



Internationaal

Informe de situación:

Subcontratación en Perú, Colombia y Bolivia

Identificar y comprender los riesgos ocultos en las cadenas de suministro de la minería

Contenido

Subcontratación en Perú, Colombia y Bolivia

Identificar y comprender los riesgos ocultos en las cadenas de suministro de la minería

1. Introducción	3
2. Tercerización - ¿de qué se trata?	4
2.1 Estrategias de reducción de costos	6
2.2 Empresas subcontratistas y debilidad de los trabajadores	6
2.3 Uso inadecuado de la tercerización	6
3. Breve descripción de los resultados del estudio en Perú	7
4. Situación actual en 3 países (Bolivia, Perú, Colombia)	14
4.1 Perú	15
4.1.1. Marco jurídico	16
4.1.2. Riesgos de diligencia razonable en el país	16
4.1.3. Compañías multinacionales mineras en Perú	20
4.2 Colombia	22
4.2.1. Marco jurídico	22
4.2.2. Riesgos de diligencia razonable en el país	23
4.3 Bolivia	25
4.3.1. Marco jurídico	25
4.3.2. Riesgos de diligencia razonable en el país	27
5. Principales lecciones	29
6. Recomendaciones	33
Referencias	35

Subcontratación en Perú, Colombia y Bolivia

Identificar y comprender los riesgos ocultos en las cadenas de suministro de la minería

1. Introducción

La subcontratación, o tercerización, en la cadena de suministro minera puede entrañar riesgos conducentes a violaciones de los derechos laborales. Además, las prácticas de tercerización a menudo son difíciles de detectar con medidas convencionales de debida diligencia recomendadas por la OCDE.

En este informe exponemos los resultados de un estudio de caso encargado por CNV Internationaal en dos minas de Perú. Se trata de resultados anónimos porque el propio estudio (que no es público) puede contener información comercial sensible. El estudio describe de manera rigurosa y detallada el papel de la tercerización en estas minas específicas. El resultado es alarmante en términos de riesgos de violaciones a los derechos laborales.

Los resultados aquí presentados son propios de este estudio y no pueden ser extrapolados. Para obtener

conclusiones más genéricas, más investigaciones son necesarias. Sin embargo, en este informe de situación, intentamos determinar si algunas de las características reveladas en el estudio de caso también ocurren de manera generalizada en Perú y sus vecinos Colombia y Bolivia. Al igual que Perú, Bolivia es un actor primordial en el mercado mundial de los metales, y Colombia es una fuente importante de carbón, materia prima esencial para la metalurgia.

Es difícil sacar conclusiones a partir de la descripción comparativa incluida en el presente. Sin embargo, en nuestra opinión, existen suficientes indicaciones de que los riesgos comunes revelados en este estudio de caso también ocurren en el sector minero de Bolivia, Colombia y Perú, y que se requiere mayor transparencia en la cadena de suministro. En opinión de CNV Internationaal, se trata de una tarea conjunta de todos los actores de la cadena metalúrgica de valor.





Internationaal



2. Tercerización - ¿de qué se trata?

2. Tercerización - ¿de qué se trata?

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) describe la tercerización, o descentralización de la producción, como la manera de organizar la producción en la que partes del proceso de producción o de su operación son subcontratadas a terceros. La OCDE define la tercerización como la 'delegación de (parte de las) actividades a un contratista externo', y explica que tercerización o externalización significa 'la adquisición de servicios a una empresa externa (sin afiliación) o a un proveedor extranjero' (OCDE, 2021).

Los trabajadores tercerizados no están directamente vinculados con la empresa principal, cuyo estatuto legal es distinto de la de la empresa 'subcontratada' (para la que realizan su trabajo). En consecuencia, las condiciones de empleo y remuneración de los trabajadores subcontratados suelen alejarse de los parámetros aplicables a los trabajadores directos. La tercerización introduce otros estándares laborales y, por tanto, las condiciones de trabajo del personal así contratado a menudo se vuelven inferiores a las de los trabajadores directos. Además, trabajadores tercerizados han intentado crear sus propios sindicatos y en muchos casos

han sufrido serias restricciones de sus derechos laborales, en especial en áreas de actividades en la que pueden fácilmente ser reemplazados por otros trabajadores, y la posibilidad de afiliarse al sindicato de la empresa principal ha resultado ser muy difícil (Ermida Uriarte & Colotuzzo, 2009, pág. 71).

La tercerización de las actividades productivas también permite introducir niveles significativos de flexibilidad en el uso de la mano de obra y cierta reducción de los costos salariales, que sería impensable a través de una reforma de la ley del trabajo; una ley de trabajo que debe seguir fundamentada en una serie de principios básicos que puedan ser eludidos sin mayor dificultad mediante este tipo de estrategias (Ermida Uriarte & Colotuzzo, 2009, pág. 72).

Si bien la tercerización se ve como una estrategia hacia una mayor competitividad y eficiencia, también es una estrategia que transfiere el peso de los riesgos laborales a los trabajadores individuales, colocándolos así en una posición vulnerable. A nivel mundial, la tercerización es

empleada, en su mayoría, por compañías mineras en diversas fases de la extracción, así como en actividades de mantenimiento y servicios de apoyo y, en menor medida, en el procesamiento de los minerales (Baatartogtokh et al., 2018). Sin embargo, al recurrir a la subcontratación en diferentes fases del proceso, este modelo operativo de la industria minera perturba la organización del mercado de trabajo, a partir de la necesidad de mantener una competitividad elevada. La tercerización de los procesos mineros se explica, en palabras de Pillay (1999, pág. 194), como una manera de reducir costos para volverse 'globalmente competitivo', pues esto aumenta la productividad, mejora la efectividad y reduce los costos operativos.





2.1 Estrategias de reducción de costos

En la cadena de valor de la minería, la tercerización es benéfica para las empresas, pues con ella reducen sus costos al subcontratar parte de sus procesos y funciones, pero al mismo tiempo, pasa a los subcontratistas su responsabilidad en cuanto al cumplimiento de las leyes vigentes. Hay alta rotación del personal subcontratado, se le niega la estabilidad contractual y así las empresas pueden ahorrar costos relativos a la participación de los trabajadores en las ganancias, los bonos de antigüedad y el acceso a los seguros y a la seguridad y salud ocupacional. *Asimismo, la duración limitada de los contratos obstaculiza cualquier posibilidad de organización sindical a largo plazo, debilitando la capacidad de los trabajadores para mejorar sus condiciones mediante la acción sindical.* Estas estrategias de reducción de costos por parte de las empresas mineras tienen consecuencias directas en el bienestar social y profesional de la mano de obra. En otras palabras, la competitividad de estas empresas aumenta la escala de las violaciones a los derechos de los trabajadores, contribuyendo ampliamente a las mismas.

2.2 Empresas subcontratistas y debilidad de los trabajadores

Benavides y Muñoz (2018, citando a Bernal, 2013) encontraron varios problemas en las empresas subcontratistas mineras: tarifas que no cumplen con los aumentos de precios de los minerales; contratos temporales o interrumpidos que generan una gran rotación del personal; condiciones laborales inapropiadas con poca compensación e incierta distribución de las ganancias. El sistema de subcontratación obliga a los trabajadores a aceptar contratos temporales que les impide reclamar sus derechos colectivos, dejándolos en posiciones inestables (Peña Jumpa, 2013). La tendencia de la empresa matriz de segmentar sus operaciones y transferirlas a varias empresas subcontratistas reduce la posibilidad de los trabajadores para sindicalizarse, lo que conduce a una compensación desigual (Cedal, 2019). Siendo la tercerización una herramienta importante para que las empresas aumenten su eficiencia y productividad, muchos países han desarrollado una legislación laboral para regularla, que debería prevenir su uso inadecuado y proteger el estatuto del contrato laboral permanente. Sin embargo, Toledo (2020) destaca que la utilización indiscriminada de la tercerización tiene consecuencias negativas para la estabilidad y los derechos sociales y laborales de los trabajadores subcontratados (tercerizados).

Como herramienta de gestión, la subcontratación puede abaratar los costos laborales, pero sólo para evadir el cumplimiento de las normas laborales en lugar de promover la generación de empleos de calidad.

2.3 Uso inadecuado de la tercerización

El uso inadecuado de la tercerización varía de un país a otro, pero entre sus características figuran, por ejemplo: i) la existencia de una relación jerárquica directa entre la gerencia de la empresa cliente y los trabajadores; ii) la tercerización del trabajo rutinario o del trabajo propio del proceso operativo principal; iii) el mantenimiento de la gente bajo contratos temporales, por más tiempo, aunque siga haciendo el mismo trabajo; iv) la contratación de trabajadores temporales por un período más largo, para hacer exactamente el mismo trabajo que los trabajadores permanentes, y v) finalmente, agencias de trabajo temporal que no sean independientes desde el punto de vista financiero, o no tengan su propio material, y tengan un solo cliente. En esencia, se puede decir que el recurso inapropiado a trabajadores temporales de hecho implica una relación de empleado a empleador, pero la misma está ocultada por la estructura de la agencia, de manera a evitar las responsabilidades del empleador y el costo. Por encargo de CNV Internationaal se realizó un



Internationaal

3. Breve descripción de los resultados del estudio en Perú

3. Breve descripción de los resultados del estudio en Perú

Estudio de campo en Perú (Mujica, 2020)¹ sobre las violaciones a los derechos laborales, de seguridad y salud ocupacional, y sindicales de los trabajadores tercerizados por parte de dos compañías mineras en las regiones de Junín y Cusco. Desde marzo hasta septiembre de 2020 se recolectaron datos e informaciones mediante 182 sondeos a trabajadores y 44 entrevistas semiestructuradas (entrevistas con actores de la cadena de valor, como trabajadores tercerizados, autoridades locales y especialistas). Se utilizó una metodología complementaria de recolección de datos, a saber: i) un equipo local capaz de movilizarse en el terreno, y ii) instrumentos especialmente diseñados para recabar datos mediante las telecomunicaciones, como videoconferencias.

Según el estudio, en ambas regiones mineras se tercerizan partes importantes de la actividad principal de las instalaciones mineras, es decir, esencialmente las fases principales de la explotación y del proceso de mantenimiento, para las cuales algunas tareas son de alto riesgo y exigen un trabajo físico intensivo. Las tareas asignadas a los trabajadores tercerizados requieren en su mayoría muy pocas

cualificaciones. En algunos casos, basta con tener una certificación para manejar maquinarias o equipos. En una de las regiones, las tareas de las empresas subcontratadas no se diferencian de aquellas asumidas por la empresa minera principal, y las tareas de exploración están repartidas entre los trabajadores directos y el personal tercerizado. Estos son indicadores de que la tercerización está utilizada de manera inapropiada de acuerdo con la Ley 29245 del Perú y sus reglamentos de aplicación (véase también la sección sobre Perú más adelante).

Las compañías mineras utilizan la tercerización para

sus 'actividades principales', es decir, la extracción, el chancado y la concentración de los minerales. En los dos sitios mineros estudiados, en particular, trabajadores subcontratados realizan tareas de extracción, como perforación, tronadura, cargamento y transporte. Se trata de tareas de alto riesgo y, dentro de la cadena de producción minera, también son las más intensivas en mano de obra. Las tablas a continuación muestran en qué puntos del proceso de minería se emplean a trabajadores temporales en los dos sitios mineros estudiados.



