

DERECHOS LABORALES Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

TLC con los Estados Unidos y Acuerdo de Asociación Unión Europea- Comunidad Andina



CUADERNO GLOBALIZACION CON EQUIDAD **N1**

ENRIQUE FERNÁNDEZ-MALDONADO MUJICA

La Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE es un espacio para el seguimiento y análisis del proceso de globalización, integración regional y la negociación de los acuerdos comerciales. La RedGE promueve el desarrollo de posiciones e iniciativas que propicien condiciones de justicia y equidad en las relaciones económicas y políticas internacionales que establezca el Perú en estos procesos. Son socios de la RedGE: Acción Internacional por la Salud - AIS, Asociación Pro Derechos Humanos - APRODEH, Centro de Asesoría Laboral del Perú - CEDAL, Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, Convención Nacional del Agro Peruano - CONVEAGRO, Acción Solidaria para el Desarrollo- CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana - GPC y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO.

www.redge.org.pe

11.11.11
VECHT MEE TEGEN ONRECHT

Red Peruana por una Globalización con Equidad

DERECHOS LABORALES Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS Y ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA- COMUNIDAD ANDINA

Enrique Fernández-Maldonado Mujica

Lima, marzo de 2008

Son socios de la RedGE: Acción Internacional por la Salud – AIS, Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH, Centro de Asesoría Laboral del Perú – CEDAL, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO, Acción Solidaria para el Desarrollo- CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana – GPC y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO.

© Centro Peruano de Estudios Sociales
Red Peruana por una Globalización con Equidad
Av. Salaverry N° 818 Jesús María, Lima 11 - Perú.
Teléfono: (+511) 433 6610 / Fax: (511) 433 1744
www.redge.org.pe

ISBN: 978-9972-722-07-3
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-05674
Primera edición
Tirada 500 ejemplares
Marzo, 2008

Autor:
Enrique Fernández-Maldonado Mujica

Diseño de carátula:
Gabriel Alayza

Diagramación e impresión:
Roble Rojo Grupo de Negocios S.A.C.
Américo Vespucio 110 COVIMA, La Molina
Teléfonos: 349-6636 / 348-5571

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE	13
1 LOS DERECHOS LABORALES EN EL MARCO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LOS ESTADOS UNIDOS.	17
1.1 Estándares laborales y comercio internacional: cómo afecta la liberalización económica los derechos laborales.	17
1.2 TLC Perú – Estados Unidos: antecedentes.	21
1.2.1 Estándares laborales en el TLC con los Estados Unidos.	23
1.2.2 Consideraciones en torno al Capítulo Laboral del TLC.	28
2 NIVELES DE CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES LABORALES POR PARTE DEL ESTADO PERUANO.	33
2.1 Grado de ratificación y nivel de cumplimiento de los Convenios Internacionales de Trabajo.	34
2.2 Capacidades institucionales existentes destinadas a asegurar el cumplimiento efectivo de los Convenios Fundamentales suscritos por el Perú.	36
2.2.1 Libertad sindical y negociación colectiva.	37
2.2.2 Igualdad de trato y no discriminación.	41
2.2.3 Eliminación del trabajo forzoso.	44
2.2.4 Abolición del empleo infantil.	45
2.3 Nivel de cumplimiento de los estándares laborales incluidos en el TLC.	46
2.3.1 Violación a la libertad sindical y negociación colectiva.	48
2.3.2 Discriminación laboral.	49
2.3.3 Trabajo infantil.	51
2.3.4 Trabajo forzoso.	53
2.3.5 Políticas salariales.	54
2.3.6 Jornadas de trabajo.	56
2.3.7 Seguridad y salud en el empleo.	57
2.4 Políticas sectoriales orientadas al cumplimiento de los Derechos Fundamentales en el trabajo.	58
2.4.1 Cambios normativos.	60
2.4.2 Organización del Estado y recursos.	61
2.4.3 Políticas proactivas de fomento del empleo decente en el Perú.	64

SEGUNDA PARTE	67
3 ACUERDO DE ASOCIACIÓN: UNIÓN EUROPEA – COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.	69
3.1 Antecedentes.	69
3.2 Las normas laborales en la Unión Europea.	71
3.3 Las normas laborales en el sistema multilateral de comercio de la UE.	74
3.4 Posición de los actores sociales respecto del AdA UE-CAN.	76
3.5 Consideraciones finales.	79
4 PROPUESTA DE POSICIÓN NEGOCIADORA EN ASPECTOS LABORALES POR UN COMERCIO EQUITATIVO EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES.	81
4.1 Durante el proceso de negociación.	82
4.2 Propuesta laboral para las negociaciones del AdA UE-CAN.	84
4.3 Ventanas de oportunidad para la incidencia en aspectos laborales en los TLC y AdA.	90
5 A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA IMPORTANCIA DE LOS TEMAS LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES.	93
6 BIBLIOGRAFÍA.	98
7 ANEXO.	102
Propuesta de la OIT en materia de políticas sectoriales para el cumplimiento de las normas fundamentales en el trabajo.	102
Lista de Cuadros	
Cuadro Nº 1. Principios y derechos laborales considerados en los TLC.	19
Cuadro Nº 2. Derechos Fundamentales en el Trabajo en la legislación peruana.	24
Cuadro Nº 3. Modificaciones al Capítulo 17 del TLC Perú-Estados Unidos.	27
Cuadro Nº 4. Estándares laborales comparados del régimen laboral de la actividad privada y regímenes especiales MYPE y Agrario.	42
Cuadro Nº 5. Perú: Síntesis comparativa de los derechos laborales individuales en el régimen de la actividad privada, régimen MYPE y proyectos de reforma.	43
Cuadro Nº 6. Perú: Actividades desempeñadas por niños y adolescentes.	52
Cuadro Nº 7. OIT: Políticas de promoción de los derechos fundamentales en el trabajo.	88
Lista de Gráficos	
Gráfico Nº 1 Perú: Convenios internacionales del trabajo ratificados por el Estado peruano y Convenios con comentarios.	35
Gráfico Nº 2 Perú: Número de trabajadores sindicalizados y asalariados 2002-2005.	38
Gráfico Nº 3 Perú: Pliegos de reclamos presentados, registrados y población asalariada (miles) 1998-2005.	39
Gráfico Nº 4 Perú: Tipo de conflicto laboral (agosto 2006-mayo 2007).	47
Gráfico Nº 5 Perú: Tasa de sindicalización en 20 empresas transnacionales (2005).	49
Gráfico Nº 6 Perú: salarios y excedentes de explotación (en % del PBI).	55

PRESENTACIÓN

"Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio" de Enrique Fernández Maldonado Mujica, constituye el primer número de la serie de publicaciones de la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE), denominada "Cuadernos Globalización con Equidad"; que busca aportar a la elaboración de nuevos enfoques, bajo los criterios de equidad y garantía de los derechos humanos, para el análisis y la formulación de propuestas, ante los retos que el proceso de globalización le plantea a nuestro país.

En abril de 2007, la RedGE se conformó para hacer el seguimiento de los principales temas del proceso de globalización y las negociaciones comerciales desde una perspectiva de equidad y promoción de condiciones de justicia en estos ámbitos. Son miembros de la RedGE, Acción Internacional por la Salud (AIS), Acción Solidaria para el Desarrollo (CooperAcción), el Grupo Propuesta Ciudadana, el Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

Desde esta perspectiva, y en el marco del proceso de renegociación del capítulo laboral del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, iniciado por los parlamentarios demócratas en el Congreso norteamericano en mayo de 2007, se abrió una importante oportunidad para que diversos actores peruanos impulsen reformas en el debilitado régimen laboral peruano.

En este contexto, y pensado inicialmente como una herramienta para la incidencia social y política, el documento original de *Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio* constituyó un insumo fundamental para el desarrollo de la estrategia de incidencia en el proceso de renegociación del capítulo laboral del TLC con los Estados Unidos. Con este documento, la RedGE buscaba contribuir al debate sobre la

capacidad del marco laboral peruano para favorecer el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, visibilizando la crítica situación de precariedad laboral dominante en el país, lo que hacía imposible garantizar las cláusulas laborales incluidas en el TLC con los Estados Unidos.

El documento original de este libro constituyó el insumo informativo que hicimos llegar a los representantes de la Comisión de Arbitrios y Medios del Congreso estadounidense, cuando visitaron nuestro país para verificar *in situ* la implementación de las medidas legislativas exigidas al gobierno para ratificar el texto final del acuerdo. En paralelo, este documento – en versión traducida – fue difundido entre parlamentarios y organizaciones sindicales norteamericanas con el fin de presentar una visión alternativa a la versión divulgada por el gobierno peruano respecto a sus obligaciones en materia de derechos laborales. Esta estrategia fue impulsada desde Perú por la Alianza por los Derechos Laborales, en la que participaron las principales centrales sindicales (CGTP, CUT) así como, además de la RedGE, otras organizaciones peruanas como CEDAL, PLADES e Instituto de Estudios Sindicales (IESI). Asimismo, contamos con el importante apoyo de OXFAM Internacional en el desarrollo de la estrategia en los Estados Unidos, así como de 11.11.11. para la elaboración y publicación del estudio. A todos ellos, agradecemos su importante contribución.

Este proceso de renegociación del TLC Perú – Estados Unidos reabrió el intenso debate acerca de la necesidad de establecer marcos regulatorios que favorecieran el cumplimiento de los derechos sociales y laborales en los procesos de acuerdos comerciales bilaterales. Recogiendo algunas de las principales críticas surgidas durante los últimos años a los TLC desde diversos frentes políticos, sindicales y sociales, la renegociación del TLC Perú propició una reconsideración de los estándares laborales a ser incluidos en los TLC firmados por los Estados Unidos, constituyendo un importante antecedente internacional. En correspondencia, se incorporaron al acuerdo – además de los convenios fundamentales de la OIT – un conjunto de derechos vinculados con el trabajo digno o decente, como son el salario mínimo, la duración de la jornada de trabajo y condiciones de

seguridad y salud ocupacional. Si bien el TLC “peruano” mantiene la estructura original de los TLC firmados por Estados Unidos con otros países, en el caso de los derechos laborales incluidos presenta mínimos (aunque significativos) avances en materia de control y seguimiento que podrían propiciar – bajo determinadas condiciones – procesos internos a favor de su efectivo cumplimiento.

Ciertamente, la firma del TLC con los Estados Unidos no agota la discusión sobre la relevancia y necesidad de incluir cláusulas laborales – y otros derechos humanos básicos – en los procesos de integración política y comercial entre países. De hecho, la negociación que lleva a cabo el gobierno peruano con otras naciones y bloques regionales para aprobar acuerdos comerciales de carácter bilateral y multilateral imprime suma actualidad al debate sobre los derechos laborales y su relación con el libre comercio.

Este es el caso del Acuerdo de Asociación que vienen negociando la Unión Europea y la Comunidad Andina (AdA CAN – UE). A diferencia del TLC con los Estados Unidos, el proceso de integración política y económica europea expresa importantes avances en la consolidación de políticas comerciales promotoras del trabajo decente que, de replicarse en las negociaciones del AdA con la UE, podrían implicar significativos avances en la consolidación de un marco institucional favorable al empleo de calidad en nuestros países. Sin embargo, esto requiere reforzar el enfoque sobre la garantía de estos derechos en el proceso de las negociaciones. Lamentablemente, y a pesar de los avances en esta materia en la UE, la inclusión de criterios de garantía adecuada de estándares laborales en el marco de las negociaciones del AdA está pendiente y constituye un verdadero reto para la negociación andina.

Desde esta perspectiva, el trabajo de Enrique Fernández Maldonado en *Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio*, aporta un conjunto de medidas para la conformación de una agenda favorable al trabajo decente, de cara a los procesos de integración económica y social en los que participa nuestro país. Aporta, en ese sentido, una serie de propuestas para el desarrollo de estrategias de exigibilidad

e incidencia desde la sociedad civil, a fin de promover condiciones más equitativas y justas en el ámbito laboral en el contexto de los acuerdos comerciales y, especialmente, para las negociaciones del AdA CAN – UE.

Para ello, el autor recoge las líneas centrales de discusiones llevadas a cabo por organizaciones sociales andinas y europeas, así como los debates organizados por organismos multilaterales como la OIT; las cuales están orientadas al perfeccionamiento de las políticas públicas en este terreno. Asimismo, representa un buen punto de partida para reflexionar sobre los mecanismos de promoción y fiscalización del impacto laboral del libre comercio, partiendo de la situación actual y los principales retos que deben enfrentar nuestros países. Constituye, además, una guía de análisis y propuestas de gran utilidad para actores relacionados al ámbito laboral y sindical; para articular sus estrategias de garantía de derechos de los trabajadores en las negociaciones comerciales internacionales, reconociendo éstas como nuevos escenarios que aportan significativos retos, riesgos y oportunidades, para la mejora de las condiciones de trabajo de los peruanos.

Alejandra Alayza Moncloa
Coordinadora Ejecutiva - RedGE

INTRODUCCIÓN

¿Qué ganamos y qué perdemos los peruanos con el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos? ¿En qué medida nos beneficiará o perjudicará? Como en muchos otros países, en el Perú ambas preguntas persisten como una interrogante mayor para un sector importante de la población. A falta de un debate serio sobre las implicancias del libre comercio, ha sido el discurso “oficial” – el discurso del poder económico y del sistema político en su conjunto – el que ha calado en buena parte de la opinión pública local. En nuestro país, donde siete de cada 10 trabajadores labora en la informalidad, sin derechos y con bajos ingresos, el libre comercio – y, sobre todo, el libre comercio con los Estados Unidos – aparece como una vía (¿la única?) para revertir el grave problema del desempleo y subempleo. Resulta comprensible, en tal sentido, la magnitud de la expectativa (y deseo) que despierta este discurso entre la gente.

¿Qué hay de cierto en él? ¿Cuántos empleos se generarán – o desaparecerán – una vez que se liberalice totalmente el comercio con los Estados Unidos? ¿Cómo nos afectará la crisis financiera que, al momento de escribir estas líneas, amenaza con expandirse más allá de la “frontera” económica de esta potencia mundial? ¿Sigue siendo el TLC la “oportunidad histórica” que tenemos los peruanos para salir del subdesarrollo y progresar económica y socialmente?

Ciertamente, estas interrogantes (entre tantas otras que podemos hacernos respecto a éste y otros TLC), nos llevan hacia un campo de difícil determinación. No pocos investigadores han constatado los efectos dispares que genera la liberalización económica sobre los mercados de trabajo; impacto que dependerá, la más de las veces de la estructura económica, dirección y consistencia del flujo comercial que entablan países y regiones entre sí. Experiencias recientes (una de ellas, la más emblemática, el TLC de América del Norte, TLCAN) nos brindan algunas pistas al respecto. Si bien la desregulación y apertura de la economía mexicana contribuyó al boom de las empresas

maquiladoras orientadas al ensamble (y exportación) de commodities textiles y manufactura de escasa tecnología, incidiendo positivamente en las tasas de empleo (pero poco en la calidad y los niveles de ingreso); la importación masiva de productos agrícolas norteamericanos (estimulados por millonarios subsidios estatales) provocó la debacle del agro mexicano, condenando a miles de campesinos a migrar hacia el Norte en busca de las “oportunidades” que les negó el “libre” comercio.

Pese al escaso debate con que se aprobó en nuestro país, hubo quienes plantearon lecturas favorables (y otras críticas) en torno al potencial impacto laboral del TLC con los Estados Unidos. Los sectores favorables al libre comercio mostraron un “optimismo” desbordado y sin matices basado en el boom exportador al mercado norteamericano y, en algunos casos, lanzaron veladas advertencias sobre la eventual pérdida de “un millón de empleos” (entre mineros, agroindustriales y textiles) de no consolidarse las ventajas arancelarias otorgadas por los Estados Unidos en el marco del Acuerdo de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga (ATPDEA). Otros investigadores, basados también en lo avanzado con este acuerdo, señalaron que el TLC tendría un efecto marginal sobre el empleo (apenas 18 mil nuevos puestos de trabajo); siempre que se adoptaran políticas vinculadas, en su mayoría, con el potenciamiento y articulación de los sectores productivos con ventajas comparativas y posibilidades de exportación. Acciones que, en el caso peruano, no han avanzado mucho hasta hoy.

En Estados Unidos, la discusión en torno al TLC presentó matices distintos. Para un sector importante de la opinión pública norteamericana, el libre comercio con países de menor desarrollo relativo implicaría la pérdida de competitividad de la industria local (y con ello la desaparición de muchos empleos), por efecto de la importación masiva de productos elaborados con *dumping social* (o competencia desleal basada en mano de obra barata). Cierta o no, ésta es una idea compartida – en mayor o menor medida – por los partidos republicano y demócrata, y representa una de las principales preocupaciones de las organizaciones sindicales y sectores laborales de ese país. Esto se vio reflejado en el rápido consenso que alcanzó

en ambas representaciones parlamentarias la incorporación de un Protocolo de Enmienda al TLC con Perú; así como las presiones al gobierno peruano para que adopte una serie de medidas orientadas a mejorar los estándares laborales (y ambientales) como condición para ratificar el acuerdo en los plazos previstos. En sí, se trataba de las mismas disposiciones incluidas en los TLC firmados por Estados Unidos con otros países (esto es, los principios fundamentales en el trabajo que dan contenido al concepto de *empleo decente*). Pero que suponían, en el caso del Perú, cambios sustantivos en el equilibrio de poder en las relaciones laborales. De ahí la importancia y preocupación expresada por diversos sectores empresariales y por las principales centrales sindicales peruanas al momento de las negociaciones.

Por lo pronto, la discusión sobre el libre comercio, las normas laborales y su impacto sobre el empleo no se agota con la aprobación del TLC con los Estados Unidos. Las actuales negociaciones para la aprobación de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) – en adelante, AdA – otorgan plena vigencia al debate sobre la pertinencia y viabilidad de incluir cláusulas laborales como parte de los acuerdos de libre comercio. En este caso específico, se parte del reconocimiento que adquirieron las normas fundamentales en el trabajo para apuntalar los procesos de cohesión social y diálogo político que caracterizan la experiencia comunitaria europea.

Este texto pretende estimular el debate y contribuir a la comprensión de las implicancias laborales del TLC con los Estados Unidos. Esto es: se pregunta por la relación que existe entre las normas laborales internas y los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); por el estado actual de cumplimiento de dichos estándares en el país; y en qué medida está preparado el Estado peruano para garantizar los compromisos laborales adoptados con este acuerdo. El texto finaliza con algunas perspectivas sobre el AdA, y propone una agenda a favor del empleo decente inspirada en los avances y limitaciones mostradas en el proceso de integración política y económica de la Comunidad Europea.

Es de esperarse que los procesos de liberalización del comercio (y el TLC con los Estados Unidos no será la excepción), provoquen – más

temprano que tarde – ganadores y perdedores. El saldo entre unos y otros estará determinado por el carácter de las negociaciones, los sectores involucrados y los niveles de desarrollo de las economías partícipes. ¿Cómo posicionarse, en tal sentido, frente a procesos complejos y difíciles de abordar? Por decirlo poéticamente, y trayendo a colación los versos de Raúl Porchetto, músico argentino que cantó sobre las Malvinas: “desde que el mundo es mundo / siempre hubo dos lados / los necios guerreros / y los que quieren un mejor ser humano / entre Ghandi y Napoleón / no dudo yo de mi elección”. En la misma línea se inspiran estas reflexiones.

PRIMERA PARTE

1 LOS DERECHOS LABORALES EN EL MARCO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LOS ESTADOS UNIDOS

1.1 Estándares laborales y comercio internacional: cómo afecta la liberalización económica a los derechos laborales

La intensificación del comercio internacional, expresada en los niveles crecientes de producción, circulación y consumo de bienes y servicios a nivel global, ha puesto en la agenda mundial la importancia de regular el intercambio económico y las relaciones laborales implicadas en estos procesos. A partir de esta nueva realidad, la comunidad internacional ha avanzado hacia cierto consenso en torno a la necesidad de establecer estándares laborales mínimos que garanticen una debida protección para los sectores laborales y sociales afectados por el comercio entre países y agentes económicos con desiguales niveles de desarrollo. Esta preocupación ha tenido como correlato la inclusión de cláusulas laborales y sociales en los acuerdos de libre comercio negociados por diversos países y bloques regionales¹.

Estos procesos han seguido una trayectoria dispar dependiendo de los países y bloques implicados. En la región, la inclusión de cláusulas laborales y ambientales en los acuerdos de integración económica tiene como antecedente la aprobación del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ALCAN), en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado por los Estados Unidos, México y Canadá. Con este acuerdo, los países firmantes buscaban establecer dispositivos institucionales de cooperación y solución de controversias para los casos relacionados con la vulneración de los derechos fundamentales en el trabajo, a fin de regular el impacto laboral de los procesos de comercio bilateral.

Este mecanismo fue objeto de múltiples críticas por grupos de interés de los países miembros del TLCAN, al considerar como ineficaces

¹ VEGA RUIZ, María Luz. Algunos aspectos jurídicos de las disposiciones laborales de los Tratados de Libre Comercio en las Américas, CAN. Serie Cuadernos de Integración Andina. Lima, 2004. Pp. 13.

o insuficientes los instrumentos previstos para velar por el debido cumplimiento de los estándares laborales acordados inicialmente. En respuesta a estos cuestionamientos, los TLC firmados por Estados Unidos con posterioridad al TLCAN² implicaron una serie de modificaciones orientadas a hacer más rigurosos los procedimientos de fiscalización, cooperación y sanción en casos de incumplimiento de las cláusulas acordadas. Así, a partir del TLC firmado entre Estados Unidos y Jordania, se establece como aspecto prioritario la vinculación de los temas comerciales con las normas fundamentales en el trabajo (ver Cuadro N° 1), tal como han sido definidas por la OIT en la *Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo* (1998).

A diferencia del TLCAN, esta nueva “generación” de TLC firmados por Estados Unidos incluía sistemas de solución de controversias, fondos para el desarrollo de cooperación laboral bilateral en materia laboral; así como cláusulas específicas sobre inspección y aplicación de las normas laborales suscritas en los acuerdos comerciales. En caso los países desconocieran las sanciones establecidas, los TLC consideraban la aplicación de sanciones comerciales para las naciones que acusasen un incumplimiento (sistemático) de tales obligaciones laborales; que, en caso de persistir, podrían implicar la suspensión de los beneficios comerciales previstos en el acuerdo comercial³.

² Los países con los que Estados Unidos ha firmado TLC son los de Centroamérica, Chile, Medio Oriente, Marruecos, Singapur, Unión Aduanera de África del Sur; estando en etapa de negociación con los países andinos, Panamá y Bahrein.

³ VEGA RUIZ. Ibid. Pp. 25.

