

Preocupaciones de sociedad civil peruana en el marco del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea¹

En los últimos años asistimos a una serie de crisis político-institucionales y de la penetración de las redes de corrupción en la política. Este panorama amenaza seriamente el sistema democrático y Estado de derecho, con un Congreso que cuenta con un 91%² de desaprobación y que, salvo contadas excepciones, carece de la intención real de llevar a cabo reformas significativas en beneficio de la población. En cambio, avanza en estrategias de cooptación de los organismos autónomos, imponiendo una agenda antiderechos y propiciando el autoritarismo³ y una serie de normas de espaldas a la población.

Un ejemplo de esta tendencia del Congreso de la República de legislar a favor de los intereses particulares y no del bien común, es la aprobación de cambios en la Ley Forestal a principios de este año, utilizando como pretexto la necesidad de cumplir con el mandato del Reglamento contra la deforestación de la UE (EUDR). Esta medida ilustra la constante flexibilización de la normativa ambiental, denunciada en múltiples ocasiones por diversas organizaciones. Esta norma facilita el cambio de uso de tierras de forestal a agrario y el aprovechamiento de los bosques, en momentos en que la deforestación crece a un punto de no retorno y el cambio climático se intensifica. Estas modificaciones normativas, antes de ser aprobados fueron observadas por la Defensoría del Pueblo, los Ministerios de Agricultura y Ambiente y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). Además, embajadas, organizaciones indígenas y de sociedad civil han expresado su alta preocupación, advirtiendo que estas medidas conducen a la destrucción de nuestros bosques, incrementa el cambio climático y sus impactos y pone en riesgo la vida y los derechos de los pueblos indígenas. Esta preocupación fue llevada a la Comisión Nacional de Cambio Climático, espacio designado para el seguimiento de la implementación del Acuerdo Comercial con la Unión Europea en materia ambiental. Sin embargo, debido a la presión de algunos sectores estatales y privados no se aprobó un documento de posición.

Por otro lado, actualmente existen en el Congreso ocho proyectos de ley que buscan modificar la Ley de creación de la Agenda Peruana de Cooperación Internacional, con el propósito de limitar el campo de acción de las organizaciones de sociedad civil. Estas iniciativas forman parte de una ofensiva más amplia de diversos grupos de poder que buscan restringir el espacio habilitante para las actividades de las que las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras formas de organización ciudadana⁴⁵.

¹ Documento elaborado para la visita de la Misión a Perú de la DG Trade de la Comisión Europea en el marco del AC con la Unión Europea y Perú.

² Según la última encuesta del Instituto de Estudios Peruanos, publicada en el diario La República el 26 de mayo de 2023, el Congreso cuenta con una desaprobación del 91% y solo un 6% aprueba su gestión.

³ Recordemos que, en medio de la crisis política, y ante la destitución del presidente Castillo, un sector de la población planteó nuevas elecciones. Las protestas fueron duramente reprimidas con el saldo de 50 muertos, la mayoría de ellos vinculados a las poblaciones indígenas. Sobre estas protestas, la CIDH en su informe producto de la visita a Perú luego de dichas protestas señaló su origen en la desigualdad estructural y discriminación histórica. Este tema aún no ha sido resuelto.

⁴ Ver Agenda Legislativa sobre el Trabajo de las ONGD de ANC y Japiqay.

⁵ En este legislar de espaldas al bien común el Congreso también ha neutralizado la reforma universitaria, ha eliminado el lenguaje inclusivo, ha promulgado normas para favorecer la minería ilegal y debilitar, aún más, el sistema de protección ambiental.

Todo esto ocurre en un contexto donde la presidenta tiene sólo 5% de aprobación, el porcentaje más bajo en lo que va del año según la reciente encuesta nacional del Instituto de Estudios Peruanos, en medio de numerosos casos de corrupción. Desde el Ejecutivo se viene implementando un paquetazo ambiental para debilitar aún más el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental y reducir plazos en los procesos de certificación ambiental. A esto se suma el papel de algunos medios de comunicación, que, en complicidad con la derecha, contribuyen a la desestabilización del país mediante la difusión de noticias falsas y debates superficiales y tendenciosos.

