

Lima, 07 de Mayo de 2019

Señora
Madelaine Tuininga
Directora General de Comercio
Comisión Europea

Asunto: *Respuesta a la carta enviada en el marco de la respuesta a la Queja contra el Gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el Título IX del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea*

Estimada Señora Tuininga

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted las 14 organizaciones de sociedad civil europeas y 27 organizaciones peruanas que presentamos en octubre de 2017 la **Queja contra el Gobierno peruano por la falta cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el Título IX del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea**, para saludarla y a la vez manifestarle nuestra profunda decepción y disconformidad con respecto a la escueta respuesta que recibimos sobre ella el 26 de marzo pasado, 17 meses después de su presentación. En esta respuesta no se hace mayor análisis ni recomendaciones sobre nuestros planteamientos y los descargos realizados por el Gobierno peruano. La carta de respuesta tal como el Acta de las reuniones de Quito no compromete al Gobierno a nada en términos efectivos. Ciertamente, existe una diferencia muy grande entre ésta y la carta enviada por la Comisionada Malmström a las autoridades peruanas en julio de 2018.

Frente a la respuesta dada a la Queja presentada, queremos manifestar lo siguiente:

Saludamos que la Unión Europea (UE) y el Perú hayan mejorado y reforzado su diálogo en aras de mejorar la implementación del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial (AC); y que, asimismo, se haya logrado identificar iniciativas de política relevantes que deben implementarse, y sobre las cuales Perú tiene una disposición genérica a lograr mejoras en el terreno. Mejoras que, sin embargo, no se traducen en metas concretas, ni plazos materia de evaluación.

En materia laboral, la carta señala que los esfuerzos se centrarán en una mejor aplicación de las normas laborales, tomando medidas para garantizar la libertad de asociación de todos los trabajadores en el país, fortaleciendo las capacidades de inspección del trabajo y trabajando para erradicar el trabajo infantil y reducir la informalidad; destacando que los esfuerzos también incluyen el fortalecimiento del diálogo social.

Sin embargo, la carta de la Comisionada Malmström dirigida al entonces Ministro de Comercio Exterior y Turismo, Sr. Rogers Valencia, puso de manifiesto de manera precisa las preocupaciones de la UE en torno a 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; señalando, además, que siguen sin abordarse, a pesar de las recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT. Dicha carta destacó, asimismo, que Perú tiene uno de los niveles más altos de informalidad en el mercado laboral y un alto y persistente nivel de trabajo infantil. “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”, manifestó la comisionada.

Por otro lado, aunque en la V Reunión de Sub Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible, celebrada en diciembre de 2018, Perú se refirió a presuntos avances en materia laboral, recogidos en el Acta de la misma, dando cuenta de su Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2018-2021, destacando la importancia

del sistema inspectivo laboral a través del fortalecimiento institucional de la SUNAFIL, así como su presunto compromiso con garantizar la libertad sindical y la erradicación del trabajo infantil, las evidencias en el terreno muestran una realidad diferente respecto de la cual es poco lo que la agenda del gobierno peruano ha avanzado desde que la queja fue presentada:

- El Perú sigue careciendo de un Código del Trabajo similar al que disponen la mayor parte de los países de América; y tiene uno de los salarios mínimos más bajos de América Latina.
- El Perú sigue siendo uno de los países con más denuncias ante los órganos de control de la OIT; registrando un significativo déficit en materia de Trabajo Decente. Es decir un trabajo en el que las y los peruanos tengan la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.
- En el Perú la sindicalización en el sector privado es 5 veces menor que hace 30 años, la situación de la negociación colectiva es aún peor, y el uso consecutivo de contratos de trabajo de duración determinada en el sector exportador no tradicional sigue constituyendo un obstáculo para que los trabajadores se unan a los sindicatos y contribuye a la discriminación de las y los activistas sindicales.
- Perú tiene uno de los niveles más altos de informalidad en el mercado laboral (el 75% de la PEA), lo que se debe, en buena medida, a las limitaciones de sus instituciones para garantizar la efectiva aplicación de la ley laboral, lo que significa -en la práctica- que una inmensa proporción de trabajadores y trabajadoras queden excluidos de la protección que ofrecen los derechos y libertades internacionalmente reconocidos para garantizar la dignidad de las personas que trabajan.