Cuadro N° 1
Principios y derechos laborales considerados en los TLC

Principios y estándares laborales incluidos en los TLC firmados por Estados Unidos	Convenios de la OIT
Libertad sindical y negociación colectiva	Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical. Convenio N° 98, relativo al derecho de sindicación y negociación colectiva.
Eliminación del Trabajo forzoso u obligatorio	Convenio N° 29, sobre el trabajo forzoso. Convenio N° 105, sobre la abolición del trabajo forzoso.
Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación	Convenio N° 100, sobre igualdad de remuneración. Convenio N° 111, sobre la discriminación en el empleo y la ocupación.
Abolición del trabajo infantil	Convenio N° 138, relativa a la edad mínima en el empleo. Convenio N° 182, prohibición de peores formas de trabajo infantil.
Salarios	Convenio N° 95, sobre la protección del salario (1949.) Convenio N° 131 sobre la fijación de salarios mínimos.
Jornada de trabajo	Convenio N° 1, sobre las horas de trabajo en la industria (1919). Convenio N° 30, sobre las horas de trabajo en el comercio y oficinas (1930). Convenio N° 47, sobre las cuarenta horas (1935). Convenio N° 153 (1979), sobre jornada máxima de 9 horas para transporte por carreteras.
Seguridad y salud en el trabajo	Convenio N° 155 (1983), sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

Fuente: OIT. Elaboración del autor.

Así, en lo que respecta a la dimensión laboral, los acuerdos comerciales suscritos por los Estados Unidos establecen que los países firmantes deberán respetar y cumplir los derechos laborales establecidos en sus respectivas legislaciones laborales internas, debiendo éstas ser conformes con los estándares incluidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT. Recién con los últimos TLC aprobados, se incluyen estándares laborales relacionados con

el cumplimiento de “condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional”; considerados una dimensión clave del trabajo decente, a pesar de no formar parte del núcleo duro de derechos laborales fundamentales incluidos en dicha Declaración.

No obstante estas precisiones, algunos autores ven con preocupación la inexistencia de mecanismos adecuados que permitan determinar con objetividad la no conformidad de los estándares laborales acordados en los TLC (Vega Ruiz 2004). En efecto, en la medida en que la *Declaración de Principios y Derechos Fundamentales* es considerada un instrumento jurídico de naturaleza referencial, que no implica instancias de control supranacionales (a diferencia de los Convenios de la OIT, sujetos a procedimientos de control y monitoreo permanente), recae en cada Estado la responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento y aplicación de las cláusulas laborales asumidas en el marco de los TLC suscritos con los Estados Unidos.

Al no existir ese control objetivo externo – señala Vega Ruiz (2004) – la Declaración sustenta su seguimiento en elementos de carácter promocional, que se apoyan en el análisis de tendencias, en la difusión y diseño y en la aplicación de la cooperación técnica para resolver problemas. El enfoque de este instrumento es más de carácter pro activo y de generación de buenas prácticas o conductas, que de control y sanción.

Esto supone un problema de imparcialidad en los criterios utilizados para valorar dicho cumplimiento. En términos prácticos, cuando uno de los Estados parte no ha ratificado el Convenio fundamental de la OIT que corresponde al principio de referencia – como sucede en el caso norteamericano, que ha ratificado sólo dos, el 105 y 182, relativos al trabajo forzoso e infantil –, queda en suspenso la posibilidad de acudir a los órganos de control especializados de la OIT que cuentan con mecanismos expresos para determinar la existencia o no de tal (in)cumplimiento⁴.

⁴ Las observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT, pueden llegar a tener un carácter sancionador en el sentido de reprender y solicitar la modificación de leyes, programas y políticas de empleo en cada uno de los países miembros.

Esta imprecisión en la redacción de los capítulos referidos a temas laborales en los TLC exige que las partes “procuren asegurar” que las leyes nacionales sean consistentes con los derechos laborales reconocidos internacionalmente. En el caso del TLCAN, por ejemplo, la parte procedimental se flexibiliza de forma notable, estableciendo reglas más generales y dejando a la legislación nacional, sobre la base de principios generales de equidad y justicia, la determinación de los procedimientos necesarios para su cumplimiento.

1.2 TLC Perú – Estados Unidos: el proceso

La negociación del TLC entre los Estados Unidos y los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) surge como alternativa ante el fracaso del proceso orientado a constituir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La negativa de los países desarrollados a eliminar los subsidios otorgados a las exportaciones agrícolas llevó a que el Grupo de los 20 (liderado por Brasil, India y Sudáfrica y constituido en contraposición a los países de la OCDE), bloqueara las negociaciones orientadas a la aprobación de acuerdos de libre comercio impulsados por Estados Unidos en la región.

En el Perú la aprobación del TLC con los Estados Unidos buscaba prorrogar indefinidamente las preferencias arancelarias otorgadas unilateralmente por ese país, en el marco de la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA, por sus siglas en inglés). Esta Ley, que data de 1991, tenía como fin promover el desarrollo interno y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del bloque andino, en el entendido de que el desarrollo económico regional requería de políticas promocionales para la erradicación del tráfico ilegal de drogas. El año 2001 el ATPA fue reemplazado por el Acuerdo de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga (ATPDEA, siglas en inglés), el mismo que aumentaba los beneficios arancelarios a las exportaciones andinas y fijaba nuevos criterios de elegibilidad sujetos a revisión anual⁵. Sobre la base de estas premisas se sustentó la campaña a favor

⁵ ALAYZA, Alejandra. Blindar la economía a la política: a un año de la aprobación del Tratado de libre comercio Perú-Estados Unidos. En Perú Hoy. Un año sin rumbo. DESCO. Lima, 2007. Pp. 144-145.

del TLC, promovida por sectores oficiales y empresariales afines al libre comercio, al condicionar el futuro de las exportaciones a los Estados Unidos a la aprobación de este acuerdo.

Las negociaciones para la aprobación del TLC entre Estados Unidos y los países andinos se iniciaron el 2003, impulsadas – en el caso peruano – por el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Sin embargo, este Acuerdo no sería ratificado por el Congreso estadounidense sino hasta diciembre de 2007, luego de que el gobierno aprista se comprometiera a resolver un conjunto de observaciones relacionadas con el contenido (y cumplimiento) de la legislación peruana en materia laboral, ambiental y de acceso a medicamentos.

Previamente, en mayo del mismo año, ambos gobiernos aprobarían un Protocolo de Enmienda que precisaba con mayor nivel de detalle los estándares laborales y ambientales que regirían el comercio bilateral entre ambos países. La firma de dicho Protocolo precedió a la visita de sendas delegaciones parlamentarias norteamericanas al Perú y respondió a la presión de diversos grupos de interés estadounidenses (y peruanos) que cuestionaron la aprobación del acuerdo comercial al detectar inconsistencias en la legislación peruana respecto de las normas laborales y ambientales incluidas en el Tratado.

No sucedió lo mismo con Ecuador y Bolivia, donde las negociaciones se truncaron al constituirse gobiernos con posiciones críticas al modelo de integración comercial que impulsaba Estados Unidos en la región. En el caso de Colombia, el proceso entró en un período de moratoria al no levantarse las observaciones en materia laboral (en particular, las garantías legales para el ejercicio de la libertad sindical), pese a la cercanía ideológica del gobierno de Uribe con la administración norteamericana y el apoyo político y financiero destinado a la lucha contra el narcotráfico en ese país.

En el caso peruano, el gobierno aprista se comprometió a fortalecer la función fiscalizadora de la Autoridad de Trabajo (mediante la aprobación de dos decretos supremos relativos a la función de los inspectores de Trabajo), así como a atender una serie de críticas relacionadas con los mecanismos de intermediación y tercerización laboral (que favorecían

el incumplimiento de obligaciones laborales para con los trabajadores empleados bajo esa modalidad). Sin embargo, todas estas medidas se dieron por fuera del debate en torno a la Ley General del Trabajo (LGT), cuya aprobación buscaría revertir el carácter regresivo de la legislación laboral adoptada durante el fujimorismo.

1.2.1 Estándares laborales en el TLC con los Estados Unidos

El TLC firmado con los Estados Unidos, que consta de 23 capítulos y 8 anexos⁶, dedica uno – el N° 17 – a establecer los lineamientos de política laboral que servirán de marco para las relaciones comerciales entre ambos países. Como señaláramos, este Capítulo fue objeto de modificaciones incluidas en el Protocolo de Enmienda de mayo de 2007, luego de que sectores sindicales y políticos norteamericanos vinculados al Partido Demócrata, presionaran a sus representantes congresales para que exigieran el establecimiento de estándares laborales y medio ambientales como condición la ratificación de los TLC con Colombia y Perú.

Este capítulo establece aspectos *declarativos* (Art. 17.1), *normativos* (Art. 17.2), de *garantías procesales* y de *información pública* (Art. 17.3), de *estructura institucional* (Art. 17.4) y lineamientos de *cooperación técnica para el desarrollo de capacidades* (17.5). Asimismo, contempla un sistema de *consultas laborales cooperativas* (17.6) y de *definición conceptual* de los estándares laborales (Art. 17.7) que regirán el comercio bilateral entre ambas Partes.

- Las partes reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento* (1998)⁷. Asimismo, estos principios laborales deberán ser reconocidos y protegidos por la legislación interna (ver Cuadro N° 2).

⁶ El texto completo del TLC Perú – Estados Unidos está disponible en: <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=209&ncategoria2=215>

⁷ El texto de la Declaración puede leerse en: http://www.oitandina.org.pe/documentos/subregional_la_declaracion_de_los_principios_y_derechos_fundamentales_en_el_trabajo.pdf

- Los derechos que son recogidos en el TLC son los que promueve la Declaración de 1998 y están referidos al: a) derecho de asociación, a la libertad sindical y a negociar colectivamente; b) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; c) el establecimiento de edades mínimas para el trabajo infantil, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; así como d) la igualdad de trato y no discriminación en el trabajo.

Cuadro N° 2
Derechos Fundamentales en el Trabajo en la legislación peruana

Derechos Fundamentales y Convenios de la OIT	Derechos Fundamentales en la legislación laboral peruana
Libertad Sindical (N° 87) y negociación colectiva (N° 98)	Ley N° 25593 (Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo). Decreto Supremo N° 011-92-TR, Reglamento de la LRCT.
Eliminación del Trabajo forzoso u obligatorio (N° 29 y N° 105)	Ley N° 27178, de Servicio Militar. Ley N° 26859, Ley de obligaciones cívicas en períodos electorales y trabajo penitenciario.
Eliminación de las peores formas de Trabajo infantil (N° 138 y N° 182)	Código del Niño y Adolescente. Resolución ministerial N° 128-94-TR sobre autorización de trabajo del adolescente.
Igualdad de trato y no discriminación en el trabajo (N° 100 y N° 111)	Ley N° 26772, Oferta de empleo y acceso a educación. Ley N° 27270, Ley contra actos de discriminación. Ley N° 27050, Ley general de la persona discapacitada. Ley N° 26626, Ley de Lucha contra el VIH/Sida/ETS. Ley N° 27942, contra el Acoso Sexual en el trabajo.

Fuente: NEVES, Javier (2004). Elaboración propia.

- Cada Estado parte tendrá derecho a establecer sus propias normas laborales internas y, consecuentemente, adoptar o modificar su legislación laboral; garantizando que sus leyes establezcan normas laborales consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos.
- Los Estados parte no dejarán de aplicar efectivamente su legislación laboral, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las partes.

- Se reconocerá que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en la legislación laboral interna asegurando que no se dejará sin efecto o derogará de una manera que debilite o reduzca la adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos.
- Las disposiciones no podrán interpretarse en el sentido de facultar a realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de las otras partes.
- Se establecerá un Consejo de Asuntos Laborales, designando cada parte una unidad dentro del Ministerio de Trabajo que servirá de punto de contacto con las otras partes y con la sociedad.
- Se creará un mecanismo de cooperación laboral y la posibilidad de realizar consultas cooperativas. Si las partes no logran resolver sus asuntos a través de las consultas, podrán solicitar que el consejo sea convocado para examinar dichos temas.

Vistos en perspectiva, lo medular en los capítulos laborales de los TLC firmados por Estados Unidos – incluido el “peruano” – están referidos a los aspectos declarativos, normativos y de solución de controversias; en la medida que fijan el ámbito de exigibilidad y competencia de los compromisos adoptados con la ratificación del Tratado⁸.

En el caso del TLC Estados Unidos-Perú, los cambios introducidos en el Protocolo de Enmienda (ver Cuadro N° 3) establecieron que ambos gobiernos se comprometen a “procurar” la consistencia de sus normas internas con los derechos fundamentales contenidos en la Declaración de 1998; a lo cual ya estaban obligados en su condición de Estados parte de la OIT, así no hayan ratificado alguno de los ocho convenios fundamentales referidos a tales derechos (es el caso de Estados Unidos).

⁸ Un aspecto controversial en este capítulo, pero que compete al conjunto del Tratado, está referido al mecanismo de solución de controversias fijado entre ambos países. Este mecanismo erosiona la institucionalidad de los Estados para administrar justicia en el ámbito nacional; además socava los conductos regulares establecidos por los órganos de control de la OIT y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la solución de diferendos laborales o vinculados a los derechos humanos.

Este dato es particularmente relevante en la medida en que el proceso laboral peruano tiene como punto central de agenda la aprobación de la LGT, la cual se viene discutiendo desde 2001. Al momento de redactar estas líneas, el proyecto de Ley se debate indistintamente en diversas instancias del Estado (tanto en la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, como en el Consejo Nacional de Trabajo, instancia de “concertación” tripartita), sin lograrse pleno acuerdo sobre el contenido total de la norma. Sobre este punto volveremos más adelante.

Es importante advertir que, sin variar sustancialmente su estructura y contenido, el TLC “peruano” presenta significativos avances respecto a anteriores TLC firmados por Estados Unidos. Por un lado, incluye de manera explícita el derecho a la igualdad y la eliminación de la discriminación en el empleo, incorporado indirectamente al hacer referencia a la Declaración de Principios como referente normativo. Este derecho adquiere especial significado para cada uno de los países firmantes: otorga igual estatus a la población migrante de Estados Unidos para ejercer derechos ciudadanos fundamentales, y fija una meta ambiciosa a países con estructuras sociales y culturales – y por tanto económicas – particularmente desiguales, como es el caso del Perú.

De ahí las referencias a “niveles mínimos de aceptabilidad” en materia de salarios, jornadas de trabajo, seguridad y salud ocupacional. Pues, si bien no forman parte de la Declaración de 1998 ni son considerados derechos fundamentales, resultan estándares clave para regular condiciones *mínimas* de trabajo decente o adecuado; o, si se quiere, para reducir los riesgos de dumping social (“competencia desleal”) basados en la exportación-importación de commodities producidos con mano de obra “barata”.

Otro aspecto medular en los capítulos laborales de los TLC tienen que ver con la *obligación* que adoptan los Estados de mantener y aplicar plenamente las *leyes y reglamentos* nacionales en materia laboral. Con ello, los gobiernos no podrán dejar de aplicar la legislación laboral, “incluidas las leyes sobre los derechos fundamentales mencionados”, de manera que afecte el comercio

o la “*inversión*”⁹. En teoría, esta obligación no debería colisionar con el principio de *discrecionalidad* que tienen las autoridades nacionales para legislar soberanamente en cada país; siempre que dicha discrecionalidad sea “compatible con las disposiciones del Capítulo”. Una interpretación de esta cláusula sugiere que si un Estado aplica – o deja de aplicar – una norma (o política) laboral afectando las “expectativas” de ganancia de una de las partes (por ejemplo, ampliar el alcance de derechos laborales o beneficios sociales para determinados sectores), el país en cuestión podría ser denunciado ante un Tribunal de Arbitraje Internacional, de acuerdo a las vías de solución de controversias previstas en el acuerdo comercial.

Cuadro N° 3
Modificaciones al Capítulo 17 del TLC Perú-Estados Unidos

Artículos modificados	Implicancias
Artículo 17.1 Declaración de compromisos compartidos	Se suprime el derecho que flexibilizaba la adopción de leyes.
Art. 17.2 Derechos laborales fundamentales	Se incorpora un nuevo artículo que precisa los derechos laborales fundamentales a ser incluidos en la legislación (incluye nuevos derechos). En el texto anterior no existía esta obligación.
Art. 17.3 Aplicación de la legislación laboral	Antes sólo había la obligación de cumplir efectivamente con la legislación nacional; ahora esto se amplía a los derechos fundamentales. Se elimina el derecho a la discrecionalidad en la aplicación de las leyes.
Art. 17.7 Consultas laborales cooperativas	Se amplían las causales por las cuales se pueden recurrir al procedimiento de solución de controversias.
Art. 17.8 Definiciones	Se añade el derecho a la igualdad de trato y no discriminación.

Fuente: FARLIE, Alan y Sandra Quejía (2007).

⁹ El concepto de inversión, incluido en el Capítulo sobre inversiones, contiene cláusulas restrictivas para los Estados y su capacidad de aplicar requisitos de desempeño a los inversionistas como una fórmula para vincular la inversión con el desarrollo local (...) Esta interpretación le da, a las inversiones y ganancias potenciales, la misma categoría que a las inversiones efectivas. En los TLC, la inversión está definida como “todo activo o recurso tangible comprometido con el proyecto, como la *expectativa de ganancia* y la asunción del riesgo económico”. En la práctica, esta cláusula incluye medidas gubernamentales que – sin afectar o hacerse de la propiedad – afectan ganancias y expectativas razonables de ganancias de una empresa extranjera (...). ALAYZA, Alejandra. Ibid. Pp. 157.

Sobre este punto, el texto original del capítulo laboral señalaba que los Estados parte podían recurrir al procedimiento de solución de controversias sólo por asuntos vinculados con el cumplimiento de los derechos fundamentales (con excepción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación). Con las adendas de mayo de 2007, el TLC establece que las Partes firmantes pueden recurrir a este procedimiento por cualquier asunto del Capítulo (incluyendo los aspectos de cooperación bilateral), fijando como único requisito intentar resolver primero las diferencias a través de los mecanismos establecidos en las instancias consultivas previstas para estos casos.

Este Capítulo incluye además disposiciones que instan a las entidades gubernamentales a exigir, en las licitaciones y concursos públicos relacionados con compras estatales, el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo como requisito para participar en dichos procesos.

En suma, el TLC Estados Unidos-Perú no se diferencia sustantivamente de los acuerdos de libre comercio firmados con otros países de la región, en la medida que no fija nuevas normas laborales que vayan más allá de lo actualmente regulado en cada uno de estos países (distinto es el caso de Centroamérica, donde algunas normas nacionales no reconocían parte de los derechos fundamentales). Lo cual no menoscaba la importancia de establecer mecanismos de regulación laboral en el marco de los acuerdos de integración comercial o económica, siempre que medie, por parte de los Estados firmantes, una genuina vocación de cumplimiento y apego por tales normas.

1.2.2 Consideraciones en torno al Capítulo laboral del TLC

Sobre el contenido y alcance del Capítulo laboral del TLC con los Estados Unidos existen diversas opiniones que destacan o minimizan su capacidad para mejorar la calidad del empleo en el país.

Entre los que destacan las virtudes del TLC, están quienes consideran que las cláusulas laborales adoptadas impulsarán a

los gobiernos firmantes a promover posturas proactivas en la promoción y fiscalización de la normativa laboral interna. Desde esta perspectiva, la posibilidad de denunciar casos de violación de los derechos fundamentales en el trabajo y, más aún: la comprobación jurídica de responsabilidad gubernamental (por acción u omisión) en estas violaciones, supondría un alto costo político internacional para el país. Desde esta perspectiva, el TLC obligaría a los Estados a implementar políticas integrales de promoción del empleo decente, a fin de garantizar que los términos de actuación en materia laboral se den dentro de los márgenes considerados en el TLC¹⁰.

Desde una perspectiva similar, hay quienes ven en los mecanismos de cooperación técnica y financiera incluidos en el capítulo laboral, ventanas de oportunidad para potenciar el rol promotor del empleo decente del Estado; por lo menos en una mayor medida que el sistema de multas y sanciones por incumplimiento de las cláusulas contenidas en el acuerdo¹¹.

Posturas más escépticas señalan que los compromisos adoptados en los TLC no implicarán necesariamente un mejoramiento progresivo de la legislación laboral vigente. Por el contrario, sólo instan a que los países firmantes se comprometan a garantizar que sus respectivas legislaciones contemplen los derechos fundamentales en el trabajo y que tal protección legal no sea disminuida. De igual forma, el TLC no obliga a los Estados parte a garantizar un determinado nivel salarial considerado “aceptable” (omitiendo fijar un rango posible o una cantidad específica). El TLC sólo obliga a tener vigente un salario

¹⁰ TOYAMA, Jorge. Integración, desempleo y relaciones laborales. El TLC y la generación de empleo. En: Caretas, 21/10/2004.

¹¹ Consultado al respecto, Javier Neves, ex – ministro de Trabajo, considera que la conducta del gobierno norteamericano se ha caracterizado por mantener una posición dura y firme en los procesos de negociación, manteniendo, por el contrario una posición flexible y permisible en la etapa correspondiente a la implementación del Tratado en sí. FARLIE, Alan y Sandra Quejía. Adendas del TLC: ¿benefician al Perú? Julio, 2007.

mínimo general y que tal monto sea establecido soberanamente por cada Estado¹².

Asimismo, los TLC no consideran instrumentos propiamente jurídicos para denunciar e impedir reformas laborales “regresivas” por parte de los países firmantes. Los procedimientos previstos en el TLC son de carácter gubernamental, y sólo pueden llevar a un arbitraje en caso impliquen una falta de eficacia de la legislación laboral interna para garantizar las cláusulas incluidas en el capítulo laboral. A esto se suma la omisión de dispositivos judiciales para exigir el cumplimiento de los estándares laborales a agentes empresariales o privados; principalmente en instancias judiciales internacionales, donde las sanciones adquieren mayor relevancia por su impacto mediático global.

Los procedimientos previstos en el capítulo laboral no contemplan, además, la posibilidad de que organizaciones civiles o privadas puedan recurrir a las instancias de solución de controversias previstas en el Tratado. Éste sólo prevé mecanismos intergubernamentales de consulta y negociación, orientados a la solución política de eventuales incumplimientos. Una primera implicancia de ello es la inexistencia de procedimientos judiciales para que particulares afectados por la violación de sus derechos fundamentales – trabajadores de una empresa, de un sector productivo o de organizaciones sindicales, por ejemplo – puedan hacer valer su derecho a la reparación, o bien demandar judicialmente a sus respectivos Estados por incumplir

¹² “Esta regulación limitada es característica de las cláusulas sociales puestas en tratados de comercio: no se busca establecer niveles mínimos obligatorios de salario o mejoramiento progresivo de condiciones de trabajo; sólo excluir las formas de trabajo más degradantes como requisitos para entablar relaciones comerciales bilaterales. El TLC puede operar sólo como instrumento indirecto para forzar la mejora de las normas laborales sobre salarios, jornada e higiene y seguridad en las empresas, en la medida que no incluyen cláusulas que obliguen a los Estados parte a mejorar sus normas en estas materias. La suficiencia del salario mínimo, la duración de los tiempos de trabajo y la cautela de la seguridad laboral, están mencionadas en el TLC como indicadores para detectar competencia comercial indeseada y no como instrumentos de mejoramiento laboral”. LÓPEZ, Diego. Los derechos laborales en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. OXFAM, Santiago de Chile, 2004. Pp. 40.

los acuerdos laborales del TLC. Pero, además, en la medida en que se priorizan los canales político-diplomáticos para la solución de controversias, su “desenlace sólo consistiría en decisiones de gobierno a fin de precaver la estabilidad del comercio bilateral”¹³.

