

# Guía para la exigibilidad de los derechos laborales y ambientales



En el marco de los  
acuerdos comerciales  
suscritos por el Perú

**©Centro de Políticas Públicas  
y Derechos Humanos Perú Equidad**

**Mariscal Miller 2182 int. 203  
Lince, Lima 14  
Teléfono 51-1 472 2536  
Correo: contacto@equidad.pe  
www.equidad.pe**

**Cuidado de edición:**  
José Bernabé Vargas-Machuca

**Diseño y diagramación:**  
José Bernabé Vargas-Machuca

Hecho el Depósito Legal  
en la Biblioteca Nacional del Perú  
Nº2019-17579

1ra edición

Se terminó de imprimir  
en diciembre de 2019  
en Presición Gráfica S.A.C.

Grupo 19 Mza. D Lote. 16 Sec. 3  
Lima - Villa El Salvador

Lima - Perú

Diciembre, 2019

**Coordinador de Proyecto:**  
Enrique Fernández-Maldonado

**Autor:**  
Saulo Galicia Vidal

**Presidenta de Perú EQUIDAD:**  
Frederica Barclay

Con el auspicio de



## CONTENIDO

Presentación	7
Introducción	9
1. ¿Qué son los acuerdos comerciales?	11
1.1 El libre comercio y su relación con los acuerdos comerciales	11
1.2 Breve descripción de los acuerdos comerciales suscritos con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea	12
Tratado de Libre Comercio Perú-EE.UU.	12
Tratado de Libre Comercio Perú–Canadá	14
Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea	14
2. Las Disposiciones Laborales y Medioambientales en los tres acuerdos comerciales analizados	16
2.1 Los derechos reconocidos en las Disposiciones Laborales de los tres acuerdos comerciales	17
Derechos fundamentales transversales a los tres acuerdos comerciales: los derechos de la Declaración de la OIT de 1998	17

	Garantías procesales para asegurar la aplicación de las normas laborales que regulan los derechos reconocidos	18
	Derechos reconocidos de forma particular: protección para los trabajadores migrantes y condiciones laborales equitativas y seguras	19
2.2	Los derechos reconocidos en las Disposiciones Medioambientales de los tres acuerdos comerciales	21
	Normas internacionales medioambientales que deben ser cumplidas en el marco de los acuerdos comerciales	21
	Garantías procesales para asegurar la aplicación de las normas medioambientales que regulan los derechos reconocidos	22
	Protección y conservación de la diversidad biológica	23
2.3	Las obligaciones para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos en las Disposiciones Laborales y Medioambientales de los tres acuerdos comerciales	23
3.	Mecanismos de supervisión del cumplimiento de las Disposiciones Laborales en los acuerdos comerciales	25
3.1	¿Qué se puede hacer frente al incumplimiento de las Disposiciones Laborales y Medioambientales por parte de un Estado? Las quejas o comunicaciones públicas	25

3.2	Mecanismos de supervisión en los acuerdos comerciales bajo análisis	26
	Mecanismos de supervisión en el acuerdo comercial suscrito con Estados Unidos: activación de las disposiciones de solución de controversias	27
	Mecanismos de supervisión en el acuerdo comercial suscrito con Canadá: Panel de Revisión	27
	Mecanismos de supervisión en el Acuerdo Comercial suscrito con la Unión Europea: Grupo de Expertos	28
4.	Breve recuento de quejas o comunicaciones públicas presentadas hasta el momento por el Perú	30
Anexo: Indicadores de cumplimiento de las Disposiciones Laborales y Medioambientales		
	Indicadores del cumplimiento de las disposiciones laborales	33
	Indicadores del cumplimiento de las disposiciones medioambientales	34



## PRESENTACIÓN

---

La vía del derecho internacional de los derechos humanos constituye hoy un camino complementario y alternativo a los mecanismos tradicionales utilizados por las y los ciudadanos, así como sus organizaciones, para exigir el cumplimiento de sus derechos en el ámbito nacional.

En este contexto, es creciente la conciencia global sobre la necesidad de regular el comercio internacional y las actividades transnacionales de las empresas, a través del establecimiento de estándares y obligaciones vinculantes para los Estados y para las empresas, cuyo cumplimiento permita garantizar que ambos tipos de procesos no afecten ni interfieran en el desarrollo social de los pueblos y naciones. Esencialmente, garantizando en todos los ámbitos involucrados el principio fundamental de la primacía de los derechos humanos.

Inspirado en este propósito, el Programa de Empresas y Derechos Humanos del Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD), pone esta guía en manos de dirigentes sindicales y trabajadores, activistas sociales, líderes comunitarios y de organizaciones de Pueblos Indígenas, así como de organizaciones de la sociedad civil, académicos y comunicadores sociales, con el objeto de ofrecerles una herramienta práctica sobre el uso de los acuerdos comerciales como instrumentos para la defensa de los derechos humanos vinculados con el trabajo y el medio ambiente.

A través de sus cuatro secciones, la Guía da cuenta de las obligaciones en materia laboral y ambiental que fueron asumidas por el Estado peruano en el marco de los acuerdos comerciales que tiene suscritos con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. Asimismo, explica, de forma didáctica, qué mecanismos están disponibles para la exigibilidad de los derechos laborales y ambientales en cada uno de estos acuerdos; y de que modo estos mecanismos pueden ser activados ante la constatación del incumplimiento de dichas obligaciones.

Perú EQUIDAD espera que esta guía permita a sus destinatarios comprender y apropiarse de los distintos componentes y etapas que contemplan estos acuerdos comerciales de modo que puedan utilizarlos para exigir respeto a derechos y libertades que son inherentes a su dignidad como personas.



## INTRODUCCIÓN

---

La preocupación por el impacto del comercio en las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y trabajadoras no es reciente. Es más, la creación misma de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el año 1919, se vincula usualmente con ello, al constatarse internacionalmente los efectos de procesos como la revolución industrial, con sus jornadas extensas de trabajo, salarios reducidos y condiciones laborales sumamente riesgosas para las personas<sup>1</sup>.

Es sobre la base de esta constatación que se consideró necesario contar con una institución encargada de velar por (i) la elaboración de normas internacionales que establecieran pisos mínimos de garantía de los derechos de los trabajadores y trabajadoras; (ii) que supervisara el cumplimiento, por parte de sus Estados miembros, de dichas normas; y, (iii) que brindara asistencia técnica para su implementación adecuada. Cosa parecida ocurrió, más tarde, durante el proceso de edificación de las normas internacionales enfocadas en la protección del derecho humano a un ambiente sano y protegido.

En el contexto actual, podríamos añadir que la liberalización de la economía y el intercambio comercial entre los países (regulado por medio de acuerdos comerciales) ha generado un nuevo punto de inflexión y debate a nivel mundial. Debate que gira en torno a la cuestión de ¿cómo evitar que, con el objeto de «fomentar» la inversión y el comercio, los países reduzcan sus estándares de protección socio laboral y ambiental? Esta pregunta puede ser extendida, también, al posible impacto del fomento de la inversión comercial en la protección del medio ambiente y los derechos de los pueblos ancestrales que, por siglos, han sido los guardianes principales del cuidado de la naturaleza para las presentes y futuras generaciones.

---

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo. Manual de Evaluación de las Disposiciones Laborales en los Acuerdos Comerciales y de Inversión. Ginebra: OIT, 2017, p. 20. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_617297.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_617297.pdf)

Ha sido precisamente a raíz de esta preocupación que se consideró necesario incluir en estos acuerdos comerciales la obligación de los Estados de mantener, aplicar y no derogar su normativa laboral y de protección medioambiental con el pretexto de facilitar o incentivar el comercio entre las partes.

Fue así como nacieron los «Capítulos» o «Disposiciones» laborales, ambientales o de desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales, mediante los cuales los países que los suscriben se comprometen a garantizar el cumplimiento de las normas laborales y ambientales que desarrollan algunos de los derechos fundamentales, evitando que –con el propósito de facilitar o promover la inversión– se reduzcan los estándares de protección social, laboral y ambiental internacionalmente reconocidos que los amparan.

