

TRES AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN OBAMA-SANTOS



Informe sobre los tres primeros
años de implementación del
Plan de Acción Laboral (PAL)



Con el apoyo de:



TRES AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN OBAMA-SANTOS

Informe sobre los tres primeros años de implementación del Plan de Acción Laboral (PAL) *(Declaración y Resumen Ejecutivo)*

Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
Federación Estadounidense del Trabajo y
Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO)

Con el apoyo de
Confederación Sindical Internacional
Confederación Sindical de las Américas

Apoyo técnico
Escuela Nacional Sindical (ENS)
Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio
(RECALCA)

Abril de 2014

©CTC-CUT-AFLCIO

TRES AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE
ACCIÓN LABORAL OBAMA-SANTOS. INFORME SOBRE
LOS TRES PRIMEROS AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN
DE ACCIÓN LABORAL (PAL)

Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
Federación Estadounidense del Trabajo y
Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO)

Con el apoyo de:
Confederación Sindical Internacional
Confederación Sindical de las Américas

Apoyo técnico:
Escuela Nacional Sindical (ENS)
Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio
(RECALCA)

CONTENIDO

DECLARACIÓN	5
TRES AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN OBAMA-SANTOS (Resumen Ejecutivo)	13

DECLARACIÓN

Hace tres años, el 7 de abril de 2011, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos suscribieron un acuerdo conocido como el “Plan de Acción Laboral” - PAL - destinado a superar algunas de las más graves violaciones de los derechos de los trabajadores y trabajadoras y a superar el escollo que existía en el Congreso de Estados Unidos para ratificar el Tratado de Libre Comercio.

El PAL propuso positivas, aunque incompletas, medidas para mejorar la protección y el respeto de los derechos laborales. Sin embargo, desde el principio, este acuerdo paralelo carecía de los mecanismos necesarios para garantizar que todos los compromisos se aplicaran plenamente, no sólo antes de que el acuerdo comercial entrara en vigor, sino también posteriormente. Como resultado de esto, después de que el TLC entró en vigor el gobierno colombiano ya no sintió presión para promover la protección sostenida y significativa de los derechos laborales y sindicales, de los que han carecido los trabajadores colombianos por tanto tiempo.

El gobierno colombiano parece haber entendido el PAL como un acuerdo sin las herramientas jurídicas y políticas que le obligaran a su implementación efectiva y completa. El gobierno colombiano parece haber visto la PAL principalmente como una manera de obtener la aprobación del TLC por el Congreso de Estados Unidos. El proceso incipiente de reformas del PAL no se mantuvo después de la implementación del TLC.

A tres años de la firma del PAL y casi dos años desde la entrada en vigencia del TLC, el daño macroeconómico a Colombia ha sido profundo. Solo en el primer año de vigencia de este acuerdo las exportaciones colombianas a los Estados Unidos cayeron según los datos oficiales colombianos, un 15.5%, mientras las importaciones desde EEUU crecieron a casi el mismo porcentaje. Al mismo tiempo que los derechos de los trabajadores colombianos siguen siendo negados por gran parte de los empresarios e ignorados por el Estado Colombiano, el PAL no ayudó en contribuir al desarrollo sostenible y a la prosperidad compartida.

Con ese panorama tan desalentador para los trabajadores colombianos reiteramos nuestro rechazo al TLC firmado entre Colombia y los Estados Unidos, y expresamos nuestra indignación por la manera en que el Gobierno vendió al PAL, este fue presentado como un medio eficaz de protección de los derechos de los trabajadores pero nunca existió la suficiente voluntad política para asegurar su aplicación plena y significativa.

Ese “Plan de Acción Laboral” comprometía al gobierno colombiano a adoptar 37 medidas concretas dirigidas a resolver problemas surgidos por la debilidad de la institucionalidad pública encargada de investigar y sancionar la existencia de casi siete millones de trabajadores sometidos a laborar sin protección social y sin que se respetaran sus derechos laborales por encontrarse en relaciones laborales ilegales; por el uso generalizado e ilegal de Cooperativas de

Trabajo Asociado (CTA), la ausencia de control a las Empresas de Servicios Temporales (EST), y otras formas de tercerización laboral (SAS, Fundaciones, etc.); el uso antisindical de los pactos colectivos por parte de las empresas; las masivas violaciones a la libertad sindical que no son sancionadas ni restablecidas; la ausencia de regulación legal en materia de servicios públicos esenciales; el asesinato y amenazas que reciben los dirigentes sindicales; las dificultades para el acceso a medidas de protección; y la impunidad de los miles de crímenes cometidos contra sindicalistas.

De las 37 medidas que el gobierno colombiano se comprometió a adoptar, siete no han sido implementadas aun¹, y de las otras 30 que se adoptaron, varias de ellas se pueden calificar como parciales e insuficientes². Mientras que el Ministerio de Trabajo recién creado contrató más inspectores de trabajo, el enfoque y su capacidad de actuación siguen siendo ambiguos y la transparencia del proceso de contratación ha sido insuficiente. Aunque el Estado Colombiano reformó la Unidad Nacional de Protección para proporcionar esquemas de protección física, los retrasos en el proceso de evaluación y la remoción prematura de los esquemas de protección permanecen. Y la creación de la Unidad de Contexto en la Fiscalía General de la

-
1. i) Mejoramiento del sistema de mediación y resolución de conflictos; ii) Implementación de un régimen para prevenir el uso indebido de las empresas de servicios temporales; iii) Informes sobre el comportamiento laboral de estas empresas; iv) Campaña sobre uso ilegal de los pactos colectivos; v) Inspección laboral preventiva para el uso ilegal de pactos colectivos; vi) Compilación y difusión de la doctrina y la jurisprudencia sobre servicios esenciales; vii) Análisis de casos cerrados y acuerdos sobre la lista de casos de violencia antisindical a investigar, orientación interna de la Fiscalía para impulsar casos con indicios y cerrar provisionalmente los “casos fríos” y el impulso de casos priorizados.
 2. Ver informe “Evaluación del cumplimiento de las medidas adoptadas con ocasión del Plan de Acción Laboral” elaborado por la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, la Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC-, Recalca, y la Escuela Nacional Sindical –ENS-

Nación, para adelantar investigaciones eficaces sobre hechos de violencia cometidos contra los sindicalistas, no produce aún resultados significativos en la reducción de la impunidad.