Acuerdo Comercial entre Perú y Unión Europea

Perú ha apostado por la apertura comercial durante décadas, con veintisiete Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) vigentes y veintidós acuerdos comerciales firmados. Sin embargo, Perú también enfrenta veintisiete demandas inversionista-Estado y, por dos años consecutivos, ha sido el país más demandado a nivel mundial. A pesar de esto, las autoridades no han realizado una evaluación integral para optimizar la negociación e implementación de estos acuerdos.

La comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada "El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico justo," resalta el compromiso de garantizar que los acuerdos fomenten la sostenibilidad y que el crecimiento vaya acompañado de la protección de los derechos humanos, el trabajo digno, el clima y el medio ambiente, con la participación de la sociedad civil. Este documento propone un nuevo enfoque que incluye una fase de cumplimiento integral y el uso de sanciones comerciales en casos específicos y bien definidos.

En este contexto, organizaciones de sociedad civil, pueblos indígenas, sindicatos y centrales sindicales han expresado sus preocupaciones durante los once años de implementación del Acuerdo Comercial con UE. Sin embargo, estas no han sido realmente tomadas en cuenta.

Participación de la Sociedad Civil en el Perú

Desde las organizaciones de sociedad civil, reafirmamos el rol esencial de la sociedad civil en el monitoreo y consulta para garantizar que el desarrollo del Acuerdo Comercial con Unión Europea sea acorde con la sostenibilidad social y ambiental en el comercio entre las Partes.

En esa lógica, el Estado peruano ha fallado en implementar un órgano consultivo que sirva como espacio de discusión real sobre las legítimas preocupaciones de diversos sectores de sociedad civil respecto al AC. En 2017, como respuesta inicial a la queja presentada por varias organizaciones europeas con el respaldo de organizaciones peruanas, la Comisionada Cecilia Malmström se dirigió al ministro de Comercio Exterior señalando que "una de las cuestiones sobre las que creemos que hay margen de mejora es la consulta a la sociedad civil nacional sobre cuestiones de TDS. Perú ha elegido utilizar los mecanismos nacionales existentes para este propósito. Sin embargo, no tenemos una indicación clara de la composición de estos grupos, la frecuencia de sus reuniones o, de hecho, si han discutido la implementación de este Título"⁶.

En 2018, debido a la dispersión de los mecanismos de participación existentes, se determinó que serían dos los espacios para el diálogo. Para temas ambientales es la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), la cual se reúne una vez al año; en reiteradas ocasiones el gobierno ha señalado que hay temas que no pueden discutirse allí ya que no son parte del mandato de la Comisión, como lo fue para el tema del Acuerdo de Escazú. El segundo espacio se refiere al

⁶ Ver carta completa con recomendaciones en lo laboral y ambiental solicitando un plan de acción bien definido y con plazos en: <https://www.redge.org.pe/sites/default/files/20180808%20CECILIA%20MALMSTIRoM-espanhol.pdf>

Consejo Nacional del Trabajo (CNTPE) para los temas laborales, que hasta el momento no se ha reunido para dialogar sobre el AC.

Cabe mencionar que, en la última reunión en el marco del Acuerdo Comercial en Quito, el Grupo Consultivo de Ecuador, Colombia y de la Unión Europea, junto con el grupo 2 y 3 de Perú manifestaron: “Se constatan las dificultades que tiene Perú al haber elegido los mecanismos nacionales existentes lo que limita la plena participación de la sociedad civil (grupo 1, 2 y 3) para dar seguimiento a la implementación del acuerdo comercial”. Además, se señaló que: “para un verdadero diálogo entre sociedad civil y los representantes de los gobiernos, tal como lo plantea el AC, es necesario que se comunique con debida anticipación las fechas y agenda de las reuniones de Foro Abierto, y que se establezcan mecanismos claros para la participación efectiva de sociedad civil y que se generen las condiciones para un verdadero diálogo”⁷.