Junto con el establecimiento de dichas obligaciones, los Capítulos Laborales, Ambientales o de Desarrollo Sostenible de estos acuerdos –plasmados como tratados y regulados por el derecho internacional– prevén una serie de mecanismos para garantizar su cumplimiento, así como para generar espacios de cooperación entre los países que los suscriben con el propósito de fortalecer su capacidad institucional y, con ello, el mejoramiento de las condiciones de empleo y protección socioambiental.

La presente Guía tiene como objetivo brindar una explicación didáctica sobre esos mecanismos y obligaciones contenidos en los capítulos o cláusulas sociales incluidos en estos acuerdos comerciales. En la primera parte, se explicará qué son los acuerdos comerciales y su relación con el libre comercio. En la segunda, abordaremos el contenido específico de los capítulos laborales, ambientales y de desarrollo sostenible contenidos en tres acuerdos comerciales suscritos por el Perú (con los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea). Y en el tercer capítulo, finalmente, se describirán los procedimientos establecidos en ellos para la activación de los mecanismos de supervisión del cumplimiento de dichas obligaciones por parte de los Estados contratantes.

## 1. ¿QUÉ SON LOS ACUERDOS COMERCIALES?

Los acuerdos comerciales contemporáneos – conocidos también como Tratados de Libre Comercio (TLC)– son pactos que suscriben dos o más países para convenir preferencias arancelarias y reducir barreras no arancelarias al comercio de bienes o servicios, con el fin último de facilitar el intercambio comercial entre sus empresas nacionales.

Con la finalidad de profundizar la integración comercial entre los países firmantes, un acuerdo comercial incluye temas relacionados con el acceso de sus empresas a los mercados de las partes contratantes; por ejemplo, regulando los aspectos que guardan relación con temas como el acceso a nuevos mercados y aspectos normativos relacionados con el comercio, tales como propiedad intelectual, inversiones, políticas de competencia, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico y mecanismos de defensa comercial y de solución de controversias.

Como se señaló previamente, no obstante, en la actualidad se entiende también que las reglas del derecho económico internacional no pueden desligarse de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos. Por esta razón, una parte significativa de estos acuerdos

comerciales incluyen ahora, también, capítulos relativos a asuntos laborales y medioambientales.

Todo ello, porque es claro que la inversión y el comercio deben promoverse de una forma que no afecte la dimensión social del desarrollo humano mediante estrategias de competencia desleal basadas en explotación o bajos salarios de los trabajadores con el objeto de rebajar los costos laborales de producción y ofrecer precios más competitivos en el mercado o reducir los estándares de protección medioambiental. Estas conductas, que son calificadas como malas prácticas y están proscritas en el mundo, se denominan dumping social<sup>2</sup>.

### 1.1 El libre comercio y su relación con los acuerdos comerciales

El «libre comercio» constituye un concepto económico que hace referencia a la venta de productos entre países, libre de aranceles y de cualquier otra forma de barreras comerciales. Así, el libre comercio supone la eliminación de barreras entendidas como artificiales (por ejemplo, reglamentos gubernamentales) al comercio entre individuos y empresas de diferentes países. En términos generales, y en el actual contexto de hegemonía de la economía política neoliberal, la teoría convencional que inspira el intercambio comercial basado en el libre comercio entre los países alega que la apertura de los mercados posibilita que los países puedan conseguir afuera

<sup>2</sup> El dumping social es una práctica de competencia desleal mediante la cual las empresas reducen sus costos de producción aprovechándose de los bajos salarios y pobres condiciones laborales de un país subdesarrollado. Se denomina «dumping» a esta práctica porque se considera que las empresas que lo practican están vendiendo por debajo del costo que realmente deberían soportar si sus trabajadores disfrutaran efectivamente de los derechos laborales internacionalmente reconocidos o de las condiciones laborales vigentes en los países más desarrollados. Ver más en <https://economipedia.com/definiciones/dumping-social.html>

lo que dentro de sus fronteras resulta más costoso y aprovechar así sus ventajas comparativas frente a otros países e industrias.

Fue con cargo a esta perspectiva que, después de la Segunda Guerra Mundial, se consideró que una de las vías para preservar la paz consistía en procurar mecanismos que asegurasen que la competencia entre países se desarrollara conforme a reglas aceptadas por «todos»; y que esos «todos» estarían dispuestos a que las eventuales diferencias dispusieran de un foro donde pudieran ser dirimidas pacíficamente. Y se trataba, asimismo, de eliminar las restricciones al comercio que habían sido impuestas durante el período bélico y agravadas en los años de guerra. En suma, implementar medidas que significaran que el comercio entre naciones sirviera como medio para la prosperidad y no como foco de conflictos.

Un tratado de libre comercio (TLC) es, en este contexto, un acuerdo comercial vinculante que suscriben dos o más países para acordar la concesión de preferencias arancelarias mutuas y la reducción de barreras no arancelarias al comercio de bienes y servicios, de modo que se profundice la integración económica entre los mismos.

Los TLC tienen un plazo indefinido, lo que quiere decir que permanecerán vigentes a lo largo

del tiempo a perpetuidad, a menos que las partes contratantes dispongan otra cosa.

## **1.2 Breve descripción de los acuerdos comerciales suscritos con estados unidos, Canadá y la unión europea**

Esta guía se concentra en tres acuerdos comerciales suscritos por el Perú: el de Estados Unidos, el de Canadá y el de la Unión Europea. A continuación, se describe brevemente algunos aspectos de dichos acuerdos.

### **EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PERÚ-EE.UU.**

En el marco de un proceso de negociación precipitado, con escasa participación ciudadana y sin fiscalización efectiva por parte del Congreso, el Perú firmó el 12 de abril de 2006 un Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con los Estados Unidos, que hoy es conocido corrientemente como Tratado de Libre Comercio (al que llamaremos en adelante TLC).

Los términos del acuerdo que ambos países suscribieron originalmente a fines del año 2005, fueron modificados posteriormente, el 24 y 25 de junio de 2007, ratificándose el texto final del Tratado el 14 de diciembre de 2007. En ese momento se acordó que el TLC entraría en vigor el mes de enero de 2009, lo que en efecto ocurrió<sup>3</sup>.

---

3 El acuerdo comercial fue aprobado por el Congreso de la República del Perú, mediante Resolución Legislativa N° 28766, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de junio de 2006 y ratificado mediante Decreto Supremo N° 030-2006-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de junio de 2006. Fue puesto en ejecución mediante Decreto Supremo N° 009-2009-MINCETUR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de enero de 2009. Fecha de entrada en vigor el 1 de febrero de 2009. El texto del tratado tuvo un Protocolo de Enmienda que fue suscrito el 25 de junio de 2007, aprobado por el Congreso mediante Resolución Legislativa N° 29054, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de junio de 2007, y ratificado mediante Decreto Supremo N° 040-2007-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 3 de julio de 2007.

En términos prácticos, el TLC entre el Perú y los EE.UU. reemplazó a la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (también conocida como ATPDEA); la misma que fue adoptada unilateralmente por el Congreso de los Estados Unidos el mes de agosto de 2002.

La conclusión del TLC entre Perú y los EE.UU. tiene como antecedente y contexto un conjunto de TLC negociados previamente por los EE.UU. con otros países de la región, desde mediados de los años 90, cuyo fin ha sido asegurar que la circulación de bienes, servicios y capitales entre los Estados Unidos y sus socios comerciales ocurra sin barreras, o con el menor número de estas. Sin importar si estas son de tipo económico o no.

Estos TLC fueron negociados, a su vez, en un contexto en el que, ante la imposibilidad de que culminaran felizmente las negociaciones dirigidas a conformar un Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA) –promovidas por los EE.UU. desde 1995– los TLC pasaron a convertirse en su principal estrategia para promover la protección de sus inversiones, o para incluir en tales acuerdos mecanismos que permitieran una solución conveniente de las controversias que puedan surgir entre sus inversionistas y los Estados receptores de sus inversiones, entre muchos otros aspectos.

