

## Evaluación ex post de la implementación del Acuerdo Comercial entre la UE, Colombia, Perú y Ecuador

Borrador del Informe Final – Vol. III: Estudios de Caso
Octubre 2021

Preparado por BKP Economic Advisors

Las opiniones expresadas en el informe son las del consultor, y no presentan una opinión oficial de la Comisión Europea.



#### **COMISIÓN EUROPEA**

Dirección General de Comercio Dirección D — Las Américas, Agricultura y Seguridad Alimentaria Unidad D2, Latinoamérica

Comisión Europea B-1049 Bruselas

# Ex post evaluation of the implementation of the Trade Agreement between the EU and its Member States and Colombia, Peru and Ecuador

Draft Final Report – Vol. III: Case Studies
October 2021

La información y las opiniones expresadas en este informe son de los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Comisión, ni de los gobiernos de Colombia, Ecuador o Perú. La Comisión no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este estudio. Ni la Comisión ni ninguna persona que actúe en su nombre podrá ser considerada responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.

Esta es una traducción del informe original en inglés.

Europe Direct es un servicio que le ayuda a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea.

Número de teléfono gratuito (\*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(\*) La información es gratuita, al igual que la mayoría de las llamadas (aunque algunos operadores, cabinas telefónicas u hoteles pueden cobrarle).

#### **AVISO LEGAL**

Este documento ha sido preparado para la Comisión Europea, sin embargo, refleja únicamente las opiniones de los autores, por lo que la Comisión no puede considerarse responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo.

Más información sobre la Unión Europea está disponible en Internet (http://www.europa.eu).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021

© Unión Europea, 2021

Se autoriza su reproducción siempre que se cite la fuente.

#### **CONTENIDO**

- ESTUDIO DE CASO 1 IMPACTO DEL ACUERDO EN EL TURISMO
- ESTUDIO DE CASO 2 IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO EN COLOMBIA
- ESTUDIO DE CASO 3 IMPACTO DEL ACUERDO SOBRE EL CULTIVO SOSTENIBLE DEL BANANO EN LOS PAÍSES SOCIOS ANDINOS
- ESTUDIO DE CASO 4 CAMBIOS EN EL EMPLEO INFORMAL EN SECTORES SELECCIONADOS DE COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR QUE PARTICIPAN EN LAS EXPORTACIONES A LA UE
- ESTUDIO DE CASO 5 DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y EFECTOS ESPACIALES DEL ACUERDO: EL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE FRUTAS TROPICALES EN NARIÑO, COLOMBIA
- ESTUDIO DE CASO 6 LA EXPERIENCIA DE LAS MIPYMES CON EL ACUERDO
- ESTUDIO DE CASO 7 INCIDENCIA DEL TRABAJO INFANTIL Y RESPETO DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LOS SECTORES DE COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR INVOLUCRADOS EN LAS EXPORTACIONES A LA UE
- ESTUDIO DE CASO 8 LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN LOS SECTORES DE COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR RELACIONADOS CON LAS EXPORTACIONES A LA UE
- ESTUDIO DE CASO 9 EL IMPACTO DEL ACUERDO SOBRE LA BIODIVERSIDAD EL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE AGUACATE EN PERÚ
- ESTUDIO DE CASO 10: CAMBIO CLIMÁTICO IMPACTOS DEL ACUERDO SOBRE LAS EMISIONES DE USCUSS EN LOS PAÍSES SOCIOS ANDINOS

#### ESTUDIO DE CASO 1 - IMPACTO DEL ACUERDO EN EL TURISMO

#### 1 INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio de caso es analizar en qué medida y cómo el Acuerdo ha generado un aumento de la IED de la UE en el sector turístico (hoteles, agencias de viajes, restaurantes) en los tres países socios andinos.

El análisis comienza con una revisión de la situación del sector turístico en los tres países y la importancia y evolución de la IED de la UE en el sector (sección 2). Más adelante, la sección 3 evalúa el impacto del Acuerdo sobre la IED de la UE en el sector, revisando los compromisos sectoriales asumidos por los socios y analizando los cambios en las tendencias de inversión, así como las contribuciones de las partes interesadas. La sección 4 presenta las conclusiones.

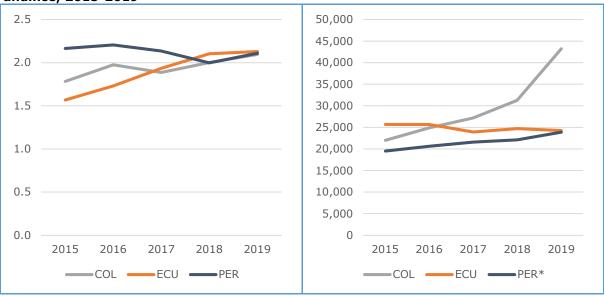
#### 2 ANÁLISIS DE SITUACIÓN: INVERSIÓN Y DEMANDA DE TURISMO DE LA UE EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

#### 2.1 Turismo UE-Andino

La industria del turismo representa una proporción considerable de las economías de los tres países socios – cerca del 2% en el período 2015-2019 (Gráfico 1); sin embargo, tiene diferentes tendencias: estancamiento en Perú, y aumentos en Colombia y Ecuador. Este aumento de la importancia económica en Colombia también se refleja en el aumento de establecimientos turísticos, que casi se duplicó en el período, de 22.000 a 43.000 (Gráfico 2). Por el contrario, en Ecuador el número de establecimientos apenas varió, mientras que en Perú aumentó lentamente. En este contexto, cabe señalar que el tamaño promedio de los establecimientos en Ecuador es sustancialmente menor que en los otros dos países.

Gráfico 1: Proporción del gasto en turismo entrante en el PIB de los países socios andinos, 2015-2019

Gráfico 2: Número total de establecimientos turísticos en los países socios andinos, 2015-2019



\* Solo hoteles y establecimientos similares

Fuente: Cálculos de los autores basados en la Asociación Mundial del Turismo (2020), Compendio de datos estadísticos sobre turismo [Electrónico], OMT, Madrid, datos actualizados el 03/12/2020.