No puede el gobierno afirmar que ha cumplido con el “Plan de Acción Laboral” (PAL). No solo no ha adoptado todas las medidas, sino que las que ha implementado, no logran producir cambios en la realidad laboral. Muchos ejemplos se pueden mencionar para demostrar que el PAL no logra revertir los problemas que se propone enfrentar³, como lo sustentamos en el documento de balance elaborado con ocasión de esta fecha y muy pocos, excepcionales e insostenibles ejemplos se pueden señalar para demostrar sus efectos positivos.

De otro lado, el movimiento sindical colombiano tiene una evaluación positiva de la cooperación técnica de la OIT, sin embargo, hasta el momento esta no ha mejorado la vida de los trabajadores. El movimiento sindical colombiano es menos optimista con los eventuales resultados que esta tendría en el futuro en tanto persista la insuficiente voluntad política del gobierno Colombiano.

La inadecuada implementación del PAL indica que el Gobierno Colombiano podría haber estado más interesado en congraciarse con el Gobierno y el Congreso de Estados Unidos, que en revertir la informalidad, la tercerización, la precariedad laboral, las prácticas antisindicales, la violencia antisindical y la impunidad de los crímenes cometidos contra sindicalistas. En estos tres años las cifras del déficit de trabajo decente no cambian, e incluso en algunos aspectos retroceden, porque el gobierno carece de voluntad para adoptar verdaderas políticas públicas laborales que transformen la dramática

3. Ver informe sobre los 3 primeros años del Plan de Acción Laboral “Tres años de incumplimiento del Plan de Acción Obama – Santos” elaborado por la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, la Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC-, Recalca, y la Escuela Nacional Sindical –ENS-

realidad laboral y sindical de nuestro país. Esta falta de efectos puede explicarse por los siguientes factores:

1. La aprobación del TLC por parte del Congreso de los Estados Unidos, sin que se verificara el cumplimiento del PAL, redujo de manera importante la presión hacia el Gobierno Colombiano, hecho que contribuyó de manera decisiva en convertir el PAL en una nueva frustración para los trabajadores colombianos.
2. Las propuestas presentadas por las centrales sindicales sobre políticas y medidas complementarias que harían más afectivas las acciones acordadas no se tuvieron en cuenta adecuadamente. En general todas las medidas se tomaron unilateralmente por el gobierno de Colombia sin discusión o negociación con los trabajadores o sus organizaciones.
3. Las medidas adoptadas para superar las relaciones laborales ilegales, la subcontratación ilegal, la violación de la libertad sindical, la impunidad y la protección de los sindicalistas fueron mal concebidas, generando con ello, ambigüedades que permiten excepciones y vacíos.
4. No existe compromiso y voluntad política suficiente del conjunto del Estado, en todos sus niveles, con el PAL. El Estado, reacciona por momentos a instancias de la presión que se ejerce desde el gobierno de los Estados Unidos, pero no ha logrado mantener el esfuerzo cuando la atención se apaga. Especialmente después de entrar en vigor el TLC, el Ministerio del Trabajo, entidad estatal llamada a liderar el PAL, se ve lejano, indolente, e inoperante ante las violaciones a los derechos laborales que sufren diariamente los trabajadores y sus organizaciones sindicales.
5. Mientras que unos pocos empresarios eliminaron las cooperativas y en parte realizan la contratación directa de sus trabaja-

dores y negocian con los sindicatos, la mayoría de los empresarios se han resistido a la implementación de las medidas que se adoptaron, y han encontrado formas y vías para continuar generando prácticas que defraudan los derechos laborales y sindicales. Todo esto es posible, por los vacíos legales, la ausencia de políticas públicas, por la pronunciada debilidad institucional del Estado y sobre todo por la falta de interés suficiente del gobierno.

Debido a que el Gobierno Colombiano ha demostrado que le falta un interés suficiente para cumplir el PAL, hoy en día, a tres años de la firma de este Acuerdo, es de importancia fundamental que, primero, el Gobierno Colombiano cumpla, a cabalidad, todas las 37 medidas del PAL. Adicionalmente, como muestra de voluntad seria para poner en marcha una política amplia de protección y garantía a los derechos laborales de los trabajadores colombianos, es necesario que el Gobierno de Estados Unidos y el Gobierno Colombiano asuman tres compromisos de manera inmediata:

1. La extensión del período para el seguimiento a la implementación del PAL por cuatro años.
2. La conformación de una comisión independiente, que tendría la tarea de monitorear el cumplimiento de cada una de las 37 medidas del PAL y se conformaría con: representantes de los Congresos de ambos países, la Confederación Sindical de las Américas – CSA-, las centrales sindicales de Estados Unidos y Colombia, y representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema de los derechos laborales y sindicales.
3. La presentación por parte del Gobierno Colombiano de un balance completo de la implementación del “Plan de Acción Laboral” y su sometimiento a discusión pública, y al análisis en la Comisión Permanente de Concertación de las Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL).