El Preámbulo del Tratado enuncia los motivos por los cuales se celebró el TLC. Y entre otros, en cuanto concierne al ámbito laboral, destaca lo siguiente:

- El propósito de las dos partes de usar el Tratado para «promover un desarrollo económico integral con el objeto de reducir la pobreza y generar oportunidades alternativas a la producción de cultivos de droga, que sean económicamente sostenibles»;
- El objetivo de «crear nuevas oportunidades de empleo y mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios»; y
- El objetivo de «proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores, fortalecer su cooperación en materia laboral y desarrollar sus respectivos compromisos internacionales en materia laboral».

Por su parte, el Preámbulo del Tratado señala lo siguiente en cuenta al aspecto medioambiental:

- Las Partes buscan «implementar este Tratado en forma coherente con la protección y conservación del medioambiente, promover el desarrollo sostenible y fortalecer la cooperación en materia ambiental».

El Preámbulo es importante porque fija el marco a partir del cual debe interpretarse lo que el Tratado pretende. Y, tan importante como ello, la orientación de las medidas que ambas partes

se comprometen a implementar para cumplirlo y satisfacer los fines que se pretenden alcanzar con el mismo<sup>4</sup>.

El acuerdo comercial contiene veintitrés Capítulos, de los cuales dedica el Capítulo Diecisiete a los aspectos laborales<sup>5</sup> y el Capítulo Dieciocho a los aspectos medioambientales<sup>6</sup>. Dichos Capítulos fijan los compromisos compartidos por ambos países, los derechos laborales y medioambientales fundamentales protegidos, la aplicación de la legislación laboral y medioambiental, las garantías procesales e información pública para los trabajadores, aspectos relacionados a la estructura institucional, mecanismos de Cooperación y Desarrollo de Capacidades, consultas laborales cooperativas y definiciones básicas, tal como veremos en el siguiente capítulo.

### **EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PERÚ-CANADÁ**

El Tratado de Libre Comercio entre Perú y Canadá fue suscrito el 29 de mayo de 2008 y ratificado mediante Decreto Supremo N° 044–2009–RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 31 de julio de 2009.

Asimismo, fue puesto en ejecución mediante Decreto Supremo N° 013–2009–MINCETUR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 1 de agosto de 2009. Fecha de entrada en vigor: 1 de agosto de 2009.

El acuerdo comercial con Canadá contiene veintitrés capítulos, de los cuales dedica el capítulo dieciséis a las disposiciones en materia laboral<sup>7</sup> y el capítulo diecisiete a las disposiciones en materia medioambiental<sup>8</sup>. En el apartado relativo al aspecto laboral se afirman los compromisos que las partes han adoptado como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre todo los correspondientes a la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998) y su seguimiento, así como el respeto a la Constitución y las leyes, tal como veremos en el siguiente capítulo. Situación similar se presenta con el caso del apartado relativo a las disposiciones medioambientales.

### **ACUERDO COMERCIAL ENTRE PERÚ Y LA UNIÓN EUROPEA**

El 23 de marzo de 2011, el Acuerdo Comercial con la Unión Europea fue rubricado con la

---

4 Ver al respecto MUJICA PETIT, Javier. Cuando el comercio avanza y el trabajo decente retrocede. Análisis de los decretos legislativos en el TLC Perú - EE.UU. en materia laboral. Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE, Junio de 2009.

5 Para revisar el texto completo del acuerdo comercial suscrito entre el Perú y Estados Unidos, revisar el siguiente enlace:[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80)

6 Para revisar el texto completo del acuerdo comercial suscrito entre el Perú y Estados Unidos, revisar el siguiente enlace: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/eeuu/espanol/Medio\\_Ambiente\\_limpio.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/eeuu/espanol/Medio_Ambiente_limpio.pdf)

7 Para revisar el texto completo del acuerdo comercial suscrito entre el Perú y Canadá, revisar el siguiente enlace: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=85](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=85)

8 Para revisar el texto completo del acuerdo comercial suscrito entre el Perú y Canadá, revisar el siguiente enlace: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/canada/espanol/Medio\\_Ambiente.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/canada/espanol/Medio_Ambiente.pdf)

finalidad de dar inicio a los procedimientos internos de aprobación y vigencia. El Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Perú se suscribió el 26 de junio de 2012<sup>9</sup> en Bruselas, Bélgica y rige a partir del 1 de marzo de 2013. Cabe resaltar que, producto de las negociaciones, Colombia también participó en la suscripción del referido acuerdo comercial, y que más tarde se sumaría a este Ecuador.

El artículo 1° del acuerdo incluye disposiciones vinculantes dirigidas a garantizar la protección de los derechos humanos al afirmar que «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, por lo que no respetar los derechos humanos y los principios democráticos constituye un incumplimiento sustancial del Acuerdo Comercial, con arreglo al Derecho Público Internacional, que debería dar lugar a la adopción de medidas pertinentes, incluida la posibilidad de denunciar o suspender parcial o totalmente el Acuerdo. Pero, para que esto ocurra, se tiene primero que velar por la verificación adecuada del respeto de los derechos humanos por todas las Partes signatarias y garantizar la aplicación práctica de la cláusula de derechos humanos.

El artículo 8.1 del Acuerdo, referido al cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del tratado, especifica 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, incluida su observancia por gobiernos y autoridades centrales, regionales o locales, así como instituciones no gubernamentales en el ejercicio de facultades en ellas delegadas por dichos gobiernos y autoridades».

El artículo 268, referido al derecho de las partes a regular y establecer sus propios niveles de protección, refiere por su parte que «(...), de conformidad con las normas y acuerdos reconocidos internacionalmente que se mencionan en los artículos 269 y 270, y a adoptar o modificar en consecuencia sus leyes, regulaciones y políticas pertinentes, cada Parte procurará asegurar que sus leyes y políticas pertinentes contemplen e incentiven altos niveles de protección ambiental y laboral». Y, de forma complementaria, las Partes reafirman en el artículo 271.1 del AC que el comercio debe servir para «promover el desarrollo sostenible. Las Partes reconocen asimismo el papel beneficioso que las normas fundamentales de trabajo y el trabajo decente pueden tener en la eficiencia económica, innovación y productividad, así como el valor de una mayor coherencia entre las políticas comerciales, por un lado, y las políticas laborales por otro lado».

---

9 En el Perú, el Acuerdo Comercial con la Unión Europea fue aprobado mediante Resolución Legislativa N° 29974.

El acuerdo comercial contiene un total de 14 Títulos, de los cuales es el Título IX, sobre Comercio y Desarrollo Sostenible<sup>10</sup>, el que contiene disposiciones en materia laboral y medioambiental, resaltando el beneficio de considerar los asuntos laborales sobre dicha materia vinculados al comercio como parte de un enfoque integral orientado a los negocios y la sostenibilidad del desarrollo.

## 2. LAS DISPOSICIONES LABORALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LOS TRES ACUERDOS COMERCIALES ANALIZADOS

Son varias las formas en las que se puede describir el contenido de las Disposiciones Laborales o Medioambientales de los acuerdos comerciales. Por ejemplo, de acuerdo con el Manual de Evaluación de las Disposiciones Laborales en los Acuerdos Comerciales y de Inversión, publicado por la OIT en el año 2017, los capítulos laborales contienen disposiciones que pueden ser divididas en tres categorías<sup>11</sup>:

- (i) Toda referencia a las normas que reconocen los derechos laborales que deberán ser respetados por los Estados que suscriben el acuerdo;
- (ii) Disposiciones que establecen mecanismos destinados a la vigilancia y promoción de la observancia de las normas de trabajo, como los

grupos consultivos para la facilitación del diálogo, ya sean permanentes o temporales; y,

- (iii) Disposiciones que establecen marcos para las actividades de cooperación institucional entre ambos países, como, por ejemplo, la asistencia técnica, el intercambio de buenas prácticas, entre otros.

