

# ACUERDOS COMERCIALES Y ESTÁNDARES LABORALES



Brechas de cumplimiento  
en el Acuerdo Comercial  
de la Unión Europea con  
Colombia, Ecuador y Perú

**EQUIDAD**

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos



cedetrabajo



**CDES**  
Centro de Derechos  
Económicos y Sociales



**PLADES**  
PROGRAMA LABORAL  
DE DESARROLLO

## **ACUERDOS COMERCIALES Y ESTÁNDARES LABORALES**

Brechas de cumplimiento en el Acuerdo Comercial de la Unión Europea con Colombia, Ecuador y Perú

### **Coordinador de investigación**

Enrique Fernández-Maldonado

### **Consejo Consultivo**

Javier Mujica Petit  
Giovanna Larco Drouilly

### **Informe de Colombia**

Enrique Daza Gamba

### **Informe de Ecuador**

Adrián Cornejo  
Pablo Iturralde Ruíz

### **Informe de Perú**

Diego Motta Villegas  
Carlos Valverde Reyes  
Jorge Bacacorzo Díaz

### **Informes elaborados por:**

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD)  
Programa Laboral de Desarrollo (PLADES)  
Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES)  
Centro de Estudios del Trabajo (CEDETRABAJO)

### **Con apoyo de**

Organizando la Solidaridad Internacional (SOLIDAR)

No está permitida la reproducción de este documento sin autorización

### **DERECHOS RESERVADOS**

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - Perú EQUIDAD

1era edición - 2021

---

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°

# ACUERDOS COMERCIALES Y ESTÁNDARES LABORALES

Brechas de cumplimiento  
en el Acuerdo Comercial  
de la Unión Europea con  
**Colombia, Ecuador y Perú**

# Contenido

<b>¿POR QUÉ LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO NO GARANTIZAN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO? UN BALANCE DEL ACUERDO COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA CON COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ</b>	<b>9</b>
<b>Introducción</b>	<b>10</b>
<b>Los Derechos Laborales en el Acuerdo Comercial con la Unión Europea</b>	<b>12</b>
<b>Cumplimiento de las Obligaciones Laborales Contraídas en el Acuerdo Comercial con la UE</b>	<b>17</b>
En el ámbito normativo	18
Inspecciones de trabajo	22
Derechos sindicales	24
Trabajo forzoso e infantil	25
<b>Conclusiones</b>	<b>27</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>32</b>
<b>INFORME LABORAL Y AMBIENTAL DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>35</b>
Resumen ejecutivo	36
Ambiental	36
Laboral	38
<b>TLC Colombia–Unión Europea: balance de los últimos 5 años</b>	<b>39</b>
• Impacto comercial	40
• Compromisos	41
• Seguimiento Institucional	43
• Balance alternativo	46
• Asesinatos de defensores de derechos humanos ambientales	47
• El arduo proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú	48
• Deforestación	48
• Incumplimiento de fallos judiciales orientados a la restauración y conservación de ecosistemas	49

• Del déficit de participación ambiental en el sector minero energético en Colombia	50
• Déficit de participación en asuntos minero-energéticos	50
• Productos “no minero energéticos”	51
• Cambio Climático y Transición Energética	52
• Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas: falta de protección al conocimiento tradicional y a la consulta previa	53
• Uso sostenible de diversidad biológica	53
<b>Derechos Laborales</b>	<b>54</b>
• Balance de cumplimiento de los derechos laborales y sindicales	54
• Violaciones a la libertad sindical	55
• Obstáculos para el ejercicio de derecho de asociación	55
• Pactos colectivos y/o Plan de beneficios: sin negociación y en desmedro de los sindicatos	56
• Investigaciones administrativas sin efectos en pactos colectivos - plan de beneficios	57
• Contratos sindicales que enmascaran verdaderas relaciones laborales	58
• Estado actual de los contratos sindicales 2016 -2019	58
• Un débil sistema de inspección laboral	59
• Una persistente intermediación laboral ilegal y acuerdos de formalización insuficientes	60
• Trabajos precarios, migrantes, informales y regresividad en derechos laborales	61
• Impunidad y violencia antisindical	62
<b>Conclusiones</b>	<b>62</b>
<b>INFORME LABORAL DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL ECUADOR Y LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>65</b>
Introducción	66
<b>Evaluación de cumplimiento de las normas laborales del</b>	

<b>Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible</b>	<b>68</b>
• Ratificación y nivel cumplimiento de Instrumentos de la OIT exigidos por el ACM	68
<b>Ajuste estructural, reformas laborales y el desarrollo sostenible como compromiso del ACM</b>	<b>72</b>
• Carta de Intención con el FMI, y un nuevo ciclo de reformas laborales	74
<b>Nivel de cumplimiento de los estándares laborales por parte del Estado ecuatoriano en el marco del Título IX Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial Multipartes Unión Europea - Ecuador</b>	<b>79</b>
• Impacto de la Ley de Apoyo Humanitario en las condiciones del régimen de trabajo	80
• Abolición efectiva del trabajo infantil	88
• La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva	91
• Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio	93
• Caso Furukawa Plantaciones C.A. sobre trabajo infantil y formas análogas a la esclavitud	95
• Caso de del sector de banano	99
• Caso del sector de los Lácteos	101
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>102</b>
<b>INFORME LABORAL DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL PERÚ Y LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>107</b>
Introducción	110
• Ocho años de comercio asimétrico: elitización de las economías, flexibilización de los estándares laborales y socioambientales y crisis.	110
<b>Metodología</b>	<b>112</b>
• Objetivos del informe	112
• Propuesta de indicadores referenciales	113
<b>Brechas de Gobernanza en Materia Laboral a Propósito del AC entre el Perú y la UE</b>	<b>116</b>
• Aspectos laborales críticos del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible	116
• Estándar internacional laboral	119
• Nivel de ratificación de convenios internacionales de	

trabajo de la OIT por el Estado peruano	119
• Comparación con el nivel de ratificación de convenios internacionales de trabajo de la OIT: Perú, Ecuador y Colombia	121
• Pronunciamientos y recomendaciones de los órganos de control de la OIT al estado peruano respecto a los convenios fundamentales	122
• Derechos laborales reconocidos en el AC entre el Perú y la UE y los TLC de Perú con EE. UU. y Canadá	123
<b>Análisis de la Legislación Nacional y los Derechos Laborales Reconocidos en el Acuerdo Comercial Perú - Unión Europea</b>	<b>125</b>
• Políticas públicas laborales	126
• Derecho a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva	128
• Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio	132
• Abolición efectiva del trabajo infantil	134
• Eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación	134
<b>Nivel de Cumplimiento de los Estándares Laborales por parte del Estado Peruano en el Marco del Acuerdo Comercial Perú - Unión Europea</b>	<b>135</b>
• La realidad de las cifras frente al paraíso discursivo: algunos indicadores estadísticos	135
• Abolición efectiva del trabajo infantil	136
• Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio	138
• Eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación	139
• La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva	142
• Situación del sector textil y agroexportador tras la suscripción del AC Perú-UE	143
<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>154</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>163</b>



# ¿POR QUÉ LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO NO GARANTIZAN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO?

**Un balance del Acuerdo Comercial  
de la Unión Europea con Colombia,  
Ecuador y Perú**

**Enrique Fernández-Maldonado**

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos  
(Perú EQUIDAD)



## Introducción

El Acuerdo Comercial Multipartes suscrito entre la Unión Europea (AC-UE), Colombia y Perú (desde el 2013) y Ecuador (desde 2017), constituye un hito fundamental en el proceso de integración económica de los países andinos\* con las principales economías desarrolladas. Si bien Colombia, Ecuador y Perú han suscrito dieciséis, siete y veinte acuerdos de libre comercio con diversos países y bloques económicos, respectivamente, el AC-UE destaca por la relevancia de sus efectos en términos de intercambio comercial, así como por su impacto en un conjunto de aspectos sensibles para las poblaciones de estos países.

La relevancia del AC-UE reside en la amplitud de temas que abarca. Los catorce títulos y anexos que conforman el texto del AC-UE abarcan una amplia diversidad de aspectos que están revestidos de cierta complejidad, relacionada con la implementación de políticas de liberalización comercial, el trato a la inversión extranjera, la protección de la propiedad intelectual, el acceso a mercados, la solución de controversias, la seguridad jurídica, políticas tributarias, así como la inclusión de cláusulas laborales o ambientales que imponen obligaciones de respeto y protección que rigen para los países que son parte del acuerdo. Así visto, el AC-UE adquiere una importancia particular y marca un derrotero en el análisis y valoración del modelo de relaciones económicas que han seguido los países andinos en las últimas décadas.

El impacto de estos procesos, en cada uno de estos países, ha sido desigual e inequitativo dependiendo de los sectores productivos y actores sociales que se analicen. Si bien, por un lado, el ingreso al mercado europeo –con preferencias arancelarias– de las exportaciones ecuatorianas y peruanas ha conllevado una ex-

---

\* En este documento nos referiremos por países andinos a Colombia, Ecuador y Perú.

pansión y consolidación de un conjunto específico de actividades económicas tradicionales (reportando tasas de crecimiento incluso por encima de los promedios nacionales y regionales); por otro lado, en Colombia se produjo un enorme déficit comercial y resulta indispensable aterrizar la mirada en un conjunto de aspectos usualmente no considerados en los balances sobre el impacto del comercio bilateral; especialmente con relación a los efectos sobre el desarrollo social y ambiental de las poblaciones y comunidades involucradas en la cadena de exportaciones e importaciones ligadas a este flujo comercial.

Se hace imperativo, en ese sentido, realizar un balance global sobre el impacto del AC-UE que vaya más allá del estudio de las cifras macroeconómicas (volúmenes de exportación, balanza comercial), y aborde otras dimensiones claves para el presente y futuro de las sociedades andinas. Por ejemplo, resulta fundamental analizar los efectos del comercio internacional –y en este caso particular, del AC-UE– en el impacto que tiene sobre la evolución de los niveles de empleo, en el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como en las oportunidades de progreso y bienestar de los sectores laborales y sociales directamente implicados.

Precisamente, este volumen reúne tres informes nacionales –elaborados por el Centro de Estudios del Trabajo (CEDETRABAJO) de Colombia, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) de Ecuador y el Programa Laboral de Desarrollo (PLADES) de Perú, bajo la coordinación del Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD)– con los que se busca aportar en el análisis de una de las dimensiones claves que debe considerarse en los balances que se realicen sobre los acuerdos comerciales, como es el impacto en el ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo de los sectores involucrados en el comercio bilateral. Los hallazgos encontrados en Colombia, Ecuador y Perú han merecido justificadas preocupaciones y críticas respecto de la brecha entre los prometidos beneficios y ventajas que generaría este

acuerdo comercial, y los efectos concretos que se reportan en cada uno de estos países y sectores involucrados.

Para contribuir a ese fin, los informes de caso acá presentados analizan la implementación del AC-UE transcurridos ocho años de su entrada en vigencia, en el caso de Colombia y Perú, y a cuatro en el caso de Ecuador. El foco de estos informes fue evaluar las brechas de cumplimiento de los compromisos y estándares en materia de derechos laborales incluidos en el Título IX sobre “Comercio y Desarrollo Sostenible”, y las políticas laborales implementadas en cada país.

En el primer capítulo del libro daremos cuenta de las principales tendencias que se repiten o resultan similares en los casos de Colombia, Ecuador y Perú. En primer lugar, haciendo un breve resumen de los estándares internacionales considerados en el Título IX que hacen referencia a los derechos fundamentales en el trabajo, así como a los procedimientos y garantías que este ofrece a los sectores laborales involucrados en el comercio internacional. Seguidamente se dará cuenta del alineamiento de los tres países andinos con los convenios y tratados internacionales a los que se hace referencia en el Acuerdo comercial con la Unión Europea. Un tercer acápite abordará las políticas adoptadas por los gobiernos colombiano, ecuatoriano y peruano para cumplir con los compromisos y obligaciones laborales contenidos en el Título IX; y cuál ha sido el impacto de las mismas. Finalmente, se planteará una síntesis de las recomendaciones planteadas por quienes tuvieron a su cargo los respectivos informes nacionales.

## Los Derechos Laborales en el Acuerdo Comercial con la Unión Europea

El AC-UE forma parte del reducido grupo de tratados de libre comercio suscritos por Colombia, Ecuador y Perú que incluye un capítulo referido a los derechos laborales fundamentales y el medio ambiente. También lo tienen los aprobados por estos países con

Estados Unidos y Canadá. Aunque mantengan algunas diferencias entre sí (que responden a la peculiaridad de los ordenamientos legales en cada país y al énfasis puesto en algunos aspectos por encima de otros), los acuerdos comerciales suscritos con los Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá se caracterizan particularmente por incluir obligaciones en materia laboral y ambiental que hacen referencia a los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos de los que son signatarios estos países. Tal adhesión les otorga legitimidad a los estándares adoptados, al operar como marco normativo global para los gobiernos y partes involucradas en el comercio internacional.

	EEUU	Canadá	Unión Europea
<b>Principios fundamentales de la declaración OIT 1998:</b>			
- Libertad sindical y negociación colectiva;	X	X	X
- Abolición del trabajo forzoso;			
- Erradicación del trabajo infantil;			
- Eliminación de la discriminación			
<b>Garantías procesales para asegurar la aplicación de la legislación laboral</b>	X	X	
<b>Protección legal equitativa para trabajadores migrantes</b>		X	X
<b>Condiciones de trabajo aceptables: salario mínimo, jornada de trabajo y seguridad y salud en el trabajo</b>	X	X	

La alineación del AC-UE con el sistema internacional de los derechos humanos se consigna desde su primer artículo, al establecer disposiciones vinculantes dirigidas a garantizar la protección de los derechos humanos.

*El respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de los principios que sustentan el Estado de Derecho, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes. El respeto de dichos principios constituye un aspecto esencial del presente Acuerdo.*

Este reconocimiento expreso de la primacía de los derechos humanos y de los principios democráticos como marco institucional del AC-UE, lo vincula directamente con un conjunto de principios y derechos relacionados con el concepto del trabajo decente. De esta forma, tanto la UE como los países andinos signatarios del AC-UE se comprometen a reconocer y promover los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo contenidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1998, así como los ocho convenios fundamentales que desarrollan cada uno de estos derechos.

Tal adhesión expresa del AC-UE a los principios y derechos fundamentales en el trabajo responde a una mirada compartida de los países socios sobre la necesidad e importancia de ubicar a los derechos humanos como mecanismo regulador y orientador de la actividad empresarial en el contexto del comercio internacional. Se constituyen, también, en un marco de referencia para la formulación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito laboral y de seguridad social.

Así vista, la inclusión de los derechos fundamentales en el trabajo como ejes y parámetros en la formulación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, Ecuador y Perú (tanto con los Estados Unidos como con la Unión Europea y Canadá), significa una reafirmación de las obligaciones internacionales contraídas por estos países ante el Sistema de Naciones Unidas, al estar sometidos a las obligaciones que emanan de estos tratados y convenios internacionales en materia de trabajo.

Convenios fundamentales	Fechas de ratificación		
	Colombia	Ecuador	Perú
Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	4-Mar-69	6-Jul-54	1-Feb-60
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	16-Nov-76	29-May-67	2-Mar-60
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	16-Nov-76	28-May-59	13-Mar-64
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	7-Jun-63	11-Mar-57	1-Feb-60
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	7-Jun-63	5-Feb-62	6-Dic-60
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	4-Mar-69	10-Jul-62	10-Ago-70
Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) Edad mínima especificada: 15 años	2-Feb-01	19-Sep-00	13-Nov-02
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	28-Ene-05	19-Sep-00	10-Ene-02

Por otro lado, tanto la Unión Europea como los países andinos, consideran explícitamente que: “Las Partes reconocen el comercio internacional, el empleo productivo y el trabajo decente para todos como elementos claves para gestionar el proceso de globalización y reafirman sus compromisos de promover el desarrollo del comercio internacional de una manera que contribuya al empleo productivo y el trabajo decente para todos” (artículo 269).

En el caso del AC-UE, además, “las Partes resaltan el beneficio de considerar los asuntos laborales y ambientales relacionados con el comercio como parte de un enfoque integral orientado hacia el

comercio y el desarrollo sostenible” (artículo 267.1). Conceptualización que queda plenamente confirmada cuando se señala expresamente que las Partes “ratifican 1) que el comercio debe servir para promover el desarrollo sostenible; 2) reconocen (...) el papel beneficioso que las normas fundamentales de trabajo y el trabajo decente pueden tener en la eficiencia económica, innovación y productividad, y 3) reafirman (...) el valor de una mayor coherencia entre las políticas comerciales, por un lado, y las políticas laborales por otro lado” (artículo N° 271.1).

Es importante señalar que el AC-UE establece que cada Parte “es responsable de la observancia de todas las disposiciones de este Acuerdo y tomará cualquier medida necesaria para dar cumplimiento a las obligaciones que asume en virtud del mismo” (artículo N° 8.1). Esto significa que “(...), cada Parte procurará asegurar que sus leyes y políticas pertinentes contemplen e incentiven altos niveles de protección ambiental y laboral” (artículo N° 268).

De acuerdo con el artículo N° 269 del ACM, cada Estado Miembro se compromete con “la promoción y aplicación efectiva en sus leyes y prácticas en todo su territorio de las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los convenios fundamentales de la OIT: (a) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y (d) la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación”.

No obstante estos requerimientos taxativos, establecidos en el Título IX el AC-UE, un cuestionamiento que se hace a este tipo de acuerdos comerciales es que no son suficientemente efectivos para garantizar que los Estados parte sean coherentes y cumplan con las obligaciones y compromisos asumidos. Al no regir en la práctica el principio *pacta sunt servanda* (que según la doctrina

del derecho público internacional supone que “lo pactado obliga”, y que en el marco de estos acuerdos comerciales supone el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos por parte de los países socios), de acuerdo a los informes compendiados estaríamos ante un incumplimiento sustancial y sistemático de los acuerdos laborales contraídos con el AC-UE, así como en los suscritos con los Estados Unidos y Canadá.

En cualquiera de estos tres casos, los gobiernos de los países andinos están obligados a adoptar medidas y cursos de acción que permitan asegurar una tutela efectiva de los estándares y derechos incluidos en los capítulos laborales y ambientales. Aunque en el caso del AC-UE, tal como está diseñado, se cuenta con mecanismos para abordar cualquier señalamiento de incumplimiento que se formule respecto del accionar de cualquiera de sus partes contratantes, sin embargo, los mecanismos previstos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del AC-UE no han sido suficientes eficientes y eficaces para asegurar el respeto de sus obligaciones, como veremos a continuación.

## **Cumplimiento de las Obligaciones Laborales Contraídas en el Acuerdo Comercial con la UE**

En esta sección se sintetizará los principales hallazgos de los informes realizados en Colombia, Ecuador y Perú con relación a las brechas de cumplimiento existentes entre las políticas laborales adoptadas en cada país, y los estándares laborales incluidos en el Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del AC-UE. Esta síntesis abordará dimensiones claves como el ámbito normativo, las inspecciones de trabajo y el ejercicio efectivo de cada una de las esferas laborales protegidas por los convenios fundamentales de la OIT.

## En el ámbito normativo

Desde una perspectiva general, y contra lo que se esperaría a la luz del enfoque garantista que orienta el Título IX del acuerdo, los informes nacionales dan cuenta de un rasgo común en los tres países andinos que va en otra dirección. En el periodo de vigencia del AC-UE, las autoridades de Colombia, Ecuador y Perú han priorizado el diseño e implementación de políticas públicas laborales y legislativas que se caracterizan, mas bien, por un enfoque flexibilizador y desregulador del derecho laboral.

En todos los casos, ya sea desde el Ejecutivo o Legislativo, se han aprobado (o intentado aprobar) normas que apuntan a relajar los mecanismos de protección social de los trabajadores, lo mismo que la eliminación de garantías para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de trabajo. En ese sentido, la orientación seguida en estos tres países en materia laboral va a contracorriente, dificulta o impide el cumplimiento de los estándares y compromisos acordados en el marco del AC-UE.

En el caso de Colombia esto se dio a través del establecimiento de mecanismos “alternativos” de negociación laboral que apuntan a restar eficacia a las organizaciones sindicales. Por un lado, si bien se introdujeron cambios en el Código Penal para establecer sanciones en los casos probados de “pactos colectivos” que otorgan mejores condiciones laborales para los trabajadores no sindicalizados, constituyendo una práctica discriminatoria respecto de los trabajadores sindicalizados comprendidos en un convenio colectivo), estos siguen utilizándose de manera importante. Luego de cinco años de realizados estos cambios normativos, el sistema estatal colombiano ha resultado ineficiente para combatir este tipo de prácticas antisindicales: como señala CEDETRABAJO, entre 2011 y el 2019 se registraron en Colombia 2,209 de estos “pactos colectivos”; un promedio de 200 por año.

Otra forma de debilitar a la institución sindical se da a través de los denominados “contratos sindicales” (suerte de arreglo informal entre empleadores y sindicatos para la contratación de personal). Al igual que con los pactos colectivos de trabajo, los contratos sindicales representan una competencia o traba para la suscripción de convenciones colectivas de trabajo con los sindicatos. Los contratos sindicales siguen afectando la estabilidad laboral de los trabajadores. En los últimos cinco años se han firmado aproximadamente 2,829 contratos con una duración que varía de 1 a 3 meses. El aumento de ambas modalidades, que otorga mejores condiciones laborales para el personal no sindicalizado, constituyen un límite para el crecimiento y duración de los sindicatos, lo mismo que para la legitimidad e interés en el proceso de negociación colectiva.

A los problemas vinculados con las libertades sindicales y la negociación colectiva, se suman otros de carácter estructural (como es la informalidad laboral), que están vinculados con el modelo de relaciones laborales imperantes (como el uso extendido de la tercerización) o que surgieron en años recientes (como es la inserción laboral de una importante población migrante venezolana), que en conjunto configuran un escenario de precariedad extendida que no ha logrado ser revertida a pesar de los compromisos asumidos por Colombia en el marco de los acuerdos comerciales suscritos. En el caso del Ecuador, desde la entrada en vigencia del AC-UE, el gobierno nacional ha llevado a cabo múltiples reformas a la normativa laboral. Según el informe de CDES, estas han apuntado a una reducción sistemática de los estándares de protección laboral pre-existentes a la entrada en vigencia del acuerdo comercial.

Esta situación comenzó a registrarse entre 2017 y 2018, cuando el gobierno del ex presidente Lenin Moreno (2017-2021) aprobó un conjunto de acuerdos ministeriales dirigidos a regular las relaciones de trabajo en el sector agropecuario, ganadero y agroindustrial (estableciendo contratos “especiales” de jornada parcial para el sector agrícola y para el sector bananero). Estos acuerdos impli-

caron reformas de fondo en las relaciones laborales en el ramo de trabajo agrícola; específicamente en los sectores orientados a la exportación (como el banano y las flores, que representan casi el 34% de la oferta exportable a la Unión Europea). Para el CDES, estos acuerdos introducen modalidades contractuales que afectan a la duración de la jornada de trabajo, el nivel de remuneraciones y restringen los derechos de sindicalización y asociación.

Posteriormente, en marzo de 2019, el gobierno ecuatoriano suscribió una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para acceder a un préstamo por US\$ 4,200 millones, que implicó la adopción de una serie de condicionalidades en materia de políticas públicas. Entre las principales destaca la implementación de un conjunto de reformas laborales que se vieron materializadas al año siguiente, en pleno contexto de pandemia, cuando el gobierno del presidente Lenin Moreno aprobó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, en junio de 2020.

Esta norma creó la figura del “contrato especial emergente”, el cual faculta a las empresas para contratar trabajadores con jornadas reducidas de 20 horas a la semana, durante un año, con la posibilidad de renovarlo por un año más. Este tipo de contratos reduce significativamente la capacidad de negociación de los trabajadores, al posibilitar que el empleador disponga de cambios unilaterales en una serie de aspectos centrales en la relación laboral: de manera particular en los montos de las remuneraciones; en la duración y distribución de la jornada; en la programación de las vacaciones; así como la vigencia del vínculo laboral (los cuales podrán durar hasta 4 años, sin derecho a la estabilidad laboral y laborando menos horas de las establecidas en el régimen laboral general).

A pesar de que el objetivo expreso de esta norma apuntaba a fomentar la recuperación económica de las empresas afectadas por la pandemia, este tipo de contratos considera también dentro de su alcance “nuevas inversiones o líneas de negocio, productos

o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales o jurídicas, nuevas o existentes o en el caso de necesidades de mayor demanda de producción o servicios en las actividades del empleador”, ampliando desmedidamente el ámbito de su aplicación. Como señala el CDES, la Ley de Apoyo Humanitario fue aprobada sin implementar medidas adecuadas de consulta y participación de las organizaciones sindicales, contraviniendo los convenios internacionales de la OIT que promueven el diálogo social, la negociación y el consenso entre los actores participantes en una relación laboral.

Finalmente, en el caso de Perú, la situación no ha sido muy distinta. Durante los gobiernos de Ollanta Humala (2011-2016), Pedro Pablo Kuczynski (2016-2017) y Martín Vizcarra (2017-2019), tanto el Ejecutivo como el Legislativo se aprobaron reformas normativas que, en un contexto de decrecimiento y recesión económica, buscaban “alentar y facilitar la inversión privada” mediante la simplificación administrativa de los procedimientos de contratación y despido laboral, inspecciones de trabajo, derechos laborales y seguridad y salud ocupacional, etc. Sin embargo, en la práctica, estas medidas reducían estándares laborales y posibilitaban un relajamiento de la regulación laboral que favorecía una mayor discrecionalidad de las empresas frente a sus trabajadores. El presidente Ollanta Humala, por ejemplo, aprobó la denominada “Ley Pulpín” que fijaba un estándar disminuido de derechos laborales para los trabajadores de 18 a 25 años, no obstante lo cual la misma fue luego derogada como consecuencia de protestas masivas de los jóvenes en todo el país. Un intento similar se dio durante el corto gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski, pero este fue igualmente rechazado por la opinión pública y no pudo ser tramitado en el Congreso de la República.

Durante el Gobierno del presidente Vizcarra, en diciembre de 2018 y julio de 2019 se aprobaron la Política Nacional y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, respectivamente, uno de

cuyos objetivos prioritarios es la “asignación de recursos humanos a los sectores empresariales productivos y el logro de altos niveles de productividad en base al punto anterior” (PNCP, 2018, p.48). Sin embargo, en el diagnóstico del mercado de trabajo y en las recomendaciones derivadas de este, en la Política y el Plan se pone de manifiesto un enfoque que considera las garantías constitucionales de protección de los trabajadores frente al despido arbitrario, como una barrera para la inversión, un incentivo para la contratación temporal y un obstáculo para la implementación de un sistema de protección social frente al desempleo.

## **Inspecciones de trabajo**

Otro aspecto clave en el análisis sobre el nivel de cumplimiento del Título IX, está relacionado con las capacidades de las autoridades competentes de los países andinos para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral y los estándares asumidos. Tanto en lo que respecta al ámbito administrativo (fiscalización laboral) como en el ámbito judicial (justicia procedimental).

Al respecto, los informes acá presentados dan cuenta no solo de la orientación flexibilizadora y desreguladora de las políticas laborales adoptadas por los gobiernos nacionales en cada país, sino también de la situación de debilidad institucional en que se encuentran las instancias encargadas de tutelar los derechos laborales. Un ejemplo notable de ello está vinculado con el sistema de inspecciones de trabajo.

En el caso de Colombia, por ejemplo, en la actualidad cuenta con 904 inspectores de trabajo. Según parámetros de la OIT, para una población económicamente activa equivalente a 22.140.000 personas en el 2019, se requerirían como mínimo 1,107 inspectores del trabajo (déficit de 203 inspectores). Pero además de la insuficiencia numérica, se suma que solo el 10% de los inspectores cuenta con una carrera administrativa; lo que significa que el resto (774 inspectores) están bajo contrataciones precarias. La carencia de

inspectores ve reflejada en la ineficacia e ineficiencia administrativa del Ministerio de Trabajo, que solo pudo realizar 410 inspecciones laborales en 2019 (320 menos que en 2018). En el 2020, la tendencia en lo que se refiere a visitas inspectivas continuó a la baja (352), lo mismo que en investigaciones iniciadas (526).

Esta situación de debilidad es más evidente si se toma en cuenta que, desde el 2017, el Ministerio del Trabajo es la instancia competente para llevar a cabo investigaciones por pactos colectivos. Pero por las razones señaladas, su actuación en este campo ha sido bastante discreta. Según el CEDETRABAJO, desde el 31 de diciembre de 2019 a junio del 2020, solo se registraron siete procedimientos administrativos sancionatorios por indebida utilización de pactos colectivos; y solo 141 casos de vulneración de la libertad sindical mediante el uso de pactos colectivos. Solo 9 direcciones territoriales de 36 asumen investigaciones por este tema.

En lo que respecta al Perú, en los últimos años se emitieron una serie de normas adicionales en la materia con una orientación totalmente opuesta a lo previamente recomendado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) con ocasión de una queja planteada contra el gobierno peruano el 2015 por la violación del capítulo laboral del acuerdo comercial suscrito entre el Perú y los EEUU. En efecto, en mayo del año 2017, el Gobierno peruano modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, lo que supuso, en términos generales, un debilitamiento de sus facultades materializada a través de una reducción del monto de las multas administrativas que dicho órgano puede imponer en los casos de incumplimiento e infracción a la normativa laboral, así como la imposibilidad de que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) pueda ordenar dos actuaciones inspectivas, de oficio, a una misma empresa sobre la misma materia. Los cambios implementados limitaron severamente la libertad de la inspección del trabajo para programar adecuadamente sus inspecciones y sancionar los incumplimientos que puedan verificarse.

Un elemento a destacar es el alto número de inspectores auxiliares que carecen de facultades plenas para llevar a cabo su labor (260 de los 772 inspectores reportados actualmente, lo que representa apenas un 34 % del total de inspectores disponibles). Sin embargo, las autoridades peruanas han retrasado el fortalecimiento de la capacidad de tutela de los derechos laborales negándole las facultades plenas al conjunto de los inspectores a nivel nacional.

Similar situación se reporta en Ecuador, donde la rigidez del programa de austeridad fiscal promovida por el gobierno ecuatoriano desde 2017, ha limitado la posibilidad de conceder nombramientos definitivos con carácter permanente a nuevos inspectores desde el año 2018. Además, sólo en el periodo de un año (entre 2017 y 2018) el número de inspectores disminuyó en un 22,5 por ciento<sup>4</sup>.

## **Derechos sindicales**

A pesar de los compromisos asumidos en el marco del AC-UE por los países andinos, de promover y garantizar la libre sindicalización y la negociación colectiva, la evidencia disponible indica que se está lejos de concretar estos objetivos. De hecho, estos países tienen las tasas de sindicalización más bajas de la región. Colombia, por ejemplo, reporta una tasa de sindicalización del 4.5% del conjunto de trabajadores. En el caso de Ecuador, para junio de 2021 solamente el 4% de la PEA (equivalente a 329,166 trabajadores) se encontraba sindicalizada. Un cuadro similar se aprecia en Perú, con menos del 5% de la PEA sindicalizable bajo esa condición.

Si bien se trata de déficits que se arrastran de décadas pasadas, la inclusión expresa de cláusulas referidas a los derechos fundamentales en el trabajo, en este y otros acuerdos comerciales, debiera conllevar a una acción clara y concreta por parte de los gobiernos para fomentar y garantizar el ejercicio pleno de la libertad de asociación y negociación colectiva de los trabajadores.

En el caso de Colombia, además de los pactos colectivos y con-

tratos de trabajo (que, como se vio anteriormente, constituyen prácticas de discriminación antisindical que afectan la negociación colectiva de los sectores sindicalizados), debe tenerse en cuenta la grave situación que significa la exposición a niveles extremos de violencia a los que están expuestas las organizaciones sindicales. De acuerdo a la base de datos de la Escuela Nacional Sindical (ENS), en los últimos diez años se llegó a contabilizar 299 sindicalistas asesinados en ese país. Estos crímenes se dan en un contexto de continuo hostigamiento e intimidación a dirigentes y trabajadores sindicalizados. De hecho, entre el 2010 y 2020 el tipo de violación a los derechos que más han sufrido los sindicalistas es la amenaza, con un total de 2,813 casos reportados en ese periodo. Entre las razones que mejor explican las altas tasas de violencia antisindical se puede señalar los altos niveles de desprotección de las víctimas, pero principalmente la extendida impunidad que favorece a los perpetradores. Según la ENS, la tasa de impunidad en crímenes contra sindicalistas pasó de 98,0 % en 2010, a 95,0 % en 2015; reducido retroceso que resulta ínfimo para el complejo escenario que atraviesa el sindicalismo colombiano.

Este tipo de situaciones son las que están a la base de las bajas tasas de afiliación sindical y la ausencia de acciones colectivas de impacto por parte de las organizaciones y movimientos sindicales de los países andinos.

## **Trabajo forzoso e infantil**

Este sigue siendo un problema particularmente sensible en el marco el AC-UE, particularmente cuando se identifican prácticas de trabajo infantil o trabajo forzoso en las cadenas de valor que vinculan a los países andinos con los mercados europeos. La inclusión de exigencias relacionadas con estos derechos fundamentales ha sido acompañada con una especial atención por parte de las autoridades europeas encargadas del seguimiento del acuerdo. Un ejemplo de ello reside en la comunicación remitida en 2018 por la parlamentaria europea Cecilia Malmström, encargada del Comité

de Comercio de la UE, al Ministro de Comercio Exterior de Perú, listando una serie de recomendaciones al Gobierno peruano para asegurar que las políticas públicas contribuyan al cumplimiento de las obligaciones laborales contraídas en el marco del AC-UE, dentro de las cuales destacó la mención especial que mereció la problemática del trabajo infantil.

En ese sentido, causa preocupación los retrocesos en materia de erradicación del trabajo infantil registrados en los países andinos en los últimos años. En el caso del Ecuador, según el CDES, la concurrencia de crisis económicas, altos niveles de pobreza extrema y las medidas inadecuadas de protección social, ha provocado que el trabajo infantil haya escalado de 3% a 9.7% entre el 2014 y el 2019 y, en el contexto de pandemia, hasta el 13.3%. Un agravante importante es el probable incremento de niños y niñas como víctimas de situaciones de esclavitud. En este país se han reportado también casos de trabajo forzoso (de acuerdo al marco de referencia lo establecido por la OIT) en algunos sectores involucrados con el comercio internacional con la UE. Por ejemplo, en el sector de la agroexportación, particularmente en las plantaciones de bananas, flores, abacá, cacao y la industria del aceite de palma, donde trabajadores de diversas empresas denunciaron estar sometidos a trabajos forzados, incluso desde antes de la pandemia global, situación que se agravó con el inicio de esta. En este marco, el informe del CDES hace referencia al empeoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de comunidades afrodescendientes empleadas en los campos de Furukawa, sometidos a condiciones de explotación laboral y de trabajo infantil.

Por su parte, en Perú la situación de la niñez y adolescencia no es menos crítica. De acuerdo al informe Características sociodemográficas de niños, niñas y adolescentes que trabajan (INEI), el 26,1% (1'974,400) de niños y adolescentes peruanos entre los 5 y 17 años trabaja al menos una hora a la semana; de este total el 83% (1'648,600) realizan trabajos que deben ser erradicados y que deben dejar de realizar, sea porque no tienen la edad suficiente (5 a

11 años de edad) o por considerarse peligrosos. De esta última cifra, 71,800 niños realizan trabajos forzados, lo que supone el 5.6% de todos los niños y adolescentes que trabajan.