El número de visitantes de la UE a los tres países socios andinos aumentó en el período 2015 a 2019.¹ Para Colombia y Perú, el aumento fue constante, año con año, y para Ecuador el aumento comenzó en 2018, es decir, el año posterior a la entrada en vigencia del Acuerdo para el país (Gráfico 3a). Sin embargo, como el total de llegadas de visitantes también aumentó en los tres países, la proporción de llegadas de visitantes de la UE en el total de llegadas se mantuvo casi constante durante el período 2015 a 2019 (Gráfico 3b).

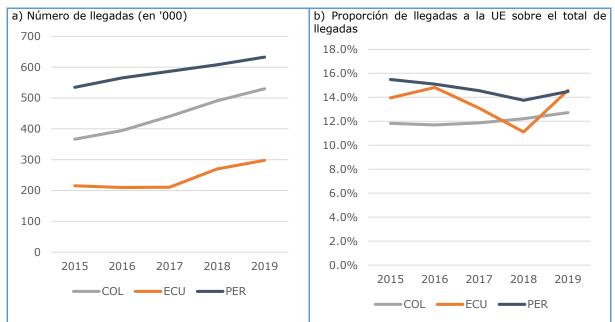


Gráfico 3: Llegadas de ciudadanos de la UE28 a los países socios andinos, 2015-2019

Fuente: Cálculos de los autores basados en la Asociación Mundial del Turismo (2020), Compendio de datos estadísticos sobre turismo [Electrónico], OMT, Madrid, datos actualizados el 03/12/2020.

#### 2.2 Inversión de la UE en los Sectores Turísticos de los Países Socios

Las estadísticas oficiales sobre inversión bilateral en el sector turístico son limitadas. En Ecuador, el Banco Central proporciona datos sobre la IED sectorial por país de inversionista a lo largo del tiempo, pero el turismo no se incluye por separado; para Perú, los datos detallados están disponibles solo para 2020;² y para Colombia nada.

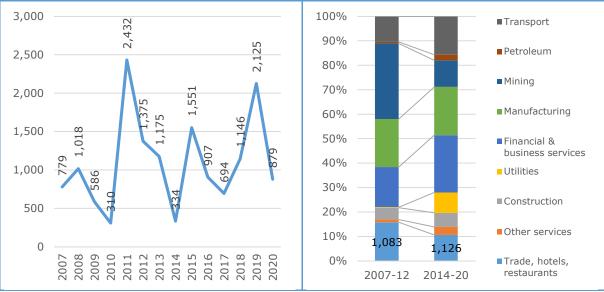
En **Colombia**, el total de entradas de IED en el sector turístico (aproximado por el sector de comercio, hoteles y restaurantes) ha sido volátil durante el período 2007 a 2020, fluctuando entre USD 300 millones y USD 2.400 millones (Gráfico 4). No se aprecia ninguna tendencia clara. Si se comparan los seis años anteriores al inicio de la aplicación del Acuerdo (2007-2012) con los seis años posteriores (2014-2020), se observa que las inversiones medias anuales apenas variaron (de USD 1.080 millones a USD 1.130 millones), pero dado que las entradas totales de IED aumentaron más, la cuota del sector disminuyó del 16% al 11% (Gráfico 5). Sin embargo, no se pudo determinar la proporción de la inversión de la UE en el total de la IED.

Por razones obvias, las llegadas cayeron precipitadamente en 2020 (y aún no se han recuperado en 2021), pero este extraordinario desarrollo distorsionaría el análisis de tendencias; en consecuencia, informamos datos hasta 2019. Los últimos datos se pueden obtener de los portales oficiales de datos turísticos, es decir, para Colombia: <a href="https://www.citur.gov.co">https://www.citur.gov.co</a>; para Ecuador: <a href="https://servicios.turismo.gob.ec/">https://servicios.turismo.gob.ec/</a>; y para Perú: <a href="https://www.promperu.gob.pe/TurismoIN/">https://www.promperu.gob.pe/TurismoIN/</a>

El Perú mantiene dos fuentes oficiales principales de estadísticas de inversión extranjera: las estadísticas proporcionadas por el Banco Central y las proporcionadas por la Agencia de Promoción de Inversiones – ProInversión. La información publicada por ProInversión corresponde a las inversiones reportadas de manera voluntaria por los inversionistas al sistema de Registro de Inversiones Extranjeras.

Gráfico 4: Flujos de IED en turismo hacia Colombia, 2007-2020 (millones de USD)

Gráfico 5: Composición sectorial de los flujos de IED hacia Colombia, 2014-20 vs. 2007-12 (% y millones de USD por año)



Fuente: CITUR, <a href="https://www.citur.gov.co/estadisticas/df">https://www.citur.gov.co/estadisticas/df</a> invers extranj/all/22#gsc.tab=0 [consultado el 01 de agosto de 2021]

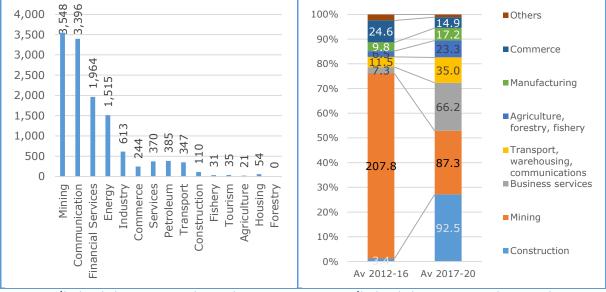
Los datos de **Perú** muestran que la inversión de la UE en el sector turístico juega un papel limitado. Las existencias de IED en el sector en 2020 ascendieron a USD 35 millones, según datos de ProInversión (Gráfico 6). Esto representa aproximadamente el 41% del volumen total de IED en el sector en Perú (USD 83 millones), que es menos que la participación de la UE en la IED total (47%). En cuanto a la participación de la inversión de la UE en Perú entre los 15 sectores que distinguen los datos de ProInversión, el turismo ocupa el 12º lugar, representando el 0,3% del total de la IED de la UE en el país (USD 35 millones de los USD 12.600 millones); el valor de las existencias de IED fue inferior solamente (algo sorprendente) en la pesca (USD 31 millones), la agricultura (USD 21 millones) y la silvicultura (cero). Además, la lista de ProInversión de importantes inversores extranjeros para los años 2011 a 2020 no incluye ningún inversor de la UE en el sector turístico.