Asuntos laborales

La suscripción del AC con la Unión Europea no ha garantizado el trabajo decente ni la efectiva aplicación de las normas laborales reconocidas en los convenios de la OIT. En el Perú, los derechos fundamentales a la libertad sindical y la negociación colectiva están gravemente amenazados por la falta de garantías y protección efectiva por parte de la Autoridad de Trabajo. Esta situación ha llevado al país a ser uno de los más denunciados ante la OIT y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por violaciones sistemáticas a los derechos sindicales.

Uno de los principales obstáculos para mejorar la tasa de sindicalización es el abuso de la contratación temporal en el sector privado y público. Tres de cada cuatro trabajadores formales en el sector privado están sujetos a contratos de corta duración, renovados indefinidamente. En este contexto, los riesgos de sindicalizarse son considerablemente altos.

El derecho a la negociación colectiva se ha reducido drásticamente, con solo un 4% de la PEA abarcada por convenios colectivos y sólo un sector (construcción civil) con negociación por rama de actividad. La negativa persistente de las empresas a proporcionar información y negociar con los sindicatos agrava esta situación.

En el sector minero, la contratación a través de empresas intermediarias excluye a muchos trabajadores de la negociación colectiva y sus beneficios. Además, el Gobierno está considerando modificar la Ley 31110 para restituir condiciones laborales precarias, lo que ha generado descontento social y laboral.

Las centrales sindicales han venido denunciando constantemente que los sucesivos gobiernos adoptan normativas que reducen los estándares laborales y las garantías de protección social, afectando negativamente la libertad sindical y la negociación colectiva. La OCDE destaca la precariedad operativa y logística de las entidades fiscalizadoras de normas laborales en Perú, señalando su falta de recursos, independencia, poder de sanción y autoridad.

Asuntos ambientales

Desde la implementación del Acuerdo Comercial con la Unión Europea en 2013, no se han observado mejoras significativas en los estándares de derechos humanos en Perú. A pesar de que el artículo 277 del AC prohíbe reducir la protección ambiental para incentivar el comercio o la inversión, sucesivos gobiernos han aprobado reformas que disminuyen estos estándares,

⁷ Ver Declaración Conjunta avalada por los Grupos Consultivos de la UE, de Colombia y de Perú, establecidos en virtud del Título sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, por una parte, y Colombia, Perú y Ecuador, por otra en: <https://www.redge.org.pe/sites/default/files/2023%20Declaracion%20Conjunta%20DAGs%20UE%20CO%20PE-%20sin%20ECUADOR%20-%20FINAL.pdf>

contraviniendo dicha normativa. Estas preocupaciones se han profundizado, y la flexibilización de normativas ambientales ha debilitado la institucionalidad y el ordenamiento ambiental, limitando la participación ciudadana y aumentando la conflictividad social.

Son muchos los casos de alta preocupación de sociedad civil peruana que han sido denunciados en diferentes momentos:

Flexibilización de la normativa ambiental

Existen proyectos de ley que buscan ampliar plazos para la formalización de minería informal y convertir este proceso en permanente, desnaturalizando lo que significa un proceso de formalización. Así como también proyectos de ley que buscan modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP) para hacer posibles actividades de extracción en ANP de uso indirecto, espacios donde estas actividades están prohibidas por la fragilidad que presentan.

También hay un proyecto de ley que busca suspender los procesos de creación de reservas indígenas y que pretenden crear una comisión para evaluar la vigencia de las existentes.

Normas sectoriales dadas por el actual gobierno que debilitan el sistema de protección ambiental y particularmente el sistema de evaluación de impacto ambiental, también denunciado en la queja del 2017, que busca la prevención de daños ambientales, sociales, económicos y culturales.

Pero estas amenazas no solo vienen del legislativo sino también del ejecutivo con normas que debilitan los procesos de evaluación de impacto ambiental y que le quitan al SENACE la facultad de decidir a qué proyectos se les aplica el esquema de articulación, dándole esa potestad a las autoridades sectoriales. Lo cierto es que la producción normativa del legislativo y ejecutivo es abundante y hace casi imposible que la sociedad civil pueda seguirla en su totalidad.