Ahora bien, dado que en este caso también presentaremos información sobre las Disposiciones Medioambientales de los tres acuerdos comerciales bajo análisis, hemos preferido optar por un esquema que (i) recoja los derechos que se reconocen en los referidos acuerdos; (ii) las obligaciones a través de las cuales los Estados deben respetar y proteger tales derechos; y, (iii) a través de qué mecanismos de supervisión se puede fiscalizar el cumplimiento de tales obligaciones. Así, responderemos a las siguientes preguntas:

- (i) ¿Qué derechos se comprometen los Estados a respetar, proteger y aplicar?;
- (ii) ¿A través de qué obligaciones se comprometen los Estados a respetar, proteger y aplicar los derechos reconocidos en los acuerdos comerciales?; y,
- (iii) ¿Qué mecanismos de supervisión existen para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones

10 Para revisar el texto completo del acuerdo comercial suscrito entre el Perú y la Unión Europea, revisar el siguiente enlace: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=52&Itemid=75](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=52&Itemid=75)

11 Oficina Internacional del Trabajo. Manual de Evaluación de las Disposiciones Laborales en los Acuerdos Comerciales y de Inversión. Ginebra: OIT, 2017, p. 13. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_617297.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_617297.pdf)



comprometidas por los Estados en materia laboral? En este capítulo abordaremos las dos primeras preguntas, mientras que la última será desarrollada en el tercer capítulo.

## **2.1 Los derechos reconocidos en las Disposiciones Laborales de los tres acuerdos comerciales**

En este acápite responderemos la siguiente pregunta: ¿qué derechos se comprometen los Estados a respetar, proteger y aplicar en los tres acuerdos comerciales bajo análisis? Primero, empezaremos con el contenido propiamente laboral de dichas disposiciones. En el acápite

## **2.2, describiremos lo propio con relación a las Disposiciones Medioambientales.**

De la revisión de los tres acuerdos comerciales, podemos encontrar que hay derechos que se reconocen de forma transversal en los acuerdos señalados, mientras que hay algunos que solo están presentes en dos o uno de ellos.

## **Derechos fundamentales transversales a los tres acuerdos comerciales: los derechos de la Declaración de la OIT de 1998**

Los tres acuerdos comerciales coinciden en reconocer los derechos establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales

en el Trabajo (adoptada en el año 1998).

En dicha oportunidad, se señaló que –con independencia de la ratificación de los convenios internacionales de trabajo (Convenios OIT)– los Estados miembros de la OIT tienen un compromiso con respetar y promover los principios fundamentales en el trabajo vinculados a las siguientes materias<sup>12</sup>:

- La libertad de asociación, la libertad 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,
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Cabe resaltar que las cuatro materias descritas previamente son abordadas por determinados convenios de la OIT, tal como se puede apreciar del siguiente cuadro:

---

12 Al respecto, véase el segundo artículo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, acordada en junio de 1998.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO	CONVENIOS FUNDAMENTALES DE LA OIT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).</li> <li>2. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).</li> <li>4. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La abolición efectiva del trabajo infantil</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).</li> <li>6. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).</li> <li>8. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).</li> </ol>

Los convenios señalados previamente han sido calificados por la OIT como «fundamentales», por lo que, independientemente de que algún Estado los haya ratificado o no, estos están obligados a garantizar su cumplimiento efectivo.

Ahora bien, sin perjuicio del carácter concedido por la OIT a dichos convenios, es importante tener en cuenta que el Perú ha ratificado todos los convenios señalados precedentemente<sup>13</sup>, por lo que no existe margen de duda para sostener que el Perú está obligado a cumplir con los derechos que dichas normas internacionales reconocen.

El reconocimiento de los derechos señalados previamente se da en el artículo 17.2 del Acuerdo Comercial suscrito con Estados Unidos; en el artículo 1601 del Acuerdo Comercial suscrito con Canadá; y, en el artículo 269.3 del Acuerdo Comercial suscrito con la Unión Europea.

### **Garantías procesales para asegurar la aplicación de las normas laborales que regulan los derechos reconocidos**

Junto con la obligación de cumplir con las cuatro materias tratadas en la Declaración de la OIT

13 Siguiendo el orden presentado en el cuadro precedente, las ratificaciones del Gobierno peruano a los convenios fundamentales se dieron en los siguientes años: Libertad Sindical: Convenio núm. 87 en 1960, Convenio núm. 98 en 1964; Trabajo forzoso: Convenio núm. 29 en 1960, Convenio núm. 105 en 1960; Trabajo infantil: Convenio núm. 138 en 2002, Convenio núm. 182 en 2002; Igualdad y no discriminación: Convenio núm. 100 en 1960 y Convenio núm. 111 en 1970.

de 1998 (libertad sindical y negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación), existe una segunda gama de derechos reconocidos en dos acuerdos comerciales, constituida por un conjunto de garantías procesales que permitan fiscalizar la aplicación adecuada de las normas que regulan las materias señaladas previamente.

Estas garantías están presentes tanto en el artículo 17.4 del Acuerdo Comercial suscrito con Estados Unidos, como en los artículos 3 y 5 del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Perú.

Salvo algunas particularidades, al suscribir ambos acuerdos comerciales el Estado peruano se ha comprometido a garantizar que sus ciudadanos tengan derecho a:

- Un acceso adecuado a los tribunales judiciales, administrativos y de otra índole, para solicitar el cumplimiento de la legislación laboral;
- Que dichos procesos o procedimientos sean «justos, equitativos y transparentes», asegurando el cumplimiento del debido proceso, lo que implica:
  - La posibilidad de las partes de presentar adecuadamente sus argumentos y los medios de prueba que estimen convenientes;
  - La publicidad, cuando sea posible, de los procesos o procedimientos, esto es, que sea abierta al público y las resoluciones emitidas

puedan ser conocidas de forma general;

- Que los procesos o procedimientos no impliquen costos o plazos irrazonables o demoras injustificadas;
- La obligación de los órganos que resuelven los procesos de motivar adecuadamente todas sus resoluciones (justificar, por escrito, las razones por las que se adoptó determinada decisión);
- La posibilidad de apelar (revisar) las decisiones emitidas por los órganos que resuelven sus demandas o denuncias relativas al cumplimiento de la legislación laboral; y,
- La imparcialidad e independencia de los tribunales que se encargan de resolver tales procesos y procedimientos.

Como se puede apreciar, las garantías procesales señaladas previamente tienen como finalidad asegurar que los ciudadanos puedan hacer valer, en la práctica, los derechos que se encuentran reconocidos en la legislación laboral.

### **Derechos reconocidos de forma particular: protección para los trabajadores migrantes y condiciones laborales equitativas y seguras**

Finalmente, encontramos dos materias específicas que se encuentran en dos acuerdos comerciales. Por un lado, en los acuerdos comerciales suscritos con Canadá y con la Unión Europea, el Perú

se ha comprometido a garantizar que los trabajadores migrantes cuenten con la misma protección legal que los trabajadores locales, en lo que respecta a las condiciones de trabajo.

Ello sucede en el artículo 1.f del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Perú y en el artículo 276 del Acuerdo Comercial suscrito con la Unión Europea.

Por otro lado, también existe un compromiso de brindar condiciones aceptables de trabajo con

respecto a los salarios mínimos, horas de trabajo y medidas adecuadas de seguridad y salud en el trabajo.

El reconocimiento de este compromiso se encuentra en artículo 17.8 del Acuerdo Comercial suscrito con Estados Unidos y en el artículo 1.e del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Perú.

A continuación, presentamos un cuadro que resume lo señalado hasta este punto:

DERECHOS PROTEGIDOS	ACUERDOS COMERCIALES QUE LOS RECONOCEN		
	EE.UU.	CANADÁ	EUROPA
Principios fundamentales de la Declaración OIT 1998: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad sindical y negociación colectiva;</li> <li>• Abolición del trabajo forzoso;</li> <li>• Erradicación del trabajo infantil;</li> <li>• Eliminación de la discriminación</li> </ul>	X	X	X
Garantías procesales para asegurar la aplicación de la legislación laboral	X	X	
Protección legal equitativa para trabajadores migrantes		X	X
Condiciones de trabajo aceptables: salario mínimo, jornada de trabajo y seguridad y salud en el trabajo	X	X	

## **2.2 Los derechos reconocidos en las Disposiciones Medioambientales de los tres acuerdos comerciales**

En el acápite anterior se describieron los derechos reconocidos en las Disposiciones Laborales; en este procederemos a hacer lo mismo, pero en lo que respecta a las Disposiciones Medioambientales de los acuerdos comerciales analizados.