En el caso de **Ecuador**, las entradas de IED de la UE desde el inicio de la aplicación del Acuerdo se han modificado sustancialmente en todos los sectores (Gráfico 7); sin embargo, no se pudo identificar en qué sector entrarían los servicios turísticos. Por el contrario, el Ministerio de Turismo proporciona información sobre la IED en el sector basada en los contratos firmados, pero no desglosada por país de origen. Según estos datos, la inversión en el sector turístico aumentó de USD 28,2 millones en 2018 a USD 200,9 millones en 2020, y los datos del primer semestre de 2021 (USD 24,4 millones) lo que indica un fuerte descenso.<sup>3</sup>

https://servicios.turismo.gob.ec/visualizador-inversiones [consultado el 01 de agosto de 2021].

Gráfico 6: IED de la UE en Perú por sector, 2020 (millones de USD)

Gráfico 7: Composición sectorial de los flujos de IED de la UE en Ecuador, 2017-20 vs. 2012-16 (% y millones de USD por año)



Fuente: Cálculos de los autores en base a la Dirección de Servicios al Inversionista - PROINVERSIÓN.

Fuente: Cálculos de los autores con base en el Banco Central de Ecuador.

#### 2.3 Políticas de apoyo a la inversión en el sector turístico

Los tres países socios andinos consideran que el sector turístico es de importancia estratégica.

En **Colombia**, el turismo es uno de los sectores prioritarios de inversión del Gobierno.<sup>4</sup> Entre los decretos que promueven la reactivación económica tras el Covid-19 se encuentra el Decreto de Proyectos Turísticos Especiales (PTE), desarrollado como instrumento para desarrollar iniciativas turísticas a gran escala en todo el país, en un intento de diversificar el producto turístico del país. Se apoyarán proyectos en zonas que tengan el potencial de adquirir una importancia estratégica para el desarrollo o mejora de la oferta turística colombiana, por su ubicación geográfica y facilidades de conectividad, además de tener valor cultural, ambiental y social. Se promueven oportunidades en ecoturismo y agroturismo. Ejemplos de ello son el departamento de Guainía o en el Paisaje Cultural Cafetero, los recorridos culturales, como "La Ruta de Macondo" en honor a Gabriel García Márquez; el avistamiento de ballenas o de aves; y diversos destinos para el turismo de negocios.

Las políticas turísticas en **Perú** tienen como objetivo la ampliación de la infraestructura turística, incluso a través de proyectos de inversión pública, muchos de los cuales se canalizan a través del Plan Nacional COPESCO, y la formalización de la industria turística.<sup>5</sup> Además, en respuesta al fuerte impacto que el Covid-19 ha tenido en el sector, el Ministerio

<sup>4 &</sup>quot;Colombia, una seductora inversión en turismo", ProColombia, 30 de diciembre de 2020, https://investincolombia.com.co/es/articulos-y-herramientas/articulos/colombia-una-seductora-inversion-en-turismo

Flan para la Formalización del Sector Turismo, disponible en <a href="https://www.mincetur.gob.pe/turismo/">https://www.mincetur.gob.pe/turismo/</a>
proyectos-en-turismo/plan-de-apoyo-a-la-formalizacion-del-sector-turismo/

de Comercio Exterior y Turismo lanzó en febrero de 2021 una estrategia nacional de tres años para la reactivación del turismo.<sup>6</sup>

En **Ecuador**, el Ministerio de Turismo lanzó un programa "Invest Ecuador Tourism" en 2014, con el objetivo de mejorar el clima de negocios en el sector turístico. Esto también proporciona información y oportunidades de inversión en el sector, incluso en sitios web dedicados. Actualmente, se está desarrollando una nueva ley de turismo para reemplazar la de 2002 actualmente en vigor. 8

Ninguna de las estrategias e iniciativas identificadas se dirige específicamente a los inversores de la UE y no se establece ningún vínculo con el Acuerdo.

## 3 EVALUACIÓN DEL IMPACTO: CÓMO HA INFLUIDO EL ACUERDO EN LAS INVERSIONES DE LA UE EN LAS INDUSTRIAS TURÍSTICAS DE COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

#### 3.1 Disposiciones del Acuerdo sobre Inversiones en el Sector Turístico

En virtud del Acuerdo, los países socios andinos eliminan la mayoría de las limitaciones para la inversión de los inversores de la UE en todos los tres subsectores (Tabla 1). Sin embargo, éstos no aportan de hecho ningún compromiso OMC-Plus, es decir, no van más allá de los compromisos ya asumidos en el marco de la OMC, salvo en el caso de los servicios de guías turísticos.

Por tanto, el Acuerdo ofrece pocas preferencias directas que incentivarían a las empresas de la UE a invertir en el sector turístico de los países socios. Al mismo tiempo, las disposiciones horizontales sobre el establecimiento, el comercio de servicios y la gobernanza podrían influir positivamente en las decisiones de inversión de los potenciales inversores de la UE.