Por lo demás, al hacer referencia a la *Declaración* de la OIT – y no a los Convenios Fundamentales – el capítulo laboral debilita el sistema de control de las normas internacionales del trabajo, fijando mecanismos de control paralelos a las instituciones y conductos regulares de la OIT y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la solución de controversias laborales (Bedoya, 2004).

En síntesis, desde el punto de vista jurídico, el TLC no incorpora derechos adicionales a las legislaciones de cada Estado contratante, ni tampoco refuerza la eficacia judicial de los derechos laborales ya existentes¹⁴.

Desde una perspectiva cuantitativa, algunos analistas señalan que los potenciales beneficios y riesgos que implica el TLC en materia laboral – específicamente el número de puestos de trabajo “netos” generados (empleos creados menos empleos perdidos) – tendría un impacto limitado y de menor cuantía¹⁵, considerando las implicancias en otros

¹³ “Los gobiernos de ambos estados se obligaron recíprocamente ante sí mismos, no reconociendo ningún derecho especial en materia laboral a los ciudadanos de ambos países; (...) el tratado tampoco establece acción judicial alguna contra las empresas: los trabajadores de ambos países no pueden demandar a la empresa que los emplea por violar el Tratado y atentar contra la libertad de comercio mediante la disminución de derechos laborales. En el Tratado son los Estados quienes se han comprometido a hacer efectivos los derechos laborales fundamentales: las empresas deben cumplir la ley laboral del país donde funcionan y esta ley debe, según el TLC, proteger los derechos del trabajo reconocidos como fundamentales. Las empresas siguen obligadas a cumplir la ley laboral del país en que funcionan”. LÓPEZ, Diego. Op. Cit. Pp. 41.

¹⁴ LÓPEZ, Diego. Op. Cit. Pp. 26-27.

¹⁵ De acuerdo a Bruno Seminario y Oswaldo Molina, el TLC con los Estados Unidos tendría el siguiente impacto laboral: a) el efecto directo sobre el empleo, al incrementarse las exportaciones, ascendería a un total de 32,552 nuevos puestos de trabajo, siempre y cuando los sectores primarios respondan y constituyan encadenamientos productivos internos; b) si se consideran los efectos indirectos de las exportaciones, este número se incrementa a 85,467 empleos nuevos. Sin

rubros fundamentales para el desarrollo del país, como es el acceso a medicinas, la seguridad alimentaria, el trato a la inversión extranjera, la explotación de recursos naturales, etc.

Incluso desde el propio gobierno se reconoció en su momento que el TLC beneficiaría exclusivamente a los sectores que participan del comercio bilateral entre Estados Unidos y Perú; lo que en términos del economista Hernando de Soto¹⁶ – citando un informe realizado en sociedad con el BID – beneficiaría tan solo al 2% de empresas que están en condiciones de exportar a ese país. Esto es: no más de 50 mil empresas – que emplean al 7% de la población económicamente activa (PEA)¹⁷ – podrían beneficiarse con los acuerdos derivados del TLC.

Una omisión importante en la redacción del texto final del TLC radica en la ausencia de una debida protección a los derechos humanos de los peruanos residentes en los Estados Unidos (aproximadamente un millón, entre legales e ilegales). Actores de la sociedad civil peruana alcanzaron una propuesta al equipo negociador del Gobierno para incluir el derecho al libre tránsito y residencia de los trabajadores migratorios y sus familias, tal como establece la *Convención*

embargo, c) esta cantidad se reduce si contemplamos el impacto directo e indirecto de las importaciones sobre la industria local, lo que implicaría 67,319 puestos de trabajo menos. Por consiguiente, una primera aproximación al potencial impacto del TLC con Estados Unidos, sería d) la generación de 18,148 puestos de trabajo, siempre que se den ciertos encadenamientos productivos en el país. SEMINARIO, Bruno y Oswaldo Molina. Efectos del TLC con los Estados Unidos sobre el empleo. PNUD, MTPE. Lima, 2004.

¹⁶ Hernando de Soto fue nombrado representante en las negociaciones del TLC en los Estados Unidos al inicio del actual gobierno. Posteriormente fue reemplazado por el ingeniero David Lemor, ex ministro de la Producción durante el gobierno de Alejandro Toledo.

¹⁷ Si asumimos que las empresas con posibilidades de exportar son aquellas que cuentan con mayores niveles de productividad y desarrollo organizacional, el 2% aludido por De Soto se encontraría en el sector PYME y en la gran empresa. Utilizando cifras de la Encuesta Nacional de Hogares IV Trimestre 2006, el número de potenciales beneficiarios con las exportaciones a los Estados Unidos sería 2 millones 216 mil trabajadores; esto, siempre que se encuentren en condiciones de competir en el mercado externo, y en particular, en el norteamericano.

Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, ratificada por el Perú en septiembre de 2004¹⁸. Sin embargo, éstas no fueron consideradas por la parte negociadora norteamericana y el Gobierno peruano tampoco insistió en su inclusión.

En términos generales, el TLC con los Estados Unidos aparece como una oportunidad para mejorar las condiciones de trabajo de los sectores involucrados en el comercio bilateral entre ambos países; siempre que las cláusulas laborales contenidas en el acuerdo sean garantizadas en su totalidad por parte del Estado peruano. Como veremos en adelante, las posibilidades de hacer efectivas tales cláusulas encuentran serias dificultades considerando el impacto y alcance de las políticas laborales implementadas por los últimos gobiernos.

2 NIVELES DE CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES LABORALES POR PARTE DEL ESTADO PERUANO

En el capítulo anterior dimos cuenta del proceso de negociación previo a la aprobación del TLC con los Estados Unidos, el mismo que estuvo condicionado por la adecuación de las normas laborales (y ambientales) peruanas a los estándares internacionales contenidos en dicho acuerdo. Asimismo, presentamos en detalle el conjunto de cláusulas incluidas en el capítulo laboral del TLC, orientadas a promover y garantizar el cumplimiento de dichos estándares en el marco del comercio bilateral; así como un balance crítico de su alcance.

En esta sección analizaremos los diversos niveles de cumplimiento de estas normas en el ámbito local. Dicho análisis puede abordarse en base a tres indicadores: (a) el grado de ratificación de los Convenios Internacionales de la OIT; (b) los niveles de cumplimiento de estos Convenios; y (c) las capacidades institucionales del Estado peruano para garantizar el cumplimiento de dichos Convenios.

¹⁸ MUJICA, Javier y Johan Otoy. Carta de exposición de argumentos y sugerencias al borrador del TLC. Dirigida a Liliana Honorio, Responsable del Comité Técnico Negociador del TLC para asuntos laborales durante el gobierno de Alejandro Toledo. 14/10/04.

Cabe señalar que la realización efectiva, o no, de estos estándares influye directa e indirectamente en la situación del empleo en el país. En tanto miembros de la OIT, y como parte de sus obligaciones internacionales frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Estado peruano tiene la obligación de garantizar el disfrute de cada uno de los derechos contenidos en los Convenios suscritos, lo cual implica no sólo políticas sectoriales orientadas a ello, sino principalmente recursos financieros para solventar dichas políticas. Como veremos a continuación, el gobierno peruano dista mucho de satisfacer plenamente cada uno de estos derechos, hecho que se agrava considerando el nivel de prioridad asignados a estos objetivos en el marco del TLC con Estados Unidos.

2.1 Grado de ratificación y cumplimiento de los Convenios Internacionales de Trabajo

El Perú – a diferencia de los Estados Unidos – ha ratificado los ocho Convenios fundamentales incluidos en la Declaración de 1998 de la OIT (ver Cuadro Nº 2); pero sólo 65 (el 39%) de los 159 convenios vigentes en la actualidad (Gráfico Nº 1). Del total de convenios ratificados, 24 forman parte de los 57 Convenios actualizados de la OIT¹⁹.

Sin embargo, tanto la *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (CEACR) como los órganos de control de la OIT, han formulado una serie de comentarios (observaciones) a 62 de los Convenios ratificados por el Perú, encontrando importantes contradicciones entre la legislación laboral vigente y el espíritu, contenido, aplicación y objetivos de los derechos que inspiran tales Convenios.

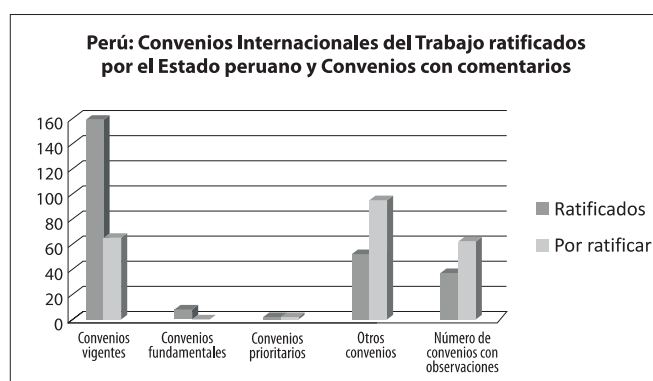
Parte importante de estas observaciones tiene su origen en los cambios realizados a la legislación laboral peruana durante el gobierno de Alberto Fujimori. Con el proceso de transición democrática iniciado el 2001, y específicamente durante el Gobierno de Alejandro Toledo,

¹⁹ NATLEX. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifgroups.pl?class=g03&country=Perú>.
Página revisada el 02/07/2007.

el Estado peruano llevó a cabo una serie de reformas legislativas que permitieron el levantamiento de 14 de las 16 observaciones que hiciera el Comité de Libertad Sindical (CLS) a la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Legislativo N° 25593), la misma que ponía en cuestión los derechos a la asociación, libertad sindical y negociación colectiva contenidos en los Convenios fundamentales 87 y 98²⁰.

No obstante este avance importante, persisten en la actualidad algunos aspectos de la legislación vigente que interfieren con el cumplimiento de estos derechos fundamentales; en particular, con los derechos a la huelga y a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo. Se espera que la aprobación de la LGT permita solucionar las observaciones pendientes.

Gráfico N° 1



Fuente: OIT (2003). Elaboración del autor.

²⁰ Los órganos de control de la OIT observaron en múltiples oportunidades que las reformas laborales introducidas en los años 90 entraban en contradicción con el espíritu de los convenios fundamentales referidos a libertad sindical y negociación colectiva. El Estado peruano promulgó en enero de 2003 la Ley 27912, con el objetivo específico de levantar las observaciones indicadas. El CEACR es el órgano encargado de verificar si en efecto todos los comentarios fueron debidamente absueltos. OIT. Propuesta de Plan de Trabajo Decente en el Perú 2004-2006. Pp. 20.

2.2 Capacidades institucionales existentes destinadas a asegurar el cumplimiento efectivo de los Convenios suscritos

El cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo estará determinado, en primer lugar, por la adecuación de la normativa nacional a los estándares internacionales de la OIT. Sin embargo, para que estos derechos se realicen en la práctica, resulta necesario que su aplicación se vea reflejada, tanto en políticas sectoriales promotoras del empleo adecuado, como en políticas de fiscalización que garanticen su efectivo cumplimiento.

Respecto al primer punto, en nuestro país como en el resto de la región, las reformas laborales neoliberales de los años 90 estuvieron lejos de concretar el objetivo por el cual fueron adoptadas: el incremento del empleo formal o adecuado. El Informe preparado por el Director General de la OIT, en el marco de *Agenda Hemisférica de Trabajo Decente para las Américas 2006-2015*, es muy enfático al señalar que:

En algunos países – los casos más notables fueron Argentina, Colombia y Perú – se efectuaron reformas que flexibilizaron la contratación y el despido y, en muchos casos, se abandonaron los mecanismos solidarios de protección social (tanto en relación con las pensiones como con la salud y la protección contra accidentes y enfermedades profesionales), sin que aumentase correlativamente la cobertura del sistema. Se produjo, asimismo, un debilitamiento de algunas de las instituciones de relaciones laborales, en particular de la negociación colectiva (en términos de cobertura y de contenido) y de los medios tradicionales de solución de conflictos, medios que resultaron insuficientes y fueron cuestionados por ineficaces. El producto por trabajador creció a un ritmo muy bajo (0.21% anual entre 1990 y 2005), al tiempo que se observó un incremento del desempleo y del empleo informal. Asimismo, se acentuó el fenómeno de la precarización de los empleos, asociada a la inseguridad de los ingresos, menor protección social, mayor rotación laboral, etcétera²¹.

²¹ OIT. *Agenda Hemisférica de Trabajo Decente para las Américas 2006-2015*. Pp. 3. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/americas.htm>

En lo que sigue, daremos cuenta del nivel de apego de la legislación laboral interna a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (libertad sindical y negociación colectiva; igualdad de trato y no discriminación; eliminación del trabajo forzoso y abolición del trabajo infantil) contenidos en la Declaración de la OIT. Este análisis resulta pertinente no sólo como balance retrospectivo sobre los compromisos del Estado peruano respecto del TLC con los Estados Unidos, sino, como veremos más adelante, con relación a los posibles estándares que se adopten en el marco del AdA entre la UE y la CAN.

2.2.1 Libertad sindical y negociación colectiva

Pese a estar protegidos en la Constitución Política de 1993, los derechos a la asociación, de libertad sindical y negociación colectiva encuentran serios problemas para ejercerse plenamente en el Perú. Esto se debe, básicamente, a las restricciones impuestas por la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT) adoptada en 1992; mientras que el carácter flexible que adquirió el derecho individual del trabajo durante el fujimorismo jugó (y juega) un papel determinante en las decisiones individuales de los trabajadores para sindicalizarse.

Si bien la promulgación de la Ley N° 27912, el año 2002, permitió levantar 12 de las 16 observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT a la LRCT, siguen pendientes dos subsanaciones referidas al derecho a la huelga²². Tales modificaciones – realizadas en el marco de un proceso de crecimiento económico y transición democrática – no han significado una recuperación importante de los niveles de afiliación alcanzados en décadas anteriores, logrando apenas un leve repunte en la tasa de sindicalización durante el último quinquenio.

De hecho, la actual Ley de Negociaciones Colectivas restringe su aplicación a determinados sectores, conformados en lo fundamental

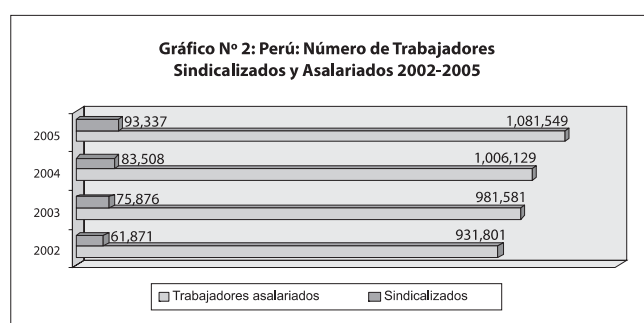
²² Quedan pendientes de levantar la observación relativa a las modalidades atípicas de huelga, prohibidas en la legislación vigente y admitidas por la OIT siempre que sean pacíficas; y la observación referida a la facultad otorgada a la Autoridad de Trabajo para establecer un servicio mínimo en caso de divergencia entre las partes.

por trabajadores con contratos temporales o empleados a través de empresas de intermediación laboral; además de delegar al empleador la decisión sobre el ámbito en el que se llevará a cabo la negociación, por lo general a nivel de empresa, donde su capacidad de controlar el proceso es superior.

Ciertamente, los factores que explican el descenso de la tasa de afiliación sindical en el Perú son varios, y están relacionados – además de los señalados – con el clima de violencia política y crisis económica de los años 80, a los que se sumaron la inestabilidad laboral y la precarización del empleo en la década de los 90. La ideología neoliberal (que incentiva salidas individualistas al problema del empleo) y la crisis de legitimidad del movimiento sindical (enfrascado en disputas político partidarias y problemas internos en la organización gremial), redujeron sus posibilidades de recomposición en medio de un gobierno de corte autoritario y antisindical, como fue el de Fujimori.

Así, si en 1982 el porcentaje de trabajadores sindicalizados representaba el 33% de la PEA, en 1990 – durante el período de violencia política y crisis económica – estos ascendían al 15%, reduciéndose hasta 3% a finales de la década. Con el cambio de régimen político, el movimiento sindical peruano experimentó un leve repunte, llegando al 8.63% el año 2007, aún muy por debajo de los niveles alcanzados en décadas pasadas (Gráfico N° 2).

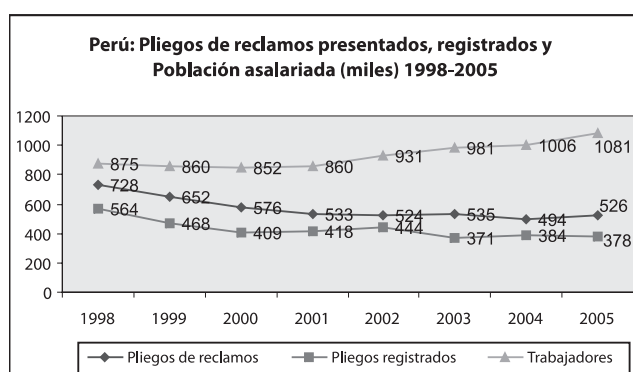
Gráfico N° 2



Fuente: MTPE. Oficina de Estadística e Informática. Elaboración del autor.

Por añadidura, esta crisis del sindicalismo influyó en el ejercicio de la negociación colectiva, disminuyendo en casi 75% el número de pliegos de reclamos presentados entre 1990 y 2005. De este total, no más del 32% de los pliegos presentados se solucionó mediante trato directo en la negociación colectiva (Gráfico N° 3). Igual tendencia se registró en el caso del derecho a la huelga: si en 1990 se realizaron alrededor de 613 paralizaciones de labores (comprendiendo 258 mil trabajadores), en 1998 sólo se reportaron 58 huelgas (con un total de 17 mil trabajadores implicados); llegando, el 2005, a sólo 65 huelgas (involucrando a 19 mil 22 trabajadores)²³.

Gráfico N° 3



Fuente: MTPE. Oficina de Estadística e Informática. Elaboración del autor.

Una explicación complementaria es la que ofrece la OIT en el documento *Programa de Promoción del Empleo Decente Perú 2004-2006*, por encargo del MTPE. De acuerdo a esta fuente, los principales obstáculos en materia de sindicalización provienen de la *Ley de Fomento del Empleo* (Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral), que instituye el despido libre, inmotivado o arbitrario, como comúnmente se le conoce.

²³ MTPE. Anuario Estadístico Laboral 2005. En: http://www.mintra.gob.pe/est_publicaciones.php

Esta Ley – que faculta a los empleadores a utilizar la figura del despido sin causa “justa” – refuerza el uso intensivo de modalidades de contratación temporal; así como la tercerización o intermediación laboral, consideradas herramientas de control y “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo para disuadir, en estos casos, los intentos de sindicalización en las empresas. La falta de protección en el puesto de trabajo (inestabilidad laboral) tendría, así, relación directa con los bajos niveles de sindicalización existentes en el país:

En cuanto a la legislación laboral referida al empleo, se registra una amplia variedad de contratos temporales y de duración determinada que la Ley de Productividad y Competitividad Laboral les denomina “sujetos a modalidad”. El problema radica en que pueden usarse en forma indiscriminada y en supuestos sumamente amplios, y que la única causa de su nulidad es el “fraude a la ley”, lo que sin duda fomenta la inseguridad jurídica de los trabajadores y promueve el uso intensivo de estos contratos en detrimento de formas estables de contratación. Se opta por tales contratos para evitar la incorporación indefinida de trabajadores a planilla de la empresa por inestabilidad de la economía. Producto de esta inestabilidad en la que se encuentra el trabajador, este no ejerce sus derechos de sindicación y de negociación colectiva, que son parte de los derechos fundamentales. Asimismo, tales contratos son utilizados para eludir derechos laborales y beneficios sociales²⁴.

Otro aspecto que limita seriamente la capacidad de sindicalización tiene que ver con la estructura empresarial del país y los requisitos exigidos por la Ley N° 25593 para la constitución de sindicatos. De acuerdo con esta Ley (Art. 14), se requiere un mínimo de 20 trabajadores para formar un sindicato de empresa y 50 trabajadores para un sindicato de rama o federación sectorial. En un país en el que, según la Encuesta Nacional de Hogares IV 2005, el número de empresas que alberga (o supera) ese número de trabajadores asciende a 19,292 (de un total de 2 millones 151 mil unidades productivas), tenemos que un mayoritario sector de trabajadores peruanos se encuentra excluido de ejercer este y otros derechos relacionados con la sindicalización, restringiendo sus posibilidades de acceder a mejores condiciones laborales y sociales en base al diálogo social con sus empleadores.

²⁴ OIT (2003). Op. cit. Pp. 24.

2.2.2 Igualdad de trato y no discriminación

La Constitución Política consagra el principio de igualdad y prohíbe toda forma de discriminación. De igual forma, diversas leyes establecen sanciones penales y administrativas para quienes infringen tales disposiciones²⁵.

Pese a que no existen observaciones de los órganos de control de la OIT respecto de estos derechos, diversos foros han identificado una serie de contradicciones entre las Leyes N° 28015, *Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa*, y N° 27360, *Ley de Promoción del Sector Agrícola* – regímenes laborales considerados de carácter promocional – y el espíritu y contenido de los Convenios relativos a la igualdad de trato en el empleo.

Con la prórroga y ampliación del alcance de ambas leyes, el gobierno aprista buscaría consolidar el principio de acceso “progresivo” a los derechos laborales, prácticamente al conjunto de la población económicamente activa; fijando un estándar diferenciado de derechos laborales y sociales para los trabajadores empleados en MYPE, en los sectores exportadores de productos no tradicionales (agroindustriales y textiles) y en el sector agrícola²⁶.