### **Normas internacionales medioambientales que deben ser cumplidas en el marco de los acuerdos comerciales**

De forma similar al caso de las Disposiciones Laborales, los acuerdos comerciales que venimos comentando también obligan a los Estados que los suscribieron a cumplir con los derechos y obligaciones reconocidos en una serie de normas y tratados internacionales en materia de protección y conservación del medioambiente.

En el caso del acuerdo comercial suscrito con Estados Unidos, se emplea el término «acuerdo cubierto» para designar a aquellos tratados o normas internacionales que, habiendo suscrito ambas partes, deberán respetar y cumplir. A continuación, presentamos el listado de las mismas (Anexo 18.2 del acuerdo comercial):

- a) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), dado en Washington, 3 de marzo de 1973;
- b) Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias

que Agotan la Capa de Ozono, dado en Montreal, 16 de septiembre de 1987;

c) Protocolo de 1978 Relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, dado en Londres, 17 de febrero de 1973;

d) Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas, dada en Ramsar, 2 de febrero de 1971;

e) Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, dada en Canberra, 20 de mayo de 1980;

f) Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, dada en Washington, 2 de diciembre de 1946; y,

g) Convención para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), dada en Washington, 31 de mayo de 1949.

En el caso del acuerdo comercial suscrito con la Unión Europea, los tratados o normas internacionales medioambientales que se encuentran cubiertos son los siguientes (artículo 270.2):

- a) Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono adoptado el 16 de septiembre de 1987;

- b) Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación adoptado el 22 de marzo de 1989;
- c) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes adoptado el 22 de mayo del 2001;
- d) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre firmada el 3 de marzo de 1973;
- e) Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), adoptado en junio de 1992;
- f) Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del CDB adoptado el 29 de enero de 2000;
- g) Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático adoptado el 11 de diciembre de 1997; y,
- h) Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, adoptado el 10 de septiembre de 1982.

En el caso del acuerdo comercial suscrito con Canadá, si bien no se enlista directamente los tratados o normas internacionales que deberán ser cumplidos en el marco del referido acuerdo comercial, se señala que «nada en este Acuerdo se interpretará en el sentido de afectar los derechos y obligaciones existentes de cada Parte en virtud de otros acuerdos ambientales internacionales de los cuales dicha Parte sea Parte»<sup>14</sup>. Asimismo, hay una mención explícita al Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), al afirmar la importancia del mismo y su compromiso en garantizar el cumplimiento de los objetivos de dicho convenio<sup>15</sup>.

#### **Garantías procesales para asegurar la aplicación de las normas medioambientales que regulan los derechos reconocidos**

De forma similar al caso de las Disposiciones Laborales, las Disposiciones Medioambientales también prevén una gama de garantías procesales que permitan fiscalizar la aplicación adecuada de las normas que regulan las materias señaladas previamente.

Como se señaló previamente, se pretende garantizar un acceso adecuado a los tribunales judiciales, administrativos y de otra índole, para solicitar el cumplimiento de la legislación medioambiental, que dichos procesos sean justos, equitativos y transparentes, la posibilidad de apelar

---

14 Artículo 2.9 del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Perú y Canadá.

15 Artículo 2.8 del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Perú y Canadá.

por parte de los sujetos que recurran a dichos procesos y la imparcialidad y objetividad de los tribunales que diriman tales causas.

Estas garantías están presentes tanto en el artículo 18.4 del Acuerdo Comercial suscrito con Estados Unidos, como en los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Medio Ambiente suscrito entre Canadá y Perú.

Como se puede apreciar, las garantías procesales señaladas previamente tienen como finalidad asegurar que los ciudadanos puedan hacer valer, en la práctica, los derechos que se encuentran reconocidos en la legislación ambiental (sea internacional o nacional).

### **Protección y conservación de la diversidad biológica**

Para finalizar este punto, los tres acuerdos comerciales bajo análisis coinciden en relevar un aspecto central: la protección y conservación de la diversidad biológica. A modo de síntesis, estos prevén los siguientes derechos y obligaciones:

a) Un compromiso de promover y fomentar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y todos sus componentes y niveles

(plantas, animales, hábitats, etc.)<sup>16</sup>;

b) El reconocimiento de la importancia de respetar y promover los conocimientos tradicionales y prácticas de sus comunidades indígenas y otras comunidades, los cuales contribuyen a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica<sup>17</sup>; y,

c) El reconocimiento de la importancia de la participación y consulta pública en los asuntos relacionados a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica<sup>18</sup>.

Cabe destacar que, en los casos de los acuerdos comerciales suscritos con Canadá y con la Unión Europea, existe una remisión expresa a la obligación de cumplir con dichos compromisos en el marco del CDB.

### **2.3 Las obligaciones para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos en las Disposiciones Laborales y Medioambientales de los tres acuerdos comerciales**

Si en el apartado anterior vimos qué derechos se reconocen en los acuerdos comerciales, en este apartado absolveremos la siguiente pregunta:

---

16 Así lo establece el artículo 18.11.2 del Acuerdo Comercial suscrito con Estados Unidos; el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Perú y Canadá; y, el artículo 272.1 del Acuerdo Comercial suscrito con la Unión Europea.

17 Así lo establece el artículo 18.11.3 del Acuerdo Comercial suscrito con Estados Unidos; el artículo 5.2 del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Perú y Canadá; y, el artículo 272.4 del Acuerdo Comercial suscrito con la Unión Europea.

18 Así lo establece el artículo 18.11.4 del Acuerdo Comercial suscrito con Estados Unidos; el artículo 5.4 del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Perú y Canadá; y, el literal e) del artículo 267.2 del Acuerdo Comercial suscrito con la Unión Europea.

¿a través de qué obligaciones se comprometen los Estados a respetar, proteger y aplicar los derechos reconocidos en los acuerdos comerciales?

En este punto es importante recordar la razón que inspira la incorporación de Disposiciones Laborales y Medioambientales en acuerdos comerciales: por un lado, evitar que los Estados, con el objetivo de «fomentar» el comercio y la inversión, reduzcan sus estándares de protección laboral y medioambiental; mientras que, por otro, utilizar el intercambio comercial como mecanismo para fortalecer el cumplimiento de los derechos fundamentales laborales y medioambientales.

Teniendo en cuenta ello, podríamos señalar que los Estados que suscribieron los acuerdos comerciales bajo análisis se comprometieron a:

(i) Mantener, respetar y aplicar efectivamente las normas laborales<sup>19</sup> y medioambientales<sup>20</sup> que desarrollan o regulan los derechos laborales reconocidos en cada acuerdo comercial, en particular, lo vinculado a las materias abordadas en la Declaración de la OIT de 1998 (en lo que respecta al ámbito laboral) y en los tratados o

normas internacionales ambientales (reconocidas en los acuerdos comerciales).

(ii) No dejar de aplicar ni derogar las normas laborales<sup>21</sup> y medioambientales<sup>22</sup>, de una manera que debilite o reduzca el cumplimiento de los derechos reconocidos previamente o sus niveles de protección, con el objeto de estimular el comercio o la inversión.

Es importante recordar que los acuerdos comerciales establecen que los países conservan la autonomía o libertad para determinar la asignación de recursos destinados a asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones, así como la libertad para fijar la regulación interna en materia laboral y medioambiental, siempre que no contravenga las disposiciones señaladas previamente.

---

19 En materia laboral, esta obligación se encuentra reconocida explícitamente en el artículo 17.2 del acuerdo comercial suscrito con Estados Unidos, en el artículo 1 del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Perú y en el artículo 269.3 del acuerdo comercial suscrito con la Unión Europea.

20 En materia medioambiental, esta obligación se encuentra reconocida explícitamente en el artículo 18.2 del acuerdo comercial suscrito con Estados Unidos, en el artículo 2 del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Canadá y Perú y en el artículo 270 del acuerdo comercial suscrito con la Unión Europea.