## Conclusiones

El impacto del AC-UE con Colombia, Ecuador y Perú presenta particularidades para cada caso nacional, pero también notorias similitudes en sus aspectos más generales o estructurales. Desde el punto de vista económico, la suscripción del acuerdo no implicó una mejora global en el comercio bilateral entre las economías andinas y las europeas; mostrando, por el contrario, notorios desequilibrios en la balanza comercial, así como en los términos de intercambio que caracterizan el comercio Norte-Sur.

Más allá del crecimiento de ciertos rubros de exportación de industrias agrícolas concentradas (lo cual es un hecho importante), visto desde la perspectiva de la división del mercado internacional, el AC-UE refuerza la condición de países exportadores de materias primas y recursos naturales, así como la de importadores de manufactura, tecnología e inversiones, que tienen los países andinos respecto de las potencias industriales europeas.

En Ecuador la balanza de pagos se deterioró constantemente desde la firma del acuerdo comercial. Las exportaciones netas se redujeron de US\$ 975 millones a US\$ 196 millones entre 2016 y 2019 (la excepción se dio durante la pandemia, en el 2020, por una caída excepcional de las importaciones, dejando un saldo positivo de US\$ 1.067 millones). En Colombia las exportaciones también se redujeron. Se incrementó, por el contrario, el déficit de la balanza comercial con la Unión Europea, que había sido positiva para el país andino antes de la entrada en vigencia del acuerdo en 2015. Un escenario similar se registró en el Perú: luego de experimentar un periodo de crecimiento económico sostenido entre 2002 y 2012, las exportaciones comenzaron a registrar un descenso inclu-

so antes de la pandemia (desde 2018 se registra una reducción de 25%, mientras que las exportaciones no tradicionales lo hicieron en un 2.5% en promedio)<sup>1</sup>.

La evolución decreciente de las exportaciones andinas hacia el mercado europeo ha sido atribuida, en primer lugar, a la caída de los precios internacionales de los commodities y, posteriormente, a los efectos producidos por la crisis económica generada por la pandemia. Es decir, a factores externos y ajenos a las limitaciones estructurales del modelo económico-productivo de los países socios y a su incapacidad para mejorar su posicionamiento en el sistema económico internacional.

La interpretación dominante sobre el impacto de la caída de las exportaciones sobre la economía de los países andinos no considera como variable explicativa el tipo de inserción adoptado con relación al mercado global.

Desde una perspectiva histórica, las economías andinas se han constituido como proveedoras de las materias primas y recursos energéticos que requieren las economías industrializadas para desarrollarse y expandirse globalmente a través del comercio internacional, y al mismo tiempo, como importadoras de manufactura y tecnología producida, precisamente, por las economías desarrolladas, que imponen los términos de intercambio. En este contexto, la configuración que adopta la división internacional del trabajo en el

**1** Es importante mencionar la situación de los otros países de la región firmantes del AC con la UE. Para el caso ecuatoriano, en 2019 los niveles de exportación habían caído, pero en 2020 subieron un 11%, enviando a la Unión Europea plátanos, camarones, productos derivados del pescado, minerales y cacao. Sin embargo, hay graves denuncias sobre contaminación de manglares y humedales por las camaronerías y sobre el uso de ocho agrotóxicos prohibidos en la Unión Europea, en el sector bananero, afectando no solo el medio sino a los trabajadores. Por otra parte, para Colombia no se han cumplido las metas frente a la Unión Europea, su balanza comercial es negativa, con un 12.8% de exportaciones al bloque y un 14.4% de importaciones. Los productos exportados fueron principalmente mineros (oro) y agrarios (café, plátanos), etc. Hay un descenso de casi 60% en las exportaciones, de la mano de una larga lista de quejas laborales. Ecuador si bien es cierto mejoró en sus exportaciones en el último ciclo, frente a un grave descenso anterior y Colombia muestra un saldo negativo, es en el Perú donde sí se registra una parcial diversificación en la exportación. Por ello, a pesar de la constatación de una crisis sostenida prepandemia, las cifras permiten estándares laborales plenos, lo que redundaría en una ausencia total de pretextos discursivos que suelen sustentar los teóricos del neoliberalismo, para no cumplir con los mismos.

contexto de la globalización neoliberal refuerza las asimetrías, no solo tecnológicas-productivas, sino principalmente económicas y sociales entre (y al interior de) las economías andinas y europeas. Esta asimetría entre las economías de ambos lados del Atlántico se refleja, además, en las formas diversas como se aplican las barreras arancelarias para un conjunto de productos. La desgravación se aplica de manera progresiva y diversa para los países de la Unión Europea, mientras que a los países andinos se aplica una “desgravación inmediata” en una importante porción de partidas. La implementación del AC-UE tampoco ha promovido un impacto sustantivo en la evolución de los ingresos de los sectores laborales involucrados en el comercio internacional y en las condiciones de subsistencia de los pequeños productores, expuestos a una competencia asimétrica entre economías desiguales, sin lograr articularse del todo a las cadenas globales de exportación<sup>2</sup>.

## En materia laboral

El AC-UE con los países andinos reconoce los derechos fundamentales en el trabajo promovidos por la OIT como el marco regulador de las relaciones laborales en el comercio bilateral. Esto implica, en concreto, que los Estados parte del acuerdo deben velar porque se cumplan las normas internas relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; así como la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, comprometiéndose a no adoptar políticas o acciones que denigren o contravengan estos derechos fundamentales.

---

<sup>2</sup> En materia ambiental, podemos señalar la no inclusión del Convenio 169 de la OIT entre los estándares del Título IX ha sido considerado como un debilitamiento de las defensas económicas y territoriales de los pueblos indígenas. La contaminación de ríos y lagunas, producto de la extracción de petróleo y minerales; la reubicación de comunidades indígenas por obras de infraestructura, la degradación de los suelos y bofedales, la compra de predios contraviniendo la regulación comunal, entre otras situaciones de impacto sobre el entorno ambiental y social, ponen de manifiesto este importante vacío regulatorio en los mecanismos y procedimientos establecidos por el AC-UE para proteger los territorios y derechos colectivos de los pueblos indígenas.

De esta forma, el AC-UE reafirma las obligaciones adquiridas por Colombia, Ecuador y Perú en el marco de su sumisión al Sistema Internacional de protección de los Derechos Humanos, del cual forman parte; y de manera particular, a los tratados y convenios fundamentales de la OIT, en particular la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998.

La inclusión de cláusulas laborales y ambientales en los acuerdos comerciales y tratados de libre comercio constituye un rasgo distintivo respecto de los parámetros que predominan en los mecanismos de integración y comercio internacional que han suscrito los países andinos. Son pocos los acuerdos comerciales que cuentan con capítulos laborales y ambientales, como el AC-UE. Sin embargo, a pesar de esta importante incorporación, dicho capítulo no ha está exento de cuestionamientos. Uno de los principales tiene que ver con las limitaciones que muestra el Título IX para asegurar niveles de empleo decente en los sectores vinculados con el comercio internacional. Esto debido a que, en términos normativos, el AC-UE no considera estándares laborales adicionales a los derechos fundamentales en el trabajo, como si tienen los acuerdos firmados con los Estados Unidos y Canadá. Específicamente, el AC-UE no incluye el cumplimiento de condiciones aceptables en materia de salarios, jornada de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, lo que constituiría un debilitamiento y una regresión en el nivel de exigencia requerido a los países andinos y sus socios comerciales de la Unión Europea.

Un segundo cuestionamiento está referido a la insuficiencia de los mecanismos y procedimientos contemplados en el AC-UE para impedir el deterioro de la regulación laboral. A pesar que el Título IX del AC-UE establece que los socios comerciales no deben degradar su legislación laboral y ambiental para promover la inversión privada, los últimos gobiernos de los países andinos optaron por revisar la normativa laboral como estrategia para incentivar la inversión privada y promover la competitividad internacional.

Durante el periodo de vigencia del AC-UE se dieron una serie de reformas –de carácter flexibilizador– en los sistemas de protección laboral y social de Colombia, Ecuador y Perú, cuya orientación ha sido resumida líneas arriba. En este contexto, los compromisos mecanismos en el Título IX para la verificación del cumplimiento y seguimiento de los estándares comprometidos (consultas bilaterales, paneles de expertos, recomendaciones, etc.) no han logrado revertir esta situación, común a los tres países. De acuerdo a los informes reseñados, los procedimientos que establece el AC-UE para monitorear su cumplimiento no garantizan una conducta diligente de las autoridades estatales e instituciones competentes, lo que brinda un amplio margen para que gobiernos y legisladores apliquen políticas que contradicen o disminuyen los estándares contenidos en el Título IX.

En los tres países andinos se (intentaron o) aprobaron reformas normativas que apuntaban a flexibilizar la regulación laboral en lo que respecta a la contratación, despido, jornadas de trabajo y salarios. Varias de estas medidas fueron comunicadas a las autoridades europeas por organizaciones peruanas y colombianas, sin que la respuesta de las instancias encargadas de supervisar el cumplimiento del AC-UE haya merecido una acción asertiva por parte de sus pares andinos<sup>3</sup>.

La orientación de las políticas adoptadas por Colombia, Ecuador y Perú, además de entrar en contradicción con los estándares asumidos en el marco del AC-UE, constituyen también una vulneración a los compromisos que se desprende de su adhesión a los convenios fundamentales de la OIT. Esta falta de cumplimiento o indebida aplicación de los convenios de la OIT se hace más evidente ante la ausencia o déficit de diálogo social tripartito, participación y consulta previa con las organizaciones sindicales.

---

**3** En octubre de 2017 un conjunto de organizaciones de sociedad civil europeas y peruanas presentaron una queja ante el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible de la UE, denunciando al Gobierno peruano por incumplir con sus compromisos en materia laboral y ambiental contraídos en el marco del acuerdo comercial.

## Recomendaciones

La elaboración de estos informes ha permitido identificar una serie de medidas cuya implementación contribuiría a mejorar los términos en que se da el intercambio comercial entre las economías de los países andinos y europeos, la aplicación de los mecanismos y procedimientos que apuntan a preservar los derechos fundamentales en el trabajo, así como su impacto concreto en las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones involucradas.

- Promover que los gobiernos de los países andinos planteen a la representación de su contraparte europea la inclusión de modificaciones al AC-UE; de manera particular al Título IX, con el fin de establecer como requisito el cumplimiento de los estándares y parámetros internacionales en materia de seguridad y salud ocupacional, jornada de trabajo e ingresos laborales. Estos derechos debieran formar parte de los requisitos exigidos en la misma medida que los derechos fundamentales en el trabajo, en tanto configuran en conjunto los estándares de trabajo decente según lo establecido por la OIT. La concreción de estos cambios dependerá –en gran medida– de la orientación política que adopten los respectivos gobiernos andinos y de la incidencia que sea capaz de imprimir la movilización sindical y social organizada en torno a este objetivo. La modificatoria al AC-UE para incluir este conjunto de derechos debe estar acompañada de una acción de estos países para aprobar los convenios de la OIT denominados como prioritarios.
- Los gobiernos de los países andinos deben recoger e implementar las recomendaciones emitidas en los pronunciamientos periódicos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y del Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT; especialmente las referidas a los sectores vinculados con el comercio con la UE (como la agroindustria, los textiles, minería), como una forma de asegurar el cumplimiento de los estándares comprometidos en el AC-UE.

- Asimismo, se recomienda que los países promuevan a nivel interno la adopción de regulaciones vinculantes en materia de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, para impulsar su implementación desde la política pública, en particular a través de la adopción de planes nacionales de acción en empresas y derechos humanos.
- Dada la complejidad intrínseca a los procesos de comercio internacional, que suponen afectaciones diversas en distintos niveles y respecto de varios cuerpos normativos, se sugiere propiciar la participación y articulación de los distintos órganos de seguimiento del AC-UE con los órganos de control de la OIT para el seguimiento y monitoreo de los convenios y recomendaciones, a fin de cooperar en la evaluación y seguimiento del cumplimiento del Título IX del AC-UE.
- En el caso del Ecuador, se debe impulsar una consulta en el marco del mecanismo DAG del AC-UE, sobre la mejor forma de resolver eventuales superposiciones y conflictos entre los compromisos adquiridos por el Ecuador en el marco del Título IX sobre Desarrollo Sostenible, y aquellos adquiridos por el país en el marco del acuerdo de Servicio Ampliado Financiero suscrito con el FMI.
- En el caso de Perú, se recomienda que el gobierno nacional atienda y dé curso a las recomendaciones dirigidas por la comisionada de la UE Cecilia Malmström al Gobierno peruano en julio de 2018, en las que se insta a las autoridades peruanas a implementar “un plan de acción bien definido y de duración determinada” para cumplir con estándares laborales y ambientales; de manera particular, la realización de modificaciones al régimen laboral de exportaciones no tradicionales, para regular la contratación temporal indefinida que prima en sectores de exportación nacional; el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo y el potenciamiento de la administración de justicia laboral, la

priorización de acciones de prevención del trabajo infantil, entre otras.

- Finalmente, se recomienda a todas las partes considerar la evaluación del impacto que tiene el comercio internacional en la producción y empleo. En todos los casos nacionales se reportan sectores sensibles a la importación de productos subsidiados que ingresan a los mercados andinos favorecidos por las políticas de reducción de aranceles. Asimismo, las normas fitosanitarias del estándar europeo estarían desalentando la producción local de leche, que es sustituida por el contrabando de leche cruda originaria de Colombia.

# INFORME LABORAL Y AMBIENTAL DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y LA UNIÓN EUROPEA

**Enrique Daza**

Centro de Estudios del Trabajo de Colombia  
(CEDETRABAJO)



## Resumen ejecutivo

El TLC entre Colombia, Perú y la Unión Europea es otro ejemplo de promesas incumplidas. La revisión de los asuntos comerciales, laborales y ambientales así lo demuestra. Cuando se estaba negociando el Tratado, por solicitud del Parlamento Europeo se diseñó una Hoja de Ruta para garantizar los derechos ambientales y laborales en el marco del TLC, pero los compromisos no se han cumplido satisfactoriamente.

Una rápida mirada al comercio muestra que el TLC con la Unión Europea que se firmó en 2012 y entró en vigencia en el segundo semestre de 2013, no cumplió con las expectativas. El supuesto aumento de exportaciones no ha ocurrido y, por el contrario, disminuyeron de 8.322 millones de dólares en 2014 a 3.600 millones en 2020. La tendencia de las exportaciones es negativa.

Lo que sí ha venido aumentando es el déficit de la balanza comercial. Para el 2014, la balanza era positiva en 160 millones de dólares, pero en 2019 fue deficitaria en 3.397 millones. El déficit acumulado de los últimos seis años alcanza los 13.274 millones de dólares.

## Ambiental

Este se centra en el Título IX del Acuerdo Comercial, que contiene las disposiciones ambientales y laborales. Se suscribieron compromisos ambientales relacionados con: el desarrollo sostenible, los niveles mínimos de protección ambiental, los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, la diversidad biológica, los pueblos originarios, el comercio de productos forestales y pesqueros, el cambio climático y la revisión de los impactos de la sostenibilidad. Uno de los hallazgos del informe es que los diferentes compromisos ambientales se han adoptado en el discurso, pero no en la práctica. La “promoción de la participación pública” en los temas del Título IX, que es una de las obligaciones del Acuerdo, no se ha

cumplido. Por el contrario, la Consulta Popular –el mecanismo que han utilizado por las comunidades para opinar sobre los proyectos que afectan su territorio–, ha sido desvirtuada por los gobiernos. La Corte Constitucional determinó que la Consulta Popular no era adecuada para decidir sobre la explotación de recursos naturales del subsuelo, aunque reconoció un déficit en la participación de las comunidades. Una prueba de que no se ha tenido en cuenta a la comunidad es que, según el Mapa de Justicia Ambiental, Colombia es el sexto país en el mundo que más conflictos ambientales ha registrado, con un total de 130 a julio de 2021. El nulo apoyo del gobierno de Iván Duque para ratificar el Acuerdo de Escazú, es otra muestra de la falta de interés por cumplir los compromisos ambientales.

Los proyectos económicos que se han adelantado en el marco del TLC con la UE, tampoco han sido benéficos para el medio ambiente. Muchas iniciativas para aumentar la oferta exportadora colombiana han sido fuente de conflictividad con las poblaciones tradicionales y han deteriorado los ecosistemas habitacionales de estas. Una prueba de ello es el caso del municipio de Cajamarca, donde se ha usado el cultivo de aguacate para generar presión sobre la comunidad. Por otra parte, el cierre de minas (principalmente de carbón) no se está realizando con los protocolos ambientales requeridos y la explotación de este mineral obedece, no a las necesidades sociales y ambientales, sino a la dinámica de los precios internacionales.

Uno de los puntos más preocupantes es el asesinato de líderes ambientales. El TLC con la UE no ha servido en absoluto para mejorar las condiciones de los defensores del ambiente. En el año 2019 se registró el asesinato de 64 líderes ambientales, y en 2020 la cifra subió a 65. Como señala el informe, este solo punto es un rotundo fracaso para los compromisos del Título IX.

El balance de los 8 años del TLC con la Unión Europea también muestra el poco avance que se ha tenido en la capacidad técnica

e institucional del Estado para tratar los temas ambientales. Por el contrario, el sector se caracteriza por un alto desfinanciamiento y la cooptación por los sectores económicos más poderosos del país. Estos hechos también han impedido un correcto seguimiento a los compromisos ambientales.

## Laboral

En cuanto a los temas laborales, también es mucho más lo anunciado que lo cumplido. Se evidencia que el supuesto desarrollo normativo para mejorar estándares laborales no es tal, sino que son pocas normas y no se cuenta con la adecuada vigilancia para su cumplimiento. Además, algunas normas como el Decreto 1174 del 2020, son consideradas regresivas.

Tampoco hay avances en materia de libertad sindical. Hay pasividad por parte del Ministerio de Trabajo en lo que tiene que ver con las conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical. En primer lugar, no cuentan con información actualizada y disponible sobre este tema. En segundo lugar, la baja tasa de sanciones por estas conductas -222 entre 2014 y 2019-, hace pensar en una baja actividad de investigación administrativa.

Una figura usada en detrimento de las organizaciones sindicales son los pactos colectivos con los trabajadores no sindicalizados. En los últimos años esta práctica no ha disminuido. También se evidencia el continuo uso de los contratos sindicales para encubrir relaciones laborales.

Lo anterior se explica en gran medida por la debilidad institucional de los organismos de control ambientales y laborales del Estado colombiano. En el caso del Ministerio de Trabajo, es muy bajo el número de inspectores y la precaria contratación a la que se ven sometidos.

La gran conclusión es que en estos años de vigencia del TLC con la Unión Europea, no hay un solo tema de garantías laborales y sindicales en la que se pueda decir que se avanzó sustancialmente.

## TLC Colombia–Unión Europea: balance de los últimos 5 años<sup>1</sup>

El TLC con la Unión Europea se firmó en 2012 y entró en vigencia en el segundo semestre de 2013. Como argumentos a favor de su aprobación se afirmó que el acuerdo fortalecería el desarrollo sostenible y que garantizaría mejorar la situación de los derechos humanos y laborales. En ese sentido, el balance de su aplicación puede hacerse a partir de evaluar los posibles beneficios que pregonaban los promotores del mismo<sup>2</sup>.

En el presente texto se realiza un balance de la implementación de dicho tratado enfocado en los temas ambiental y laboral, contenidos en el Título IX del Acuerdo Comercial. El informe está dividido en dos partes. La primera parte, dedicada al tema ambiental, se inicia con la revisión de los compromisos adquiridos en la firma del tratado; luego se exponen las conclusiones de las evaluaciones institucionales de su aplicación; finalmente, se hace el balance crítico del tema ambiental. La segunda parte, dedicada a los asuntos laborales, se centrará en las violaciones a la libertad sindical y al derecho de asociación; la investigación a los vulneradores de derechos laborales y promotores de la intermediación laboral ilegal, trabajos precarios e informales; así como los casos de impunidad y violencia contra el sindicalismo.

---

**1** El presente documento hace parte de una serie de balances que se han hecho sobre el TLC con la UE: el de Lyda Forero a los tres años de la implementación [https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-colombia\\_fta.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-colombia_fta.pdf) y los de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo que evalúan del 2016 al 2020 <https://ddhhcolombia.org.co/informes-tlc/>

**2** En la siguiente cartilla realizada la Cancillería de Colombia resume los supuestos beneficios del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/DocEstrategicos/2014/eutopa-tlc-espanol.pdf>

## Impacto comercial

Una primera aproximación a las promesas incumplidas se encuentra en lo puramente comercial. Así como anunciaron que el tratado impulsaría el desarrollo sostenible y mejoraría los derechos laborales, también se dijo que con el acuerdo se iba a diversificar la oferta exportadora e iban a crecer las exportaciones.

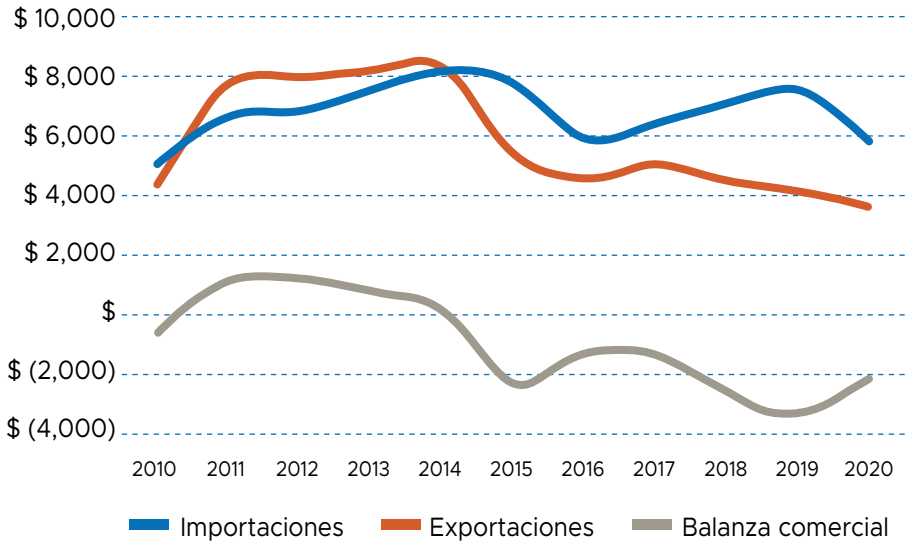
El supuesto aumento de exportaciones no ha ocurrido. Por el contrario, estas disminuyeron de 8.322 millones de dólares en 2014 a 3.600 millones en 2020. La tendencia de las exportaciones es negativa. Lo que sí ha venido aumentando es el déficit de la balanza comercial. Para el 2014 la balanza era positiva en 160 millones de dólares, pero en 2019 fue deficitaria en 3.397 millones. El déficit acumulado de los últimos seis años alcanza los 13.274 millones de dólares<sup>3</sup>.

Sobre la diversificación, las exportaciones hacia la UE están compuestas básicamente por productos tradicionales como el café, flores, esmeraldas, carbón, petróleo y derivados y bananos. Estos productos representaron en promedio el 86.8% de las ventas a la UE antes del 2013, y el 83.8% para el periodo posterior. Los productos manufacturados pasaron de representar el 97.8% de las importaciones, al 95.9% una vez que entró en vigencia el TLC. Por su parte, los productos industriales no modificaron el 11.3% de participación antes o después del TLC; su máxima participación se presentó en 2008 con un 15.3%. Como se puede apreciar, la oferta exportable y la composición de la misma se ha mantenido casi invariable después del acuerdo comercial, esto es, se siguen exportando materias primas para importar bienes manufacturados e industriales.

---

**3** Estos datos se pueden encontrar en la Plataforma de consulta <https://www.marco.com.co/>, que recopila información del Ministerio de Comercio y de Colombia Productiva.

### Balanza Comercial de Colombia con UE (Millones de dólares)



Fuente: maro.com.co. Elaboración: CEDETRABAJO

## Compromisos

Los asuntos referidos a derechos humanos, medioambientales y laborales han sido tema central desde el momento de la negociación. El Parlamento Europeo pidió, en una Resolución del 13 de junio de 2012, que Colombia y Perú elaboraran una Hoja de Ruta transparente y vinculante sobre esos temas; formularla fue clave para la aprobación del acuerdo<sup>4</sup>.

La Hoja de Ruta se acompañó de planes de acción para el desarrollo sostenible. Los elementos que se tuvieron en cuenta fueron: (i) la aplicación de medidas que garanticen la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva; (ii) las inspecciones laborales

<sup>4</sup> Ve el informe de Hawkins (2019) realizado para la Escuela Nacional Sindical <https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2020/04/Ni-m%C3%A1s-empleo-ni-mejores-est%C3%A1ndares-laborales-Digital-1.pdf>

que devienen en vulneraciones a los derechos de los trabajadores; (iii) la introducción de medidas para garantizar la aplicación de legislación en materia de protección del medio ambiente y la diversidad; (iv) medidas para poner fin a la impunidad frente a la violación de derechos humanos y sus defensores.

En el Título IX, sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, se resalta la importancia de considerar los asuntos laborales y ambientales como parte integrante de las condiciones comerciales. Los compromisos ambientales adquiridos por Colombia se pueden dividir en 9 ejes: 1) Niveles de Protección; 2) Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA); 3) Desarrollo Sostenible; 4) Diversidad Biológica y Pueblos Étnicos; 5) Comercio de Productos Forestales; 6) Comercio de Productos Pesqueros; 7) Cambio Climático; 8) Revisión de Impactos de la Sostenibilidad; y 9) Otros temas relacionados<sup>5</sup>.

Los niveles de protección hacen referencia a la exigencia de niveles altos de protección ambiental, además de la obligación de cumplir la legislación ambiental. Esto está íntimamente relacionado con el punto segundo, sobre cumplimiento de los AMUMA, consistente en la aplicación efectiva de la lista de acuerdos ambientales suscritos por Colombia. El tercer punto establece que el “(...) comercio debería promover el desarrollo sostenible” (AC, art. 271.1); sin embargo los compromisos en este punto son generales y se limitan a repetir los establecido en los AMUMA en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El artículo 272 del Acuerdo Comercial establece que los países usarán de manera sostenible la diversidad biológica y promoverán prácticas para garantizar retornos económicos con la conservación de la diversidad biológica. Para garantizar la sostenibilidad de los productos forestales, Colombia se comprometió a mejorar la

---

**5** La versión completa en español del Acuerdo Comercial puede ser consultada en <https://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente/union-europea/2-contenido-del-acuerdo/version-espanol>

aplicación de las leyes existentes, la gestión forestal y a promover los productos forestales legales. En este punto el mayor reto es frenar la deforestación. En cuanto a los productos pesqueros, está la obligación de combatir la sobrepesca y el monitoreo del cumplimiento de las acciones para la conservación y el fin de la pesca ilegal.

Los países se comprometieron a mejorar los esfuerzos para enfrentar el cambio climático, reconociendo las responsabilidades diferenciadas y la necesidad de una solución compartida. Colombia asumió la obligación de monitorear y evaluar el impacto de la aplicación del acuerdo comercial en el ambiente; sin embargo, todavía no existe una metodología para hacer la evaluación. Por último, en el capítulo de propiedad intelectual se habla del acceso a recursos genéticos y de la distribución justa de los beneficios que produce su uso.

## Seguimiento Institucional

Tres mecanismos de monitoreo de los avances del acuerdo fueron establecidos. El primero, el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, establecido en el Artículo 280. Segundo, la Comisión Europea ha realizado cuatro informes sobre los avances de la implementación del acuerdo. Tercero, Colombia presenta informes sobre los acuerdos comerciales que tiene; lo cual incluye el balance del TLC con la Unión Europea.

El Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible se ha reunido en siete ocasiones. A continuación se expondrán los principales puntos de las reuniones realizadas entre 2018 y 2020. La reunión de 2018 se realizó en Quito y correspondió a la quinta versión<sup>6</sup>. En esa oportunidad Colombia presentó como avances: la implementación de actividades para la protección de especies de flora

---

**6** Puede consultarse el Acta en [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc\\_157701.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157701.pdf)

y fauna amenazadas; la realización de un evento científico sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos; el plan para eliminar el uso de mercurio de la minería y las actividades industriales; el Programa de Generación de Negocios Verdes, que había generado 683 negocios verdes, 4,835 empleos y 118 millones de ventas; y las acciones para evitar la deforestación.

La sexta reunión tuvo lugar en Bogotá en 2019<sup>7</sup>. La Unión Europea resaltó que para defender la biodiversidad es necesario trabajar conjuntamente en los cambios en el uso de la tierra y el mar, la explotación directa de organismos, el cambio climático, la contaminación y las especies exóticas invasoras. También se recalcó la amenaza de la deforestación y la importancia de la protección y restauración de bosques.

Por su parte, Colombia mostró los avances en la lucha contra la impunidad y en la reglamentación para proteger a los líderes sociales; expuso la existencia de la Estrategia Nacional de Economía Circular; destacó el compromiso del gobierno de producir conservando y la creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación; explicó la meta de tener presupuesto para lo relacionado con la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres y la inclusión de especies marinas en los apéndices de la Convención; habló de la participación de las comunidades rurales; presentó una estrategia de negocios verdes para brindar acompañamiento a 22 autoridades ambientales y 251 empresarios y para verificar el nuevo negocio verde de 330 empresarios; mientras que con relación al Cambio climático, Colombia resaltó la importancia del Acuerdo de París.

La séptima conferencia se realizó en 2020 de manera virtual por la pandemia. Colombia presentó las acciones realizadas contra la deforestación, donde se resaltó el papel de la fuerza pública. También se mostraron los avances en economía circular, donde

---

<sup>7</sup> Ver Acta [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/november/tradoc\\_158481.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/november/tradoc_158481.pdf)

se resalta la firma del Pacto Nacional por la Economía Circular en Colombia por 50 actores públicos y privados<sup>8</sup>.

El Grupo Interno Consultivo (GCI) es el espacio de la UE para consultar con la sociedad civil. En 2015 se presentaron diferentes preocupaciones por el impacto del Acuerdo Comercial; entre otros, se tocó el tema de los derechos sindicales, las condiciones de trabajo, la informalidad laboral y las inspecciones de trabajo<sup>9</sup>. En 2016 publicaron una declaración sobre asuntos laborales, ambiente, derechos humanos y acceso al mercado para pequeñas y medianas empresas (PYMES)<sup>10</sup>. Este grupo hace más de dos años que no se reúne.

Los Informes sobre el desarrollo, avance y consolidación de los Acuerdos Comerciales vigentes en Colombia fueron creados por la Ley N° 1868 de 2017<sup>11</sup>, para evaluar los resultados macroeconómicos de los acuerdos. En lo referido a la Unión Europea, el informe de 2019 se centró en los logros en el sector agropecuario; por ejemplo, se reseñó la creación de la Mesa Técnica Bilateral de la Unión Europea para analizar el impacto de la regulación de las frutas y se expuso el manejo sostenible en la producción de aceite de palma<sup>12</sup>.

En 2020 los logros presentados incluyeron el fortalecimiento de la diplomacia sanitaria en la UE, diferentes acciones adelantadas para contrarrestar reglamentaciones perjudiciales para los productos colombianos –por ejemplo, regulaciones a las frutas o restricciones al ganado– y la atención de auditorías.

---

**8** Puede consultarse el Acta completa [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc\\_159256.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159256.pdf)

**9** Para consultar el informe en español: [http://www.sice.oas.org/tpd/and\\_eu/Studies/Second\\_Annual\\_Rpt\\_And\\_EU\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/tpd/and_eu/Studies/Second_Annual_Rpt_And_EU_s.pdf)

**10** Informe en español <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0585&from=ES>

**11** Para consultar la Ley: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1868\\_2017.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1868_2017.html)

**12** Para consultar los informes 2018, 2019 y 2020: <http://www.tlc.gov.co/temas-de-interes/informe-sobre-el-desarrollo-avance-y-consolidacion>

La Comisión Europea ha realizado 4 Informes anuales sobre la aplicación del Acuerdo comercial. Es preciso señalar que en el informe de 2017, la Unión Europea destacó la evolución positiva en los objetivos de los AMUMA, pero instó a Colombia a controlar el comercio de pieles de cocodrilo y caimanes. Finalmente, concluyó que había habido progreso en el diálogo entre ambos países en los temas del Título IX, pero seguían “habiendo problemas tanto en cuestiones relativas al trabajo como al medio ambiente”, por lo que “se requieren esfuerzos adicionales, como actividades de cooperación, para apoyar la aplicación de este capítulo”.

La evaluación europea de la aplicación del Acuerdo de 2018 retomó los reclamos históricos de la sociedad civil, donde destacó las preocupaciones del impacto socioambiental del tratado. Señaló que Colombia estaba en desventaja frente a la UE en el tema de patentes biotecnológicas. La crítica fuerte a Colombia de dio por la flexibilización de los requisitos para la exploración minera y petrolera, “incluso en zonas de especial protección como páramos o territorios ancestrales”<sup>13</sup>.

También se evidenció el incumplimiento de Colombia en adelantar la consulta y obtener consentimiento de las poblaciones afectadas por los proyectos. Ejemplo de esto es la afectación a poblaciones indígenas, negros y campesinas en el Cerrejón, así como el cultivo de aguacate en el área protegida del Valle del Cocora. Por lo que es plausible concluir que “estas muestras de conflicto socioambiental pondrían en cuestión el pretendido carácter del Acuerdo como instrumento promotor de desarrollo sostenible”.

## Balance alternativo

Los informes expuestos en el apartado anterior, en términos generales, hicieron balances positivos de la implementación del Acuer-

---

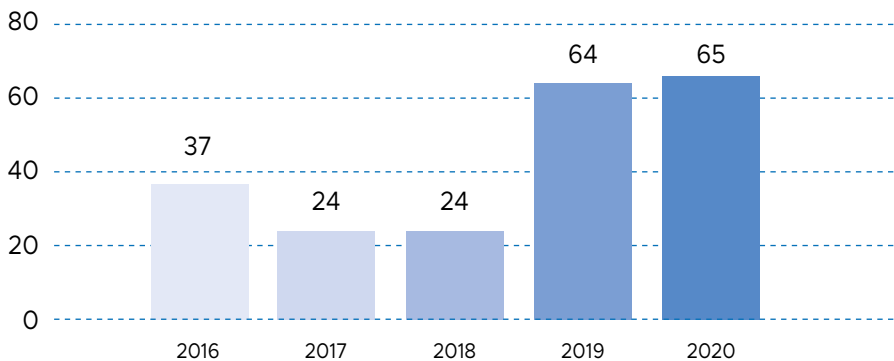
**13** Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú”. Evaluación europea de la aplicación. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621834/EPRS\\_STU\(2018\)621834\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621834/EPRS_STU(2018)621834_ES.pdf)

do. Lo que no impedía que se hicieran algunas críticas concretas sobre temas específicos. Sin embargo, la evaluación que se ha hecho desde la sociedad civil, las ONGs y la academia no es tan optimista. Lo que caracteriza los últimos años es el aumento de los conflictos socioambientales, donde los principales afectados son comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas. El Atlas de Justicia Ambiental ubica a Colombia como el sexto país con mayor número de conflictos ambientales, pues registra en ese portal 130 conflictos de carácter ambiental.