²⁵ La Ley N° 26772 establece que las ofertas de empleo y el acceso a centros de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato, estableciendo sanciones pecuniarias. La Ley N° 27270, *Ley contra Actos de Discriminación*, incorpora al código penal la prohibición de discriminación en materia laboral y prevé la sanción de prestación de servicios a la comunidad para los infractores. La Ley N° 27050, *Ley General de la Persona con Discapacidad*, prohíbe la discriminación para personas con discapacidad en lo referente a los beneficios y derechos que establece la legislación; de igual forma que las Leyes N° 26626 (de Lucha contra el VIH) y la Ley N° 27942 (acoso sexual en centros de labores), que tratan de proteger a sectores vulnerables y sancionar prácticas que atentan contra la libertad y la moral. A su vez el Decreto Legislativo N° 728 (*Ley de Productividad y Competitividad Laboral*) señala como nulo el despido por motivos de discriminación. NEVES, Javier. Perú: Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Normativa y situación. Lima, 28/7/2004. En: http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/downloads/documento/Normativa_Orig.pdf

²⁶ El Colegio de Abogados de Ica, con el auspicio del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), han presentado una demanda de inconstitucionalidad contra los numerales a), b) y c) del Art. 2 de la Ley N° 27360, de Promoción del Sector Agrícola,

En el Cuadro N° 4 se comparan los estándares laborales considerados para cada uno de los regímenes laborales promocionales, con el régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728). Como se aprecia, el régimen MYPE y la Ley de Promoción Agrícola establecen menores montos de indemnización por término de la relación laboral (reduciendo la protección contra el despido), una menor duración del período vacacional, montos menores por concepto de trabajo extra, dejando al empleador la libertad para brindar otras prestaciones sociales. En el caso del régimen laboral agrícola, tanto la CTS como las dos gratificaciones anuales – un sueldo adicional en julio y uno en diciembre – son incluidos directamente en el jornal o en la remuneración total mensual, recibiendo en la práctica sólo 12 remuneraciones anuales (en vez de 14 como en el sector de la actividad privada).

Cuadro N° 4
Estándares laborales comparados del Régimen Laboral de la Actividad Privada y los Regímenes Laborales Especiales MYPE y Agrario

Beneficios sociales	Actividad privada Decreto Legislativo N° 728	Ley PYME N° 28015	Ley Sector Agrario N° 27360
Indemnización por despidos	1.5 sueldo / año (máximo 12)	15 remuneraciones diarias/año (máximo 180)	15 remuneraciones diarias/año (máximo 180)
Vacaciones anuales	30 días	15 días	15 días
Sobre tasa por horas extras	25%+ hora extra	No sobretasa trabajo nocturno	Jornadas acumulativas
Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y gratificaciones	15 sueldos al año	Acuerdo entre partes	Incluido en el jornal

Elaboración del autor.

por establecer condiciones laborales discriminatorias que atentan contra el principio a la igualdad de trato en el trabajo (Convenios N° 100 y N° 111 de la OIT). La aplicación de este régimen afecta al personal de las empresas agroindustriales que reciben menores beneficios sociales que los contemplados para los trabajadores de otros rubros económicos. Actualmente, esta demanda – que fue admitida por el Tribunal Constitucional el 9 de noviembre de 2006 y remitida al Congreso el 14 de marzo de 2007 – se encuentra pendiente de solución, luego de que el Congreso cuestionara la legitimidad procesal a través de un recurso de reposición.

Algunos investigadores señalan que las nuevas propuestas – que impulsan hasta tres ministerios vinculados al trabajo y la producción – suponen cambios sustantivos respecto del régimen promocional de las MYPE vigente (Gamero, 2007). Entre los principales cambios se encuentran:

- La incorporación como “microempresas” de pequeñas empresas de 10 a 49 trabajadores y las unidades productivas que facturan hasta 650 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) anuales. Con esta medida se ampliaría sustancialmente el alcance de esta ley “especial”, “perforando” de abajo hacia arriba el régimen de derechos y beneficios establecido en la ley laboral de la actividad privada.
- La creación de una nueva “categoría”: la microempresa familiar (compuesta por MYPE de dos a cuatro trabajadores), las cuales accederían a un seguro – cofinanciado con el Estado – en materia de salud y pensiones.

Cuadro N° 5
Perú: Síntesis comparativa de los derechos laborales individuales en el régimen de la actividad privada; régimen MYPE y proyectos de reforma

Instituciones laborales	Regímenes laborales vigentes		Principales proyectos de reforma de la Ley MYPE		
	Ley MYPE (N° 28815)	Actividad privada (Decreto Legislativo N° 728)	Comisión MYPE	Ministerio de la Producción	Mesa de Coordinación PYME Perú
Régimen de contratación temporal	Indefinido a menos que la MYPE deje de serlo	8 modalidades de contratación temporal (máximo 5 años consecutivos)	Contratos temporales renovables	Elimina tope de trabajadores para acogerse al régimen	Régimen especial MYPE
Remuneración	Salario mínimo vital	Salario mínimo vital	Salario mínimo vital por hora	Salarios mínimos diferenciados, de acuerdo al sector	Salario mínimo vital
Jornada, horario de trabajo	8 horas; no pago, +35% por horas extras	8 horas diarias; +25% a +35% por horas extras	8 horas diarias; +15% por hora extra	8 horas diarias	8 horas diarias; no sobrepago por jornada nocturna
Vacaciones anuales	15 días (7 días con “acuerdo” previo)	30 días	15 días	15 días	15 días
Beneficios sociales	No establece	CTS, 2 gratificaciones anuales	No establece	CTS y gratificaciones se incluyen en el salario	No establece
Indemnización por despido	15 remuneraciones diarias por cada año (hasta un máximo de 180)	1.5 remuneración por año de trabajo (máximo 12)	120 remuneraciones mínimas hora (15 diarias) por año de servicio	No establece	No considera
Régimen pensionario	Opcional	Obligatorio	Obligatorio	Obligatoria	Opcional

Fuente: Proyectos de Ley de Reforma del Régimen Promocional MYPE. Elaboración del autor.

De aprobarse el régimen promocional de las MYPE, el alcance del “acceso progresivo” a los derechos laborales abarcaría al conjunto de trabajadores que transitan entre el desempleo abierto, el subempleo y la pequeña empresa (hasta 19 trabajadores), involucrando a más del 90% de la PEA. Si bien esta norma excluye a la mediana y gran empresa (el 7.63% de la PEA), los proyectos presentados por el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pretenden convertir este régimen de “excepción” en el régimen laboral general para la actividad privada²⁷.

Asimismo, con los cambios introducidos, las empresas podrán recontratar a su personal bajo el nuevo régimen laboral (dejando en suspenso un mes de trabajo), pudiendo acogerse a este régimen “promocional” hasta un año después de perder su condición de microempresa (en caso incrementa su personal hasta más de 50 trabajadores o superando la facturación establecida); manteniendo a su personal sujeto a los estándares “especiales” previstos en esta Ley.

Cabe precisar que el impacto de ambos regímenes promocionales ha sido bastante modesto. Entre el 2004 y el 2006, período de vigencia de la Ley N° 28015, tan sólo se formalizaron 28 mil 645 MYPE de un total de 2 millones 354 mil micro empresas a nivel nacional (el 1.21% del total de microempresas). Por su parte, la precariedad laboral predominante en la agroindustria de exportación opaca los pocos (pero significativos) avances que muestra un sector minoritario de empresas; las cuales, pese a mostrar un crecimiento sostenido en sus volúmenes de producción y ventas, persisten en mantener a sus trabajadores bajo el régimen laboral “de excepción”.

2.2.3 Eliminación del trabajo forzoso

La legislación laboral peruana no contiene menciones específicas al trabajo forzoso u obligatorio, aunque sanciona como delito contra la libertad individual la vulneración de la libertad de trabajo. Asimismo,

²⁷ GAMERO, Julio. “¿Cómo va el empleo... y las relaciones laborales? A un año del nuevo gobierno”. En: Economía y Sociedad. CIES. Julio, 2007.

regula las diversas excepciones de trabajo forzoso u obligatorio contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos (servicio militar, trabajo penitenciario).

Sobre el particular, la OIT formuló cuatro observaciones relativas a la aplicación del Convenio N° 29, referidas al trabajo penitenciario y la existencia de prácticas de trabajo forzoso en ciertas zonas del país. Dos observaciones – subsanadas el año 2004 – instaban a la modificación del Decreto Legislativo N° 654, Código de Ejecución Penal, enfatizando el carácter voluntario del trabajo realizado por presidiarios. Las otras subsanaciones pendientes tienen que ver con denuncias de explotación laboral en la tala ilegal de madera en las regiones de Madre de Dios, Ucayali y, en menor medida, Loreto.

Con el objeto de atender ambas observaciones, el MTPE señala que viene realizando actividades de inspección laboral – en coordinación con la Policía Nacional, el Ministerio de Agricultura, el Poder Judicial del Perú y organizaciones indígenas de Madre de Dios – orientadas a la erradicación de prácticas de trabajo forzoso registradas en la tala ilegal de madera en los márgenes de los ríos Ucayali y Urubamba²⁸. Sobre este punto volveremos más adelante, en la parte referida a la capacidad de fiscalización de la Autoridad de Trabajo y la situación del trabajo forzoso en el país.

2.2.4 Abolición del empleo infantil

El trabajo infantil se encuentra regulado en el *Código de los Niños y Adolescentes*, donde se establece como edad mínima para trabajar los 14 y – excepcionalmente – los 12 años, siempre que la referida labor no signifique una amenaza a la salud, integridad física o moral del niño o adolescente. Esta Ley es concordante con el Convenio N° 138 de la OIT, que establece las edades mínimas para trabajar: 15 años para el caso de actividades labores agrícolas no laborales; 16 años para labores

²⁸ NEVES, Javier. Perú: Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Normativa y situación. Lima, 28/7/2004. http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/downloads/documento/Normativa_Orig.pdf

industriales, comerciales o mineras; 17 años para labores de pesca industrial. Sin embargo, establece que los niños de 12 años pueden laborar en otro tipo de modalidades (que no específica), siempre que cuente con autorización de los padres o apoderados²⁹.

En la actualidad se viene implementando el *Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia*³⁰, cuyo objetivo es definir acciones, programas y estrategias a cargo de diversos sectores e instituciones del Estado (MTPE, Ministerio de Educación, de Salud, del Interior) y de la sociedad civil, destinadas a fomentar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de los niños y adolescentes.

Por su parte, el MTPE, a través de las Direcciones Nacionales de Protección al Menor y de Seguridad y Salud en el Trabajo, tiene a su cargo la administración de las autorizaciones de trabajo adolescente, así como la supervisión del cumplimiento de la normatividad del adolescente trabajador. Además, existe el Comité Directivo de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que tiene por función impulsar las normas legales destinadas a la abolición efectiva del trabajo infantil.

2.3 Niveles de cumplimiento de los estándares laborales incluidos en el TLC

En el Perú, los derechos fundamentales en el trabajo se encuentran lejos de cumplirse en su totalidad. De acuerdo al *Informe Anual sobre las Violaciones a los Derechos Sindicales*, publicado por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISOL) en 2006, en el medio se registraron una serie de restricciones a las libertades sindicales y al derecho a la negociación colectiva – varias de ellas en empresas multinacionales – con la avenencia de los gobiernos de turno y las instancias judiciales especializadas encargadas de ver estos casos. Los más comunes están vinculados con despidos a trabajadores

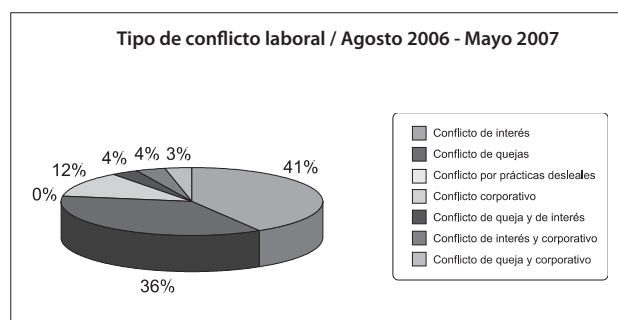
²⁹ MTPE. Código de los Niños y Adolescentes. Ley N° 27337 (07/08/2000). http://www.mintra.gob.pe/leyes_adol.php

³⁰ Puede leerse en <http://www.mimdes.gob.pe/dgna/pnaia/>

y dirigentes sindicales, en represalia a los intentos de sindicalización y negociación colectiva en diversas empresas³¹.

Esta situación ha dado lugar a un recrudecimiento de la conflictividad laboral en el país. Según información obtenida de los reportes mensuales sobre conflictividad social de la Defensoría del Pueblo y la Dirección General de Inteligencia, desde agosto de 2006 a mayo de 2007 se registró un incremento en los conflictos relacionados con cuestiones laborales y gremiales. La mayoría de los casos se han dado a nivel de empresa, vinculados a demandas por incrementos salariales y mejores condiciones de trabajo. Un número importante de estos conflictos son de carácter corporativo y están protagonizados por sindicatos de rama en sectores estratégicos, públicos y privados³².

Gráfico N° 4



Fuente: Dirección General de Inteligencia. Reportes diarios agosto 2006 – mayo 2007.
Sistematización y elaboración del autor.

A continuación presentamos algunos casos de conflictividad laboral emblemáticos ocurridos durante el primer año y medio de gobierno aprista (agosto 2006-julio 2007). Cabe señalar que la falta de garantías individuales (inestabilidad laboral) y colectivas (restricciones

³¹ CIOSL. Informe Anual sobre la Violación a los Derechos Sindicales en el Mundo. Disponible en: <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991224259&Language=ES>

³² Esta información corresponde a los Informes diarios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DIGEMIN) del Ministerio del Interior sobre conflictos sociales.

impuestas para el ejercicio de la huelga) inhiben en gran medida los actos de protesta laboral en el país. Hemos escogidos estos casos en la medida que:

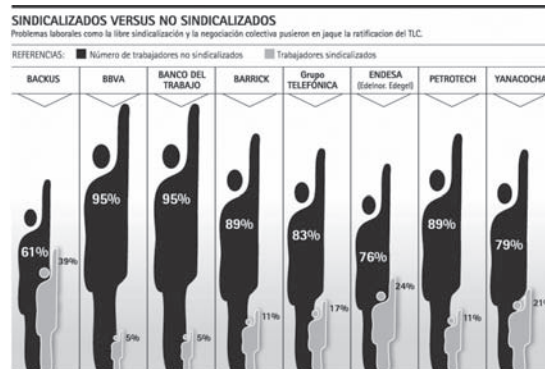
- Se trata de empresas que participan en sectores claves de la economía nacional orientadas a la exportación: sector servicios, agroindustria, minería y producción textil-confecciones. Su relevancia radica en que se ubican en sectores que muestran indicadores de crecimiento sostenido en la última década y que han influido notoriamente en la evolución del empleo dentro y fuera de Lima.
- Se trata de conflictos que ocurrieron en empresas que lideran sus respectivos sectores; paradójicamente con volúmenes de producción y ventas importantes. A esto habría que agregar que se trata de rubros expuestos a la vigilancia social y auditoría independiente alentados por organismos especializados, clientes, accionistas y proveedores del exterior.

2.3.1 Violación a la libertad sindical y negociación colectiva

En el Perú, el ejercicio de la libertad sindical encuentra importantes restricciones para realizarse plenamente. Esta situación se da tanto en los sectores modernos de la economía como en los de menor desarrollo relativo. De acuerdo a un informe reciente de PLADES, aproximadamente el 78% de trabajadores de 20 empresas transnacionales investigadas no se encuentran sindicalizados; mientras que el 72% de las mismas realizan acciones para debilitar al sindicato o ponen trabas para la negociación colectiva, a pesar de publicitarse como empresas socialmente responsables (Gráfico N° 6). La modalidad preferida por estas empresas para impedir la sindicalización pasa por la contratación indirecta o “tercerización”, la provisión de bonificaciones a los trabajadores que renuncian a los sindicatos hasta el despido de dirigentes en momentos en que se desarrollan los procesos de negociación colectiva³³.

³³ PLADES. Las empresas transnacionales y los derechos laborales en el Perú. Lima, 2005. http://www.viso.plades.org.pe/contenido/publicaciones/Informe_Anuual_2005.pdf También se puede revisar: CEDAL. Vigilancia Social a los Derechos Fundamentales en el Trabajo. Lima, 2002.

Gráfico N° 5
Perú: Tasa de Sindicalización en 20 Empresas Transnacionales (2005)



Fuente: Estudio "Las empresas transnacionales y los derechos laborales fundamentales en el Perú 2005" elaborado por PLADES
 LA REPÚBLICA

Al momento de realizar este informe, la opinión pública peruana tomó conocimiento de situaciones de violación a los derechos sindicales y laborales en las empresas Minera Casapalca y de confecciones Topy Top³⁴, las cuales fueron denunciadas en diversos medios en momentos en que se negociaba la aprobación del TLC en el Congreso norteamericano. En cierta forma, esta visibilización mediática implicó una mayor disposición por parte de las autoridades nacionales para solucionar el conflicto laboral en estas empresas, si bien las condiciones (legales y políticas) que posibilitan el incumplimiento del derecho a la sindicalización siguen intactas.

2.3.2 Discriminación laboral

En el Perú la discriminación laboral atraviesa transversalmente todas las actividades económicas, y se expresa en el acceso diferenciado

³⁴ Sobre el particular revisar: "¿Trabajo decente sin sindicato? El caso de Topy Top". En PLADES, Boletín Trabajo Decente N° 2. Mayo, 2007. En: <http://www.plades.org.pe/programas/trabajodecente/boletin/n02/act-04.htm>

a condiciones de trabajo y remunerativas. Se trata de un problema originado, en lo fundamental, por factores legales, culturales y sociales. De acuerdo a la OIT, a pesar de los avances logrados en materia laboral en un contexto de crecimiento económico en la región, siguen siendo amplias las brechas salariales por sexo y edad; siendo las mujeres y los jóvenes los más expuestos a mayores situaciones de discriminación laboral e incumplimiento de derechos fundamentales³⁵.

En el Perú, la discriminación laboral ha sido legitimada con la aprobación de regímenes laborales paralelos ("promocionales") al régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728). Además, ésta se expresa mayoritariamente en los sectores donde existe un número amplio de trabajadores subcontratados a través de empresas de intermediación laboral o *services*.

En efecto, para el año 2005, un millón 123 mil trabajadores de Lima (el 29% de la PEA, compuesta por 3 millones 837 mil) se encuentra laborando bajo sistemas de intermediación laboral, servicios no personales y contratos no estables (el año 1985 estos eran apenas 378 mil). Tan sólo el 8% (340 mil) tiene contratos de trabajo a tiempo indefinido o estable, mientras que el 11% se encuentra desempleado (437 mil trabajadores).

Un dato que ilustra esta realidad se expresa en el 80% de trabajadores de la gran y mediana empresa que labora bajo estas modalidades. De acuerdo a ley, estos sectores no participarían en la distribución de utilidades de las empresas matrices, además de mostrar amplias dificultades para acceder a derechos elementales como la seguridad social y vacaciones. En este sector las jornadas laborales suelen superar las 8 horas sin pago por trabajo extra. De acuerdo a estimaciones de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), serían alrededor de 3 mil las empresas de intermediación laboral y cooperativas de trabajo (colectivos de trabajadores sub contratados por otras empresas) en todo el país³⁶.

³⁵ OIT. Panorama Laboral 2006. En http://www.oit.org.pe/portal/documentos/pl_2006_esp_final.pdf

³⁶ MPTE. Anuario Estadístico 2005.

Esta situación se encuentra institucionalizada, por ejemplo, por la Ley General de Minería, que permite expresamente que los titulares de las concesiones mineras subcontraten (“tercerizen”) trabajadores para actividades de exploración, desarrollo, explotación y beneficio, a pesar de estar relacionadas con el giro principal del negocio³⁷. A esto se suma la contratación de personal bajo las diversas formas de contratación temporal que ofrece el régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728) y bajo modalidades formativas laborales³⁸.

2.3.3 Trabajo infantil

Un problema estructural en el Perú y la región en su conjunto, tiene que ver con el trabajo infantil en condiciones precarias o riesgosas. Si bien se da mayoritariamente en sectores no vinculados (directamente) al comercio exterior, existe cierto consenso en considerar el trabajo de menores como un problema de atención prioritaria, al constituirse en factor de reproducción de la pobreza y consolidar desigualdades en el acceso al desarrollo óptimo y oportuno.

Según un estudio reciente de la OIT³⁹, el trabajo infantil en el Perú se caracteriza por la concentración de ocupaciones en actividades no tecnificadas e intensivas en mano de obra; en empresas familiares y con poca o ninguna remuneración. Independientemente del sector

³⁷ Decreto Supremo N°014-92-EM, TUO de la Ley General de Minería, “Artículo 37o.- Los titulares de concesiones, gozan de los siguientes atributos: (...) 11. A contratar la ejecución de los trabajos de exploración, desarrollo, explotación y beneficio, con empresas especializadas inscritas en la Dirección General de Minería”. Este inciso ha sido reglamentado por el Decreto Supremo N° 043-2001-EM, publicada el 21/07/01.

³⁸ Según estadísticas del Ministerio de Energía y Minas (MEM), existen 101,192 trabajadores en el sector, de los cuales sólo el 36% está en la planilla del titular minero (a inicios de los 90 eran el 75%), mientras que el 64% restante está contratado de manera indirecta por las services. En la gran minería la proporción es muy parecida: el 60% del personal pertenece a las services.

³⁹ OIT. Trabajo infantil en el Perú. En: http://www.oit.org.pe/ipec/tid/docs/la_ninez_en_el_peru.pdf. Elaborado con Encuesta Nacional de Hogares IV Trimestre. INEI. Lima, 2001.

económico en el que ocurre, el trabajo infantil está estrechamente relacionado con la economía informal; al margen de la labor fiscalizadora de la autoridad de trabajo (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Perú: Actividades desempeñadas por niños y adolescentes

Entre 6 y 13 años		Entre 14 y 17 años	
Actividades agropecuarias	81%	Peones de labranza	48.7%
Apoya en negocios familiares	11%	Dedicados al comercio mayorista o minorista	11.6%
Labores domésticas en hogares de terceros	3.7%	Trabajadores domésticos	8.6%
Ayuda a elaborar productos por venta	2%	Tejedores, hilanderos, panaderos, adoberos, ladrilleros y ayudantes de mecánica	7%
Venta de productos (caramelos, dulces)	1.9%	Personal de servicio, lavadero, limpiador	8.4%
Cargador de bultos, adobero, ladrillero	0.4%	Vendedores ambulantes	3.7%
		Cocinero, mozo, cargador, albañil y otros	11.8%

Fuente: OIT. Informe especial para Perú.

Según la misma fuente, los departamentos con mayor incidencia de trabajo infantil son Puno (69.7%), Huancavelica (58.9%), Apurímac (58.1%), Cajamarca (56.4%) y Cuzco (50%), todos con la mitad de la población entre 6 y 17 años trabajando. Las formas más riesgosas de trabajo infantil están relacionadas con el reciclado de desechos, el trabajo en ladrilleras, la minería artesanal, el trabajo doméstico y el comercio sexual.