1. Jaris Mujica, Máster en Ciencia Política y Licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú; Máster en Criminología por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Investigador especializado en el control del crimen, sistemas de la organización criminal y métodos de investigación de violaciones y crímenes. Ha sido Comisionado de la Unidad Anticorrupción del Ombudsman en el Perú, jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario en el Perú, jefe de la Unidad de Información de la Procuraduría Anticorrupción. https://www.researchgate.net/profile/Jaris_Mujica

Tabla 1: Fases de la cadena de valor del sitio minero de Junín según la entidad ejecutora

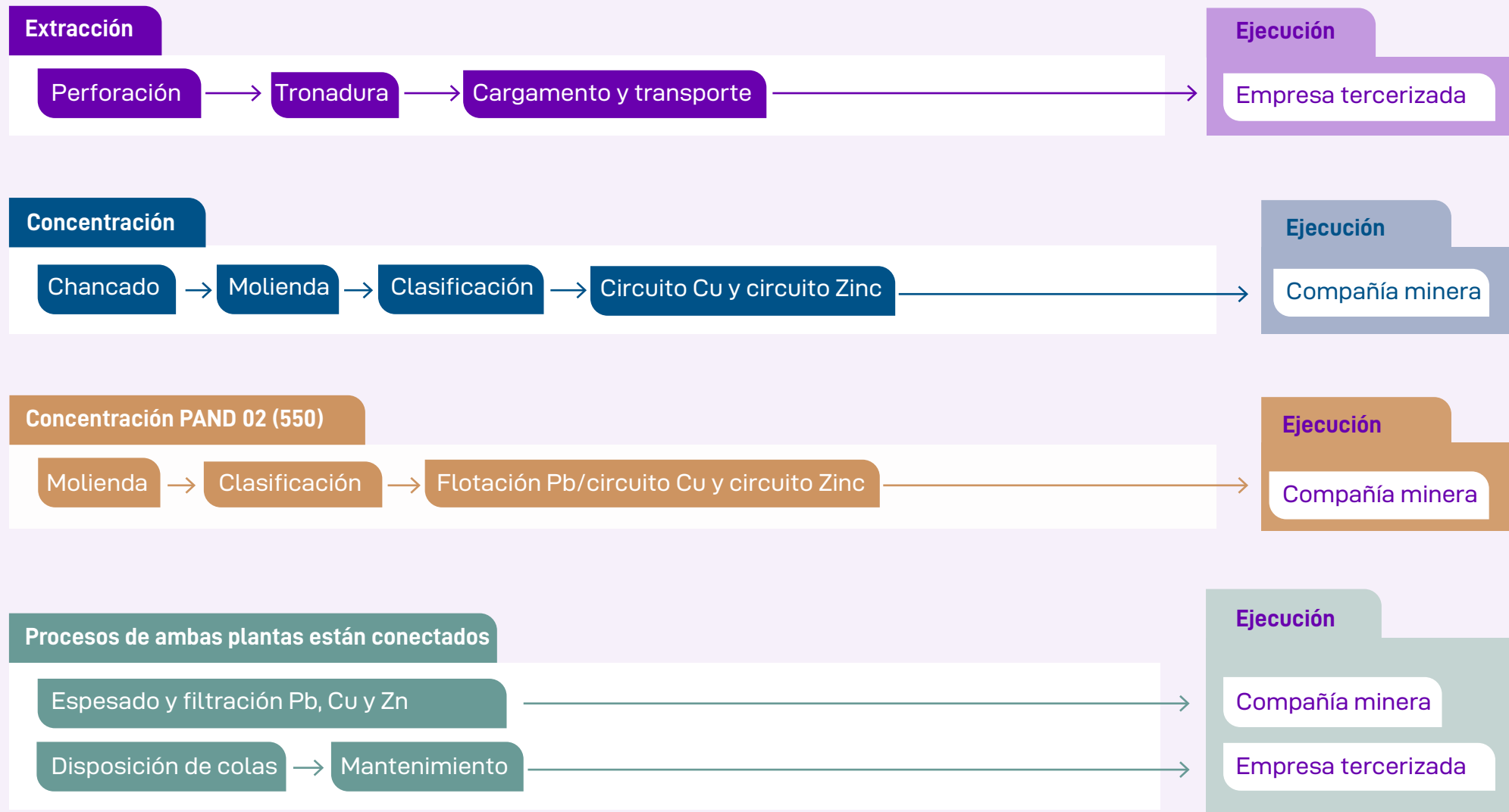
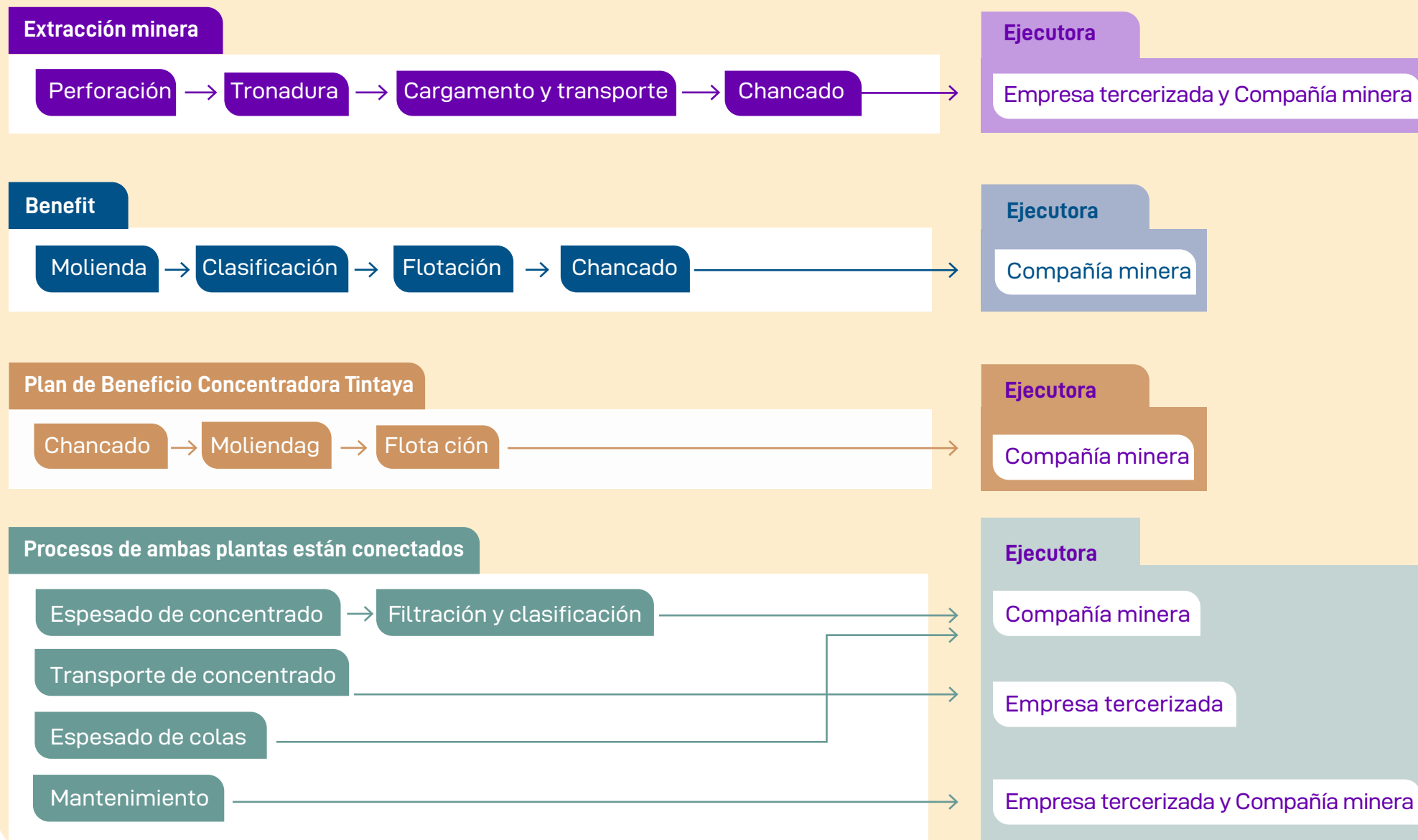


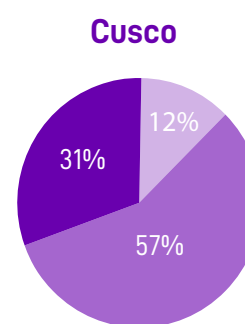
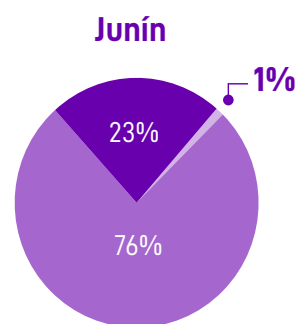
Tabla 2: Fases de la cadena de valor del sitio minero de Cusco según la entidad ejecutora



La mayoría de la mano de obra está tercerizada, superando en ambos casos el 70% de los trabajadores. En diciembre de 2019, los trabajadores subcontratados en el sitio de Junín representaban el 77% de todo el personal empleado, mientras que, en el sitio de Cusco, totalizaron un 72%. Cabe señalar que el personal de subcontratistas en la minería nacional del Perú representaba en promedio un 56% en 2018 (Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera, MINEM), 67,9% en 2019 (Ministerio de Energía y Minas, 2019), lo que indica que el número de trabajadores tercerizados revelado por el estudio en estos dos sitios mineros es un poco más alto que el promedio nacional.

Además, el trabajo tercerizado está repartido entre un abanico a veces amplio de agencias de subcontratación. En la región de Junín, se tercerizan labores a una docena de agencias contratistas, dos de las cuales concentran entre 70% y 90% de la mano de obra tercerizada. En la región de Cusco las actividades mineras no se limitan a un pequeño grupo de contratistas, sino que se recurre a unas 1.000 agencias, de las cuales 120 ven sus servicios contratados regularmente.

En materia de empleo, existen problemas vinculados con el uso intensivo de contratos de corto plazo. El estudio ha demostrado que un 100% de los traba-



Contratos de corta duración para trabajadores subcontratados

- Contrato de 1 mes
- Contratos de 2 a 3 meses
- Contratos de 4 meses o más

jadores tercerizados encuestados son contratados por un plazo determinado, tanto en la región de Junín como en la de Cusco. Los contratos pueden durar cortos períodos de un mes (para un pequeño porcentaje de trabajadores de Cusco), pero la mayoría de ellos firma contratos nuevos cada 2 ó 3 meses (76% en Junín y 57% en Cusco). Para el resto de los trabajadores, es posible tener contratos de 4 meses o más (23% en Junín y 31% en Cusco).

La utilización de contratos a corto plazo para trabajadores tercerizados aumenta la rotación en el empleo para este grupo de trabajadores, por lo que tiene impactos negativos en la estabilidad del empleo y en los beneficios del empleo, mostrando señales de ilegalidad a los términos de la Ley 29245 de Perú sobre tercerización (véase también la explicación en la sección sobre Perú).

El uso continuo de contratos a corto plazo también aminora la libertad de los trabajadores para exigir mejores condiciones de trabajo, reclamar el cumplimiento con las regulaciones y ejercer su derecho a la libertad sindical. Los trabajadores cuyos contratos no fueron renovados sienten que la razón de no ser contratados de nuevo viene de su actitud en defensa de sus derechos. En Junín, 22 de los 27 trabajadores que ya no laboran para las agencias subcontratistas señalaron que la terminación de sus contratos es la causa de su pérdida de empleo; la proporción en Cusco es de 9 de 11. Un alcalde del Centro Poblado de la región de Junín explica: 'El hecho de que un trabajador alce la voz para protestar contra cualquier tipo de incumplimiento es una de las principales razones por las cuales las agencias contratistas retiren su nombre de su lista de trabajadores. [...] Si formulas cualquier tipo de queja, o reclamas algo, tu salario, o el uso de equipo personal de protección (EPP), automáticamente te dejan de considerar para el próximo contrato.' Otro ejemplo lo facilita un trabajador de la región de Cusco: 'A veces has expresado un reclamo, sea por tu EPP o porque han tardado en pagar su AFP (fondo de pensión), entonces te ven como problemático y, de seguro, después de un mes o dos, ya no tendrás tu contrato' (Trabajador del departamento de mantenimiento, 120820). Un obrero que ya no trabaja porque

su contrato ha expirado, explica: 'El hecho de que ya no esté con la agencia es porque yo lideraba los reclamos. Los pocos que han quedado y los que se han ido no han recibido ninguna compensación ni reparación. No formalice la queja porque me agarró en plena pandemia. Pero después, presenté una queja virtual ante SUNAFIL y también envié algunas cartas al dueño de la agencia contratista (antiguo supervisor de campo, 050820).