21 En materia laboral, esta obligación se encuentra reconocida explícitamente en los artículos 17.2 y 17.3 2 del acuerdo comercial suscrito con Estados Unidos, en el artículo 2 del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Perú y en el artículo 277 del acuerdo comercial suscrito con la Unión Europea.

22 En materia medioambiental, esta obligación se encuentra reconocida explícitamente en el artículo 18.3 del acuerdo comercial suscrito con Estados Unidos, en el artículo 2.4 del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Canadá y Perú y en el artículo 277 del acuerdo comercial suscrito con la Unión Europea.



### 3. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

Comenzamos viendo en los capítulos previos qué derechos son reconocidos en los acuerdos comerciales y a través de qué obligaciones los Estados se han comprometido a respetarlos, protegerlos y aplicarlos. En este último capítulo veremos con qué mecanismos cuentan los actores particulares para denunciar el incumplimiento de dichas obligaciones.

#### 3.1 ¿Qué se puede hacer frente al incumplimiento de las Disposiciones Laborales y Medioambientales por parte de un Estado? Las quejas o comunicaciones públicas

Con el objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones comprometidas por los Estados en materia laboral y medioambiental, los acuerdos comerciales establecen mecanismos de supervisión, a través de los cuales los representantes de las y los trabajadores, miembros de la sociedad civil y/o público en general puedan participar y advertir posibles incumplimientos.

En esa línea, la OIT ha reconocido que «la participación de las partes interesadas en las diversas fases de las disposiciones laborales [de los acuerdos comerciales] ha sido muy importante para

la consecución de los efectos deseados»<sup>23</sup>.

La participación puede darse desde la negociación propia de los acuerdos comerciales, permitiendo que se incluyan estándares más altos de protección, o también a través de las denuncias de incumplimientos de las obligaciones comprometidas, tal como veremos a continuación.

Los acuerdos comerciales bajo análisis establecen que cada Estado debe asegurar que los miembros de la sociedad civil de cada país puedan presentar comunicaciones públicas relativas al cumplimiento de las obligaciones derivadas de las Disposiciones Laborales y Medioambientales de dichos acuerdos.

1) Las comunicaciones públicas –también conocidas como quejas– permiten que representantes de las y los trabajadores o el público interesado, en general, pueda advertir el incumplimiento por su país de alguna o de varias obligaciones establecidas en el acuerdo comercial.

Estas comunicaciones pueden presentarse ante cualesquiera de los Estados que suscribieron el acuerdo comercial. Por ejemplo, en el caso de la queja interpuesta contra el Estado peruano por la violación de sus obligaciones en el Acuerdo Comercial celebrado entre Perú y los EEUU, la queja fue interpuesta en los Estados Unidos por una institución norteamericana, respaldada por organizaciones de trabajadores y organizaciones no gubernamentales (ONG) del Perú.

23 Oficina Internacional del Trabajo. Manual de Evaluación de las Disposiciones Laborales en los Acuerdos Comerciales y de Inversión. Ginebra: OIT, 2017, p. 7. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_617297.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_617297.pdf)

2) Una vez que el Estado recibe la comunicación pública, se compromete a revisarla y examinarla, con el objeto de determinar si es que, en efecto, las situaciones advertidas en dicha comunicación podrían significar un posible incumplimiento de las Disposiciones Laborales del acuerdo comercial.

3) En caso de que el Estado considere que dicha situación pueda efectivamente haberse generado, los acuerdos comerciales establecen la posibilidad de iniciar consultas generales o cooperativas (el nombre varía dependiendo del acuerdo), con el objeto de solicitar a la otra parte que informe sobre el cumplimiento de dichas obligaciones y, de ser el caso, se formulen las recomendaciones que correspondan en orden a la subsanación de las infracciones detectadas.

4) Si luego de un tiempo de intercambio de consultas, los países no llegan a un acuerdo sobre si se ha producido o no el incumplimiento denunciado en la comunicación, el país que recibió la comunicación puede activar los mecanismos de supervisión que el acuerdo comercial establezca, tal como veremos más adelante.

En resumen, las comunicaciones públicas o quejas son instrumentos que permiten a los representantes de trabajadores, y público en general, participar en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de las Disposiciones Laborales y Medioambientales contenidas en los acuerdos comerciales, a través de la advertencia de posibles escenarios de incumplimiento de dichas obligaciones.

### 3.2 Mecanismos de supervisión en los acuerdos comerciales bajo análisis

Como señalamos previamente, si luego del período de consultas generales o cooperativas, las partes no se ponen de acuerdo sobre el asunto tratado, se puede recurrir a los mecanismos de supervisión que el acuerdo comercial haya establecido.

En este punto es importante tener en cuenta que los mecanismos de supervisión pueden variar según lo que se haya establecido en el acuerdo comercial. En el caso de los acuerdos que estamos analizando, encontramos dos tipos de mecanismos de supervisión:

(i) La activación de los capítulos de resolución de controversias, a través de un panel arbitral; y,

(ii) La instauración de un panel o grupo de expertos *ad hoc* para tratar el asunto.

La diferencia principal entre ambos mecanismos radica en las consecuencias o tipo de decisiones que pueda emitir cada grupo (y su grado de coerción). Para comprender ello, es conveniente revisar qué tipo de mecanismo de supervisión se establece para cada acuerdo comercial que venimos analizando.

## **Mecanismos de supervisión en el acuerdo comercial suscrito con Estados Unidos: activación de las disposiciones de solución de controversias**

Los acuerdos comerciales suelen tener un capítulo para resolver las controversias que se susciten en torno al cumplimiento de los mismos. Estos capítulos permiten la activación de paneles arbitrales que pueden llegar a determinar, no solo la imposición de multas económicas (como el Panel de Revisión de Canadá, según veremos a continuación), sino la suspensión de los beneficios del acuerdo comercial, lo que significa una de las sanciones más graves que se puedan establecer.

A diferencia del caso canadiense y de la Unión Europea, el acuerdo comercial suscrito con Estados Unidos permite de modo explícito que el incumplimiento de las obligaciones de las Disposiciones Laborales y Medioambientales del acuerdo sea visto bajo el procedimiento general de resolución de controversias.

Por ello, si es que después de las consultas respectivas las partes no se ponen de acuerdo, el Panel Arbitral puede ser convocado y, luego del procedimiento establecido para ello, se podría determinar además de la imposición de multas económica. En caso se registre renuencia al cumplimiento de las recomendaciones formuladas para subsanar los incumplimientos, se podría optar por la suspensión de los beneficios del acuerdo. Podríamos decir, en consecuencia, que este es el mecanismo de supervisión con mayor intensidad de los tres acuerdos.

## **Mecanismos de supervisión en el acuerdo comercial suscrito con Canadá: Panel de Revisión**

El Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Perú señala que, luego de finalizadas las consultas gubernamentales, la parte que solicitó la consulta puede proponer la convocatoria de un panel de revisión, siempre que considere que la otra parte no cumplió con alguna obligación del acuerdo y esta se vincule con una afectación al comercio (artículo 13).

El referido Acuerdo contiene un procedimiento especial para la conformación del Panel de Revisión, el cual es integrado por tres especialistas independientes de las partes y con experiencia en la materia (artículo 14).

Una vez conformado, las partes deberán presentar la información que consideren necesaria para la labor del Panel de Revisión.

A los 30 días de su instalación, el Panel deberá determinar si es que el asunto se relaciona con el comercio. En caso considere que no es así, el procedimiento deberá decretarse como concluido (artículo 15).

Concluida la recepción de información enviada por los países, y también por el público interesado, el Panel de Revisión emite un informe que califique si es que se ha producido un incumplimiento de las obligaciones del acuerdo comercial y sus recomendaciones sobre la materia, las cuales pueden incluir la elaboración de un plan

de acción conjunta para levantar sus observaciones (artículo 16 y 17)<sup>24</sup>.