En total, la OIT estima que en el Perú existen alrededor de 2 millones (28.6%) de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años que trabajan. Del total, 53.9% son varones y 46.1% mujeres. Casi un millón doscientos mil (25.7%) de niños y niñas entre 6 y 13 años trabaja; al igual que aproximadamente 800 mil (35.2%) adolescentes entre 14 y 17.

El 90% lo hace en el sector informal, con jornadas superiores a las 45 horas semanales. Un porcentaje similar de niños entre los 10 y 14 años recibe igual o menos que el salario mínimo vital (S/. 600). Un niño/a trabajador/a en su vida adulta recibiría un 20% menos de ingresos respecto de alguien con siete años de escolaridad⁴⁰.

2.3.4 Trabajo forzoso

El trabajo forzoso es uno de los aspectos más difíciles de registrar por la complejidad y difícil acceso a las zonas donde se da con mayor frecuencia. En el Perú, pese a abolirse la esclavitud a mediados del siglo XIX y más adelante en 1909, subsisten modalidades de enganche y otras formas de trabajo forzoso funcionando durante décadas en zonas “alejadas” y al margen de la función reguladora y fiscalizadora del Estado.

En el caso de la selva peruana, las modalidades de reclutamiento forzoso se manifiestan en la situación de esclavitud de diversos grupos indígenas de contacto inicial con la Amazonía; atrapados en un círculo de endeudamiento y donde quedan subordinados a los jefes madereros y expuestos a maltratos psicológicos y abuso sexual.

De acuerdo a un estudio reciente publicado por la Oficina Regional de la OIT, se estima en 33 mil el número de personas expuestas a situaciones de trabajo forzoso, en actividades relacionadas con la explotación ilegal de madera en los departamentos de Ucayali, Madre de Dios y otras localidades de la selva peruana. Se trata en su mayoría de grupos étnicos amazónicos, donde un 75% de trabajadores proviene de lugares distantes a la zona de explotación y, en menor medida, de localidades aledañas⁴¹.

La modalidad predominante es la *habilitación-enganche*, a través del anticipo de dinero o bienes de consumo a los trabajadores madereros.

⁴⁰ MANTHOC, Movimiento de Niños y Adolescentes Hijos de Trabajadores Cristianos, <http://www.manthocperu.org/index.html>

⁴¹ BEDOYA GARLAND, Eduardo y Álvaro Bedoya Silva-Santisteban. Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana. OIT. Lima, 2005.

Según el estudio de Bedoya Garland (2005), 2/3 de la mano de obra sometida es reclutada y labora – mediante estafas – en las zonas cercanas a su comunidad nativa.

Este patrón de reclutamiento conduce inevitablemente a un *sistema de peonaje o servidumbre por deudas*. Dicho sistema debe ser considerado como una de las peores formas de explotación, pérdida de libertad, ausencia absoluta de mercado laboral y de un mercado de créditos modernos. Los trabajadores bajo esta situación muchas veces no reciben remuneraciones; y soportan el pago en especies, la prostitución de mujeres en los campamentos madereros y la exposición a condiciones de trabajo inhumanas sin seguridad ocupacional.

Una de las características más importantes de los contratos o acuerdos establecidos entre habilitadores, enganchadores y las comunidades indígenas es que frecuentemente carecen de referentes monetarios específicos que fijen los precios de las maderas extraídas, pagadas a precios menores a los establecidos en el mercado. Eso facilita el control de los indígenas reclutados mediante engaños y en base a deudas.

Asimismo, se han reportado situaciones extremas de trabajo infantil y forzoso en actividades informales y zonas geográficas aisladas (como la minería artesanal y la tala *ilegal* en la Amazonía), también expuestos a discriminación, explotación sexual, violencia física y social, etc.

2.3.5 Políticas salariales

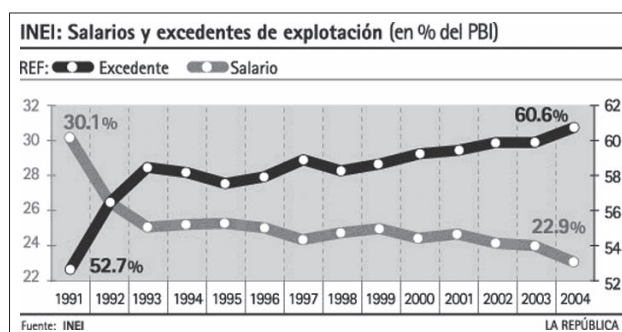
Uno de los factores que explican los niveles actuales de conflictividad laboral tiene que ver con la creciente desigualdad social del ingreso. En el Perú, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) de 2004, el 10% más rico de la población gana 29 veces más que el sector más pobre. Esta diferencia puede ampliarse a 70 cuando se compara al 1% más rico con el 10% más pobre. En Europa, por ejemplo, la diferencia es de sólo 8 a 10.

Esta brecha está relacionada con los niveles de rentabilidad alcanzados en los últimos años por algunos sectores empresariales. La participación de los salarios se ha reducido sustancialmente desde mediados de la

década de los 70 (cuando llegaba al 50% del PBI); tendencia que se profundizó durante los años 80, durante el gobierno de Alan García. Según la Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios para empresas de 10 a más trabajadores, durante el segundo semestre de 2006 los sueldos de los empleados en el sector urbano decrecieron en 3.89%; mientras que en Lima, los sueldos cayeron en 0.03%, mientras que los salarios disminuyeron en 4.40% (Gráfico N° 8).

Esta disminución no ha logrado revertirse en los últimos años, a pesar del crecimiento económico ininterrumpido desde 2002. Según el INEI, la participación de los salarios en el PBI bajó de 30.1 a 22.9%, perdiendo 7.2% del PBI de 1991 a 2004. Por el contrario, las ganancias de las empresas se incrementaron de 52.7% hasta 60.6% del PBI, ganando 7.9% en el mismo período⁴². Visto en perspectiva se aprecia una agudización de la desigualdad social y económica en los últimos 30 años. Asimismo, si en la década de los 60 el ingreso de los trabajadores representaba el 60% del Producto Bruto Interno (PBI) y el 30% correspondía a las ganancias de capital, en los 90 esta proporción se invertiría a favor de las empresas, que incrementaron sus ganancias hasta un 60% del PBI.

Gráfico N° 6



⁴² CAMPODÓNICO, Humberto. "Gana el capital, pierde el trabajo". En: La República. 01/06/06. <http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=1237>

Esta desigualdad se refleja también en los niveles de rentabilidad empresarial (32% al I Trimestre de 2007, superando todas las alzas de años anteriores; mientras las utilidades mineras superaron los US\$ 5,000 millones en 2006). En la medida en que estas cifras pueden registrarse en empresas de 10 trabajadores o más (los establecimientos con esas características suman 14,318, de los cuales 10,328 están en Lima y 3,990 en el interior del país), este crecimiento abarcaría tan sólo al 14.2% de la PEA; relegando a la mayor cantidad de la PEA de este crecimiento (un alto número de personas en empresas de 10 a más trabajadores están empleadas en Lima⁴³).

2.3.6 Jornadas de trabajo

De acuerdo a un estudio reciente de la OIT sobre horas de trabajo en el mundo, el Perú encabeza la lista de países con trabajadores (50.9%) que en promedio superan las 48 horas semanales de jornadas laborales. Corea, Tailandia y Pakistán nos acompañan en los primeros lugares de este poco ilustre ranking⁴⁴.

Una de las razones que explican el alto índice de horas de trabajo radica en los bajos niveles de productividad, que inciden en el bajo valor promedio que tiene la hora de trabajo. Esto lleva a que los peruanos tengan que trabajar más tiempo para elevar su nivel remunerativo⁴⁵.

⁴³ CAMPODÓNICO, Humberto. "No habrá mejora salarial por un período más". En: La República, 16/7/07. <http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=1530>

⁴⁴ Este estudio señala que cerca del 22% de la fuerza laboral en el mundo (614.2 millones de personas) tienen jornadas de duración "excesiva", lo que quiere decir que trabajan más de 48 horas semanales. El estudio abarcó 50 países de distintos continentes, incluyendo países desarrollados, menos desarrollados y en vías de desarrollo. SHANGEON LEE, Deirdre McCann y Jon C. Messenger. Working Time Around the World: Trends in working hours, laws, and policies in a global comparative perspective. Ginebra, 2007. En: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article424>.

⁴⁵ Un estudio reciente señala que en los sectores de mayor competitividad se trabaja mayor cantidad de horas extras, reflejando con ello cierto nivel de ineficiencia y, por tanto, ventajas comparativas no muy sólidas en el comercio exterior. FLORES, Jorge Luis y Frank Sanabria. Horas extras en los sectores competitivos de la economía. En Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Mayor de San Marcos. N° 10, Volumen 56, 2005. Pp. 61.

Un segundo factor tiene que ver con la situación de inestabilidad laboral predominante en el mercado laboral. Esto significa que los trabajadores deben laborar tiempo extra como una estrategia para preservar el empleo, demostrando de esta forma su “compromiso” con sus empleadores. Resulta ilustrativo el testimonio de trabajadores que explican esta situación de vulnerabilidad y desprotección frente al poder discrecional del empleador: “Si salgo del trabajo al cumplir mis ocho horas, es seguro que al día siguiente me despidan porque detrás mío hay 50 haciendo cola y de eso se aprovechan los empresarios”⁴⁶.

2.3.7 Seguridad y salud en el empleo

Las actividades con mayores índices de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales se registran mayoritariamente en los sectores mineros y de construcción. En el caso de la minería, según el MEM, de 2000 a 2006 se reportaron 437 accidentes fatales en minas (algo más de 60 muertos al año), de los cuales el 67% estaba en las services.

Una situación similar se percibe en el sector construcción. Entre el 2000 y 2007 fallecieron alrededor de 120 trabajadores y 42 quedaron en situación de invalidez⁴⁷. Un número importante de estos casos se da en el marco de obras para industrias extractivas, como la minería, vinculadas “indirectamente” en los procesos orientados a la exportación.

Otros sectores, igualmente vinculados a los mercados externos, ostentan índices de enfermedades ocupacionales y accidentes de trabajo que se contradicen con los niveles de modernización, productividad y rentabilidad que las diferencia del promedio de empresas del país.

⁴⁶ LA REPÚBLICA, OIT: “50% de los trabajadores peruanos laboran más de 48 horas semanales”. 09/06/2007.

⁴⁷ Un listado de todos los accidentes de trabajo y las circunstancias en los que ocurrieron se encuentra en: Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú http://www.ila.org.pe/publicaciones/docs/rel_fallec_construccion.pdf

Es el caso de la agroindustria de exportación. A pesar de que la legislación vigente no considera a este sector como de riesgo, varias de sus actividades laborales implican peligros para la salud y seguridad ocupacional. De acuerdo al Instituto de Salud en el Trabajo (ISAT), en la agroindustria son habituales las enfermedades broncopulmonares, la intoxicación por contacto con agroquímicos (fertilizantes y pesticidas); así como la radiación solar y el riesgo ergonómico (un 14% reporta dolores en la zona lumbar por infecciones en los riñones)⁴⁸. De acuerdo a una encuesta realizada en Ica, dos tercios de los encuestados (72.9%) afirmó no haber sido capacitado en políticas preventivas de salud y seguridad en el trabajo; siendo menor el porcentaje (62%) que considera que sus empresas realizan medidas preventivas de salud ocupacional (el 24.8% mencionó recibir “charlas” sobre primeros auxilios)⁴⁹.

Otros estudios refieren casos de trabajadoras que son impedidas de ejercer sus derechos de maternidad⁵⁰. Los abusos reportados van desde la no contratación de trabajadoras en gestación (la Ley establece hasta 180 días de descanso por maternidad antes del alumbramiento); el desconocimiento de los beneficios pre y post natales; del derecho a la lactancia; y a la protección frente a actividades que suponen riesgos para la salud y la integridad física, incluido el despido de trabajadoras por embarazo.

2.4 Políticas sectoriales orientadas al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo

A continuación examinaremos el nivel de implementación y cumplimiento de los estándares laborales incluidos en el TLC con los Estados Unidos. La revisión de fuentes diversas donde se presentan casos de violación a los derechos fundamentales en el trabajo ocurridos en los últimos años, pone en evidencia las múltiples limitaciones institucionales, normativas

⁴⁸ ISAT. Condiciones de Trabajo y Salud de las Mujeres Trabajadoras de la Agroindustria del Espárrago, Región Ica. OXFAM, 2005.

⁴⁹ MIROQUESADA, José Antonio y Juan Carlos Moreno. Condiciones laborales en fundos de agroexportación costeña: el caso de Ica. Universidad del Pacífico. Junio, 2006.

⁵⁰ AURORA VIVAR. Panorama laboral de la agroexportación en el Perú. Agosto, 2007.

y de gestión que muestran los últimos gobiernos para garantizar niveles de empleo digno para el conjunto de la población.

Por su parte, la Oficina Regional de la OIT, en el marco de la Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente 2004-2006, presentó un diagnóstico sobre el déficit de trabajo decente registrado en el país, expresado en el nivel de cumplimiento de los derechos fundamentales en los centros de labores, la implementación de políticas de empleo, protección social y fomento del diálogo social.

Este documento, elaborado a solicitud del MTPE, planteaba un conjunto de lineamientos de políticas públicas en seis áreas de aplicación relativas al marco macroeconómico; el cumplimiento de normas laborales; empleo e ingresos; protección social; promoción del diálogo social y negociación colectiva; y políticas de promoción de la igualdad de género. Sin embargo, estas medidas – cuyo cumplimiento fue desatendido por los últimos gobiernos – se ubican hoy en el centro de la discusión pública del país, al haber sido planteadas como parte de los requisitos exigidos para la ratificación del TLC con los Estados Unidos en el Congreso norteamericano.

Este condicionamiento responde, en gran medida, a los altos niveles de incumplimiento de las normas laborales en el país; situación que – ya ratificado el TLC por el parlamento estadounidense – podría generar cuestionamientos en diversos grupos de interés norteamericanos alertados por los riesgos de dumping social en el comercio bilateral con el Perú. No obstante, como han señalado diversos analistas, la principal responsabilidad recae en el Estado peruano por no implementar políticas económicas que faciliten procesos de crecimiento económico con equidad social y promotoras del trabajo decente.

En efecto, tanto en la Propuesta del Programa Nacional de Promoción del Empleo Decente elaborado por la OIT, como en el Plan Nacional de Derechos Humanos⁵¹ elaborado a través de un sistema participativo descentralizado y los lineamientos en materia de productividad y

⁵¹ Plan Nacional de Derechos Humanos: <http://www.dhperu.org.pe/>

equidad social del Acuerdo Nacional⁵², se han formulado una serie de medidas de política laboral que el Gobierno desatiende y que dificultan la adecuación de la legislación laboral interna a los estándares internacionales en materia de empleo decente.

2.4.1 Cambios normativos

Entre las principales tareas pendientes del proceso de transición democrática en nuestro país se encuentra la aprobación de la LGT.

Esta Ley, debatida desde 2001 en el Consejo Nacional del Trabajo (CNT) y la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, no sólo tendría por fin unificar en un único cuerpo legal el conjunto de regímenes y dispositivos laborales dispersos en la normatividad vigente; buscaría también ordenar determinados aspectos de las relaciones individuales de trabajo que tienen estrecha vinculación con el ejercicio de derechos fundamentales en el trabajo de la OIT.

En esa línea, un aspecto central que abordaría la LGT está relacionado con las diversas formas de intermediación laboral (subcontratación, tercerización, cooperativas de trabajo) existentes en la actualidad; sindicadas como factor de conflictividad laboral en varios sectores de la economía (minería, servicios públicos, etc.).

Analizando el caso peruano, la OIT es tajante al señalar que:

(...) En la práctica, la intermediación parece haber generado un aumento de contrataciones con condiciones inferiores a las de la empresa usuaria, la que de forma paralela ha visto reducido el número de sus trabajadores al tiempo que un 65% de las denuncias por vulneración de derechos laborales correspondía a trabajadores de empresas de servicios (temporales o complementarios)⁵³.

La experiencia reciente indica que la intermediación laboral afecta simultáneamente derechos fundamentales en el trabajo – básicamente la igualdad de trato y la no discriminación laboral – así como el derecho

⁵² Acuerdo Nacional. En: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/>

⁵³ OIT (2003). Op. cit.

a la sindicalización y la negociación colectiva directa (en el caso de los trabajadores subcontratados a través de services).

Otro aspecto medular en la discusión de la LGT está relacionado con el establecimiento de mecanismos de protección al trabajador frente al despido intempestivo. El debate radica en la figura jurídica del derecho a la reposición para los casos en los que no exista causa “justa” u “objetiva” que justifique la cancelación del vínculo laboral.

Asimismo, en materia de relaciones colectivas de trabajo, la LGT buscaría restablecer el derecho a la negociación colectiva por rama de actividad, disminuida por el énfasis otorgado en la legislación laboral vigente a la negociación en el ámbito de la empresa.

Que no se haya aprobado aún la LGT, tras seis años de discusión, responde a la resistencia de los actores sociales implicados para alcanzar un consenso respecto del total de puntos en discusión. Actualmente el Proyecto de Dictamen cuenta con 75% de artículos aprobados tripartitamente en el Consejo Nacional del Trabajo (CNT); si bien algunos analistas consideran que éste mantiene inalterable el contenido y espíritu de la legislación laboral heredada del fujimorismo.

La aprobación de la LGT resulta fundamental para los intereses de los sectores laborales porque serviría de referente normativo para los procesos de negociación comercial (multilaterales o bilaterales) que emprenda el Estado peruano con otros bloques comerciales regionales. Al respecto, en opinión de ex funcionarios del MTPE, los intentos del Gobierno por aprobar un régimen laboral alternativo para las MYPE podrían colisionar con el espíritu de la LGT⁵⁴.

2.4.2 Organización del Estado y recursos

Uno de los principales objetivos del *Plan Sectorial 2006-2011: Empleo y Derechos Laborales para Todos los Peruanos* consiste en consolidar la

⁵⁴ Javier Neves (2004-2006), en entrevista con el autor y Carmela Vildoso (2001-2003) – en LA REPÚBLICA (<http://www.larepublica.com.pe/content/view/169980/484/>) – comparten pareceres al respecto.

rectoría del MTPE en los siguientes campos: formulación de políticas, regulación y supervisión de las direcciones regionales de trabajo y formación del empleo.

Para tal fin, el MTPE debe llevar a cabo reformas orientadas a la modernización de la función administrativa; el reordenamiento de personal así como la “simplificación” de los sistemas de información estadística laboral. De acuerdo con la OIT, los indicadores óptimos en esta área tienen que ver con la capacidad de control de las condiciones de trabajo por parte del Estado; la dotación de inspectores del trabajo y el número de trabajadores y empresas cubiertos por las inspecciones.

En esa línea, el actual gobierno viene implementando una estrategia de vigilancia de las normas laborales, como parte de las políticas sectoriales adoptadas en el marco del *Plan Sectorial 2006-2011: Empleo y Derechos Laborales para Todos los Peruanos*⁵⁵, del MTPE. Entre las medidas más importantes incluidas en este Plan se encuentran:

- El fortalecimiento del sistema de inspecciones (laborales, de salud, seguridad social y protección al menor).
- La incorporación de 100 nuevos inspectores.
- La informatización de los procesos de fiscalización a través de la adquisición de equipos integrales de cómputo.
- La racionalización de las inspecciones orientándolas hacia los casos de denuncias de vulneración de derechos.
- La constitución e implementación de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, con sus respectivos Plan Nacional de Inspectores y los Planes Nacionales de Formalización.
- Colaboración interinstitucional (inspecciones conjuntas con SUNAT).

⁵⁵ Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/contenidos/portal_de_transparencia/transparencia_2007/PLAN_SECTORIAL_MTPE_2006_2011.pdf

- Fortalecimiento de las cobranzas coactivas para ejercer la autoridad del Ministerio de Trabajo y recuperar recursos para mejorar el servicio.

Pese a haber adoptado medidas en este terreno⁵⁶, el MPTE muestra modestos avances en su función reguladora y fiscalizadora, lo que le impide garantizar plenamente el cumplimiento de las normas laborales. De acuerdo a la Ministra de Trabajo, las inspecciones de trabajo aumentaron de 78,999 en el período agosto 2005-2006 a 94,820 entre agosto 2006-julio 2007 (aumento de 20%). Sin embargo, ésta es una cifra que ha sido cuestionada por funcionarios del MTPE⁵⁷: a nivel nacional existirían actualmente 14,793 expedientes abiertos y por verificar (13,619 corresponden sólo a Lima); de los cuales, 7,728 expedientes o empleadores están por concluir la inspección. De los 7,065 que ya fueron entregados, sólo 2,356 empresas han sido multadas: 1,453 por incumplimiento de las normas laborales y 903 empresas por no colaborar con la labor del inspector (obstrucción, inasistencia).

Esto tiene relación directa con el número de inspectores con que cuenta el MPTE. Según esta fuente, para el presente año se espera contar con 250 inspectores de trabajo adicionales, para una población aproximada de 13 millones 119 mil trabajadores a nivel nacional. Ello representaría una proporción de 1 inspector por cada 52 mil 476 trabajadores, lo cual reduce significativamente la capacidad de fiscalización de la Autoridad de Trabajo.

Por lo demás, resulta paradójica la denuncia del Sindicato de Inspectores de Trabajo del MTPE (SIT-Perú) que difundió en comunicado público

⁵⁶ La última de ellas fue la aprobación del DS 019-2007-TR (del 01/09/07), que incorpora precisiones a las facultades de los inspectores del Ministerio de Trabajo previstas en el reglamento de la Ley General de Inspección. Según algunos analistas, esta es la sexta modificación a la legislación sobre inspecciones laborales ocurrida desde 2001, cuyo impacto es a todas luces limitado en vista que el rango de la medida adoptada no tiene carácter de ley y, por tanto, carece de la fuerza necesaria para establecer cambios en el modelo de relaciones laborales vigente. MUJICA, Javier. "El gobierno y la ley General del Trabajo". En Actualidad Económica. La República, 13 de setiembre de 2007. Disponible en: <http://www.aeperu.blogspot.com/>

⁵⁷ Inspector de Trabajo consultado en agosto de 2007.

(29/07/2007) la negativa de la Ministra de Trabajo para atender el pliego de trabajo presentado por esta organización, demandando el respeto de la escala remunerativa. De acuerdo al SIT, la Ministra pretende establecer una remuneración fija y otra “variable” (pago a destajo) para los inspectores de trabajo, lo cual fija condiciones laborales diferenciadas respecto del resto del personal del MTPE. Además, el Sindicato denuncia que en provincias los inspectores de trabajo continúan bajo contratos por servicios no personales o profesionales (sin derechos, ni beneficios sociales); además de no contar con los medios adecuados para realizar su función (disponen apenas de 10 automóviles para el traslado de los inspectores).

