la línea telefónica establecida con ese propósito por el Ministerio del Interior en relación con la trata de personas para su explotación laboral.

B. Programas e iniciativas de concienciación

58. La Relatora Especial toma nota con agrado de que, desde 2007, el Gobierno celebra el 30 de marzo como Día Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar. También saluda las campañas de concienciación realizadas para informar a los empleados domésticos acerca de sus derechos, entre otras cosas mediante programas de radio y televisión, en que se les proporciona información sobre cómo denunciar los casos de servidumbre y recibir apoyo y asistencia, así como talleres organizados para la capacitación académica y el desarrollo personal de 566 empleados domésticos.

59. En relación con el trabajo infantil, la Relatora Especial encomia al Gobierno sus esfuerzos por sensibilizar a más de 1 millón de personas sobre la prevención y la erradicación del trabajo infantil mediante campañas y la distribución de material informativo en centros comerciales y servicios públicos. También aprecia el hecho de que 172.053 personas, entre ellas trabajadores, empleadores y funcionarios públicos, hayan recibido formación con miras a la erradicación del trabajo infantil. Encomia al ministerio público su labor de difusión de información sobre el trabajo infantil entre los niños en la escuela, sus padres y los niños de la calle.

VII. Principales dificultades para la eliminación de las formas contemporáneas de la esclavitud

60. No obstante el marco jurídico, político e institucional destinado a erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud y las medidas que reflejan la firme decisión de lograr ese objetivo, la Relatora Especial estima que las dificultades principales persisten.

A. Lagunas legislativas y deficiente aplicación de la ley

61. La Relatora Especial observa que la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzoso no se abordan adecuadamente en el artículo 168 del Código Penal, que se refiere únicamente de manera general a la coacción laboral. En dicho artículo se tipifica como delito el uso de amenazas o violencia con la intención de obligar a otro a realizar trabajos sin la correspondiente remuneración. Su alcance es limitado, puesto que se exige la retención absoluta de la remuneración como factor determinante y concurrente para la tipificación del delito. La Relatora Especial toma nota de la suposición del Estado parte de que el artículo 153 del Código Penal, relativo al tráfico de menores, abarca los casos de trata con fines de explotación laboral. Sin embargo, las condiciones para que un delito sea calificado de trata con fines de explotación laboral difieren de las correspondientes al delito de trabajo forzoso, en particular en relación con el primer elemento constituyente del delito, a saber, el acto de reclutar, transportar, trasladar, albergar o recibir a personas. En opinión de la Relatora Especial, la no calificación del trabajo forzoso en el Código Penal en

armonía con el artículo 25 del Convenio N° 29 de la OIT impide la denuncia de casos; y aun cuando se denuncie un caso, impide que el fiscal lo investigue con arreglo al delito pertinente. También observa que el no enjuiciamiento por trabajo forzoso, habiéndose confirmado la existencia de esas situaciones, podría ser una indicación de la incapacidad del poder judicial de enjuiciar esas prácticas. En relación con la legislación laboral, no se define el porcentaje máximo de remuneración que puede pagarse en especie, ni se prescriben sanciones administrativas para los perpetradores o una indemnización a las víctimas del trabajo forzoso u otras violaciones de las leyes laborales³².

62. Aunque la Relatora Especial toma nota de la protección específica contra las formas contemporáneas de la esclavitud de los niños prevista en el Código de los Niños y Adolescentes y de la lista de labores peligrosas o nocivas, que incluyen actividades vinculadas al sector minero (párrs. 21 y 22 *supra*), le preocupa la falta de una prohibición explícita y amplia del trabajo infantil en cualesquiera actividades mineras y en todas las operaciones vinculadas con el proceso de extracción de minerales. Sin embargo, acoge con agrado la información proporcionada por el Gobierno a raíz de su visita, según la cual un comité especial encargado de examinar el Código ha formulado una propuesta para la inclusión de una prohibición explícita de esa índole, conjuntamente con otras propuestas en relación con los trabajos peligrosos, los trabajos prohibidos y la autorización para trabajar.