En materia ambiental, la carta señala que Perú se ha comprometido a continuar fortaleciendo la capacidad y las herramientas para realizar evaluaciones de impacto ambiental y mejorar el monitoreo y la aplicación de la legislación ambiental. También se ha comprometido a continuar trabajando en la prevención y mitigación de los efectos de la contaminación del aire en la salud humana y el medio ambiente. Pero, como en la materia laboral, ninguna de estas afirmaciones va ligada a compromisos relacionados con metas o plazos claros y precisos, ni a compromisos intersectoriales que permitan saber cómo éstos se van a cumplir.

Al respecto, la Comisionada Malmström, en la carta antes citada, refirió con claridad que, para que el Gobierno peruano pueda mejorar la aplicación efectiva de sus compromisos en el marco del Título sobre comercio y desarrollo sostenible es importante “Garantizar que las leyes relevantes y los actos de implementación, en particular en el ámbito de la evaluación del impacto ambiental y la regulación de las actividades industriales en diferentes sectores, no conducen a una reducción efectiva de la protección del medio ambiente. Para esto, Perú también debe garantizar la capacidad institucional adecuada y la transparencia jurídica”.

A decir del Gobierno peruano, según el Acta de la V Reunión de Sub Comités de Comercio y Desarrollo Sostenible llevada a cabo en Quito -antes mencionada-, Perú ha apostado por el fortalecimiento continuo del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y dado cuenta de la pre publicación de la Guía para la elaboración de la línea base de los estudios de impacto ambiental en el marco del SEIA y la Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales, documentos que si bien aportan a mejorar el desarrollo de proyectos, no son vinculantes y para nada aminoran los cambios realizados que debilitan el SEIA. Asimismo, al hacer precisiones sobre los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS), se refirió a presuntos avances en su Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización ambiental, destacando en particular el proceso de transferencia de funciones de los sectores a la OEFA y el desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan a los administrados y ciudadanos, conocer las acciones realizadas por la OEFA y los resultados de las mismas.

En esta reunión el Perú ha indicado, igualmente, su interés prioritario en el establecimiento de medidas para prevenir y mitigar los efectos de la contaminación del aire sobre la salud y el medio ambiente. Sin embargo, la realidad en este ámbito muestra que:

- Los ITS siguen constituyendo un mecanismo que permite a las empresas modificar o ampliar todo tipo de componente de sus proyectos de inversión, a través de un informe poco exigente, con un procedimiento rápido (15 días hábiles) que generalmente no considera la participación ciudadana ni opiniones especializadas de otras entidades del Estado. Es decir, con un procedimiento simplificado se viene permitiendo cambios en componentes principales o cambios sucesivos en un mismo componente, que sumados configuran cambios significativos. De igual modo, las autoridades peruanas vienen permitiendo la realización de cambios frecuentes en una misma unidad, (algunos hasta simultáneos), que combinan los realizados por el procedimiento regular de modificación del EIA y los realizados por ITS. Todo ello viene conduciendo a que se reconfiguren los proyectos sin modificación de los estudios de factibilidad y con una dispersa e inadecuada identificación de impactos, lo que viola el principio de integralidad que debe guiar la gestión ambiental y sus respectivos instrumentos. Una consecuencia de esta distorsión es que gran parte de las modificaciones que se vienen realizando en las unidades productivas son por ITS: Según el SENACE, de un total de 78 expedientes ingresados, desde diciembre de 2015 hasta enero de 2017, 46 correspondieron a solicitudes de ITS y solo 7 a modificatorias regulares de EIA. Hasta la fecha, el gobierno no ha realizado un balance de lo que ha significado para el SEIA la implementación de los ITS, ello a pesar de que la sociedad civil lleva años exigiendo y promoviendo la necesidad de un cambio.
- Se continúan implementando medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada a costa de los estándares ambientales. El artículo 2 del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, Ley 30230, establece disposiciones que agilizan el proceso de aprobación del EIA al: a) reducir el plazo para la evaluación de los EIA Detallados y Semidetallado y para la aprobación de los Términos de Referencia aplicables para proyectos con características comunes; b) prohibir a los funcionarios públicos solicitar información o subsanaciones adicionales; y c) no considerar la opinión de las autoridades que antes se consideraban “opinantes”: estas normas presionan y amenazan con sanciones a los funcionarios públicos que incumplen los plazos establecidos para la realización de las evaluaciones de los EIA. En ese sentido, se siguen promoviendo normas, resoluciones y decisiones que en el marco de la disminución de barreras burocráticas, que tienen como objetivo debilitar los marcos legales ambientales y las instituciones como SENACE. Este proceso de debilitamiento continúa. Recientemente, mediante Resolución N° 0077-2019/CEB-INDECOPI, INDECOPI establece que SENACE debe ajustar el plazo de la evaluación de una modificación de un EIA de 120 a 30 días.
- La simplificación de procedimientos y permisos a través de la Ley N° 30230, aprobada para promover la inversión en el país, ha ocurrido a costa de la reducción de los estándares ambientales. Aunque el artículo 19 de la norma antes mencionada quedó sin vigencia en julio de 2017, muchas de las normas reglamentarias que posteriormente se aprobaron para operativizarla siguen vigentes.
- Con el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, se disminuyeron los estándares ambientales y sociales previos; especialmente en el ámbito de la clasificación de la evaluación ambiental correspondiente a las actividades de exploración hidrocarburífera, y en lo que concierne a la garantía del derecho a la participación ciudadana.
- Son notorios, asimismo, los conflictos relacionados con violaciones a los derechos ambientales y laborales en zonas con presencia de empresas extractivas, tanto en la minería e hidrocarburos, como en la agroindustria, que sirven de evidencia del continuo incumplimiento de los estándares ambientales en Perú. En ese sentido, el actual conflicto en el proyecto minero Las Bambas que permanentemente se activa y que ha tenido pérdidas de vidas humanas, se inició por estos cambios normativos que implicaron la utilización del ITS, y modificaciones irregulares a estudios de impacto ambiental, que obviaron mecanismos de información y participación ciudadana.
- Otro retroceso viene ocurriendo en materia de consulta previa. La comisión multisectorial que debe realizar el seguimiento de su implementación ha reducido su mandato solo a dar seguimiento a los

acuerdos establecidos. La consulta en extractivas, tal y como ha sido reglamentada, no está permitiendo influir en las condiciones sobre las que se da los proyectos ni la defensa de derechos colectivos.

- Asimismo, como es de conocimiento público, el Decreto Supremo N° 003-2017 modificó los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para el Aire, aumentando el nivel de dióxido de azufre permitido: 12 veces más por encima de los 20 µg/m³, promedio que la OMS recomienda por cada 24 horas. El MINAM, a su vez, habilita que se permitan 250 µg/m³ de SO₂, lo cual puede ocasionar daños en la salud de las personas. Con este mismo decreto se incrementó al doble el valor de material particulado de tamaño sin el sólido sustento técnico por parte del Ministerio del Ambiente (MINAM), y sin mayor coordinación con el Ministerio de Salud (MINSA) o las organizaciones especializadas y de la sociedad civil.
- Finalmente, sigue en discusión el proyecto de ley orgánica de hidrocarburos, ley que fue observada por sociedad civil durante el 2018, así como por la Defensoría del Pueblo. Está pendiente de ser discutido en el Congreso de la República, y aun presenta artículos que pueden conducir a vulneraciones al derecho al territorio de los pueblos indígenas, al derecho a la consulta previa, entre otros. Nada de esto ha cambiado, y como se ha señalado, se siguen promoviendo cambios para seguir debilitando el marco ambiental y a las instituciones ambientales.

En cuanto a los mecanismos de consulta de la sociedad civil, vuestra carta señala que Perú acordó utilizar los mecanismos nacionales existentes de manera más proactiva. Expresó su intención de organizar discusiones específicas sobre temas laborales y ambientales relacionados con la implementación del Título IX en la Comisión Técnica Superior de Trabajo del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y en la Comisión Nacional de Cambio Climático. Asimismo señaló que la UE alienta a las OSC peruanas a participar de manera constructiva y de buena fe con el gobierno peruano hasta el agotamiento de los procedimientos dentro de los mecanismos de consulta nacionales existentes (incluso perfectibles).

Al respecto, la carta enviada por la comisionada Malmström refirió que la Comisión Europea carecía de una indicación clara de la composición de los mecanismos de participación peruanos en el marco del AC, la frecuencia de sus reuniones y si éstos han discutido la implementación del Título IX; señalando que ello implicaba que la sociedad civil europea no tuviera una contraparte clara en el lado peruano, obstaculizándose con ello un diálogo efectivo entre ambos grupos domésticos.

En relación a ello, en la V Reunión de Sub Comités de diciembre último, Perú se ratificó en que las discusiones sobre la implementación de las disposiciones del Título IX se realizarán en los espacios preexistentes a la vigencia del AC.

No obstante, como lo hemos indicado reiteradas veces, los mecanismos nacionales existentes en Perú en lo ambiental y laboral para la consulta, según lo determina el artículo 281, distan de ser espacios de diálogo idóneos para presentar opiniones o recomendaciones sobre la aplicación del Título IX; y, si bien participan fragmentariamente en ellos actores de la sociedad civil, éstos no son espacios que garanticen una su participación efectiva y comprometida en la implementación del AC, además -como también se ha evidenciado- no se ha abordado en ellos de manera sustantiva los temas vinculados a dicho acuerdo.

Por ello, en aras de un diálogo efectivo y un monitoreo adecuado de este acuerdo, la sociedad civil peruana insiste en la necesidad de asegurar el reconocimiento del Grupo Consultivo Interno de Perú (GCI), tal como lo tienen Ecuador, Colombia y la Unión Europea. Un GCI conformado por iniciativa de la sociedad civil para debatir y analizar exclusivamente los temas concernientes al Título IX.

Adicionalmente, sobre los mecanismos nacionales a que hace referencia Perú como espacios apropiados para la discusión de las implicancias del AC, nos vemos en la necesidad de expresar lo siguiente:

Sobre el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE):

- Las sesiones de este se realizan una vez por mes -en teoría-, pero no es lo que sucede en la práctica.
- Los acuerdos del pleno se adoptan por consenso de los tres sectores, sin embargo por las características de su composición son pocas las veces que se ha logrado tenerlo. Las organizaciones sociales vinculadas al sector que participan en el CNTPE quedan fuera de este consenso.
- Siendo un espacio tripartito en la que el Estado tiene la dirección, en cinco años de vigencia del AC, éste nunca se ha discutido a fondo. Recién el año 2018, luego de la visita de la misión de la Comisión Europea, en el marco de la queja se abordó muy preliminarmente el tema.
- El CNTPE se ha visto afectado históricamente por varias pausas, generadas precisamente porque no se respetan los consensos. Así, por ejemplo, el año 2018, tras una para de 15 meses, volvió a sesionar en agosto. Y este año, en este preciso momento, las dos principales confederaciones sindicales del Perú, (la CGTP y la CUT), han suspendido su participación en dicha instancia por razones que incluyen, entre otros, el que se desconociera el acuerdo por consenso del 03 de diciembre referido a la consulta previa del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, que fue finalmente aprobado unilateralmente y sin consulta.

Sobre la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC)

- El MINAM ha preparado un proyecto de Decreto Supremo que adecua el CNCC a la Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley 30754), aumentando la cantidad de representantes no estatales. Sin embargo, aunque se ha incorporado a nuevas organizaciones indígenas y a nuevos representantes de la academia y el sector privado; se excluye a representantes de algunas de las poblaciones más vulnerables al cambio climático, como mujeres, jóvenes, agricultores o pueblos afroperuanos.
- Cabe mencionar que el Grupo Perú Ambiente y Clima, un colectivo de organizaciones que articula iniciativas y propuestas para alcanzar un nuevo acuerdo climático global justo y vinculante, solicitó en cuatro ocasiones que sus representantes participen como observadores en las sesiones y en los grupos de trabajo, lo cual fue autorizado solo en tres ocasiones, pero cada vez con mayores condicionamientos, como por ejemplo, que la presencia de los observadores fuera aprobada por el CNCC durante la misma sesión y los observadores debían esperar esa aprobación antes de ingresar.
- En lo que refiere al Grupo de Trabajo creado para definir las características del proceso participativo que canalice las Contribuciones Nacionalmente Determinadas del Perú para enfrentar el cambio climático se denegó la participación de observadores.
- La falta de quorum en gran parte de las sesiones del CNCC, debido sobre todo a la inasistencia de los representantes titulares y/o alternos de las entidades estatales, lo cual impide tomar decisiones en esta instancia.
- Cabe destacar que, aunque para la elaboración del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático se llevó a cabo un proceso de participación multiactor, apoyado por la Unión Europea, tanto en Lima como de manera descentralizada, y hubo apertura hacia las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil y se alegó predisposición para reconsiderar la redacción y orientación de la versión cero del indicado Reglamento, la mayor parte de dichos aportes no se vieron reflejados en el documento final, por lo que sociedad civil emitió un pronunciamiento público, reclamando la inclusión de sus aportes, entre ellos, los de los pueblos indígenas, cuya participación fue más limitada.
- Finalmente, pretender que esta comisión sea el espacio para el diálogo deja muchos temas de lado, puesto que si bien el cambio climático es un tema neurálgico en estos tiempos, está lejos de ser el único problema ambiental relacionado con el Título IX.

Cabe recordar que la queja presentada en octubre de 2017 fue antecedida por una serie de cartas y comunicados en los que se expresaban las preocupaciones y la necesidad de reforzar la participación de sociedad civil. Ninguna de las cuales fue respondida sino hasta después de la presentación de la queja. Asimismo, indicar, que ni aun así se ha producido un diálogo real con las autoridades peruanas, tampoco ha

habido un esfuerzo genuino de parte de las y los funcionarios peruanos para colocar el tema en la agenda de los espacios de participación elegidos por el Gobierno peruano.

Nos preocupa, asimismo, que la Queja y su contenido no haya sido reflejada en los resultados de la Sesión Pública de las autoridades con la sociedad civil que se llevó a cabo en Quito el 12 de diciembre pasado, tal como se puede ver en el Acta del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, no existe una sola referencia a pesar de las intervenciones de sociedad civil; es más, apenas se menciona las horas de duración y el número de asistentes a la reunión.

Queremos insistir en expresar nuestra alarma por la continua aprobación de políticas que buscan promover las inversiones por encima de los derechos, tal como ha ocurrido con la reciente aprobación en Perú, el 31 de diciembre de 2018, de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, cuyo contenido anticipa nuevas amenazas de una mayor flexibilización laboral y ambiental. Desde el lado de la sociedad civil, pensamos que los puntos mencionados a lo largo de esta carta son los que deben hacer parte de los cambios concretos que el gobierno peruano parece estar dispuesto a emprender.

Nos despedimos de usted, expresando nuestro reconocimiento por los esfuerzos de la Misión de la Comisión Europea para analizar la Queja y reiterando nuestra voluntad para colaborar de forma constructiva con nuestro Gobierno en los asuntos concernientes al AC; asimismo mantenemos nuestro compromiso en mantener un diálogo abierto y genuino con el propósito de contribuir en la aplicación del AC.

Finalmente creemos necesario que compartan con la sociedad civil vuestro análisis detallado y recomendaciones a la Queja, las mismas que deben servir como base para un Plan de Acción “bien definido y de duración determinada” para cumplir con los compromisos de respeto y garantía de derechos laborales y ambientales, así como garantizar una participación real en el Perú; tal como lo propuso la Comisionada Malmström en su primera comunicación.

Atentamente,



Ana Romero Cano
Coordinadora
Grupo Consultivo Interno - Perú



Géraldine Duquenne
Coordinadora
Plataforma Europa Perú - Europa