2.4.3 Políticas proactivas de fomento del empleo decente en el Perú

De acuerdo al *Plan Sectorial 2006-2011: Empleo y Derechos Laborales para Todos los Peruanos*, el MTPE se ha fijado como meta elaborar y aprobar cuatro planes sectoriales orientados a la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo. Entre las medidas adoptadas (o por adoptar) se encuentran⁵⁸:

- El *Plan de Erradicación del Trabajo Infantil* (creado el 30 de septiembre de 2005 mediante Decreto Supremo N° 008-2005-TR), que establece el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, el mismo que desarrolla actualmente acciones de sensibilización y fortalecimiento institucional.
- La *Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso* (constituida por Decreto Supremo N° 001-2007-TR del 13 de enero de 2007), presidida por el MTPE⁵⁹ y que funciona como una instancia

⁵⁸ MPTE. Logros del MPTE Agosto 2006 – Julio 2007. En: www.mintra.gob.pe.

⁵⁹ La Comisión está compuesta por los representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruanos (INDEPA), así como de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

de coordinación permanente para articular políticas públicas que permitan prevenir, sancionar y reparar las circunstancias de trabajo forzoso. Dicha Comisión elaboró el *Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso* y a la fecha está programando acciones concretas de intervención en la región de Ucayali, donde se registraron situaciones de trabajo forzoso, en coordinación con las autoridades regionales.

- La creación de la *Dirección Nacional de Responsabilidad Empresarial, Responsabilidad Sindical y Derechos Fundamentales*, la cual tendría como ámbito de competencia la formulación, desarrollo y supervisión de políticas para la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo y la responsabilidad laboral empresarial; además de la no discriminación (especialmente de jóvenes, mujeres con responsabilidades familiares, personas con discapacidad, adultos mayores y comunidades indígenas). La correspondiente propuesta de modificación legislativa ha sido presentada al Consejo de Ministros para su aprobación, conjuntamente con el Programa de Certificación de las Buenas Prácticas Laborales (R.M. 118-2007-TR) y el mandato de aprobar un *Plan Nacional de Libertad y Responsabilidad Sindical*, el cual se encuentra en la etapa final de redacción.

A la fecha sólo se cuenta con los Planes de Trabajo Infantil, el Plan Nacional de Eliminación del Trabajo Forzoso y con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades; los cuales tienen como objeto promover el desarrollo de actividades de difusión, capacitación, consulta, atención especializada y promoción de los derechos fundamentales en el Trabajo.

No obstante, en opinión de funcionarios del MTPE, los recursos destinados para tales fines resultan insuficientes para implementar planes de la magnitud prevista: el Presupuesto destinado al MTPE para 2008 representa apenas el 0.39% del Presupuesto General de la República. Esta falta de voluntad se refleja, además, en la carencia de informes referidos a los niveles de implementación y metas alcanzadas en el marco de los planes que se encuentran en marcha. En este escenario, es poco probable que el Estado peruano esté en

condiciones de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos laborales, y menos con los acuerdos adoptados en el marco del TLC con los Estados Unidos. Habría que ver si existe la voluntad política del sistema político y de los agentes privados por promover el cumplimiento de estos estándares y compromisos.

SEGUNDA PARTE

3 ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA–COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

3.1 Antecedentes

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones (AdA UE-CAN) se comenzó a forjar en 2004, cuando las representaciones de ambos bloques políticos ratificaron la importancia de fortalecer y profundizar las relaciones birregionales a través de la negociación de un acuerdo de libre comercio, en concordancia con los objetivos suscritos un año antes, con el *Acuerdo de Madrid*. Entre los objetivos formales de este documento estaría el promover la cohesión social⁶⁰ y la integración de los países andinos.

De acuerdo a las representaciones gubernamentales de ambos bloques, el AdA buscaría desarrollar tres pilares fundamentales que guiarán las negociaciones. Estos ejes serían el fortalecimiento del diálogo político, la cooperación para el desarrollo y el comercio birregional. Para ello se decidió la constitución de 14 subgrupos de trabajo para el tratamiento de diversos temas relacionados con la integración económica y política⁶¹.

En atención a los efectos sociales y económicos que supone la integración comercial entre países y bloques asimétricos, los países de la CAN han sugerido que las negociaciones del AdA entre la UE y la CAN brinden un tratamiento diferenciado a una serie de aspectos de índole comercial y que permitan reforzar la integración política y

⁶⁰ El concepto de la cohesión social adquirió el estatus de prioridad en las relaciones entre la UE y América Latina en la Cumbre de Guadalajara, siendo definida como un objetivo para prevenir y erradicar la pobreza y exclusión, además de promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.

⁶¹ Los temas a trabajar en las subcomisiones serían: acceso a mercados agrícolas y no agrícolas; asimetrías; reglas de origen; asuntos aduaneros; obstáculos técnicos al comercio; medidas sanitarias y fito sanitarias; instrumentos de defensa comercial; servicios; compras públicas; propiedad intelectual; competencia; solución de diferencias; comercio y desarrollo sostenible.

social del bloque andino. Así, entre los objetivos del AdA UE-CAN se encontrarían⁶²:

- Consolidar las relaciones existentes entre ambos bloques y desarrollar su potencial y mutuos beneficios.
- Desarrollar una sociedad política privilegiada basada en el respeto y promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno.
- Arraigar firmemente el éxito de la democracia en la CAN.
- Aumentar la cooperación birregional, profundizar el proceso de integración regional, ayudar a crear las condiciones que reduzcan la pobreza, promuevan el trabajo decente y un acceso más equitativo a los servicios sociales.
- Poner en marcha las condiciones para el gradual establecimiento de un área de libre comercio entre las dos regiones.
- Proporcionar el ímpetu adicional al proceso de integración regional económico.
- Reforzar las buenas relaciones con los vecinos y los principios de resolución pacífica de conflictos entre los países de la CAN.

En teoría, esta forma de plantear el mandato del AdA UE-CAN colocaría en el centro de las negociaciones birregionales la dimensión social de la globalización, entendiéndola como un factor de primera importancia para posicionar la cohesión social como un objetivo de fondo en el proceso de integración comercial.

En el plano de las relaciones comerciales intercontinentales, el primer acuerdo marco de carácter comercial celebrado por la UE con países del África, el Caribe y del Pacífico (ACP) se remonta al *Convenio de Lomé*, adoptado en 1975, a través del cual se concedía de manera unilateral acceso preferencial a las exportaciones de estos países; además de importantes

⁶² Draft EU-CAN negotiating directive (2007). Recommendation from the Commission to the Council. Citado por FARLIE (2007). Pp. 207.

instrumentos de ayuda y cooperación para el desarrollo. Desde entonces, la UE ha renovado hasta en cuatro oportunidades el Convenio de Lomé (1975, 1979, 1984, 1995), sustituyéndolo el año 2000 por el *Acuerdo de Asociación de Cotonú*, ampliando a 48 el número de países del ACP involucrados en procesos de comercio bilateral con el bloque europeo.

Este acuerdo, revisado y modificado el año 2005, se convirtió en el marco de referencia para la regulación de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la UE y los países de ACP. En esa línea, el capítulo 5 del *Acuerdo de Cotonú* introdujo por primera vez temas que superaban el aspecto comercial, incluyendo: barreras no arancelarias; la protección de los derechos de propiedad intelectual y biodiversidad; políticas de competencia; niveles de calidad; medidas fitosanitarias y normas laborales y medioambientales.

3.2 Las normas laborales en la Unión Europea⁶³

Desde la década de los 90, la UE ha venido reconociendo – en el marco de los acuerdos y tratados internacionales de comercio y la política social – los derechos fundamentales de la OIT como referente normativo base para el establecimiento de condiciones de trabajo decente, comercio justo y desarrollo social en sus relaciones intracomunitarias.

Esta vinculación se dio por primera vez en 1995, durante la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague*, cuando la UE identificó las normas fundamentales del trabajo – específicamente: la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación laboral – como una obligación de los Estados del bloque europeo en su condición de países miembros de la OIT.

Hacia finales de la década, la firma del *Tratado de Ámsterdam* (vigente desde mayo de 1999), marcó un hito en la política social y de empleo de la UE. En Ámsterdam, los Jefes de Estado o de

⁶³ Esta sección se elaboró, salvo mención expresa, con información proveniente de la UNIÓN EUROPEA. Síntesis de la legislación laboral. En: <http://europa.eu/scadplus/index.htm>

Gobierno añadieron al Tratado un capítulo entero referido al empleo y declararon por primera vez que la política de empleo era un objetivo común de los países miembros. Este Tratado introdujo una serie de obligaciones para la política social europea, relacionadas con la adopción de medidas para combatir la discriminación y facilitar la inclusión social; entre otros aspectos relacionados con la vigencia de los derechos humanos y su relación con el comercio internacional.

La importancia del Tratado de Ámsterdam radica en que ubica la política social y de empleo en un ámbito verdaderamente comunitario. En los 90, buena parte de las medidas relacionadas con la política social de la UE se basaron en el *Acuerdo sobre la Política Social* (anexo como Protocolo del *Tratado de la Unión Europea* de 1992) y en la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, suscrita en 1989. Los derechos fundamentales de los trabajadores adoptados en el marco de estos Tratados incluían la salud y la seguridad en el trabajo, así como la formación e igualdad de trato entre hombres y mujeres. Mientras que la Carta no era jurídicamente vinculante, el *Acuerdo sobre la Política Social* garantizaba en cambio que la UE podía tomar medidas en los ámbitos sociales referidos en la Carta. Sin embargo, como el Reino Unido no firmó ni la Carta ni el Acuerdo sobre la política social, parte de la legislación de la Unión Europea en el campo de la política social sólo era aplicable en 14 de los 15 Estados miembros. El *Tratado de Ámsterdam* puso fin a esta dicotomía en el desarrollo de la política social de la Unión Europea⁶⁴.

En la actualidad, el Acuerdo forma parte del Tratado de Ámsterdam y sus disposiciones se aplican (sin distinción) a todos los Estados miembros de la UE. Con ello, todos los ciudadanos y personas naturales del bloque europeo quedaron sujetos a la legislación adoptada en materia de política social y laboral.

⁶⁴ KÖPKE, Ronald. Implicaciones de los acuerdos comerciales de la Comunidad Europea y Centroamérica y los países Andinos. 2007. Disponible en: <http://www.fdcl-berlin.de/index.php?id=773>. Página revisada en septiembre de 2007.

Poco tiempo después, en 2003, la Comisión Europea aprobó las recomendaciones del Consejo Europeo relacionadas al tema Comercio y Normas Laborales, haciendo especial referencia a las obligaciones que en materia de política social y comercio eran adoptadas por la UE. La Comisión Europea acoge con satisfacción las declaraciones del Consejo sobre Comercio y Normas laborales y plantea que la responsabilidad sobre el contenido y alcance de los estándares laborales recaiga en la OIT; luego de que la Organización Mundial del Comercio (OMC) delegara en esta instancia especializada de las Naciones Unidas la competencia y autoridad para encarar el tema laboral. Sobre el particular, la Comisión Europea asumió como mandato:

- El fomento del diálogo efectivo entre la OMC y la OIT, propiciando una participación regular de ambas organizaciones en las reuniones relevantes de cada una de ellas, además de llevar a cabo estudios e iniciativas conjuntas con el fin de mejorar la comprensión de la interconexión entre el comercio y las normas laborales.
- La promoción de programas efectivos y con plazos establecidos, dedicados a la erradicación de las peores formas del trabajo infantil a través de la prevención, protección y reinserción social, con el apoyo institucional de la OIT en este campo.
- Involucrar el aspecto del cumplimiento de los derechos laborales fundamentales dentro de las evaluaciones regulares de la OMC sobre la política comercial de la Unión Europea.
- Creación de beneficios para el fomento de los derechos laborales fundamentales en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea.
- Consideración de las normas laborales y de la dimensión social de la política de cooperación europea, con especial énfasis en la formulación de directrices estratégicas para países específicos orientadas al objetivo mayor de lucha contra la pobreza a través de la construcción de capacidades para el cumplimiento de las normas laborales en países en vía de desarrollo.

3.3 Las normas laborales en el sistema multilateral de comercio de la Unión Europea

A nivel bilateral, los acuerdos de cooperación celebrados por la UE con terceros países prevén la implementación de programas de asistencia financiera y técnica orientados a promover el cumplimiento de las normas fundamentales en el trabajo, la educación en materia de derechos humanos, la participación de las mujeres en las actividades económicas, la promoción del diálogo social, etc. De esta forma, desde 1992 los acuerdos aprobados por la UE deberán considerar la inclusión de una cláusula relativa a los derechos humanos, los mismos que por su integralidad e interdependencia abarcan no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran los derechos fundamentales en el trabajo.

En el ámbito multilateral, la UE destaca el papel de la OIT como la institución competente para examinar la cuestión del fomento de las normas laborales; y el de la OMC, como el espacio de debate sobre la relación entre comercio y normas laborales.

Desde mediados de la década de los 80, tanto los Estados Unidos como la UE han considerado la inclusión de cláusulas laborales en los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP); los mismos que establecen como requisito para acceder a los beneficios arancelarios el cumplimiento de estándares mínimos en materia de libertad sindical y autonomía colectiva, la eliminación del trabajo infantil y del trabajo forzoso⁶⁵. Al igual que los Estados Unidos, la UE concede unilateralmente facilidades arancelarias a terceros países como parte de sus políticas de comercio bilateral, estableciendo medidas autónomas que posibilitan el retiro de la totalidad (o parte) de las preferencias

⁶⁵ Los SGP son mecanismos de reducción de tasas arancelarias para favorecer la importación de productos provenientes de países en desarrollo. Fueron creados en 1971 bajo el auspicio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en vista de las condiciones desiguales en que afrontan el comercio mundial, países industrializados y no desarrollados. CEDAL. Libro Blanco. Sobre la violación de los Derechos Humanos Laborales y Sindicales en el Perú. 1990-1999. ORIT, CIOSL. Lima, 1999. Pp. 55.

concedidas en caso de que se registrasen prácticas laborales basadas en el trabajo forzoso en los países beneficiarios. Asimismo, estos SGP contemplan el establecimiento de “regímenes especiales de estímulo” que otorgan preferencias suplementarias a los países que lo soliciten y que demuestren cumplir efectivamente los Convenios de la OIT relativos a la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva, así como la eliminación del trabajo infantil⁶⁶.

De esta forma, los países favorecidos con las preferencias arancelarias establecidas por el SGP-UE debían cumplir previamente con la ratificación de 27 Convenios de la OIT, incluidos los ocho Convenios sobre derechos fundamentales en el trabajo. No obstante esta condicionalidad, la propuesta del SGP ampliado (SGP+) establecía que los países que todavía no cumplían con estos criterios, podían acceder a una prórroga fijada para finales de 2006 a fin de adoptar las convenios exigidos⁶⁷. De esta forma, el incumplimiento de las normas laborales perdía su criterio duro de exclusión, con lo cual se mantenían los beneficios otorgados en el marco del SGP, aún en casos de incumplimiento parcial de tales convenios. Durante las negociaciones sobre la extensión temporal del SGP+ se consideró la posibilidad de restringir las preferencias arancelarias a los países que no respetaran los estándares establecidos. Sin embargo, en la medida en que países de Centroamérica y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) favorecidos con las preferencias arancelarias para exportar al mercado europeo demostraran condiciones laborales al menos “problemáticas”, la aplicación de esa “cláusula social blanda” resulta en la práctica poco viable⁶⁸.

Bajo esta lógica se han planteado los AdA firmados entre la UE, México y Chile. En el primer caso, no existen referencias a estándares laborales en

⁶⁶ UNIÓN EUROPEA. Relación entre el sistema multilateral de comercio y las normas laborales. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11907.htm>

⁶⁷ El SGP en su forma actual fue renovado en el año 2005 y entró en vigor desde 2006 (entre otros componentes abarca el elemento de dicho SGP+). KÖPKE, Ronald. Ibid.

⁶⁸ KÖPKE, Ronald. Ibid.

la forma en que se establecen, por ejemplo, en el ACLAN. En este caso, los países signatarios acuerdan cumplir con las normas laborales internas, dentro del marco de la promoción, bajo las condiciones señaladas en su respectiva legislación interna, “comprometiéndose a proteger, mejorar y fortalecer los derechos básicos de los trabajadores”⁶⁹.

En el caso del AdA UE-Chile, el tratamiento otorgado a los estándares laborales fue puesto en el plano de la cooperación bilateral en materia social. Esto se refleja en el Art. 44 del AdA con este país, en donde se establece que:

Las Partes reconocen la importancia del desarrollo social, (el cual) debe acompañar al desarrollo económico. Darán prioridad a la creación de empleo y al respeto a los derechos sociales fundamentales, especialmente promoviendo los convenios correspondientes de la Organización Internacional del Trabajo sobre temas tales como la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y a la no discriminación, la abolición del trabajo forzado y del trabajo infantil, y la igualdad de trato entre hombres y mujeres⁷⁰.

3.4 Posición de los actores sociales respecto del AdA UE-CAN

La posición de la sociedad civil de los países andinos, representada por el Consejo Consultivo Laboral Andino y del movimiento sindical europeo, respecto de las implicancias de un AdA entre la UE y la CAN, ha sido planteada en sendos comunicados difundidos desde 2003, cuando ambos bloques deciden adoptar un acuerdo de integración comercial con elementos de cooperación y diálogo político.

Ese año suscribieron en Lima una Declaración conjunta en la que sentaron “las bases de una colaboración estable entre ambas organizaciones representativas de los trabajadores de la CAN y de la UE”, a fin de presentar propuestas conjuntas a las autoridades comunitarias planteando su posición y preocupación respecto del AdA.

⁶⁹ ACLAN, Preámbulo. Citado por VEGA RUIZ. Op. cit. Pp. 22.

⁷⁰ Acuerdo de Asociación Unión Europea-Chile. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/ChiEU_s/CHL_EU_FullText_s.pdf

En febrero de 2006, representantes del Comité Económico y Social Europeo (CESE), de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andinos mantuvieron diversas reuniones en Lima; tratando, entre otros temas, el proyecto presentado por el Instituto Laboral Andino sobre la necesidad de crear un Consejo Económico y Social Andino (CESA). Se discutió, asimismo, la suscripción de un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los órganos consultivo de ambas zonas y se hicieron aportaciones al proyecto de dictamen del CESE sobre “Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina” aprobado posteriormente, en julio de 2006.

El 5 de abril de 2006 se celebró en Viena la III Cumbre Sindical UE-América Latina organizada por la CES, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISOL), la Confederación Mundial de Trabajadores (CMT), la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y CLAT en abril del mismo año. En la Declaración Final se mencionó la necesidad de “estabilizar el trabajo conjunto entre la CES y el Consejo Consultivo Laboral Andino”, a la vez que se demandó a los Jefes de Estado “tomar en cuenta las desigualdades económicas entre las regiones latinoamericanas y la UE”, por lo que el AdA debía adoptar como objetivo central “la inclusión de un capítulo sociolaboral que enfatice la necesidad de promover y garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores, incluyendo políticas de igualdad de género y de no discriminación”.

En la misma línea se han manifestado diversas ONG europeas⁷¹, que consideran que los problemas Norte-Sur deben afrontarse sobre la base de la construcción de una alternativa solidaria fundada en los derechos indivisibles de las personas y de los pueblos en el marco del desarrollo sostenible. Con relación a los procesos de integración

⁷¹ Algunas de las ONG que se posicionan en esta línea son: ACSUR España; ASTM Luxemburgo; Cooperación España; COOPI Italia; EEDDA Grecia; GVC Italia; MOVIMONDO Italia; OSPAL España; OXFAM; Solidarité Bélgica; PTM Mundabat; Terre des Hommes Francia, 11.11.11. Ver: <http://www.gruposur.eu.org/index.php>

económica con los países andinos, estas organizaciones señalan que el AdA UE-CAN debe partir de la afirmación de un conjunto de principios dirigidos a⁷²:

- (i) Colocar en el centro del AdA al ser humano y los pueblos, desde una perspectiva basada en el desarrollo humano sostenible.
- (ii) Incorporar las asimetrías mediante el establecimiento de normas desiguales que permitan equilibrar la integración de realidades desiguales, yendo más allá del trato especial y diferenciado.
- (iii) Incorporar el concepto de soberanía y seguridad alimentaria a fin de que la agricultura no pueda ser tratada como una mera mercancía.
- (iv) Contemplar la participación activa de la sociedad civil en la construcción del Acuerdo.

En lo que respecta a la dimensión sociolaboral del AdA, el Grupo Sur señala que las negociaciones con la CAN deben:

- (a) Considerar los aspectos socio-laborales de la integración económica, a través del efectivo cumplimiento de los Convenios sobre derechos fundamentales de la OIT, la protección de las condiciones dignas de trabajo en materia de salud y medioambiente, la no discriminación y la igualdad laboral entre hombres y mujeres y planes para la erradicación del trabajo infantil.
- (b) Poner especial énfasis a los derechos de los migrantes. El Acuerdo debe orientarse a fortalecer los derechos fundamentales, laborales y civiles de los migrantes, especialmente en lo referido al acceso a la seguridad social, sin

⁷² Declaración "Por un Acuerdo de Asociación UE-CAN a favor del Desarrollo Sostenible, la consolidación democrática y la cohesión social". Disponible en: <http://www.gruposur.eu.org/IMG/pdf/Recomend.OSC.UE.CAN-4.pdf>

importar el país o región donde se encuentren. De la misma manera, debe definir mecanismos para facilitar y abaratar la transferencia de remesas y enfrentar las causas que empujan a personas empobrecidas a la migración.

En términos generales, ambos sectores de la sociedad civil andina y europea se inclinan por una integración económica con equidad social, que priorice los temas orientados a la cohesión social y el desarrollo humano, principalmente de los países andinos. Para ello, consideran que es necesario involucrar a la sociedad civil organizada en los procesos de negociación, estableciendo canales de participación efectiva e incluyendo en la agenda de la negociación los intereses de los sectores más vulnerables a los procesos de liberalización económica; como son los pueblos originarios, pero también de organizaciones especializadas en temas sociolaborales, colectivos ambientalistas, asociaciones de consumidores, organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos, de migrantes, etc.

En el ámbito laboral, reafirman la centralidad que ocupa la Constitución de la OIT y sus instrumentos principales en materia social; especialmente los relativos a los derechos humanos fundamentales en el trabajo, como principios orientadores de las políticas de cooperación e intercambio comercial fijados en el AdA negociado por la UE y la CAN.