## Asesinatos de defensores de derechos humanos ambientales

El Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de la ONU (2016), advirtió que los defensores de derechos humanos cada vez afrontaban más violaciones a sus derechos. “(...) A menudo se los trata como enemigos del Estado y, con demasiada frecuencia, son blanco de intentos de asesinato. La magnitud de los asesinatos es reflejo de una crisis de verdaderas dimensiones mundiales.”<sup>14</sup>

### Líderes ambientales asesinados



Fuente: Global Witness

**14** El Informe se puede consultar en español: <https://undocs.org/es/A/71/281>

Según Global Witness, entre el 2016 y el 2019 fueron asesinados al menos 149 líderes ambientales en Colombia<sup>15</sup>. Indepaz registra 5 líderes ambientales asesinados en 2020<sup>16</sup>. Sin embargo, los asesinatos son solo una parte de la violación a los derechos de las que son víctimas los líderes ambientales. En Colombia también sufren amenazas a su integridad y la de su familia, acoso, vigilancia ilícita y desplazamientos. Sin contar que los asesinatos en gran parte son responsabilidad de la negligencia estatal en la prevención e investigación de los crímenes.

## El arduo proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú impulsa la participación ambiental, el acceso a la información, la justicia ambiental y la protección de líderes ambientales. Colombia firmó el acuerdo en 2019 y presentó el proyecto de ley ante el Congreso en julio de 2020; sin embargo, hasta la fecha el proyecto no ha sido aprobado, y se ha evidenciado la ausencia de interés del gobierno del presidente Iván Duque en tramitarlo.

## Deforestación

Aunque el gobierno colombiano viene realizando diferentes acciones para reducir la deforestación, el enfoque con el que se trata el asunto es puramente coercitivo, centrado en la persecución de los delitos ambientales. El número de hectáreas deforestadas subió de 124,035 hectáreas en 2015, a 178,597 en 2016 y a 219,000 hectáreas en 2017, cuando la cifra llegó al pico. En 2018 y 2019 la cifra bajó, llegando a 158.894 hectáreas deforestadas este último

---

**15** Informe Defender el mañana [https://www.globalwitness.org/documents/19940/Defending\\_Tomorrow\\_ES\\_high\\_res\\_-\\_July\\_2020.pdf](https://www.globalwitness.org/documents/19940/Defending_Tomorrow_ES_high_res_-_July_2020.pdf)

**16** En la siguiente nota de prensa pueden consultarse la trayectoria de los líderes asesinados <https://www.informae.com/america/colombia/2020/12/31/las-voces-ambientales-que-apago-la-violencia-en-colombia-durante-2020/>

año. En 2020 volvió a subir a 171.685 has<sup>17</sup>. En este año las causas de deforestación fueron las siguientes, según su importancia: el acaparamiento de tierras (45%), cultivos ilícitos (22%), infraestructura (10%), incendios forestales (8%), ganadería extensiva (8%) y minería (7%).

En este punto es importante resaltar que la deforestación es un fenómeno acumulativo, así que las hectáreas pérdidas durante cada año se van sumando al total de hectáreas que se han deforestado. Esto implica que, junto a frenar la deforestación, se deben realizar esfuerzos para reforestar; tema en el que tampoco hay avances significativos en Colombia.

## Incumplimiento de fallos judiciales orientados a la restauración y conservación de ecosistemas

Entre 2016 y 2020 se han declarado diferentes ecosistemas como sujetos de derechos, entre los que se encuentran el Río Atrato (Chocó) en 2016, la Amazonía colombiana en 2018, y los ríos Coello, Combeima, Cocora, Pance, Quindío, Cauca y Magdalena, y en 2020 la Vía Parque Isla de Salamanca, el Parque Nacional Natural de los Nevados y el lago de Tota (Boyacá).

Empero, hasta el momento las autoridades no han cumplido con las órdenes judiciales. La ONG Dejusticia asegura que, 30 meses después de la declaratoria de la Amazonía como sujeto de derechos en 2020, no se ha cumplido de manera alta ninguna de las órdenes de la sentencia. El cumplimiento de estas decisiones judiciales ha sido exigido por la ciudadanía, pues muchos de esos procesos se iniciaron por litigios de las comunidades afectadas<sup>18</sup>.

---

**17** En la siguiente página puede monitorearse la situación de la deforestación en Colombia <https://maaproject.org/2020/colombia-2020/>

**18** Disponible en: [https://www.dejusticia.org/?p=64631&preview=true&fbclid=IwAR0nQqve2EYWKflqSFrV-BWrgcZEG-ttW9fFktXhBnHVz11b4KYnzV\\_Duv10](https://www.dejusticia.org/?p=64631&preview=true&fbclid=IwAR0nQqve2EYWKflqSFrV-BWrgcZEG-ttW9fFktXhBnHVz11b4KYnzV_Duv10)

## Del déficit de participación ambiental en el sector minero energético en Colombia

El sector minero energético es altamente invasivo, contaminante y acaparador de recursos naturales para su proceso. La minería de carbón ha sido causa de múltiples conflictos socioambientales, lo que incluye violación del derecho al agua, al ambiente sano, a la salud y a los derechos de los territorios de poblaciones indígenas y negritudes. Ejemplo de esto último es el desplazamiento al que se ha empujado a la comunidad afrodescendiente Roche por parte de la empresa Cerrejón<sup>19</sup>.

Esta tensión entre comunidad y empresas continúa incluso cuando se clausuran las minas. Cuando la multinacional suiza Glencore anunció que renunciaba a títulos mineros en 2021<sup>20</sup>, la alarma de los habitantes del territorio se encendió porque no había planes de cierre de operaciones, no hay compensación justa, mientras se registran graves incumplimientos a las órdenes de reasentamiento de las autoridades ambientales. Al reanudar la explotación carbonífera también se carece de planes de conservación ambiental y disminución del impacto sobre las comunidades<sup>21</sup>.

## Déficit de participación en asuntos minero-energéticos

Las principales causas de los conflictos ambientales están directamente relacionadas con los proyectos extractivos mineros. Las

**19** Algunas notas de presa recogidas por Lyda Forero “ESMAD atropelló a una comunidad de Roche, Barrancas (Minería Carbón- Cerrejón, Guajira)”. 24 febrero 2016. Disponible en: [https://conflictos-ambientales.net/oca\\_bd/actions/view/1511](https://conflictos-ambientales.net/oca_bd/actions/view/1511); CCAJAR. “Desalojo violento de comunidad afro Roche, La Guajira, favorece intereses de Carbones Cerrejón”. 26 febrero 2016. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/desalojo-violento-de-comunidad-afro-roche-la-guajira-favorece-intereses-de-carbones-de-cerrejon/>

**20** Nota de prensa sobre la renuncia a los títulos mineros. <https://www.elespectador.com/noticias/economia/glencore-planea-retirarse-de-minas-de-carbon-de-prodeco-en-colombia/>

**21** Ver el comunicado: Orodeco pretende renunciar a títulos mineros en el cesar, incumpliendo acuerdos y afectando derechos y condiciones de vida de comunidades locales y trabajadores. Disponible en: <https://www.pas.org.co/comunicado-prodeco-incumplimiento>

concesiones y licencias mineras que brinda el Gobierno colombiano entran en conflicto con las comunidades que habitan los territorios. Se trata de conflictos altamente asimétricos, donde las empresas multinacionales suelen concentrar y aprovechar las relaciones entabladas con instancias de poder a su favor.

En ese contexto varias comunidades han dado su opinión a través de la Consulta Popular, mecanismo con el cual se lograron frenar algunos proyectos mineros. Sin embargo, la Corte Constitucional definió que la Consulta Popular no podía imponerse sobre la decisión soberana de explotar los recursos del subsuelo. Esta es la misma postura que han asumido los gobiernos de Colombia estos últimos cinco años<sup>22</sup>.

A pesar del sentido del fallo, la Corte reconoció que las comunidades no tenían forma de participar en los proyectos que afectan su territorio, por lo cual instó al Congreso a legislar sobre los mecanismos de participación sobre los proyectos mineros. Hasta el momento, dicha ley no existe.

## Productos “no minero energéticos”

Dentro de la producción agropecuaria con un importante impacto ambiental, destacan dos casos: la producción de palma de aceite y de aguacate. Respecto a la palma, la multinacional Poligrow adquirió tierras en Mapiripán que fueron obtenidas mediante el desplazamiento forzado de población indígenas<sup>23</sup>. Además, se trata de una industria –el aceite de palma– que contamina y acapara el agua; tanto así que, se calcula que en Mapiripán el cultivo de este producto usa más de 1'700.000 litros de agua por día, lo que afec-

---

**22** Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

**23** Véase el artículo de Inzi, Giacomo. “El caso de Poligrow en Mapiripán, Meta: entre acaparamiento (ilegal) de tierras y capitalismo verde”. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6068191.pdf>

ta a unas 2,000 familias<sup>24</sup>. Es pertinente señalar además la contaminación producida por los lixiviados que se sueltan directamente a los suelos.

El cultivo de aguacate ha generado conflictos en departamentos como Caldas, Risaralda, Quindío y Antioquia. En estas localidades las quejas están centradas en los proyectos a gran escala que generan estrés hídrico, pérdida de la biodiversidad, acaparamiento de tierras y desplazamientos. En el municipio de Cajamarca (Tolima), por ejemplo, se ha denunciado que la empresa Anglo Gold Ashanti está impulsando grandes extensiones de cultivo de aguacate como estrategia de acaparar tierra<sup>25</sup>.

## Cambio Climático y Transición Energética

El Gobierno Nacional ha realizado diferentes iniciativas para enfrentar el cambio climático. Incluye planes, estrategias y leyes: Proyecto de Ley de Cambio Climático, la Política Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Cambio Climático y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Colombia suscribió, aprobó y ratificó el Acuerdo de París, por lo cual adquiere el compromiso de reducir en 51% las emisiones de GEI para 2030<sup>26</sup>. Sin embargo, estos planes se centran en facilitar que los emprendimientos privados que utilicen o promuevan las fuentes de energía renovable, sean rentables y la inversión estatal es muy poca.

**24** Comisión Interclesial de Justicia y Paz. "Los claro oscuros del grupo paramilitar. Poligrow en Colombia." [https://issuu.com/comisionjusticiaypaz/docs/los\\_claro\\_oscuros\\_del\\_grupo\\_palmicu](https://issuu.com/comisionjusticiaypaz/docs/los_claro_oscuros_del_grupo_palmicu)

**25** La información del proyecto suministrada por la empresa se puede consultar en <https://www.anglogoldashanticolombia.com/produccion-aguacate-hass/1374/>. La versión de los conflictos: <https://ligacontraelsilencio.com/2020/10/15/los-aguacates-de-anglogold-dividen-a-cajamarca/>

**26** Nota de prensa <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/colombia-se-compromete-a-reducir-en-51-la-emision-de-gases-de-efecto-invernadero-para-2030/>

## **Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas: falta de protección al conocimiento tradicional y a la consulta previa**

La OIT ha advertido las debilidades de la consulta previa de los pueblos originarios en Colombia. En primer lugar, señalan la ausencia de una Ley estatutaria sobre la consulta previa; segundo, la falta de una cartografía confiable sobre las comunidades; tercero, la desconfianza entre las partes; y cuarto, la ausencia de reglas para establecer las medidas compensatorias.

Aunque la consulta previa está en proceso de reglamentación, los pronósticos no son tan buenos, pues hay voces indígenas (como la del Resguardo Indígena Colonial Cañamomo-Lomapieta) que manifiestan que el diseño que está en proceso, profundiza las asimetrías de poder entre los inversionistas y las comunidades afectadas<sup>27</sup>.

## **Uso sostenible de diversidad biológica**

La columna programática en este ámbito es la Política Nacional de Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, la cual comenzó su implementación en 2016. Sin embargo, las acciones de esta política se han enfocado más en aprovechar el potencial económico de los planes de conservación, que en garantizar la conservación. Por ejemplo, la limitación de los páramos no se ha completado satisfactoriamente y el proceso es permanentemente cuestionado por las zonas que excluyen de la conservación; o los permisos para actividades extractivas y agroindustriales en las zonas de Reserva Forestal.

---

**27** Para ver el comunicado del Resguardo <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/01/210010-Comunicado-final.pdf>

Por último, una falencia grande del Estado colombiano es la ausencia de la Estrategia Integral para la Protección de Conocimientos Tradicionales, que está en proceso de formulación, pero que sigue sin concretarse. En la práctica, los conocimientos tradicionales no tienen protección suficiente.

## DERECHOS LABORALES

### Balance de cumplimiento de los derechos laborales y sindicales

En Colombia, el entorno económico legal en el que se desarrollan los acuerdos comerciales –como el TLC con la Unión Europea– hace que los trabajadores sean más vulnerables a la violación de sus derechos laborales. Existe toda una legislación que deteriora las condiciones laborales para todas las personas, tales como la legalización de salarios inferiores al mínimo, la posibilidad de no pagar prestaciones a ciertos sectores y la flexibilización laboral normativa. A esto se suma una cultura de incumplimiento de los derechos laborales, que sumadas a factores como la pobreza, la exclusión y la violencia, refuerzan la vulnerabilidad de los trabajadores en los contextos relacionados con el TLC.

En los últimos cinco años, al analizar el cumplimiento del capítulo Título IX, sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, se observa un alto grado de vulneración de los derechos humanos laborales de los trabajadores y trabajadoras colombianas, como consecuencia del acuerdo. A continuación, presentamos la justificación formal de este seguimiento y la exigencia de garantías de no vulneración de los derechos de los trabajadores en el contexto TLC-UE.

Exigir el cumplimiento de los derechos humanos en el contexto de TLC con la Unión Europea está fundamentado en:

- a. El capítulo I.
- b. El Capítulo sobre Derecho Sostenible que contempla los derechos humanos, los derechos laborales y medioambientales.
- c. La Resolución N° 2026, del Parlamento Europeo, emitida el 13 de junio del 2012.

Al tomar cinco (5) ejes temáticos: (i) violaciones a la libertad sindical y al derecho de asociación, enfatizando en los procesos de negociación colectiva; (ii) investigación y sanción a los vulneradores de derechos laborales; (iii) intermediación laboral ilegal con énfasis en acuerdos para la formalización laboral; (iv) trabajos precarios, migrantes, informales y no regresividad de derechos laborales; (v) impunidad y violencia contra el sindicalismo.

## Violaciones a la libertad sindical

La libertad sindical es un derecho humano fundamental individual y colectivo, con dimensiones políticas, éticas y jurídicas. Es necesario desarrollar una evaluación de lo que ha significado para los trabajadores colombianos el ejercicio del derecho de asociación, negociación y huelga en el marco del TLC-UE<sup>28</sup>.

## Obstáculos para el ejercicio de derecho de asociación

Una de las garantías para el ejercicio del derecho de asociación es el artículo 200 del Código Penal colombiano, que castiga la violación a este derecho fundamental, especialmente al “que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con

---

**28** Los datos de este apartado, que contiene 5 subcapítulos, pueden ser consultados en el informe Estancamientos y retrocesos para los trabajadores. <https://ddhhcolombia.org.co/2021/05/11/estancamientos-retrocesos-trabajadores-tlc/>

los trabajadores sindicalizados de una misma empresa” (CP. Art. 200). Una medida que no ha tenido ningún impacto con respecto a la protección de este derecho por parte de la Fiscalía General de la Nación (FGN).

Resulta evidente que la estipulación de tipo penal no fue capaz de generar otro tipo de cultura, que asuma el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores como una necesidad y una obligación; y en esa medida, la legislación no ha servido para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Esta norma constituye un fracaso, en la medida de que transcurridos 5 años desde su entrada en vigencia, la Fiscalía ha reportado solamente 354 investigaciones en curso, pero ninguna sentencia.

Una situación que lleva implícita la imposibilidad de participación de los trabajadores, pues no se ha llegado en ningún caso a las etapas de acusación, instancia donde se pueden aportar pruebas y diferentes argumentos. No existe coordinación interinstitucional, por ejemplo, entre Inspectores de trabajo y la Fiscalía para el trámite eficaz de estos procesos. Con respecto a las sanciones reportadas por el Ministerio de Trabajo, se constata que las más bajas coinciden o se aplican, cuando son vulnerados los derechos de asociación (222 sanciones) y por una mala utilización de la intermediación laboral (191 sanciones); derechos ambos de obligatorio cumplimiento en el marco del TLC con la UE.

## **Pactos colectivos y/o Plan de beneficios: sin negociación y en desmedro de los sindicatos**

En Colombia coexisten los pactos colectivos de trabajo y las convenciones colectivas al interior de las empresas. Los pactos colectivos son acuerdos de la empresa con grupos de trabajadores, a los cuales no se les reconoce en la práctica el derecho a la sindicalización a cambio de mejoras económicas. En la medida en que los pactos colectivos establecen mejores condiciones para los trabajadores, estos se convierten en un límite u obstáculo para la

negociación de la convención colectiva, pues sirve para alargar el proceso de negociación de la misma; lleva a los sindicatos mayoritarios a una posición minoritaria; incorpora otras reivindicaciones no contempladas en la convención colectiva existente; y son impuestos –así se afirme que son producto de la negociación– por los empleadores. Entre 2011 y el 2019 se han registrado 2,209 pactos colectivos; un promedio de 200 por año. Esta situación evidencia que existe un entrampamiento y no se vislumbra una reducción de esta figura que afecta negativamente el ejercicio del derecho a la libertad sindical.

## **Investigaciones administrativas sin efectos en pactos colectivos - plan de beneficios**

La Resolución N° 3783 del 29 de septiembre de 2017, permitió delegar al Ministerio del Trabajo la competencia de las investigaciones por pactos colectivos a la Unidad Especial de Investigaciones, entidad que reportó para el periodo que va del 31 de diciembre de 2019 a junio del 2020, siete procedimientos administrativos sancionatorios por indebida utilización de pactos colectivos. A junio de 2020, las direcciones territoriales del Ministerio de Trabajo reportaron la investigación de 141 casos de vulneración de la libertad sindical mediante el uso de pactos colectivos.

Sin embargo, solo 9 direcciones territoriales de 36, asumen investigaciones por este tema. Estas investigaciones están concentradas en el sector manufacturero en un 60%; y en el sector comercio en un 40%. De los 141 casos anotados –muchos con más de tres años en el Ministerio de Trabajo–, solo 51 se encuentran en la etapa de procedimiento administrativo o “averiguación preliminar”, lo que representa el 36%. En Colombia existe suficiente evidencia como para tener la certeza que los pactos colectivos son ilegales; la implementación de una acción penal más eficiente por parte del Gobierno, posibilitaría una mayor efectividad por parte del Estado en la lucha contra los pactos colectivos y los planes de beneficios.

## Contratos sindicales que enmascaran verdaderas relaciones laborales

De acuerdo al Código Sustantivo del Trabajo (artículo 482), el contrato sindical corresponde a aquel que se celebra entre “uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios patronos o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados”. De acuerdo a esta norma, los empleadores que requieran mano de obra para prestación de servicios, están en la potestad de entablar un contrato sindical con un sindicato encargado de asignar dentro de los afiliados, a los responsables de la obra o servicio; recibiendo de la empresa contratante, la totalidad del valor del contrato y gestionando, además, las obligaciones patronales para los trabajadores.

El contrato sindical en Colombia ha estado en desuso en el periodo 1950-2010; en lo fundamental, porque los trabajadores, a través de los sindicatos, han negociado históricamente sus condiciones laborales mediante convenciones colectivas de trabajo; y porque la Corte Suprema de Justicia consideró que las actividades permanentes de una empresa requerían vinculación directa de los trabajadores por parte del empleador, evitando a toda costa la intermediación de la mano de obra.

Para los trabajadores colombianos, los contratos sindicales violan los derechos laborales; profundizan los procesos de tercerización laboral; deslaboralizan, precarizan y vulneran el derecho a la libertad sindical.

## Estado actual de los contratos sindicales 2016 -2019

Los contratos sindicales siguen afectando la estabilidad laboral de los trabajadores. En los últimos cinco años se han firmado aproximadamente 2,829 contratos con una duración que varía de 1 a 3

meses. Esta duración de los contratos sindicales es más limitada o precaria en el sector público (de 1 a 3 meses); mientras que el sector privado ofrece contratos de entre 7 meses y un año.

Otro hecho que reviste gravedad es que, desde 2011, esta figura se viene aplicando de manera generalizada en el sector público de la salud; especialmente en la prestación del servicio de salud. Una situación particularmente preocupante en el contexto de pandemia.

## Un débil sistema de inspección laboral

La superación de la vulneración sistemática de los derechos laborales de los trabajadores colombianos, va de la mano con el fortalecimiento de los procesos de inspección, vigilancia y control por parte del Ministerio del Trabajo. Esta es la razón que, desde el Plan de Acción Laboral con Estados Unidos (2011), se haya priorizado el aumento de inspectores. Este hecho resulta muy importante, si se tiene en cuenta que los estándares internacionales de la OIT, establece que el número de inspectores debe estar en correspondencia con la cantidad de trabajadores del país, de esta manera:

*“Un inspector por cada 10,000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado; un inspector por cada 15,000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización; un inspector por cada 20,000 trabajadores en los países con economías en transición, y un inspector por cada 40,000 trabajadores en los países menos desarrollados”, en el caso colombiano se esperaría –de acuerdo al perfil económico– tener un inspector por cada 20,000 trabajadores<sup>29</sup>.*

---

**29** ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2013) La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_229414/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_229414/lang-es/index.htm)

En Colombia se contabilizó 22.140.000 personas como parte de la población económicamente activa en 2019; lo que implicaría que por lo menos se debiera contar –de acuerdo al parámetro de la OIT– con 1,107 inspectores del trabajo; sin embargo, solo cuenta con 904 en ese periodo, registrando un déficit de 203 inspectores para alcanzar la meta de la OIT. Una cifra que no puede ser asimilada como una cifra más; teniendo presente que el Convenio N° 81 y N° 129 de la OIT establece que la contratación de inspectores debe ser implementada a través de carrera administrativa, procurando garantizar estándares de calidad, continuidad y transparencia.

Desafortunadamente, de los supuestos 904 inspectores, solamente 91 se encuentran en carrera administrativa; lo que significa que 774 inspectores asumen contrataciones precarias. Una situación que se ve reflejada en la ineficacia e ineficiencia administrativa del Ministerio de Trabajo, donde solamente se realizaron 410 inspecciones laborales en 2019 (320 menos que en 2018), en los sectores priorizados: azúcar, palmas, flores, minas, puertos. En el 2020, la tendencia fue hacia la baja en lo que se refiere a visitas inspectivas (352) e investigaciones iniciadas (526)<sup>30</sup>.

## Una persistente intermediación laboral ilegal y acuerdos de formalización insuficientes

La intermediación laboral es otro de los fenómenos que atentan contra los derechos laborales, que más preocupación genera a los trabajadores y en donde se presenta una situación de entrapamiento.

La flexibilización laboral se institucionaliza a través de normas como la Ley N° 50 de 1990. Esta Ley autorizó la intermediación

---

**30** Ver informe de la Ministra de Trabajo Alicia Arango <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2019/septiembre/ministra-alicia-arango-expuso-sobre-situacion-laboral-de-colombia-en-el-marco-del-tlc-con-la-union-europea> y el Informe al Congreso de la República que presentó el Ministerio de Trabajo 2019 -2020,

laboral de las denominadas empresas de Servicios Temporales (EST), fundamentada en la contratación para la realización de labores ocasionales, accidentales o transitorias (Artículo N° 60 del CST); reemplazo de personal de vacaciones, licencia, incapacidad o maternidad; atención de incrementos de producción. Así mismo, esta Ley crea las agencias de empleo o intermediarias simples (Artículo° 35); encargadas de la oferta y demanda laboral, pero excluidas de los compromisos propios de relaciones laborales que se entablen.

## Trabajos precarios, migrantes, informales y regresividad en derechos laborales

El aumento de migrantes venezolanos ha conllevado un aumento significativo de la fuerza de trabajo disponible, con la particularidad de que muchos de estos trabajadores no pueden acceder a un empleo formal. El servicio de domicilios por plataformas digitales es una de las actividades en que se ocupa buena parte de esta población. Sin embargo, este tipo de trabajo presentan mayoritariamente condiciones de precariedad laboral.

En primer lugar, no hay garantía para sindicalizarse, pues no se tiene vínculo laboral; en segundo lugar, son víctimas de acoso y discriminación; en tercer lugar, hay desprotección en materia de seguridad y salud en el trabajo, muchos no están afiliados a seguridad social y pocos reciben suministros de protección. Todo esto conduce a una regresividad efectiva en los derechos laborales<sup>31</sup>.

El tema de los trabajadores informales es neurálgico porque, en Colombia, el 49% de la población ocupada está en la informalidad. Hasta el momento no se ha dado una discusión sobre la política pública para los vendedores informales; solo existen propuestas

---

**31** Observatorio Laboral Universidad del Rosario, Centro de Solidaridad, Defensa y Escuela Nacional Sindical (2019). Ver la encuesta hecha a los trabajadores de Rappi: <https://www.urosario.edu.co/Documentos/No-va-Et-Vetera/Encuesta-completa-rappitenderos-Observatorio-Labor.pdf>

unilaterales del gobierno. De acuerdo a lo establecido por la OIT, la solución a las ventas informales no puede significar quitar a los vendedores de su puesto de trabajo, a lo que los gremios sindicales le agregan que tampoco puede ser excusa para privatizar el espacio público.

## Impunidad y violencia antisindical

Según la Escuela Nacional Sindical (ENS), en los últimos diez años se han asesinado 299 sindicalistas en Colombia. Son continuas las prácticas de hostigamiento e intimidación. De hecho, entre el 2010 y 2020 el tipo de violación a los derechos que más han sufrido los sindicalistas es la amenaza, con un total de 2,813 casos reportados en ese periodo.

Una de las grandes razones para la continuidad de la violencia antisindical son los niveles de impunidad alcanzados en el país. En los cálculos de la ENS, la tasa de impunidad en los crímenes contra sindicalistas pasó del 98,0 % en 2010, a 95,0 % en 2015<sup>32</sup>.

## CONCLUSIONES

El Tratado de Libre suscrito entre la Unión Europea y Colombia se tramitó y aprobó argumentando diversas ventajas comerciales, ambientales y laborales. Sin embargo, en el ámbito estrictamente comercial se puso en evidencia que las exportaciones no crecieron, sino que por el contrario se redujeron. Lo que sí aumentó fue el déficit de la balanza comercial con la Unión Europea, que antes del Acuerdo Comercial mostraba valores positivos, pero que desde 2015 ha sido negativa.

Los temas ambiental y laboral fueron sensibles desde el proceso mismo de negociación; de hecho, el Parlamento Europeo condi-

---

**32** Para ver el informe de 2019 de la Escuela Nacional Sindical <https://www.ens.org.co/lee-y-aprende/xii-informe-nacional-de-trabajo-decente-2019/>

cionó la aprobación del Acuerdo a la creación de una hoja de ruta que permita mejorar las condiciones institucionales y normativas en cada una de estas dimensiones. Las evaluaciones oficiales sobre el acuerdo se caracterizan por brindar un balance positivo u optimista del acuerdo, aunque se hagan críticas puntuales en algunos temas específicos.

Sin embargo, una evaluación crítica permite ver que se mantiene alto el nivel de líderes ambientales asesinados (64 en 2019 y 65 en 2020); no se ha ratificado el Acuerdo de Escazú, que facilitaría el acceso a la información, y daría herramientas para proteger a los líderes. Asimismo, la deforestación sigue siendo dramática, y aunque mostró una reducción en los años 2018 y 2019, en 2020 volvió a subir; la institucionalidad no cumple los fallos judiciales que han declarado a los ecosistemas sujetos de derechos; no se favorece la participación ciudadana en temas ambientales e incluso se ha actuado para quitarle el impacto a las Consultas Populares; la producción minero energética no ha reducido sus efectos ambientales invasivos y contaminantes. También hay producciones agrícolas que están generando impactos ambientales, como el alto consumo de agua de la palma de aceite o los problemas de acaparamiento de tierra con el cultivo de aguacate en el eje cafetero. Tampoco se garantiza los derechos territoriales de los pueblos afros e indígenas; y no se han formulado las herramientas para proteger los conocimientos tradicionales.

El balance del TLC con la UE también muestra el poco avance que se ha tenido en la capacidad técnica e institucional para tratar los temas ambientales. Por el contrario, el sector se caracteriza por un alto desfinanciamiento y la cooptación por los sectores económicos y grupos de poder. Estos hechos también han impedido un correcto seguimiento a los compromisos ambientales.

En el tema de los derechos laborales se siguen presentando continuas violaciones a la libertad sindical. Las amenazas a los sindicalistas es el tipo de violencia más común, pero se siguen presen-

tando asesinatos, acoso, hostigamiento, entre otros. Hay desdén por parte del Ministerio de Trabajo en lo que tiene que ver con las conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical. En primer lugar, no cuentan con información actualizada y disponible sobre este tema. En segundo lugar, la baja tasa de sanciones por estas conductas –222 entre 2014 y 2019–, hace pensar en una baja actividad de investigación y fiscalización administrativa.

Una figura usada en detrimento de las organizaciones sindicales son los pactos colectivos con los trabajadores no sindicalizados. En los últimos años esta práctica no ha disminuido. También se evidencia el uso frecuente de los contratos sindicales para encubrir relaciones laborales. Otra cara de este fenómeno es la intermediación laboral que es un mecanismo muy usado en Colombia. La informalidad laboral sigue siendo un lastre; casi la mitad de la población ocupada está empleada bajo esta condición. La falta de interés de los gobiernos colombianos en este tema se evidencia en la no formulación de una política pública para los vendedores informales, una de las poblaciones más vulnerables. Por otro lado, el número de sindicalistas asesinados sigue siendo alto, cuestión que se agrava con la altísima impunidad que tienen estos crímenes. La gran conclusión es que en estos años del TLC con la Unión Europea no hay un solo tema de garantías laborales y sindicales en la que se pueda decir que se avanzó sustancialmente.

# INFORME LABORAL DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL ECUADOR Y LA UNIÓN EUROPEA

**Adrián Cornejo**  
**Pablo Iturralde**

Centro de Derechos Económicos y  
Sociales - CDES



## Introducción

Luego de un largo proceso de negociación, el Ecuador ratificó el Protocolo de Adhesión al Acuerdo Comercial con Colombia y Perú (ACM) el 11 de noviembre de 2016. Sin embargo, el acuerdo comercial se aplica provisionalmente desde el 1 de enero de 2017.

Una de las innovaciones del acuerdo comercial fue la inclusión del Título IX “Comercio y Desarrollo Sostenible”, este contiene disposiciones en materia de derechos humanos, medio ambiente y trabajo, con el objetivo explícito de vincular las relaciones de comercio internacional de las partes, al logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

Particularmente, en materia laboral se incluyeron obligaciones recíprocas como: a) promoción y aplicación efectiva por parte de cada miembro, de los Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); b) reconocimiento del derecho de cada país miembro de regular sus propios niveles de protección laboral siempre que se contemplen altos niveles de protección; c) el compromiso de cada miembro a no utilizar las normas de trabajo con fines proteccionistas, ni a reducir su nivel de protección laboral como incentivo para promover el comercio o la inversión; d) igualdad de trato y no discriminación respecto a los trabajadores migrantes empleados legalmente en sus territorios; e) mantener un mecanismo institucional propio del Acuerdo para monitorear el cumplimiento del Título IX “Comercio y Desarrollo Sostenible”, que incluya participación ciudadana.

Sin embargo, este nuevo marco institucional incluido en el ACM, ha tenido una reducida capacidad para impactar en las normas e instituciones del trabajo en el Ecuador. En primer lugar, antes de la vigencia del ACM, como miembro de la OIT el Ecuador había ratificado sus principales convenios fundamentales, por lo que el Acuerdo no representó un esfuerzo institucional en este ámbito.

En segundo lugar, la debilidad de las instituciones ecuatorianas de control laboral, así como la vigencia de normas que restringen la libertad sindical y el derecho de asociación existentes previamente al Acuerdo, no han logrado ser superadas; aunque se registran en este último periodo algunos avances en la sindicalización por rama y la sanción de prácticas de trabajo forzoso.

Finalmente, desde 2017 viene operando en el Ecuador un giro radical en su política económica, que ha tenido como eje la reducción de los niveles de protección laboral existentes al momento de la puesta en vigencia del ACM. De hecho, explícitamente esta política busca introducir mejoras en la competitividad de las exportaciones ecuatorianas a partir de la reducción de costes laborales, la flexibilización laboral y la regresión en materia de derechos del trabajador. Esta política, que está prohibida y entra en contradicción directa con el artículo 277 numeral 1 del Acuerdo, no ha podido ser corregida a través de los mecanismos de seguimiento institucionalizados en el ACM.

En el presente informe se evalúa el nivel de cumplimiento de los compromisos en materia de trabajo decente incorporados en el ACM por parte del Ecuador, enfocándose en la adecuación de la legislación laboral interna a los estándares internacionales y su aplicación en los hechos.

Para ello, en primer lugar, se identifican los compromisos normativos incluidos en el Título IX del ACM, y se contrastan con el nivel de ratificaciones realizadas por el Ecuador, principalmente con relación a los convenios de la OIT. Asimismo, se plantea una aproximación al nivel de cumplimiento material de estos convenios, a partir de una revisión de los comentarios de la Comisión de Expertos de la OIT (CEACR) y el Comité de Libertad Sindical (CLS) formulados a partir del 2017.

En segundo lugar, se describe la trayectoria de reformas laborales aprobadas en el Ecuador desde el año 2017, fecha de vigencia del

ACM. Se analiza, además, su compatibilidad con la prohibición de disminuir estándares laborales como medida de fomento al comercio y/o a la inversión presente en el artículo 277 del Título IX del ACM.

En tercer lugar, se analiza el nivel de cumplimiento de los estándares laborales por parte del Estado ecuatoriano en el marco del Título IX del ACM, donde se realiza una evaluación del impacto que tuvieron las últimas reformas laborales en las condiciones de trabajo; y se revisan casos especiales de déficits en el cumplimiento de estándares laborales para el trabajo infantil, esclavitud moderna, los trabajadores bananeros y los trabajadores del sector lechero.

El documento finaliza aportando conclusiones y recomendaciones.

## **Evaluación de cumplimiento de las normas laborales del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible**

### **Ratificación y nivel de cumplimiento de Instrumentos de la OIT exigidos por el ACM**

De acuerdo con el artículo N° 269 del ACM, cada Estado Miembro se compromete con “la promoción y aplicación efectiva en sus leyes y prácticas en todo su territorio de las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los convenios fundamentales de la OIT: (a) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y (d) la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación”.

De acuerdo con la base de datos de la OIT, el Ecuador ha suscrito 62 convenios, que incluyen la ratificación de los 8 convenios fundamentales, 3 de los 4 convenios de gobernanza o denominados como “prioritarios”, y 51 convenios técnicos (de un total de 178). De los 62 convenios ratificados por Ecuador, 54 están en vigor, 5 han sido denunciados; 2 instrumentos abrogados; y uno ratificado en los últimos 12 meses.

El Título IX propone “fortalecer el cumplimiento de la legislación laboral (...), así como los compromisos derivados de los convenios y acuerdos internacionales”, y su artículo 269 establece que cada Parte se compromete con la promoción y aplicación efectiva en sus leyes y prácticas en todo su territorio de las normas fundamentales de trabajo reconocidas por la OIT.

Como mecanismos de monitoreo, se estableció un Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, formado por representantes de alto nivel de cada Parte, y una instancia de participación consultiva de la sociedad civil a través de los grupos consultivos nacionales. El documento de evaluación REX 530, aprobado por el Consejo Económico y Social Europeo el 18 de septiembre de 2020, observa que existen “insuficiencias en el cumplimiento de los compromisos en lo referido a los derechos reconocidos en los Convenios fundamentales de la OIT y en el propio Título de Comercio y Desarrollo Sostenible”.