<sup>6 &</sup>quot;Mincetur presenta Estrategia Nacional para la reactivación del Sector Turismo", 22 de febrero de 2021, https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/343484-mincetur-presenta-estrategia-nacional-para-la-reactivacion-del-sector-turismo

https://investecuadortourism.com; información adicional está disponible en: https://servicios.turismo.gob.ec/

<sup>&</sup>quot;Ecuador quiere construir la ley de turismo más moderna de Latinoamérica", Edición LatAm, 05 de julio de 2021, <a href="https://www.hosteltur.com/lat/145273">https://www.hosteltur.com/lat/145273</a> ecuador-quiere-construir-la-ley-de-turismo-mas-moderna-delatinoamerica.html

Tabla 1: Compromisos en materia de establecimiento en el sector turístico asumidos por los países socios andinos y limitaciones en el marco de los compromisos del Modo 3 de la OMC

País	Subsector turístico	Reservas para inversiones de la UE (Acuerdo)	Limitaciones de acceso a los mercados (OMC)	Limitaciones al trato nacional (OMC)
Colombia	Hotel, Restaurantes y Catering (CCP 641, 642, 643)	Ninguna, excepto: Acceso a los mercados CCP 642, 643: Nota 1; trato nacional CCP 642, 643: Nota 1, 2, 3	Ninguna	Ninguna
	Servicios de Agencias de Viajes y Operadores de Tours (CCP 7471)	Ninguna	Ninguna	Ninguna
	Servicios de Guías Turísticos (CCP 7472)	Ninguna, excepto: Acceso a los mercados: Nota 1; trato nacional: nota 1, 2, 3	Sin consolidar	Sin consolidar
Perú	Hotel, Restaurantes y Catering (CCP 641, 642, 643)	Ninguna, excepto la nota 1 y (otras) restricciones horizontales	Se requiere licencia de funcionamiento de la DG Turismo.	Ninguna
	Servicios de Agencias de Viajes y Operadores de Tours (CCP 7471)	Ninguna, excepto la nota 1 y (otras) restricciones horizontales	Se requiere registro y bono	Ninguna
	Servicios de Guías Turísticos (CCP 7472)	Ninguna, excepto la nota 1 y (otras) restricciones horizontales	Sin consolidar	Sin consolidar
Ecuador	Hotel, Restaurantes y Catering (CCP 641, 642, 643)	Ninguna, excepto restricciones horizontales	Ninguna	Ninguna
	Servicios de Agencias de Viajes y Operadores de Tours (CCP 7471)	Ninguna, excepto restricciones horizontales	Ninguna	Ninguna
	Servicios de Guías Turísticos (CCP 7472)	Ninguna, excepto restricciones horizontales	Sin consolidar	Sin consolidar

Nota número 1: Colombia y Perú se reservan el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que otorgue derechos o preferencias a minorías y grupos étnicos social o económicamente desfavorecidos.

Nota número 2: Colombia se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que otorgue derechos o preferencias a las comunidades locales con respecto al apoyo y desarrollo de las expresiones relacionadas con el patrimonio cultural inmaterial declarado de acuerdo con la Resolución No. 0168 de 2005

Nota número 3: Si el Estado colombiano decide vender toda o parte de su participación en una empresa a una persona que no sea una empresa estatal colombiana u otra entidad gubernamental colombiana, primero deberá ofrecer dicha participación exclusivamente, y en las condiciones establecidas en los artículos 3 y 11 de la Ley 226 de 1995, a: (a) los empleados actuales, pensionados y ex empleados (distintos de los ex empleados despedidos por justa causa) de la empresa y de otras empresas de propiedad o controladas por la empresa; (b) las asociaciones de empleados y ex empleados de la empresa; (c) los sindicatos de empleados; (d) las federaciones y confederaciones de sindicatos; (e) los fondos de empleados; (f) los fondos de pensiones y cesantías; y (g) las entidades cooperativas. Sin embargo, una vez que dicha participación ha sido transferida o vendida, Colombia no se reserva el derecho de controlar cualquier transferencia posterior u otra disposición de dicha participación. Fuente: Texto del Acuerdo y base de datos I-TIP de la OMC.

#### 3.2 Efectos del Acuerdo sobre la Inversión

Como ya se ha mencionado, los datos sobre la IED desglosados por sectores y países de origen son escasos, y los pocos datos de que se dispone no indican ningún aumento de las inversiones de la UE en el sector desde que empezó a aplicarse el Acuerdo.

No se pudo entrevistar a ningún inversor de la UE en el sector; sin embargo, entre los inversionistas de la UE y otros representantes de intereses comerciales de la UE en los países socios andinos que fueron consultados, ninguno confirmó que las decisiones de inversión hubieran sido influenciadas por el Acuerdo.

#### 4 **CONCLUSIONES**

No se pudo identificar un impacto importante del Acuerdo sobre las inversiones de la UE en los sectores turísticos de los socios andinos. Las estadísticas no apuntan a ningún cambio en las tendencias de los viajes entre la UE y los países andinos. Además, las partes interesadas entrevistadas consideraron que el Acuerdo no tuvo ningún impacto en la inversión de la UE en los países socios andinos en general.

Esto no debe sorprender, ya que el Acuerdo apenas ha modificado las condiciones de inversión en el sector en los países socios; tampoco la aplicación del Acuerdo ha dado prioridad al sector ni ha abordado las cuestiones relativas a la inversión o al comercio de servicios en general. Por el contrario, las políticas internas de los países socios andinos han permanecido desconectadas del Acuerdo y no se han realizado esfuerzos a nivel estratégico para capitalizarlo.

## ESTUDIO DE CASO 2 - IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO EN COLOMBIA

#### 1 INTRODUCCIÓN

En virtud del Acuerdo, Colombia, Perú y Ecuador se comprometen a proporcionar a las empresas, bienes y servicios de la UE un acceso no discriminatorio a la contratación de los municipios locales, además de la de las autoridades centrales, por encima de los umbrales financieros predeterminados, dentro del ámbito de la contratación cubierta, tal como se define en los compromisos de acceso a los mercados de Colombia, Perú y Ecuador. A su vez, los licitadores colombianos, peruanos y ecuatorianos tienen acceso a la contratación de las autoridades centrales y subcentrales de la UE (Anexo XII, Apéndice 1). En 2017, la UE y Colombia también firmaron una decisión sobre contratación pública, que aclaró aún más la cobertura de Colombia a nivel subcentral en Colombia. Sin embargo, en la reunión del Comité de Comercio de diciembre de 2018, la UE planteó la cuestión de la falta de trato nacional en algunos procedimientos de contratación pública llevados a cabo a nivel local en ámbitos de servicios públicos.