Para ello se emite un informe preliminar a los 120 días de su conformación y un informe final a los 60 días de haber presentado el primer informe (artículo 17 y 18). Luego de la emisión del informe final, las partes pueden o (i) establecer un plan de acción conjunta o (ii) no ponerse de acuerdo en la elaboración de dicho plan. En caso se incumpla el plan o no se pongan de acuerdo en la elaboración del mismo, se podrá solicitar la reactivación del Panel de Revisión para que esta vez se evalúe la imposición de contribuciones monetarias (multas económicas) por parte del país que incumplió con el acuerdo comercial (artículo 19 y 20).

A diferencia del Acuerdo Comercial con la Unión Europea (como veremos a continuación), que no prevé explícitamente esta situación, en este caso el mecanismo de supervisión claramente permite la imposición de multas o sanciones en caso de que no se cumpla con sus disposiciones.

Ahora bien, en el caso del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Canadá y Perú, si bien se prevé un procedimiento similar (artículo 12), no se concluye expresamente en un Panel de Revisión, sino que existe una vocación a que los Estados encuentren una solución de mutuo acuerdo a la posible controversia que pudiera surgir (artículo 12.4).

## **Mecanismos de supervisión en el Acuerdo Comercial suscrito con la Unión Europea: Grupo de Expertos**

En el caso del acuerdo comercial suscrito con la Unión Europea, se dispone que cuando las consultas gubernamentales no hayan llegado a una solución determinada, se pueda solicitar el establecimiento de un Grupo de Expertos para examinar el asunto que no haya sido satisfactoriamente resuelto a través de las consultas (artículo 284 del acuerdo comercial).

El referido acuerdo establece que el Grupo Expertos deberá determinar si es que una parte ha cumplido con sus obligaciones bajo las Disposiciones Laborales y Medioambientales (artículo 284.2), para lo cual se fija un procedimiento de conformación especial. Los países proponen una lista de al menos 15 personas que puedan formar parte de dicho Grupo, debiéndose conformar dentro de los 40 días de solicitada su activación (artículo 284.4).

Luego de su conformación, el Grupo de Expertos cuenta con 60 días para elaborar un Informe inicial que contenga sus conclusiones preliminares sobre el asunto no resuelto por las partes (artículo 285.1), pudiendo estas presentar consideraciones adicionales. A los 45 días de presentado el primer informe, el Grupo de Expertos deberá emitir su Informe final, con las conclusiones y recomendaciones a las que pudiera haber llegado.

Los países deben informar al Subcomité de

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, en el caso colombiano, luego de una queja o comunicación pública presentada, se elaboró un Plan de Acción Laboral entre Estados Unidos y Colombia: <http://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/asuntos-internacionales/plan-de-accion-santos-obama>

Comercio y Desarrollo Sostenible sus intenciones respecto a las recomendaciones del Grupo de Expertos, incluyendo la presentación de un plan de acción que permita ejecutar las recomendaciones emitidas por dicho Grupo (artículo 285.4).

Teniendo en cuenta lo visto hasta este punto, presentamos el siguiente cuadro resumen que permite visualizar las principales diferencias entre los mecanismos de supervisión desarrollados por los tres acuerdos comerciales suscritos por el Estado peruano.

MECANISMOS DE SUPERVISIÓN	ACUERDOS COMERCIALES		
	EE.UU.	CANADÁ	EUROPA
<b>Paneles arbitrales:</b> Activación de los paneles arbitrales a través del Capítulo de Resolución de controversias. Puede llegar a suspender los beneficios del acuerdo comercial.	X		
<b>Panel de revisión:</b> Activación de un panel de revisión (panel de expertos) para examinar incumplimiento por parte de un Estado del Capítulo Laboral (prohibición de reducir estándares de protección sociolaboral). Puede llegar a imponer contribuciones económicas al Estado que ha incumplido dichas obligaciones. En el caso del Capítulo Medioambiental, solo se regula explícitamente las consultas gubernamentales.		X	
<b>Grupo de expertos:</b> Activación de un grupo de expertos para examinar incumplimiento por parte de un Estado del Capítulo Laboral o Medioambiental (prohibición de reducir estándares de protección sociolaboral o medioambiental). Explícitamente se establece la potestad para concluir si es que el Estado incumplió las obligaciones y emitir recomendaciones, que pueden ser incorporadas en un plan de acción conjunto.			X

## 4. BREVE RECuento DE QUEJAS O COMUNICACIONES PÚBLICAS PRESENTADAS HASTA EL MOMENTO POR EL PERÚ

Hasta la fecha, se han presentado dos quejas denunciando los incumplimientos por parte del Estado peruano de las Disposiciones Laborales o Medioambientales asumidas a través los acuerdos comerciales bajo análisis.

El 23 de julio de 2015 una institución norteamericana (el International Labor Rights Forum-ILRF), respaldada por organizaciones de trabajadores y ONGs del Perú, incluyendo Perú EQUIDAD, presentaron en Washington una queja o comunicación pública contra el Estado peruano, denunciando el incumplimiento de las Disposiciones Laborales previstas en el acuerdo comercial suscrito por este país con los Estados Unidos<sup>25</sup>.

El 18 de marzo de 2016, la Oficina de Acuerdos Comerciales y Asuntos Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) emitió su primer reporte<sup>26</sup> sobre la queja presentada, en el cual detectó posibles incumplimientos por parte del Estado peruano con relación las disposiciones laborales en cuestión, recomendando las siguientes acciones:

- Adoptar e implementar instrumentos legales y otras medidas para asegurar que el uso de los contratos temporales en el sector de la exportación no tradicional no impida el ejercicio del derecho a la libertad sindical (limitando el tiempo de duración de dichos contratos, dando mayor poder a la inspección laboral y estableciendo un protocolo de fiscalización de la normativa laboral especial aplicada);
- Ampliar las oficinas de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) a todo el país, lo más pronto posible;
- Aumentar la capacidad de la SUNAFIL en cuanto a la fiscalización de la normativa laboral, lo que incluye la inspección laboral y la imposición de sanciones administrativas efectivas en caso de incumplimiento de esta, lo que debería permitir mayor efectividad y celeridad a tales acciones;
- Aumentar los juzgados laborales, así como el presupuesto de estos para los casos laborales, de modo que se permita procesos más cortos y efectivos.

El 20 de abril de 2018, la misma Oficina emitió su segundo reporte sobre la queja bajo comentario<sup>27</sup>.

25 La queja presentada contra el Gobierno peruano puede ser visualizada a través del siguiente enlace: [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/legacy/files/Comunicaci%C3%B3n-p%C3%ABlica\\_23-julio-2015.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/legacy/files/Comunicaci%C3%B3n-p%C3%ABlica_23-julio-2015.pdf)

26 El reporte de la Oficina de Acuerdos Comerciales y Asuntos Internacionales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos puede ser visualizado a través del siguiente enlace: [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/legacy/files/Public\\_Report\\_of\\_Review\\_of\\_US\\_Submission\\_2015-01.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/legacy/files/Public_Report_of_Review_of_US_Submission_2015-01.pdf)

27 El segundo reporte de la Oficina de Acuerdos Comerciales y Asuntos Internacionales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos puede ser visualizado a través del siguiente enlace: <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/legacy/files/Peru-FTA-Submission-Second-Review-Statement-Spanish.pdf>

En dicho reporte se señaló que durante el período de «examen el Gobierno del Perú ha dado ciertos pasos que, de ser plenamente aplicados, representarían un adelanto hacia la meta de abordar las recomendaciones del informe del Departamento del Trabajo», en lo que respecta a la mayor asignación presupuestal de la SUNAFIL.

Sin embargo, en cuanto a las observaciones vinculadas con la creación de instrumentos legales para evitar que la contratación temporal afecte el ejercicio de la libertad sindical o la creación de más juzgados laborales para asegurar la efectividad de los procesos sobre dicha materia, la Oficina del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos consideró que el Perú no había abordado dichas recomendaciones, por lo que seguiría vigilante y a la espera de mayor información sobre dichos aspectos.