Con el fin de realizar una evaluación integral sobre el nivel de cumplimiento del Título IX, los Grupos Consultivos Nacionales y el Subcomité de Comercio y Desarrollo podrían aprovechar los resultados de los mecanismos de control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo administrados por la OIT, en particular los informes y recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, y el Comité de Libertad Sindical.

El trabajo de ambos órganos da cuenta de los progresos y déficits en la aplicación de los convenios internacionales del trabajo por parte de los países miembros de la OIT. En el caso ecuatoriano, muchas de las observaciones presentes en los informes de estos órganos de la OIT se refieren a actividades económicas vinculadas con el comercio birregional Ecuador - Unión Europea, por lo que eventualmente podrían representar infracciones a las disposiciones del Título IX del ACM.

De una revisión de los principales informes de la CEACR, se destacan los siguientes déficits en el cumplimiento por parte del Ecuador de sus convenios suscritos en el marco de la OIT:

Respecto del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por el Ecuador en 1967, la Comisión observa que:

- a) El Ecuador mantiene en su legislación un número mínimo de afiliados para crear asociaciones de trabajadores y comités de empresa, relativamente alto, lo que dificulta el derecho de asociación de los trabajadores, por lo que ha sugerido reiteradamente al país, que tome las medidas necesarias para revisar los artículos 443, 449, 452 y 459 del Código del Trabajo de manera que se rebaje el número mínimo de afiliados.

Así mismo, la Comisión ha observado que la legislación nacional sólo permite constituir sindicatos a nivel de empresa, por lo que ha solicitado al país en varias ocasiones que reforme su normativa a fin de que sea posible crear organizaciones sindicales de primer grado que reúnan a trabajadores de varias empresas;

- b) Se limite la capacidad del Estado para intervenir en las elecciones internas de los sindicatos. En particular, se ha solicitado al país que modifique las normas que prevén la pérdida de competencias de las directivas sindicales que no convocasen a elecciones en un plazo de noventa días posterior al vencimiento

del mandato definido por los estatutos de sus organizaciones. La reforma debería orientarse a priorizar que sean los propios estatutos de las organizaciones los que definan las consecuencias de una eventual mora electoral;

- c) Se revise el artículo 346 del Código Orgánico Integral Penal, que prevé penas de uno a tres años de prisión en caso de paralización en la prestación de un servicio público, de manera que no se impongan sanciones penales a los trabajadores que llevan a cabo una huelga pacífica;
- d) Se reforme la normativa a fin de asegurar el reconocimiento del derecho de huelga a las federaciones y confederaciones de trabajadores. Actualmente, el derecho de huelga requiere el voto mayoritario de los afiliados a nivel de empresa, y no el apoyo de una federación o confederación en particular.

Respecto del cumplimiento del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, por parte del Ecuador, la Comisión ha sugerido que el país reforme su normativa a fin de modificar el artículo 221 del Código del Trabajo que regula la representación de los trabajadores en la participación de negociaciones colectivas, a fin de garantizar que, cuando no exista una organización que reúna a más del 50% de los trabajadores, las organizaciones sindicales minoritarias puedan, por sí solas o en forma conjunta, negociar en nombre de sus miembros.

En 1978, el Ecuador ratificó el “Convenio sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores” de 1959, al respecto la Comisión ha solicitado que se refuercen, en la normativa nacional, los mecanismos que permitan garantizar que los pescadores puedan obtener información a bordo sobre las condiciones de empleo, y la naturaleza y el alcance de sus derechos y obligaciones.

Respecto del cumplimiento del Convenio sobre la Inspección del Trabajo de 1947, la Comisión ha observado que la rigidez del pro-

grama de austeridad fiscal promovido por el gobierno ecuatoriano desde 2017, ha limitado la posibilidad de conceder nombramientos definitivos con carácter permanente a nuevos inspectores desde el año 2018. Además, sólo en el periodo de un año (entre 2017 y 2018) el número de inspectores disminuyó en un 22,5 por ciento.

## Ajuste estructural, reformas laborales y el desarrollo sostenible como compromiso del ACM

Desde la entrada en vigencia del ACM, el Ecuador ha realizado múltiples reformas a su normativa laboral. Estas han significado una reducción sistemática de los estándares de protección laboral vigentes antes de la adopción del ACM. Estas reformas constituyen medidas de fomento encubierto al comercio y a la inversión, lo que contraviene expresas disposiciones del Título IX ACM<sup>1</sup>.

De esta manera, durante los años 2017 y 2018, el gobierno de Ecuador implementó los Acuerdos Ministeriales: a) Acuerdo No. MDT-2017-0029 del 21 de abril de 2017, que regula las relaciones de trabajo especial en el sector agropecuario, ganadero y agroindustrial; b) Acuerdo No. MDT-2018-0096 10 de mayo de 2018 que establece un “Contrato de Trabajo Especial por Actividades a Jornada Parcial para el Sector Agrícola”; y, c) Acuerdo No. MDT-2018-0074, que establece un “Contrato de Trabajo Especial por Actividades a Jornada Parcial para el Sector Bananero”.

En su conjunto, dichos acuerdos introducen reformas que flexibilizan las relaciones laborales en el ramo de trabajo agrícola; y

**1** Artículo 277 numeral 1 del Título IX del ACM dispone que “(n)inguna Parte incentivará el comercio o la inversión mediante la reducción de los niveles de protección contemplados en su legislación ambiental y laboral. En consecuencia, ninguna Parte dejará de aplicar, ni dejará sin efecto de algún modo su legislación ambiental y laboral de forma tal que reduzca la protección otorgada en dichas leyes, para incentivar el comercio o la inversión”.

específicamente en sectores de exportación orientados a la Unión Europea, como el banano y las flores, los cuales representan casi el 34% de la oferta exportable hacia esa región.

Mediante estos acuerdos, se introducen modalidades contractuales que afectan a la duración de la jornada de trabajo, el nivel de remuneraciones y que restringen los derechos de sindicalización y asociación. Al disminuir los estándares de protección laboral en sectores de exportación agrícola, incluidos los destinados al mercado de la UE, estamos ante medidas que constituyen mecanismos encubiertos de fomento al comercio internacional, lo que vulnera el Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible.

La Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas y Campesinos (ASTAC), presentó una queja ante la Comisión Europea, denunciando que las modalidades contractuales previstas en los acuerdos citados permiten el establecimiento de remuneraciones que se encuentra por debajo del salario mínimo vital y del salario mínimo sectorial. Estos mecanismos, denuncian, “contradican lo dispuesto por los artículos 326.7, 326.8, 326.13 y 328 de la Constitución Política del Ecuador, (...) de los Convenios OIT N° 87, N° 98, N° 144, 11, N° 110 y N° 131, así como las obligaciones relacionadas con los derechos laborales y ambientales contemplados en los artículos 269, 270 y 277 del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible que forma parte del Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) entre la Unión Europea, Colombia, Ecuador y Perú”<sup>2</sup>.

El 19 de octubre de 2020, el Ministerio de Trabajo (MDT) anunció la creación de cuatro nuevos contratos laborales (productivo, turístico, emprendimiento, juveniles), además de la ampliación del contrato de obra a todos los sectores económicos que permite la contratación temporal y acotada a actividades específicas.

---

**2** Queja de los Trabajadores Bananeros presentada a la Unión Europea, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15298.pdf>

## Carta de intención con el FMI y nuevo ciclo de reformas laborales

En marzo de 2019, el Ecuador suscribió una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que permitió acceder a USD 4,200 millones en financiamiento. Entre las condicionalidades asociadas con el crédito se encuentran reformas en materia laboral: “(...) adaptarse a las condiciones del mercado y de la sociedad retirando cuidadosamente las restricciones actuales que redundan en menores oportunidades para las personas que no tienen empleo”. La eliminación de tales “restricciones” apuntaría a “disminuir gradualmente los costos implícitos de contratación y generar incentivos para la creación de empleos (...)”.

Posteriormente, en 2020, el FMI aprobó un nuevo acuerdo financiero con el Ecuador bajo la modalidad de “Servicio Ampliado Financiero” (SAF) por USD 6,500 millones, a un plazo de 10 años. Durante este plazo, se desembolsarán recursos de libre disponibilidad en ocho etapas sujetas a una revisión de cumplimiento de criterios de desempeño por parte del Ecuador, entre los cuales se incluyen reformas a la legislación laboral.

En el memorando de políticas económicas y financieras, adjunto a la “Solicitud de prórroga del acuerdo en el marco del fondo ampliado”, presentada por el Ecuador en octubre de 2020, se incluye como compromiso del país impulsar la política de “(...) modernizar el mercado laboral. Con el fin de mejorar la competitividad, el Ecuador necesita mejorar y modernizar el mercado laboral para permitir nuevas formas de contratos de trabajo que puedan apoyar particularmente el aumento de la participación de la fuerza laboral femenina y las oportunidades de empleo juvenil”.

Un aspecto a considerar es la superposición de obligaciones internacionales derivadas de los compromisos adquiridos por el Ecuador con el FMI, y los compromisos en materia de desarrollo sostenible del ACM. Ambos tipos de compromisos, de carácter internacional, pueden entrar en contraposición en la medida que la

carta de intención del FMI exige al país emprender reformas en el ámbito laboral que tienen por fin flexibilizar las regulaciones sobre el trabajo.

Dichos compromisos en materia laboral pueden ser considerados como una infracción a las reglas del ACM; en especial a las establecidas en el artículo 277 numeral 1 del Título IX que, como ya se observó, prohíbe a las partes incentivar el comercio o la inversión mediante la reducción de los niveles de protección contemplados en su legislación ambiental y laboral. Sobre este aspecto, se debe observar que no existe ni en el Convenio Constitutivo del FMI, ni en el Acuerdo Comercial Multipartes Unión Europea–Ecuador, un mecanismo de resolución de disputas que permita procesar eventuales incumplimientos de parte del Ecuador de sus compromisos previstos en el ACM, por causa del cumplimiento del acuerdo de financiamiento SAF con el FMI.

En este marco, el 19 de junio de 2020 el Ecuador aprueba la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que crea en su artículo 19 el “contrato especial emergente” que permite contratar trabajadores con jornadas reducidas de 20 horas a la semana, durante un año, con la posibilidad de renovarlo por un año más. Si bien la motivación de la Ley era fomentar la recuperación económica de las empresas afectadas por la pandemia, este contrato también ampara “nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales o jurídicas, nuevas o existentes o en el caso de necesidades de mayor demanda de producción o servicios en las actividades del empleador”, convirtiéndose en una medida explícita de fomento a las inversiones.

Entre otras reformas que incorporó la denominada Ley de Apoyo Humanitario, que reducen los estándares de protección al trabajador, y que pueden calificar como una medida encubierta de promoción del comercio y las inversiones, encontramos las siguientes:

- a) Se permite la modificación de los principales términos del contrato laboral por “acuerdo entre las partes”, lo que incluye aspectos como el monto de la remuneración, la duración y distribución de la jornada laboral. En la nueva figura creada por la Ley Humanitaria, las partes pueden establecer por mutuo acuerdo una reducción al salario que venía percibiendo el trabajador, siempre que no sea menor al salario básico unificado o al mínimo sectorial. Para su suscripción no se requiere de aprobación previa de parte de la Autoridad Nacional del Trabajo, debiéndose de parte del empleador sólo notificar de forma posterior el acuerdo entre trabajador y empleador.

Además, los “acuerdos” así establecidos se realizan de manera bilateral y directa entre el empleador y cada trabajador, lo que debilita el rol de la negociación colectiva y la representación sindical. Lo que se agrava aún más, si se considera que los términos de los acuerdos individuales pueden ser obligatorios incluso para los trabajadores que no los hubiere suscrito, si el empleador logra acordar con una mayoría de los trabajadores de la empresa.

En términos generales, se puede observar que esta figura representa un debilitamiento de la posición negociadora del trabajador. Esto se refuerza si se consideran los efectos de la falta de consentimiento del trabajador: en este caso, el empleador podrá iniciar de inmediato el proceso de liquidación de la empresa, lo que enfrenta al trabajador con la posibilidad no sólo de perder su estabilidad laboral sino también de ver comprometido el pago oportuno de su indemnización laboral.

Finalmente, esta Ley establece pocos requisitos para condicionar la validez de los acuerdos; entre ellos, que las empresas que se beneficien de ellos no puedan distribuir dividendos en los ejercicios en que los acuerdos correspondientes estén vigentes, ni reducir el capital de la empresa durante el tiempo de vigencia de los acuerdos.

- b) Se reintroduce la figura de contrato de plazo fijo, no sólo para empresas afectadas por la crisis, sino también como medida de fomento para nuevas inversiones. Podrán durar hasta 4 años, en los que no hay derecho de estabilidad laboral; y por jornadas reducidas de 20 horas. Se puede aplicar para nuevas inversiones; ampliaciones o extensiones del negocio; o, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales o jurídicas, nuevas o existentes. Como puede observarse, esta nueva modalidad no está circunscrita a los sectores afectados por emergencia sanitaria, sino que más bien constituye un incentivo para nuevas inversiones.
- c) Además, se contempla también en la Ley una nueva facultad para el empleador para, de forma unilateral, reducir la jornada laboral. En la legislación vigente previa a la emergencia sanitaria, dichas reducciones estaban sujetas al acuerdo entre empleador y trabajador. En este caso, el empleador podrá reducir hasta el 50% de la jornada laboral de sus trabajadores, en casos fortuitos o de fuerza mayor debidamente comprobada, para lo cual sólo deberá notificar al Ministerio de Trabajo el periodo de aplicación y la nómina de trabajadores que se acogerán a la reducción de jornada.

Dicha reducción de la jornada, conlleva la disminución de la remuneración de manera proporcional al recorte de jornada, que no podrá ser menor al 55% de la remuneración percibida antes de la reducción. Las compañías que decidan aplicar esta figura, no podrán reducir su capital ni distribuir sus dividendos, los que deberán ser reinvertidos en la compañía, para lo cual deberán realizar el respectivo aumento de capital.

- d) Se permite al empleador disponer –de manera unilateral– que el trabajador use sus vacaciones acumuladas, o adelante el goce de sus vacaciones en los periodos que decida el empleador. Además, el empleador tiene discrecionalidad para reducir sin límite la jornada de trabajo, por dos años renovables con la res-

pectiva reducción proporcional de la remuneración. Actualmente el Código del Trabajo permite reducir hasta por un máximo de 30 horas semanales.

Por otra parte, durante el año 2020 el Ecuador implementó reformas drásticas de su normativa laboral sin respetar los acuerdos y convenios de la OIT que establecen como obligación de los Estados implementar mecanismos de consulta obligatoria a las organizaciones sindicales. Esta violación de los Convenios de la OIT constituye también una vulneración del Título IX del ACM.

Como se señaló anteriormente, la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario permite –entre otras reformas– la reducción de la jornada laboral, de las remuneraciones, al tiempo que modifica el régimen de beneficios como las vacaciones. Estas medidas significan una clara disminución de los estándares de protección al trabajo, tomando en cuenta el nivel de protección relativo que había alcanzado el Ecuador.

El artículo 260 del Título IX dispone en su numeral 1 que: “Cada Parte se compromete con la promoción y aplicación efectiva en sus leyes y prácticas en todo su territorio de las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los convenios fundamentales de la OIT: a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva”.

El Ecuador es suscriptor del Convenio OIT N° 122 sobre la política del empleo, la Declaración de Filadelfia y la Recomendación N° 113 sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), que establecen de manera convergente la obligación para el Estado de adoptar medidas para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración, entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La aprobación de la ley de Apoyo Humanitario no contó con medidas adecuadas de consulta y participación de las organizaciones sindicales, por lo que Ecuador ha implementado reformas legislativas con consecuencias importantes para los derechos de los trabajadores sin que se lleve a cabo la debida consulta con las organizaciones de trabajadores, contraviniendo los convenios internacionales de la OIT.

El 12 de mayo de 2020, varias organizaciones sindicales del Ecuador presentaron una solicitud de intervención urgente ante el Director General de la OIT, con el fin de denunciar el incumplimiento de los convenios internacionales sobre consulta y participación de las organizaciones laborales en la aprobación de medidas legislativas que restringen derechos; en particular con relación al contenido de los proyectos de Ley de Apoyo Humanitario y Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas.

## **Nivel de cumplimiento de los estándares laborales por parte del Estado ecuatoriano en el marco del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible**

En esta sección analizaremos varios déficits que expresan la vulneración de los derechos humanos y laborales, en el marco del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial con la UE. No existe información oficial sobre el impacto que tuvieron las reformas laborales posteriores a la firma del Acuerdo Comercial, y qué efecto tuvo la nueva estructura de contratos del régimen laboral en los salarios y el bienestar laboral. Sin embargo, nos remitiremos a información estadística y administrativa para analizar algunos indicadores relativos a la evolución del trabajo después de las reformas laborales.

---

Ver: SOLICITAMOS A LA OIT PRONUNCIARSE SOBRE LAS LEYES ECONÓMICAS URGENTES. <https://cdes.org.ec/web/solicitamos-a-la-oit-pronunciarse-sobre-las-leyes-economicas-urgentes/>

## **Impacto de la Ley de Apoyo Humanitario en las condiciones del régimen de trabajo**

Como se mencionó antes, en la revisión del marco normativo, las últimas reformas laborales están comprendidas en la revisión del acuerdo suscrito por el gobierno de Ecuador con el FMI, en marzo de 2019 y diciembre del 2020. En este acuerdo se plantea “la ampliación de las medidas del mercado laboral adoptadas a raíz de la pandemia”, para facilitar la ampliación de la aplicación de la Ley de Apoyo Humanitario; sin embargo, hasta el momento estas reformas no han tenido un efecto notable en el crecimiento del empleo adecuado ni en la disminución del desempleo, aunque sí facilitaron la disminución de la jornada laboral, los recortes de salarios y la reducción de los costos de despidos e indemnizaciones, como a continuación describiremos.

### **Aplicación con efectos retroactivos de la reducción emergente de la jornada laboral**

Hasta el 13 de noviembre del 2020, 5,888 empresas notificaron al Ministerio de Trabajo la reducción de la jornada laboral para una nómina de 65,535 trabajadores en todo el país. El empleador puede acogerse a esta reducción del salario y jornada de los trabajadores, si logra justificar un motivo de fuerza mayor. El registro debe realizarse en el Sistema Único del Trabajo (SUT), y la notificación de la reducción emergente de jornada laboral no puede ser posterior a la fecha de inicio de la reducción. Es decir, la reducción de la jornada sólo puede operar de forma posterior al registro, no de forma retroactiva.

Sin embargo, un 87% de los contratos emergentes fueron aplicados de manera retroactiva, es decir, la reducción de jornada y de las remuneraciones se aplicaron por días y meses antes de

su notificación, lo que afectó a 57,139 trabajadores. Solamente 8,396 notificaciones se realizaron de manera regular<sup>3</sup>.

Sobre esta reducción emergente de la jornada, el 22 de septiembre de 2020 se dio un fallo de la función judicial -a favor de un grupo de 52 trabajadores que sostuvieron una huelga de 253 días en la compañía Explocen C.A.<sup>4</sup>-, el cual dejó sin efecto la aplicación retroactiva que se quiso hacer del artículo 20 de la Ley de Apoyo Humanitario para este grupo de trabajadores. Esta sentencia fue ratificada el 30 de noviembre de 2020 en segunda instancia.

A pesar de este precedente favorable para los trabajadores de Explocen C.A., ninguna autoridad se ha pronunciado sobre la afectación general que se habría generado por la aplicación retroactiva de la norma para el resto de trabajadores del país. Esta aplicación retroactiva afectó un total de 2'155,295 días no remunerados correctamente. En base a una estimación de un salario promedio, el conjunto de estos trabajadores habría perdido entre US\$ 18 y US\$ 25 millones de dólares.

El 32% de las reducciones de jornada se realizaron en las nóminas de los grupos económicos residentes o multinacionales. Solamente KFC (Int. Food Services Corp.) perjudicó 143,502 días a sus trabajadores, aplicando 2,937 contratos retroactivos. Otros ejemplos: Deli Internacional S.A. perjudicó 48,723 días; Shelmo S.A. 89,017 días; Plasticaucho Industrial S.A. 37,402 días; Confecciones Recreativas Fibran CIA. LTDA 36,190 días; American Call Center S.A. Americall 30,307 días; Sociedad de Beneficencia de Señoras de Guayaquil 28.938 días; Superdeporte S.A.

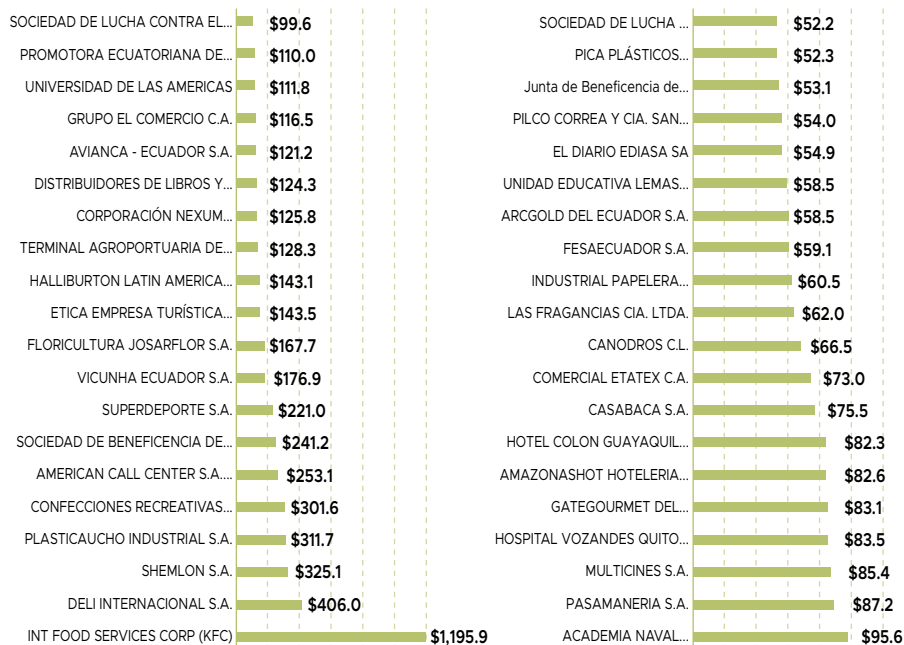
---

**3** El registro oficial que contiene esta información, con corte al 13 de noviembre, está publicada por publicada por el fallo del juez, sobre la Acción de Protección presentada por los trabajadores de Explocen C.A., Proceso No. 05371202000165.

**4** Ver GK, 253 días: los trabajadores en resistencia. Recuperado de: <https://gk.city/2021/03/29/huelga-explocen-trabajadores-derechos/>

26,520 días; Vicunha Ecuador S.A. 21,230 días; Floricultura Josarflor S.A. 20,119 días, etc.

**Estimación de salarios no remunerados por contratos retroactivos  
(Miles USD\$)**



Fuente: Ministerio de Trabajo – UTA / Publicada en Fallo Judicial. Elaboración: CDES.

En conclusión, el cambio de contratos a la reducción de la jornada emergente supuso inseguridad jurídica para trabajadores que aceptaron condiciones laborales menos privilegiadas frente al riesgo de perder el trabajo. Al respecto, una alarma son las cifras de contratos del Ministerio de Trabajo sobre la terminación de contratos: en 2020 hubo 6,9 millones de contratos terminados, mientras que en el primer semestre de 2021 la cifra ya supera los 7,3 millones de contratos terminados.<sup>5</sup>

**5** Cifra recuperada de: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/mercado-laboral-ecuador-crisis-reforma/>

Queda por investigar las consecuencias de la aplicación de los despidos sin indemnización por fuerza mayor, lo cual eleva el riesgo social de los trabajadores, particularmente para grupos de personas más vulnerables a abusos, como los adultos mayores que están cerca de la jubilación patronal, discapacitados y mujeres embarazadas.

### **Las reformas no mejoraron las condiciones laborales**

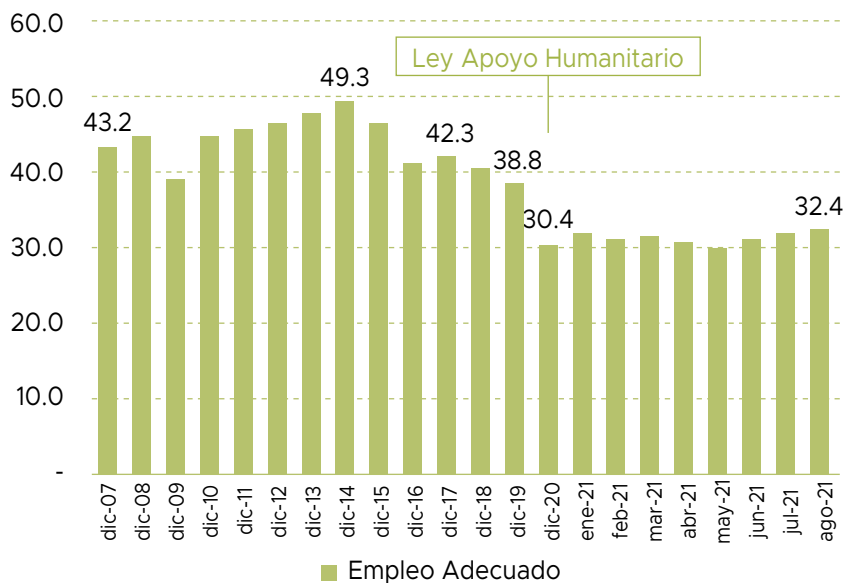
Con la precipitación de los precios del petróleo, en 2014, el empleo sufrió un proceso de deterioro que se profundizó con la irrupción del Covid-19. Después, a mediados del 2020, se implementaron reformas de flexibilización laboral para contener los efectos recesivos de la pandemia; sin embargo, éstas todavía no han demostrado capacidad para corregir las principales variables de empleo adecuado, desempleo y subempleo. Lo que sí lograron las reformas fue reducir el nivel del salario y brindar facilidades para flexibilizar la jornada laboral.

Por este motivo, el empleo adecuado pasó de 49.3% en diciembre del 2014, a 38.8% en diciembre del 2019, y a 32.4% en agosto del 2021. De la misma manera, el desempleo –que tuvo su nivel más bajo en 3.8% durante los meses de diciembre de 2014 y 2019– se elevó hasta 4.5% en agosto del 2021.<sup>6</sup>

---

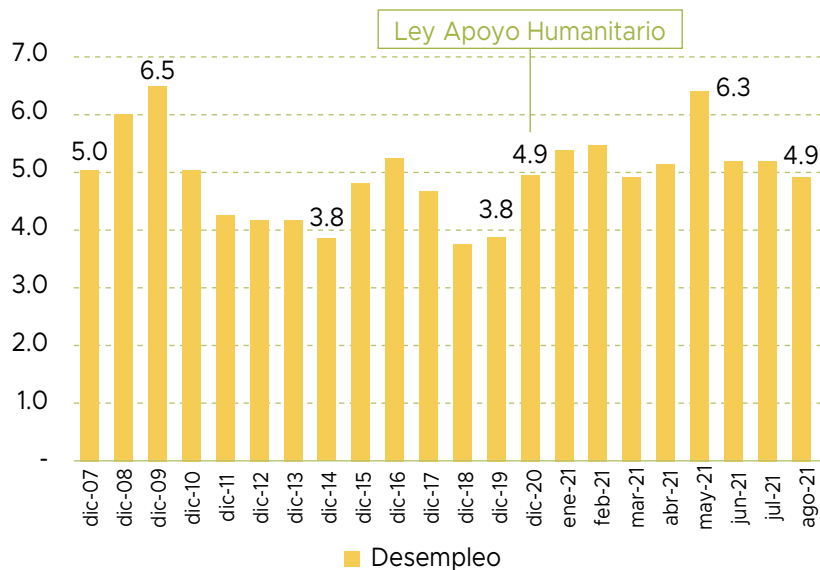
**6** El empleo adecuado (o empleo pleno) es la condición laboral en la cual se gana el salario mínimo o más, independientemente de si desea trabajar más o no.

### Empleo adecuado y desempleo (%)



Fuente: INEC, agosto de 2021. Elaboración: CDES.

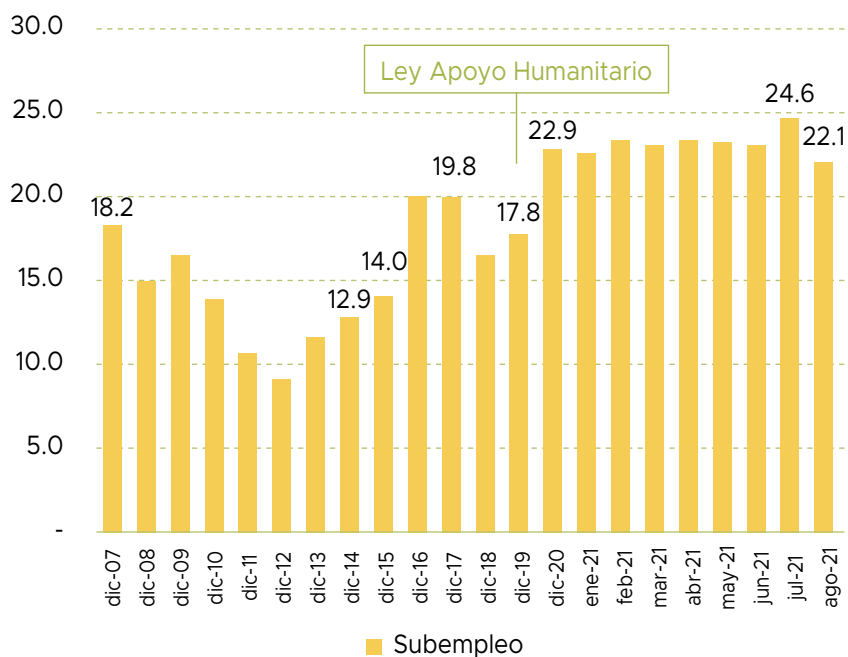
### Empleo adecuado y desempleo (%)



Fuente: INEC, agosto de 2021. Elaboración: CDES.

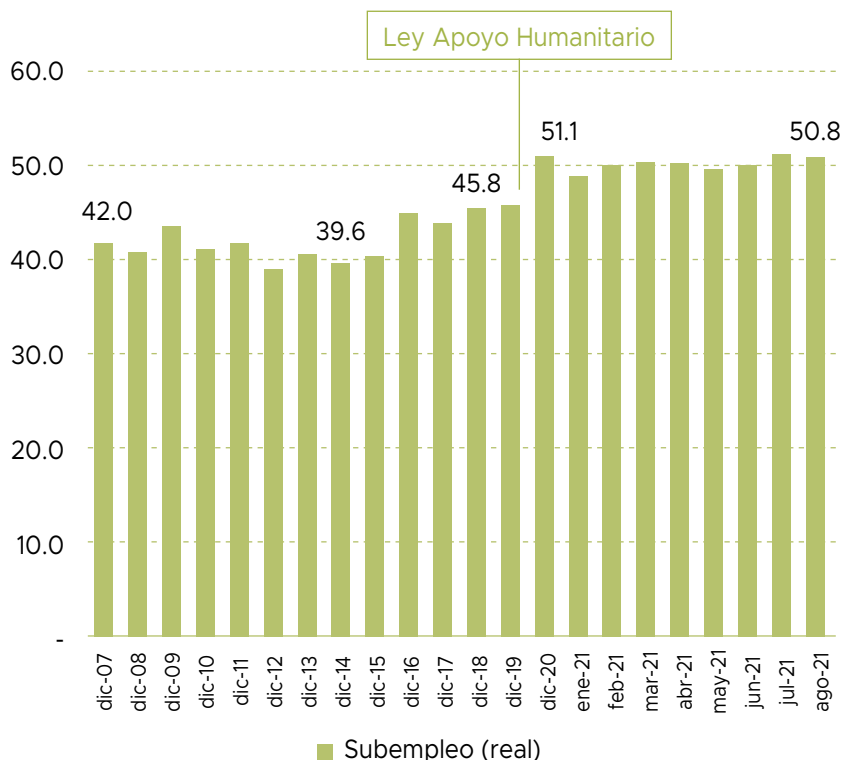
El subempleo creció de 12.9% en diciembre del 2014, a 17.8% en diciembre del 2019, y a 22.1% en agosto del 2021. En el mismo periodo de tiempo, el subempleo real (la suma del subempleo, más otro empleo no pleno) fue escalando desde 39.6%, 45.8% hasta 50.8%<sup>7</sup>.

### Subempleo y subempleo real



Fuente: INEC, agosto de 2021. Elaboración: CDES.

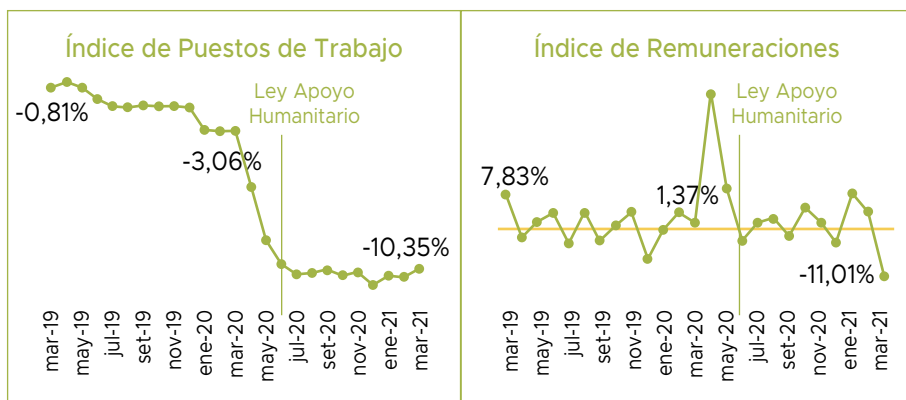
**7** Mientras que el subempleo es cuando se perciben ingresos inferiores al salario mínimo y existe el deseo de trabajar más, o trabajaron la jornada legal, pero tienen el deseo y disponibilidad de trabajar más. En Ecuador la categoría de subempleo no incluye al otro empleo no pleno, que son personas con empleo que poseen una insuficiencia en horas y/o ingresos, y no tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales.



Fuente: INEC, agosto de 2021. Elaboración: CDES.

Además, la evolución de la variación anual del índice de puestos de trabajo muestra un deterioro desde un período anterior a la pandemia, pero empeora con el confinamiento: en marzo de 2019 se ubicó en -0.81%, en marzo de 2020 se ubicó en -3.06% y en marzo de 2021 se ubicó en -10.35%. En cambio, la variación anual del Índice de Remuneraciones, tuvo su valor más bajo en marzo 2021, donde alcanzó -11,01%, el peor decrecimiento de los últimos años.

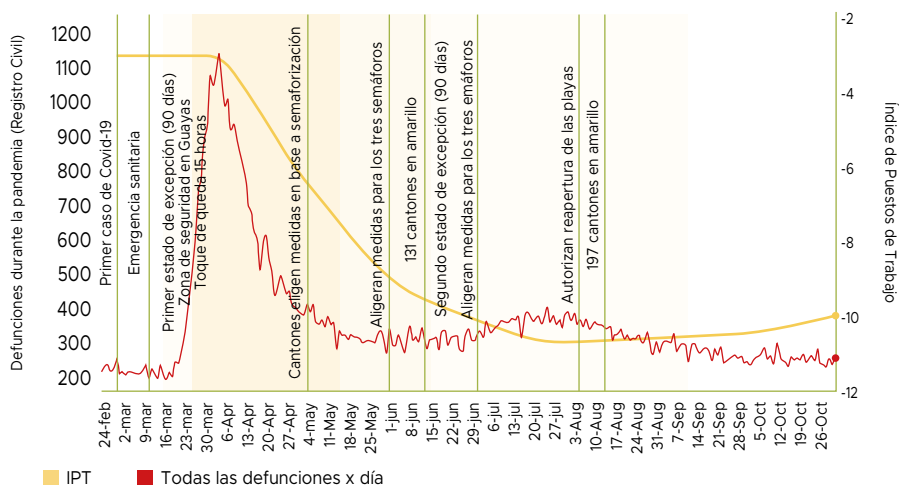
### Variación anual



Fuente: Sistema de Indicadores de la Producción (SIPRO), INEC.