En las consultas iniciales con las partes interesadas durante la fase inicial, el equipo de evaluación fue informado de que algunas entidades de contratación en Colombia, especialmente a nivel subcentral y en los sectores de servicios públicos, podrían no ser plenamente conscientes de las obligaciones en virtud del Acuerdo y, como resultado de ello, y posiblemente de otros factores, se podría denegar el trato nacional. Las consultas e investigaciones posteriores revelaron una serie de otros problemas que las partes interesadas de la UE tenían con respecto a la contratación pública en Colombia.

Por lo tanto, este estudio de caso pretende identificar hasta qué punto la contratación pública en Colombia se ha abierto en la práctica a las empresas de la UE a todos los niveles, y qué cuestiones y problemas se han encontrado. La sección 2 ofrece una breve descripción de la contratación pública en Colombia y la sección 3 de las disposiciones sobre contratación pública del Acuerdo. La sección 4 analiza una serie de cuestiones de implementación que han sido planteadas por las partes interesadas, mientras que la sección 5 aborda el nivel de resultados, es decir, el nivel de participación de las empresas de la UE en los mercados de contratación pública de Colombia desde 2017 (los datos anteriores no están fácilmente disponibles) con el fin de estimar el impacto que pueden tener las cuestiones planteadas por las partes interesadas. La sección 6 presenta las conclusiones.

#### 2 LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA - UNA VISIÓN GENERAL

Las normas de contratación pública en Colombia se reparten entre una serie de leyes y reglamentos. La Tabla 1 enumera las regulaciones clave.

Tabla 1: Principales regulaciones colombianas en materia de contratación pública

Regulaciones:	Título
Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Su objetivo es establecer las normas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.
Ley 1150 de 2007	Por la cual se introducen medidas de eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones de carácter general en materia de contratación con Recursos Públicos.
Ley 1508 de 2012	Por la cual se establece el régimen legal de Asociaciones Público-Privadas, se dictan reglamentos orgánicos presupuestarios y se dictan otras disposiciones. Regulada por el Decreto 1467 de 2012.
Decreto 4170 de 2011	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - se determinan sus objetivos y estructura.
Decreto 1510 de 2013	Por el cual se regula el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas. Su objetivo es que las entidades estatales logren los objetivos del sistema de compras y contrataciones públicas definido por Colombia Compra Eficiente.
Decreto 1082 de 2015	Por el cual se dicta un decreto reglamentario unitario para el Sector de la Planificación Administrativa Nacional.

Fuente: Elaboración propia

Los procedimientos de contratación pública también están cambiando con el tiempo, con el objetivo de aumentar la transparencia y la eficiencia. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022¹ y en relación a la contratación pública, se establecen las siguientes estrategias y/o metas:

- Definición de los pliegos/licitaciones estandarizados para la contratación pública;
- Formación de más de 8.000 servidores públicos en materia de Innovación Pública y Contratación Pública para la Innovación;
- Impulsar un sistema de adquisiciones social y ambientalmente sostenible, liderado por Colombia Compra Eficiente;
- Más del doble del porcentaje de recursos públicos administrados en plataformas de la agencia nacional de contratación.

#### 2.1 Agencias de compras gubernamentales en Colombia

La agencia de compras del gobierno nacional, Colombia Compra Eficiente (CCE), es una entidad descentralizada creada en 2011 adscrita al Departamento Nacional de Planeación, con personería jurídica y patrimonio propios, y autonomía administrativa y financiera. Su objetivo es desarrollar y promover políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los participantes en los procesos de compras y contrataciones públicas para lograr mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. Los objetivos estratégicos de CCE son:<sup>2</sup>

- Aumentar el valor de los fondos asignados a la contratación pública;
- Promover la competencia en la contratación pública;
- Ofrecer un sistema de Contratación Electrónica de fácil acceso para los participantes del Sistema de Contratación Pública que genere información confiable;
- Fortalecer las capacidades de los participantes en la contratación pública;
- Gestionar el conocimiento de los participantes en los procesos de contratación pública y de su propio personal; y
- Generar un ambiente de respeto a las reglas del juego y confianza entre los participantes en la contratación pública.

Departamento Nacional de Planeación. 2018. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad, Bogotá, <a href="https://colaboracion.dnp.qov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf">https://colaboracion.dnp.qov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf</a>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Véase <a href="https://colombiacompra.gov.co/secop/colombia-compra-eficiente/objetivos-institucionales">https://colombiacompra.gov.co/secop/colombia-compra-eficiente/objetivos-institucionales</a>

Entre las principales funciones de CCE está desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) e implementar nuevos desarrollos tecnológicos para integrarlos con los sistemas electrónicos de gestión de la administración pública. El SECOP consta de dos plataformas que conforman la tienda virtual del Estado colombiano: SECOP I, que es una herramienta puramente publicitaria, y SECOP II, un sistema transaccional que permite que todos los procesos de compras gubernamentales se realicen en línea.<sup>3</sup> Los interesados deben pasar por un proceso de inscripción y registro y aceptar los términos y condiciones del SECOP II.

Si bien la CCE proporciona el marco y el apoyo para la contratación pública, los procedimientos de contratación reales los llevan a cabo las entidades contratantes. Se trata de organismos estatales a nivel nacional, departamental y municipal, así como otras entidades pertenecientes al Estado.