3.5 Consideraciones finales

Para algunos autores, si bien los acuerdos Norte-Sur firmados por los Estados Unidos y la UE comparten algunos rasgos comunes significativos, mantienen de otro lado una serie de diferencias y matices relacionados tanto con el contenido de los acuerdos como el posible impacto de estos sobre la integración regional⁷³. Esta diferencia estaría marcada por la consideración de justicia social implícita en la posición europea, la misma que reconoce efectos disruptivos en la apertura de

⁷³ FARLIE, Alan. Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. Consejo Consultivo Laboral Andino / PLADES. Lima, 2007. Pp. 4.

mercados para algunas regiones y sectores laborales, particularmente los menos calificados⁷⁴.

Otros analistas consideran que los AdA firmados por la UE con México y Chile (y aquellos que están en proceso de negociación con los países andinos y el Mercosur), se distinguen de los TLC norteamericanos por la terminología y priorización temática incluidos en los capítulos sobre el diálogo político y cooperación; sin que esto implique una contribución real al cambio de las asimetrías comerciales y económicas. De hecho, la protección otorgada a las inversiones sigue siendo prioritaria respecto a las posibilidades concretas de favorecer la cohesión social⁷⁵.

En la misma línea se ubicarían los TLC firmados por Estados Unidos con diversos países de la región y el mundo, en la medida que estos

(...) tratados comerciales no consideran la mejora progresiva de las condiciones de trabajo; sólo excluyen las peores condiciones laborales consideradas perjudiciales para el legítimo intercambio comercial (...). En ese entendido los TLC no promueven el comercio justo orientado al desarrollo sustentable, a la integración de los productores excluidos de las operaciones de las firmas transnacionales y a la prevención de políticas proteccionistas por parte de los países más industrializados. Tratados como éste apuntan a generar nuevas oportunidades de negocios para la exportación y reducción de tasas para la inversión internacional, y no necesariamente a mejorar las implicancias sociales y económicas de la liberalización comercial⁷⁶.

Si bien estas consideraciones son susceptibles de una diferenciación de acuerdo a los modelos de integración establecidos, lo concreto es que estos acuerdos de integración comercial establecen estándares laborales mínimos que pueden contribuir a fomentar condiciones de trabajo decente, dinámicas de comercio justo y procesos de

⁷⁴ FARLIE. Ibid. Pp. 205.

⁷⁵ KÖPKE, Ronald. Implicaciones de los acuerdos comerciales de la Comunidad Europea y Centroamérica y los países Andinos. 2007. Disponible en: <http://www.fdc-berlin.de/index.php?id=773>. Página revisada en septiembre del 2007.

⁷⁶ LÓPEZ, Diego. Op. Cit. Pp. 12-13.

desarrollo sostenible con equidad social. En el caso de los países industrializados, la preocupación parte del potencial impacto que implica la importación de productos que basan su competitividad en el bajo costo de la mano de obra, así como la “relocalización” de empresas e industrias hacia países con marcos normativos flexibles o que ostentan una institucionalidad laboral débil. En el caso de los países en desarrollo, la inclusión de cláusulas laborales se convierte en un condicionante para que los Gobiernos adopten medidas proactivas que favorezcan la adecuación de las normas laborales internas a los estándares internacionales incluidos en estos acuerdos. Este debate será tratado más en detalle en el capítulo 5, referido a la importancia que adquieren los derechos laborales en el marco de los acuerdos de libre comercio.

4 PROPUESTA DE POSICIÓN NEGOCIADORA EN ASPECTOS LABORALES POR UN COMERCIO EQUITATIVO EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DEL ADA UE-CAN

La construcción de una propuesta para la incidencia en materia laboral, de cara al proceso de negociación de AdA UE-CAN, precisa la convergencia de por lo menos tres niveles de actuación:

- (i) El primero está relacionado con el proceso de negociación en sí: ¿Qué nivel y qué tipo de participación debe asumir la sociedad civil andina de cara al proceso de negociación del AdA con la UE?
- (ii) El segundo nivel está referido a la construcción de una propuesta laboral para enfrentar las negociaciones del AdA con la Unión Europea. ¿Qué tipo de plataforma debe adoptar la CAN para promover el empleo decente y la cohesión social a partir de los procesos de intercambio comercial con la UE?
- (iii) El tercero tiene que ver con los ámbitos de incidencia de la sociedad civil para forzar la adopción de acuerdos favorables a los sectores laborales implicados (o no) en el comercio UE-CAN.

4.1. Durante el proceso de negociación

La naturaleza del proceso de negociación del TLC de Estados Unidos con los países andinos (Colombia y Perú) se caracterizó por la falta de transparencia y el unilateralismo de las delegaciones gubernamentales encargadas de las negociaciones bilaterales. Este modelo de negociación concitó una justificada preocupación en organizaciones sociales de la región, por lo que diversas entidades de la sociedad civil andina y europea plantearon la necesidad de establecer un derrotero distinto para la negociación del AdA con la Unión Europea, a fin de establecer términos de intercambio que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de integración y cohesión social en la región.

En esa línea, organizaciones de la sociedad civil andina y europea alcanzaron a la IX Comisión Mixta UE-CAN, en mayo de 2007, una propuesta metodológica que facilite y canalice la participación de organizaciones sociales en el proceso de negociación del AdA entre la UE y la CAN⁷⁷. Este documento contiene un conjunto de mecanismos para el acceso oportuno a información relevante, la presentación de propuestas a través de talleres participativos y el establecimiento de espacios de coordinación entre instancias gubernamentales y representantes de la sociedad civil organizada. Entre los principales se encuentran:

1. El acceso oportuno a la información, mediante la creación de un **mecanismo centralizado de acceso y difusión**. Este mecanismo puede tomar la forma de un **punto focal** que recoja la información y se encargue de su difusión; por ejemplo por medios informáticos como el internet. Asimismo, la difusión oportuna de la agenda de reuniones y rondas de negociación, a través de su publicación previa o por medios de comunicación electrónicos.
2. La constitución de **espacios y escenarios de interlocución** (Gobierno-sociedad civil / sociedad civil-sociedad civil)

⁷⁷ Propuesta de participación de la Sociedad Civil en las negociaciones del AdA UE-CAN. 25 de mayo de 2007. Disponible en: http://www.cepes.org.pe/Red-GE/docs/Prop_SC_AdA%20UE-CAN_25May07.pdf

y **participación de los actores sociales implicados** (organizaciones sindicales, de base, ambientalistas, derechos humanos, ONG, etc.).

Estos espacios deben tomar la forma de:

- Talleres nacionales y regionales.
 - Presentación de propuestas.
 - **Reuniones de diálogo posteriores a cada ronda de negociación** entre los negociadores y organizaciones de la sociedad civil de las dos regiones a la finalización de cada ronda de negociación, en las cuales:
 - (i) Se informe sobre los avances de la negociación, resultados de la ronda y temáticas a tratar en la siguiente ronda, y
 - (ii) se discutan las propuestas presentadas por la sociedad civil.
3. La elaboración de **estudios de impacto y sostenibilidad**, para lo cual la Comisión Europea se comprometió a apoyar la realización de un “estudio de impacto y sostenibilidad” (SIA por sus siglas en inglés) del futuro Acuerdo UE-CAN. Estos estudios deben elaborarse mediante consultas exhaustivas con los actores locales de los países de la CAN y de la UE a través de:
- Talleres en cada uno de los países de la CAN.
 - Espacios de participación en la región andina durante el proceso de elaboración del SIA (similares a los implementados en Europa). Estos espacios pueden tomar la forma de seminarios de consulta y diálogo en las diferentes etapas de elaboración del SIA.
 - Mecanismos de retroalimentación respecto a las sugerencias y propuestas de la sociedad civil sobre el SIA.
 - Informes y documentos relativos al SIA disponibles en castellano.

La implementación de estos mecanismos de información y participación son la base para un AdA UE-CAN con legitimidad social y política, sustentado en la incorporación de los intereses y preocupaciones de los sectores sociales y laborales con mayor nivel de vulnerabilidad frente al comercio internacional en los acuerdos adoptados.

4. 2 Propuesta laboral para las negociaciones del AdA UE-CAN

La construcción de una plataforma laboral para enfrentar las negociaciones del AdA UE-CAN supone a su vez tres ámbitos de incidencia:

- (i) El planteamiento de una agenda promotora del empleo decente de cara a las negociaciones del AdA UE-CAN;
- (ii) una plataforma de promoción y cooperación en materia laboral a nivel de la CAN;
- (iii) una agenda laboral para el ámbito interno-nacional.

En el ámbito de las negociaciones CAN-UE:

- La incorporación – en cada uno de los ejes del AdA referidos a Comercio, Diálogo político y Cooperación – de un capítulo específico relativo a temas laborales; que señale claramente los lineamientos, estándares y mecanismos de solución de controversias relacionadas con los procesos de intercambio comercial. Se debe señalar explícitamente que el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo y otros derechos laborales representan un instrumento de primera importancia de cara al objetivo de favorecer la cohesión social y la integración regional.
- Ampliar el marco normativo en materia laboral; incorporando, además de los derechos contenidos en los Convenios fundamentales de la OIT, los Convenios prioritarios referidos a las funciones de inspección de trabajo, seguridad y salud ocupacional, jornada de trabajo, salarios, etc.
- Destacar la importancia de establecer políticas laborales que refuerzan los mecanismos institucionales, diplomáticos y administrativos que garanticen un ejercicio pleno del derecho a la igualdad y no discriminación en el trabajo; en particular, el cumplimiento de los de-

rechos fundamentales y la libre movilidad y residencia para el conjunto de los trabajadores inmigrantes andinos, sin menoscabo de su condición y estatus legal. Se deben establecer programas laborales orientados a crear mecanismos de oportunidad para los trabajadores andinos en los mercados laborales de la Comunidad Europea, garantizando su acceso a servicios sociales y protección laboral similares a los ejercidos por los trabajadores de la Comunidad Europea.

- Reforzar y hacer referencia explícita a los mecanismos jurídicos con los que cuentan individuos y colectivos para acudir a instancias supranacionales – como la Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Andino de Justicia – como mecanismos de resolución de disputas laborales, de controversias relacionadas a los derechos humanos y su afectación por los procesos de integración comercial. Estos mecanismos deben contemplar la posibilidad de interponer “acciones de clase”; las cuales permitirían a organizaciones externas al ámbito local donde se realiza la violación o incumplimiento que se denuncia, interponer demandas ante la justicia internacional en materias relacionadas con los derechos civiles, políticos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos de ambos bloques comerciales.
- Perfeccionar los mecanismos e instrumentos para la presentación de quejas y denuncias por incumplimiento, por parte de los Gobiernos y agentes privados, de los estándares y derechos contenidos en el TLC con Estados Unidos; así como incorporar – en el caso del AdA UE-CAN – el acceso a medidas de reparación individual y colectiva en situaciones donde se compruebe violación a los derechos fundamentales en el trabajo.
- Reforzar los mecanismos de seguimiento y control de los estándares laborales adoptados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) otorgado por la Unión Europea a los países andinos, modificando los mecanismos de sanción que establece el sistema a los acuerdos en materia comercial del AdA UE-CAN; además de incluir mecanismos de reparación y/o compensación para los sectores afectados por la violación de los derechos fundamentales objeto de la sanción.

A nivel de la CAN:

- Constituir un Consejo Consultivo en materia de Derechos Humanos, que agrupe a organizaciones civiles y sociales orientadas a la promoción, defensa y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la región.
- Asimismo, al igual que en el caso de la Mesa Andina de Pueblos Indígenas y de Consumidores, se sugiere la constitución de una Mesa Andina de Protección de los Derechos de los Trabajadores Inmigrantes, conformada por asociaciones de trabajadores y de inmigrantes andinos en los Estados Unidos, la UE y en los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Ésta Mesa estaría encargada del desarrollo de las políticas comunitarias de la CAN en este ámbito, principalmente orientadas a garantizar el respeto de los derechos adquiridos en el marco de los acuerdos fronterizos, de migración y las reservas incluidas en los acuerdos de integración comercial entre países y bloques regionales.
- Fortalecer la relación institucional entre el Consejo Consultivo Laboral Andino y el Instituto Laboral Andino, con sus pares de la Unión Europea (principalmente con la Confederación Europea Sindical), en tanto representantes de los intereses de los sectores laborales afectados por los procesos de liberalización e integración económica; en especial, priorizar la participación de ambos órganos en los procesos de negociación y seguimiento de los acuerdos alcanzados en el marco del AdA UE-CAN, con el fin de incorporar las propuestas y preocupaciones en materia laboral que pudieran presentar la sociedad civil andina⁷⁸.
- Avanzar hacia la constitución de un espacio ampliado denominado el Consejo Económico y Social Andino (CESA), así como la definición de su rol como institución encargada de integrar – en el

⁷⁸ Posición del Consejo Consultivo Laboral Andino respecto al inicio de las negociaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones. Opinión N° 32. Disponible en: <http://www.ccla.org.pe/legislacion/opiniones/opinion32.php>

marco de la política comunitaria – los diversos enfoques de desarrollo, integración y cohesión social que existen en la región.

En el ámbito nacional:

En el ámbito nacional, las organizaciones sindicales y sociales andinas pueden exigir a sus respectivos gobiernos la inclusión de los acuerdos alcanzados en el marco de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente en las Américas 2006-2015⁷⁹, como parte de las políticas de cooperación fijadas en el AdA con la Unión Europea.

La Agenda Hemisférica contiene una serie de propuestas en materia de empleo y desarrollo económico orientadas a “la elaboración de programas nacionales de trabajo decente, como un mecanismo para lograr resultados de impacto en materia de cumplimiento de los derechos laborales, de creación de empleos de calidad, de ampliación de cobertura de la protección social para las mayorías y en materia de desarrollo del diálogo social para la estabilidad y equidad de las relaciones laborales y el fortalecimiento de la democracia”⁸⁰.

Esta Agenda tiene como ejes de desarrollo tres lineamientos en materia de política pública:

- a) La implementación de políticas generales en cuatro ámbitos (normas laborales, oportunidades de empleo e ingresos, protección social, y tripartismo y diálogo social), cuya ejecución permitiría avanzar significativamente hacia el logro de los objetivos estratégicos y transversales que orientan la estrategia de la OIT en materia de generación de trabajo decente.
- b) La adopción de políticas en áreas de intervención específicas, que contribuyen a reforzar las políticas que se proponen en las cuatro áreas generales.
- c) La adopción de mecanismos para la ejecución de dichas políticas.

⁷⁹ Adoptada en el marco de la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, realizada en Brasilia en mayo de 2006.

⁸⁰ OIT. Agenda Hemisférica de Trabajo decente en las Américas 2006-2007. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/americas.htm>

Considerando los estándares laborales contenidos en los TLC firmados por los países andinos (con los Estados Unidos) y el AdA entre la UE y la CAN, la Agenda Hemisférica plantea las medidas de política que figuran en el Cuadro N° 7, orientadas a favorecer el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo.

Cuadro N° 7
Políticas de promoción de los derechos fundamentales en el trabajo

Medidas de política	Descripción
1. Completar la ratificación de los convenios sobre derechos fundamentales en el trabajo	• Elaborar un mapa interno de la situación de los derechos fundamentales. • Ratificación y comentarios pendientes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y otros órganos de control. De no haberse ratificado y, en el trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución de la OIT, efectuar un análisis de las necesidades para una mejor aplicación. • Sensibilizar a la población sobre los principios y la necesidad de aplicarlos.
2. Poner en marcha una estrategia de aplicación efectiva de la normativa sobre derechos fundamentales	• Para los países que ya hayan ratificado todos o la mayoría de los convenios, adecuar la normativa nacional a la internacional. • Desarrollar y poner en marcha un programa de aplicación efectiva con aspectos legales y prácticos, que incluya: i) Realización de campañas entre la población para sensibilizar sobre el trabajo, la utilidad y deseabilidad de los derechos fundamentales. ii) Inclusión del tema en los programas educativos (de nivel secundario) y de formación profesional nacionales. iii) Formación destinada a las autoridades y agentes encargados de la aplicación de los principios, a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores. iv) Realización de investigaciones que permitan demostrar la correlación entre los derechos fundamentales y la pobreza (teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

Fuente: OIT. Agenda Hemisférica de Trabajo Decente para las Américas. 2006.

En el ámbito de las políticas internas, la posición negociadora de los representantes peruanos debe orientarse hacia la canalización del apoyo financiero ofrecido por la Unión Europea, consistente en US\$ 614 millones para América Latina durante el período 2007–2010; según información proporcionada por Peter Thompson, Director de Comercio y Desarrollo de la Comisión Europea (CE)⁸¹. La implementación de las políticas en materia de cooperación laboral debe partir de un acuerdo entre las partes implicadas de ambos bloques regionales – con la participación de las organizaciones sindicales y de la sociedad civil latinoamericana y europea – como punto importante de una agenda compartida de prioridades, objetivos y procedimientos acordados conjuntamente de manera transparente y por medios democráticos.

En el Perú, este apoyo debe tener como base las propuestas y políticas establecidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos, en lo referido a derechos laborales, sindicales y seguridad social; así como la actualización y puesta en marcha de la Propuesta de Plan de Trabajo Decente preparado por la OIT por encargo del MTPE, el cual establece una serie de lineamientos dirigidos a potenciar las capacidades del Estado peruano para promover una política de cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo.

En la misma línea, la Alianza por los Derechos Laborales considera que la adopción de las siguientes medidas ofrecería un conjunto de garantías y un clima laboral para el ejercicio libre y seguro de los derechos laborales fundamentales en el trabajo:

- La promulgación de la Ley General del Trabajo.
- La eliminación de regímenes de promoción o de “excepción” que establecen menores estándares que los actuales.

⁸¹ “El dinero se destinará principalmente a incentivar el desarrollo del comercio regional. ‘La ayuda europea al comercio tiene por objetivo potenciar el desarrollo regional, atraer inversiones y, lo que es más importante, ayudar a reducir la pobreza’, manifestó Thompson, según consigna EFE”. En: AMÉRICA ECONOMÍA. Unión Europea aumentará fondos para América Latina. 18 de septiembre de 2007.

- La reducción del margen de contratación a través de empresas de intermediación laboral al 10% del total de trabajadores empleados.
- La constitución de una comisión tripartita para el monitoreo del cumplimiento efectivo de los compromisos en materia de trabajo decente.
- El desarrollo de una campaña pública de promoción de la libertad de asociación y la negociación colectiva.

4.3 Ventanas de oportunidad para la incidencia en aspectos laborales en los TLC y AdA.

Las ventanas de oportunidad para la incidencia en temas laborales en el marco de los TLC, pueden darse en los ámbitos político, comercial y de cooperación, ya sea entre gobiernos y organizaciones sociales de los Estados Unidos, como entre bloques regionales como la UE y la CAN.

- En el ámbito político, es destacable la preocupación que genera en organizaciones sindicales norteamericanas (AFL-CIOSL) y en un sector del Congreso de ese país, el potencial impacto laboral y ambiental del TLC firmado con los países andinos. Ello ha llevado a un sector de la representación parlamentaria demócrata a exigir a su gobierno una posición más cauta respecto de los acuerdos en materia laboral firmados con nuestro país; en particular, las referidas a garantizar el apego a determinados estándares laborales orientados a prevenir prácticas de dumping social en el comercio bilateral. Esta posición, coincidente con los intereses de las organizaciones sociales y sindicales de los países andinos, puede convertirse en la base de futuras coordinaciones para llevar a cabo acciones de presión y lobbies tanto en el escenario político estadounidense, como en la sub-región andina. Pese a haberse ratificado el TLC con el Perú, esta articulación puede orientarse al seguimiento, fiscalización y denuncia de casos de incumplimiento de los estándares acordados; tanto por acción u omisión de los gobiernos, como por violación y desconocimiento de agentes empresariales privados.

En el caso del AdA UE-CAN, la aceptación de la propuesta boliviana⁸² de excluir algunos aspectos y rubros de los acuerdos comerciales, abre un escenario favorable para la negociación de un acuerdo más equitativo en lo comercial, incorporando mecanismos orientados a reducir las asimetrías económicas y sociales entre ambas regiones. Al abrirse este espacio, las organizaciones sindicales y sociales andinas pueden entablar mecanismos de diálogo, coordinación y cooperación con sus pares de la Comunidad Europea, a fin de articular estrategias de incidencia que abarquen diversos ámbitos de acción, posicionando los objetivos de cohesión social e integración regional como una prioridad en el marco del AdA UE-CAN.

- En el plano de la cooperación, la Comunidad Europea se ha manifestado a favor del diálogo social con las sociedades civiles de terceros países, incluidas las empresas, a fin de contribuir de este modo a una amplia divulgación de los principios relacionados con los derechos humanos y la responsabilidad social. En su perspectiva, los sindicatos, las asociaciones de consumidores, las organizaciones en favor de los derechos humanos y otras formas de organización social ocupan un lugar destacado para fomentar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales. A través del intercambio de experiencias y de buenas prácticas con sus homólogos de la CAN, la UE puede contribuir al desarrollo de las capacidades con objeto de supervisar la aplicación sobre el terreno de los principios y derechos fundamentales por parte de los inversores, tanto extranjeros como nacionales, favorecidos con los procesos de liberalización económica en el marco del AdA⁸³.

Desde 1994, la Comisión Europea incorporó en los acuerdos de integración adoptados cláusulas que consagran los derechos humanos como elemento fundamental y el respeto de las normas fundamentales en el trabajo como expresión de prácticas

⁸² Bases para un Acuerdo de Asociación UE-CAN en beneficio de los pueblos. Disponible en: http://www.boliviasoberana.org/blog/_archives/2006/6/14/2032355.html

⁸³ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Ibid.

socialmente responsables de las empresas que invierten en los países en desarrollo y la mejora de la gobernanza social en el contexto de la mundialización⁸⁴. A partir de ellos, la UE está en condiciones de contribuir a la promoción de los derechos fundamentales a nivel internacional, activando un conjunto de acuerdos y mecanismos que mantiene con terceros países y asociaciones regionales (entre otros, el acuerdo de Cotonú con países de África, el Caribe y el Pacífico); particularmente en el marco de los compromisos adoptados en el Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político firmado entre ambos bloques en 2003.

Estas cláusulas contemplan el recurso al diálogo bilateral con los gobiernos y la ayuda al desarrollo como medios para reforzar las capacidades, así como incentivos comerciales adicionales en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE para los países que cumplen con las normas sociales y ambientales mínimas incluidas en los acuerdos de asociación.