Por otro lado, también podemos comparar la variación anual del Índice de Puestos de Trabajo con los períodos de apertura progresiva del confinamiento que inició el 16 de marzo del 2020 y que se flexibilizó con el sistema de semaforización desde el 4 de mayo del 2020, lo cual permitió pasar de la cuarentena estricta al distanciamiento social con apertura de actividades económicas.

### Variación anual del Índice de Puestos de Trabajo y Pandemia



Fuentes: Sistema de Indicadores de la Producción (SIPRO), INEC; Registro Civil; monitoreo de Covid-19 del Observatorio Social del Ecuador.

Así mismo, desde junio se relajaron las medidas de cuidado y se permitió la apertura de actividades en algunos cantones del país. A la par del relajamiento de las medidas, y la disminución del número de fallecidos, también el Índice de Puestos de Trabajo dejó de caer al ritmo de meses pasados. Por lo tanto, la recuperación del empleo es más un resultado del fin del confinamiento y la apertura de los negocios y el consumo. En cambio, las nuevas normas de flexibilización no aportaron a la recuperación del empleo formal e informal.

## Abolición efectiva del trabajo infantil

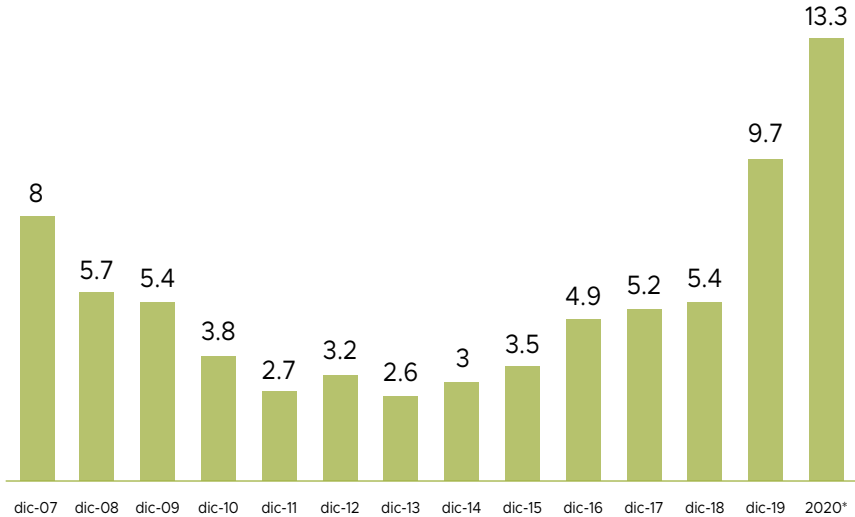
El incremento del desempleo de los adultos y la disminución de los ingresos de las familias, tienen una correlación con el incremento del empleo infantil. Así, la concurrencia de crisis económicas, los altos niveles de pobreza extrema y las medidas inadecuadas de protección social, han provocado que el trabajo infantil haya escalado de 3% en el 2014, a 9.7% en el 2019. Lamentablemente no están a disposición datos más actualizados; pero una simulación de UNICEF calcula que el choque externo del Covid 19 y la falta de protección social, provocaron que el trabajo infantil se incrementara a 13.3% durante el confinamiento en el 2020<sup>8</sup>. Esta tendencia expresa uno de los retrocesos más preocupantes de los indicadores sociales incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, donde se había propuesto la meta de disminuir el trabajo infantil hasta 2.7% en el 2021.

---

**8**

United Nations Children's Fund Ecuador and Inclusión SAS, 'El Choque COVID-19 en la Pobreza, Desigualdad y Clases Sociales en el Ecuador: Una mirada a los hogares con niñas, niños y adolescentes', UNICEF, Quito, 21 October 2020. Disponible en: [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/08/Child-Labour-Report\\_ILO\\_UNICEF\\_2021.pdf](https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/08/Child-Labour-Report_ILO_UNICEF_2021.pdf)

### Trabajo infantil en Ecuador (5 a 14 años) 2007-2019 (%)



Fuente: INEC-ENEMDU. Elaboración: Báez, J. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Central del Ecuador.

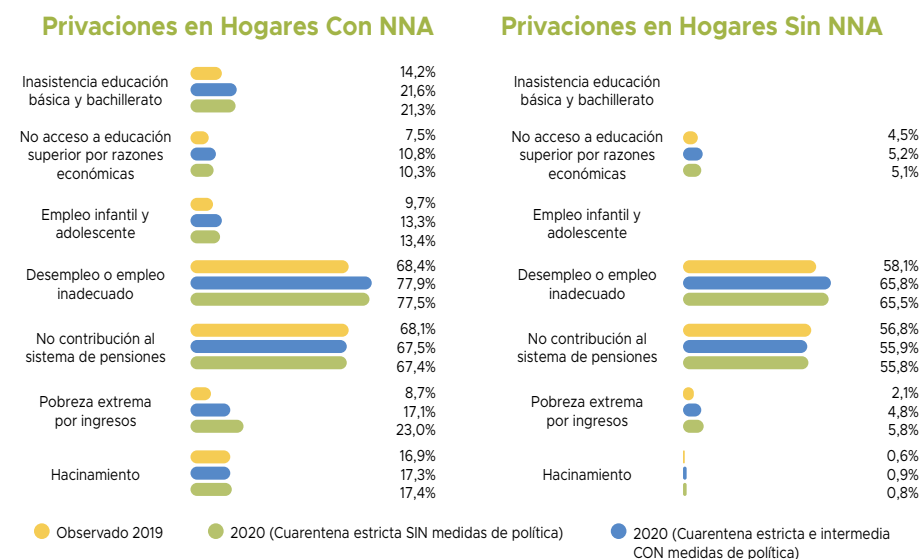
\*Estimación de UNICEF para el 2020.

Un agravante importante es el probable incremento de niños y niñas como víctimas de situaciones de esclavitud. La Relatora Especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de esclavitud, Sra. Gulnara Shaninian, observó, sobre el caso de Ecuador, “la presencia de trabajadores infantiles en las plantaciones de bananas y flores y en la industria del aceite de palma, en las que los niños se ven obligados a menudo a utilizar productos químicos e instrumentos peligrosos y a cargar con pesados bultos, con el consiguiente peligro, lo cual puede incluirse entre las peores formas de trabajo infantil”<sup>9</sup>. De hecho, el trabajo infantil se concentra en el sector agrícola, incluso en el sector de la agro exportación.

**9** Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias (Misión Ecuador), Gulnara Shahinian, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010, doc. A/HRC/15/20/Add.3, Pág. 21.

La prevalencia del trabajo infantil en las zonas rurales (14%) es casi tres veces superior al de las zonas urbanas (5%)<sup>10</sup>.

Tal como lo menciona un informe conjunto de la OIT y UNICEF sobre el trabajo infantil, durante la crisis del Covid-19 se recrudecieron las condiciones de explotación y mendicidad de niños y niñas. Los datos de Ecuador indicaron un aumento de más de un tercio en la prevalencia del trabajo infantil desde que comenzó la pandemia<sup>11</sup>. Además, el informe de UNICEF sobre el impacto del Covid-19 sostiene que el impacto sobre los niños está relacionado también a las posibilidades de protección social que dependen de las políticas de protección del empleo adulto, de las familias y de la inversión pública. De esta manera, los hogares con niños y niñas que trabajan están correlacionados a privaciones de derechos



Fuente: UNICEF e Inclusión SAS a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU

**10** Ver más abajo en este informe el título: 1.1.5 Caso Furukawa Plantaciones C.A. sobre trabajo infantil y formas análogas a la esclavitud.

**11** United Nations Children's Fund Ecuador and Inclusión SAS, 'El Choque COVID-19 en la Pobreza, Desigualdad y Clases Sociales en el Ecuador: Una mirada a los hogares con niñas, niños y adolescentes', UNICEF, Quito, 21 October 2020. Disponible en: [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/08/Child-Labour-Report\\_ILO\\_UNICEF\\_2021.pdf](https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/08/Child-Labour-Report_ILO_UNICEF_2021.pdf)

económicos y sociales como educación, salud, vivienda y a vulneraciones propias de la pobreza y pobreza extrema<sup>12</sup>.

A partir de este diagnóstico, UNICEF propone a las autoridades de Ecuador tomar las siguientes acciones:

- Una protección social adecuada para todos, que incluya prestaciones universales para los niños.
- Aumentar el gasto en educación para mejorar su calidad y conseguir que todos los niños vuelvan a la escuela; incluidos los que no iban antes de la COVID-19.
- Fomentar el trabajo formal para los adultos, de modo que las familias no tengan que recurrir a la ayuda de los niños para generar ingresos familiares.
- Acabar con las normas de género nocivas y la discriminación que influyen en el trabajo infantil.
- Invertir en sistemas de protección de la infancia, desarrollo agrícola, servicios públicos rurales, infraestructuras y medios de vida<sup>13</sup>.

Estas recomendaciones son contrarias a la política pública adoptada por el Gobierno de Ecuador en los últimos años, tras los acuerdos con el FMI que proponen la flexibilización laboral y la disminución del gasto público.

## La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva

Ecuador tiene una de las tasas de sindicalización más bajas de la región. Según el Ministerio del Trabajo, a junio de 2021 solamente el 4% de la PEA, equivalente a 329,166 trabajadores, se encontra-

---

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Ibidem.

ba asociado a un sindicato: 189,507 en el sector privado y 139,659 en el sector público.

Los sindicatos representan el 45.3% de las organizaciones laborales. En segundo y tercer lugar están las asociaciones y los comités de empresa, que constituyen el 29.8% y 18% de las organizaciones, respectivamente. Estos porcentajes evidencian las dificultades que existen para convertir una asociación laboral en un sindicato; o el rol que tiene el comité de empresa para sustituir la organización sindical.

Existen 5,761 organizaciones laborales en el país; la mayoría de las organizaciones laborales están relacionadas con actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (16.5%); industrias manufactureras (13.9%); administración pública y defensa (13.7%); transporte y almacenamiento (9.6%); servicios sociales y salud (6.7%); actividades profesionales (3.8%); enseñanza (3.1%); y construcción (3.1%).<sup>14</sup>

Entre las principales razones que impiden un mayor nivel de la tasa de sindicalización, se encuentran: 1) la estructura societaria está principalmente conformada por micro, pequeñas y medianas empresas lo que impide alcanzar el número de trabajadores requerido para constituir un sindicato; 2) el alto índice de informalidad laboral que impide el ejercicio de derechos laborales; 3) la heterogeneidad estructural que distancia los trabajadores rurales de las tradiciones de organización del trabajo en el sector industrial; 4) la estructura de las centrales sindicales atadas al sindicato por empresa.

Sin embargo, gran parte de estas limitaciones tienen nuevas posibilidades con la reciente aprobación del sindicato por rama, que se alcanzó mediante una sentencia de la Corte Provincial de Pichincha, este 26 de mayo de 2021, fallo judicial a favor de los trabaja-

---

**14** Información extraída de: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/mercado-laboral-ecuador-crisis-reforma/>

dores bananeros; abriendo la posibilidad para los trabajadores del país a acceder a derechos como la negociación colectiva, seguridad social y el fortalecimiento del tejido social.

## Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

El trabajo en condiciones análogas a la esclavitud constituye una de las peores formas de explotación laboral y violación de derechos humanos profundizadas en el contexto de crisis económica y pandemia del Covid-19. En 2010, la Relatora Especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de esclavitud, publicó su informe con recomendaciones para el Gobierno de Ecuador y señaló que “a pesar de los progresos logrados, las formas contemporáneas de la esclavitud subsisten y que están directamente relacionadas con casos generalizados de discriminación, exclusión social y pobreza. Afectan a sectores de la población que han tenido que enfrentarse a situaciones desfavorables de carácter histórico, como los afrodescendientes y los indígenas, así como a grupos cuyas condiciones de vida los convierten en presa fácil para la explotación, como es el caso de los niños de familias pobres, los solicitantes de asilo, las mujeres, los refugiados, los migrantes en situación irregular y objeto de tráfico ilícito”<sup>15</sup>.

La Relatora también observa que “esas personas viven en condiciones que las hacen extremadamente vulnerables a la esclavitud y a prácticas análogas a la esclavitud y, por lo general, no son conscientes de que el trabajo que realizan constituye un trabajo forzoso y/o un trabajo en condiciones de servidumbre, y desconocen los derechos que tienen en su trabajo. Con frecuencia tampoco están informadas o tienen una información deficiente respecto

---

**15** Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias (Misión Ecuador), Gulnara Shahinian, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2010, doc. A/HRC/15/20/Add.3, Pág. 21.

a los riesgos para la salud que entraña el trabajo que realizan, incluido, en algunos casos, el posible daño irreparable para su salud y la de sus descendientes, a lo largo de generaciones, que puede provocar la utilización de productos químicos peligrosos. En algunos casos, también pueden sentirse tentadas a prestar a sus hijos por pequeñas cantidades de dinero, exponiéndolos a situaciones análogas a la esclavitud”<sup>16</sup>.

El sector de la agroexportación es uno de los más afectados por las formas de esclavitud moderna y trabajo infantil; algunas de estas industrias agrarias son relevantes para el comercio bilateral entre Ecuador y la Unión Europea, entre las que se incluyen las plantaciones de bananas, flores, abacá, cacao y la industria del aceite de palma. En estos sectores son más vulnerables los grupos de la población afrodescendiente, los pueblos indígenas, los migrantes venezolanos y los refugiados del conflicto bélico colombiano. En todas estas condiciones es necesario evaluar la especial vulnerabilidad de las mujeres y los niños.

A lo anterior se debe añadir que las formas de explotación laboral extrema se han agravado en el contexto de la pandemia del Covid-19. Así, en el informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, el Sr. Tomoya Obokata, de septiembre del 2020, señala que “las pérdidas masivas de empleo por efecto de la pandemia exacerban la pobreza y la desigualdad de manera desproporcionada a quienes carecen de una cobertura adecuada a la protección social, lo que vuelve más vulnerable a la coacción para aceptar empleos en los que exploten, sobre todo para trabajadores informales, mujeres, niños y jóvenes, grupos minoritarios, pueblos indígenas y afrodescendientes en sectores económicos informales e ilícitos”.

Manifestó especial preocupación de la precaria situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina, los cua-

---

16 Ibid., Pág. 21, 22.

les ya eran objeto de discriminación, marginación y estaban sometidos a trabajos forzados antes del inicio de la pandemia global. En este marco, hace referencia al caso ecuatoriano sobre el empeoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de comunidades afroecuatorianas empleadas en los campos de Furukawa que ya se encontraban sometidos a condiciones de explotación laboral, incluido el trabajo infantil.<sup>17</sup>

“Furukawa Nunca Más” es el caso más emblemático sobre la esclavitud moderna en el Ecuador, conocido públicamente a partir de una denuncia en medios de comunicación realizada en febrero del 2019, que surge de una investigación iniciada en diciembre del 2018 por la Defensoría del Pueblo<sup>18</sup>. A continuación, describimos las violaciones de derechos y el estado actual del caso.

## Caso Furukawa Plantaciones C.A. sobre trabajo infantil y formas análogas a la esclavitud

Los jornaleros de una empresa japonesa que exporta a Europa han ganado dos sentencias judiciales contra la multinacional por reportarse situaciones de explotación laboral por esclavitud moderna y trabajo infantil. Se trata de la exportadora Furukawa Plantaciones C.A., que a pesar de la sentencia en su contra, continúa realizando actividades económicas.

“Furukawa Nunca Más” es un caso grave de violación a los derechos humanos en Ecuador, que afectó a por lo menos 1,244 personas; en su mayoría afrodescendientes que vivían y trabajaban en las haciendas de Furukawa Plantaciones C.A. Actualmente la firma

---

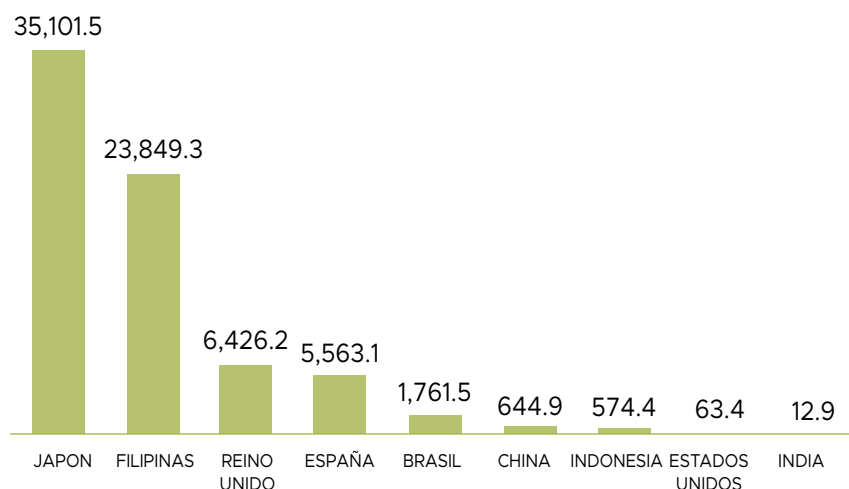
**17** Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus en las formas contemporáneas de la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, Tomoya Obokata, A/HRC/45/8, Pág. 10.

**18** Ver informe final de la Defensoría del Pueblo sobre el caso Furukawa, 30 de julio de 2020. Disponible en: [https://0a587ffb-6a63-4d42-a002-f9b201689e9e.filesusr.com/ugd/b3409b\\_38e2120bd06e4f6ba0d18b-861239dc74.pdf?index=true](https://0a587ffb-6a63-4d42-a002-f9b201689e9e.filesusr.com/ugd/b3409b_38e2120bd06e4f6ba0d18b-861239dc74.pdf?index=true)

cuenta con 2,174 hectáreas dedicadas al cultivo de la fibra y 285 destinadas a palma aceitera. La multinacional es propiedad de la matriz tokiota FPC Marketing Co. Ltd.

Furukawa exportó a Europa casi US\$ 12 millones entre 2013 y 2020. España y Reino Unido están entre sus mercados más importantes. En la región sus compradores principales son la española Celulosa de Levante (Celesa)<sup>19</sup> y la británica Ahlstrom Chirnside, subsidiaria de la transnacional sueca Ahlstrom-Munksjö<sup>20</sup>.

**Valor de exportaciones FOB de Furukawa Plantaciones C.A. del Ecuador por país de destino entre 2013 y 2020 (Miles de dólares)**



Fuente: CDES con bases de datos de comercio exterior del Banco Central del Ecuador

La Defensoría del Pueblo, a través de un informe de verificación de derechos humanos, llegó a determinar que la empresa Furukawa habría introducido prácticas con sus trabajadores agrícolas que “1) viola el derecho al trabajo reconocido en el artículo 33 de la Constitución y por lo tanto, el derecho a la vida digna de estas personas reconocido en el artículo 66 numeral 2 de esa misma norma, y 2)

**19** Sitio web de empresa <https://www.celesa-pulp.com/>

**20** Sitio web de empresa <https://www.ahlstrom-munksjo.com/>

junto con las condiciones indignas e inhumanas en las que habitan dentro de sus haciendas podría haberse configurado una relación de servidumbre de la gleba, (...), lo que constituiría una forma de esclavitud moderna, prohibida por estándares internacionales y la propia Constitución, que ha mantenido Furukawa desde su constitución y sobre la que sostiene sus ingresos anuales”.<sup>21</sup>

En este contexto, en diciembre de 2019, 123 campesinos, en su mayoría afrodescendientes, interpusieron una acción de protección con la finalidad que la empresa sea sancionada y que el Estado reconociera la violación de sus derechos, entre ellos los laborales, por la existencia de relaciones de trabajo forzoso al interior de las haciendas controladas por la compañía Furukawa.<sup>22</sup>

A pesar de sufrir dilaciones impropias de un proceso de garantías constitucionales, el pasado 18 de enero de 2021, el juez que conocía la causa falló a favor de los trabajadores, reconociendo en su fallo la vulneración de los derechos de libertad, prohibición de esclavitud y servidumbre, trabajo infantil, salud, entre otros. Como consecuencia de ello, ordenó también medidas de reparación económica y simbólica en favor de los demandantes, que incluyen obligaciones concretas al Estado ecuatoriano de vigilar permanentemente la situación laboral de Furukawa y garantizar la atención física y psicológica a todos los accionantes.<sup>23</sup>

Esta sentencia fue ratificada parcialmente, el 15 de octubre de 2021, donde se estableció que la empresa Furukawa en el expediente judicial de primera instancia existen suficientes pruebas que verifican las violaciones de derechos humanos de la empresa y la

---

**21** Vid., Defensoría del Pueblo, Informe de verificación de derechos humanos, la indigna situación de familias que viven dentro de las haciendas de abacá de la empresa japonesa Furukawa plantaciones c.a. del Ecuador, p. 30, disponible en <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/Informe%20final%20furukawa.pdf>

**22** Vid., Comité de Solidaridad, Justicia para víctimas de Furukawa. Disponible en: <https://www.furukawanuncamas.org/post/justiciavictimasfurukawa>

**23** Ver Proceso: No. 23571 2019-01605. Disponible en: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

obligación de reparar a las víctimas. Sin embargo, esta sentencia también liberó de responsabilidad a las instituciones estatales demandas, al considerar suficientes las actuaciones tomadas por distintos ministerios desde que inició la denuncia pública. A decir del equipo de abogados que respaldan a las víctimas, esas acciones estatales habrían sido “dispersas ya que no han guardado proporcionalidad con la gravedad de las violaciones de derechos humanos demostradas en el proceso”<sup>24</sup>.

Finalmente, la Fiscalía General del Estado anunció que formulará cargos en contra de dos ex gerentes y el actual gerente de Furukawa Plantaciones C.A., por el posible delito de trabajos forzados –incluye trabajo infantil y servidumbre de la gleba–. También un nuevo grupo de 216 jornaleros han iniciado, con la Defensoría del Pueblo, una nueva acción de protección.<sup>25</sup>

El caso de Furukawa puede haber destapado la presencia de casos similares en el sector de agro exportación del Ecuador. Al respecto, FEDEXPOR –máximo representante de los agroexportadores--<sup>26</sup>, se ha mostrado preocupada por el impacto que podría tener el caso en la competitividad del sector; así, en una carta solicitó al Estado ecuatoriano proteger a la empresa Furukawa. La Defensoría del Pueblo respondió a esta misiva expresando que “Fedexpor debió solicitar la expulsión de este tipo de afiliados y no pedir protección al Estado. Es lamentable la posición de este gremio. Nadie puede estar sobre la ley ni vulnerar los DDHH. Sepan que la Defensoría del Pueblo estará defendiendo los DD.HH de gremios como este”.<sup>27</sup> A pesar de la polémica, Fedexpor no se ha vuelto a pronunciar luego de las dos sentencias que acusan

---

**24** Ver comunicado del 19 de octubre del Comité de Solidaridad Furukawa Nunca Más. Disponible en: <https://www.furukawanuncamas.org/>

**25** *Ibidem*.

**26** Sitio web de FEDEXPOR: <https://www.fedexpor.com/>

**27** Ver carta de FEDEXPOR y declaraciones del Defensor del Pueblo, Sr. Freddy Carrión. Disponible en: <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/defensoria-del-pueblo-rechaza-que-fedexpor-haya-pedido-proteccion-al-estado-para-furukawa/>

a Furukawa de haber violado los derechos humanos por trabajo infantil y trabajo forzoso.

## Caso de del sector de banano

El 28 de marzo de 2019, la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas y Campesinos ASTAC presentó una queja ante la Comisión Europea, por el incumplimiento del Título IX del Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador, Colombia, Perú y la Unión Europea. La queja se fundamentó en el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con los derechos laborales y ambientales contemplados en los artículos 269, 270 y 277 del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible que forma parte del Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) entre la Unión Europea, Colombia, Ecuador y Perú.

El artículo 269 del ACM compromete a las partes a promover y aplicar las normas fundamentales del trabajo, específicamente aquellas incluidas en los Convenios de la OIT relacionados con la libertad de asociación y negociación colectiva, la eliminación de las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación. Además, consta una obligación concreta de suscribir estos convenios y sus actualizaciones.

El artículo 270, comprometen a las partes a aplicar de manera efectiva una lista de tratados multilaterales sobre medio ambiente, que puede ser ampliada a consideración del Comité de Comercio creado al amparo del propio ACM. En este marco, se incluye una cláusula de coordinación que declara que las medidas que tomen los miembros con el fin de aplicar dichos tratados multilaterales no serán consideradas como violatorias al ACM, siempre que se apliquen sobre una base no discriminatoria, y en el fondo no resulten ser una restricción encubierta del comercio.

El artículo 277, incluye una obligación positiva para las Partes de mantener los niveles de protección laboral y ambiental establecidos en su legislación, y correlativamente una prohibición de reducir los niveles de protección laboral y ambiental alcanzados como una medida de fomento encubierto al comercio y las inversiones. En particular, en la queja se alega<sup>28</sup>:

- a) Que las nuevas modalidades de trabajo establecidas por los acuerdos ministeriales N° MDT-2017-0029 del 21 de abril de 2017 que regula las relaciones de trabajo “especial” en el sector agropecuario, ganadero y agroindustrial; el N° MDT-2018-0096 de 10 de mayo de 2018, que establece un “contrato de trabajo especial por actividades a jornada parcial para el sector agrícola”; y, el N° MDT-2018-0074 que establece un “contrato de trabajo especial por actividades a jornada parcial para el sector bananero”, introducen formas de trabajo precarizado que impiden a los trabajadores gozar de estabilidad laboral, una remuneración que cubra la remuneración básica unificada, y el gozo de derechos laborales como vacaciones, remuneraciones complementarias; lo que vulneraría los Convenios de la OIT 87, 98, 144, 111, 110 y 131, sobre libertad sindical, la negociación colectiva, la remuneración justa y el salario mínimo.
- b) Que existen diversas prácticas de acoso laboral que impiden la formación de sindicatos rurales, lo que contravendría los compromisos en materia de libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a negociación colectiva.
- c) Que el uso de agroquímicos altamente tóxicos en las fumigaciones de Banano, vulnera el derecho a la salud de los trabajadores y de las poblaciones aledañas.

---

**28** Queja de las trabajadoras y los trabajadores bananeros por violación de derechos En el marco del Acuerdo Comercial Multipartes de Colombia, Ecuador, Perú y la Unión Europea, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15298.pdf>

- d) Que existe corresponsabilidad de parte de las empresas transnacionales europeas dedicadas a la importación de banano, y de los supermercados europeos en la reproducción de condiciones de desigualdad que tienen consecuencias en la sobreexplotación laboral y ambiental, al no establecer mecanismos de verificación de cumplimiento de la normativa laboral de parte de los productores y exportadores ecuatorianos.

## Caso del sector de los Lácteos

De acuerdo con datos del Observatorio del Cambio Rural, a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial Multipartes, se puede observar una reducción de la producción de leche, del número de vacas ordeñadas, y de la extensión de tierra dedicada a la producción láctea: “desde el 2010 hasta el 2018 se ha tenido un descenso en el número de vacas ordeñadas y en los litros diarios producidos: mientras que en el 2010 más de 1 millón de vacas eran ordeñadas al día, para el 2018 esta cifra descendió a cerca de 800 mil. Si bien en el 2016 se ve una recuperación de la producción diaria de leche (más de 5,3 millones) y del número de vacas ordeñadas con respecto al 2015, la tendencia a la baja continuó en los dos años posteriores (2017 y 2018) que coinciden con la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial con la Unión Europea”<sup>29</sup>.

Desde la entrada en vigencia del Acuerdo, apunta el observatorio, se registra una tendencia creciente en las importaciones de productos lácteos desde la Unión Europea, por ejemplo, “en el mes de noviembre del año 2017 llegaron a importar 50 toneladas de suero de leche –pico más alto desde la firma”.<sup>30</sup>

---

**29** Esteban Daza, et al, 2020, COMERCIO JUSTO, Estudio de Impactos del Tratado de Libre Comercio entre la UE y Ecuador en la Agricultura, disponible en [https://ocar.u.org.ec/wp-content/uploads/2020/10/Estudio\\_Ecuador\\_final\\_online\\_v2.pdf](https://ocar.u.org.ec/wp-content/uploads/2020/10/Estudio_Ecuador_final_online_v2.pdf)

**30** *Ibíd.*, p. 30

Además, se cuenta con un estudio oficial de la Superintendencia de Control de Poder de Mercado de octubre de 2017 sobre el mercado de los lácteos en el país, que concluye la reducción de la producción de la leche en el país, se debería “a causa de la firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC) de Colombia y Perú con EE.UU y Europa, que promueve el contrabando de leche a Ecuador, (y que) también provocó la baja de producción, la sustitución de lácteos en las dietas por otros productos llegando a los 4.982.370 millones de litros de leche producidos con 860.886 vacas ordeñadas en el 2015”.<sup>31</sup>

Finaliza el Observatorio, concluyendo que, si bien hay un incremento de las importaciones de productos lácteos, estas no “son representativas en estos tres primeros años de vigencia del Acuerdo como para afectar el aparato productivo nacional”. Sin embargo, sí existirían efectos asociados con la vigencia del Acuerdo, como el contrabando de leche cruda que proviene desde Colombia, y las nuevas regulaciones de inocuidad sanitaria introducidas como un esfuerzo de compatibilización de la legislación nacional con los estándares de calidad europeas que estarían “generando un vacío de producción de leche y derivados que en un tiempo –no muy largo– puede ser ocupado por las importaciones lácteas europeas”<sup>32</sup>.

## Conclusiones y recomendaciones

Desde la vigencia del Acuerdo Comercial Multipartes Unión Europea–Ecuador, se han presentado una serie de reformas laborales en el Ecuador, orientadas a flexibilizar las condiciones contractuales de la relación de trabajo. Dichas reformas han tenido impacto también en el nivel de remuneraciones y han disminuido los costos de la separación intempestiva de trabajadores.

---

**31** SPCM, 2016, Estudio de Mercado “Sector de la leche en Ecuador”, disponible en <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2019/03/VP-ESTUDIO-DE-LA-LECHE.pdf>

**32** Vid., OCARU, *Ibid.*

Sin embargo, las reformas de flexibilización laboral no mejoraron las condiciones de empleo. Así, la Ley de Apoyo Humanitario entró en vigencia el 22 de junio del 2020, pero el desempleo pasó de 3.8% en diciembre de 2019, a 4.9% en agosto de 2021; y el subempleo real pasó de 46% a 51%, en el mismo período de tiempo. Además, las reformas laborales que facilitaron los despidos sin indemnización por fuerza mayor, podrían haber afectado principalmente a los adultos mayores que se encontraban por jubilarse, discapacitados y mujeres embarazadas.

Si bien muchas de estas reformas se han pretendido justificar por la crisis de pandemia global que debió enfrentar al país, también responden a un proyecto más general de ajuste estructural de la economía vinculado con los compromisos financieros del país con el FMI. En este sentido, una parte importante de las condicionalidades consiste en fomentar las exportaciones ecuatorianas a partir de la reducción de los costos salariales, lo que constituye un mecanismo de fomento encubierto al comercio internacional, expresamente prohibido por el Título IX del ACM.

Es necesario considerar que el impulso de una amplia reforma de flexibilización laboral, en los términos descritos, contribuye a generar un ambiente de debilitamiento del sector de los trabajadores, abriendo nuevas posibilidades de contextos propicios para la explotación laboral, situación que empeora en medio de una crisis generalizada por el Covid 19. Recordamos que “forzar a los trabajadores vulnerables con pocas alternativas a soportar condiciones que les ponen en riesgo, incluso con la disolución de derechos laborales previamente establecidos, puede constituir una forma de trabajo forzoso según la OIT”<sup>33</sup>. Por lo tanto, no sería correcto aprovechar la crisis sanitaria para implementar reformas de flexibilización de la protección laboral que no cumplan con los criterios de proporcionalidad, necesidad, racionalidad y no discriminación.

---

**33** Declaración de expertos de Naciones Unidas en Derechos Humanos, Todo trabajador es esencial y debe ser protegido ante la COVID-19, en cualquier circunstancia, Ginebra, 18 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25892&LangID=s>

Lo anterior se suma a que las peores formas de explotación laboral, como el trabajo infantil y las formas análogas a la esclavitud, persisten en Ecuador sin que los esfuerzos estatales hayan demostrado avances importantes. De hecho, el trabajo infantil ha crecido significativamente, pasando de 5.2% en 2017, a 9.7% en 2019. Estimaciones de UNICEF sostienen que durante el 2020 se habría elevado hasta 13% la tasa de trabajo infantil como consecuencia de la pandemia, de la austeridad fiscal y la falta de protección social, incluyendo la protección del trabajo formal de los adultos.

Resulta preocupante el crecimiento de la desprotección del trabajo en los sectores agrícolas, muchos de ellos relevantes para el comercio entre Ecuador y la Unión Europea. Se requiere una especial atención al posible crecimiento de las formas contemporáneas de esclavitud y de trabajo infantil en algunas de las plantaciones de banano, flores, cacao, aceite de palma y cacao. Al respecto, el caso más conocido es la sentencia judicial por esclavitud moderna en contra de la compañía japonesa Furukawa Plantaciones C.A., que continúa operando y realiza parte de sus exportaciones a la Unión Europea.

Por otra parte, los mecanismos institucionales contemplados en el ACM han resultado insuficientes para corregir la regresividad de las reformas laborales de la última coyuntura. Sobre este aspecto, se puede observar que los mecanismos institucionales de vigilancia del Título IX del ACM, incluyen mecanismos como consultas bilaterales, paneles de expertos, recomendaciones, etc., que no tienen ni garantizan un adecuado nivel de coercitividad para las partes, lo que dificulta su cumplimiento.

Estas reformas, además de constituir infracciones al acuerdo comercial, también constituyen una vulneración a los compromisos del Ecuador con relación a los convenios fundamentales de la OIT. Particularmente, se observa una falta de cumplimiento o indebida aplicación de los convenios de la OIT sobre diálogo tripartito, participación y consulta previa con las organizaciones sindicales.

Dada la complejidad que representan estas medidas, que suponen vulneraciones a distintos niveles, y respecto de varios cuerpos normativos, se debería buscar la participación entre los distintos órganos de seguimiento del ACM y de los convenios y recomendaciones de la OIT, a fin de cooperar en la evaluación y seguimiento del cumplimiento del artículo IX del ACM.

Por otro lado, se debe impulsar una consulta en el marco del mecanismo DAG del ACM, sobre la mejor forma de resolver eventuales superposiciones y conflictos entre los compromisos adquiridos por el Ecuador en el marco del Título IX sobre Desarrollo Sostenible, y aquellos adquiridos por el país en el marco del acuerdo de Servicio Ampliado Financiero suscrito con el FMI.

Finalmente, se recomienda considerar la evaluación del impacto que tiene el comercio internacional en la producción y empleo. Por ejemplo, desde la firma del ACM la producción de leche ha disminuido significativamente como consecuencia del incremento de las importaciones de suero de leche desde la Unión Europea, Colombia y Perú. También las normas fitosanitarias del estándar europeo estarían desalentando la producción de leche nacional que es sustituida por el contrabando de leche cruda originaria de Colombia.