63. En todos los casos, en el Código de los Niños y Adolescentes se establece que los niños precisan de una autorización para trabajar ya sea del Ministerio de Trabajo o de las autoridades municipales, y que deberá llevarse un registro de los niños trabajadores³³. También se establece que, para recibir dicha autorización, deberá cumplirse con diversos requisitos (a saber, que el trabajo no interfiera con la asistencia normal del niño a la escuela, que se expida un certificado médico y que se presenten los documentos de identidad del niño y pruebas de su matrícula escolar)³⁴. La Relatora Especial celebra la existencia de un sistema de autorización y registro de esa índole, pero señala sin embargo que, en la práctica, del total de niños trabajadores, muy pocos han sido debidamente autorizados.

64. Se informó a la Relatora Especial de que muchos niños no contaban todavía con la debida partida de nacimiento, preocupación planteada similarmente por el Comité de los Derechos del Niño, que en 2006 estimó que el 15% de los niños no estaba debidamente inscrito en el sistema del Registro Civil, sobre todo en las zonas rurales y remotas del país³⁵. La Relatora Especial toma nota de los esfuerzos desplegados por el Gobierno, que han redundado en una disminución del porcentaje de niños no inscritos³⁶, pero desea destacar que, sin el reconocimiento de la identidad asignada mediante un registro de nacimiento, un niño no solamente puede quedar expuesto a la apatridia, sino que también se ve en una situación sumamente vulnerable, puesto que los niños sin documento de identidad no tienen acceso a ninguno de los servicios, incluidos los de educación y salud, y pueden resultar víctimas de la trata con fines de explotación sexual o laboral.

³² Decreto legislativo N° 728, arts. 4 y 6.

³³ Ley N° 27337, arts. 52 a 54.

³⁴ *Ibid.*, arts. 56 a 64.

³⁵ CRC/C/PER/CO/3, párr. 33.

³⁶ Según el UNICEF, en 2010, un 7% de los niños de hasta 5 años de edad permanecían sin registrarse en el Perú; véase www.unicef.org/infobycountry/peru_55460.html.

B. Ejecución de programas para erradicar la esclavitud y lagunas restantes en la capacidad institucional

65. Aunque toma nota del considerable conocimiento de las autoridades gubernamentales sobre las diferentes dimensiones y manifestaciones que puede asumir la esclavitud, y del compromiso del Gobierno de traducir las obligaciones del Estado para la eliminación de las prácticas análogas a la esclavitud en políticas y programas, la Relatora Especial lamenta que en los planes, programas y políticas actuales rara vez se haga referencia al trabajo forzoso o al trabajo en condiciones de servidumbre como una forma más de esclavitud contemporánea, habida cuenta de que, en muchos casos, se presume que esas formas de esclavitud obedecen a la trata de personas.

66. Si bien toma nota de que en el Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, aprobado en 2007, se preveía toda una gama de medidas para luchar específicamente contra el trabajo forzoso, la Relatora Especial no ha recibido información suficiente sobre su fase de ejecución, ninguna evaluación por parte del Estado acerca del Plan, su repercusión o los resultados logrados, ni indicación alguna sobre si todavía se está aplicando el Plan.

67. A la Relatora Especial le preocupa que ni la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso ni el Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil posean personal permanente o fondos dedicados para la ejecución de sus respectivos planes nacionales. También le preocupa que el Comité carezca de un mandato inconfundible y autoridad suficiente para ejecutar su mandato. Además, según parece no se ha ejercido control alguno sobre la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que concluyó en 2010. En relación con la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes, que depende del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social y se encarga de los programas para el bienestar de niños y adolescentes, la Relatora Especial es de la opinión de que una entidad tan esencial carece de la autoridad suficiente para coordinar los diferentes sectores.

68. La Relatora Especial reconoce que el número de inspectores del trabajo ha aumentado a 409 y que el Gobierno se propone nombrar a 50 más. Sin embargo, observa que la Inspectoría del trabajo no solo carece de recursos humanos sino también que la vigilancia y la inspección resultan deficientes debido a que los inspectores carecen de material adecuado y de otros medios a su disposición que les permitan acceder a zonas alejadas y difíciles. Además, preocupa a la Relatora Especial el hecho de que la dependencia de inspección laboral para luchar contra el trabajo forzoso, que es esencial para el logro de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, también carezca de la capacidad financiera para realizar viajes a las zonas y comunidades alejadas y del equipo necesario para hacerlo, así como del nivel de seguridad adecuado para su personal. Toma nota además de que la dependencia está basada en Lima, y no en la amazonía, donde la incidencia del trabajo forzoso es mayor.