#### 2.2 Procedimientos para la contratación pública en Colombia

Las reglas de contratación del gobierno colombiano permiten que las entidades públicas utilicen diferentes tipos de procedimientos de contratación, incluyendo la licitación pública; la selección abreviada (por ejemplo, para productos rutinarios y estandarizados); la selección basada en calificaciones/méritos (por ejemplo, utilizada para servicios de consultoría donde el precio no es la consideración más importante); la contratación directa; y la cantidad mínima. Varias Entidades del Estado, como Ecopetrol, el Banco Agrario, la Imprenta Nacional, tienen regímenes especiales de contratación que no están sujetos a la Ley 80 de 1993 ni a la Ley 1150 de 2007, pero deben cumplir con algunas de las reglas horizontales de buenas prácticas establecidas, por ejemplo, en el Decreto 1082 de 2015 en materia de transparencia y previsibilidad.

En general, las etapas de una contratación pública son las siguientes:

- La entidad estatal identifica la necesidad de adquirir bienes o servicios y genera un plan de compras. Se publican los planes de compras anuales;
- La entidad pública elabora los borradores de los pliegos que se publican en el portal único de contratación (SECOP) durante un período determinado;
- Los interesados pueden solicitar aclaraciones sobre los borradores de los pliegos;
- El procedimiento se abre con la publicación del pliego de condiciones definitivo;
- Los interesados presentan sus propuestas en el lugar y antes de la fecha de cierre;
- La entidad estatal evalúa los requisitos de calificación y asigna puntajes a las propuestas presentadas, en base a los criterios de selección;
- El contrato se adjudica al licitador mejor clasificado que cumpla con todos los requisitos de la licitación. Si ningún licitador cumple con todos los requisitos, el procedimiento se cancela.

Aunque el sistema de contratación pública está centralizado a través de CCE, las entidades estatales deben determinar, en la fase de planificación, si un acuerdo comercial es aplicable al proceso que están diseñando. Según la CCE, los criterios para identificar si un proceso de contratación está cubierto por un acuerdo son:

- 1. Si la entidad estatal no está incluida en el acuerdo o está en la lista de excepciones, el proceso de contratación no está cubierto por él;
- Si la entidad estatal está incluida en el acuerdo y el valor estimado del proceso de contratación es menor al valor estipulado en el acuerdo, el proceso de contratación no está cubierto;

Un tercer sistema, la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), a través del cual las entidades estatales realizan procesos de contratación para adquirir: (i) bienes y servicios a través de los Contratos Marco (Acuerdos Marco de Precios); (ii) bienes y servicios bajo Contratos de Agregación de Demanda; y (iii) Compras de Monto Mínimo por Grandes Almacenes.

3. Si la entidad estatal está incluida en el acuerdo y el valor estimado del proceso de contratación es superior al valor estipulado en el acuerdo, el procedimiento está cubierto y, por lo tanto, son aplicables las disposiciones del acuerdo comercial.

#### 2.3 Tamaño y características del mercado

Los datos detallados sobre el mercado de contratación pública en Colombia están disponibles solo a partir de 2017. El mercado es considerable, ya que la contratación pública representa una parte creciente del PIB: 12,3% en 2017 y 14,9% en 2019.<sup>4</sup> El valor total del mercado alcanzó un máximo de COP 158,3 billones (EUR 43.400 millones) en 2019, antes de contraerse en 2020, a COP 144,4 billones (EUR 34.200 millones) (Gráfico 1a). Al mismo tiempo, el número de contratos aumentó de manera constante de 2017 a 2020, llegando a 1,29 millones en 2020.

Entre las tres principales modalidades de contratación (la contratación directa y la contratación competitiva con arreglo a las leyes generales de contratación, así como el régimen especial), cada una de ellas representa aproximadamente un tercio (Gráfico 1b). Sin embargo, la participación de la contratación competitiva, que alcanzó COP 55 billones, 38,7% del total, en 2018, disminuyó a 27,8% en 2020.

a) Valor y número de contratos b) Por modalidad de contratación (COP billones) 1,245 1,291 180 1,400 1,158 160 1,062 160 1,200 140 158.3 1,000 140 142.1 120 59 39 120 800 52 51 100 113.5 100 80 600 60 80 400 40 60 53.4 200 20 40 0 0 20 2017 2018 2019 2020 2021 n Total value in COP trillion (all 2017 2018 2019 2020 2021 contracts) Nr of contractsin '000 (all contracts) -■ Direct ■ Competitive ■ Special right axis

Gráfico 1-: Mercado de contratación pública en Colombia, 2017-2021

Fuente: Elaboración propia en base a Colombia Compra Eficiente, "Análisis de Oferta"<sup>5</sup>.

#### 3 DISPOSICIONES SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ACUERDO

El Título VI del Acuerdo (Artículos 172-194) cubre la contratación pública y se complementa con el Anexo XII, que detalla los compromisos de las Partes en este ámbito, especificando las entidades contratantes cubiertas, el umbral del valor de los contratos por encima del cual se aplican las disposiciones, las exenciones de la cobertura, así como las características clave del proceso de adjudicación de contratos públicos.

Algunos de los principios generales que rigen la contratación pública en el marco del Acuerdo son los siguientes:

<sup>4</sup> Cálculos propios basados en Colombia Compra Eficiente (adquisiciones) e Indicadores de desarrollo mundial (PIB)

https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTZIYjRmMzqtOTJIYS00ZDBkLTqxZDUtZGYzYTI5ZGMyNDqyIiwi dCI6IjdiMDkwNDFlLTI0NTEtNDlkMC04Y2IxLTc5ZDVIM2Q4YzFiZSIsImMiOjR9 [consultado el 21 de junio de 2021]