Lo anterior tiene que ser evaluado bajo la consideración de que ciertas condiciones macroeconómicas podrían verse afectadas por la implementación del acuerdo comercial. Así, la balanza comercial de Ecuador con la Unión Europea se deterioró constantemente desde la firma del Acuerdo Comercial; las exportaciones netas pasaron de US\$ 975 millones de dólares en 2016, a US\$ 196 millones en 2019. La excepción fue durante la pandemia, en el 2020, cuando el consumo interno se desplomó y redujo las importaciones desde la Unión Europea hasta -19%, mientras las exportaciones al bloque crecieron 12%, dejando unas exportaciones netas de US\$ 1.067 millones. En el 2021 –con la ampliación de la distribución de las vacunas y el fin del confinamiento– el saldo comercial se fue

normalizando hasta alcanzar \$ 500 millones en agosto de ese año. Se puede esperar que durante el período de recuperación pospandemia la balanza comercial ecuatoriana tendrá nuevas presiones con la aceleración del crecimiento de las importaciones. Lo cual abre preguntas sobre las posibilidades del desarrollo sostenible en el marco del impacto macroeconómico del Acuerdo Comercial, y más allá de las evaluaciones de las normas laborales y ambientales.

# INFORME LABORAL DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL PERÚ Y LA UNIÓN EUROPEA

**Juan Diego Motta Villegas**  
**Jorge Bacacorzo Diaz**  
**Carlos Valverde Reyes**



## Acrónimos

AC Perú-UE	Acuerdo Comercial Perú – Unión Europea
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CLS	Comité de Libertad Sindical
CNTPE	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares del INEI
LPCL	Ley de Productividad y Competitividad Laboral
LRTC	Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo
LGT	Ley General de Trabajo
LSC	Ley del Servicio Civil
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MYPE	Micro y pequeña empresa
NLPT	Nueva Ley Procesal del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
RLRCT	Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo
SERVIR	Autoridad del Servicio Civil
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
TUO LPCL	Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral
TC	Tribunal Constitucional
TLC	Tratado de Libre Comercio

## Lista de tablas y gráficos

### Tablas

- Tabla N° 1 Indicadores de trabajo decentes pertinentes para el informe
- Tabla N°2: Convenios y protocolo de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por el Perú desde la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial Perú-UE
- Tabla N°3: Derechos laborales reconocidos en los acuerdos comerciales de Perú con la UE, con los EE. UU. y con Canadá

### Gráficos

- Gráfico N°1. El Perú y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo
- Gráfico N°2 Ratificaciones de convenios de la Organización Internacional del Trabajo de Perú, Colombia y Ecuador
- Gráfico N°3. Tasa de empleo asalariado por sexo, 2008-2018
- Gráfico N°4. Perú: ingreso laboral promedio mensual de la PEA ocupada femenina, según tenencia de hijos en el hogar, 2018
- Gráfico N°5. Tasa de afiliación de asalariados formales del sector privado y público (2013-2017)
- Gráfico N°6. Cobertura de la negociación colectiva de asalariados formales del sector privado (2013-2017)

## Introducción

### **Ocho años de comercio asimétrico: elitización de las economías, flexibilización de los estándares laborales y socioambientales y crisis.**

El Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú y Ecuador ocasionó desde las negociaciones una serie de postulados críticos, tanto por los objetivos de este como por la estructura del marco legal sobre el que reposa el tratado y las economías de los países signatarios. El comercio entre Perú y sus socios comerciales beneficiarían –principalmente– a los sectores empresariales, y no tanto en los sectores laborales ni pequeños productores, cuyas condiciones de trabajo y salariales no han experimentado mejoras sustanciales.

Antes de pasar al análisis de indicadores en materia laboral, advirtiendo que las tendencias críticas en las cifras se han profundizado por las secuelas socio económicas de la pandemia del COVID 19, es importante realizar un breve y general diagnóstico sobre ciertas dinámicas del Acuerdo Comercial (AC) con la Unión Europea (UE); de manera específica en lo que respecta al desarrollo de intercambios y posicionamiento en mercados, así como del contexto político de los negocios, para establecer un estado de la cuestión.

Es trascendental hacerlo porque muchas veces en el imaginario de los trabajadores y de los sindicatos, la UE aparece como un conglomerado homogéneo de respeto a los derechos de los trabajadores, y de goce y promoción de estándares de vida y de política internacional superiores a los que representan los Estados Unidos; no siendo así necesariamente en todos los casos. Debemos tener en consideración que la necesidad de comerciar con América Latina a través de acuerdos comerciales de este tipo, se convirtió en una aspiración vital en el posicionamiento de mercados para la Unión Europea, prácticamente desde su fundación. El presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento

Europeo, decía en 2007: “La UE se está convirtiendo en el inversor extranjero más grande en América Latina”<sup>1</sup>. Hasta 2021 no solo no lo ha logrado, sino que Estados Unidos continúa siendo el principal inversor extranjero directo en América Latina y han surgido capitales de México y Chile que ya compiten con fuerza en la región. Similar situación a la ocurrida en lo referente al Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), respecto a las posibilidades comerciales que auspiciaba el NAFTA.

La Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex Perú), en balance sobre el 2020, adjudica el debilitamiento del comercio exterior en ese año debido a las consecuencias del COVID-19. De acuerdo a sus cifras<sup>2</sup>, las exportaciones peruanas alcanzaron un 14% menos que en 2019. La pandemia habría generado una caída en los envíos del sector minero, principalmente, con el cobre a la cabeza. Señalan también que el 40.5% de las exportaciones pertenecen al sector tradicional, las cuales habrían caído en 27.2% respecto a 2019, el 59.5% correspondría al sector no tradicional. Las exportaciones habrían llegado, en primer lugar, a los Países Bajos, con casi la cuarta parte de estas; seguidos por España, Alemania e Italia. Según la fuente de datos del comercio exterior del Gobierno peruano, la lista es distinta; encabeza Países Bajos, luego España, Inglaterra, Alemania, Bélgica, etc. Hay que señalar que el ranking de los países de los que el Perú importa es el mismo.

La situación de la exportación en el primer semestre de 2021 mantiene la tendencia, destacando más los sectores mineros (exportaciones tradicionales) y textiles (no tradicionales)<sup>3</sup>. Los envíos tradicionales están encabezados por el sector minero, agrícola, pesquero y petróleo y sus derivados. Dentro del sector agrícola destaca la exportación de café.

---

**1** BROK, Elmar. América Latina y sus relaciones con la Unión Europea. En: WAHLERS, Gerhard. América Latina y la Unión Europea (2007).

**2** <https://www.comexperu.org.pe/articulo/las-exportaciones-no-tradicionales-a-la-union-europea-alcanzan-los-us-3162-millones-gracias-al-tlc>

**3** <https://www.comexperu.org.pe/articulo/las-exportaciones-en-mayo-de-2021-crecieron-un-100-frente-a-2020-con-envios-tradicionales-un-1159-mayores>

En lo que respecta a exportaciones no tradicionales, estas han caído 2.1% en contraste con el 2019<sup>4</sup>. Cuatro productos agroindustriales (paltas, los arándanos, las uvas y los mangos) están dentro de los diez más exportados. Las regiones con mayores índices de exportación no tradicional son Piura, Lima, La Libertad, Ica y Lambayeque. Según Comex Perú, el TLC ha permitido que las exportaciones subsistan a pesar del COVID-19; sin embargo, antes de la pandemia, relacionaban las bajas en los porcentajes de exportación de los productos tradicionales a las caídas de los precios de los commodities. Pero si se hace un simple balance, vemos que desde 2018 se registra una caída en las exportaciones tradicionales en un 25%, mientras que las exportaciones no tradicionales un 2.5% como promedio respectivamente. Es decir, desde antes de la pandemia ya se estaba mostrando una contracción<sup>5</sup>.

## Metodología

### Objetivos del informe

- (i) Identificar las brechas de gobernanza existentes en materia laboral (entendida como la adecuación de la legislación a los estándares internacionales y su aplicación en los hechos),
- (ii) Analizar los principales déficits en las políticas públicas que posibilitan violación de los derechos humanos y laborales, dentro

**4** <https://www.comexperu.org.pe/articulo/tlc-peruue-cuatro-anos-de-mutuos-beneficios>

**5** Es importante mencionar la situación de los otros países de la región firmantes del AC con la UE. Para el caso ecuatoriano, en 2019 los niveles de exportación habían caído, pero en 2020 subieron un 11%, enviando a la Unión Europea plátanos, camarones, productos derivados del pescado, minerales y cacao. Sin embargo, hay graves denuncias sobre contaminación de manglares y humedales por las camaronerías y sobre el uso de ocho agrotóxicos prohibidos en la Unión Europea, en el sector bananero, afectando no solo el medio sino a los trabajadores.

Por otra parte, para Colombia no se han cumplido las metas frente a la Unión Europea, su balanza comercial es negativa, con un 12.8% de exportaciones al bloque y un 14.4% de importaciones. Los productos exportados fueron principalmente mineros (oro) y agrarios (café, plátanos), etc. Hay un descenso de casi 60% en las exportaciones, de la mano de una larga lista de quejas laborales.

Ecuador si bien es cierto mejoró en sus exportaciones en el último ciclo, frente a un grave descenso anterior y Colombia muestra un saldo negativo, es en el Perú donde sí se registra una parcial diversificación en la exportación. Por ello, a pesar de la constatación de una crisis sostenida prepandemia, las cifras permiten estándares laborales plenos, lo que redundaría en una ausencia total de pretextos discursivos que suelen sustentar los teóricos del neoliberalismo, para no cumplir con los mismos.

- del contexto del Título IX Sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial con la UE y/o el análisis de casos del comportamiento de las empresas en este sentido;
- (iii) Proponer medidas de política pública requeridas para superar las brechas y déficits previamente identificados, en el marco de las obligaciones sobre Comercio y Desarrollo Sostenible establecidas en el ámbito de las relaciones comerciales entre la Unión Europea, Colombia, Ecuador y Perú.

### **Propuesta de indicadores referenciales**

A fin de poder identificar las brechas de gobernanza existentes en materia laboral y analizar los principales déficits en las políticas públicas que posibilitan violación de los derechos humanos y laborales, en el marco del AC entre la UE y Perú, diseñaremos un conjunto de indicadores que nos permitirán tener un acercamiento aproximado. Para ello tomaremos en cuenta dos trabajos anteriores de Enrique Fernández-Maldonado y Julio Gamero.

Fernández-Maldonado a partir de un estudio sobre el TLC Perú-EE. UU. analiza los niveles de cumplimiento de las normas laborales, el cual “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. Por las características de este informe solo tomaremos en cuenta los indicadores a) y b). Agregando elementos comparativos respecto a los niveles de ratificación de otros Estados que se encuentran en el marco de los AC con la UE, así como los TLC más importantes que el Perú ha suscrito.

Por otro lado, el trabajo de Chernyshev, Ritter, Mehran, Anker y Egger, citado por Gamero, brinda una definición estadística del trabajo decente como “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”

(Gamero, 2009, p. 3). De esta definición se establecen diez dimensiones estadísticas de trabajo decente, a partir de las cuales Gamero propone 36 indicadores de trabajo decente. De estos nosotros tomaremos 7 dimensiones y 14 indicadores por ser pertinentes a los objetivos de este informe, a saber:

**Tabla N° 1 Indicadores de trabajo decentes pertinentes para el informe**

DIMENSIONES	INDICADORES
Trabajo inadmisibles: trabajo en condiciones de libertad	a. Niños sin escolarizar, según su situación en el empleo (porcentajes por edad) b. Tasa de actividad infantil en el trabajo asalariado y por cuenta propia (porcentajes por edad) (Gamero, 2009, p.5)
Jornada laboral decente	c. Jornada laboral excesiva (porcentaje de ocupados que trabajan más horas que las admitidas, según su situación en el empleo) (Gamero, 2009, p.6)
Conciliación del trabajo con la vida familiar: equidad y dignidad en el trabajo	d. Tasa de empleo de las mujeres con hijos de edad inferior a la de la escolarización obligatoria (relación con la tasa de empleo de todas las mujeres de 20 a 49 años de edad) (Gamero, 2009, p. 7)
Trato justo en el trabajo: equidad y dignidad en el trabajo	e. Segregación profesional por sexo (porcentaje de empleo no agrícola en las ocupaciones en que predominan los hombres o las mujeres e índice de disimilitud) f. Porcentaje de mujeres en puestos superiores de dirección y administración (proporción con respecto al porcentaje femenino del empleo no agrícola) g. Porcentaje femenino del empleo asalariado no agrícola h. Relación entre los ingresos de hombres y mujeres de determinadas profesiones
Díálogo social y relaciones laborales: equidad y dignidad en el trabajo	i. Índice de afiliación sindical j. Índice de cobertura de la negociación colectiva salarial

Fuente: Gamero, 2009.

De esta manera los indicadores cuantitativos y cualitativos que usaremos son los siguientes:

- I) Estándar laboral internacional:
  - a. Número de ratificaciones de convenios internacionales de trabajo de la OIT por el Estado peruano (estándar internacional);
  - b. Comparación del número de ratificaciones de convenios internacionales de trabajo de la OIT por el Estado peruano con el número de ratificaciones de dichos convenios por los estados de Ecuador y Colombia, como países de la región que también participan del AC con la UE;
  - c. Número de pronunciamientos y recomendaciones de los órganos de control de la OIT al estado peruano respecto a los convenios fundamentales; y
  - d. Comparación de los derechos laborales reconocidos en el AC Perú-UE, y los TLC con EE. UU. y con Canadá.
  
- II) Estándar laboral nacional: Análisis de los derechos laborales reconocidos por el AC Perú-UE (Título IX Sobre Comercio y Desarrollo Sostenible) en la legislación nacional.
  - a. La libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
  - b. La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
  - c. La abolición efectiva del trabajo infantil; y
  - d. La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación<sup>6</sup>;
  - e. Trato igualitario a los trabajadores migrantes.
  
- III) Nivel de cumplimiento de los estándares laborales por parte del Estado peruano en el marco del Acuerdo Comercial Perú - Unión Europea:

---

**6** Por lo general, las cláusulas sociales de los acuerdos comerciales internacionales se cifan a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998, la cual reconoce los 4 derechos laborales mencionados, recogidos en ocho convenios internacionales del trabajo declarados como fundamentales. Al respecto ver la Tabla N° 3.

- a. Indicadores de trabajo decente pertinentes para el informe (Tabla N° 1).
- b. Análisis de los sectores económicos más relevantes en el acuerdo comercial y que se encuentran recogidos en las quejas presentadas en el marco del AC entre el Perú y la UE<sup>7</sup>:
  - i. Sector textil
  - ii. Sector agrario

## Brechas de Gobernanza en Materia Laboral a Propósito del AC entre el Perú y la UE

### Aspectos laborales críticos del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible

El Título IX, Sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, del AC entre el Perú y la UE presenta –además de los derechos laborales fundamentales y los derechos de los trabajadores migrantes ya mencionados–, las siguientes materias: definición de los contenidos y objetivos del Título IX (art. 267); derecho soberano a auto regularse internamente, respetando los derechos reconocidos en el título IX (art. 268); reconocimiento de las normas laborales fundamentales y del trabajo decente en la economía y el comercio, así como la responsabilidad social corporativa (art. 271); obligación de no dejar de mantener los niveles laborales de protección de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes y el uso discrecional en la asignación de recursos para el cumplimiento de las normas (art. 277); mecanismos de control, monitoreo consultas y participación de la sociedad civil (arts. 280-285); y cooperación en el comercio y desarrollo sostenible (art. 286).

7

Al respecto ver: Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos. 2017. Queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el acuerdo comercial entre Perú y la Unión Europea. Además: Actualización de la Queja contra el Gobierno Peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea del 23 de mayo de 2018.

A manera de comentarios generales, el literal (b) del numeral 1 del artículo 267, señala como uno de sus objetivos fortalecer el cumplimiento de la legislación laboral de las partes, “así como los compromisos derivados de los convenios y acuerdos internacionales referidos en los artículos 269 y 270”. Es decir, “las normas fundamentales de trabajo”, “tal como se encuentran contenidas en los convenios fundamentales de la OIT”; y menciona: (a) la libertad de asociación y la libertad sindical, así como el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (artículo 269). De esto se desprende que el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales es un objetivo en sí mismo del AC.

Sin embargo, el numeral 1 del artículo 277 señala que “ninguna Parte dejará de aplicar, ni dejará sin efecto de algún modo su legislación ambiental y laboral de forma tal que reduzca la protección otorgada en dichas leyes, para incentivar el comercio o la inversión”. De igual modo, el numeral 2 menciona que “Ninguna Parte dejará de aplicar de manera efectiva sus leyes ambientales y laborales a través de una línea de acción o inacción sostenida o recurrente, de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes” (énfasis agregado). Es decir, sujeta la infracción al AC no solo a la violación de las normas laborales fundamentales, sino también que esta suponga, además, la afectación al comercio o inversión.

Es decir, repite la misma fórmula esbozada en el TLC Perú-EE. UU. en la que, además de la vulneración del derecho laboral, se exigía que esta “afecte el comercio o la inversión entre las partes”. De esta manera, de acuerdo con Mujica, la protección a los derechos laborales en estos tratados “consigna un estándar en principio restringido y de complicada probanza. (...) Si la afectación de derechos laborales no afecta la inversión o comercio, no pasa nada; y el problema no es demostrar que se violan los derechos laborales,

sino que mediante estas violaciones se afecta el comercio a través de un patrón sistemático de conducta” (Mujica, 2009, p.33). Este tipo de cláusulas reiteradas en los diversos TLC suscritos por el Perú “busca establecer una distancia con los tratados de derechos humanos. (...) sólo se considerará vulnerado el TLC si los derechos laborales fundamentales se ven afectados y, al mismo tiempo, se afectan las normas respecto al comercio o la inversión” (Mujica, 2009, p. 37).

Este doble condicionamiento no es exigido en los tratados internacionales de derechos humanos que versan sobre temas laborales, pero si en el artículo 277 del AC. Ello a pesar de que el Preámbulo del AC Perú-UE reafirma su compromiso con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se compromete con el respeto de los derechos laborales; estableciendo además como uno de sus objetivos el cumplimiento de la legislación laboral, así como los convenios y acuerdos internacionales, sin sujetarlos a otras condiciones.

Otra característica del AC es la planteada en el artículo 277.3 respecto a la facultad de las partes de ejercer razonablemente su discrecionalidad respecto a “la asignación de recursos relacionados a la investigación, control y cumplimiento de la reglamentación y normas nacionales ambientales y laborales, sin menoscabar el cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de este Título”. Si bien es cierto se otorga amplias facultades respecto al uso de la discrecionalidad de las partes en el cumplimiento de las normas laborales, esta discrecionalidad tiene como parámetros y límites su uso razonable y compatible con las demás disposiciones del Título.

Finalmente, el sistema de control de los arts. 280 a 285, es una suerte de mecanismo “diplomático”; una solución política entre las partes o, en última instancia, una recomendación de un Panel de Expertos que no será de obligatorio cumplimiento, por lo que no se trata de un mecanismo de solución de controversias propiamente dicho.

## Estándar internacional laboral

El estándar laboral internacional se determina por los tratados internacionales que versan sobre derechos laborales; en específico, los convenios internacionales de trabajo de la OIT.

### ***Nivel de ratificación de convenios internacionales de trabajo de la OIT por el Estado peruano***

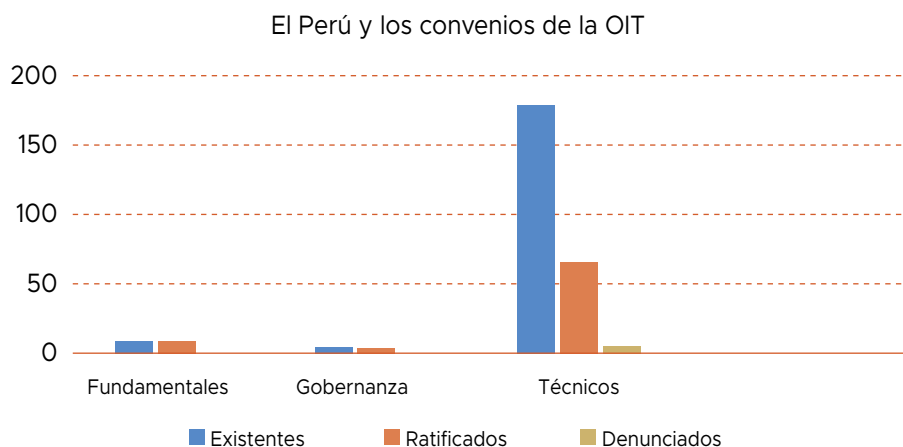
Respecto a los instrumentos de la OIT, en la actualidad el Perú ha ratificado los ocho convenios internacionales de trabajo calificados como fundamentales, de acuerdo con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998<sup>8</sup>.

Asimismo, ha ratificado 65 de 178 convenios técnicos, y tres de los cuatro convenios denominados de gobernanza o prioritarios. Estando pendiente, entre los prioritarios, el Convenio N° 129, Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura); mientras, entre los técnicos, no se ha ratificado el Convenio N° 154 sobre negociación colectiva.

---

**8** De acuerdo con Canessa se recoge la expresión “derechos humanos laborales” para agrupar a “los derechos laborales señalados en los instrumentos internacionales”, entre lo que tendríamos a: “la libertad de trabajo, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, el derecho al trabajo, la protección contra el desempleo, la protección contra el despido, la prohibición de la discriminación en materia de empleo y ocupación, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la prohibición de la discriminación de personas con responsabilidades familiares, la seguridad e higiene en el trabajo, el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias del trabajo —la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal remunerado, el descanso remunerado en feriado y las vacaciones periódicas pagadas—, el derecho a una remuneración mínima, el derecho a la promoción en el empleo, el derecho a la formación profesional, el derecho a la información y a la consulta en el seno de la empresa, el derecho a la información y a la consulta en los procedimientos de despido colectivo, el derecho a la tutela de los créditos en caso de insolvencia de sus empleadores, la libertad sindical, el derecho a la protección de los representantes de los trabajadores y facilidades para el ejercicio de sus funciones, la negociación colectiva, el derecho a la huelga, el derecho a la seguridad social —asistencia médica, prestaciones monetarias o seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos; prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; prestaciones de maternidad, etcétera—, y la protección especial a los menores de edad, a las mujeres trabajadoras, a los trabajadores migrantes y a los minusválidos” (Canessa, M. 2009, p.351). El Perú ha ratificado todos los tratados internacionales de derechos humanos referidos al derecho del trabajo (sistema de Naciones Unidas y sistema Interamericano). Para efectos de este informe solo tomaremos en cuenta los derechos laborales fundamentales reconocidos en los convenios internacionales del trabajo de la OIT, puesto que son los referenciados por el AC entre Perú y la UE.

**Gráfico N°1. El Perú y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo**



Fuente: Normlex, OIT

Desde la entrada en vigor del AC entre Perú y la UE, el 1 de marzo de 2013, el Perú ha ratificado los siguientes acuerdos y protocolo:

**Tabla N°2: Convenios y protocolo de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por el Perú desde la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial Perú-UE**

Fecha	Instrumento
09 mayo 2016	Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)
26 noviembre 2018	Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)
18 junio 2021	Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930

Fuente: Normlex, OIT

El Convenio N° 183, sobre la protección de la maternidad, establece la duración de la licencia de maternidad, que es un derecho de la trabajadora gestante, en 49 días de descanso prenatal

y 49 días de descanso postnatal. De otro lado, el Convenio N° 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, hace mención expresa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Por último, el Protocolo de 2014, relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, establece que las partes adoptarán medidas concretas y eficaces para prevenir y eliminar el trabajo forzoso, y aceptarán el mecanismo de control de la OIT, en el que los interlocutores sociales pueden participar<sup>9</sup>.

### ***Comparación con el nivel de ratificación de convenios internacionales de trabajo de la OIT: Los casos de Perú, Ecuador y Colombia***

Si comparamos este nivel de ratificación con los niveles presentados por los países de la región que también poseen AC con la UE, como el caso de Colombia y Ecuador, podemos observar que la situación es similar a nivel de los convenios fundamentales y prioritarios. Colombia ha ratificado los 8 convenios fundamentales del trabajo, 3 de 4 convenios de gobernanza, y 50 de 178 convenios técnicos. Ecuador, a su vez, ha ratificado los 8 convenios fundamentales del trabajo, 3 de 4 convenios de gobernanza, y 51 de 178 convenios técnicos. La diferencia se observa a nivel de los convenios técnicos, donde Perú aventaja a Ecuador, y este ligeramente a Colombia<sup>10</sup>.

---

**9** Es preciso mencionar que el Perú tenía ratificados el Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4) y el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934 (núm. 41), pero estos fueron derogados por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 106.a reunión de 2017.

**10** Respecto a la UE podemos decir que sus 27 estados miembros actuales han ratificado los ocho convenios fundamentales del trabajo de la OIT. No realizaremos un análisis en detalle respecto al estatus de los otros convenios por cada país pues excedería los límites de este informe. No obstante, un estudio de la Confederación Sindical Internacional del 2009 indicaba que, si bien los derechos fundamentales estaban reconocidos en las normas nacionales, había muchas brechas al momento de ponerlos en práctica dependiendo ello de cada país. Ver: CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI), 2009. INFORME PARA EL EXAMEN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA POR PARTE DEL CONSEJO GENERAL DE LA OMC NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO RECONOCIDAS INTERNACIONALMENTE EN LA UNIÓN EUROPEA.

Ver: [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/CONFEDERACION\\_SINDICAL\\_INTERNACIONAL\\_1\\_.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/CONFEDERACION_SINDICAL_INTERNACIONAL_1_.pdf)

***Pronunciamientos y recomendaciones de los órganos de control de la OIT al estado peruano respecto a los convenios fundamentales***

De acuerdo al artículo 267 del AC, los derechos laborales reconocidos en el Título IX deben tener como marco interpretativo a los propios convenios de la OIT. Si el marco de referencia es el sistema de la OIT, debería también entenderse que los mecanismos de control de la OIT forman parte de este marco interpretativo del AC. Es decir, los Estados parte no deberían dejar de utilizar los pronunciamientos y recomendaciones emitidos por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y por el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT, al evaluar el nivel de cumplimiento de cada país en sus legislaciones y prácticas, respecto a lo establecido por cada Convenio (tal el caso del CEACR), o por cada caso en concreto (tal el caso del CLS). Así, de acuerdo con Mujica, la interpretación de los convenios internacionales del trabajo que haga la propia OIT a través de sus órganos de supervisión, debería ser tomada en cuenta para contrastar en los hechos las actuaciones de cada una de las partes (Mujica, 2009, p. 34).

Si tomamos ese marco referencial, será útil ver cuántos pronunciamientos y recomendaciones a recibido el Perú desde la entrada de vigencia del AC (periodo 2013-2020). Al respecto, se tienen que el CEACR se ha pronunciado 16 veces sobre la situación peruana. Por el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, se pronunció en el 2015 y 2018; de igual manera, en los mismos años también se pronunció por el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Respecto al Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, emitió recomendaciones el 2013, 2014 y 2020; mientras que en el caso del Convenio 195 sobre la abolición del trabajo forzoso, en el 2017 y 2020. Sobre el Convenio 138 sobre la edad mínima, emitió pronunciamiento los años 2013, 2014 y 2016. Por último, respecto al Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, hubo recomendaciones el 2014 y 2018; y lo mis-

mo que por el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación).

Por su parte, el CLS ha emitido recomendaciones respecto a 5 casos los años 2013, 2014 y 2015.

***Derechos laborales reconocidos en el AC entre el Perú y la UE y los TLC de Perú con EE. UU. y Canadá***

El AC entre el Perú y la UE reconoce expresamente los derechos laborales conforme a los convenios fundamentales de la OIT (art. 269), así como los derechos de los trabajadores migrantes a la igualdad de trato y a la no discriminación (art. 276). La disposición respecto a los derechos laborales fundamentales suele ser una cláusula estándar que se repite en varios acuerdos comerciales; así, por ejemplo, en los TLC suscritos con EE. UU. y Canadá. No obstante, en ambos TLC se incluye también el compromiso a mantener condiciones aceptables de trabajo respecto al salario mínimo, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional. Estos tres aspectos –reconocidos en por lo menos dos de los acuerdos más importantes que tiene el Perú– no están presentes en el AC entre el Perú y la UE.

Por otro lado, si está reconocido el derecho a la igualdad de trato de los trabajadores migrantes, pero con el añadido de a “los trabajadores migrantes empleados legalmente en sus territorios”. Con dicha afirmación se pretendería excluir a los trabajadores con un régimen migratorio irregular, por ejemplo; esto último es preocupante en situaciones en que los propios trabajadores son víctimas de tráfico ilícito de migrantes o de situaciones de trata de personas.

**Tabla N°3: Derechos laborales reconocidos en los acuerdos comerciales de Perú con la UE, con los EE. UU. y con Canadá**

Convenios Fundamentales OIT	Derechos	TLC con EE. UU.	TLC con Canadá	AC con UE
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).	Libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva	Reconocido	Reconocido	Reconocido
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).				
Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).	Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio	Reconocido	Reconocido	Reconocido
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).				
Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).	Abolición efectiva del trabajo infantil	Reconocido	Reconocido	Reconocido
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).				
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).	Eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación	Reconocido (Incluido en el Protocolo de Enmienda)	Reconocido	Reconocido
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).				

	Salarios	Reconocido	Reconocido	No reconocido
	Jornada de trabajo	Reconocido	Reconocido	No reconocido
	Seguridad y salud en el trabajo	Reconocido	Reconocido	No reconocido
	Derechos a la igualdad de trato y no discriminación de trabajadores migrantes	No reconocido	Reconocido	Reconocido

Fuente: <http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe>

Cabe señalar que una figura previa en el sistema multilateral de comercio de la UE con otros países, eran los sistemas generalizados de preferencias (SGP). Para acceder a estas preferencias arancelarias los países “debían cumplir previamente con la ratificación de 27 Convenios de la OIT, incluidos los ocho Convenios sobre derechos fundamentales en el trabajo” (Fernández-Maldonado, 2008, p.75). Es decir, este antecedente reconocía más convenios de la OIT y más derechos en comparación al actual acuerdo comercial.

## **Análisis de la Legislación Nacional y los Derechos Laborales reconocidos en el Acuerdo Comercial Perú - Unión Europea**

Desde la implementación del neoliberalismo en los años 1990, las normas laborales en el Perú se han caracterizado por desarrollar una política de flexibilización y desregulación de las relacio-

nes laborales, generando una profunda precarización del empleo, la cual se caracteriza además por un alto nivel de informalidad y baja productividad. Con una tasa de informalidad del 73,6%<sup>11</sup> (que se estima habría subido al 80% producto de la pandemia por Covid-19), la percepción de vulnerabilidad en el trabajo es enorme, siendo la zona andina la que muestra los índices más altos entre 87 y 93%, seguida de Lima y Callao con un promedio de 59.05% (ENAHO, 2019).

Manifestaciones de esta política laboral son la implementación de regímenes laborales discriminatorios y con menores derechos (sectores de agro-exportación, textil y MYPES); fomento sin límites de la intermediación y tercerización laboral; uso intensivo de la contratación laboral temporal y a tiempo parcial; requisitos desproporcionados para formar organizaciones sindicales; atomización de la negociación colectiva a nivel de empresa en el sector privado y entrampamiento de la negociación colectiva en el sector público; restricciones al ejercicio del derecho de huelga, entre otros (Neves y Arce, 2011, pp. 24 y ss).

## Políticas públicas laborales

En el periodo de vigencia del AC entre Perú y la UE (marzo de 2013 a la fecha), esta situación no solo se ha mantenido, sino que se ha profundizado a partir de la publicación de una serie de instrumentos de políticas públicas tendientes a desarrollar el modelo neoliberal en el sector trabajo. En diciembre del 2018, el gobierno de Martín Vizcarra publicó la Política Nacional de Competitivi-

---

**11** Para autores como Fernando Cuadros la informalidad tiene diversas entradas de análisis tales como la laboral, la tributaria, la registral, etc. De acuerdo a este autor, si hablamos de informalidad laboral en estricto, solo deberíamos referirnos al ámbito de trabajadores sujetos a la regulación laboral (los asalariados del sector empresarial privado, los trabajadores del hogar y los asalariados del sector público sin contrato de trabajo ni derechos ni seguridad social), los cuales representan aproximadamente al 50% de la PEA ocupada según la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En el resto de la PEA ocupada (trabajadores independientes) la informalidad se mediría en función a la imposibilidad de acceder a la seguridad social. Al respecto ver: Cuadros, Fernando, La informalidad laboral en el Perú y propuestas para su reducción. En: <http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2016/02/La-informalidad-laboral-en-el-Per%C3%BA-y-propuestas-para-su-reducci%C3%B3n.pdf>

dad y Productividad (PNCP)<sup>12</sup>, y en julio del 2019, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad<sup>13</sup>, en el marco de los cuales se adoptó como uno de sus objetivos prioritarios de políticas públicas el “trabajo” (Objetivo Prioritario 5). Para la PNCP la importancia del mercado de trabajo radica en (i) la “asignación” de “recursos humanos” (trabajadores) a los sectores empresariales productivos y (ii) el logro de altos niveles de productividad en base al punto anterior (PNCP, 2018, p.48). El problema de estas aproximaciones es que desconocen la función social del trabajo. Olvidan que es una fuente de bienestar social y un medio de realización de las personas, reconocido en el artículo 22 de la Constitución Política del Perú.

El texto resalta además que el Perú “registra mayores costos laborales no salariales” (PNCP, 2018, p.53); es decir, en su lógica, todo aquello que no correspondería a la remuneración por el trabajo prestado efectivamente, pero que es parte de derechos históricos conquistados por los trabajadores (por ejemplo, la asignación familiar, las gratificaciones, la compensación por tiempo de servicios, el seguro vida, etc.). Líneas después, resalta que el 99% de empresas podrían usar regímenes especiales laborales (MYPE, agrario, textil, entre otros) que claramente reducen derechos a los trabajadores (PNCP, 2018, p.51). Este diagnóstico ignora que la creación de los regímenes especiales de contratación –como el agrario (2000) y el MYPE (2003)– han tenido un impacto mínimo sobre la creación de empleo formal en estos sectores<sup>14</sup>.

Asimismo, remarca que despedir trabajadores siguiendo los procedimientos legales hoy vigentes en el Perú es costoso y ralenti-

---

**12** Decreto Supremo N° 345-2018-EF, publicado el 31 de diciembre de 2018.

**13** Decreto Supremo N° 237-2019-EF, publicado el 28 de julio de 2019.

**14** Al respecto ver: Cuadros, Fernando. 2010. Nueva Ley Mype: ¿es el remedio peor que la enfermedad? Publicado en la edición N° 7 de la revista Trabajo y Desarrollo del Programa Laboral de Desarrollo (PLADES). Abril de 2010. En: <http://trabajodigno.pe/informes/Nueva%20Ley%20Mype%20es%20el%20remedio%20peor%20que%20la%20enfermedad.pdf>  
Cuadros, Fernando. 2019. Régimen laboral agrario en el Perú: algunos apuntes. Ius 360. 8 junio de 2019 <https://ius360.com/regimen-laboral-agrario-en-el-peru-algunos-apuntes/>

zan el tránsito de recursos humanos; a la par, según sus estimaciones, los ceses colectivos “muestran limitaciones para la extinción de los contratos laborales” (p. 53). Como colofón, sostienen que el derecho de los trabajadores a la reposición laboral, producto de la interpretación del Tribunal Constitucional, genera la “probabilidad de tener un contrato por tiempo indefinido” (PNCP, 2018, p. 54). Sin embargo, no establecen ninguna evidencia para esta información<sup>15</sup>.