- En el plano comercial, el intercambio económico de la UE con América Latina ha adquirido una importancia creciente en los últimos años. Actualmente, la UE representa el segundo socio comercial de la CAN y el intercambio entre ambos ha llegado a ser de más de US\$ 15 mil millones anuales⁸⁵. Con excepción del gas y petróleo venezolano, la UE importa desde los países andinos

⁸⁴ COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión relativa a la Responsabilidad Social de las Empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible. Bruselas, 2002. Pp. 25-26. Disponible en: http://www.observatoriorsc.org/descargas/biblioteca/documentos/administracion/csr2002_es.pdf

⁸⁵ En los últimos 24 años, el volumen comercial de la Unión Europea con la CAN se incrementó de € 9 mil millones a € 15 mil millones, lo que significó un crecimiento del orden del 73%. Del mismo modo, aumentaron las exportaciones de Europa a los mercados de la CAN y las exportaciones de la CAN a la Unión Europea. En 2004, los países de la Unión Europea exportaron a la región andina un volumen de € 6 mil millones y se importaron bienes por un valor de € 8,8 mil millones. Con una cuota de 12.8% de las exportaciones de los países de la CAN a la CCEE y con una cuota de 17.4% de sus importaciones, Europa es la segunda contraparte comercial después de los Estados Unidos.

principalmente bienes con un menor grado de procesamiento de la agricultura, agroindustria y de la industria minera⁸⁶.

En este marco, la participación de la inversión extranjera directa de origen europeo en América Latina representa la segunda en importancia después de la norteamericana. El SPG-UE establece la suspensión temporal de las ayudas cuando exista evidencia de violaciones graves y sistemáticas de cualquiera de las normas fundamentales del trabajo. En estos casos, los actores sociales implicados – principalmente organizaciones laborales – pueden activar diversos mecanismos de control regular con que cuenta la OIT para establecer los niveles de cumplimiento de las normas laborales en los países sujetos a estos acuerdos, y utilizarlos como estrategia de presión a los gobiernos para que adopten las medidas correctivas en las áreas que corresponda.

Un debate de esta naturaleza puede facilitar, asimismo, la convergencia de estrategias de actores sociales de ambos bloques, de cara a los objetivos de cohesión social e integración regional. Los programas de ayuda de la UE también pueden contribuir a apoyar este diálogo y a desarrollar las capacidades en el ámbito de la promoción de los derechos fundamentales y otros estándares sociales y ambientales considerados en los AdA negociados.

5 A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

Los derechos laborales, y en particular las normas fundamentales en el trabajo, han adquirido especial relevancia en el marco de los procesos de globalización y acuerdos de integración económica. La intensificación de los flujos de intercambio comercial, como consecuencia de los avances tecnológicos, las políticas de apertura económica y desregulación normativa, han generado una serie de impactos, tanto en las economías industrializadas como en los países

⁸⁶ ARROYO, Eduardo. De la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima. *Le Monde Diplomatique*. Julio de 2007. Pp. 34.

subdesarrollados, incidiendo en los niveles y calidad del empleo, el acceso a la seguridad social y la evolución de los indicadores de bienestar social de importantes sectores laborales.

En esa línea se inscribe el Informe de la *Comisión Mundial por la Dimensión Social de la Globalización* de la OIT, al señalar que:

Los beneficios económicos y los costos sociales de la globalización no están distribuidos equitativamente entre los distintos grupos sociales. En muchos países industrializados y en desarrollo, algunos grupos de trabajadores se han visto perjudicados por la liberalización del comercio y el traslado de la producción a economías con salarios bajos (...) Existe una polarización creciente entre ganadores y perdedores. La mayor parte de la población mundial sigue sin poder participar directamente en los mercados y en la globalización sobre una base justa igualitaria⁸⁷.

Así vista, la liberalización económica tendría impactos desiguales dependiendo de la intensidad y rubro del intercambio comercial; de los sectores y grupos sociales involucrados en los procesos de integración económica; pero, principalmente, de la coherencia y efectividad de las políticas de promoción del empleo decente adoptados al interior de cada país.

En el caso de los países desarrollados, los riesgos de la liberalización económica estarían relacionados, por un lado, con los efectos sociales producidos por la importación de bienes y mercancías elaborados con estándares laborales precarios – lo que se conoce como dumping social –, afectando la tasa de ocupación en las industrias de bienes transables, especialmente sensibles a estos procesos. La relocalización⁸⁸ de fábricas y empresas en regiones y países con marcos regulatorios flexibles (o en proceso de desregulación) sería un segundo factor que afectaría la calidad y el nivel del empleo en estos países. La migración de capitales y centros de producción hacia las nuevas potencias industriales como

⁸⁷ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Por una Globalización justa: crear oportunidades para todos (2004).

⁸⁸ UGT. Los desafíos de la relocalización para los sindicatos europeos. Documento elaborado por Béla Galgóczi, Maarten Keune, Andrew Watt. Florencia, 2005. Disponible en: <http://www.ugt.es/internacional/universidadces/univeranocesrelocalizacion.pdf>

China y la India, o hacia países emergentes como los centroamericanos o los de Europa del Este, habría ocasionado la pérdida de miles de puestos de trabajo, forzando a amplios sectores laborales a transar reestructuraciones salariales con el objeto de preservar el empleo.

Por su parte, en el caso de los países subdesarrollados, la competencia por atraer inversión extranjera llevó a un número importante de gobiernos a aplicar políticas de desregulación laboral, reduciendo el valor del trabajo mediante la flexibilización de los mecanismos de contratación (y despido) de trabajadores. En la región, las reformas laborales neoliberales significaron la eliminación de importantes derechos y beneficios sociales de las legislaciones de trabajo, sin que ello implicara, necesariamente, una evolución favorable en los niveles de empleo decente y protección social. Por el contrario: la flexibilización redujo sustancialmente los niveles de sindicalización y negociación colectiva, afectando la distribución social del ingreso en perjuicio de los sectores laborales.

La constatación de estos efectos (dispares, contradictorios y en muchos casos dramáticos) producidos por la globalización neoliberal, ha provocado acciones de resistencia en un amplio número de movimientos sociales de carácter local, regional y “transnacionales”; alertando a la comunidad internacional sobre la necesidad de establecer un nuevo modelo de “gobernanza mundial” orientado a neutralizar (cuando no revertir) el impacto negativo de la liberalización económica y apertura comercial, tratando de armonizar procesos de crecimiento económico con equidad social (OIT, 2004). La definición de nuevos marcos regulatorios que apunten a reducir la desigualdad en el acceso a las oportunidades, ventajas y riesgos de la integración comercial, viene adquiriendo forma – entre otras medidas – con la inclusión de estándares laborales en los acuerdos de libre comercio, sin que ello implique una reducción automática de las asimetrías derivadas del intercambio comercial entre países de desigual desarrollo económico e institucional⁸⁹.

⁸⁹ Esta medida no ha estado exenta de cuestionamientos. Para algunos países en desarrollo, la incorporación de capítulos laborales en los acuerdos de comercio supondrían medidas “proteccionistas” susceptibles de convertirse en restricciones de los países desarrollados para obstaculizar la exportación a sus mercados.

Se trata, por cierto, de un reconocimiento plagado de resistencias y contramarchas; tanto en el seno de la OMC, como en las negociaciones comerciales entre Estados. En la Conferencia Ministerial de Singapur, realizada en 1996, se reconoció la relación estrecha que existe entre los procesos de liberalización económica y los efectos sociales y ambientales del comercio internacional; en particular, el impacto del libre comercio sobre las condiciones del empleo de los sectores involucrados. Sin embargo – y a pesar de que los gobiernos “renovaron su compromiso de respetar las normas fundamentales en el trabajo” – en la Conferencia se estableció que “el crecimiento y el desarrollo económico impulsados por la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de estas normas”, descartando el establecimiento de cláusulas laborales en el marco de las negociaciones comerciales llevadas a cabo en instancias como la OMC.

La OIT, por su parte, definió y promovió la *Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo* de 1998⁹⁰ como un instrumento jurídico y político con valor de tratado internacional, que “reviste de una importancia y un significado especial al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano”. De ahí que su incorporación como marco normativo en los acuerdos de libre comercio “busca garantizar un mínimo y equivalente nivel de protección social (para los trabajadores) cualquiera sea el nivel de desarrollo de cada país y sus peculiaridades históricas y culturales. Se trata de garantizar a todo individuo la posibilidad de disponer de los medios necesarios para reivindicar en cada Estado una contrapartida equitativa a su trabajo”⁹¹.

⁹⁰ Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?Var_Language=SP&var_pagename=DECLARATIONTEXT

⁹¹ MARTÍNEZ, Daniel & María Luz Vega Ruiz. Los principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo: su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económico y de justicia social”. OIT. Documento de Trabajo N° 9. Ginebra, 2002. Pp. 9.

El reconocimiento de la importancia adquirida por los derechos laborales en el marco del comercio internacional se refleja, además, en la opinión de diversas agencias internacionales que analizaron el impacto de los marcos regulatorios en la promoción del comercio internacional. Así, organizaciones como la OCDE (1996) y el Banco Mundial (2003) han manifestado en sendos informes que no existen ventajas comerciales basadas en la restricción de la libertad de asociación, o que ésta – junto con la negociación colectiva – no constituyen obstáculos al aumento de la inversión y el crecimiento económico. En la misma línea se inscribe la CEPAL, que en diversos informes sobre la situación económica y social de la región, encuentra que mayores niveles de sindicalización y negociación colectiva inciden directa e indirectamente en los niveles de trabajo decente.

Por lo pronto, en un escenario internacional donde se exige cada vez con mayor frecuencia a las empresas comportamientos sociales, laborales y ambientales socialmente responsables, los derechos laborales aparecen como la herramienta más eficaz para contribuir desde su área de influencia a la promoción de los derechos humanos. El derecho al trabajo digno, tal como ha sido definido en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), representa un derecho humano fundamental para el desarrollo de las sociedades; así como fuente de paz social y progreso económico. La relevancia adquirida por los derechos fundamentales en el trabajo se ve reflejada no sólo por el número de cláusulas sociales y laborales contenidos en los acuerdos comerciales; se expresa también en su inclusión en códigos de conducta y diversas formas de regulación social llevadas a cabo por organizaciones sociales y sindicales en todo el mundo.

6 BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-CHILE. Disponible en:
http://www.sice.oas.org/Trade/ChiEU_s/CHL_EU_FullText_s.pdf

ALAYZA, Alejandra. Blindar la economía a la política: a un año de la aprobación del Tratado de libre comercio Perú-Estados Unidos. En: Perú Hoy. Un año sin rumbo. DESCO. Lima, 2007.

AURORA VIVAR. Panorama laboral de la agroexportación en el Perú. Agosto, 2007.

ARROYO, Eduardo. De la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima. En: Le Monde Diplomatique. Julio 2007. Pp. 34.

BEDOYA, Carlos Alonso. Memorias alternativas ante la OIT: fortaleciendo los espacios de derechos humanos frente a la ofensiva de los TLC. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Inversiones extranjeras, TLC y sus efectos sobre el Derecho al Trabajo". Managua, Nicaragua, 19-20 de mayo de 2005.

BEDOYA GARLAND, Eduardo y Álvaro Bedoya Silva-Santisteban. Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana. OIT. Lima, 2005

CAMPODÓNICO, Humberto.

- "Gana el capital, pierde el trabajo". En: La República, 1 de junio de 2006.
- "Minería: es hora de terminar con el abuso de las services". En: La República, 28 de abril de 2007.
- No habrá mejora salarial "por un período más". En: La República, 16 de julio del 2007.

CENTRO DE ASESORÍA LABORAL DEL PERÚ (CEDAL).

- Libro Blanco. Sobre la violación de los Derechos Humanos Laborales y Sindicales en el Perú. 1990-1999. ORIT, CIOSL. Lima, 1999.
- Vigilancia Social a los Derechos Fundamentales en el Trabajo. Lima, 2002.

CEDAL, APRODEH. Informe Anual sobre los DESC en el Perú 2005. Lo que se debe conocer antes de decidir. El impacto del TLC en los derechos humanos en el Perú. Lima, 2005.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión relativa a la Responsabilidad Social de las Empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible. Bruselas, 2002.

CONFEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES SINDICALES LIBRES (CIOSL). Informe Anual sobre la Violación de los Derechos Sindicales. 2006.

DIEZ CANSECO, Javier. "Alan al service". En: La República, 30 de abril de 2007.

FARLIE, Alan. Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. Consejo Consultivo Laboral Andino / PLADES. Lima, 2007.

FARLIE, Alan y Sandra Quejía. Adendas del TLC: ¿benefician al Perú? Julio, 2007.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, Enrique. Trabajo decente y responsabilidad social en la Agroindustria peruana. CEDAL. Lima, 2006.

FLORES, Jorge Luis y Frank Sanabria. "Horas extras en los sectores competitivos de la economía". En: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Mayor de San Marcos. N° 10, Volumen 56. Lima, 2005.

GAMERO, Julio. "¿Cómo va el empleo... y las relaciones laborales? A un año del nuevo gobierno". En: Economía y Sociedad. CIES. Julio, 2007.

INSTITUTO SALUD Y TRABAJO. Condiciones de Trabajo y Salud de las Mujeres Trabajadoras de la Agroindustria del Espárrago, Región Ica. OXFAM. 2005.

KÖPKE, Ronald. Implicaciones de los acuerdos comerciales de la Comunidad Europea y Centroamérica y los países Andinos. 2007. Disponible en: <http://www.fdcl-berlin.de/index.php?id=773>. Página revisada en septiembre de 2007.

LOPEZ, Diego. Los derechos laborales en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos. OXFAM. Santiago de Chile, 2004.

MARTÍNEZ, Daniel & María Luz Vega Ruiz. "Los principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo: su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económico y de justicia social". OIT. Documento de Trabajo N° 9. Ginebra, 2002.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE).

- Anuario Estadístico Laboral 2005.
- Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) IV Trimestre 2005.
- Logros del MPTE Agosto 2006 – Julio 2007.

MIROQUESADA, José Antonio y Juan Carlos Moreno. Condiciones laborales en fundos de agroexportación costeña: el caso de Ica. Universidad del Pacífico. Junio, 2006.

MUJICA, Javier. "El gobierno y la Ley General del Trabajo". En: La República, Actualidad Económica. Lima, 13 de septiembre de 2007.

MUJICA, Javier y Johan Otoy. Carta de exposición de argumentos y sugerencias al borrador del TLC. Dirigida a Liliana Honorio, Responsable del Comité Técnico Negociador del TLC para asuntos laborales durante el gobierno de Alejandro Toledo. 14 de octubre de 2004.

NEVES, Javier. Perú: Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Normativa y situación. Lima, 2004. Fuente: Página web MPTE.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).

- Propuesta de Plan de Promoción del Trabajo Decente. Perú: 2004-2006. Oficina Regional OIT. Lima, 2004.
- Agenda Hemisférica de Trabajo Decente para las Américas 2006-2015.
- Panorama Laboral 2006.

PROGRAMA LABORAL DE DESARROLLO (PLADES)

- Las empresas transnacionales y los derechos laborales en el Perú. Lima, 2005.
- Boletín Trabajo Decente N° 2. Mayo de 2007.

SEMINARIO, Bruno y Oswaldo Molina. Efectos del TLC con los Estados Unidos sobre el empleo. PNUD, MTPE. Lima, 2004.

SHANGEON LEE, Deirdre McCann y Jon C. Messenger. Working Time Around the World: Trends in working hours, laws, and policies in a global comparative perspective. Ginebra, 2007.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO PERÚ-ESTADOS UNIDOS.
<http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php>

TOYAMA, Jorge. "Integración, desempleo y relaciones laborales. El TLC y la generación de empleo". En: Caretas. Lima, 21 de octubre de 2004.

RUIZ CARO, Ariela. "Impacto del TLC en la desigualdad y en los procesos de integración regional". En: DELLO BUENO, R. A. y Diana Ávila (editores). Diálogo Sudamericano: otra integración es posible. PCS. Lima, 2006.

UGT. Los desafíos de la relocalización para los sindicatos europeos. Florencia, 2005.

UNIÓN EUROPEA. Síntesis de la legislación laboral. En:
<http://europa.eu/scadplus/index.htm>

VEGA RUIZ, María Luz. Algunos aspectos jurídicos de las disposiciones laborales de los Tratados de Libre Comercio en las Américas. CAN. Serie Cuadernos de Integración Andina. Lima, 2004.

ANEXO

Propuesta de la OIT en materia de políticas sectoriales para el cumplimiento de las Normas Fundamentales en el Trabajo.

Objetivos buscados	Medidas de corto plazo	Medidas de largo plazo	Avances logrados
Ratificación de convenios y comentarios de órganos de control	• Resolver las situaciones indicadas en los comentarios.	• Ratificación de Convenios Prioritarios, sobre Inspección de Trabajo (en la agricultura, N° 129) y Consulta Tripartita (N° 144). • Promoción de la ratificación de otros convenios, entre ellos el Convenio sobre protección a la maternidad (N° 183).	Sólo ha ratificado el Convenio N° 144, en noviembre de 2004.
Adecuación de legislación laboral	• Revisión de contenido del Código del Niño y el Adolescente. • Revisión de las normas sobre contratos temporales. • Revisión de normas sobre convenios de formación laboral juvenil, de prácticas profesionales y contratos de aprendizaje. • Revisión de normas sobre subcontratación. • Estudio sobre la adecuación legislativa a los convenios sobre igualdad y no discriminación. • Campaña de difusión nacional sobre el Informe Global La Hora de la Igualdad y los Convenios 100, 111 y 156, ratificados por el Perú.	• Diseño de reformas legislativas y de reglamentos. • Apoyo al proceso de renovación legislativa a través de iniciativas como la LGT, en donde se ofrecen alternativas que solucionan los problemas indicados. • Diseño de reformas legislativas en materia de igualdad y no discriminación, basado en el estudio propuesto. • A partir de campañas de difusión, presentación y debate de propuestas con los actores tripartitos para ampliar contenidos y promover acuerdos por separado y en conjunto.	No se ha aprobado la LGT y se intenta aprobar regímenes laborales de acceso “progresivo” a los derechos laborales”, lo que podría afectar el acceso a iguales oportunidades y no discriminación en el empleo. El año 2004 se aprueba la Ley de Modalidades Formativas y Prácticas Pre profesionales, que modifica y precisa los alcances de la Ley N° 728, ampliando las prerrogativas de las empresas para contratar personal bajo esta modalidad.

Objetivos buscados	Medidas de corto plazo	Medidas de largo plazo	Avances logrados
Aplicación de normas	• Aplicación de procesos de planificación estratégica. • Fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, mejorando su marco normativo, la estabilidad de sus funcionarios, los recursos disponibles, su organización, procedimientos y métodos de actuación que hagan más eficaz su función de hacer cumplir la normatividad laboral. • Mejorar y fortalecer la protección judicial de los derechos laborales, mejorando su marco normativo, los recursos disponibles, su organización y procedimientos y métodos de actuación, que posibilite una atención rápida y oportuna de las reclamaciones judiciales de los trabajadores. • Fiscalizar la inscripción de las empresas que correspondan al Seguro Complementario de Trabajo de riesgo. • Mejorar la recaudación de aportes al Seguro Complementario de Trabajo de riesgo, mediante la inscripción en este régimen de un porcentaje mayor que el actual de empresas calificadas como de alto riesgo y la mejora en la fiscalización de tales empresas.	• Coordinación interministerial y con organizaciones de trabajadores y empleadores para la difusión de las normas de inspección. • Formulación de una política nacional de inspección de trabajo. • Ampliación de la actividad inspectora a áreas técnicas insuficientemente cubiertas en distintos temas (salario mínimo, jornada de trabajo, salud en el trabajo, inscripción en la seguridad social) y sectores productivos (MYPE). • Procedimientos y métodos de trabajo reformados y adoptados a la consecución de los objetivos anteriores. • Funcionarios capacitados para cumplir las tareas de la inspección con eficacia. • Reforma de los procedimientos y métodos de actuación. • Mejora de su organización, medios materiales y número suficiente de juzgados de trabajo. • Funcionarios y magistrados debidamente capacitados. • Mejora de los mecanismos administrativos previos de conciliación y mediación para disminuir la carga judicial. • Mejora de la defensa gratuita.	Creación de la Dirección Nacional de Inspecciones de Trabajo y del Plan Nacional de Inspecciones. Incremento del presupuesto del MTPE para este fin en 138%. Contratación de 100 nuevos inspectores de trabajo y programas de capacitación a nivel nacional Implementación del uso de la planilla electrónica, en coordinación con la SUNAT, para la fiscalización por medios informáticos, etc.

Objetivos buscados	Medidas de corto plazo	Medidas de largo plazo	Avances logrados
Aplicación de normas	• Acciones específicas para el apoyo a dos categorías de trabajadores más vulnerables: trabajadoras del hogar y trabajadores con algún grado de discapacidad. Análisis de situación y propuestas. • Organizar y articular los sistemas de seguridad y salud en el trabajo. • Mejorar la preparación y administración de políticas y programas de empleo, y el funcionamiento de los servicios públicos de empleo y los servicios para las migraciones laborales. • Establecimiento de servicios destinados a favorecer la formalización de las MYPE.	• Institucionalización del enfoque de género, mediante la creación de una Oficina de igualdad de género y promoción de los derechos de las mujeres trabajadoras, que cumpla una función interna de ampliación y otra de apoyo externo, en coordinación con el MINDES. • Campaña de difusión de derechos de los trabajadores del hogar, apoyo al fortalecimiento de sus organizaciones y sindicalización, y servicios de información y conciliación de empleadoras y trabajadoras, así como mejora de su protección en condiciones de trabajo. • Propuestas para la formulación de una política de seguridad y salud en el trabajo liderada por el MTPE. • Bases para la organización y articulación del sistema de seguridad y salud en el trabajo. • Unidades administrativas de seguridad y salud en el trabajo establecidas por el MTPE. • Establecimiento de un sistema de notificación, registro e investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. • Reorganización de las unidades administrativas encargadas de la preparación de la política de empleo. • Instalación de Oficinas de Empleo Piloto. • Utilización de tecnologías de la información y comunicación en la intermediación de la mano de obra. • Recomendación sobre métodos para favorecer la formalización de empresas. • Implantación de unidades administrativas dedicadas a las MYPE. • Rediseño organizacional y de procedimientos, de atención a usuarios.	Elaboración del Proyecto de "Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales", y su aprobación en el Congreso de la República.

Impresión:
ROBLE ROJO GRUPO DE NEGOCIOS S.A.C.
Teléfonos: 348 5571 / 349 6636
info@roblerojo.com
www.roblerojo.com
2008
Lima - Perú



Foto: Manuela Tapia

Enrique Fernández-Maldonado Mujica (1976). Egresado de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP. Ha publicado *Trabajo decente y responsabilidad social empresarial en la agroindustria en el Perú* (2006) y como coautor *Pequeños negocios, grandes responsabilidades. La RSE en las Mypes de Lima* (2007) y *Derechos Laborales y RSE en el Perú* (2004). Colabora habitualmente con la revista *Actualidad Económica* y *La República*



Oxfam



RED PERUANA POR UNA GLOBALIZACIÓN CON EQUIDAD