69. A la Relatora Especial le preocupa la falta de un sistema local de protección integrada para brindar servicios sociales a los niños. Además, no se ha elaborado ninguna política social en favor de los niños, para examinar las causas fundamentales del por qué los niños resultan víctimas del trabajo forzoso, incluso en sus peores formas. No se dedica suficiente atención a la ejecución de programas de manera articulada. No existen servicios de educación y de salud en muchas zonas rurales y remotas, donde no hay escuelas bilingües, o escuela de índole alguna.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

70. El Perú ha desplegado auténticos esfuerzos para establecer políticas orientadas hacia la eliminación de las formas contemporáneas de la esclavitud que afectan a los diferentes sectores de la población.

71. No obstante los progresos logrados, la Relatora Especial opina que en el Perú persisten formas contemporáneas de la esclavitud directamente vinculadas con arraigadas formas de discriminación, en particular contra los pueblos indígenas, la falta de oportunidades económicas y la pobreza. Las víctimas suelen no tener conciencia de sus derechos y de la protección que brinda el Estado contra las formas contemporáneas de la esclavitud.

72. Sobre la base de sus conclusiones, la Relatora Especial formula las recomendaciones que se indican a continuación.

A. Superación de las lagunas legislativas y fortalecimiento de la aplicación de la ley

73. La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Perú que:

a) Ratifique, con carácter prioritario, la Convención sobre la esclavitud de 1926 enmendada por el Protocolo de 1953, y la Convención suplementaria de 1956 sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia;

b) Fortalezca con urgencia la capacidad del Estado de hacer frente a los casos de trabajo forzoso mediante la revisión de la legislación pertinente; en particular, se precisa de normas específicas tanto en la legislación laboral como en el Código Penal que definan el trabajo forzoso y sus elementos constituyentes y en que se prevean penas adecuadas en armonía con el artículo 25 del Convenio N° 29 de la OIT para prevenir y enjuiciar adecuadamente los casos de trabajo forzoso;

c) Verifique que en el nuevo proyecto de ley sobre la explotación forestal se prohíba el uso de cualquier forma de trabajo forzoso y se respeten los derechos de los indígenas de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT;

d) Verifique que las concesiones mineras contengan una inequívoca prohibición del trabajo forzoso y de la esclavitud infantil y que se revoquen las concesiones de las empresas que violen esta prohibición, y vele por que los responsables sean enjuiciados de conformidad con la ley;

e) Adopte medidas eficaces para la formalización de todas las actividades mineras artesanales como medio para prevenir el trabajo forzoso y el trabajo infantil en las minas;

f) Incluya en las enmiendas legislativas propuestas al Código de los Niños y Adolescentes lo siguiente:

i) Una prohibición explícita y amplia de la esclavitud infantil en todos los tipos de minería (en el subsuelo, en la superficie o en los ríos) y en todas las operaciones vinculadas con el proceso minero (extracción, transporte y procesamiento);

ii) Una disposición por la que se asegure la aplicación de la ley a los niños que trabajan en el servicio doméstico en hogares de parientes o de madrinas o padrinos (reales o ficticios), y se prohíba el trabajo doméstico como adentro de niños menores de 18 años de edad; deberán prohibirse otras labores domésticas para los niños menores de 15 años o que aún no hayan concluido la enseñanza obligatoria, en la medida en que esas labores interfieran con su escolarización;

iii) La adopción, con carácter prioritario, de las enmiendas mencionadas, así como de las enmiendas previstas en el artículo 51, elevándose la edad mínima para el trabajo de los niños a 15 años;

g) Vele por que los elementos de rehabilitación e indemnización en favor de las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud se tengan debidamente en cuenta en la elaboración de planes nacionales pertinentes para luchar contra las formas contemporáneas de la esclavitud.