Por último, en lugar de reforzar la labor de fiscalización de la Autoridad Inspectiva de Trabajo, consideran que “su actuar incide en las decisiones de contratación de las empresas al ejercer un efecto disuasivo ante eventuales incumplimientos laborales” (PNCP, 2018, p.58). No obstante, solo reconocen que esta puede acompañar, desde la orientación, el tránsito de la informalidad a la formalidad; es decir, con ello las inspecciones de trabajo pasarían a tener no un rol persuasivo o sancionador del incumplimiento, sino meramente orientativo.

### **Derecho a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva**

Respecto a los derechos sindicales en el sector privado, existe una tendencia intervencionista y restrictiva en las normas y políticas laborales, evidenciada en las “prohibiciones e impedimentos a la formación de organizaciones sindicales”, los “requisitos y límites para la negociación colectiva”, y los “requisitos y controles establecidos para el derecho de huelga” (Balbín, 2019, p.4).

Ejemplo de lo primero se aprecia en el alto número de trabajadores exigido por la LRCT para formar organizaciones sindicales

---

**15** Uno de los argumentos es que la reposición de trabajadores traería una sustitución de contratos permanentes por temporales. Sin embargo, Jiménez y Rendon (2019) encuentran que no hay un efecto causal de la reposición sobre la contratación permanente ni sobre los salarios. Ver: [https://www.researchgate.net/publication/337769347\\_Desprotege\\_la\\_proteccion\\_del\\_empleo\\_Los\\_Efectos\\_de\\_la\\_Reposicion\\_en\\_el\\_Empleo\\_y\\_Los\\_Salarios\\_en\\_el\\_Peru](https://www.researchgate.net/publication/337769347_Desprotege_la_proteccion_del_empleo_Los_Efectos_de_la_Reposicion_en_el_Empleo_y_Los_Salarios_en_el_Peru)

(20 para un sindicato de empresa y 50 para uno de rama de actividad), cuando la amplia mayoría de las unidades productivas en el Perú son MYPEs, empresas de menos de 10 trabajadores. Lo segundo se aprecia en la disposición del artículo 45 de la LRCT, que privilegia el nivel de negociación de empresa en contra del nivel de rama de actividad, atomizando la negociación colectiva y debilitando aún más al sector de los trabajadores. Con respecto a la huelga, el inconveniente principal se encuentra en la prohibición del artículo 81 de la LRCT que prohíbe las denominadas “modalidades irregulares” de huelga, obligando a los trabajadores a retirarse efectivamente de las instalaciones de la empresa para ejercer este derecho. Todos estos son ejemplos que en la práctica restringen el ejercicio de los derechos a la libertad sindical.

En el periodo de vigencia del AC entre la UE y el Perú se han producido reformas normativas, pero ninguna de ellas ha revertido la tendencia restrictiva de las relaciones colectivas de trabajo, “ni mucho menos reformas que la hagan compatible con los pronunciamientos de los órganos de la OIT, lo que implicaría alcanzar los estándares universalmente aceptados de los derechos sindicales” (Balbín, 2019, p.4).

De acuerdo a Balbín, entre estas modificaciones se pueden resaltar: a) La anulación del registro sindical automático por uno sujeto a la previa verificación de los requisitos normativos; b) la necesidad de extender las licencias sindicales a las confederaciones, ampliando los días para los espacios de dialogo social); c) precisiones respecto al arbitraje potestativo, como mecanismo alternativo de solución de controversias; y d) eliminación de uno de los requisitos que motivaba la improcedencia del derecho de huelga en el artículo 65 del RLRCT (Balbín, 2019, p.4).

A ello se debe añadir: e) Resolución Ministerial N° 092-2020-TR, que en el marco de la pandemia del Covid-19 reguló la realización de reuniones virtuales en el marco de los conflictos laborales de naturaleza colectiva. Mientras en el sector agrario: f) se aprobó la

Ley N° 31110, Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial; y g) su Reglamento de negociación colectiva y condiciones mínimas de trabajo de la Ley N° 31110. Estas últimas son muy relevantes pues se produjeron en el contexto de fuertes protestas sociales a finales del año 2020 y que produjeron 3 trabajadores agrarios muertos producto de la represión. Sobre el contenido de estas normas nos extenderemos en el acápite 4.2.1.<sup>16</sup>

De otro lado, en el sector público se aprobó la Ley del Servicio Civil (LSC) en julio del 2013, así como su reglamento. Estas normas regulan la libertad sindical y el mecanismo de la negociación colectiva en el sector estatal, pero “han basado su contenido en la LRCT [sector privado], lo que significa que su modelo intervencionista y restrictivo también se trasladó al sector público” (Balbín, 2018, p.6). Pero no solo eso. A decir de Balbín, ambas normas “agudizan las restricciones ya establecidas en la LRCT sin que, en algunos casos, las particularidades del Estado como empleador sea razón suficiente para justificarlas. Por ejemplo, la prohibición absoluta de negociar compensaciones económicas, la imposición de una duración máxima a los convenios colectivos, el mayor plazo de preaviso de huelga, la posibilidad expresa de contratar reemplazos de huelguistas, etc.” (2019, p.6).

Algunos de los hitos relevantes en el periodo han sido las Sentencias del Tribunal Constitucional (TC) del 2015, que declararon inconstitucionales disposiciones de las leyes de presupuesto y de la LSC que prohibían el derecho a la negociación colectiva en materia económica. A pesar de ello, se siguieron publicando las leyes anuales de presupuesto que persistían en las restricciones en la negociación. Esto se vio reforzado con el Decreto Legislativo N° 1442 del 2018, sobre la gestión fiscal de los recursos humanos en el sector público, el cual persistió en las citadas restricciones.

---

**16** Se puede ver también: Balbín, Edgardo. 2020. Leyes laborales especiales: el caso del régimen agrario. En Revista Ideele N°295. Diciembre 2020. <https://www.revistaideele.com/2020/12/23/leyes-laborales-especiales-el-caso-del-regimen-agrario/>

No obstante, una noticia positiva fue la publicación el 2021 de las Leyes N° 31114, Ley que deroga el Decreto de Urgencia N° 014-2020, decreto de urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público; y la Ley N° 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal. Esta última deroga las disposiciones de las leyes de presupuesto y de la LSC que prohibían el derecho a la negociación colectiva en materia económica. Asimismo, en marzo de 2021 se aprobó la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Con esta norma los trabajadores que se encontraban en el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), un régimen especial de contratación temporal y con menos derechos, pasan a tener una relación laboral permanente. Esto impacta positivamente en el derecho de estos trabajadores a sindicalizarse. Todas estas normas se publicaron luego de una serie de movilizaciones por parte de los trabajadores públicos y luego de las protestas que en noviembre de 2020 propiciaron la renuncia del ex presidente Manuel Merino.

Finalmente, debemos resaltar la existencia de otras normas que, no versando sobre libertad sindical, impactan en el ejercicio de los derechos sindicales. Conforme a Balbín, estas son:

- a) Contratación temporal: Perú tiene hasta 10 modalidades de contratos temporales para el sector privado. El uso intensivo de este tipo de contratos (de acuerdo al INEI, el año 2017 73,7% eran contratos temporales) dificulta que los trabajadores opten por afiliarse a un sindicato pues podrían no ser renovados. “La OIT ha advertido que el uso masivo de la contratación temporal puede tener incidencia en el ejercicio de los derechos sindicales” (Balbín, 2019, p.7).
- b) Regímenes laborales especiales, como el MYPE, plantean la rebaja o la eliminación de los beneficios sociales que tienen el resto de los trabajadores del régimen general privado. “Una

queja formulada ante la OIT indica que, el hecho que la LRCT establezca como requisito para formar un sindicato el contar al menos con 20 trabajadores y que, a la vez, se dificulte la negociación colectiva a nivel de rama, desincentiva la sindicación de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas que no alcanzan el número mínimo para formar sindicatos de empresa” (Balbín, 2018, p.7).

- c) El intensivo uso fraudulento de la intermediación laboral y la tercerización en algunos sectores de la economía, también afectaría los derechos sindicales. Pues los trabajadores “no se pueden afiliar al sindicato de la empresa principal, están más sujetos a la contratación temporal, y en el caso que puedan conformar una organización sindical propia, tendrán muchas dificultades para la negociación colectiva” (Balbín, 2019, p.7).

### **Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio**

Con respecto al trabajo forzoso, es necesario señalar que la Constitución del Perú reconoce el derecho a la libertad de trabajo en el artículo 2.15, mientras el artículo 23 dispone que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento. El Perú ha ratificado el Convenio Internacional del Trabajo N°29 sobre trabajo forzoso y el Convenio N°105 sobre la abolición del trabajo forzoso. Asimismo, ha regulado penalmente el trabajo forzoso tipificándolo como un delito. El Decreto Legislativo N°1323, del 6 de enero de 2017, ha modificado sustancialmente el delito de trabajo forzoso en el Perú (hoy artículo 129 O del Código Penal) al incrementar la pena y eliminar el requisito de la falta de retribución (pago). Así, este delito consiste en someter u obligar a otra persona a través de cualquier medio (lo que debe interpretarse como coerción), o contra su voluntad, a prestar trabajo personal con retribución o sin esta. De esta manera estarían presente los tres elementos esenciales del trabajo forzoso conforme al Convenio N°29 de la OIT.

Además del delito de trabajo forzoso, regulado en el artículo 129 O), existe otro supuesto donde el trabajo forzoso también se presentaría, y está incluido en el artículo 129 A) del Código Penal que regula el delito de trata de personas. Este, al normar la conducta, los medios y los fines delictivos de la trata de personas, incluye dentro de los fines la explotación laboral en general y el trabajo forzoso en particular, además de la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y la servidumbre. Asimismo, el código penal tipifica también como delitos autónomos la esclavitud y la servidumbre en el artículo 129 Ñ). Todos relacionados a la prohibición del trabajo forzoso.

De otro lado, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, que regula las relaciones laborales en el Perú, dispone aspectos relacionados a la libertad de trabajo que complementan los artículos 2.15 y 23 de la Constitución. Así en el artículo 4 de esta norma se establece que toda relación laboral debe ser voluntaria, mientras en el artículo 6 que todo trabajo debe ser remunerado. De lo que se puede concluir que el trabajo forzoso no es solo un delito sancionado por la legislación penal, sino también una violación de las leyes laborales.

En ese sentido, el trabajo forzoso, además de un delito, es una infracción administrativa. La Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806, dispone en su artículo 3 la vigilancia y exigencia del cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, entre los que se incluye la abolición del trabajo forzoso. Mientras, las normas que regulan el sistema de inspección laboral califican como infracción muy grave el trabajo forzoso (además de la trata de personas); y declaran esta infracción administrativa como insubsanable (Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, DS N° 019-2006: Arts. 25.18 y 48.1.b).

Por último, el año 2019 se aprobó el III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022, política pública que dirige los esfuerzos del Estado en la lucha contra este fenómeno. Mien-

tras el 2021 se publicó la Ley N° 31330, Ley que declara de interés nacional el cumplimiento de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso, y la creación del Observatorio Nacional de Trabajo Forzoso; y la Ley N° 31146, ley que modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con la finalidad de sistematizar los artículos referidos a los delitos de trata de personas y de explotación, y considerar estos como delitos contra la dignidad humana. Esta última reordena el Código Penal, pero sin cambiar los tipos penales de trabajo forzoso, trata de personas, esclavitud, entre otros.

### **Abolición efectiva del trabajo infantil**

El Perú ha ratificado el Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), así como los Convenios Internacionales del Trabajo sobre la edad mínima (N°138) y sobre las peores formas de trabajo infantil (N°182). El Código de los Niños y Adolescentes prohíbe trabajo de niños (0-12 años), y autoriza el trabajo de adolescentes de 14 a 18 años y excepcionalmente, desde los 12 años. Mientras, la edad mínima para el trabajo agrícola no industrial es de 15 años; de 16 para labores industriales, comerciales o mineras; y de 17 para labores de pesca industrial.

Entre las novedades producidas en el periodo de vigencia del AC con la UE, tenemos el Decreto Supremo que regula el procedimiento administrativo de autorización previa a los y las adolescentes para que realicen trabajo por cuenta ajena o en relación de dependencia; así como la Ley N° 31047, de las trabajadoras y trabajadores del hogar, que prohíbe el trabajo doméstico en menores de edad.

### **Eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación**

Por un lado, el Perú no posee una Ley General del Trabajo que uniformice los derechos laborales; por el contrario, abundan regíme-

nes laborales especiales que generan discriminaciones sin tener las suficientes justificaciones materiales para ello. A su vez existen marcadas brechas entre los hombres y las mujeres trabajadoras, como se demostrará más adelante.

Dentro de los avances normativos del periodo tenemos que, siguiendo el Convenio 183 de la OIT sobre la protección de la maternidad, la Ley N° 26644 ha sido modificada por la Ley N° 30792 del 2018. Esta norma amplía el derecho de la trabajadora gestante de gozar de 45 días de descanso prenatal y 45 días postnatal, a 49 y 49 días de descanso, respectivamente.

La ratificación del Convenio 189 de la OIT coadyuvó a la publicación de la Ley N° 31047, Ley de las trabajadoras y trabajadores del hogar y su Reglamento en 2021. Estas normas contienen disposiciones respecto a los cuatro derechos laborales fundamentales reconocidos en la mencionada Declaración de la OIT: prohíbe el trabajo doméstico en menores de edad; dicta disposiciones respecto a erradicar posibles situaciones de trabajo forzoso o trata de personas; sanciona situaciones de discriminación y violencia de género, así como reconoce expresamente al derecho de libertad sindical.

## Nivel de Cumplimiento de los Estándares Laborales por parte del Estado Peruano en el Marco del Acuerdo Comercial Perú-Unión Europea

### La realidad de las cifras frente al paraíso discursivo: algunos indicadores estadísticos<sup>17</sup>

A continuación, desarrollaremos 10 de los indicadores propuestos por Gamero respecto al trabajo decente, los cuales nos permitirán

---

**17** En el análisis de los indicadores se registran algunas cifras de Colombia y Ecuador a manera de contraste.

tener una idea aproximada del nivel de cumplimiento de los estándares laborales por parte del Estado peruano respecto a los derechos reconocidos en el Acuerdo Comercial Perú-Unión Europea.

### ***Abolición efectiva del trabajo infantil***

A pesar de que, según cifras del MTPE, el trabajo infantil se ha reducido en los últimos 6 años de 26,4% a 21,8%<sup>18</sup>, el problema persiste. Conforme a estimaciones de la Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI), realizada en el 2015, la población infantil y adolescente que trabaja se ubica principalmente en las áreas menos urbanizadas del país. En el área rural, el 52,3% de la población de 5 a 17 años de edad trabaja, lo que equivale a 1 millón 87 mil personas, mientras que en el área urbana el 16,2% (888 mil) realizan alguna actividad económica al menos una hora a la semana. Según región natural se observa mayor tasa de trabajo infantil y adolescente en la Sierra (39,5%) y Selva (34,6%) que en la Costa (13,0%).

Además, el 1,5% de niños, niñas y adolescentes (NNA) de 10 a 17 años de edad que trabajan se encuentran en riesgo de trabajo forzoso, es decir, no fueron informados de manera completa de las características de la actividad que iban realizar y/o que trabajan no por decisión propia sino bajo amenaza, engaño, exigencia, imposición o falta de consentimiento; o cuando el NNA no podía dejar de realizar la actividad económica debido a que su familia o él habrían recibido amenaza o que integraría un lista negra que le impida trabajar en la zona. En el área urbana el 1,6% de NNA de 10 a 17 años de edad se encuentran en riesgo de trabajo forzoso y en el área rural el 1,2% (INEI, 2015a, p. 49).

- a. Niños sin escolarizar, según su situación en el empleo:  
De acuerdo a la Encuesta sobre Trabajo Infantil (ETI) los NNA

**18** Ver: <http://www2.trabajo.gob.pe/prensa/notas-de-prensa/tasa-de-trabajo-infantil-se-reduce-en-cinco-puntos-porcentuales-durante-los-ultimos-6-anos/>

que no trabajan asisten más a estudiar que los que trabajan. La diferencia es de 3.5% y tiende a crecer en las zonas rurales de la franja costera y la Amazonía (MTPE, 2015).

Entre los varones la ausencia escolar es de 6.8% entre los que trabajan y los que no trabajan; no así con las niñas y adolescentes que tienen cifras similares en ambos casos, bordeando el 95% de asistencia. Entre los que trabajan, las niñas y adolescentes asisten más; en tanto entre los que no trabajan, la asistencia de los niños es superior (MTPE-OIT, 2015).

Existe un comportamiento diferenciado por la intensidad del trabajo realizado. Los que trabajan una hora o más a la semana, asisten casi en un 70%; mientras que los que trabajan entre 24 y 36 horas por semana, es de 31.2%. Del conjunto de NNA que trabajan, los más ausentes de la educación son los que tienen entre 14 y 17 años y pertenecen a zonas rurales (MTPE, 2015).

**b. Tasa de actividad infantil en el trabajo asalariado y por cuenta propia:**

La tasa de ocupación de los niños de 5 a 17 años fue de 26,4%, mostrando una tendencia mayor en los niños (55,1% frente a 44,9% en las niñas). La tasa de ocupación en la ciudad fue superior a la rural más de cuatro veces (MTPE-OIT, 2015).

Por edades, la tasa de ocupación de los niños de 14 a 17 años representó el 59.5% y la de los de 5 a 13 años, el 40.5%. Por zona territorial, la región andina reúne el 65.3% de niños del rango de 5 a 17 años que trabaja, la costa el 12.5% y la Amazonía el 17.5% (MTPE-OIT, 2015).

La tasa de trabajo intensivo coloca a los adolescentes de 14 a 17 años encima que los niños de 5 a 13 por 5.1 veces (MTPE-OIT, 2015)<sup>19</sup>.

Asimismo, de acuerdo al documento Características socio-demográficas de niños, niñas y adolescentes que trabajan (INEI), en el Perú trabajan al menos una hora a la semana 1'974,400 (26,1%) NNA de 5 a 17 años de edad; de este total 1'648,600 realizan trabajos que deben ser erradicados, es decir, de cada 100 NNA que trabajan, 83 debieran dejar de hacerlo, sea porque no tienen la edad suficiente (5 a 11 años de edad) o por realizar trabajos peligrosos (1'274,100) realizan trabajos peligrosos (p. 46). De esta última cifra, 71,800 niños realizan trabajos forzados, lo que supone el 5.6% de todos los NNA que trabajan.

### ***Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio***

En el Perú se estima que existirían 80,000 personas en situación de esclavitud moderna, situación que incluirían el trabajo forzoso (Fundación Walk Free, 2018). De acuerdo al MTPE, hay deficiencias en el registro de casos de trabajo forzoso, lo que significa que no existe una estadística oficial que permita un diagnóstico cuantitativo de este fenómeno (MTPE, 2019, p. 30). No obstante, un reciente estudio del Ministerio Público señaló que en el periodo enero 2017 a agosto 2020, se registraron en esta institución 28 denuncias de trabajo forzoso (Ministerio Público, 2021, p.11). Este número resulta muy bajo si se compara con la encuesta de percepción que realizó el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) a nivel nacional, la

**19** En comparación en Colombia de cada 100 niños que empiezan la educación escolar solo 46 terminan sin desertar (UNICEF, 2018). Los niños y adolescentes entre 5 y 17 años trabajan, lo que constituye el 5.9% de la población total de niños. De cada 100 niños, 6 trabajan. La mayoría hombres y de zonas rurales (DANE, 2019). Mientras en Ecuador en 2020 aumentó en 5,9% la cantidad de niños que trabajan entre 5 y 14 años y en un 19,7% la de adolescentes entre 15 y 17 años (WORLD VISION ECUADOR, 2020).

cual indicó que un 14% de los encuestados cree que es muy frecuente las situaciones de trabajo forzoso y un 27% que es frecuente; es decir, 41% en total ve cierto nivel de frecuencia (IEP, 2019).

De acuerdo a los indicadores de trabajo forzoso de la OIT<sup>20</sup>, las horas extras excesivas son indicios de una situación de trabajo forzoso. Por ello tomamos en cuenta el siguiente indicador estadístico planteado por Gamero:

**c. Jornada laboral excesiva:**

En el Perú se trabaja un promedio de 70 horas a la semana, es decir, 14 horas al día de lunes a viernes; frente a la recomendación de la OIT de ajustar la jornada semanal a 40 horas y la jornada semanal máxima a 48 horas. Las mujeres laboran 75 horas y los hombres 67, es decir, cerca de 9 horas más que los hombres por un menor ingreso. Este representa cerca del 70% del de los hombres. (INEI, 2015). En algunos casos se llega a trabajar de 10 a 12 horas diarias en un mismo empleo, o 6 horas en uno y 4 horas en otro, como promedio (OIT, 2015)<sup>21</sup>.

***Eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación***

**d. Tasa de empleo de las mujeres con hijos:**

De la población total del Perú, más de 8 millones de mujeres son madres y representan el 68,8% de las peruanas. El nú-

---

**20** Al respecto ver: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_718555.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_718555.pdf)

**21** En Colombia en julio de 2021 se aprobó la ley 2101 que reduce la jornada laboral para el sector privado, de 48 horas a 42 y que se irá aplicando paulatinamente, el 2023 se cumplirán 47 horas, el 2024, 46 horas, el 2025, 44 horas y el 2026, 42. Esta ley incluye el retiro de las provisiones de 1990 y 2017 que otorgaban tiempo familiar y personal a los trabajadores. Sin embargo, es Colombia uno de los miembros de la OCDE uno de los países donde se trabaja más a la semana y tiene uno de los salarios más bajos de la región, con una tasa de desempleo de casi 20% en 2019. En Ecuador la jornada laboral es de 40 horas semanales, no obstante, en la práctica esto no se cumple. Un estudio arrojó la cifra de 349 fallecimientos anuales relacionados a las extensas jornadas de trabajo (Informe conjunto OMS-OIT, 2021)

mero promedio de hijos es 2.5. Las madres que tienen entre 25 y 49 años son el 50% y su tasa de empleo es 65.6%. De ese porcentaje, el 66.3% se desempeña en servicios y comercio, el 22.8% en agricultura, pesca o minería, etc. El 32.2% labora en casa y 2.2% busca trabajo (INEI, 2020)<sup>22</sup>.

**e. Segregación profesional por sexo:**

Las cifras indican que las mujeres trabajan en menor proporción que los hombres en la mayoría de los grupos ocupacionales. En el sector privado formal, por ejemplo, el 23.2% del total de las ocupaciones son predominantemente femeninas, frente a un 53.6% que tienen un predominio masculino. Hay un 23.2% que son mixtas. Las mujeres se desempeñan en la enseñanza, servicios sociales y comercio. Los hombres en construcción e industria (MTPE, 2019)<sup>23</sup>.

Por género, el trabajo temporal es de 93,5% entre hombre y 96,1% entre las mujeres. Según sexo, la tasa de informalidad entre los ocupados pobres es de 93,5% en los hombres y de 96,1% en las mujeres (ENAHO-INENI, 2019)<sup>24</sup>.

**f. Porcentaje de mujeres en puestos superiores de dirección y administración:**

**22** En el caso colombiano hay una investigación muy interesante que estudia como las madres al pedir licencia por maternidad pierden estabilidad laboral, concluyendo que "las mujeres de menor nivel de ingreso son las que tuvieron probabilidades significativamente mayores de abandonar la formalidad." La presión para las labores del hogar es fuerte, el 92.5% de las mujeres realiza trabajos no remunerados. (Romero, 2017). En Ecuador, el 26,1% de las madres mantienen solas a su hogar (BANCO MUNDIAL, 2019), siendo las del rango de edades de entre 20 a 49, el 54.26%. Más de la mitad tienen hijos en edad escolar. La mayor parte se dedica al comercio, la agricultura, la ganadería, la pesca y la silvicultura. La mujer madre trabaja más horas que el hombre en Ecuador y gana 5% menos (INEC, 2020).

**23** En Colombia la tasa de desempleo para las mujeres es del 13.9%, tomando en consideración que el 50.8% de la población es mujer. En Ecuador, el desempleo femenino es más frecuente por una serie de inconvenientes que les impide continuar en el trabajo, en especial por responsabilidades de índole familiar (Uriguren, 2020).

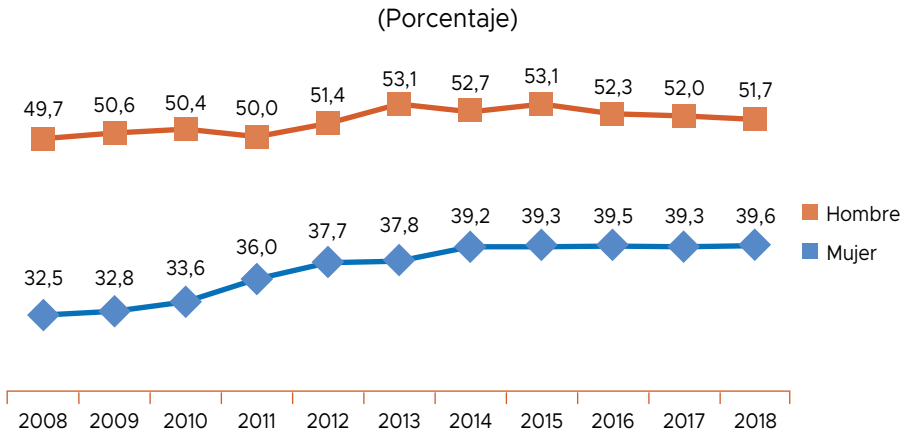
**24** Colombia posee la tasa de empleo informal más alta del mundo, el llamado "cuentapropismo" o "rebusque" es del 63,1% (DANE, 2020). Alrededor de 5 millones mujeres y 4,5 millones de hombres tienen trabajo temporal y/o vulnerable (DANE, 2019). En Ecuador, 5 de cada 10 personas consideran su trabajo temporal. Existe un 48,6% de trabajadores informales. Y solo el 32,1% cree tener un trabajo adecuado (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU, 2020).

En el Perú, el 41% de las empresas cuenta con una mujer en el directorio a nivel Lima y Callao y 74% en las provincias (Centrum PUCP, WomenCEO Perú y PwC). Según la OIT, el promedio mundial es de 82%, mientras que la media regional de mujeres directoras es de 8.5%. El Perú está arriba de esa cifra; no obstante, a nivel mundial es de 23% (BID, 2018)<sup>25</sup>.

**g. Porcentaje femenino del empleo asalariado**

La participación en el mercado laboral de hombres asalariados es casi el doble que el de las mujeres: 51.7% contra 39.6% (MTPE, 2019).

**Gráfico N°3. Tasa de empleo asalariado por sexo, 2008-2018**



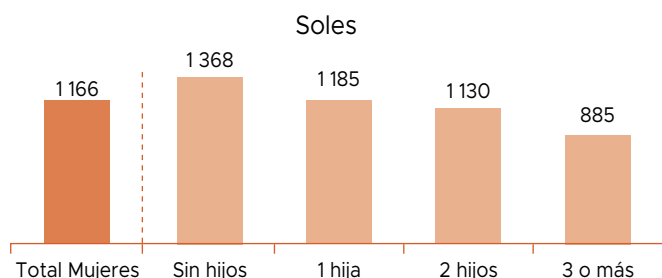
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2008-2018.  
Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

**h. Relación entre los ingresos de hombres y mujeres**

Mientras los hombres tienen un ingreso promedio de S/ 1,589, las mujeres tienen un promedio de S/ 1,135 (MTPE, 2019). Esta brecha se verá ampliada en la medida que las mujeres tengan hijos como se aprecia en el siguiente gráfico.

**25** En Colombia las mujeres trabajadoras lideran un 8% del sector económico y en las empresas públicas representan alrededor del 40% (Marrugo-Salas). En Ecuador, el 35% de mujeres trabaja en dirección de empresas en los niveles medio y superior (Índice de Visibilidad de la Mujer 2019).

**Gráfico N°4. Perú: ingreso laboral promedio mensual de la PEA ocupada femenina, según tenencia de hijos en el hogar, 2018**



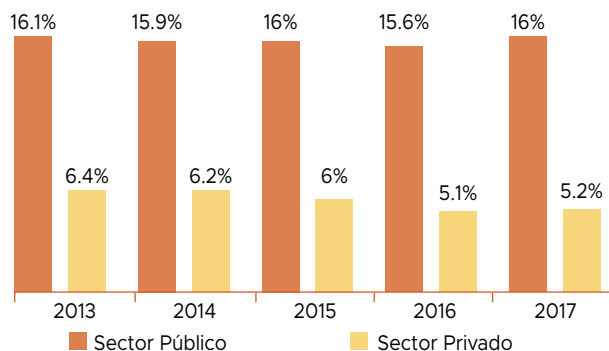
Nota: Se consideran mujeres con edades entre 18 y 45 años con o sin hijos en el núcleo de hogar. Para el cálculo de los ingresos se excluye a los Trabajadores Familiares No Remunerados y a la PEA ocupada sin ingresos. Se consideran los ingresos totales por trabajo de la ocupación principal y secundaria del trabajador. Fuentes: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2018. Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

### ***La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva***

#### **i. Índice de afiliación sindical**

La tasa de afiliación sindical es muy baja, sobre todo en el sector privado donde es de apenas del 5,2% para el 2017. Esta tasa ha ido en declive desde la implementación del régimen neoliberal de los 1990; antes de ello bordeaba el 30%. Desde la implementación del AC con la UE el 2013, esta tasa no ha mejorado; al contrario, ha tenido un leve descenso en el periodo.

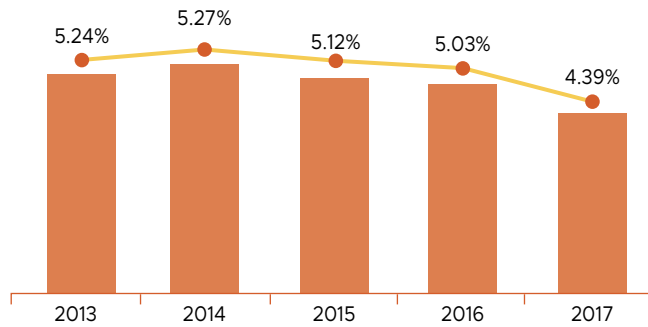
**Gráfico N°5. Tasa de afiliación de asalariados formales del sector privado y público (2013-2017)**



Fuente: Anuarios estadísticos del MTPE. Elaboración: Balbín, 2019

- j. Índice de cobertura de la negociación colectiva salarial  
La cobertura de la negociación colectiva sigue la misma suerte que las bajas tasas de afiliación sindical. Para el 2017 apenas llegó al 4,39% en el sector privado, y ha ido en descenso desde la implementación del AC con la UE.

**Gráfico N°6. Cobertura de la negociación colectiva de asalariados formales del sector privado (2013-2017)**



Fuente: Anuarios estadísticos del MTPE. Elaboración: Balbín, 2019

- k. Huelgas y cierres patronales

De acuerdo a un informe de Balbín (2019, p.14), en base a estadística oficial del MTPE, a partir del 2015 se registra una disminución del número de huelgas en el sector privado de casi un 50% con relación al año 2014 y años previos (desde el 2009).

### ***Situación del sector textil y agroexportador tras la suscripción del AC Perú-UE***

#### ***La Ley de Promoción del Sector Agrario (Ley N° 27360)***

Durante veinte años, la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, reguló las relaciones laborales en el sector agrario, hasta que fue derogada por la Ley N° 31087 en el 2020. Sin embargo, el camino orientado a dejar sin efecto dicha ley del ordenamiento laboral peruano ha sido tortuoso, violento, con consecuencias fatales.

Como un intento inicial por mantenerla, el ex presidente Martín Vizcarra, el 29 de diciembre de 2019, publicó el Decreto de Urgencia N° 043-20. Esta norma planteó algunas modificaciones a la Ley N° 27360, como su prórroga hasta el 31 de diciembre de 2031 y el aparente mejoramiento de derechos laborales. En su momento, generó muchas críticas que la Ley, por a pesar de su corte promocional, nuevamente se prorrogaba su fecha de caducidad, extendida sobre la base del argumento ya conocido de estimular el mercado agroindustrial y la competitividad mundial de las exportaciones.

Estas son modificaciones que, si bien aumentan algunos beneficios laborales, no resuelven los problemas de fondo: la temporalidad de los contratos de trabajo, el abuso de las empresas de intermediación o tercerización, la vulneración a la libertad sindical, los tratos discriminatorios a las mujeres, etc.

Es por ello que, meses después de publicada esta norma, se llevaron a cabo protestas en las zonas agrícolas industriales más importantes del país: Ica, La libertad, Lambayeque, entre otras regiones. La demanda común fue la derogatoria de la Ley N° 27360 y del Decreto de Urgencia N° 043-2019. Al final de estas protestas se logró derogar dichas normas, pero al altísimo costo de tres vidas humanas y, por lo menos, 10 personas heridas, producto de la represión policial<sup>26</sup>.

Es así que, mediante la Ley N° 31087, del 6 de diciembre de 2020, se hizo efectiva la derogatoria de las normas cuestionadas por las trabajadoras y trabajadores del sector. Como contrapartida, se propició el debate de una nueva ley en el Congreso de la República, que recogiera las demandas laborales. Es así que, como resultado de estas discusiones, se emitieron las siguientes normas:

---

**26** PERÚ 21. Paro agrario: Tres muertos dejan las protestas por nueva ley agraria. Recuperado en: <https://peru21.pe/peru/paro-agrario-tres-muertos-dejan-las-protestas-por-nueva-ley-agraria-en-viru-noticia/>

- La Ley N° 31110, Ley del Régimen Laboral Agrario y de Incentivos para el Sector Agrario y Riego, Agroexportador y Agroindustrial.
- El Decreto Supremo N° 005-2021-MIDAGRI, Reglamento General de la Ley.
- El Decreto Supremo N° 006-2021-TR, Reglamento específico referido a la negociación colectiva de los trabajadores regidos por la Ley N° 31110.

Entre las nuevas disposiciones destaca la persistencia en el error de considerar a la actividad agroexportadora o agroindustrial como una actividad agraria, cuando en realidad su naturaleza pertenece al rubro de la manufactura, de transformación de productos agrarios con valor agregado; es decir, no puede considerarse como actividades de cultivo o preparación de tierras.

La ley establece un derecho de los trabajadores y trabajadoras a ser contratados de manera preferente respecto de otros en 4 supuestos:

- Trabajador contratado por pequeños plazos que en un año suma dos meses, gana el derecho para desempeñarse en una misma línea de cultivo.
- Trabajador contratado de manera intermitente, por temporada o bajo modalidad similar para un mismo empleador, dos veces consecutivas o no, tiene preferencia para ser contratado en las siguientes temporadas.
- Trabajador bajo contratos de temporada o de estación, para distintos empleadores vinculados, gana el derecho para ser contratado en estas empresas en las temporadas venideras. El empleador comunicará al trabajador. El trabajador tiene 15 días para presentarse, antes perder la preferencia.
- Las empresas que tienen cultivos diversos cuya estacionalidad conjunta cubre todo el año, si contratan a un trabajador por lo menos dos temporadas en un mismo año, este debe ser contratado preferentemente en las temporadas siguientes.