Agroexportación y crisis hídrica

La expansión del sector agroexportador peruano con un crecimiento de los volúmenes de productos exportados a la UE, han sobreexplotado acuíferos, violando el derecho humano al agua. En el valle de Ica, la producción de agroexportación consume 338 hm³/a de agua subterránea, 86 hm³ más que la tasa sostenible, causando una crisis hídrica para las comunidades locales. Según el INEI, solo el 20.7% de la población de Ica con acceso a agua pública puede usarla las 24 horas del día.

Deforestación

En 2020, Perú perdió 203,000 hectáreas de bosques, la cifra más alta en dos décadas, principalmente por actividades ilegales y cambios en el uso de suelo. El informe de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca reveló que en 2020 Perú alcanzó un récord histórico de 88,200 hectáreas de cultivos ilegales de coca, un aumento de 16,000 hectáreas respecto a 2019. Empresas como el Grupo Palmas y Ocho Sur han contribuido significativamente a la deforestación y despojo de tierras, sin contar con certificaciones de sostenibilidad. Sin embargo, el Congreso, en lugar de promover la reducción de la deforestación en nuestro país, aprobó la Ley N° 31973, Ley que modifica la Ley forestal vigente (Ley N° 29763), esta nueva ley contiene una disposición que permitirá el cambio de uso de suelo sin que se realice un estudio de clasificación de tierras para determinar si éstas tienen aptitud forestal o agrícola, un requisito que hasta ahora era indispensable. Esto significa que no será necesario un informe preliminar para autorizar que un bosque sea talado para convertirse en tierra destinada a la agricultura.

Tal como se ha aprobado la modificación de la Ley Forestal modifica e interfiere con otras regulaciones sectoriales como el caso de saneamiento físico legal, procedimientos de gestión y certificación ambiental del sector agrario; por el cual es necesaria el análisis de la calidad regulatoria de dicha norma, así como una respuesta desde el Ejecutivo frente a ello.

Esto es además preocupante teniendo en cuenta que pone en riesgo el cumplimiento de la meta del compromiso climático expresado por el Perú en sus NDC, Contribuciones Nacionalmente Determinadas, actualizadas el 2020 y por el cual el Perú se compromete a reducir 40% de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Más de la mitad de las emisiones peruanas se producen a costa del espacio silvestre, nuestro patrimonio natural, que corresponden a la categoría USCUS. El 92% de las emisiones de esta categoría corresponden a “conversión de bosques y praderas”; es decir, deforestación⁸.

Derrames de petróleo

Según Oxfam, entre 1997 y 2021 se produjeron 1,002 derrames de petróleo en Perú, sumando más de 87,000 barriles. Las operaciones en el Lote 192, Lote 8, Lote X y el Oleoducto Nor Peruano, responsables de casi el 70% de los derrames, no han actualizado sus instrumentos de gestión ambiental debido a vacíos regulatorios. Otro problema con estas viejas operaciones es que no han adecuado sus instalaciones⁹ a los requerimientos de seguridad establecidos en el reglamento de transporte de hidrocarburos por ductos aprobado por D.S. N° 081-2007-EM, debido a exoneraciones transitorias que se les ha otorgado.

El 15 de enero de 2022, dos derrames de petróleo en la refinería La Pampilla de Repsol afectaron 100 km de ecosistema marino, impactando a más de 10,000 familias. La falta de contención y limpieza adecuada reveló la debilidad institucional ambiental y evidenció la falta de unas normativas claras para la remediación y reparación.

Pesticidas y otros insumos químicos peligrosos

Diversas campañas, especialmente en la Unión Europea, han advertido sobre el uso de pesticidas prohibidos en Europa debido a sus efectos dañinos en el ambiente y la salud. Sin embargo, estos productos se exportan a países como Perú. Al menos un tercio de los pesticidas más vendidos en América Latina son altamente peligrosos y están vetados en la UE. Una investigación del portal peruano Saludconlupa.com identificó a compañías europeas -Bayer y BASF (Alemania), Syngenta (Suiza/China) y Agrolac (España)- que exportan 19 tipos de estos pesticidas prohibidos, a países como el nuestro.

En Perú, el uso de pesticidas ha aumentado y seguirá creciendo a menos que se adopten medidas urgentes que involucren normas nacionales, pero también europeas.

Un tema adicional que cabe destacar y que fue manifestado en la última reunión en Bogotá en el marco del Subcomité de comercio y desarrollo sostenible, “es preciso revisar la relación entre comercio global y cambio climático, en la medida que la mayoría de acuerdos comerciales fueron negociados y firmados antes de la firma del Acuerdo de París y hoy el mundo exige reducir la presión sobre la naturaleza, reducir las emisiones de GEI y restaurar y proteger los ecosistemas que son estratégicos por sus servicios ecosistémicos como es el caso de la Amazonía y los Océanos, además de impulsar otras formas de economía que impulsen las economías locales en una lógica de justicia”¹⁰.

⁸ Ráez, 2020

⁹ <https://sinia.minam.gob.pe/novedades/oleoducto-norperuano-sufrio-veinte-derrames-ultimos-cinco-anos>

¹⁰ Declaración Conjunta Op. cit.

Aplicación del Reglamento UE de libre deforestación en la cadena de suministros

Aunque la aprobación del Reglamento de la UE sobre Productos Libres de Deforestación (EUDR) es un avance en la lucha contra el cambio climático y la deforestación, su aplicación en Perú evidencia vacíos que, podrían impedir que el EUDR cumpla sus objetivos y, peor aún, agravar la deforestación.

El requisito de legalidad de la EUDR, ha sido utilizado para justificar la urgencia de aprobar modificaciones a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a través de la Ley 31973, la cual debilita la protección de las tierras de aptitud forestal. Esta ley permite que se otorguen títulos de propiedad sobre tierras de aptitud forestal con tan solo constancias de posesión, muchas obtenidas ilegalmente, afectando los derechos de terceros, particularmente de comunidades nativas. Además, autoriza la deforestación de remanentes de bosque en predios rurales, permitiendo compensaciones con plantaciones fuera del predio, lo que dificulta su supervisión. Esta ley es aplicable a todos los productores agropecuarios de la Amazonía, no solo a los productores de café, cacao y palma que exportan a la Unión Europea.

Otro obstáculo para el cumplimiento de las metas del EUDR es el corto plazo para la adecuación y el insuficiente apoyo a los agricultores para cumplir con los requisitos de georeferenciación y trazabilidad. Por ejemplo, se ha estimado que el costo por productor para la georeferenciación es de 30 a 40 dólares, lo cual es difícil de costear para los productores más pequeños. Además, cerca del 50% de productores trabajan con acopiadores y tienen poca capacidad para implementar un sistema de trazabilidad adecuado. Los agricultores que no puedan exportar a la UE podrían vender a otros países sin requisitos de deforestación, o reorientarse a cultivos de consumo nacional como arroz o maíz que también causan deforestación, o podrían involucrarse en actividades ilegales como la tala ilegal, cultivo de coca o minería ilegal.

Un antecedente de la potencial afectación del EUDR para los pequeños agricultores es la aplicación en el año 2019 del Reglamento UE de la Comisión No. 488 / 2014 que definió los límites máximos permitidos de cadmio en los productos de cacao. El impacto lo sintieron especialmente los productores del cacao “Blanco de Piura” en Perú. Cerca de la mitad de estas familias debieron cambiar su orientación de los mercados especializados a los mercados nacionales más convencionales. Este cambio provocó una significativa reducción de sus ingresos, perdiendo más del 30% del sobreprecio que anteriormente obtenían.

Es importante señalar que hay una falta de información sobre la EUDR, sus posibles impactos, su implementación y adaptación. Por lo tanto, es esencial llevar a cabo un diálogo transparente que respete los derechos de los pueblos indígenas y garantice su participación y derecho a la consulta previa en los procesos de toma de decisiones que les conciernen, en línea con el principio de consulta previa, libre e informada contemplado en la propia EUDR. Este proceso debe priorizar las necesidades de la agricultura familiar y la seguridad jurídica de los pueblos indígenas y sus territorios por encima de los intereses corporativos¹¹.