74. En relación con la lucha contra la servidumbre doméstica y la protección de los derechos de los empleados domésticos, la Relatora Especial insta al Gobierno a que adopte disposiciones concretas para tipificar como delito la servidumbre doméstica y para enmendar la Ley de los trabajadores del hogar:

a) Haciendo extensiva la igualdad de protección de su legislación laboral a los empleados domésticos y poniendo fin a cualquier negación discriminatoria de derechos;

b) Estableciendo penas efectivas por la violación de los derechos de los empleados domésticos, incluidos los niños que trabajan en el servicio doméstico, y velando por que los perpetradores sean enjuiciados y sancionados con la debida diligencia y las víctimas obtengan de los perpetradores una reparación por perjuicios materiales y morales;

c) Exigiendo que los empleados domésticos reciban un contrato por escrito en un lenguaje de su comprensión y que el pago de sus salarios se deposite en una cuenta bancaria;

d) Imponiendo severas sanciones por incumplimiento de la inscripción de los empleados domésticos, y a los empleadores por retención de salarios, exigiéndose a los empleadores que reciban una formación obligatoria de concienciación antes de contratar a empleados como adentro, y exigiéndose que los empleadores velen por que sus empleados se presenten a entrevistas privadas periódicas con inspectores del trabajo;

e) Prohibiendo la restricción indebida de las libertades de circulación y de comunicación de los empleados domésticos, fortaleciéndose los procedimientos de queja y sancionándose a los empleadores que prohíban a los empleados domésticos salir a la calle fuera de las horas de trabajo o que retengan sus documentos de identidad.

B. Fortalecimiento de la capacidad institucional

75. La Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Refuerce con urgencia la vigilancia de los lugares de trabajo, incrementando el número de inspectores del trabajo, que deberán distribuirse en todas las regiones, y asignando más recursos financieros a la Inspectoría del trabajo para que los inspectores puedan cumplir con sus tareas más eficazmente. En particular, deberá proporcionarse a la dependencia de inspección laboral recursos

humanos y materiales adecuados para que los inspectores puedan viajar con prontitud, eficacia y seguridad, incluso a las zonas más remotas. La Relatora Especial alienta al Gobierno a que se inspire en la experiencia de las dependencias de inspección móviles del Brasil, que, con la protección de la policía federal, realizan inspecciones en fincas alejadas donde se sospecha de casos de trabajo en condiciones de esclavitud.

b) Dote a las autoridades laborales de las facultades legales, los conocimientos y los recursos necesarios para realizar inspecciones *in situ*, sobre la base de una orden judicial, en casos de denuncias fidedignas de graves violaciones de los derechos laborales de los empleados domésticos.

c) Fortalezca el apoyo institucional a los empleados domésticos mediante la creación de un departamento gubernamental encargado de aplicar la ley y garantizar a los empleados domésticos sus derechos; establezca, con carácter prioritario, departamentos y dependencias especializados independientes, tanto a nivel regional como local, encargados de investigar las cuestiones relativas al trabajo doméstico infantil en diferentes zonas; y velar por que los responsables de la vigilancia de las condiciones de trabajo apliquen la ley con rigor.

d) Verifique que todos los empleados domésticos estén registrados e inscritos en planes de seguridad social (EsSalud) y de pensiones (Oficina de Normalización Previsional).

e) Elabore listas negras de empleadores que hayan explotado a empleados domésticos en su hogar o a víctimas del trabajo forzoso, o que hayan abusado de ellos.

f) Facilite fondos adecuados, con cargo a su presupuesto nacional, para capacitar al Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil así como a las diferentes oficinas regionales y locales dedicadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil, de manera que puedan cumplir con sus mandatos eficazmente.

g) Considere la posibilidad de elevar de categoría a la Dirección para Niños y Adolescentes mediante el establecimiento de un cargo de Secretario de Estado encargado, de manera amplia y holística, de todas las cuestiones que afectan a los niños mediante el desarrollo, la coordinación y la vigilancia de todos los programas y medidas relativos a la protección de la infancia.

C. Otras medidas para hacer frente a las peores formas de trabajo infantil, la explotación económica y la servidumbre doméstica de los niños

76. La Relatora Especial recomienda al Gobierno que:

a) Adopte medidas eficaces y urgentes para impedir que los niños permanezcan sometidos a las peores formas de trabajo infantil, a la explotación económica y a la servidumbre doméstica, y para ofrecer a los niños asistencia apropiada, incluso mediante alberges debidamente dotados, para garantizar su reintegración social.