Fueron muchas organizaciones sindicales las que emprendieron planes de organización, estrategias jurídicas y presentaron propuestas a los empleadores y el gobierno basados en las expectativas que el PAL generó. Pero en su mayoría se han encontrado desprotegidos, en la medida que jueces, fiscales e inspectores del trabajo, casi siempre se niegan a brindar la protección que el nuevo marco legal ofrece.

Finalmente, debido a los efectos tan desastrosos en Colombia del TLC con Estados Unidos, tanto en términos de la caída tan abrupta de exportaciones colombianas hacia ese país, y a los impactos negativos sobre los sectores de la industria y agricultura, todos los cuales han causado un deterioro notable en la calidad de empleo para los colombianos, consideramos que el Tratado de Libre Comercio merece una seria revisión.

Richard Louis Trumka
Presidente AFL-CIO

Luis Alejandro Pedraza
Presidente CUT

Luis Miguel Morantes
Presidente CTC

TRES AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN OBAMA-SANTOS

RESUMEN EJECUTIVO del “Informe sobre los tres primeros años de implementación del Plan de Acción Laboral – PAL – Sin beneficios reales para los trabajadores el Plan de Acción Laboral cumple 3 años”, elaborado por la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC-, Recalca, y la Escuela Nacional Sindical –ENS-

Hace tres años, el 7 de abril de 2011, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos suscribieron un acuerdo conocido como el “Plan de Acción Laboral” - PAL - destinado a superar algunas de las más graves violaciones de los derechos de los trabajadores y trabajadoras

y a superar el escollo que existía en el Congreso de Estados Unidos para ratificar el Tratado de Libre Comercio.

El PAL propuso positivas, aunque incompletas, medidas para mejorar la protección y el respeto de los derechos laborales.

Sin embargo, desde el principio, este acuerdo paralelo carecía de los mecanismos necesarios para garantizar que todos los compromisos se aplicaran plenamente, no sólo antes de que el acuerdo comercial entrara en vigor, sino también posteriormente. Como resultado de esto, después de que el TLC entró en vigor el gobierno colombiano ya no sintió presión para promover la protección sostenida y significativa de los derechos laborales y sindicales, de los que han carecido los trabajadores colombianos por tanto tiempo.

El gobierno colombiano parece haber entendido el PAL como un acuerdo sin las herramientas jurídicas y políticas que le obligaran a su implementación efectiva y completa. El gobierno colombiano parece haber visto la PAL principalmente como una manera de obtener la aprobación del TLC por el Congreso de Estados Unidos. El proceso incipiente de reformas del PAL no se mantuvo después de la implementación del TLC.

A tres años de la firma del

PAL y casi dos años desde la entrada en vigencia del TLC, el daño macroeconómico a Colombia ha sido profundo. Solo en el primer año de vigencia de este acuerdo las exportaciones colombianas a los Estados Unidos cayeron según los datos oficiales colombianos, un 15.5%, mientras las importaciones desde EEUU crecieron a casi el mismo porcentaje. Al mismo tiempo que los derechos de los trabajadores colombianos siguen siendo negados por gran parte de los empresarios e ignorados por el Estado Colombiano, el PAL no ayudó en contribuir al desarrollo sostenible y a la prosperidad compartida.

Con ese panorama tan desalentador para los trabajadores colombianos reiteramos nuestro rechazo al TLC firmado entre Colombia y los Estados Unidos, y expresamos nuestra indignación por la manera en que el Gobierno vendió al PAL, este fue presentado como un medio eficaz de protección de los derechos de los trabajadores pero nunca existió la suficiente voluntad política para

asegurar su aplicación plena y significativa.

Ese “Plan de Acción Laboral” comprometía al gobierno colombiano a adoptar 37 medidas concretas dirigidas a resolver problemas surgidos por la debilidad de la institucionalidad pública encargada de investigar y sancionar la existencia de casi siete millones de trabajadores sometidos a laborar sin protección social y sin que se respetaran sus derechos laborales por encontrarse en relaciones laborales ilegales; por el uso generalizado e ilegal de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), la ausencia de control a las Empresas de Servicios Temporales (EST), y otras formas de tercerización laboral (SAS, Fundaciones, etc.); el uso antisindical de los pactos colectivos por parte de las empresas; las masivas violaciones a la libertad sindical que no son sancionadas ni restablecidas; la ausencia de regulación legal en materia de servicios públicos esenciales; el asesinato y amenazas que reciben los dirigentes sindicales; las dificultades para el acceso a medidas de protección; y la impunidad de

los miles de crímenes cometidos contra sindicalistas.

De las 37 medidas que el gobierno colombiano se comprometió a adoptar, siete no han sido implementadas aun¹, y de las otras 30 que se adoptaron, varias de ellas se pueden calificar como parciales e insuficientes². Mien-

-
1. i) Mejoramiento del sistema de mediación y resolución de conflictos; ii) Implementación de un régimen para prevenir el uso indebido de las empresas de servicios temporales; iii) Informes sobre el comportamiento laboral de estas empresas; iv) Campaña sobre uso ilegal de los pactos colectivos; v) Inspección laboral preventiva para el uso ilegal de pactos colectivos; vi) Compilación y difusión de la doctrina y la jurisprudencia sobre servicios esenciales; vii) Análisis de casos cerrados y acuerdos sobre la lista de casos de violencia antisindical a investigar, orientación interna de la Fiscalía para impulsar casos con indicios y cerrar provisionalmente los “casos fríos” y el impulso de casos priorizados.
 2. Ver informe “Evaluación del cumplimiento de las medidas adoptadas con ocasión del Plan de Acción Laboral” elaborado por la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, la Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC-, Recalca, y la Escuela Nacional Sindical –ENS-

tras que el Ministerio de Trabajo recién creado contrató más inspectores de trabajo, el enfoque y su capacidad de actuación siguen siendo ambiguos y la transparencia del proceso de contratación ha sido insuficiente. Aunque el Estado Colombiano reformó la Unidad Nacional de Protección para proporcionar esquemas de protección física, los retrasos en el proceso de evaluación y la remoción prematura de los esquemas de protección permanecen. Y la creación de la Unidad de Contexto en la Fiscalía General de la Nación, para adelantar investigaciones eficaces sobre hechos de violencia cometidos contra los sindicalistas. Sin embargo, no produce aún resultados significativos en la reducción de la impunidad.

No puede el gobierno afirmar que ha cumplido con el “Plan de Acción Laboral” (PAL). No solo no ha adoptado todas las medidas, sino que las que ha implementado, no logran producir cambios en la realidad laboral. Muchos ejemplos se pueden mencionar para demostrar que el PAL no

logra revertir los problemas que se propone enfrentar³, como lo sustentamos en el documento de balance elaborado con ocasión de esta fecha y muy pocos, excepcionales e insostenibles ejemplos se pueden señalar para demostrar sus efectos positivos.

De otro lado, el movimiento sindical colombiano tiene una evaluación positiva de la cooperación técnica de la OIT, sin embargo, hasta el momento esta no ha mejorado la vida de los trabajadores. El movimiento sindical colombiano es menos optimista con los eventuales resultados que esta tendría en el futuro en tanto persista la insuficiente voluntad política del gobierno Colombiano.

La inadecuada implementación del PAL indica que el Gobierno Colombiano podría haber estado más interesado en congra-

3. Ver informe sobre los 3 primeros años del Plan de Acción Laboral “Tres años de incumplimiento del Plan de Acción Obama – Santos” elaborado por la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, la Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC-, Recalca, y la Escuela Nacional Sindical –ENS-

ciarse con el Gobierno y el Congreso de Estados Unidos, que en revertir la informalidad, la tercerización, la precariedad laboral, las prácticas antisindicales, la violencia antisindical y la impunidad de los crímenes cometidos contra sindicalistas. En estos tres años las cifras del déficit de trabajo decente no cambian, e incluso en algunos aspectos retroceden, porque el gobierno carece de voluntad para adoptar verdaderas políticas públicas laborales que transformen la dramática realidad laboral y sindical de nuestro país. Esta falta de efectos puede explicarse por los siguientes factores:

1. La aprobación del TLC por parte del Congreso de los Estados Unidos, sin que se verificara el cumplimiento del PAL, redujo de manera importante la presión hacia el Gobierno Colombiano, hecho que contribuyó de manera decisiva en convertir el PAL en una nueva frustración para los trabajadores colombianos.
2. Las propuestas presentadas por las centrales sindicales so-

bre políticas y medidas complementarias que harían más afectivas las acciones acordadas no se tuvieron en cuenta adecuadamente. En general todas las medidas se tomaron unilateralmente por el gobierno de Colombia sin discusión o negociación con los trabajadores o sus organizaciones.

3. Las medidas adoptadas para superar las relaciones laborales ilegales, la subcontratación ilegal, la violación de la libertad sindical, la impunidad y la protección de los sindicalistas fueron mal concebidas, generando con ello, ambigüedades que permiten excepciones y vacíos.
4. No existe compromiso y voluntad política suficiente del conjunto del Estado, en todos sus niveles, con el PAL. El Estado, reacciona por momentos a instancias de la presión que se ejerce desde el gobierno de los Estados Unidos, pero no ha logrado mantener el esfuerzo cuando la atención se apaga. Especialmente después de entrar en vigor el TLC, el Ministe-

rio del Trabajo, entidad estatal llamada a liderar el PAL, se ve lejano, indolente, e inoperante ante las violaciones a los derechos laborales que sufren diariamente los trabajadores y sus organizaciones sindicales.

5. Mientras que unos pocos empresarios eliminaron las cooperativas y en parte realizan la contratación directa de sus trabajadores y negocian con los sindicatos, la mayoría de los empresarios se han resistido a la implementación de las medidas que se adoptaron, y han encontrado formas y vías para continuar generando prácticas que defraudan los derechos laborales y sindicales. Todo esto es posible, por los vacíos legales, la ausencia de políticas públicas, por la pronunciada debilidad institucional del Estado y sobre todo por la falta de interés suficiente del gobierno.

Podemos concluir que el fracaso del gobierno colombiano en cumplir con el PAL en su sentido político amplio, se expresa de manera clara en los siguientes cuatro temas:

1. **En el tema del fortalecimiento institucional**, el cual incluyó la creación del Ministerio del Trabajo, la ampliación y capacitación del número de inspectores, la creación de un sistema de denuncias anónimas de violaciones laborales, y el desarrollo de un sistema tripartito de resolución de conflictos, el Gobierno Colombiano aplicó medidas sin pensar en estructuras y menos en cómo asegurar la fluidez y coherencia institucional. No se contrató el número de inspectores solicitados y requeridos; su contratación se hizo sin cumplir con las normas de la OIT, afectando gravemente su autonomía, su capacidad técnica y su permanencia⁴. Muchas de las leyes y decretos promul-

4. Mediante respuesta a petición, hecha en nombre de la ENS (número 17001), el Ministerio establece que a febrero de 2014, habían 685 inspectores del trabajo, de los cuales 586 fueron nombrados en provisionalidad, es decir sin un sistema de carrera o méritos, ni estabilidad, independencia y sin cumplir lo establecido en los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ni las mismas medidas del PAL.

gadas se hicieron sin asegurar su coherencia jurídica y sin lograr acordar que se trasladaran de la letra a los escenarios concretos de relaciones laborales del país. Como era de esperarse, entonces, las actuaciones del nuevo Ministerio no lograron transformar la situación tan precaria de miles de trabajadores colombianos y miles de sindicalistas. La inspección laboral en Colombia sigue siendo débil, meramente administrativa y aunque se hace más hoy en día, sus resultados no son positivos para los trabajadores. Las sanciones funcionan más como logros mediáticos del Ministerio del Trabajo que como castigos que presionan un cambio en la actuación defraudadora de muchos empresarios del país, pocas se encuentran en firme, aún menos se llega a un mandamiento de pago⁵, y has-

5. De todas las 471 sanciones hechas entre enero a octubre de 2013 por intermediación laboral ilegal, el SENA solo ha logrado quedar en firme y terminada la investigación para 17. La ineficacia total del proceso de cobro de sanciones

ta donde sabemos, ninguna de monto significativo, ha sido pagada en los tres años de aplicabilidad del PAL.

2. En el tema de la formalización laboral y la prohibición de la intermediación laboral ilegal el Gobierno ha jugado un papel engañoso. Por un lado, se ha trabajado en reducir el número e incidencia de las CTA, figuras emblemáticas de la violación completa de los derechos laborales. Sin embargo, esta disminución relativa en el número de CTA y de “asociados” a las mismas no significa que la intermediación laboral ilegal haya disminuido, sino sólo que ha hecho metástasis en nuevas y “creativas” formas de tercerización laboral, tales como las SAS y los contratos sindicales,

y multas que originaron en investigaciones de los inspectores del trabajo se evidencia con las cifras que para 2012 fueron 940 acciones prescritas y para 2013 otras 540. Información tomada de información obtenida del SENA a través de un derecho de petición (N° 8-214—006718), hecha por la ENS en febrero de 2014.

o también que se ha mimetizado en otras figuras existentes y legales, como las EST y los contratos de prestación de servicios. Aunque con naturalezas jurídicas diversas, todas estas figuras han servido para mantener e incluso incrementar la intermediación laboral ilegal.

Destacamos la creación de “falsos sindicatos” para celebrar “contratos sindicales” mediante los cuales se suministra trabajadores a empresas privadas e instituciones públicas. Estos “falsos sindicatos” se están creando para sustituir las Cooperativas de Trabajo Asociado, y las cifras son alarmantes. Mientras en 2010 apenas existían 50 casos de aplicación de esta figura, para 2011 ya eran 164 contratos sindicales que cubrían una total de 37.064 trabajadores, y para 2012 la cifra se elevó a 703 casos y 158.878 empleados, de los cuales 699 (99.43% del total) pertenecen a la categoría económica “servicios sociales y de salud.” Para 2013, de acuerdo al Ministerio de Trabajo, el número de estos contratos sindicales de

intermediación laboral siguió en ascenso con la firma de 964 en todo el año - el 94,3% de estos en el sector de servicios sociales y de salud - una cifra que expresa la dinámica expansiva de esta forma “creativa” de intermediación laboral ilegal.

Pero quizá lo más grave es que la mayoría de los casos de creación de falsos sindicatos y de firma de contratos sindicales, se realiza en entidades públicas del sector salud, sin que el Ministerio del Trabajo ejerza control y vigilancia sobre este uso fraudulento de la libertad sindical. Es el mismo Estado el que fomenta la deslaboralización, la precarización y la desnaturalización de la función de los sindicatos.

De otro lado, la política de promover Acuerdos de Formalización, con la cual se condonan multas por acuerdos, ha sido hasta ahora ineficaz. Durante 2012 y 2013 los inspectores del trabajo y la Dirección Territorial del Ministerio, promovieron la firma de 36 Acuerdos de Formalización, con una cobertura de 12.030 trabajadores. Todos los acuerdos se

han hecho entre funcionarios del Ministerio con empleadores sin participación alguna de las y los trabajadores y las organizaciones sindicales e incluso, a la espalda de ellos. El Ministerio del Trabajo, no ha publicado un listado de los trabajadores “beneficiarios” de estos acuerdos y tampoco ha señalado la manera en que sus empleos se han formalizado. Incluso, de acuerdo al Ministro Pardo, la “formalización” tan sólo significa un contrato laboral, sin importar el tiempo de duración de dicho contrato ni el hecho que el contrato que vincula a los trabajadores sea con la empresa tercerizadora y no las empresas principales, beneficiarias de la obra.

3. En el tema de la protección y garantía de la libertad sindical en Colombia no se ha ampliado a través de la firma del PAL. En éste tema, además de no promover el cumplimiento a cabalidad con los compromisos adquiridos, las medidas se han quedado en el papel sin tener incidencia positiva alguna en el campo sindical del país.

Penalización de la violación de la libertad sindical

La reforma del artículo 200 del Código Penal (a partir de la ley 1453 de 2011) que establece pena de prisión por la violación a la libertad sindical, no ha generado ninguna sentencia condenatoria, incluso, para finales de febrero del año en curso, solo hay tres investigaciones activas por el artículo 200⁶. Una de ellas trata de la denuncia presentada en julio de 2013 por el sindicato Ultraclaro & TIC en Bogotá. En la audiencia de conciliación (el 10 de marzo de 2014), la fiscal encargada establece en el acta de conciliación, que el asunto tratado es “atípico”, es decir, no se adecua al texto del artículo 200 del Código Penal y en consecuencia, no se trata de un asunto penal, sino de un conflicto laboral.

En otro de los casos, el Sindicato Nacional de Trabajadores

6. Esta información proviene de la Fiscalía General de la Nación, a través del derecho de petición, hecho por la ENS, N° 000778, emitido el 21 de febrero de 2014.

de Rama y Servicios del Transporte de Colombia (SNTT), Subdirectiva Floridablanca, presenta una denuncia en mayo de 2013, y luego de tener una audiencia de conciliación al 13 de agosto del mismo año, la cual no llegó a ninguna resolución, no se tienen más información respecto a las labores de investigación del caso concreto por parte de la fiscalía. En otras palabras, el caso parece estar en limbo semipermanente. Mientras tanto, los impactos negativos a la libertad sindical, no se hacen esperar. Tal ineptitud o desinterés real del Estado en actuar en este terreno ha sido bien recibido por una parte empresarial del país.

Uso antisindical de los pactos colectivos

Según cifras de la ENS entre 2011 y 2012 el uso de pactos colectivos creció en un 23%, mientras que el uso de convenciones solo fue del 1%, con una particularidad, de los 215 pactos colectivos firmados en 2012, un total de 58 fueron firmados de manera paralela a procesos de negociación

colectiva que tenían con organizaciones sindicales, esto es, el ofrecimiento de las empresas de los mismos o mejores beneficios para los trabajadores no sindicalizados que no se afilien a la organización sindical, ni se beneficien de las convenciones colectivas. Es decir, en el 26,97% de los casos los pactos colectivos fueron empleados como respuesta ante el pliego de peticiones presentado por la organización sindical, o como estrategia de contención. Entre tanto, en 157 casos (73,02%) lo pactos fueron empleados como estrategia preventiva.

Las formas de utilizar estos pactos colectivos para acabar o disminuir los sindicatos, así como para frenar procesos de negociación, son múltiples: (i) otorgar mejores beneficios con un pacto colectivo (57% de los casos); (ii) otorgar los mismos beneficios que la convención colectiva, con la exigencia de no pertenecer a la organización sindical (86%); (iii) otorgar beneficios a no sindicalizados durante el proceso de negociación, para desestimular la

afiliación a las organizaciones sindicales o para truncar el proceso de negociación; (iv) la extensión de la aplicación de pactos colectivos en fusiones o compras empresariales (43%); (v) establecer los pactos colectivos como el límite o techo de la negociación colectiva para los sindicatos (71%); o (vi) la creación de pactos colectivos con duración muy prolongada, en un caso hasta de 10 años para impedir la organización sindical. Para 2013 la dinámica de la firma de pactos colectivos no tuvo cambios notables. Aunque hubo una leve disminución en el número de pactos firmados (204 para todo el año), es importante anotar que 63

de estos pactos fueron firmados por “primera vez”, algo que ilustra la popularidad que han obtenido como mecanismo empresarial para arrinconar a los sindicatos. Adicionalmente, saber que tantas nuevas empresas han acogido esta figura controvertida del convenio colectivo, a pesar de los impedimentos legales que existen, nos dicen mucho sobre la ineficacia y/o negligencia del Ministerio de Trabajo y la Fiscalía para ponerse de acuerdo y adelantar trabajos conjuntos de investigación y castigo a empresarios que utilizan pactos colectivos donde existe una organización sindical.

Caída de la firma de Convenciones Colectivas de Trabajo-CCT

Convenios Colectivos de Trabajo por Tipo Convenio 2010-2013								
Tipo Convenio	2010		2011		2012		2013	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Contrato sindical	50	9,62	164	25,79	703	57,39	964	59,25
Convención colectiva	246	47,31	304	47,80	307	25,06	459	28,21
Pacto colectivo	224	43,08	168	26,42	215	17,55	204	12,54
Total	520	100	636	100	1.225	100	1.627	100,00

Fuente: Escuela Nacional Sindical, Sistema de información Sindical y Laboral (Sislab), Subsistema Dinámica de la Contratación Colectiva con información suministrada por el Ministerio de Trabajo.

Analizando el comportamiento de los convenios colectivos en los últimos cuatro años, es preocupante ver el crecimiento, ya mencionado, tan abrupto de los contratos sindicales y la persistencia de los pactos colectivos a pesar que el PAL incluye mecanismos legales y políticos dirigidos a eliminar la intermediación laboral ilegal (manifestado, en parte, por los contratos sindicales) y las prácticas antisindicales (manifestada, en parte, por el uso de pactos colectivos donde existe una organización sindical).

Para finales de 2013, casi

tres años después de la firma del PAL, las convenciones colectivas de trabajo (CCT), única forma de adelantar negociaciones bilaterales entre los empleadores y las organizaciones sindicales sobre los regímenes de trabajo y las condiciones contractuales de trabajo en una empresa, han disminuido notablemente en su participación en todos los convenios colectivos en Colombia. En 2010, antes de la firma del PAL, las CCT participaron en un 47,31% de todos los convenios firmados. A finales de 2013, su tasa de participación había caído a tan solo 28,21% (ver

la tabla arriba). Dicho de otra manera, justo durante el período de implementación del PAL, la posibilidad de firmar una CCT se ha limitado mientras que el terreno abierto para firmar contratos sindicales y dejar vigente o firmar nuevos pactos colectivos se ha expandido, algo que ilustra el retroceso en materia sindical.

4. En el tema de la violencia antisindical, la impunidad y la protección de sindicalistas.

La violencia antisindical no es un tema del pasado, ni es un tema superado. Durante casi tres años del PAL (Entre el 7 de abril de 2011 hasta el 17 de febrero de 2014), la violencia contra sindicalistas continuó siendo una característica de la actividad sindical en Colombia. En este periodo han sido asesinados 73 sindicalistas, se han presentado 31 atentados de muerte, 6 desapariciones forzadas, y alrededor de 953 amenazas de muerte, sin que existan avances significativos en las investigaciones, sin que inicien juicios y sin que se logren condenas y capturas. Es necesario enfatizar que algunos indicado-

res de violencia se incrementaron para el 2013: se presentaron 26 homicidios de trabajadores sindicalizados, 13 intentos de homicidio, 28 casos de hostigamientos y 13 detenciones arbitrarias.

De acuerdo con información proporcionada por la Fiscalía General de la Nación, respecto de los casos de crímenes contra sindicalistas, se cuenta a octubre de 2013 con 598 sentencias, lo que no quiere decir que todos estos casos han salido de la impunidad si se tienen en cuenta varios factores: 598 sentencias no se refieren necesariamente a 598 víctimas sindicalistas, sino que pueden presentarse varias sentencias sobre un mismo caso ; porque no son en su totalidad sentencias condenatorias, es decir, hay entre éstas, sentencias absolutorias; en su mayoría no logran desenmascarar todo el grupo ni encontrar los móviles antisindicales por falta de pruebas, es decir no cumplen con estándares internacionales y no son suficientes para permitir la concreción del derecho a la verdad.

Respecto de los casos en in-

vestigación, se cuenta con 1545 en total, correspondientes a hechos entre el 30 de agosto de 1988 y el 23 de febrero de 2013. Los esfuerzos de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, en particular del grupo de fiscales que investigan los casos de violencia anti-sindical, no se dedica sólo a la investigación de casos de violencia contra sindicalistas, lo que reduce su capacidad para superar la impunidad en estos casos.

Sobre los avances en investigaciones que reporta el grupo de fiscales que investigan los casos de violencia antisindical en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derechos Internacionales Humanos, puede observarse que de los casos que se encuentran actualmente activos (1007), casi la mitad (41%) se encuentran apenas en etapa preliminar. Puede concluirse entonces que frente al delito de homicidio existe un porcentaje de impunidad del 86,8%; el delito de amenaza, que constituye la violación más sufrida por los sindicalistas⁷, tiene a su vez el

más alto índice de impunidad con el 99,9%. Los delitos de desaparición forzada, desplazamiento forzado y secuestro, arrojan un porcentaje de impunidad del 99,6%, 99,5% y 90,6% respectivamente. En general, frente a delitos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos tenemos que la impunidad en casos de sindicalistas es altísima, promediando el 96,7%.

Durante el último año se han venido desmontando los esquemas de protección, reevaluando los riesgos con resultados de disminución del peligro. Sin embargo, estas evaluaciones no dependen de que se haya capturado al victimario, ni que se haya generado una condena, y se desmonta así las medidas de protección sin una respuesta judicial ni policial ante la amenaza previa. La UNP informó que a octubre de 2013 se habían realizado 565 estudios de nivel de riesgo cuyos

37 años, 13231 hechos de violencia en contra del sindicalismo, 6262 de estas son amenazas. De estas, sólo han sido sancionados cuatro casos.

7. La ENS ha registrado, en los últimos

resultados fueron 1 extremo, 202 extraordinarios, 296 ordinarios, 66 devoluciones. El desmonte de los esquemas de protección, las evaluaciones de riesgos con resultados ordinarios, y las quejas ante tardanzas y trámites administrativos erráticos e injustificados, han sido las denuncias de las organizaciones sindicales antes de la entrada en vigencia del PAL, y son las mismas denuncias actuales.

5. Efectos del TLC entre Colombia y Estados Unidos. El TLC no contribuyó a garantizar los derechos laborales, no aumentó el empleo y ha ocasionado daños a la economía que -seguramente con el tiempo- se agudizarán. De esta forma el enorme sacrificio económico no se compensó con el fortalecimiento del sindicalismo, de los derechos de los trabajadores y está agudizando fenómenos de desindustrialización y crisis agraria.

En un contexto internacional de apertura comercial y financiera con políticas monetarias expansivas como salida a la crisis en las potencias económicas, la solución al desbalance externo en

Colombia consistió en renunciar a los aranceles y a los controles de capitales, aceptar un manejo de tipo de cambio flexible y poner a la inversión extranjera como el motor de crecimiento. Las consecuencias de un déficit estructural en la cuenta corriente, financiado con inversión extranjera, y una prolongada revaluación, se sintetizan en el desmantelamiento de los sectores estratégicos de la economía como la industria y la agricultura, en la especialización y dependencia productiva del sector minero-energético y en la generación de empleo de baja calidad y mal remunerado.

Luego de conocerse los resultados comerciales de Colombia en 2013, publicados por el DANE, el Gobierno no dio espera para emitir falsos diagnósticos y ocultar el preocupante balance. A la semana de la publicación de las cifras oficiales, el Ministro de Comercio e Industria manifestó que las exportaciones hacia ese país habían crecido 13% desde los meses de entrada en vigencia el acuerdo comercial. Según los datos oficia-

les, las exportaciones colombianas hacia EEUU en 2013 cayeron 15.5%, mientras las importaciones crecieron 14.7%, configurando un deterioro del superávit comercial del 66%, al pasar de US\$8.250 millones en 2012 a US\$2.777 millones en 2013. Los sectores más perjudicados fueron la industria manufacturera, textil y la producción de café, té y hierbas.

La evaluación de los efectos del TLC en el sector agropecuario, basado en un estudio realizado por la Oxfam, se encuentra que existen 9 cultivos en inminente riesgo de desaparecer por la entrada en vigencia de acuerdo, teniendo serias consecuencias en la economía agrícola y en los ingresos de los productores. La balanza comercial con EEUU de la agroindustria se deterioró 9 veces, mientras el superávit del sector agropecuario disminuyó 17% durante los primeros meses del acuerdo. Los pronósticos de las importaciones abaratadas en este sector es que tendrán efectos en los precios internos, una fuerte caída en el área cultivada y en la producción agro-

pecuaria.

El sector industrial es otro de los sectores perdedores del TLC con EE.UU. No solo las exportaciones decayeron y explican en gran parte el deterioro de la balanza comercial con el país del Norte, sino que la producción industrial ha decrecido de manera permanente durante los últimos dos años. La penetración de las importaciones industriales tiene efectos nocivos sobre la producción y la generación de empleo del sector. La evaluación de indicadores como la Tasa de Apertura exportadora, que relaciona la producción industrial con las exportaciones, y la Tasa de Penetración de Importaciones, que mide el peso de las importaciones de bienes en el consumo aparente, permiten demostrar que desde la entrada en vigencia del acuerdo, las exportaciones industriales y la producción manufacturera han disminuido aceleradamente, mientras las importaciones de bienes industriales compiten y sustituyen los productos nacionales. Los subsectores que sobresalen en

este análisis son: producción de lácteos, industria automotriz y de autopartes, textiles y confecciones e ingenios azucareros.

Los efectos del pobre desempeño industrial sobre el empleo son evidentes: entre mayo de 2012 y diciembre de 2013, el empleo industrial ha caído 4%. Por su parte, la informalidad creció en cerca de 100.000 trabajadores entre 2010 y 2013. El empleo que se crea ha sido doméstico y de cuenta propia, que demuestra que la situación laboral sigue deteriorándose y no ha tenido ninguna mejoría en los últimos dos años.

Propuestas

Debido que el Gobierno Colombiano ha demostrado que le falta un interés suficiente para cumplir el PAL, hoy en día, a tres años de la firma de este Acuerdo, es de importancia fundamental que, primero, el Gobierno Colombiano cumpla, a cabalidad, todas las 37 medidas del PAL. Adicionalmente, como muestra de voluntad seria para poner en marcha una política amplia de protección

y garantía a los derechos laborales de los trabajadores colombianos, es necesario que el Gobierno de Estados Unidos y el Gobierno Colombiano asuman tres compromisos de manera inmediata:

1. La extensión del período para el seguimiento a la implementación del PAL por cuatro años.

2. La conformación de una comisión independiente, que tendría la tarea de monitorear el cumplimiento de cada una de las 37 medidas del PAL y se conformaría con: representantes de los Congresos de ambos países, la Confederación Sindical de las Américas – CSA-, las centrales sindicales de Estados Unidos y Colombia, y representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema de los derechos laborales y sindicales.

3. La presentación por parte del Gobierno Colombiano de un balance completo de la implementación del “Plan de Acción Laboral” y su sometimiento a discusión pública, y al análisis en la Comisión Permanente de Concertación

de las Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL).

4. El Gobierno debe demostrar voluntad política convocando a las organizaciones sindicales, en el marco de la CPCPSL, para concertar las políticas públicas laborales sobre eliminación de las relaciones laborales ilegalmente constituidas, además de la protección y promoción de la libertad sindical, la protección y la investigación de crímenes cometidos contra sindicalistas.

5. El diseño e implementación concertado con las centrales sindicales, de una política tendiente a eliminar todas las formas de tercerización ilegal, que incluya, cambios legales necesarios, amplios programas de inspección laboral, campañas públicas que promuevan la celebración de contratos laborales directos, participación de las organizaciones sindicales en inspección y en la negociación de los acuerdos de formalización y la entrega a la DIAN la competencia del cobro de multas impuestas por el Ministerio de Trabajo.

6. Diseñar e implementar

en concertación con las centrales sindicales un plan de emergencia para darle trámite oportuno a las querrelas por violación a la libertad sindical, la constitución de tribunales de arbitramento, y la inspección a empresas que usan ilegalmente pactos colectivos y planes de beneficios.

7. Debido a los efectos tan desastrosos del TLC con Estados Unidos, tanto en términos de la caída tan abrupta de exportaciones colombianas hacia ese país, y a los impactos negativos sobre los sectores de la industria y agricultura, todos de los cuales han causado un deterioro notable en la calidad de empleo para los colombianos, consideramos que el Tratado de Libre Comercio merece una seria revisión.

Fueron muchas las organizaciones sindicales las que emprendieron planes de organización, estrategias jurídicas y presentaron propuestas a los empleadores y el gobierno basados en las expectativas que el PAL generó. Pero en su mayoría se han encontrado desprotegidos, en la medida que

jueces, fiscales e inspectores del trabajo, casi siempre se niegan a brindar la protección que el nuevo marco legal ofrece.

Finalmente, debido a los efectos tan desastrosos en Colombia del TLC con Estados Unidos, tanto en términos de la caída tan abrupta de exportaciones colom-

bianas hacía ese país, y a los impactos negativos sobre los sectores de la industria y agricultura, todos los cuales han causado un deterioro notable en la calidad de empleo para los colombianos, consideramos que el Tratado de Libre Comercio merece una seria revisión.