- Las Partes se ofrecen mutuamente el trato nacional para la contratación cubierta (es decir, la contratación por parte de las entidades enumeradas en el Acuerdo para los contratos que superan los umbrales establecidos en el Acuerdo) (Art. 175);
- Las partes publican cualquier cambio en las normas de contratación y lo explican a la otra parte si lo solicita (Art. 176);
- Las partes mantienen procedimientos de revisión internos oportunos, efectivos, transparentes y no discriminatorios a través de los cuales las decisiones de contratación pública pueden ser impugnadas por una de las partes interesadas (Art. 190);
- Las entidades contratantes llevarán a cabo la contratación pública cubierta de una manera transparente e imparcial que evite los conflictos de intereses e impida las prácticas corruptas (Art. 175), lo que incluye la publicación de los planes y previsiones de contratación (Art. 177) y de las decisiones de adjudicación de contratos (Art. 188), así como las normas de divulgación de información (Art. 189);
- Las entidades contratantes cumplen ciertos requisitos mínimos en cuanto a las condiciones de participación en los procedimientos de contratación pública (Art. 178), el uso de licitaciones selectivas (es decir, procedimientos restringidos, Art. 179), listas de proveedores potenciales de uso múltiple (Art. 180) y licitaciones limitadas (es decir, sin competencia, Art. 185), así como en cuanto a los pliegos de condiciones (Art. 181) y documentos (Art. 182), y procedimientos de licitación (Art. 183, 184, 186, 187); y
- Las Partes intercambian información y colaboran con miras a facilitar el acceso de las MIPYMES a los mercados de contratación pública (Art. 192).

En cuanto a los compromisos asumidos por Colombia con respecto a las entidades cubiertas y los umbrales, éstos se especifican en la Sección A del Apéndice I del Anexo XII del Acuerdo. La Tabla 2 proporciona una visión general. Para determinadas entidades contratantes, las notas de la sección establecen exenciones de cobertura; por ejemplo, la adquisición de alimentos y materias primas agrícolas por parte de varios ministerios y de todas las entidades subcentrales está excluida de la contratación cubierta por el Acuerdo.

Tabla 2: Entidades contratantes colombianas y umbrales definidos en el Acuerdo

Nivel/tipo de entidad contratante	Entidades contratantes	Umbrales para bienes y servicios (Derechos Especiales de Giro/'000 pesos 2021-22 <sup>6</sup> )	Umbrales para servicios/obras de construcción (Derechos Especiales de Giro/'000 pesos 2021-22)
Nacional (entidades del gobierno central) (Subsección 1)	28 entidades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial nacionales, así como las agencias	DEG 130.000 / COP 610.127	DEG 5.000.000 / COP 23.466.406
Departamentales, municipales, especiales (entidades del gobierno subcentral) (Subsección 2)	Todos los departamentos y municipios	DEG 200.000 / COP 938.656	DEG 5.000.000 / COP 23.466.406
Especial (otras entidades cubiertas) (Subsección 3)	10 entidades <sup>7</sup>	DEG 200.000 / COP 938.656	DEG 5.000.000 / COP 23.466.406

Fuentes: Anexo XII del Acuerdo (DEG) y Colombia Compra Eficiente (pesos)<sup>8</sup>

El cálculo de los umbrales de DEG a pesos colombianos se ajusta cada dos años (Punto 3 de la Subsección 7, Sección A del Apéndice I del Anexo XII del Acuerdo).

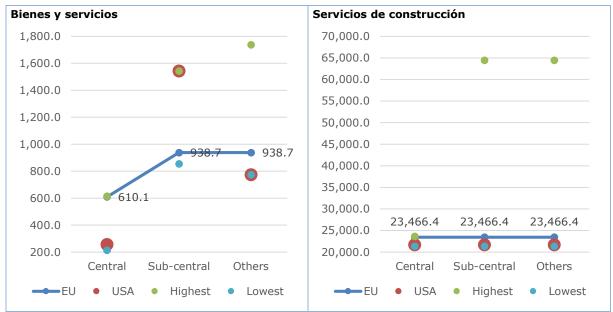
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/cce\_documentos/umbrales\_2020-2021.pdf

Otras 13 entidades se enumeran como no cubiertas pero, no obstante, deben llevar a cabo "contrataciones públicas de manera transparente, de acuerdo con consideraciones comerciales, y tratar a los proveedores de la Parte de la UE al menos tan favorablemente como a los proveedores nacionales y a otros proveedores extranjeros con respecto a todos los aspectos de su contratación pública, incluidas las condiciones, los requisitos, los procedimientos y las normas de adjudicación de una contratación pública" (Punto 2 de la Subsección 7, Sección A del Apéndice I del Anexo XII del Acuerdo).

Tras las discusiones bilaterales entre la UE y Colombia sobre el alcance de la cobertura a nivel subcentral en Colombia, en 2017 se modificó el Acuerdo mediante una decisión del Comité de Comercio para aclarar esta cobertura añadiendo la siguiente cláusula en las notas de la Subsección 2 de la Sección A del Apéndice 1 del Anexo XII: "Para los efectos de esta Subsección las "entidades contratantes" comprenden todas las entidades contratantes públicas subcentrales que no tengan carácter industrial o comercial". Omo se consideró que se trataba de una aclaración del alcance y no de una reducción de la cobertura, no se requirió ningún ajuste compensatorio.

Debido a que Colombia no es parte del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, el Acuerdo proporciona preferencias reales a las empresas de la UE en comparación con aquellos países que no tienen también un TLC con Colombia que cubra la contratación pública. En la actualidad, los TLC de Colombia con Canadá, Chile, Costa Rica, la AELC, Corea del Sur y Estados Unidos, así como la Alianza del Pacífico (Chile, México y Perú) también contienen disposiciones sobre la contratación pública. Si se comparan los umbrales de los distintos TLC, el Gráfico 2 muestra que el umbral para la adquisición centralizada de bienes y servicios en el Acuerdo con la UE es casi tres veces mayor que, por ejemplo, en los TLC de Colombia con Chile o EE.UU.¹º Para las "otras" entidades contratantes y las adquisiciones a nivel subcentral, los umbrales del Acuerdo están solo ligeramente por encima de los TLC con los umbrales más bajos. En el caso de los servicios de construcción, los umbrales son en gran medida iguales en la mayoría de los TLC, con la excepción del TLC de Colombia con Corea, que tiene umbrales sustancialmente más altos para la contratación pública no central.