Por otra parte, el 19 de octubre de 2017, una decena de organizaciones de la sociedad civil europea organizadas en la Plataforma Europa Perú (PEP), y casi una veintena de organizaciones de trabajadores, de Pueblos Indígenas y ONGs ambientalistas y de derechos humanos del Perú, organizados como Grupo Consultivo Interno del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Perú, presentaron ante la Dirección General de Comercio de la UE en Bruselas una nueva queja contra el Gobierno peruano por la falta de cumplimiento de las Disposiciones Laborales y Medioambientales contenidos en el Título IX del

Acuerdo Comercial Suscrito con la Unión Europea que versa sobre la relación entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible e incluye obligaciones similares a las del acuerdo entre Perú y los EEUU en materia laboral y ambiental<sup>28</sup>.

A través de una carta oficial enviada en julio de 2018 al Ministro de Turismo y Comercio Exterior del Perú, la Comisión Europea expresó su preocupación por las deficiencias, registradas en el Perú, sobre la aplicación efectiva de la protección de los derechos laborales y ambientales, enmarcadas en el Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea (UE) y nuestro país, y anunció la llegada a Lima de una Misión de Investigación para seguir discutiendo en torno a las preocupaciones de la UE, con las autoridades y la sociedad civil.

Asimismo, la Comisión Europea manifestó estar preocupada por las deficiencias en la aplicación efectiva de los Convenios de la OIT 87 y 98, sobre libertad de asociación y protección de los derechos de sindicación y negociación colectiva, que siguen sin abordarse a pesar de las recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT. Además, señaló que Perú tiene uno de los niveles más altos de informalidad en el mercado laboral y el alto nivel persistente de trabajo infantil sigue siendo una gran preocupación. Resaltando que estos temas han sido el centro de las discusiones entre las partes en los

---

28 La queja presentada contra el Gobierno peruano puede ser visualizada a través del siguiente enlace: <http://www.europaperu.org/wp-content/uploads/2017/10/20171018-Queja-AC-UE-Peru.pdf>

últimos años sin que haya habido mayores avances al respecto. “Todos estos temas han sido el centro de las discusiones en el Sub Comité sobre Comercio y Desarrollo Sostenible durante los últimos cinco años y aún se necesitan más esfuerzos para lograr un progreso sustancial”, señala la Comisionada Cecilia Malmström en la mencionada carta.

En materia ambiental, la comisionada enfatizó que la simplificación de los procedimientos administrativos en materia ambiental no debía conducir a una disminución del nivel de protección de estos derechos.

La comisionada Cecilia Malmström, exhortó al Perú no solo mejorar en las áreas de preocupación mencionadas en base a un plan de acción “bien definido y de duración determinada”, sino que afirmó que la presentación de dicho plan de acción se debía compartir con la Comisión Europea antes de la reunión del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible a realizarse en Guayaquil en noviembre del año 2018, como señal de un compromiso político por parte del Perú. Dijo, asimismo, que si no hubiera un progreso suficiente, la Unión Europea consideraría el uso de los mecanismos existentes, incluido el procedimiento de ejecución para abordar los problemas identificados. Y para verificar el avance en estas medidas, llevaría a cabo una misión de investigación a Lima el último trimestre de dicho año.

La Comisaria Malmström también se pronunció sobre la participación de la sociedad civil y aseguró que la Unión Europea carecía de una indicación clara de la

composición de los mecanismos nacionales existentes, la frecuencia de sus reuniones o si se habían discutido la implementación del Título sobre Comercio y Desarrollo Sostenible.

Las organizaciones peruanas que vigilan el cumplimiento de los Acuerdos Comerciales suscritos por el Perú vienen llevando actualmente un seguimiento sistemático y permanente de los aspectos más críticos de las quejas planteadas por la falta de cumplimiento de los compromisos laborales y ambientales previstos en tales acuerdos comerciales.



## ANEXO: INDICADORES DE CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LABORALES Y MEDIOAMBIENTALES

A continuación, sugerimos el uso de los siguientes indicadores para verificar el cumplimiento de las Disposiciones Laborales y Medioambientales comprometidas por los capítulos respectivos de los acuerdos comerciales suscritos por el Perú.

### INDICADORES DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LABORALES

Libertad sindical	No discriminación	Acceso a la justicia	Trabajo infantil	Trabajo forzoso u obligatorio
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de sindicatos registrados</li> <li>• Número de registros anulados</li> <li>• Número de convenios presentados</li> <li>• Número de convenios celebrados</li> <li>• Número de huelgas declaradas ilegales</li> <li>• Número de dirigentes despedidos</li> <li>• Número de dirigentes reincorporados (o no)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de incidentes registrados</li> <li>• Tipo de prácticas discriminatorias</li> <li>• Medidas adoptadas</li> <li>• Medidas cumplidas</li> <li>• Remuneración femenina vs. masculina</li> <li>• Remuneración trabajadores estables vs. contratados</li> <li>• Diferencia remuneraciones y condiciones de trabajo empresa principal / services/ contratas/ otros proveedores</li> <li>• Existencia [o no] de políticas antidiscriminatorias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos de los procedimientos judiciales</li> <li>• Duración de los procesos judiciales</li> <li>• Porcentaje de decisiones judiciales favorables a los trabajadores</li> <li>• Grado de efectividad de las sentencias</li> <li>• Número de inspecciones efectuadas</li> <li>• Tipo de violaciones más denunciadas</li> <li>• Tipo de medidas correctivas impuestas</li> <li>• Tipo de sanciones impuestas</li> <li>• Número de medidas correctivas cumplidas</li> <li>• Número de sanciones cumplidas</li> <li>• Monto de multas impuestas vs. Cobradas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de actividades en que hay trabajo infantil</li> <li>• Nro. de niños/as que trabajan</li> <li>• Tipo y número de medidas correctivas adoptadas</li> <li>• Tipo de trabajo juvenil expuesto a situaciones peligrosas</li> <li>• Número y tipo de medidas correctivas adoptadas</li> <li>• Existencia o no de políticas para prevenir el TI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo y número de incidentes de trabajo forzoso registrados</li> <li>• Tipo y número de medidas adoptadas</li> <li>• Existencia o no de políticas para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio.</li> </ul>

## INDICADORES DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES MEDIOAMBIENTALES

Conflictos socioambientales asociados a la actividad de la empresa minera:	Intensidad de los conflictos	Declaraciones de Estado de Emergencia por perturbación de la paz o del orden interno	Convenio de seguridad extraordinarios con la fuerza pública	Criminalización de defensores/activistas:
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de conflictos activos</li> <li>•Número de conflictos latentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de detenidos</li> <li>•Número de heridos</li> <li>•Número de fallecidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de declaraciones de Estado de Emergencia</li> <li>•Número de declaraciones de Estado de Emergencia Preventivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Con o sin convenio vigente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de defensores/activistas investigados</li> <li>•Número de defensores/activistas judicializados</li> <li>•Número de defensores/activistas condenados</li> <li>•Número de defensoras/activistas mujeres</li> <li>•Número de empresas constituidas en el proceso como actor civil.</li> </ul>
Conflictos por agua asociados a la actividad de la empresa minera	Conflictos asociados al transporte minero terrestre	Modificaciones al proyecto minero desde su configuración inicial	Programas/proyectos de la empresa que invierten los planes de desarrollo distritales y provinciales	Programas/proyectos de la empresa vinculados a los medios de vida de la comunidad
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de conflictos por agua asociados a la actividad de la empresa minera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de conflictos asociados al transporte minero terrestre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de modificaciones al Estudio de Impacto Ambiental</li> <li>•Número de informes técnicos sustentatorios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de programas/proyectos que responden a los planes de desarrollo</li> <li>•Número de programas/proyectos que incluyen mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Número de programas/proyectos de la empresa vinculados a los medios de vida de la comunidad.</li> </ul>





©Centro de Políticas Públicas  
y Derechos Humanos Perú Equidad  
Mariscal Miller 2182 int. 203  
Lince, Lima 14  
Teléfono 51-1 472 2536  
Correo: [contacto@equidad.pe](mailto:contacto@equidad.pe)  
[www.equidad.pe](http://www.equidad.pe)