Los trabajadores tercerizados considerados en este estudio no están sindicalizados, porque en estas regiones no existen sindicatos para trabajadores tercerizados y no es posible para ellos afiliarse a sindicatos para trabajadores regulares directos.

A menudo no tienen conciencia de sus derechos en materia de libertad sindical (55,4% en Junín; 67,2% en Cusco) y, además, entre ellos existe el temor de ver sus contratos no renovados si intentan sindicalizarse. Más del 60% de los trabajadores en ambas regiones mineras sienten que quienes tratasen de sindicalizarse sufrirían consecuencias negativas, siendo el peor de los casos la pérdida de su trabajo a través de despidos disfrazados o no renovación de su contrato laboral. El riesgo de no renovación del contrato laboral es entonces la razón por la que los trabajadores evitan organizarse.



Los trabajadores subcontratados desconocen sus derechos en materia de libertad sindical:

55,4% en Junín, 67,2% en Cusco



Más del 60% de los trabajadores de ambas regiones mineras creen que habría consecuencias negativas para los trabajadores que se sindicalicen.

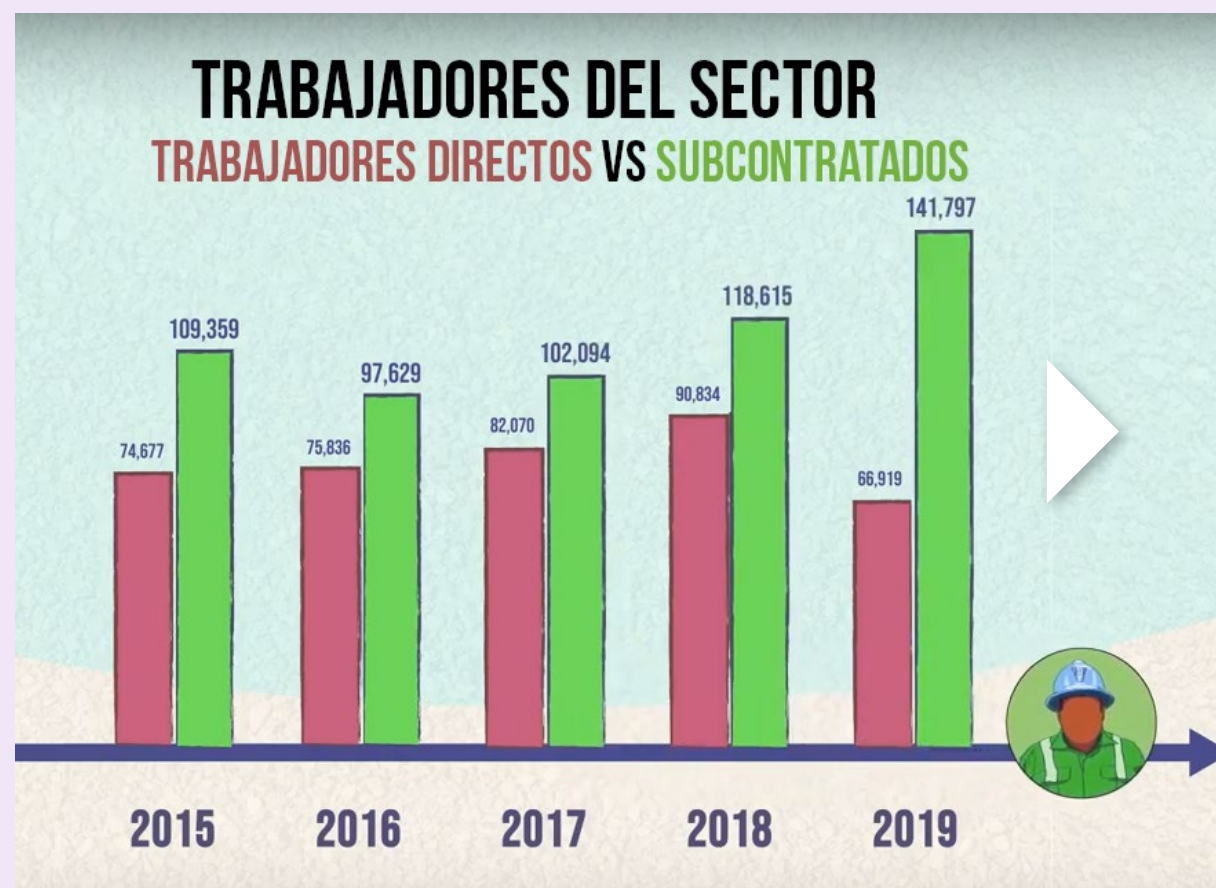
En el área de la seguridad y salud ocupacional, el estudio revela que las agencias contratistas presentan deficiencias que violan los derechos de los trabajadores. La capacitación recibida por los trabajadores tiene frecuencia y duración insuficientes de acuerdo con los requisitos del Programa anual de formación previsto en el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería². En Junín, la mayoría de los trabajadores (64%) declara haber recibido entre 1 y 2 capacitaciones, y el resto más de 3 al año. En 15% de los casos, estas capacitaciones han durado menos de 1 hora y para 61%, entre 1 y 4 horas. En la región de Cusco, los porcentajes son 19,7% y 41% respectivamente. Un trabajador entrevistado en Cusco explica: 'He recibido capacitación, pero lo que ocurre a veces es que el contratista nos dice que habrá capacitación, pero al final no hay y aun así debemos

2. Los requisitos del Programa anual de formación de acuerdo con el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería dependen del tipo de trabajo que ejecuta cada trabajador y su evaluación de riesgos asociados y medidas de control. El anexo 6 del Reglamento especifica 20 tipos diferentes de formación, cuya duración varía en un mínimo de entre 2 y 4 horas cada uno.

firmar la hoja de presencia como si hubiese ocurrido la capacitación' (operador equipo pesado, 010820). Los trabajadores tercerizados también tienen problemas con la facilitación de EPP, lo que causa inconvenientes y riesgos para su seguridad y salud. En la región de Junín, 32,2% de ellos han señalado problemas e inconvenientes al adquirir EPP: equipo sucio, desgastado, de segunda mano o no exactamente de la talla de usuario. Las agencias contratistas facilitan una limitada asistencia médica en caso de accidentes en el lugar de trabajo. Tampoco los accidentes están siempre reconocidos por las compañías aseguradoras, por lo que no se reportan cabalmente. Por ejemplo, de los 15 entrevistados de Junín que habían sufrido accidentes laborales, sólo 3 casos fueron reportados como tales, mientras que los demás fueron reportados como 'accidentes comunes'.

Las agencias contratistas requieren a menudo la prestación de horas extra, pero no suelen pagarlas como tales. Tanto en Junín como en Cusco, la mayoría de los trabajadores tercerizados (80,2% y 91,8% respectivamente) ha prestado horas extra y la mitad de los entrevistados (45,5% en Junín y 49,2% en Cusco) nunca ha recibido pago alguno por este trabajo adicional. A veces las horas extra se compensan con horas libres, pero tener días libres y feriados es algo difícil bajo contratos de corto plazo. Si bien en Junín 95% de los entrevistados señalaron que tenían acceso a días libres, en Cusco el porcentaje fue de sólo 46%.

jo adicional. A veces las horas extra se compensan con horas libres, pero tener días libres y feriados es algo difícil bajo contratos de corto plazo. Si bien en Junín 95% de los entrevistados señalaron que tenían acceso a días libres, en Cusco el porcentaje fue de sólo 46%.





4. Situación actual en 3 países (Bolivia, Perú, Colombia)

4. Situación actual en 3 países (Bolivia, Perú, Colombia)

Lo que se destaca del estudio de campo en Perú, en primer lugar, es el empleo generalizado de trabajadores tercerizados a lo largo de la cadena de valor minera, incluyendo en las actividades principales. De ahí se nota en especial que el uso de contratos a corto plazo por períodos largos tiene consecuencias sobre la capacidad de los trabajadores a organizarse en sindicatos y a reivindicar mejores condiciones de trabajo. Finalmente, se observa que las condiciones de trabajo no son buenas en varias áreas de derechos laborales.

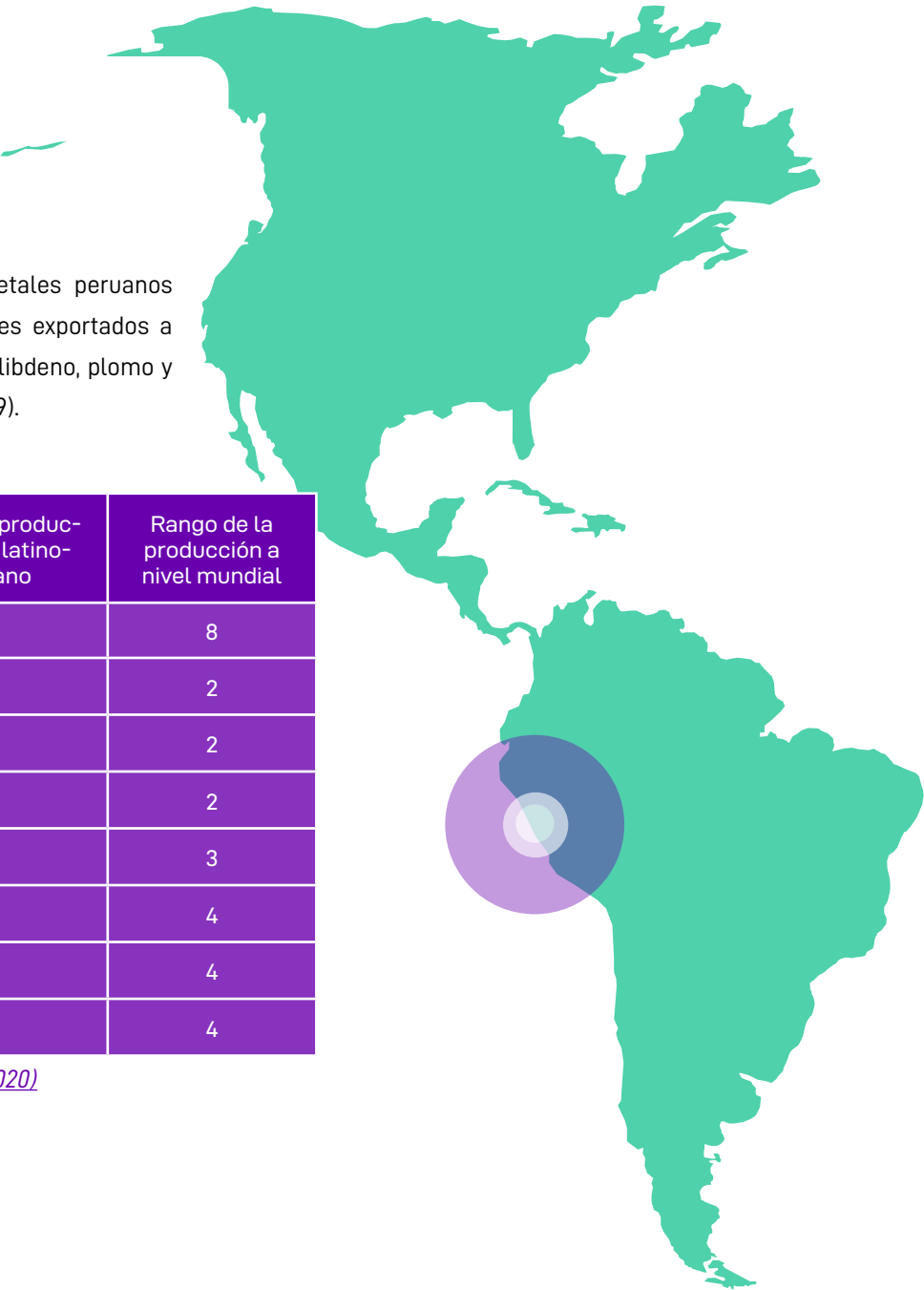
El presente capítulo está particularmente dedicado a la manera en que están conformadas las legislaciones nacionales de Perú, Colombia y Bolivia en materia de tercerización. Luego se revisarán informaciones de fuentes secundarias, que podrían indicar que las situaciones descritas en el estudio de campo constituyen un riesgo común en el sector de la minería.

4.1 Peru

Los tres primeros destinos de los metales peruanos son China, Suiza y Canadá. Los metales exportados a los Países Bajos son: cobre, estaño, molibdeno, plomo y otros (Ministerio de Energía y Minas, 2019).

Metales extraídos en Perú	Rango de la producción a nivel latinoamericano	Rango de la producción a nivel mundial
Oro	1	8
Cobre	2	2
Plata	2	2
Zinc	1	2
Plomo	1	3
Estaño	1	4
Molibdeno	2	4
Andalusita / Cianita	1	4

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2020)



4.1.1. Marco jurídico

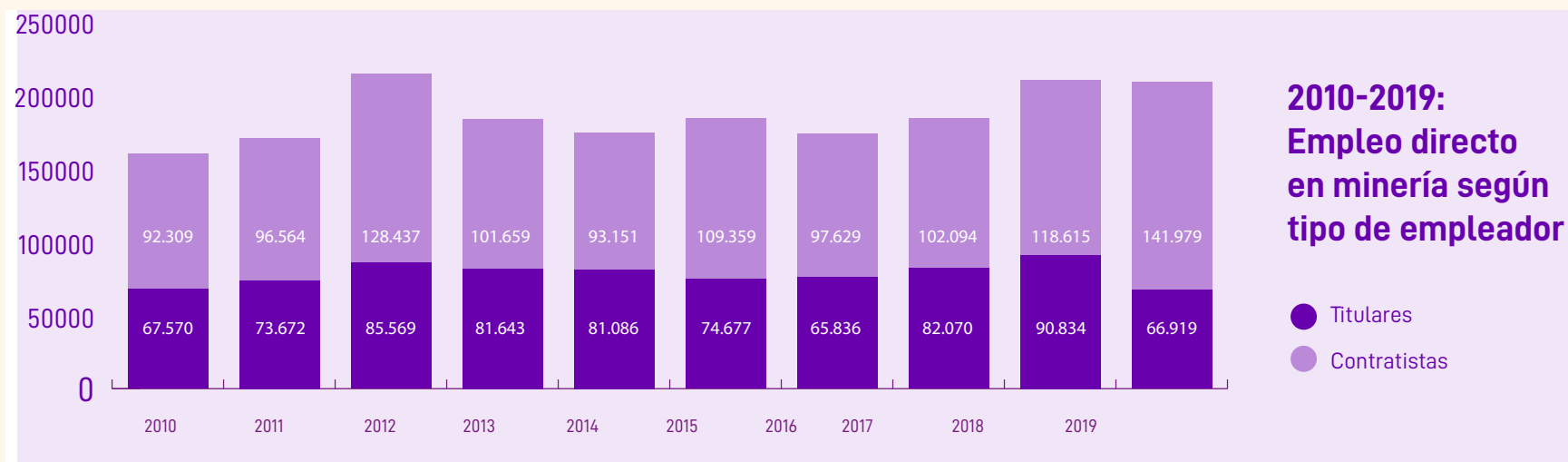
La Ley No. 29245, que regula los servicios tercerizados en Perú, adoptada en 2008, define la tercerización en los siguientes términos: "... la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, siempre que aquellas asuman los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales; sean responsables por los resultados de sus actividades y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación." (Artículo 2, Ley No. 29245)

Esta definición jurídica permite a las empresas contratar a otras para el desarrollo de actividades o labores especializadas. Es, por tanto, una notable modalidad de descentralización, pues abre la posibilidad de aplicarse a las actividades y operaciones principales de organizaciones. El marco regulatorio de Perú especifica que los trabajadores tercerizados, en una estricta relación de empleo con el contratista, no pueden ser subordinados a la compañía que contrata al contratista o a la que el servicio es prestado.

4.1.2. Riesgos de diligencia razonable en el país

Considerando la situación general respecto de los resultados del estudio de campo y el marco jurídico, se puede identificar una serie de riesgos relacionados con la libertad sindical y también con la utilización inapropiada de la tercerización.

Según datos oficiales del gobierno peruano, en el sector minero la contratación de personal mediante tercerización (contratistas) es más elevada que la contratación directa por las compañías mineras (Ministerio de Energía y Minas, 2019, pág. 108):



Fuente: Ministerio de Energía y Minas > 2010-2018: Declaración Anula Consolidada (DAC) > 2019: Declaración Estadística Mensual (ESTAMIN)

Al revisar el Boletín Estadístico Minero, edición 02-2020, se confirma que los trabajadores tercerizados conforman el 70% del empleo total en el sector minero³. **Se trata de un elevadísimo porcentaje, pues casi tres de cada cuatro trabajadores mineros gozan de menos derechos.**

Lo que dicen los investigadores

En la última década, las compañías mineras que operan en Perú han aumentado el recurso a agencias contratistas para realizar actividades mineras principales. Desde la firma del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, el número de trabajadores subcontratados y tercerizados está en constante aumento, ocupándose también de tareas que solían pertenecer exclusivamente a la compañía minera principal (PLADES, 2019).

Existe una gran diferencia entre las compañías mineras y las agencias contratistas en materia de accidentes (fatales). Según un informe de PLADES (2019), las compañías mineras han tenido 18,2 accidentes fatales entre 2000 y 2018; 31,6 para las agencias contratistas en este mismo período. Estas cifras indican que las agencias contratistas utilizan un sistema de seguridad menos exigente. Y si bien el mismo estudio muestra que la situación ha me-

jorado entre 2014 y 2018, con menor ocurrencia de accidentes, los datos revelan que siguen siendo más vulnerables los trabajadores que no forman parte de la nómina de la compañía minera principal.

La tercerización ha generado serios problemas en la protección y garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores. En términos generales, la tercerización sirve para ocultar relaciones laborales directas. Más específicamente, la intervención de un tercero en la dinámica de la contratación laboral dificulta la identificación del empleador real y, por ende, la determinación de los derechos del empleado y la posibilidad de darles cumplimiento (Balbin Torres, 2006).

En consecuencia, se han generado brechas salariales (Sanguinetti, 2013) entre los trabajadores de las compañías principales y los de las agencias contratistas, situación ésta que aparenta ser una violación del principio de igualdad de derechos. Así mismo, a raíz de esta situación, los trabajadores bajo tercerización tienden a ser sometidos a más largas horas de trabajo, sin equipo adecuado para actividades riesgosas, con mayor propensión a ser víctimas de accidentes laborales y enfermedades profesionales (Sanguinetti, 2013).

Por otra parte, los derechos colectivos están directamente afectados, porque el tamaño pequeño

de estas empresas satélites o la distribución de los trabajadores de las agencias contratistas entre varias compañías usuarias constituyen algunos de los obstáculos que enfrentará cualquier grupo de trabajadores que quiera crear un sindicato en una empresa de servicios (Arce Ortiz, 2013, pág. 152). Incluso en caso de crearse un sindicato de trabajadores tercerizados, éste no tendrá ninguna relación representativa con el empleador principal, pues se trata de varias empresas distintas (Arce Ortiz, 2013, pág. 153). Finalmente, cabe destacar que la repartición de ganancias queda distorsionada para los trabajadores de las agencias contratistas, porque la misma sólo se otorga a los trabajadores de la nómina de la compañía principal. En realidad, se genera así una desigualdad injustificada entre la mano de obra de la compañía principal y la de las contratistas: realizan actividades similares, pero con derechos distintos.



3. Es interesante observar que la misma fuente utiliza números distintos para describir el mismo problema (Anuario Minero 2019, Informe empleo minero 2020).



Lo que dicen los trabajadores

Tras las entrevistas personales con FENTECAMP, federación sindical de mineros tercerizados, surgió la imagen (nada sorprendente) de que las situaciones encontradas en las dos regiones mineras del estudio de campo son generalmente reconocibles. Es decir, las compañías mineras suelen justificar la tercerización por la 'especialización' de una parte específica de la cadena de valor. Pero en la práctica, se ha comprobado que la tercerización sirve sobre todo para reducir los costos laborales. *Salarios, beneficios sociales, condiciones laborales, ganancias, derechos de seguridad y salud, todo ello es inferior para la mano de obra tercerizada en comparación con los trabajadores titulares.*

Hay dos ejemplos que ilustran por qué la especialización no es la razón principal del uso de la tercerización por las compañías. Primero y principal, en algunas unidades de minería, sólo trabajadores tercerizados realizan las tareas principales del proceso de producción minera, mientras que el personal de nómina se ocupa esencialmente de actividades complementarias, como el transporte de materiales. Aquí, los trabajadores tercerizados constituyen la principal mano de obra para las fases más importantes de la cadena de valor minera. Entre los ejemplos de minas donde ocurre esta situación de desigualdad figuran: unidad de Uchucchacua de la compañía Minas Buenaventura (ubicada en la región de Lima); unidad minera Orcopampa de la Compañía Minas Buenaventura (ubicada en la región de Arequipa); Compañía Minera Kolpa (ubicada en la región de Huancavelica); unidad minera Yauricocha de la Sociedad Minera Corona, subsidiaria de Sierra Metals (ubicada en la región de Lima).

Además, en otras unidades mineras existen dos tipos de trabajadores para ejecutar las mismas tareas: trabajadores directos y obreros subcontratados o tercerizados, con derechos diferentes. Ejemplos de ello son la Sociedad Minera Austria Duvaz y la Minera Argentum of Pan American Silver Perú (ubicada

en la región de Junín). Estas son señales de cómo se utiliza la tercerización para reducir costos laborales. La Ley peruana está clara sobre cuándo está permitido o no recurrir a la tercerización. Pero también el gobierno debe estar en capacidad de hacer aplicar la Ley. En la experiencia de FENTECAMP, está claro que no siempre es el caso. Muchas agencias contratistas del sector minero no cumplen con los requisitos legales para ejecutar estas actividades. Los dirigentes de la federación sindical FENTECAMP han denunciado esta situación por ante la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), así como por ante la autoridad judicial.⁴

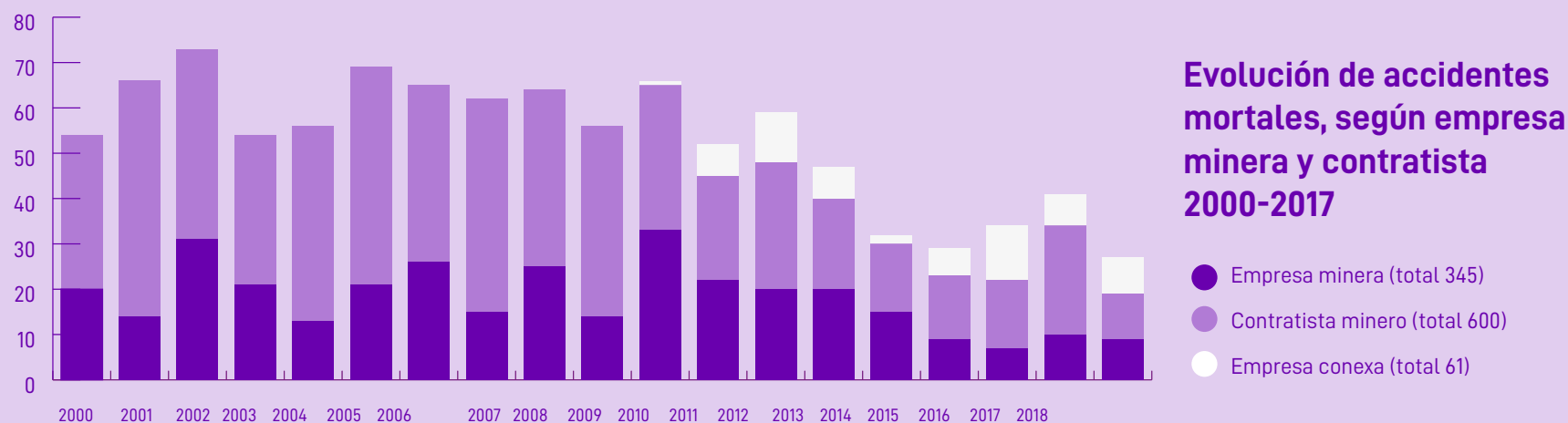
Descubrieron que, al conocer las decisiones y sentencias de SUNAFIL o del poder judicial, las agencias, junto con la compañía principal, habían decidido rescindir el contrato de servicios que las vinculaban, despedir a los trabajadores y crear una nueva agencia con un nombre distinto. Así lo hizo la compañía minera Corona, Cía. de Buenaventura, con minas de las regiones de Lima y Arequipa. Por tanto, a pesar del marco reglamentario vigente, las agencias contratistas se coordinan con las compañías principales de minería para diseñar diversos mecanismos y asegurarse así de que los trabajadores no entren en la nómina de la compañía minera.

4. - Orden de Inspección N° 051-2020-SUNAFIL/INSAI, para verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, y culminó con la emisión del Acta de Infracción 043-2019-SUNAFIL/INSSI (por desnaturalización de tercerización - involucra a 6 empresas tercerizadas y más de mil trabajadores).
- Sentencia judicial (Expediente 473-2017-0-1801-JR-LA-09) Desnaturalización de tercerización de un solo trabajador.

Ni un solo trabajador tercerizado tiene estabilidad laboral; todos están bajo uno de los tipos de contratos temporales previsto en el actual marco regulatorio. Los contratos son renovados cada tres meses, aun cuando el contrato de servicios entre la agencia contratista y la compañía minera dura varios años. Por encima, aproximadamente cada dos o tres años hay rotación de muchos trabajadores entre varias agencias contratistas. Hay dos razones por las

cuales se contratan a trabajadores por tres meses y se renuevan sus contratos o son rotados: i) el cumplimiento de término mínimo legal de un contrato temporal (5 años como máximo), y ii) la organización de los trabajadores (cuando intentan crear un sindicato o afiliarse a uno). En otras palabras, la inestabilidad laboral generada por los contratos temporales constituye el motivo por el que los trabajadores no reclaman mejores condiciones de empleo o crean un sindicato o se afilian a uno. También esto es por lo que no pueden denunciar la naturaleza ilegal de sus contratos temporales. Las compañías consideran que es más fácil y menos costoso no renovar el contrato de un trabajador que despedirle de manera arbitraria y pagarle una compensación.

Otros incidentes han ocurrido en los sectores de la minería de cobre y plata del país, en los que no se cumplían con las directivas de la OCDE y estallaron conflictos en las cercanías de las minas, con protestas de las comunidades.⁵



Fuente: Anuario Minero 2017-2018

5. Meeran, R. (2016) Audiencia de la Corte Superior en Reclamo por los Derechos Humanos de Indígenas Peruanos, contra el Gigante minero Xstrata. 4 de julio de 2016. Leigh Day. Disponible en inglés en: [Business and Human Rights Resource Centre. \(nd\) Proceso Judicial Monterrico Metals \(Perú\).](#) >
 Hill, D. (2015) ¿Cuál es actualmente el mayor conflicto ambiental en Perú? 8 de junio de 2015. The Guardian Sección Medio Ambiente. Disponible en inglés en: [Business and Human Rights Resource Centre. \(nd\) Proceso Judicial Monterrico Metals \(Perú\).](#) >
 Lahrichi, K. (nd) Aumento drástico de la contaminación en Chile para satisfacer demanda de cobre en China. China Dialogue. Disponible en inglés en: [Business and Human Rights Resource Centre. \(nd\) Proceso Judicial Monterrico Metals \(Perú\).](#) >
 Kramer, Anna. (2011) La Oroya, Perú: ciudad envenenada, Oxfam América. Disponible en inglés en: [Business and Human Rights Resource Centre. \(nd\) Proceso Judicial Monterrico Metals \(Perú\).](#) >
 Mining Journal. (2017) ¿Realiza Perú subastas? Disponible en inglés en: [Business and Human Rights Resource Centre. \(nd\) Proceso Judicial Monterrico Metals \(Perú\).](#) >

4.1.3. Compañías multinacionales mineras en Perú

Esta sección muestra cuáles empresas mineras multinacionales operan en Perú, incluyendo un análisis de sus informes de sostenibilidad e inspecciones laborales.

Multinacional	Compañía en Perú	Production
Sierra Metal (Mines en Perú, Bolivia y México) Sede en Canadá	Sociedad Minera Corona	zinc, plata, cobre, plomo
Aluminium Corporation of China Sede en China (empresa del Estado)	Minera Chinalco	cobre, molibdeno, zinc, plata
Southern Cobre Corporation (Sede en México)	Southern Perú Copper Corporation	Cobre, molibdeno, oro, plata
Glencore Group (Sede en Suiza)	- Volcan Compañía Minera - Antapaccay - Los Quenuales	Cobre, zinc, plata, plomo, oro
Barrick (Argentina, Chile, Perú y República Dominicana) Sede en Canadá	Barrick Misquichilca	Oro y plata
Pan American Silver (Sede en Canadá)	- Pan American Silver Perú (Compañía Minera Argentum) - Compañía Minera Huarón	Plomo, zinc, plata, cobre y oro
Nexa Refuentes Sede en Luxemburgo	- Minera Cerro Lindo - Minera El Porvenir - Minera Atacocha	Plomo, zinc, oro, plata, cobre
MMG Sede en Australia	Minera Las Bambas	Cobre y molibdeno
Newmont Mining Corporation Sede en Estados Unidos	Minera Yanacocha	Oro y plata
OroFields Sede en Suráfrica	Golds Fields La Cima	Cobre y oro

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2020)

Comparativo sobre cómo otras multinacionales en el sector minero están manejando el tema de la tercerización

Empresas	Número de trabajadores directos	Número de trabajadores tercerizados
Grupo México: División Minera. Incluye México, Perú y EUA al año 2018 ↴	16,492	19,025
Cerro Verde- Al año 2018 ↴	4,884	3,000 (aproximadamente)
Yanacocha - Al año 2018 ↴	1,376	El dato que hay es 452 empresas contratistas
Minsur - Al año 2018	709	2,964
Volcan - Al año 2018	3,011	7,784
Antamina - Al año 2018 ↴	2,781	4,743

Informes de sostenibilidad de compañías multinacionales de minería

Al analizar los informes de sostenibilidad de las multinacionales mineras que operan en Perú, uno observa que en apenas algunos de ellos se menciona el tipo de trabajadores empleados y la eventual tercerización de su mano de obra. Pan American Silver (PAS), en su informe de sostenibilidad de 2019, señala cuán importante considera que la mayoría de sus trabajadores responsables de los procesos principales de la compañía estén en su propia nómina y no la de contratistas (Pan American Silver, 2019). Nexa también indica, en su informe de sostenibilidad 2020, que cree cumplir con las leyes peruanas del trabajo en materia de tercerización de trabajadores y dice estar consciente de su responsabilidad en caso de incumplimiento de los requisitos legales. Su informe de 2020 menciona que tenía 5.349 trabajadores en su nómina y 7.136 contratados independientes permanentes, así como 5.088 contratados independientes temporales, éstos últimos dedicados, según el informe, a tareas de construcción (Nexa, 2020).

Otras compañías no proporcionan información alguna acerca de la tercerización de su mano de obra. Señalan sus avances en otros aspectos, como los derechos de los trabajadores a la libertad sindical, la colaboración con los sindicatos, las medidas de seguridad y salud ocupacional y la concienciación acerca temas laborales vinculados con los derechos humanos, igualdad de beneficios y mecanismos de presentación de quejas.

Inspecciones del Trabajo

En 2017, las inspecciones del trabajo realizadas en la minería totalizaban apenas un 2% de todas las inspecciones en el país. 58 compañías mineras fueron inspeccionadas por el tema de la formalización; 12 sobre los contratos colectivos; 4 sobre el derecho a la huelga, y 3 por la discriminación contra la afiliación sindical. Apenas 6 compañías mineras fueron visitadas por 'desnaturalización de la relación laboral' (tercerización). Es importante saber que las oficinas de la Inspectoría del Trabajo están ubicadas en las ciudades, mientras que las minas están en sitios lejanos y de difícil acceso en los Andes.

Esta sección concierne a la minería de carbón en Colombia, por estar vinculada con el consumo energético intensivo en la cadena de valor metalúrgica.

4.2 Colombia

4.2.1. Marco jurídico

En años recientes se han adoptado varios instrumentos regulatorios⁶ para responder al uso de la tercerización como instrumento de precariedad.

El Código Sustantivo del Trabajo menciona la figura de la contratación de una empresa independiente, destacando que esta figura opera cuando la empresa contratada, con su propia estructura y en total independencia, asume todos los riesgos del resultado por el cual fue contratada. La Ley 1429, sobre formalización y generación de empleo, señala que esta figura no puede ser utilizada con el fin de desarrollar una actividad permanente: 'El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.'

Varios decretos han sido expedidos por el Ministerio del Trabajo para la regulación y sanción de esta

Ley. En ellos se establece que la descentralización de la producción está prohibida para operaciones que pertenecen a la actividad principal de la compañía. La regla general es la contratación directa de trabajadores por la compañía, mediante contratos individuales, porque 'los trabajadores no son mercancías'.

La Resolución 2021 permite al Inspector del Trabajo identificar operaciones ilegales en los siguientes casos:

- trabajadores directos e indirectos prestan el mismo servicio;
- no hay independencia financiera del contratista;
- existen vínculos corporativos con el contratista;
- no hay autonomía en los medios de producción o en la ejecución de los procesos y subprocesos;
- la compañía contratada ejerce un poder regulatorio y disciplinario sobre sus trabajadores;
- las instrucciones en materia de tiempo, manera y lugar son facilitadas por el contratista;
- los pagos al Seguro Social son efectuados por el contratista, y la compañía contratante y el contratista han incurrido en conductas violatorias de los principios y normas laborales.



6. Esta sección remite a los Artículos 22, 23, 24 y 34 del Código Sustantivo de Trabajo, al Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, a la Resolución 2021 de 2018 y al Artículo 5 de la Resolución 2021.

4.2.2. Diligencia razonable en el país

Varias compañías multinacionales mineras operan en el sector del carbón de Colombia: Drummond, Prodeco y Cerrejón. Glencore es dueña de las dos últimas compañías.

De las grandes compañías mineras que operan en Colombia, Prodeco declaró en su informe de sostenibilidad de 2018 que empleaba a 2.523 trabajadores directos y trabajaba con 11 empresas contratistas (Grupo Prodeco, 2018). No especificaba el número de trabajadores subcontratados. Sin embargo, durante un debate en la sesión de 2019 de la Asamblea del César, el diputado Eduardo Santos compartió que Prodeco empleaba a 7.200 trabajadores, de los cuales 2.200 en la nómina de la multinacional y 5.000 tercerizados. Asimismo, en una entrevista con varios sindicatos (18 de marzo de 2021)⁷, se reveló que Glencore empleaba a un 66% de trabajadores contratados y a 34% de asalariados directos. En su informe de sostenibilidad 2019 (Cerrejón, 2019), Cerrejón señala que emplea a 5.896 asalariados directos y a 5.166 trabajadores indirectos. En cuanto a Drummond, su informe de sostenibilidad de 2019 especifica que su personal está conformado por 5.137 trabajadores directos y 5.440 indirectos contratados

mediante 23 empresas contratistas (Drummond, 2019).

En general, el problema principal con los procesos tercerizados es el abuso de figuras intermediarias a través de Cooperativas de Trabajo Asociado, utilizadas para facilitar personal a las compañías que las contratan. Así se abre la puerta a la flexibilización laboral que conduce a violaciones a los derechos laborales a nivel individual y colectivo.

En vista de la utilización indebida de la tercerización, las organizaciones sindicales colombianas se valen de las cláusulas laborales de los acuerdos de libre comercio entre Colombia y Canadá y entre Colombia y Estados Unidos para introducir querellas.⁸ Estas últimas han dado lugar a recomendaciones por parte de Canadá⁹ y de Estados Unidos sobre la tercerización ilegal en 2017 y 2016 respectivamente. Los sindicatos también recurren a acuerdos tales como el 'Plan de Acción Laboral Santos-Obama'¹⁰ para tomar acciones estrictas contra el uso indebido del trabajo temporario y aumentar el número de Inspectores del Trabajo capacitados para detectar la utilización inadecuada de la tercerización.

7. Reunión del 18 de marzo de 2021 con 5 sindicatos: Sintracarbón, Sintraminergetica, Sintradrummond, Sintracarbon, Sintradem.

8. Véase comunicado de prensa: >

9. Véase recomendaciones en el Plan de Acción bajo el Acuerdo Canadá-Colombia 2018 - 2021: >

10. Véase Plan de Acción >





EL Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE ha formulado recomendaciones específicas para Colombia en términos similares, instando a restringir el uso de servicios subcontractados para ocultar verdaderas relaciones laborales, así como a implementar una inspección laboral adecuada para identificar la intermediación ilegal y las condiciones precarias de trabajo.¹¹

Un estudio realizado por Rudas et al. (2014) a nombre de la Fundación Friedrich Ebert (FES), sobre la minería de carbón en Colombia, también ha revelado la existencia de varios problemas en materia de tercerización. Los trabajadores tercerizados laboran en condiciones mínimas de estabilidad y protección de sus derechos laborales, con contratos a corto plazo de entre 3 y 6 meses y de hasta 1 año. La mayoría de ellos no recibe ningún beneficio social extralegal. Este tipo de flexibilidad laboral es establecido por las grandes compañías mineras para asegurar bajos costos.

Existen diferencias significativas entre los asalariados directos y los trabajadores tercerizados, con diferencias de casi 30% en salarios y en el grado de estabilidad laboral.

Las diferencias salariales tienen que ver con el tipo de contrato emitido, con la distinción entre 3 categorías de trabajadores: trabajadores temporales, trabajadores directos y trabajadores tercerizados. Cada vez más trabajadores tercerizados ganan menos que los asalariados directos, pero laboran más horas y reciben menos beneficios. Estas condiciones laborales son inferiores en comparación con las de los asalariados directos, y así pobreza y miseria aumentan entre los tercerizados. El 63,7% de los asalariados directos cobraban más de 1.428.481 pesos por mes, y apenas el 11,1% de los trabajadores tercerizados ganaban más que este monto mediante empresas de servicio temporal. Para el resto de los trabajadores tercerizados, contratados mediante una agencia de empleo, el salario máximo percibido era inferior al mencionado monto, y la mitad de ellos incluso ganaba menos que el salario mínimo legal. Sólo aquellos con un contrato directo con la compañía principal ganaban salarios de más de 2.321.000 pesos. Ciertamente las cifras exactas de los salarios han sido ajustadas desde 2014, pero no hay razones de asumir que estas marcadas diferencias entre trabajadores tercerizados y asalariados directos hayan cambiado hoy en día.

A pesar de los riesgos profesionales bien conocidos, en términos de accidentes y enfermedades, inherentes al trabajo del carbón, los sindicatos de trabajadores tercerizados no están bien representados en el sector minero del país. Organizaciones como Sintracerrejon, Sintradem, Sintradrummond, Sintracarbón y Sintramienergética representan sobre todo a asalariados directos, más no a trabajadores tercerizados.

Colombia aparece en el Índice Global de los Derechos de la CSI como uno de los 10 países peores para la gente trabajadora, pues se trata de uno de los peores países violadores de derechos sindicales, con una terrible récord de impunidad frente a los asesinatos de sindicalistas. Entre enero de 2019 y marzo de 2020, catorce dirigentes sindicales fueron asesinados en Colombia. Además, también se reportan cuatro intentos de asesinato, un caso de desaparición forzosa y 198 casos de amenazas de muerte. La minería y el sector energético son los sectores más afectados por tan extremo nivel de violencia (CSI, 2020).

La crisis del Covid 19 resultó ser otra oportunidad más para violar los derechos laborales de los trabajadores tercerizados en Colombia, como lo explica la Agencia de Información Laboral (2020). Más información sobre el particular, así como sobre la posición de CNV Internationaal, haciendo [clic aquí](#).

11. Véase informe OCDE: >

4.3 Bolivia

Bolivia cuenta entre los 5 países más importantes de extracción, producción y refinación de plata (20%)¹² y estaño (7,14% producción¹³, 3% refinación¹⁴). También posee grandes reservas de zinc. En el territorio boliviano operan tres multinacionales mineras que producen y funden minerales de zinc, plata y plomo: Korea Zinc Co. (primer productor mundial de zinc), Trafigura (primer negociante mundial de materias primas) y Glencore (tercer productor mundial de zinc y uno de los principales vendedores de materias en el mundo).

En Bolivia, Trafigura opera a través de Impala, su subsidiaria. Impala Terminals Bolivia ofrece una de las mayores infraestructuras de almacenamiento de concentrados y minerales en el país, apoyando la producción de las mineras principales en Oruro. Impala no tiene minas y se dedica exclusivamente a la comercialización de minerales. Trafigura es uno de los cuatro negociantes internacionales más importantes de mercancías en la cadena de suministro de cooperativas, vendiendo lingotes o concentrados en el mercado internacional (Ronsse, 2019).

En cuanto a Glencore, está presente en Bolivia a través de Sinchi Wayra (operador de producción, opera en las mayores minas subterráneas bolivianas, produciendo concentrados de zinc y plomo con contenido de plata), propietaria de 4 minas y plantas en el Potosí y 1 en Oruro. Glencore es otro de los cuatro negociantes internacionales más importantes en la cadena de suministro de cooperativas de Oruro (Ronsse, 2019).

La Constitución boliviana de 2009 estipula que toda la riqueza mineral 'pertenece a todos los bolivianos' y, por tanto, su administración queda a manos del Estado (Ronsse, 2019). Como el Estado tiene entonces atribuciones en materia de producción, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) desempeña un papel esencial en la producción minera. El Estado tiene la capacidad de administrar las reservas mineras y explotarlas directamente, y al mismo tiempo ha firmado contratos tanto con cooperativas como con compañías privadas.

4.3.1. Marco jurídico

En Bolivia, el Decreto Supremo 521¹⁵ vigente prohíbe toda forma de evasión de regulaciones laborales, bien sea por fraude, simulación o cualquier otro medio a raíz de las modalidades de subcontratación, tercerización u otras formas, en las tareas propias y permanentes de una compañía. Son consideradas infracciones a la Ley: i) Todo acto

12. Observatorio de Complejidad Económica, Minerales y Concentrados de Plata (HS92: 261610) Comercio del producto, Exportadores e Importadores. Disponible en inglés en: >

13. Estudio Geológico de Estados Unidos. (2017) Estaño. Disponible en inglés: >

14. ITRI. (2017) Los 10 productores más importantes de estaño en 2016. Disponible en inglés: >

15. Bolivia: Decreto Supremo No 521, 26 de mayo de 2010: >



que mediante figuras contractuales no laborales encubra relaciones en las que concurren las características de una relación laboral, ii) Reclutar y proporcionar fuerza de trabajo, sea manual, intelectual o mixta, con o sin fines de lucro mediante las figuras de subcontratación, tercerización, enganche y externalización o cualquier forma que no cumpla con la normativa sociolaboral.

Toda empresa que requiera contratar a otra, en actividades que no sean propias ni permanentes al giro del establecimiento laboral, deberá incluir obligatoriamente en el contrato, una cláusula que establezca que la empresa contratada dará cumplimiento a las obligaciones sociolaborales respecto a sus trabajadoras y sus trabajadores. Esta cláusula permite la subcontratación de determinadas operaciones, pero sólo aquellas fuera del giro de las operaciones de la compañía. Por ejemplo, el caso de Sinchi Wayra muestra que la subcontratación sí ocurre, pues la compañía emplea a 1.402 trabajadores directos y a 942 trabajadores subcontratados.

4.3.2. Riesgos de diligencia razonable en el país

La situación en Bolivia difiere de Perú y Colombia. La legislación es mucho más estricta en materia de tercerización del trabajo en una misma compañía.

Además, la corporación minera del Estado tiene un papel central. Finalmente, las cooperativas mineras que organizan a los mineros independientes forman el 'empleador' más grande del sector minero. Por esta razón nos enfocamos en este último aspecto en particular.

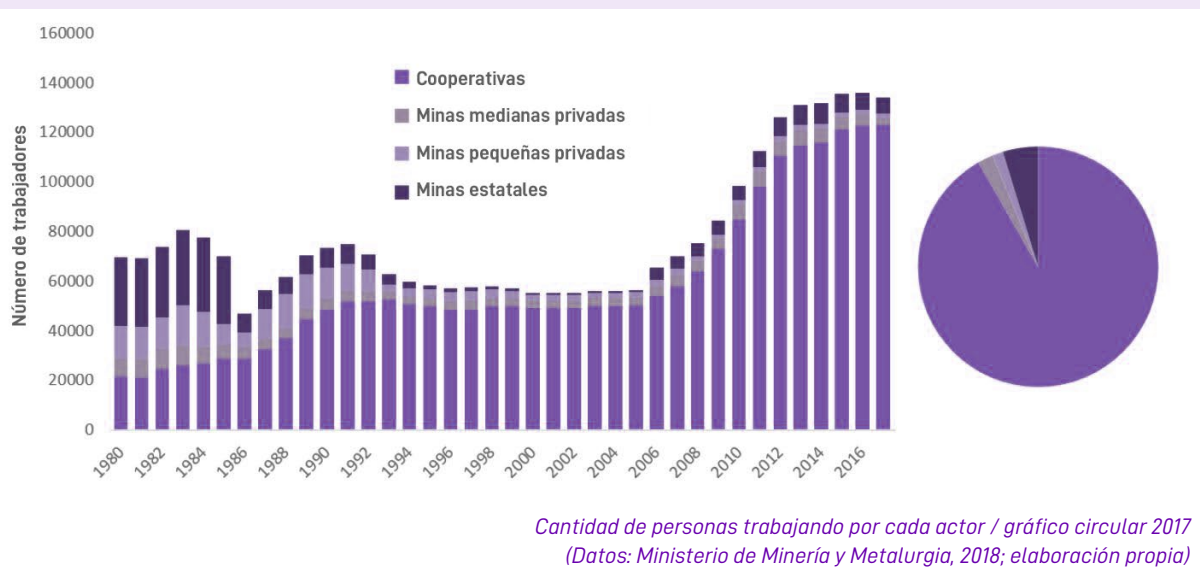
Las cooperativas mineras tradicionales operan esencialmente en el oeste del país, en las regiones de Potosí, Oruro y La Paz. Explotan complejos de plomo-plata-zinc, estaño, wólfram, antimonio y bismuto, principalmente en yacimientos pertenecientes a COMIBOL.

Reel (2017) explica que en Potosí operan casi 40 cooperativas, cada una con el derecho a trabajar varios turnos. Ciertamente la cooperativa más pequeña puede tener apenas dos docenas de miembros, pero la más grande puede tener mil o más. En 2017, aún cuando unas 130.000 personas laboraban en cooperativas, sólo extrajeron 12% del total de minerales (Ronsse, 2019), lo que significa que no son muy productivas. El Estado y las compañías privadas suelen tener las concesiones más buscadas, dejando a las cooperativas minas cuyas mejores vetas ya fueron explotadas (Reel, 2017).



Según un estudio de Ronsse (2019), las cooperativas constituyen una manera barata de extraer minerales porque: a) es muy bajo el monto de royalties que pagan; b) los salarios son significativamente más bajos que para los mineros asalariados, y c) es mínima la inversión en medidas de seguridad y en tecnología, por lo que, en muchos lugares, los trabajadores siguen usando picos y martillos. Como los mineros cooperativistas son trabajadores autónomos asociados, no perciben ningún sueldo, sino que son compensados según la cantidad de minerales que extraen, lo que depende mucho de la calidad de la galería que les sea asignada. Los miembros individuales, o socios, comparten los derechos sobre concesiones específicas, pero es responsabilidad del minero encontrar y explotar filones aprovechables dentro de las concesiones.

En el mismo estudio de Ronsse (2019) se muestra la existencia de varios problemas en torno a las cooperativas que operan en la región de Oruro. Los postulantes tienen la obligación de trabajar cierto tiempo en la cooperativa antes de convertirse en socios, mientras que las cooperativas de producción no están autorizadas a tener empleados que efectúen tareas productivas. Aun así, se encontraron varios casos de personas que trabajaban en las minas de una cooperativa sin ser socias oficiales. Además, se



han creado situaciones peligrosas en los sitios antiguamente explotados por COMIBOL, donde operan muchas cooperativas. Cuando estos sitios fueron abandonados por las grandes compañías, pasaron a manos de cooperativas. Se descartó la administración centralizada y los equipos de mineros empezaron a trabajar en sus propias galerías, avanzando hacia donde las vetas fueran más interesantes de explotar. Se crearon peligrosas situaciones porque las zonas prohibidas, establecidas por seguridad estructural, ya no son respetadas y no hay ningún arquitecto o ingeniero que se encargue de la planificación o seguridad a largo plazo en las galerías de cada socio. A esto se suma la falta de coordinación entre las distintas galerías de la mina, explotadas cada una por separado por equipos de las cooperativas. En comparación con las operaciones a gran escala, el trabajo sigue realizándose de manera tradicional, con el uso de un equipo muy básico, lo que genera serios riesgos en términos de seguridad y salud (Ronsse, 2019).

El comercio internacional de minerales está concentrado en manos de un puñado de compañías que utilizan estrategias injustas para reducir el precio de los minerales comprados a las cooperativas de mineros, quienes a su vez incurren en pérdidas.

Ronsse (2019) también explica que las cooperativas mineras no exportan directamente el mineral, sino que lo venden a negociantes locales que mezclan diversos concentrados para preparar el mejor producto de exportación. Además de ser los compradores directos del mineral extraído por las cooperativas, estos negociantes locales también son los primeros proveedores de minerales en la cadena internacional metalúrgica. Para evitar la confusión con los negociantes internacionales, estas empresas locales se identifican con el nombre de

'proveedores'. Los lingotes o concentrados entonces son vendidos en el mercado internacional por fundidoras o proveedores. En la mayoría de los casos, la venta directa a plantas o fundidoras extranjeras es imposible por las altas necesidades de capital, así que los negociantes internacionales asumen un papel clave en estas transacciones. Así queda demostrado el vínculo directo de los negociantes internacionales en esta cadena de suministro. Y los riesgos de pésimas condiciones laborales en las cooperativas pueden afectar su diligencia razonable.



5. Principales lecciones

5. Principales lecciones

Como se ha mencionado, los resultados del estudio de campo en Perú no pueden extenderse uno por uno a todos los sectores mineros de Perú y Bolivia y a la minería de carbón de Colombia.

Sin embargo, pensamos que se puede sacar una serie de conclusiones importantes. Estas últimas al menos señalaron la necesidad de prestar mayor atención a la tercerización en el sector minero, con miras al cabal cumplimiento de los principios rectores de la OCDE en materia de debida diligencia.

La tercerización tal como ocurre en los dos sitios mineros estudiados de Perú está presente a lo largo de todo el proceso de la industria minera de Perú y de Colombia. Al menos la mitad de la mano de obra está conformada por trabajadores temporales. En Bolivia, la situación es distinta, debido a las restricciones impuestas a la tercerización por las regulaciones legales, por lo que la práctica no es tan común y corriente. Sin embargo, la amplia presencia de cooperativas mineras en ese país puede ser considerada de hecho como una manera informal de tercerización.

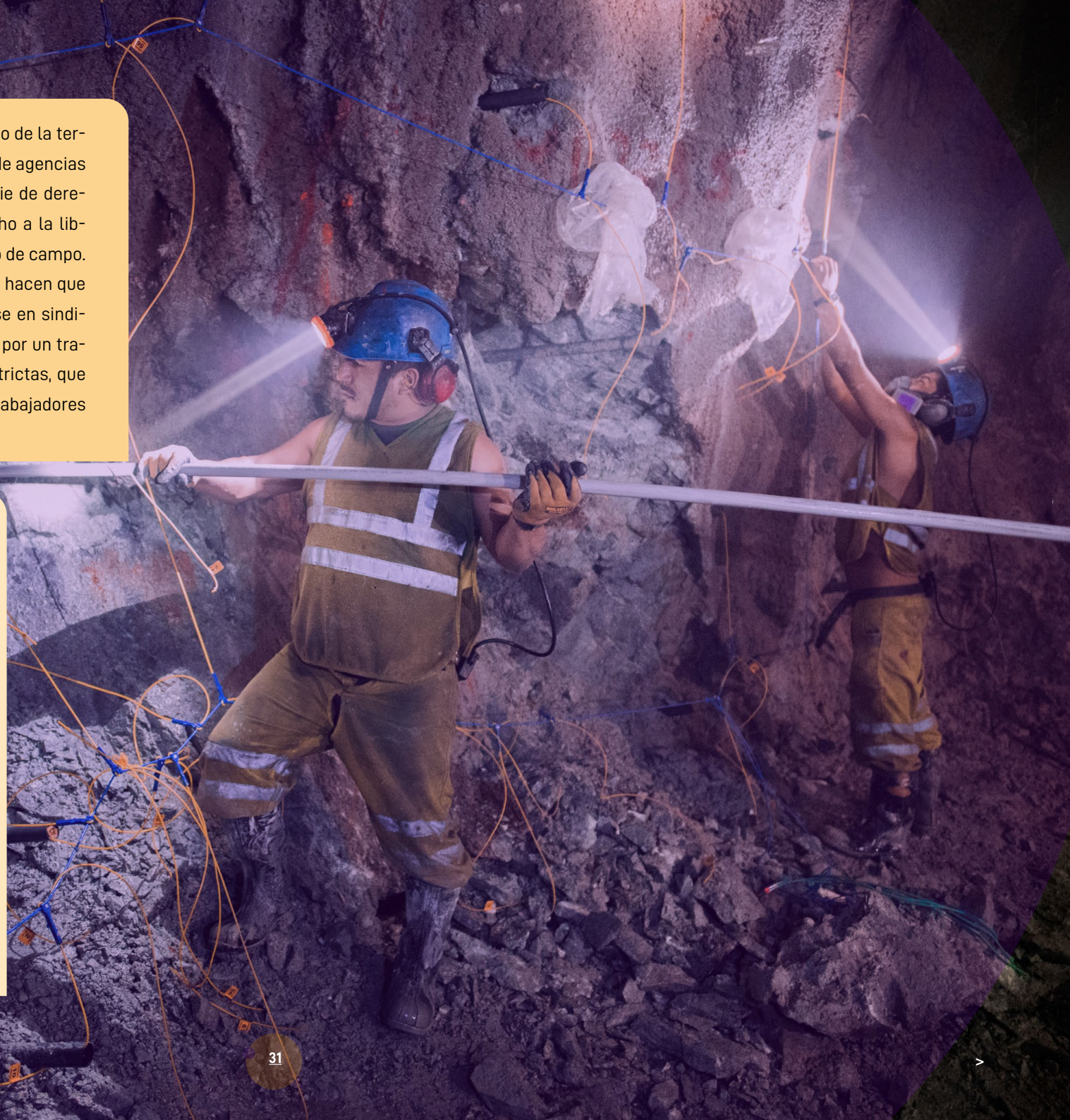
1. Los marcos jurídicos de los tres países difieren, aunque los tres están diseñados para evitar relaciones de empleo mediante agencias intermediarias, que reemplacen las relaciones de empleo directas y los derechos correspondientes. En Colombia y Perú la tercerización está explícitamente permitida; en Bolivia, no lo está en principio. Según la formulación utilizada, debe existir una relación no jerárquica entre los gerentes de la compañía minera y los trabajadores temporales de la agencia contratista. Asimismo, los trabajadores temporales no pueden realizar el mismo trabajo rutinario perteneciente a las actividades principales de la compañía minera. Las agencias de trabajo temporario deben ser financieramente independientes, disponer de su propio equipo y contar con múltiples clientes. Sin embargo, aunque los contratos con las agencias contratistas, en todos los países, constituyen acuerdos formales y algunas compañías mineras han establecido protocolos para tratar con proveedores, aún existen riesgos de que los trabajadores temporales sean empleados de una manera indebida.

2. La tercerización no está permitida en Bolivia. En caso de ser necesario, sólo puede ocurrir con la mediación del gobierno. Sin embargo, las cooperativas mineras parecen estar cumpliendo con la función de facilitar mano de obra barata. En este proceso, los productos son vendidos a compradores locales, quienes luego los llevan al mercado internacional mediante las fundidoras, a través de los negociantes internacionales.

3. El principal argumento a favor de la tercerización es que es necesaria para tareas especializadas temporales. Pero este estudio de campo demuestra que no es el caso, pues la tercerización concierne a tareas rutinarias, no especializadas, que forman parte de la actividad central de la compañía. Un primer vistazo a la situación general de la minería en Perú y Colombia parece indicar que se trata de una práctica generalizada. El despliegue de trabajadores temporales tanto en Perú como en Colombia representa más del 50% de toda la mano de obra. A esto se añade el hecho de que las Inspectorías del Trabajo de Perú y de Colombia están impotentes para tratar debidamente los abusos contra los trabajadores subcontratados, lo que a su vez crea más espacio para un uso aún más abusivo.

4. De igual importancia que el posible uso indebido de la tercerización está el hecho de que el uso masivo de agencias contratistas conduce a la violación de una serie de derechos laborales fundamentales, como el derecho a la libertad sindical, tal como lo demuestra el estudio de campo. En Perú y Colombia, los contratos a corto plazo hacen que sea imposible para los trabajadores organizarse en sindicatos. Hay otros efectos, como el pago inferior por un trabajo similar y medidas de seguridad menos estrictas, que también parecen afectar comúnmente a los trabajadores temporales del sector minero.

5. Aún ocurren muchos abusos con las cooperativas de mineros autónomos de Bolivia, cuando la mayoría de los mineros labora en estas cooperativas. Estas últimas sólo pueden operar en concesiones de minas del Estado y no pueden trabajar para compañías privadas, a no ser que se establezca una asociación pública-privada. Puesto que el mercado está ocupado por un número muy limitado de compradores locales, fundidoras y negociantes internacionales, estos pueden mantener los precios a niveles muy bajo. Esta es al menos una de las razones por las cuales las condiciones de trabajo son pésimas en minas administradas por cooperativas.





6. Los ministerios del trabajo de los tres países no mantienen datos sobre los números de trabajadores temporales, salvo en forma agregada. Los informes de sostenibilidad de algunas compañías mencionan el número de trabajadores subcontractados, pero en su mayoría, no son específicos en cuanto a los diferentes tipos de trabajadores. Sin embargo, de conformidad con los principios rectores de la OCDE, se enfatiza la importancia de la libertad sindical y de la salud ocupacional para TODOS los trabajadores involucrados, tanto los asalariados directos como los trabajadores de sus proveedores.

7. La tercerización es una manera reconocida mundialmente para organizar la mano de obra, importante para que las empresas mantengan una posición competitiva. Sin embargo, más que un método hacia una mayor eficiencia, parece ser más bien una herramienta para abaratar costos a expensas de los derechos laborales. En otras palabras, el modelo industrial de la minería y su rentabilidad están basados en el deterioro de las condiciones laborales y en violaciones a los derechos humanos.

8. Los sindicatos están tradicionalmente muy organizados en el sector minero. Así es sin duda en Perú, Colombia y Bolivia. Sin embargo, los miembros de estos sindicatos son trabajadores que están en la nómina directa de las compañías mineras. Una de las razones, al menos en Colombia y Perú, es que los sindicatos sólo pueden organizarse por compañía. La casi inexistencia de sindicatos para trabajadores temporales de la minería (FENTECAMP en Perú es una de las pocas excepciones) indica que es casi imposible para un sindicato organizar a trabajadores temporales. Estos trabajadores son difíciles de organizar porque laboran según una fuerte rotación entre diversos sitios mineros y regiones; una rotación a menudo utilizada como táctica contra la sindicalización por parte de las agencias contratistas. Al obtener sólo contratos a corto plazo, tanto en Colombia como en Perú, su posición es vulnerable frente al despido y si se afilian a un sindicato, temen que las agencias contratistas no renueven sus contratos. Por esta falta de representación sindical, los derechos de los trabajadores temporales no forman parte de las negociaciones con las compañías mineras, lo que se traduce por condiciones de trabajo pésimas, comparadas con las de los trabajadores con contratos fijos.

6. Recomendaciones

Con base en la información antes descrita y en las lecciones principales, hemos formulado una serie de recomendaciones dirigidas a los distintos actores de la cadena de valor. En última instancia, estamos convencidos de que la solución pasa por un enfoque conjunto, y también que es importante definir con claridad las responsabilidades.

Recomendación 1:

Es precisa una mayor transparencia acerca del número de trabajadores directos y tercerizados, y sus respectivas condiciones de trabajo, en la cadena de suministro, para que las partes involucradas en la cadena puedan rendirse cuenta mutuamente por el uso adecuado de la tercerización en la cadena de valor de la minería. La responsabilidad incumbe a todas las partes involucradas en la cadena de valor, usuarios finales, negociantes y compañías mineras. Un buen ejemplo lo dan las iniciativas multiactores tales como el Pacto RSIE neerlandés del sector metalúrgico. Las empresas, el gobierno, las ONG y los sindicatos laboran juntos para identificar y mitigar los riesgos en las cadenas de suministro de la metalurgia y, en forma colectiva, definen prácticas empresariales de diligencia razonable. *diligence practices*.

Recomendación 2:

Establecer portales de datos específicos para que estén públicamente disponibles las informaciones sobre riesgos en torno a la tercerización y a los derechos de los trabajadores en la minería para cada uno de los tres países. La información recabada en los portales de datos necesitará validación mediante verificación por parte de los sindicatos y en consulta de los actores con los trabajadores subcontratados. Los propios sindicatos harán seguimiento activo de esta información, la recolectarán y publicarán. Además, sistemas internacionales de seguimiento las asociaciones industriales y sistemas internacionales de información como el GRI o las certificaciones internacionales (ISO 14000 y otras) deberán mejorar sus condiciones para que las compañías acreditadas faciliten información sobre los trabajadores tercerizados.



Recomendación 3:

Insistir en un mejor seguimiento de la utilización indebida de la tercerización, por parte de instituciones nacionales como las Inspectorías del Trabajo, y darles capacitación para detectar estos abusos. Establecer un módulo de seguimiento para que las compañías registren a los trabajadores con base en su estatuto de empleo: trabajadores directos, temporales y subcontratados. Brindar mayor transparencia y más opciones a las agencias nacionales para un mejor seguimiento. El seguimiento también debe darse en el marco del acuerdo de libre comercio con la UE, del cual Perú y Colombia son signatarios.

Recomendación 4:

Las compañías mineras deben asumir la responsabilidad de obrar por el establecimiento de un protocolo de proveedores, para evitar la tercerización abusiva. Tal protocolo describiría con claridad cómo reconocer una tercerización indebida. Los compradores tendrían la responsabilidad de exigir igualdad en los derechos y condiciones laborales, a través de sus prácticas de adquisición, contratos de proveedurías y Códigos de Conducta.

Recomendación 5:

El concepto de tercerización está vinculado con el concepto de solidaridad entre la compañía principal que terceriza el trabajo y la agencia contratista o empresa de servicios temporales. En caso de violaciones a los derechos laborales, tanto la compañía contratante como la agencia contratista son responsables y no pueden ampararse mutuamente. Al establecer un mecanismo de quejas por tercerización ilegal y abusiva, se abre la posibilidad para acciones legales de compensación y un acceso a reparaciones y a mejoras en la cadena de suministro.

Recomendación 6:

Las compañías mineras deben velar por que los proveedores con los que operan respeten la libertad sindical. Estas mismas compañías mineras tratan directamente con (sindicatos de) trabajadores tercerizados que laboran para ellas. Si no hay sindicato, deben pedir que un representante de los trabajadores tercerizados hable en su nombre. Cada vez que sea posible, las condiciones y derechos negociados para contratos colectivos serán acordados tanto para trabajadores directos como para tercerizados, con mención de ambos grupos como beneficiarios cabales.

Recomendación 7:

En el marco de los principios rectores de la OCDE, se diseñarán lineamientos específicos sobre cómo detectar la utilización indebida de la tercerización y cómo garantizar libertad sindical a los trabajadores tercerizados.

Recomendación 8:

Todas las normas mineras y las asociaciones del sector deberían incluir en sus normas la exigencia de que las empresas mineras: i) subcontraten servicios de acuerdo con la legislación nacional, ii) sólo para tareas técnicas especializadas y temporales y iii) soliciten a los proveedores que respeten los mismos derechos laborales que defiende la empresa minera.

Referencias

1. Agencia de Información Laboral (2020). El Cerrejón no es solidaria con todos sus trabajadores. Tiene a 3 mil contratistas en la casa y sin salario
2. Arce Ortiz, E. (2013) *Derecho Individual del Trabajo en el Perú. Desafíos y deficiencias*. Palestra Editores, Lima: 2013, página 152.
3. Baartartogtokh, Dunbar, y van Zyl. (2018). The state of outsourcing in the Canadian mining industry. Resource Policy, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2018.06.014>
4. Balbin Torres, E. (2006). la legislación laboral y la tercerización. *Foro Jurídico*, (06), 15-22.
5. Benavides, Y. y Muñoz, J. (2018). *Modelo de gestión para evaluación de empresas contratistas del sector minero en el Perú* (Trabajo de investigación de Máster en Dirección de Empresas). Universidad de Piura. PAD-Escuela de Dirección. Lima, Perú.
6. Cedral (2019). La terciarización precariza el empleo en el Perú. Cedral. Recuperado de: <http://cedal.org.pe/2019/05/17/la-tercerizacion-precariza-el-empleo-en-el-peru/>
7. Cerrejón (2019). Informe de Sostenibilidad Cerrejón 2019. Retrieved April 1, 2021 from <https://www.cerrejon.com/wp-content/uploads/INFORME-DE-SOSTENIBILIDAD-2020.pdf>
8. Drummond (2019). Informe de Sostenibilidad 2019. Retrieved April 1, 2021 from https://issuu.com/drummondLtd/docs/2019_informe_de_sostenibilidad_resumen_-_es?fr=sMjg0MDE5ND-M2ODk
9. Ermida Uriarte, O. & Colotuzzo, N. (2009). Descentralización, tercerización, subcontratación. *Oficina Internacional del Trabajo*. Retrieved April 13, 2021 from http://white.lim.ilo.org/proyectoac-trav/pry_ria_06_m03_spa/publicaciones/documentos/estudio_descentralizacion_tercerizacion_subcontratacion.pdf
10. Grupo Prodeco (2018). Informe de sostenibilidad 2018
11. Guitart, L. (2005) La ruptura de la cadena de valor como consecuencia de la subcontratación De la subcontratación táctica a la estratégica. Una investigación cualitativa mediante el análisis de casos. Tesis para optar por el grado de Doctora, Universitat de Barcelona, España.
12. Heywood, J. (2002). El dilema del outsourcing. La búsqueda de la competitividad. Prentice Hall, Madrid.
13. ITUC (2020). 2020 ITUC Global Rights Index – The World's Worst Countries for Workers. *International Trade Union Confederation*. Retrieved from https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_globalright-sindex_2020_en.pdf
14. Ministerio de Energía y Minas (2019). *Anuario Minero 2019 Perú*. MINEM, Lima: 2020, página 108. Retrieved from: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANU-ARIOS/2019/AM2019.pdf>
15. Ministerio de Energía y Minas (2020). Mapa de Principales Unidades Mineras en Producción – ED. 2020. Retrieved from http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICA-CIONES/MAPAS/2020/2020_MAPA_PRODUCCION.pdf
16. NEXA Resources (2020). Annual Report 2020. Retrieved from https://www.nexareport.com/2020/wp-content/uploads/2021/04/NEX_RA_2020_EN.pdf
17. OECD (2021). Glossary of statistical terms: Outsourcing. Retrieved April 6, 2021 from <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4950>
18. Pan American Silver (2019). Reporte de Sostenibilidad 2019. Retrieved from https://panamericansilver.com/sustainabilityreport2019/spanish/wp-content/uploads/2021/01/PAS-SR-2019_Reporte-de-Sostenibilidad.pdf
19. Peña Jumpa, A. (2013). Los derechos laborales en situación de desastre en un asentamiento minero: El caso Casapalca. *Ius 360°*. *Ius et Veritas*. Recuperado de: <https://ius360.com/privado/laboral/los-derechos-laborales-en-situacion-de-desastre-en-un-asentamiento-minero-el-caso-casapalca/>
20. Pillay, D. (1999). The human cost of sub-contracting/outsourcing. *Journal of the Southern African Institute of Mining and Metallurgy*, 99(4), 193-195.
21. PLADES (October 2019). Minería Metálica, Comercio y Tercerización Laboral. Programa Laboral de Desarrollo
22. Racciatti, O.C. (2007) Exteriorización del empleo: las relaciones de trabajo triangulares en la Ley N 18.099. *XVIII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*.
23. Reel, M. (March 2, 2017). Bolivia's Desperate Miners Are Doing Desperate Things - Like Murder. *Bloomberg Businessweek*. Retrieved April 9, from <https://www.bloomberg.com/news/features/2017-03-02/bolivia-s-desperate-miners-are-doing-desperate-things-like-murder>
24. Ronsse, S. (2019). Towards a Fairer ICT Supply Chain. Research and fact-finding mission in the context of the project 'Make ICT Fair' in Oruro, Bolivia. *CATAPA*.
25. Rudas, G., Hawkins, D., & Sánchez, S. T. (2014). *La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
26. Sanguinetti, W. (2013). *Información extraída de la tesis "El impacto de la tercerización en las relaciones colectivas de trabajo y en los equilibrios constitucionales. Análisis y propuestas."* – Luciana Guerra Rodríguez. Recuperada de: <https://wilfredosanguinetti.files.wordpress.com/2013/07/el-impacto-de-la-tercerizacic3b3n-en-las-rrcc-luciana-guerra.pdf>
27. Toledo, O. (2020). Un sistema de tercerización laboral discriminatorio no puede ser constitucional: Crítica a la STC N° 013-2014-PI/TC. La Ley. El Ángulo legal de la noticia. Recuperado de: <https://laley.pe/art/9451/un-sistema-de-tercerizacion-laboral-discriminatorio-no-puede-ser-constitucional-critica-a-la-stc-n-013-2014-pitc>



Internationaal

PO Box 2475 • 3500 GL Utrecht • the Netherlands

+31 (0) 30 751 12 60 • internationaal@cnv.nl • cnvinternationaal.nl/es

Colofón:

Autores:

Anne Vos y Maurice van Beers.

Con agradecimientos a:

Juan Carlos Vargas, Ana Catalina Herrera, Arnaldo Montero, Gianina Echevarría, Marieke de Vries, Marjolein Hammink, Elles van Ark.

Diseño & Edición: Corita Johannes, Marjolein Hammink y Luisa López

Fotografía: CNV Internationaal, Bas de Meijer, Free Wind 2014/Christian Vincés/Peruphotart/ Urosr at Shutterstock

Diseño gráfico: Marjoleine Reitsma

Copyright © 2021 CNV Internationaal

CNVI-0291