El goce del derecho de preferencia estará sujeto a algunos requisitos y criterios. Así, el trabajador estará excluido si fue cesado por faltas de conducta o de capacidad; o cuando, por criterios objetivos y no discriminatorios, no fuese considerado, a causa de que el número de trabajadores requeridos por el empleador rebasa los trabajadores en preferencia.

Cabe destacar que el empleador realizará las convocatorias por anuncio físico o virtual, según acuerdo de las partes. En caso no existiese, será remitido al último domiciliado informado por el trabajador. De la misma forma, la negativa o voluntad de ejercer el derecho de preferencia deberá ser comunicado al empleador por el medio acordado o, en su defecto, en el domicilio fiscal del empleador.

El trabajador tendrá acceso a información sobre los periodos, fechas y empresas para las que laboró, así como de las remuneraciones percibidas, en la plataforma que aprobará el MTPE y el MIDAGRI para tal fin.

El nuevo régimen laboral agrario prohíbe el trabajo de personas menores de 18 años; la discriminación y/o violencia; actos de acoso u hostigamiento sexual (contra los cuales se aplican las normas generales de prevención y sanción de estas conductas); despedir a las trabajadoras por el hecho de encontrarse en estado de gestación o periodo de lactancia.

Será nulo el despido que tenga por motivo el embarazo, el nacimiento y sus consecuencias, o la lactancia, si el despido se produce en cualquier momento del periodo de gestación o dentro de los noventa (90) días posteriores al nacimiento.

Se presume que el despido tiene por motivo el embarazo, el nacimiento y sus consecuencias o la lactancia, si el empleador no acredita en estos casos la existencia de causa justa para despedir. Lo dispuesto es aplicable siempre que el empleador

hubiere sido notificado documentalmente del embarazo en forma previa al despido.

Por otro lado, el empleador deberá proveer de lactarios a las trabajadoras en periodo de lactancia. Asimismo, las mujeres gestantes gozan del derecho al descanso pre y post natal, permiso de lactancia materna, protección en situaciones de riesgo y subsidio por maternidad y lactancia, conforme a las normas de la materia.

Además, se prohíbe la discriminación remunerativa, por lo que no podría existir trabajadores y trabajadoras que perciban remuneraciones distintas por realizar funciones similares, o tener diferencias por la calificación del valor del trabajo desplegado.

Para prevenir esta problemática, el empleador deberá evaluar y agrupar los puestos de trabajo en cuadros de categorías y funciones aplicando criterios objetivos, en base a las tareas que ejecutan, a las aptitudes necesarias para realizarlas y al perfil del puesto.

De acuerdo con Sánchez y Cuadros<sup>27</sup>, analizando las cifras del MTPE del 2007 al 2017, del universo de trabajadores agrarios de los comprendidos en el marco legal aprobado, el 89,3% forma parte de empresas grandes, es decir, con más de 100 trabajadores. Sobre la modalidad de contratación, continúan los autores, se observa que el 86,3% de trabajadores cuenta con un contrato a plazo fijo y solo el 13,7% tiene un contrato a plazo indeterminado, los cuales están regulados por las reglas establecidas en el régimen general y no por el régimen especial como algunos señalan erradamente. Estas circunstancias, a criterio de estos investigadores, han tenido un efecto disuasivo

---

**27** SANCHEZ, Christian. Propuesta de Ley del Trabajador Agraria/o. Observatorio Socio-Laboral de la UARM: Lima, 2020, páginas 7-8. Recuperado en: [https://drive.google.com/file/d/1WblQGbeLVnEtUH6ChCFXyng-qTOLiww6/\\_view](https://drive.google.com/file/d/1WblQGbeLVnEtUH6ChCFXyng-qTOLiww6/_view)

frente a la afiliación sindical (ya que pasó de 5% en 2008 a 4% en 2017), al depender del empleador para la renovación o no de contratos temporales y no requerir expresión de causa para su finalización; todo lo cual afecta el poder de negociación de los trabajadores bajo el régimen agrario y su posibilidad de acceder a mejoras remunerativas a través de la negociación colectiva. Por último, las remuneraciones no mejoraron significativamente en las empresas agrícolas formales, manteniéndose estancadas en el periodo 2004-2007, y solo aumentando en el periodo 2008-2017 con los ajustes realizados a la remuneración mínima vital.

Asimismo, es importante señalar que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante el Informe de Admisibilidad N° 36/20, declara admisible la petición presentada por la señora Rosa Elena Pariahuachi Palacios y otras personas trabajadoras del sector agrario, quienes denuncian que, a partir de la vigencia de la Ley N°27360, fueron sometidas a tratos discriminatorios respecto de sus derechos laborales, en un contexto de marcada “discriminación histórica y estructural hacia las mujeres campesinas y de bajos recursos”<sup>28</sup>. A la fecha, se espera que el caso sea presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### ***Otros aspectos relacionados al trabajo agrario***

Debido a las características óptimas de la geografía peruana, vías de comunicación estratégicas y oferta de mano de obra que permitieron las condiciones necesarias para el cultivo para agroexportación, el Perú se ubicó como uno de los países de la región con el mayor crecimiento en agroexportación, superando incluso a Brasil y México, significando la Unión Europea el 39% del mercado de destino.

---

**28** CIDH, Informe No. 36/20. Petición 879-08. Admisibilidad. Rosa Elena Pariahuachi Palacios y otras personas trabajadoras del sector agrario. Perú. 22 de abril de 2020. Página 5. Recuperado en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibilidades.asp?Year=2020>

No obstante, quienes se vieron afectados fueron los campesinos que practican la pequeña agricultura y la agricultura de subsistencia, principalmente en la zona andina, ya que la mayor parte de la agroexportación se concentró en la franja costera, en el centro y el norte del país. Es decir, en la zona andina y sureña del Perú y para la pequeña agricultura, no se dotó de la logística necesaria y del financiamiento, a pesar de los acuerdos, y se aplicaron aranceles que crearon una brecha entre las empresas agroexportadoras y los pequeños productores que condujo a aumentar los índices de pobreza y pobreza en el campo.

Es importante señalar también que si bien es cierto se generó empleo este fue temporal y precario, limitándose la práctica de la libertad sindical y la negociación colectiva. Todo esto contribuye a una lamentable depreciación no solo del trabajo campesino, sino del entorno familiar y aún del suelo, pues el pequeño agricultor abandona la tierra y el trabajo propio para convertirse en trabajador precario de las agroexportadoras. Como se señala en el estudio Trabajo y justicia social. Comercio justo. Estudio de Impactos del Tratado de Libre Comercio entre la UE y Perú en la Agricultura: “La situación precaria de la agricultura familiar y campesina, se ve reflejada en los altos niveles de informalidad laboral en el ámbito rural. A diferencia de lo ocurrido en el ámbito urbano, en los sectores rurales la informalidad se ha mantenido en el mismo nivel: apenas descendió de 96.9% y 95.5% en el lapso de los últimos doce años” (Enrique Fernández Maldonado, 2020). El mismo estudio explica que algunas de las razones principales de que esto suceda es la ausencia de fiscalización del Estado en la agricultura y la baja productividad de la pequeña agricultura, registrándose además un incremento de la pobreza en las mismas zonas de la agroexportación. Tal

vez por todo esto la denominada “Segunda Reforma Agraria”<sup>29</sup> presentada por el presidente Castillo el 3 de octubre de este año, tiene entre sus nueve ejes estratégicos de desarrollo, la articulación intergubernamental e intersectorial en el territorio, y la dotación de crédito desde un banco de fomento agrario para la agricultura familiar. El primero deberá mejorar las labores de fiscalización y el segundo incentivar económicamente la agricultura, pero de no haber renegociación arancelaria y de salvaguardas, estos esfuerzos podrían ser insuficientes<sup>30</sup>.

Por último, un tema que suele estar relacionado al rubro agrario es el de los pueblos originarios. Por ello, es preciso recordar que en el artículo 286 del Acuerdo Comercial (Título IX, Comercio y Desarrollo Sostenible), se menciona que las actividades de cooperación cubren únicamente acciones “relativas a la investigación, monitoreo y aplicación efectiva de convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y acuerdos multilaterales sobre el medioambiente”. Dado que nuestros países tienen en su constitución social a las comunidades indígenas y campesinas –en el Perú hay más de 9 mil (INEI, 2019), lo que constituye cerca de 5 millones de personas; en Ecuador la población indígena es más de un millón (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, 2010); mientras que en

**29** Interrogado sobre el carácter de la “Segunda Reforma Agraria”, el especialista Fernando Eguren, presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y director de las revistas “Debate Agrario” y “La Revista Agraria”, dijo: “lo que creo es que se trata de una voluntad de cambiar las prioridades de las tres últimas décadas que consistían el apoyo y fomento a la agroexportación conducida por grandes empresas agrícolas. En ese sentido esta no es una reforma agraria sino un cambio en las prioridades de la política agraria. Y, ahora de lo que se trataría es cambiar de énfasis y atender a la agricultura familiar que constituye la mayor parte de agricultores del país que producen alrededor de tres cuartas partes de los alimentos que consumimos los peruanos. Es ahí en dónde están involucrados los campesinos, los comuneros los pequeños agricultores comerciales, eso es importante”. Recuperado: <https://www.noticiasser.pe/fernando-eguren-esta-no-es-una-reforma-agraria-sino-un-cambio-de-las>

**30** Es fundamental entender que la asimetría se confirma también en esta parte de la puesta en práctica del tratado y al interior de la misma Unión Europea, pues mientras lo anteriormente explicado ocurre en el Perú, entre los países más desarrollados, miembros de la Unión Europea el 69% del suelo utilizado es para la agricultura familiar y de este porcentaje, un 40% pertenece a la pequeña agricultura, con financiamiento, protección al medio ambiente y respeto a los derechos laborales en términos generales. Aunque los países menos desarrollados mostraron abandono de la agricultura familiar por su exigua rentabilidad y mengua de los ingresos derivados de la actividad según la Revista Rural de la Unión Europea, números 17 (2013) y 24 (2017), órgano informativo de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR).

Colombia casi dos millones (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018) y viven en territorios en donde se producen muchas de las futuras exportaciones–, se debió incluir en el Acuerdo Comercial el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, máxime cuando la evaluación europea del Tratado del Parlamento Europeo, “invita a pensar en la idoneidad de incorporar una adenda al Acuerdo en la que explícitamente se aluda al Convenio de la OIT N° 169”<sup>31</sup>, en el capítulo sobre conclusiones y recomendaciones realizado por el ERPS (Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2018). Esta ausencia debilita las capacidades de negociación en la región; peor aun cuando en el artículo N° 331 del Tratado, queda establecida la prioridad de denunciar y finiquitar el Acuerdo para la Unión Europea entre los países signatarios, mientras que para los países andinos la denuncia solo puede ser individual y no puede dar por terminada la vigencia de este.

### ***La Ley de Exportación no Tradicional (Decreto Ley N° 22342)***

De acuerdo a las cifras de la planilla electrónica recogidas por el MPTE, a diciembre del año 2019, se registraron 3´815,692 trabajadores formalmente contratados; de los cuales, 1´192,443 contaron con un contrato a plazo indefinido y 90,003 estuvieron contratados bajo el régimen de exportación no tradicional, dentro de este régimen la actividad más importante es la del trabajo textil.

En el año 2020, se contó con 3´518,640 de trabajadores contratados formalmente. De ellos, 1´106,828 tuvieron contratos a plazo indefinido, y 89,170 contaron con un contrato bajo el régimen de exportación no tradicional. En este periodo, el promedio de remuneraciones en el mercado formal de trabajo fue de S/ 2,472, siendo que los trabajadores a plazo indeterminado tuvieron ingresos promedio de S/ 3,362 mientras que los traba-

---

**31** ZYGIEREWICZ, Anna (Editora). Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú (2018). Recuperado en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621834/EPRS\\_STU\(2018\)621834\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621834/EPRS_STU(2018)621834_ES.pdf)

jadores bajo el régimen de exportación no tradicionales de S/1,543.

Por otra parte, es claro que el régimen laboral de la ley promueve la temporalidad indiscriminada de los contratos de trabajo, la cual impacta negativamente en los derechos laborales y colectivos de trabajadores y trabajadoras. Sobre este punto, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha sido claro en señalar, en los casos N° 3065 y N° 3066, que “los contratos de trabajo de duración determinada no deberían ser utilizados de manera deliberada con fines antisindicales y que en ciertas circunstancias el empleo de trabajadores con sucesivas renovaciones de contratos de duración determinada durante varios años puede ser un obstáculo al ejercicio de los derechos sindicales, el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado sobre el trámite legislativo del proyecto de derogación de los artículos 32, 33 y 34 de la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales y el artículo 80 del decreto legislativo núm. 728”.

Sobre este punto, el 30 de julio de 2018, la Comisión Europea, representada por la comisionada Cecilia Malmström, expresó su preocupación al Perú sobre el excesivo uso de contratos laborales temporales en la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales. Señaló, además, sobre la base de las recomendaciones hechas por los órganos de control de la OIT, que estas modalidades contractuales son obstáculos a la afiliación sindical y estimula conductas discriminatorias contra dirigentes sindicales.

Es en este contexto que, por iniciativa de distintas agrupaciones políticas del Congreso de la República, se buscó revertir el modelo de contratación temporal impuesto por la Ley. Así, entre las legislaturas parlamentarias de 2016-2017 y 2017-2018, el partido Frente Amplio presentó dos proyectos de ley con dicha finalidad: N° 01635/2016-CR y N° 00509/2016-CR.

Estas propuestas legislativas suscitaron algunos pronunciamientos, tanto del sector empleador como del Estado. En el primer caso, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI)<sup>32</sup> sostuvo que el régimen laboral de la Ley es la que tiene “el régimen laboral de contratación temporal 100% formal con mejores resultados y más exitoso en el Perú, el cual tiene como finalidad promover las exportaciones no tradicionales, y cualquier acción contraria atenta contra el empleo formal, y por ende va en sentido contrario al objetivo de formalización de los actuales y nuevos puestos de trabajo”. El representante del gremio argumentó, además, que ““la derogación de este régimen especial con la estabilidad laboral otorgada por decreto a los trabajadores de más de cinco años de antigüedad, originaría un costo laboral importante que las empresas no estarán en condiciones de afrontar, porque los pedidos de exportación no tradicional no son de la misma naturaleza que en otros sectores que se pretende aplicar, es decir, permanentes y estables, su característica es variable y sin garantía de una demanda segura por la alta competencia en los mercados internacionales”.

En el segundo caso, dos informes de la Dirección General de Trabajo (DGT) del MTPE se pronunciaron sobre la posibilidad de modificar el régimen laboral de la Ley. De este modo, el Informe N° 48-2017-MTPE/2/14.1, de fecha 29 de mayo de 2017, fundamentó la posición respecto de que se pongan límites temporales al modelo de contratación de la Ley, pero que debe considerarse el impacto que tendría en cada sector productivo incluido en los alcances de la norma, en la medida que impactaría en las remuneraciones y beneficios sociales; resalta asimismo que toda modalidad de contratación tiene que responder a los criterios de causalidad (justificar el motivo que propicia la contratación temporal), ya que, de lo contrario, se desnaturali-

---

**32** SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS. SNI: Derogar o cambiar Régimen Laboral de Ley de Promoción de Exportación no Tradicional atenta contra empleo formal. Nota institucional del 17 de diciembre de 2018. Recuperado en: <https://sni.org.pe/sni-derogar-cambiar-regimen-laboral-ley-promocion-exportacion-no-tradicional-atenta-empleo-formal-2/>

za el contrato de trabajo, tal cual fue reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. 1148-2010-PA/TC. Por otro lado, el Informe N° 0042-2020-MTPE/2/14.1, de fecha 06 de julio de 2020, recoge las opiniones emitidas en el informe previamente reseñado; y señala que el sector de exportación no tradicional no es un sector económicamente uniforme, ya que existen características económicas diferentes en cada una de las actividades económicas que lo componen. En esa medida, se muestran reticentes a los cambios de régimen de contratación laboral si estas son propuestas sin un análisis sectorial productivo.

## Conclusiones y Recomendaciones

Sobre el AC entre el Perú y la UE, debemos señalar que el balance de los ocho años entrega las siguientes conclusiones:

### A nivel general

1. Se sigue planteando una mirada imprecisa sobre la tendencia de decrecimiento de las exportaciones, atribuyendo la caída de los commodities o por la crisis generada por la pandemia; siempre el desbalance se da por factores externos y no por una crisis económica que continúa avanzando y que perjudicará a las economías más débiles.
2. Se continúa sosteniendo que la balanza comercial arroja saldos positivos, pero eso no queda muy claro, pues no solo hay que ver la relación entre exportaciones e importaciones, sino las diversas formas en que se aplican barreras arancelarias para determinados productos<sup>33</sup>. La desgravación arancelaria que se ha

---

**33** En el informe de abril de 2021 del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, titulado: "Estudio de Aprovechamiento del TLC Perú – Unión Europea, 8° Año De Vigencia Del TLC", realizado por la Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior, no se intenta ni un análisis mínimo de la balanza comercial, tampoco sobre territorio estadístico.

ido implementando para nuestras exportaciones es paulatina y diversa, mientras que el Perú ofrece “desgravación inmediata” en la mayoría de los casos. En todo caso, la desgravación es asimétrica y tiende a ser estática desde la Unión Europea. Y los negocios que se generan también, hay beneficios arancelarios, pero no para todos.

3. En materia socioambiental, la inexistencia en el AC del Convenio 169 de la OIT debilita las defensas económicas y territoriales de los pueblos indígenas, lo que se comprueba en hechos de contaminación por extracción de petróleo, reubicación de comunidades indígenas por obras de infraestructura, degradación de los suelos y bofedales, compra de predios inmediata pasando por alto la regulación comunal, etc.
4. El AC está organizado políticamente sobre una asimetría legal; los países signatarios de la región andina no actúan como bloque, la Unión Europea sí.

### **Recomendación**

- Promover una modificación al AC, la cual es posible conforme a lo ocurrido con el TLC con EE. UU., a través de impulsar una estrategia compartida con la sociedad civil y los gobiernos de los tres países de la región, así como mostrando los puntos débiles del AC luego de más de 8 años de su implementación. Ello dependerá de la orientación de los respectivos gobiernos y del nivel de participación y organización de la sociedad civil. Con ello se deberían asegurar una mayor capacidad de negociación y lograr entre otras cosas la inclusión del Convenio 169 de la OIT.

### **A nivel laboral**

5. Respecto al estándar laboral internacional, el AC entre el Perú y la UE reconoce los derechos a: la libertad de asociación, la li-

bertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y a eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; además del trato igualitario a los trabajadores migrantes.

6. Perú ha suscrito todos los tratados internacionales de derechos humanos que versan sobre trabajo. Respecto al sistema de la OIT, ha ratificado los ocho Convenios fundamentales, tres de los cuatro Convenios prioritarios, y 65 de los 178 Convenios técnicos. Su nivel de ratificación es similar al de Colombia y Ecuador, estando ligeramente por encima que estos dos países en cuanto a los Convenios técnicos. Asimismo, del 2013 al 2020 ha recibido 16 recomendaciones del CEARC y 5 del CLS.
7. En comparación con los TLC con EE. UU. y Canadá, el AC con la UE no menciona el compromiso a mantener condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios, jornada de trabajo y seguridad y salud en el trabajo. En ese sentido, el AC con la UE ha significado una degradación o regresión en materia normativa.

## Recomendación

8. Promover una modificación al AC que incluya los convenios de la OIT denominados como prioritarios; con ello el Perú se vería obligado a ratificar el Convenio 129, Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), un sector muy desprotegido y relevante en la balanza comercial con la UE. Asimismo, se debería impulsar la ratificación del Convenio el 154 sobre negociación colectiva.
9. Los pronunciamientos y recomendaciones emitidos por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y por el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT serán más pertinentes de utilizar siempre que se refieran a sectores vinculados con el comercio con la UE; por ejemplo, la agroindustria, los textiles, minería.

- 10.** Sin poner en entredicho la importancia de utilizar los mecanismos establecidos por los órganos de control de la OIT, también es cierto que el carácter nominal o referencial de los mismos, así como la ausencia de un sistema punitivo que sancione los incumplimientos, ha “devaluado” el uso de estos por parte de los afectados, al no encontrar resultados concretos en términos de derechos ejercidos.
- 11.** Incorporar las recomendaciones de la comisionada de la UE Cecilia Malmström al Gobierno peruano, en las que se insta a las autoridades peruanas a realizar modificaciones al régimen laboral de exportaciones no tradicionales, fortalecer las inspecciones de trabajo y la administración de justicia laboral, profundizar las acciones de prevención del trabajo infantil, entre otras.
- 12.** Las políticas públicas en materia laboral continúan la lógica de flexibilización y desregulación de las relaciones laborales individuales, así como la tendencia intervencionista y restrictiva en las relaciones colectivas del trabajo. Ello se evidencia en la Política Nacional de Competitividad y Productividad, de diciembre de 2018, y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, de julio de 2019. De allí la urgencia de contar con espacios de diálogo eficaces que concentren distintos pareceres que enriquezcan la formulación de políticas públicas laborales. Esto pasa por mejorar el funcionamiento del Consejo Nacional del Trabajo (CNTPE), lo cual supone hallar y remover los obstáculos que impiden la realización de consultas tripartitas, y fortalecer las competencias de organizaciones sindicales y de empleadores en diálogo tripartito. Por otro lado, en paralelo al CNTPE, es importante la habilitación establecer un grupo asesor nacional para discutir temas relacionados al trabajo del Acuerdo Comercial con la UE.
- 13.** Los cambios normativos más resaltantes se han dado a nivel del sector público y sector agrario. Ley de negociación colec-

tiva en el sector estatal deroga las disposiciones que prohibían el derecho a la negociación colectiva en materia económica. Y la Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, que posibilitaba la contratación de personal bajo el régimen CAS (un régimen de contratación temporal y con menos derechos), pasen a tener una relación laboral permanente. Esto impactaría positivamente en el derecho de estos trabajadores a sindicalizarse.

- 14.** La nueva Ley del régimen laboral agrario, agroexportador y agroindustrial y su Reglamento de negociación colectiva y condiciones mínimas de trabajo, establece algunos aspectos positivos como la prohibición del trabajo de personas menores de 18 años; la discriminación salarial y/o violencia, a través actos de acoso u hostigamiento sexual; el impedimento para despedir a las trabajadoras que se encuentran en estado de gestación o periodo de lactancia; y la regulación de los derechos sindicales. No obstante, se debe señalar que esta nueva ley tendría muy poca aplicación, pues el 86,3% de trabajadores cuenta con un contrato a plazo fijo y solo el 13,7% tiene un contrato a plazo indeterminado. Lo que genera un efecto disuasivo frente a la afiliación sindical (de 5% en 2008 a 4% en 2017), y la negociación colectiva, pues dependen de la voluntad del empleador para ser renovados. Al no ejercer su derecho a la negociación colectiva tienen pocas posibilidades de acceder a mejoras remunerativas. En las empresas agrícolas formales, las remuneraciones estuvieron estancadas en el periodo 2004-2007; mientras que en el periodo 2008-2017, solo aumentaron con la subida de la Remuneración Mínima Vital general (actualmente se encuentra en S/.930).
- 15.** Otras modificaciones a nivel de libertad sindical, son la anulación del registro sindical automático por uno sujeto a la previa verificación de los requisitos normativos, lo que podría derivar en prácticas restrictivas del derecho a la organización sindical;

mientras en sus aspectos positivos, se tiene la extensión de las licencias sindicales; la eliminación de uno de los requisitos que motivaba la improcedencia del derecho de huelga; la regulación de reuniones virtuales en el marco de los conflictos laborales de naturaleza colectiva, pero estas han sido mínimas.

16. Con el nuevo gobierno (28 de julio de 2021) se ha implementado una agenda de 19 puntos, dentro de los cuales se puede destacar la derogatoria del régimen de suspensión perfecta (que operó como una suerte de despido automático en el periodo de pandemia); asimismo, se plantea elaborar una Ley General del Trabajo que apuntaría a uniformizar los derechos laborales y eliminar los regímenes discriminatorios; una nueva ley de relaciones colectivas que elimine las restricciones en materia de sindicalización y negociación colectiva; entre otros puntos.
17. A nivel de abolición del trabajo forzoso, destaca la modificación sustancialmente el delito de trabajo forzoso en el Perú (hoy artículo 129 O del Código Penal).
18. En materia laboral<sup>34</sup>, las cifras de los indicadores de trabajo decente muestran que aún falta mucho para que se aplique un mínimo de cumplimiento a los estándares requeridos; estando entre los más vulnerables los sectores de la infancia<sup>35</sup> y las mujeres trabajadoras<sup>36</sup>. Por el contrario, el Perú continuó generando normas que debilitan la institucionalidad laboral y

---

**34** En el mismo informe citado en la nota anterior no se toca en lo absoluto los temas laborales o ambientales.

**35** En el Perú para 2018 la tasa de ocupación de niños, niñas y adolescentes era del 26,1 (ENAH, 2018). Con la pandemia del COVID-19 la tasa se incrementaría porcentualmente entre 1 y 3 puntos (CEPAL, 2021). Recuperado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45679/1/NotaTecnica10IT-CEPAL\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45679/1/NotaTecnica10IT-CEPAL_es.pdf)

**36** La CEPAL en informe de 2019 establece una perversa relación entre desigualdad de género y comercio internacional, en donde este último profundizaría la segregación laboral de género y las brechas económicas y sociales ocasionadas por la división sexual del trabajo. Ver: Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe. La integración regional es clave para la recuperación tras la crisis. Naciones Unidas (2021) Recuperado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805_es.pdf)

sus mecanismos de salvaguarda de los derechos de los trabajadores.

- 19.** Debido a que uno de los problemas estructurales del mercado laboral es la informalidad, es importante que, desde el punto de vista institucional, se fortalezca más el sistema de inspección del trabajo para que se garantice la aplicación los convenios fundamentales del trabajo de OIT. En concreto, siguiendo a la Comisión Europea, puede aumentarse su cobertura y centralizar su autoridad e incrementar la inversión en capital financiero y humano.
- 20.** Antes de la pandemia ya se venía registrando una desaceleración de la economía y un aumento en la tasa de desocupación (aumento de 8.7% en 2019 a 10.6% en 2020 y podría cerrarse el 2021 con cerca del 12%); asimismo, se constató el debilitamiento de los estándares laborales y una contracción en las exportaciones, debilitando la balanza comercial. Mientras la Unión Europea tiende a lo que se denomina aranceles estáticos, en el Perú la base social que produce la exportación tradicional y la no tradicional está expuesta a condiciones de trabajo por debajo de los estándares mínimos; lo mismo sucede con las comunidades y poblaciones que viven en los territorios que sufren los embates de la producción para las exportaciones tradicionales. El 66.8% de los conflictos sociales en 2020 en el Perú fueron socioambientales.
- 21.** Las cifras más preocupantes son las que atañen al trabajo infantil y a la situación de la niñez, en general alrededor del tema laboral (y su impacto en el acceso a la escolaridad, la alimentación, etc.); y en el caso del trabajo de las mujeres, los niveles de segregación laboral por género, de abuso a las trabajadoras gestantes, de sobrecarga de la responsabilidad familiar, a lo que se suman los bajos salarios, todo lo cual contribuye a la pauperización paulatina de ambos sectores. Cerca de 30% de niños y adolescentes no asistía a clases por motivos de traba-

jo; eso no solo afecta a la formación plena de la infancia, sino que debilita la futura capacidad de trabajador cualificado y lo coloca en situación de vulnerabilidad frente a sus derechos.

## Recomendaciones

- ***Libertad sindical:***

Eliminación del requisito de número mínimo de afiliados y ampliación de tipos de sindicatos y reducción de prohibiciones conforme a lo previsto por CIT 87 de la OIT. Registro sindical realmente formal y automático. Afiliación directa a confederaciones o federaciones y agrupamiento por cercanía de intereses. Sindicación y negociación sectorial: De empresas en red, incluyendo a contratistas y subcontratistas, grupos de empresa, etc.

Modificar el artículo 45° de LRCT, eliminando la necesidad de un acuerdo de partes para establecer o cambiar el nivel de la negociación, e indicando que el nivel de la negociación se corresponda al ámbito de la organización sindical. De tal manera que se permita la negociación por rama de actividad. Dotar de eficacia al fuero sindical, protección de dirigentes sindicales (despido solo posible con autorización judicial previa). Promover la acción colectiva en otros sectores distintos al asalariado: independientes, precarios, parasubordinados, desempleados, indocumentados, y otros sectores vulnerables: mujeres, migrantes, etc.

- ***Derechos que inciden en los bajos estándares de los derechos sindicales:***

Eliminación de supuestos de contrato temporales fraudulentos de la LPCL. Contratos temporales sólo para labores esporádicas o extraordinarias. Modificar el contrato a tiempo parcial, dándole protección frente al despido (artículo 22 de la LPCL). Poner límites estrictos a la subcontratación (tercerización), sobre todo en labores permanentes. Modificar la Ley de Tercerización, pues la subcontratación es culpable de la extensión de los contratos temporales.

- ***Igualdad y no discriminación laboral:***

Revisión de todos los regímenes laborales especiales y eliminación de aquellos discriminatorios que no se justifiquen por su naturaleza, como el régimen laboral textil. Fortalecimiento de las inspecciones de trabajo; actualización, difusión y seguimiento de protocolos de promoción de la igualdad laboral entre géneros, fiscalización y sanción efectiva a las empresas por brechas salariales discriminatorias entre hombres y mujeres. Aumentar la participación de las mujeres en puestos de trabajo formales. Para esto es necesario promover la creación de sistemas de cuidado de niños menores de 5 años dentro de los centros laborales que dispongan de 10 a más trabajadores (hombres o mujeres) con responsabilidades familiares (en un escenario post COVID). Promover la creación de nuevas licencias para padres, que sean adicionales a las 14 semanas de descanso pre y postnatal. Aprobación legal de mecanismo de aumento periódico de la Remuneración Mínima Vital en base a criterios técnicos y con aplicación efectiva, buscando alcanzar el costo de la canasta básica familiar a mediano plazo. Hacer seguimiento de la petición presentada al Sistema Interamericano de Derechos Humanos por Rosa Elena Pariahuachi Palacios y otras personas trabajadoras del sector agrario, respecto a la “discriminación histórica y estructural hacia las mujeres campesinas y de bajos recursos”.

## Bibliografía

1. Balbín Torres, Sergio. 2019. Informe síntesis. Situación de los derechos sindicales en el Perú. 2014-2018.
2. Bernal, A., et.al. La jornada de trabajo en Colombia y su evolución normativa frente a la calidad de vida de los trabajadores. Monografía presentada para obtener el título de abogado (2019). Recuperado en: [https://repository.ucc.edu.co:8082/bitstream/20.500.12494/8476/1/2019\\_jornada\\_trabajo\\_colombia\\_evolucion.pdf](https://repository.ucc.edu.co:8082/bitstream/20.500.12494/8476/1/2019_jornada_trabajo_colombia_evolucion.pdf)
3. Canessa, M. (2009). Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional. Derecho PUCP, (63), 349-373. Recuperado en: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200902.014>
4. INEI. Condiciones de vida en el Perú. Trimestre: enero-febrero-marzo 2021, N° 02, junio 2021. Recuperado en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-condiciones-de-vida-ene-feb-mar-2021.pdf>
5. Gamero, Julio. 2010. El trabajo decente en el Perú: Una medición al 2009. Niveles de medición del trabajo decente en base a un set de indicadores.
6. GAMERO, Julio, Julio PÉREZ. Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Perú, impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales (Setiembre 2020). Recuperado en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_756474.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf)
7. INEI-UNFPA (2020). Estado de la población peruana 2020. Recuperado en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf)
8. Fernández-Maldonado, Enrique. (2008) Cuaderno Globaliza-

ción con Equidad N° 1. Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio. TLC con los Estados Unidos y Acuerdo de Asociación Unión Europea- Comunidad Andina

9. Fundación Walk Free, 2018. Índice Global de Esclavitud.
10. INEI (2015). Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil. Recuperado en: [https://webinei.inei.gob.pe/anda\\_inei/index.php/catalog/496](https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/496)
11. INEI (2015). Perú: Características sociodemográficas de niños, niñas y adolescentes que trabajan 2015. Recuperado en: [http://www.infanciaymedios.org.pe/documentos/estudios/caracteristicas\\_sociodemograficas\\_de\\_los\\_ni%C3%B1os\\_que\\_trabajan\\_peru\\_2015.pdf](http://www.infanciaymedios.org.pe/documentos/estudios/caracteristicas_sociodemograficas_de_los_ni%C3%B1os_que_trabajan_peru_2015.pdf)
12. INEI (2020). Perú. Brechas de género 2019. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. Recuperado en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf)
13. IV conferencia contra el trabajo infantil (2017). Trabajos preparatorios. Análisis de la situación general del trabajo infantil en el contexto institucional de Iberoamérica. Recuperado en: [https://oiss.org/wp-content/uploads/2018/11/9-1-Analisis\\_situacion\\_general.pdf](https://oiss.org/wp-content/uploads/2018/11/9-1-Analisis_situacion_general.pdf)
14. MTPE-OIT (2015). Magnitud y características del trabajo infantil en el Perú. MTPE-OIT. Recuperado en: [https://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/informeti\\_2015\\_peru.pdf](https://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/informeti_2015_peru.pdf)
15. MARRUGO-SALAS, Lin. El acceso de la mujer a cargos de toma de decisiones en las empresas colombianas que cotizan en bolsa. Recuperado en: [www.scielo.org.co/pdf/entra/v12n1/v12n1a08.pdf](http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v12n1/v12n1a08.pdf)

16. MTPE (2019) III Plan Nacional de Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2019-2022
17. Mujica, Javier. 2009. Cuando el comercio avanza y el trabajo decente retrocede: Análisis de los Decretos Legislativos en el TLC Perú - EE. UU. en materia laboral.
18. Neves, Javier y Elmer Arce. 2011. Código de derecho laboral. Volumen 1. Palestra.
19. Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe. OIT. Recuperado en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro lima/documents/publication/wcms\\_435169.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro lima/documents/publication/wcms_435169.pdf)
20. OIT. 2020. La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe. Ficha Técnica N° 1. OIT-Iniciativa Regional América y el Caribe Libre de Trabajo Infantil-CEPAL (2020). Recuperado en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45679/NotaTecnica1OIT-CEPAL\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45679/NotaTecnica1OIT-CEPAL_es.pdf)
21. Centrum PUCP, WomenCEO Perú y PwC (2018). Primer estudio sobre mujeres miembros de directorios de las empresas en el mercado de valores peruano. Recuperado en: [https://womenceooperu.org/wp-content/uploads/2021/09/WomanCEO\\_estudio\\_VF-1.pdf](https://womenceooperu.org/wp-content/uploads/2021/09/WomanCEO_estudio_VF-1.pdf)
22. Banco Interamericano de Desarrollo (2018). Panorama de la efectividad en el desarrollo.. Recuperado en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama\\_de\\_la\\_efectividad\\_en\\_el\\_desarrollo.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama_de_la_efectividad_en_el_desarrollo.pdf)
23. PNUD. Informe sobre desarrollo humano. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI. PNUD (2019). Recuperado en: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_es.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf)

24. ROMERO PRIETO, Julio E. La maternidad y el empleo formal en Colombia (2018). Recuperado en: <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9188/DTSERU%20268.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
25. URIGUEN AGUIRRE, Patricia y otros. Diferencias salariales y segregación ocupacional en el mercado laboral del Ecuador (2020). Recuperado en: <https://revistas.uide.edu.ec/index.php/innova/article/view/1454/1832>





Con el apoyo de:

