

Leónidas Wiener Ramos

DEBATES URGENTES

IMPACTOS DEL TLC CON LA UE

3



CUADERNO #3

PERÚ

DEBATES URGENTES 3

CUADERNO #3
PERÚ: IMPACTOS DEL TLC CON LA EU.

Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE:
Jirón Río de Janeiro N° 373. Jesús María.
Teléfono (511) 461 2223 – 461 3864.
redge@redge.org.pe / www.redge.org.pe



LICENCIA CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

USTED ES LIBRE DE COPIAR, DISTRIBUIR Y COMUNICAR PÚBLICAMENTE ESTA OBRA BAJO LAS CONDICIONES SIGUIENTES:

- Debe reconocer los créditos de la obra.
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales.



Leónidas Wiener Ramos

3

**DEBATES URGENTES
PERÚ:
IMPACTOS DEL TLC CON LA UE**

INTRODUCCIÓN



El presente documento tiene como finalidad analizar las implicancias e impactos generados del Acuerdo Comercial Perú – Unión Europea (en adelante TLC-UE), en tres aspectos distintos: **agricultura, derechos laborales y participación de la sociedad civil.**

El TLC-UE, que entró en vigencia el 1 de marzo de 2013, se inscribe en el marco de una política de apertura económica del país para insertarse en el mercado de bienes global, que data de las reformas neoliberales implementadas en la década de los noventa. En la actualidad el Perú ha suscrito numerosos tratados de libre comercio (TLC), de tipo bilateral o multilateral, que se supone, permite colocar los bienes peruanos en el mundo, y además importar otros bienes de mayor tecnología con preferencias arancelarias.

En sus contenidos, los TLC no solo definen partidas y asignan valores a bienes exportables o importables. Los TLC también incorporan y desarrollan pautas normativas e institucionales para que los beneficios de la liberalización comercial contribuyan al desarrollo de todas y todos los ciudadanos. Por ejemplo, en el artículo 4 del TLC-UE se señala que uno de los objetivos de este acuerdo comercial es “promover el comercio internacional de modo que contribuya al objetivo del desarrollo sostenible y trabajar para integrar y reflejar este objetivo en las relaciones comerciales de las Partes”.

Sin embargo, existen diversos aspectos negativos relacionados con la implementación del TLC. En un país como el Perú, con escasa articulación regional e infraestructura y pocas capacidades técnicas para generar valor agregado en los bienes

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

producidos, los TLC como el **TLC-UE** han contribuido a acentuar estas falencias. Las políticas comerciales aplicadas por el Perú no han venido acompañadas de un mejoramiento de las instituciones o el establecimiento de mejores condiciones para que toda la población peruana pueda beneficiarse de las ventajas de la apertura comercial. Las ganancias en bruto generadas por una balanza de pagos favorable con la Unión Europea (UE), se encuentran focalizadas en un pequeño grupo de empresas agroexportadoras, principalmente ubicadas en la costa. Pero la mayor parte de la población peruana sigue estando relegada de los mercados internacionales.

Además de ello, en muchos aspectos, las políticas aplicadas por los últimos gobiernos peruanos han puesto por encima la necesidad de insertar al Perú en los mercados internacionales, generando así normativa y políticas públicas que benefician directamente a las empresas amparadas en el acuerdo comercial, en perjuicio de estándares laborales o ambientales. Ello a pesar del compromiso del Estado peruano de cumplir las disposiciones del Título IX del **TLC-UE**, que compromete al Perú a fortalecer el cumplimiento de las leyes laborales y ambientales, en el marco de una serie de convenios internacionales del ámbito laboral y ambiental con los más altos estándares existentes en la actualidad. El Título IX también reconoce en su artículo 268 que “cada Parte procurará asegurar que sus leyes y políticas pertinentes contemplen e incentiven altos niveles de protección ambiental y laboral”

El Título IX también estableció la necesidad de crear un órgano consultivo conformado por el Estado, las empresas y organizaciones de sociedad civil, con miras a hacer seguimiento y monitorear el correcto cumplimiento del **TLC-UE**, particularmente en lo que respecta al cumplimiento de la normativa laboral y ambiental; el Domestic Advisory Group, pero lo que existe como espacio de participación son los mecanismos de participación que el Estado peruano ya tenía, una figura legal dentro del **TLC-UE**. No obstante, hasta la fecha el Estado peruano no ha estado en la capacidad de generar un órgano consultivo que sea legítimo y refleje de forma equitativa la participación de todas las partes interesadas; principalmente la sociedad civil, quienes son los más interesados en que la aplicación del acuerdo comercial fortalezca sus derechos.

1. LOS IMPACTOS DEL TLC-UE EN EL SECTOR AGRICULTURA

Uno de los efectos del **TLC-UE** es que ha profundizado las brechas entre la agricultura familiar de subsistencia y la agricultura de exportación. Desde que el Perú abrió sus puertas al comercio internacional mediante la firma de los **TLC**, las políticas públicas y leyes diseñadas y aplicadas para integrar a los actores económicos nacionales, se han distinguido por priorizar aquellas empresas orientadas a la exportación (principalmente de la costa), en perjuicio de la agricultura familiar de subsistencia o comercial (mercado interno principalmente)¹

Las políticas públicas y leyes creadas durante este período tampoco han contribuido a articular y dinamizar a las zonas andinas y amazónicas con las cadenas de producción orientadas a la agroexportación, y que se concentran principalmente en determinadas zonas de la costa peruana. El resultado es que más del 80% de la Población Económicamente Activa (PEA) agrícola no se encuentra incluida en los procesos de crecimiento y expansión agrícola generados por la corriente exportadora (Fernández Maldonado 2020, pág. 3; Zegarra 2020, pág. 89). Como indica Fernández Maldonado (2020, pág. 3), los avances alcanzados en materia de pobreza monetaria no han tenido el mismo efecto en términos de trabajo decente: el 80,4% de los trabajadores

rurales ocupados cuenta con empleos precarios, y solo un 2% de trabajadores pobres rurales accede a un empleo decente.

En esa medida, la liberación comercial no ha estado acompañada de políticas públicas y normativa que promuevan apoyos y subsidios a los productores agropecuarios menos capitalizados e integrados en las cadenas productivas orientadas a la producción para el mercado interno y externo. Como se indica en un informe de 2020 (Zegarra, pág. 15), sólo 4.2% de los agricultores familiares de mercado interno tenían acceso a asistencia técnica, 9.2% a capacitación y crédito, y solamente 3.6% tienen alguna forma de asociatividad para comercializar sus productos. La agricultura familiar de exportación muestra un mayor acceso a estos servicios, salvo en el caso de crédito donde el acceso es de solamente 12.1%. En conjunto, más del 90% de la agricultura familiar no recibe ningún servicio agropecuario básico en el Perú.

Uno de los efectos o consecuencias de esta situación de abandono o parcial abandono de un sector mayoritario de la agricultura nacional, es que estos tengan que competir en situación de desventaja con ciertos bienes agrícolas importados de la UE o que se pongan en riesgo otros productos de la agricultura

1 La agricultura peruana está fuertemente segmentada con una agricultura familiar de gran importancia en términos sociales con 1.8 millones de agricultores que básicamente producen para el mercado interno (Zegarra 2020, pág. 5).

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

familiar orientados al mercado interno. Los problemas principales se encuentran en tres productos: papa preparada, leche en polvo y quesos. En el caso de la papa preparada, se puede identificar un incremento en la cantidad importada (40%) entre 2014 y 2019, lo cual ha estado acompañado también de una caída en los precios (-20%). La UE es la primera exportadora de papa preparada al Perú en la última década, y en promedio esta papa equivale al 23% de los ingresos de papa blanca al mercado de Lima en el periodo 2019 a 2020. Esto indica que la importación sí tiene efectos importantes en desplazar la producción nacional de papa que se podría orientar a este mercado. Además de ello, el precio promedio de la papa a nivel interno no ha crecido lo necesario para generar un mayor beneficio marginal a los agricultores familiares o de subsistencia (Zegarra 2020, págs. 67 y 91).

De otro lado, en el caso de la leche en polvo y los lácteos, la importación de estos productos desde la UE en el contexto del **TLC** se ha visto favorecido por la existencia de contingentes arancelarios relativamente altos (quesos), así como por la eliminación de la franja de precios (en ambos) en un contexto de arancel cero NMF (Nación Más Favorecida). En leche en polvo, la UE ocupa el tercer lugar como país de origen de importaciones, mientras Nueva Zelandia y Estados Unidos son los exportadores más importantes. En el caso de quesos, la UE es el principal

exportador al Perú. En este contexto, la situación de los productores de la Agricultura Familiar (AF) de estos productos es vulnerable a las exportaciones de la UE, y esto se puede ver con el aumento de la cantidad importada entre 2014 y 2019 (9% en leche en polvo y 220% en quesos), y la fuerte caída en precios de importación (-49% en leche en polvo y -48% en quesos) (Zegarra 2020, pág. 91). De acuerdo a la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro), la eliminación de aranceles como consecuencia del **TLC-UE** perjudicó significativamente la producción local. De las 15,000 toneladas que se importaban antes de 2008, luego de la eliminación de los aranceles se pasó a importar 75,000 toneladas (Fernández Maldonado 2020, pág. 19).

Por lo tanto, como indica Zegarra (2020, pág. 5), uno de los efectos del TLC-UE -y en general de la apertura comercial generalizada de la economía peruana- "ha sido reforzar y profundizar brechas al interior de la agricultura peruana, ya que éste ofrece beneficios comerciales y de mercado al sector agroexportador empresarial, pero genera algunos efectos negativos en una agricultura familiar de mercado interno con altos niveles de pobreza y baja productividad e ingresos".

De igual manera, el **TLC-UE** y la política comercial peruana en general, tiene como otra de sus consecuencias la escasa diversificación de la producción agropecuaria. Como indica Alarco

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

(2022, pág. 36), las exportaciones del Perú se concentran en materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales y alrededor del mismo grupo de productos (no hay diversificación). La balanza comercial de manufactura de baja, mediana y alta tecnología se mantiene en una situación extremadamente deficitaria para el Perú.

Sin embargo, como advierte también Alarco (2022, pág. 80), no existe suficiente información que permita identificar detalladamente cuáles han sido los impactos de las políticas comerciales sobre la producción local de bienes agropecuarios competitivos a las exportaciones. Además de ello, resulta muy difícil precisar cuánto de las mayores exportaciones agropecuarias no tradicionales se produjeron como resultado de la mayor productividad, calidad y competitividad del subsector o respecto de la firma de los **TLC**.

Por su parte, de acuerdo a Gudynas, en los últimos años se asisten a fenómenos globales que ponen en riesgo la seguridad alimentaria en el mundo, como la crisis climática y fenómenos más recientes como la guerra en Ucrania. Todo ello afecta o pone en riesgo las ganancias que pueden obtener los agricultores gracias a su producción, lo cual los lleva a migrar a la producción de bienes agrícolas para la exportación más rentables, relegando así la producción de bienes para los mercados internos. Otro efecto directamente vinculado es la expansión de monocultivos, que

requieren menos fertilizantes inorgánicos y son más resistentes a los efectos climáticos (como la soya). Ello genera que no se diversifique la oferta de bienes agrícolas, centrándose en ciertos productos que son más rentables para exportar, y relegando otros que pudieran producirse en el país pero que se importan (como la papa preparada).

En la medida de lo descrito, y siguiendo con Gudynas (2022, pág. 35), la política de apertura comercial genera y fortalece una “commodification” de la agricultura, reforzando la tendencia a que los agricultores abandonen la producción de alimentos para los mercados locales o nacionales, dedicando sus tierras a los commodities de exportación. Este proceso puede generar un encarecimiento de los precios de los bienes agrícolas a nivel interno, con la finalidad de igualar los precios de aquellos que serán importados, promoviendo una mayor inseguridad alimentaria en las familias de menores recursos. Todos estos elementos dejan una vez más en evidencia la tensión entre una agricultura que produce alimentos versus otra enfocada en mercancías de exportación.

2. LOS IMPACTOS DEL TLC-UE EN EL ÁMBITO LABORAL

En lo que respecta al ámbito laboral, es importante señalar en primer lugar que el **TLC-UE** reconoce los derechos fundamentales en el trabajo que se encuentran contemplados en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reafirmando las obligaciones adquiridas por Perú en el marco del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Ello implica que los Estados parte del **TLC-UE**, como el Perú, deben garantizar que se cumplan las normas y estándares laborales sobre libertad sindical y la negociación colectiva; así mismo, debe velar por la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, el trabajo infantil, y la discriminación en materia de empleo y ocupación, comprometiéndose a no adoptar políticas o acciones que vayan en contra de estos derechos fundamentales al trabajo (Equidad 2021, pág. 29).

De tal manera que, en el numeral 1 del artículo 269 del **TLC-UE**, se indica 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”; mientras que en el numeral 3 se indica 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”.

Como se indica en Equidad (2021, pág. 14), la adhesión del **TLC-UE** a estos estándares en materia laboral, “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”.

Sin embargo, la realidad demuestra que, desde la entrada en vigencia del **TLC-UE** en 2013, no se han elevado los estándares laborales en distintos sectores productivos; y, además de ello, se han seguido aprobando reformas normativas orientadas a relajar mecanismos de protección social de los trabajadores y la afectación de derechos individuales y colectivos del trabajo, favoreciendo a la vez directamente los intereses de los empleadores; por ejemplo, mediante la simplificación administrativa de los procedimientos de contratación y despido laboral, inspecciones de trabajo, derechos laborales y seguridad y salud ocupacional, entre otros.

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

Un ejemplo muy claro es lo que ha venido ocurriendo en el sector de las exportaciones no tradicionales. Si bien los acuerdos comerciales han permitido un crecimiento considerable del empleo formal, este ha sido mayoritariamente de carácter temporal y en condiciones de precariedad, dado que los contratos laborales en este sector son mayoritariamente de carácter temporal, bajo el amparo de la Ley 27360, también llamada Ley de Promoción Agraria.

De acuerdo a datos del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTPE), el 49.40% de los trabajadores que integran la planilla de 15 empresas agroexportadoras (que ocupan en total a 655,882 trabajadores) estaban regulados por la Ley 27360. Por lo tanto, esta es una norma que beneficiaba directamente y casi exclusivamente a un pequeño sector de empresarios agrarios, considerando además que, la cobertura de la norma abarcaba no más del 8% de la PEA agraria (Fernández Maldonado 2020, pág. 14).

La Ley 27360 establecía un estándar reducido de derechos laborales para los trabajadores agroindustriales, y además establecía serias limitaciones para el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva (Fernández Maldonado 2020, pág. 14). La cuestión es que el régimen laboral de las empresas agroexportadoras permiten la contratación temporal de forma indefinida, lo cual reduce las posibilidades de que los trabajadores puedan sindicalizarse y

demandar mejoras laborales. Es importante resaltar que la Ley 27360 fue creada en el 2000, y como consecuencia de las prórrogas en su vigencia aprobadas en gobiernos anteriores, esta vencería en diciembre de 2021. Posteriormente la Ley fue renovada hasta el 2031 por parte del Congreso, yendo en posición contraria de los trabajadores agrarios, que exigían mejores estándares laborales y que los contratos laborales no sean temporales. Luego de una serie de protestas iniciadas en Ica y en el norte del Perú, el Congreso aprobó la derogación de la Ley 27360, y aprobó una nueva Ley, la Ley 31110, Ley del Régimen Laboral Agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial².

No obstante, pese a la exigencia de los sectores laborales implicados en favor de la adopción de un régimen más acorde con estándares laborales, la nueva normativa no recogió ninguna de las principales demandas de los trabajadores, razón por la cual las protestas sociales y laborales continuaron a pesar de la entrada en vigencia de este nuevo marco regulatorio para la actividad agraria. La Ley 31110 persiste en mantener las condiciones que generaron los problemas denunciados por las y los trabajadores del sector: (i) la ausencia de garantías de estabilidad ante la estacionalidad del trabajo; (ii) adecuados estándares de trabajo digno frente al uso excesivo de la externalización de servicios; (iii) garantías de ejercicio de

² Fuentes en:

<https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20201205-per%C3%BA-congreso-deroga-ley-agraria>

<https://gestion.pe/peru/oficializan-norma-que-deroga-ley-de-promocion-agraria-tras-protestas-en-regiones-nndc-noticia/?ref=gesr>

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

derechos colectivos, especialmente de la negociación colectiva a nivel de rama de actividad; y (iv) una adecuada fiscalización laboral que evite los abusos y la desnaturalización en el empleo de contratos temporales para impedir la sindicalización de los trabajadores. Esta grave situación afecta a un importante grupo de trabajadores que, para diciembre de 2019, representaban el 11.08% de todo el sector privado dependiente (Equidad 2022, pág. 19).

El régimen laboral agrario no es el único régimen laboral especial que reduce derechos laborales. De acuerdo a Balbín (2019, citado en Equidad 2021, págs. 131 y 132), en el Perú existen hasta 10 modalidades de contratos temporales para el sector privado. El uso intensivo de este tipo de contratos (de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, el año 2017 73,7% eran contratos temporales) dificulta que los trabajadores opten por afiliarse a un sindicato pues sus contratos podrían no ser renovados. Respecto a este punto, en su respuesta a la comunicación planteada por el Grupo Consultivo Interno – Perú (GCI Perú), la comisionada de la Comisión Europea, Cecilia Malmström, expresó su preocupación al Perú sobre el excesivo uso de contratos laborales temporales en la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales. Este tipo de contratos son perjudiciales para la afiliación sindical e incentiva conductas discriminatorias contra dirigentes sindicales (Equidad 2021, pág. 152). Estas preocupaciones

también han sido expresadas por los órganos de control de la OIT y el gobierno de los Estados Unidos, en respuesta a otra queja presentada por organizaciones peruanas e internacionales de sociedad civil por el incumplimiento del acuerdo comercial con dicho país (Equidad 2022, pág. 11).

De otro lado, la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales, es otro aspecto sobre el cual existen muchas tareas pendientes por parte del Estado peruano. En mayo de 2017, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (Decreto Supremo N° 007–2017–TR), con la finalidad de debilitar las facultades de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). Con dicha modificación, se redujo el monto de las multas para las empresas infractoras, así como la posibilidad de que SUNAFIL pueda realizar dos acciones de supervisión sobre una misma empresa en un mismo año. Estos cambios han limitado la eficacia del ente fiscalizador laboral (Equidad 2021, pág. 23). Otro elemento a resaltar sobre las inspecciones laborales se relaciona con 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 representaba apenas un 34 % del total de inspectores disponibles) (Equidad 2021, pág. 24). En una de las recomendaciones planteadas en la primera comunicación de la Comisión Europea,

se mencionó la necesidad de incrementar la cobertura y centralidad de SUNAFIL, además de mejorar su capacidad financiera y de recursos humanos de la inspección a su cargo.

En síntesis, a pesar de las obligaciones establecidas en el Título IX del **TLC-UE**, lo que ha venido ocurriendo en el ámbito laboral expresa una situación en la cual se siguen adoptando leyes y políticas que reducen estándares laborales, priorizando las ventajas

competitivas que pueden obtener las empresas agroexportadoras gracias a la reducción de derechos laborales. Además de ello no se han realizado los esfuerzos necesarios para fortalecer el sistema de inspección laboral. Todos estos problemas reflejan las limitaciones que tiene el **TLC-UE** para garantizar adecuados estándares laborales en el contexto del comercio internacional. El TLC-UE no tiene mecanismos o procedimientos que le permitan impedir el deterioro de la regulación laboral.

3. CUMPLIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CONTEMPLADOS EN EL TLC-UE

Desde 2011, los acuerdos comerciales firmados por la Unión Europea requieren crear órganos consultivos conformados por representantes de sociedad civil, los denominados *Domestic Advisory Group*, DAG por sus siglas en inglés. Estos órganos consultivos tienen como finalidad monitorear el correcto cumplimiento de los compromisos y obligaciones establecidas en el acuerdo comercial, presentando sus críticas y recomendaciones.

En ese sentido, los gobiernos que suscriben acuerdos con la Unión Europea deben crear un órgano consultivo con representantes de organizaciones de la

sociedad civil, que sea eficaz para recoger e incorporar las opiniones de estas organizaciones sobre aspectos relacionados con el acuerdo comercial que podrían poner en riesgo determinados derechos de las y los ciudadanos. Esta cuestión resulta muy importante si se toma en cuenta que, por lo general, los acuerdos comerciales no son adecuadamente socializados, y la sociedad civil tiene escasa o nula presencia en las mesas de negociaciones previas a la adopción de estos acuerdos.

En el caso específico del **TLC-UE**, en el artículo 281 del Título IX se establece que:

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

“Cada Parte consultará a los comités o grupos nacionales en materia laboral y ambiental o de desarrollo sostenible, o los crearán cuando no existan. Estos comités o grupos podrán presentar opiniones y hacer recomendaciones sobre la aplicación de este Título, inclusive por iniciativa propia, a través de los respectivos canales internos de las Partes. Los procedimientos para la conformación y consulta de los comités o grupos, que tendrán una representación equilibrada de organizaciones representativas en las áreas arriba mencionadas, serán conformes a la legislación interna”.

Sin embargo, desde la firma del **TLC-UE**, el Estado peruano no ha impulsado ninguna iniciativa para crear un órgano consultivo acorde con las pautas establecidas en el artículo 281 del acuerdo comercial, y que además sea representativo de los sectores de sociedad civil representativos del ámbito laboral y ambiental. Esta situación fue expuesta por diversas organizaciones nacionales e internacionales desde que entró en vigencia el **TLC-UE**, sin ningún tipo de respuesta por parte del Estado.

Frente a la falta de respuesta del Estado, en noviembre de 2017 organizaciones de sociedad civil y las cuatro principales centrales sindicales del país, acordaron formar el GCI Perú. Desde esta plataforma se siguió denunciando la escasa eficacia del artículo 281 del **TLC-UE** para garantizar una participación efectiva de la sociedad civil o de los grupos afectados. La respuesta del gobierno peruano fue desconocer la existencia del GCI Perú y sostener que el cumplimiento del órgano consultivo contemplado en el **TLC-UE** podría implementarse a través de mecanismos de diálogo multiactor ya existentes pero que no tenían relación directa con el acuerdo comercial; por

ejemplo, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) en el ámbito laboral (foro tripartito en el que participan representantes de trabajadores, empleadores y gobierno), y la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (CNCC) en el ámbito ambiental.

En 2017 el GCI Perú presentó (conjuntamente con 24 organizaciones de sociedad civil europea) una queja formal ante el Punto de Contacto de la UE en contra el Gobierno peruano, denunciando su sistemático incumplimiento de los compromisos asumidos en materia ambiental y laboral en el Título IX del acuerdo comercial (Fernández Maldonado 2020, pág. 11). Entre las demandas planteadas se incluyó la petición para que se respete el derecho de la sociedad civil peruana a organizarse, participar y ser consultada como órgano consultivo, manteniendo su autonomía e independencia en todos los asuntos que correspondan a la adecuada implementación del Título IX (Fernández Maldonado 2020, pág. 11 y Zegarra 2020, pág. 29).

La respuesta a esta solicitud fue atendida en junio de 2018, mediante una carta

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

remitida al gobierno peruano por parte de Cecilia Malmström. En dicha comunicación, la Comisaria de Comercio expresó sus preocupaciones respecto a una serie de aspectos relacionados con el cumplimiento del Título IX del **TLC-UE**. En lo que respecta al mecanismo de participación contemplado en el artículo 281, la Comisaria de Comercio señaló que, si bien el Perú había escogido emplear mecanismos de participación ya existentes (como la CNTPE), la composición (representatividad), frecuencia de las reuniones o si estas reuniones realmente servían para tratar aspectos del **TLC-UE**, todos eran aspectos desconocidos. Por lo tanto, se recomendaba fortalecer los mecanismos de consulta con la sociedad civil (Equidad 2022, pág. 8).