b) Vele por que la educación sea accesible y asequible para todos los niños, adoptando todas las medidas necesarias para incrementar, en particular en las zonas rurales y remotas, el número de maestros calificados, estableciendo una infraestructura educacional adecuada y velando por que se imparta una enseñanza bilingüe, con horarios y programas de estudios flexibles adecuados a las necesidades

de los niños, así como un transporte de ida y vuelta adecuado entre las escuelas y los hogares de los niños.

c) Amplíe los esfuerzos para trabajar con las familias, los maestros, los dirigentes religiosos y las organizaciones comunales para poner fin a las peores formas de trabajo infantil y a la servidumbre doméstica infantil. Deberá informarse a las familias, en particular en las zonas rurales, de los peligros de entregar a sus hijos a terceros en calidad de trabajadores domésticos o para realizar cualquier otro tipo de labores.

d) Adopte medidas adicionales para reducir efectivamente la pobreza, con hincapié especial en los niños que se encuentran en situación de riesgo o que ya están dedicados a las peores formas de trabajo infantil, que están siendo económicamente explotados o que están reducidos a la servidumbre doméstica; esas medidas deberán incluir asistencia directa a las familias marginadas, por ejemplo, mediante programas de transferencias monetarias condicionadas.

e) Promueva cambios de actitud y de comportamiento entre las familias con miras a reducir la violencia en el seno de la familia, que puede ser una de las razones por las que muchos niños abandonan sus hogares con la intención de trabajar y no regresar más, pese a ser conscientes de que están siendo explotados.

77. Como medida preventiva para impedir que los niños caigan en las peores formas de trabajo infantil, la servidumbre doméstica y la explotación económica, la Relatora Especial también recomienda al Gobierno que:

a) Establezca un sistema de vigilancia del registro obligatorio de los niños trabajadores, para verificar que los empleadores y los padres cumplan debidamente con el requisito de inscribir a los niños trabajadores de conformidad con el artículo 52 del Código de los Niños y Adolescentes;

b) Vele por que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y sus oficinas regionales y municipales adopten las medidas necesarias para registrar a todos los niños y expedirles documentos de identidad, en especial a los niños que trabajan o que están expuestos a abuso o explotación;

c) Adopte medidas eficaces para asegurar que los niños menores de 18 años no sean reclutados en las fuerzas armadas o grupos armados, de conformidad con las normas internacionales, y vigile rigurosamente los medios por los que se verifica la edad de reclutamiento.

D. Recursos eficaces para las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud

78. La Relatora Especial recomienda además al Gobierno que:

a) Brinde un acceso fácil a la información y a los mecanismos de denuncia a las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud, por ejemplo estableciendo líneas telefónicas directas con operadores que hablen los idiomas nativos;

b) Garantice una investigación completa y oportuna, el enjuiciamiento y castigo adecuado de los perpetradores, así como la disponibilidad de asistencia jurídica gratuita para las víctimas;

c) Establezca mecanismos especiales para indemnizar a las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud;

d) **Proporcione a todas las víctimas asistencia adecuada e incondicional para protegerlas, rehabilitarlas y reintegrarlas, incluso mediante la financiación de organizaciones de la sociedad civil pertinentes;**

e) **Incremente el número de albergues en todas las regiones del país y los recursos asignados a estos para proporcionar asistencia apropiada a las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud, en particular mediante programas de apoyo psicológico y rehabilitación;**

f) **Adopte las medidas necesarias para lograr una protección efectiva contra la discriminación de que son víctimas los pueblos indígenas en diversas esferas, en particular en el empleo, la vivienda, la salud y la educación;**

g) **Preste especial atención a las cuestiones que han planteado hasta la fecha los pueblos indígenas en diferentes instancias de diálogo, incluyendo todo lo relacionado con sus derechos a tierras y territorios y proyectos de extracción de recursos naturales³⁷.**

E. Otras recomendaciones

79. **La Relatora Especial recomienda al Gobierno que:**

a) **Efectúe un análisis amplio de las consecuencias del proceso de descentralización y su repercusión sobre la prestación de servicios sociales, evaluando las funciones y capacidades en los diferentes niveles;**

b) **Trabaje en asociación con el UNICEF para garantizar que se registren los nacimientos;**

c) **Siga solicitando la cooperación técnica de la OIT en todas las esferas pertinentes;**

d) **Ratifique el Convenio N° 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.**

³⁷ A/HRC/12/34/Add.8, párr. 40.