Conducta Empresarial Responsable y la nueva Directiva de la UE sobre debida diligencia en materia de derechos humanos

La debida diligencia en materia de derechos humanos y medio ambiente se ha convertido en una tendencia global. Iniciativas como la Directiva de la UE buscan promover la conducta empresarial responsable mediante la Debida Diligencia que busca garantizar que sea aplicada obligatoriamente por el sector empresarial y así asegurar que las empresas operen de manera responsable, respetando los derechos humanos y el medio ambiente en todas sus operaciones.

¹¹ Tomado del Brief de Oxfam Impactos de la adecuación del reglamento europeo de no deforestación (EUDR) en Perú.

En esa lógica, es esencial que Perú se adapte a esta tendencia y para lograrlo es necesaria la implementación de una Ley de Debida Diligencia en Perú. Ya hay avances en ese sentido, en el Congreso existe un proyecto de ley presentado por la congresista Ruth Luque, elaborado por la Plataforma de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos. Además, desde hace unos meses, se viene trabajando en torno a una campaña de recolección de firmas para promover una iniciativa ciudadana que complemente esta legislación.

Por otro lado, el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú debería servir como plataforma para impulsar esta legislación, apelando a la acción 30 que señala: "Evaluar, teniendo en cuenta los avances alcanzados a través del PNA en el fortalecimiento de la política pública sobre PR-CER, una propuesta normativa sobre debida diligencia en el sector empresarial"¹², donde podría discutirse en el espacio multiactor.

Afectaciones en derechos de pueblos indígenas u originarios

Las organizaciones indígenas del Perú han expresado su contundente rechazo a la promulgación de la Ley 31973 que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹³, fundamentando su posición en la inconstitucionalidad de la ley, tanto por su contenido como por el procedimiento seguido para su aprobación.

En primer lugar, la ley no ha sido consultada, a pesar de que ello es una obligación del Estado peruano desde la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT. Además, se ha violado el procedimiento establecido por el Reglamento del Congreso. En cuanto al contenido de la norma, las organizaciones indígenas han que su promulgación pone en riesgo los bosques, la diversidad biológica y sobre todo vulnera los derechos colectivos de los pueblos indígenas que son los principales defensores de la Amazonía, como lo reconoce la EUDR, frente al avance de actividades como la tala de madera, el monocultivo, la minería ilegal, la invasión y el tráfico de tierras, entre otras, que se verán beneficiadas con esta modificatoria.

Hasta la fecha, Perú no ha logrado consolidar una normativa adecuada para el respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas u originarios. El débil marco normativo existente no es implementado de forma efectiva, un claro ejemplo de ello es que las concesiones forestales y predios agrícolas que se superponen a territorio indígena ancestral no son objeto de consulta y no se garantiza el derecho al consentimiento sobre estas afectaciones al territorio.

Esta modificatoria es especialmente grave en el contexto de regresión de derechos humanos en el que se encuentra el país, afectando directamente a mujeres y pueblos indígenas u originarios. Han aumentado los ataques, amenazas y asesinatos contra los líderes y lideresas indígenas que defienden nuestro territorio. Normas como la aprobada, junto con otras que se encuentran en debate en el Congreso, empoderan a las economías ilegales que invaden nuestro territorio y ponen en riesgo la supervivencia de nuestros pueblos ancestrales.

Lima-Perú, 31 de mayo de 2024

¹² Ver Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. PNA 2021-2025 en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2399831/Plan%20Nacional%20de%20Acci%C3%B3n%20sobre%20Empresas%20y%20Derechos%20Humanos%202021-2025.pdf?v=1636730881>

¹³ Pronunciamiento de la organizaciones indígenas nacionales que conforman la Plataforma de los Pueblos Indígenas frente al Cambio Climático (PPICC) <https://www.onamiap.org/post/congreso-obedece-fielmente-a-la-confiep-y-promulga-modificaci%C3%B3n-a-ley-forestal>