El gobierno peruano no ha atendido estas recomendaciones, y ha insistido que el cumplimiento del artículo 281 del

TLC-UE se viene cumpliendo en el marco de otros espacios de diálogo previamente constituidos y que no tienen relación con el acuerdo comercial. En esa medida, el gobierno desconoce la existencia del GCI Perú, creado en 2017. Lo concreto es que espacios como el CNTPE o la CNCC no se han constituido en instancias eficaces para tratar las preocupaciones de la sociedad civil respecto a los impactos negativos del **TLC-UE**. Incluso en el caso del CNTPE, recién se convocó a una reunión para tratar los alcances del Título IX del Acuerdo comercial el 20 de setiembre de 2019, a siete años de su entrada en vigencia (Fernández Maldonado 2020, págs. 10 y 11). Y en el caso de la CNCC, aunque se convoca cada año a una reunión para tocar temas vinculados al **TLC**, no se abordan en un diálogo y solo sirve para marcar como una tarea realizada.

CONCLUSIONES

1. Las exportaciones del Perú a la UE son y han sido básicamente materias primas y manufactura basada en recursos naturales. En cambio, la mayor parte de las exportaciones europeas al Perú son una combinación de manufactura de mediana y alta tecnología, y también manufactura basada en recursos naturales. **El TLC-UE refuerza esa condición del Perú como mero exportador de materias primas y recursos naturales, y además fortalece un comercio asimétrico entre Perú y los países de la UE.** Las políticas públicas y normativas impulsadas por los sucesivos gobiernos peruanos no han promovido que las exportaciones peruanas tengan un mayor valor agregado o un mayor nivel tecnológico.

Frente a la situación de crisis actual, como consecuencia de fenómenos climáticos o eventos más recientes como la guerra en Ucrania y la pandemia del COVID-19, las capacidades para modificar esta situación asimétrica para países como el Perú se torna extremadamente complicada por su insistencia en los extractivismos, y alta dependencia de la inversión extranjera y de las importaciones con mayor nivel tecnológico y manufacturero de países más desarrollados. El Perú se encuentra supeditado a los vaivenes económicos globales, subordinado a una apertura comercial que refuerza las asimetrías entre los países desarrollados y aquellos que no.

2. Desde su entrada en vigencia hasta la actualidad, el **TLC-UE** no ha coadyuvado a una mejora **sustantiva en estándares de derechos humanos a nivel nacional**. Su impacto en términos de mejora institucional, jurídica o empoderamiento de derechos laborales han sido casi inexistentes. Todo lo contrario, los gobiernos que se han sucedido desde la vigencia del TLC UE (2013) hasta la actualidad, han seguido aprobando reformas normativas o de políticas públicas, que reducen estándares de protección de derechos humanos, yendo así en contravención de la cláusula del TLC UE que define las obligaciones que tiene el Estado peruano de respetar los más altos estándares internacionales en materia laboral y de derechos humanos en general. En determinados casos, las medidas adoptadas por el gobierno para reducir estándares de derechos humanos fueron detenidas por las movilizaciones y protestas sociales, que incluso produjeron víctimas mortales. En ese sentido, los retrocesos y contramarchas de iniciativas del gobierno que afectaban derechos, no nacieron de un propio y voluntario impulso del gobierno, sino que constituyó una respuesta reactiva frente a la escalada del conflicto social.

3. La apertura comercial generada por acuerdos como el TLC-UE no ha contribuido a encadenar la producción de la agricultura familiar y/o de subsistencia con la agroexportación, de forma tal que los beneficios de la apertura comercial sean beneficiosos y equitativos para todas y todos los productores agropecuarios. Las políticas públicas aplicadas por los últimos gobiernos no han permitido generar encadenamientos de producción y empleo al interior del país, integrando así a las empresas agroexportadoras (principalmente ubicadas en la costa) con los agricultores familiares, de subsistencia, o que se dedican a la agricultura comercial para un mercado interno muy localizado y sin posibilidad de expansión hacia los grandes centros urbanos debido al costo del flete. De igual manera, no se han diseñado o aplicado políticas complementarias a la entrada en vigor del acuerdo comercial por parte los últimos gobiernos, como incentivos para una mayor industrialización de los productos, promoción de pequeñas y medianas empresas, créditos especiales, asistencia tecnológica, integración de clusters o mejora de infraestructura y de las cadenas logísticas, entre otros aspectos.

4. En el ámbito laboral, la suscripción del TLC-UE no ha contribuido a garantizar que la promoción del comercio internacional vaya acompañada del aseguramiento de trabajo decente para todos, o en el marco del cumplimiento y aplicación efectiva de las normas fundamentales del trabajo reconocidas en los diferentes convenios de la OIT. La situación del sector agroexportador, que es el principal beneficiado con el acuerdo comercial, representa una clara muestra de que el crecimiento de esta actividad económica gracias a la liberalización comercial no ha ido de la mano con un mejoramiento de estándares laborales. En el sector agroexportador subsiste un régimen que precariza las condiciones laborales de los trabajadores que trabajan en estas empresas agroexportadoras, y además se encuentran severas limitaciones a los derechos de sindicalización debido a la permanencia de los contratos temporales. Además de ello, se han producido retrocesos en el sistema de inspección laboral, mediante reformas normativas que reducen sus capacidades y benefician directamente a las empresas. Otra cuestión tiene que ver con la gran cantidad de inspectores laborales auxiliares, con escasas competencias para realizar adecuadamente su labor.

5. El Estado peruano ha fallado en implementar un órgano consultivo que permita atender y constituirse en un espacio de discusión respecto a las legítimas preocupaciones de diversos sectores de sociedad civil sobre aspectos relacionados con el TLC-UE que pueden tener incidencia en el ejercicio de derechos. El Estado peruano ha señalado que el cumplimiento de este aspecto participativo se ha venido realizando en el marco de foros de diálogo previamente existentes y cuya

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

función u objeto no tiene relación con las implicancias del acuerdo comercial con la UE. El GCI, conformado por diversas organizaciones de sociedad civil y sindicatos, no ha sido reconocido por el Estado como un interlocutor válido para tratar aspectos relacionados con la implementación del **TLC-UE**. Esta conducta por parte del Estado peruano debe entenderse en un contexto de rechazo general a la inclusión de representantes de sociedad civil en la discusión sobre la implementación de acuerdos comerciales.

6. Las reclamaciones sobre el incumplimiento del Título IX del **TLC-UE** realizadas por organizaciones de sociedad civil afectadas, no han tenido efectos en modificar las conductas del Estado peruano. **Los mecanismos de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las cláusulas del TLC-UE, específicamente del Título IX, se han mostrado ineficaces para garantizar que el Estado peruano no promueva y apruebe normativas que reducen estándares internacionales de derechos humanos, además de mantener condiciones vulneratorias de derechos en diferentes actividades económicas.** Estas falencias del **TLC-UE** brindan un amplio margen para que gobiernos y legisladores apliquen políticas que contradicen o disminuyen los estándares contenidos en el Título IX.

RECOMENDACIONES

1. Al gobierno peruano y a la UE, impulsar modificaciones al **TLC-UE**, particularmente al Título IX, con la finalidad de establecer directivas vinculantes que permitan garantizar el cumplimiento de los estándares y parámetros internacionales en materia de derechos humanos a los cuales se ha comprometido el Estado peruano con la firma de este acuerdo comercial. En el ámbito laboral, el marco de referencia para definir los estándares, no solo deben provenir de los Convenios de la OIT, sino también de los mecanismos de control de la OIT, como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y por el Comité de Libertad Sindical (CLS). Como parte de las modificaciones planteada al Título IX se debe incluir la incorporación de mecanismos de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado peruano en virtud del **TLC-UE**.

2. Al gobierno peruano, atender eficazmente las recomendaciones dirigidas por la comisionada de la UE Cecilia Malmström en 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. Ello incluye abordar la situación del régimen laboral de exportaciones no tradicionales, elevando los estándares de protección laboral (restringiendo la contratación temporal, protegiendo el derecho a la sindicalización o fortaleciendo el sistema de inspección laboral, entre otras medidas que se pueden adoptar de forma preventiva.

3. Al gobierno peruano, realizar un diagnóstico integral (línea base) que le permita evaluar los impactos del **TLC-UE** (y en general los impactos de los TLC) sobre la producción local de bienes agropecuarios. De esa manera se pueden identificar cuál es la magnitud del impacto de ciertos bienes agrícolas importados desde la UE (como por ejemplo la papa procesada) respecto de la producción local. Este diagnóstico también permitiría identificar cuáles son los factores que limitan un mayor encadenamiento productivo entre los agricultores menos capitalizados del interior del país (particularmente de las zonas andinas y amazónicas, cuyos productos se orientan al consumo familiar o mercados internos muy localizados) y la agricultura de exportación (cuyas principales empresas se encuentran en la costa). A partir de este diagnóstico integral se pueden elaborar políticas públicas y normativa que permitan generar mejores encadenamientos productivos, y que, en última instancia, coadyuven a que los beneficios de la liberalización comercial lleguen a más personas. Estas medidas deben ir acompañadas de incentivos para una mayor

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.

industrialización de los productos, promoción de pequeñas y medianas empresas, créditos especiales, asistencia tecnológica, integración de clusters o mejora de infraestructura y de las cadenas logísticas, entre otros aspectos.

4. Al gobierno peruano, que dé cumplimiento a lo establecido en el Título IX respecto a la necesidad de crear un órgano consultivo interno de carácter participativo, que permita hacer un adecuado seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco del **TLC-UE**. El órgano consultivo debe tener como finalidad exclusiva atender las preocupaciones o intereses de la sociedad civil en torno al **TLC-UE**, y no se deben utilizar otros foros o espacios de diálogo previamente constituidos y con otros fines (como la CNTPE o la CNCC) para debatir temas relacionados con el **TLC-UE**. La creación de este órgano consultivo implica incorporar al GCI Perú y estar abierta a la incorporación de cualquier otra organización de sociedad civil con legítimo interés en el seguimiento del cumplimiento del **TLC-UE**, como por ejemplo las organizaciones de pueblos indígenas.

5. Al gobierno peruano, reevaluar las políticas de liberalización comercial seguidas hasta el momento, que conllevan la firma sistemática de numerosos acuerdos de libre comercio sin una evaluación previa rigurosa y diligente con un enfoque de derechos humanos. Esta evaluación debe permitir identificar todos los impactos que pueden generar los acuerdos de libre comercio en la reducción de estándares laborales, ambientales o sociales, o respecto al aumento de las brechas existentes entre aquellos (una minoría) que se ha podido beneficiar con estos acuerdos de libre comercio, frente a la gran mayoría de la población que todavía se encuentra marginada de los procesos de apertura comercial seguidos por el Estado peruano. Conforme a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la posibilidad de crecer y desarrollarnos como país se encuentra vinculada a iniciativas públicas que permitan mejorar la inserción internacional de nuestros productos y empresas, como por ejemplo políticas orientadas a la innovación, competitividad, desarrollo productivo, ampliación de las cadenas de valor, promoción de las pymes (integrándolas a los encadenamientos productivos orientados al comercio exterior), desarrollando infraestructura, y otras diversas medidas que se tienen que adoptar de forma previa a la suscripción de acuerdo comerciales, como medio para garantizar un crecimiento inclusivo gracias a las políticas de liberalización comercial (Alarco 2022, pág. 52).

BIBLIOGRAFÍA

Alarco, Germán & Sanchium, Toribio (2022). Hacia una nueva política comercial inclusiva en la postpandemia: análisis, tendencias y propuesta. Cuaderno Globalización con Equidad N° 11. Red Peruana por una Globalización con Equidad. Lima, Perú

Alarco, Castillo, Fernández Maldonado y Romero (2018). ¿Qué pasó a cinco años del TLC entre Perú y la Unión Europea? Cuaderno Globalización con Equidad N° 09. Red Peruana por una Globalización con Equidad. Lima, Perú

Fernández Maldonado, Enrique (2020). Comercio Justo. Estudio de Impactos del Tratado de Libre Comercio entre la UE y Perú en la Agricultura. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Gudynas, Eduardo (2022). Muy lejos está cerca. Los efectos de la guerra en Ucrania sobre el comercio global, energía y recursos naturales latinoamericanos. Un análisis preliminar. CooperAcción y Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE. Lima, Perú

Perú EQUIDAD (2021). Acuerdos Comerciales y Estándares Laborales. Brechas de cumplimiento en el Acuerdo Comercial de la Unión Europea con Colombia, Ecuador y Perú. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD). Lima, Perú.

DAR, Perú EQUIDAD, RedGE y otros (2022). Documento de actualización referido a la queja presentada por el incumplimiento del gobierno peruano de sus obligaciones en el marco del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD). Lima, Perú.

Zegarra, Eduardo (2020). El Tratado de Libre Comercio Perú – Unión Europea y su impacto económico en la agricultura familiar. Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO). Lima, Perú.

ACRÓNIMOS

AF	Agricultura Familiar
CNCC	Comisión Nacional sobre el Cambio Climático
CNTPE	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro Peruano
DAG	Domestic Advisory Group
GCI Perú	Grupo Consultivo Interno – Perú
MTPE	Ministerio de Trabajo y Empleo
NMF	Nación Más Favorecida
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
TLC	Tratado de libre comercio
TLC-UE	Acuerdo Comercial Perú – Unión Europea
UE	Unión Europea

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN – RESUMEN EJECUTIVO	4
1. LOS IMPACTOS DEL TLC-UE EN EL SECTOR AGRICULTURA	6
2. LOS IMPACTOS DEL TLC-UE EN EL ÁMBITO LABORAL	9
3. CUMPLIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CONTEMPLADOS EN EL TLC-UE	12
CONCLUSIONES	15
RECOMENDACIONES	18

DEBATES URGENTES 3: PERÚ. IMPACTOS DEL TLC CON LA UE.



DEBATES URGENTES



CUADERNO #3
PERÚ