Gráfico 2: Umbrales de adquisiciones en el Acuerdo en comparación con los TLC de Colombia en general (millones de COP, 2020/21-2021/22)



Fuente: Elaboración propia en base a Colombia Compra Eficiente<sup>11</sup>

Decisión No. 1/2017 del Comité de Comercio UE-Colombia-Perú, de 24 de noviembre de 2017, por la que se modifica el Apéndice 1 del Anexo XII ("Contratación Pública") del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y Perú, por otra. DO L1 de 4.1.2018, p. 1 (<a href="https://eur-lex.europa.eu/leqal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018D0001&from=EN">https://eur-lex.europa.eu/leqal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018D0001&from=EN</a>).

Tenga en cuenta que esta comparación se basa únicamente en el nivel de umbrales. Es muy posible que la cobertura de las entidades contratantes sea diferente (y posiblemente más limitada) en otros TLC, lo que también repercutiría en el tamaño del mercado competitivo.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/cce\_documentos/umbrales\_2020-2021.pdf

En resumen, según las disposiciones del Acuerdo, en comparación con los competidores que no tienen un TLC, el Acuerdo, si se aplica correctamente, confiere un beneficio a las empresas de la UE interesadas en el mercado de la contratación pública colombiana, al tiempo que sitúa a las empresas de la UE más o menos en igualdad de condiciones con los competidores de otros países que tienen TLC que cubren la contratación pública (excepto para la adquisición de bienes y servicios a nivel central de Colombia). La medida en que realmente se obtenga este beneficio depende de la aplicación del Acuerdo. Por lo tanto, a continuación, se discuten una serie de cuestiones que han sido planteadas por las partes interesadas en las consultas, así como en otros estudios.

## 4 PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Como se mencionó anteriormente, un área de puntos de vista divergentes entre la UE y Colombia ha sido la cobertura del Acuerdo de la contratación pública en los niveles subcentrales en Colombia. Como también se ha mencionado, las partes interesadas de la UE en Colombia, consultadas para la evaluación, señalaron varios problemas con el sistema de contratación pública, que se considera uno de los ámbitos en los que la aplicación del Acuerdo plantea mayores problemas. Las partes interesadas empresariales entrevistadas consideraron que los procedimientos carecen de transparencia (esto fue mencionado tanto por los representantes de las empresas de la UE como de Colombia) y que los costos de participación, incluso debido a los excesivos requisitos de información y documentación, eran demasiado altos. Estas preocupaciones se hicieron en todos los sectores y tipos de contratación. En respuesta a estos retos, también se observó que muchas empresas de la UE sólo accederían a los mercados de contratación pública en consorcios dirigidos por empresas nacionales o como subcontratistas de las mismas.

En el lado positivo, no se planteó ninguna queja con respecto a otras disposiciones del título de contratación pública, como la aplicación de las normas de origen (Art. 175(6)), la valoración de los contratos (Art. 173(6-8)), etc.

Las siguientes secciones proporcionan más detalles.

#### 4.1 Interpretación de la contratación cubierta a nivel subcentral en Colombia

Tras la aclaración del alcance de la cobertura del Acuerdo en lo que respecta a la contratación por parte de los niveles subcentrales en Colombia a finales de 2017, en reuniones posteriores del Subcomité y del Comité de Comercio, la UE no obstante planteó su preocupación por el hecho de que, a pesar de la Decisión, "las empresas de los Estados Miembros de la UE no están recibiendo trato nacional en proyectos importantes debido a una interpretación excesivamente estricta de la excepción relativa a las entidades de carácter industrial". Dado que proyectos como metro, los autobuses municipales y hospitales se están desarrollando a través de entidades con carácter industrial, se está ignorando la Decisión". 12

Mientras tanto, el Gobierno de Colombia considera que las entidades que tienen un carácter industrial y comercial (incluyendo, por ejemplo, los metros) no estarían cubiertas por el Acuerdo, y que la inclusión de dichas entidades tendría que ser negociada de acuerdo con el Artículo 191(5) del Acuerdo. Del mismo modo, considera que las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), según una sentencia del Tribunal Constitucional de 2010,

<sup>&</sup>quot;[L]as empresas de los Estados miembros de la UE no están recibiendo el trato nacional en proyectos importantes debido a una interpretación excesivamente estricta de la excepción respecto a empresas de carácter industrial. Dado que proyectos como metro, buses municipales y hospitales se están desarrollando a través de empresas industriales, se está obviando la Decisión", Acta. V Comité de Comercio Acuerdo Comercial Colombia – Ecuador – Perú – Unión Europea, Quito, 13 y 14 de diciembre de 2018, p. 3.

no son entidades subcentrales sino nacionales (centrales), y como tales solo estarían cubiertas por el Acuerdo si se enumeran explícitamente en la Subsección 1 de la Sección A del Anexo XII del Acuerdo. El Gobierno colombiano ha manifestado además en las consultas para la evaluación que "es necesario resaltar el amplio acceso que tienen los oferentes de la UE en el marco del Acuerdo, pues como lo ha manifestado Colombia en las diferentes Subcomisiones, a pesar de la diferencia de interpretación en cuanto a las entidades de carácter "industrial y comercial" a nivel subcentral, la cobertura del Acuerdo es bastante amplia y abarca múltiples entidades a nivel subcentral".

El equipo de evaluación observa que las diferencias de opinión sobre la cobertura del Acuerdo en términos de entidades contratantes a nivel subcentral continúan a pesar de la Decisión del Comité de Comercio de 2017. Sería deseable que la Subcomisión de Contratación Pública elaborara una lista indicativa de las "entidades de carácter industrial o comercial" departamentales y municipales (o que no tienen ese carácter).

### 4.2 Implementación de los compromisos de contratación pública del Acuerdo por las entidades contratantes subcentrales

En relación con la cuestión anterior, las partes interesadas de la UE expresaron su preocupación por el hecho de que no siempre las entidades subcentrales de contratación cubiertas permitieran la presentación de ofertas por parte de empresas de la UE. Los representantes de las autoridades colombianas consultados para la evaluación estuvieron de acuerdo en que esto podía ocurrir en casos excepcionales, pero también señalaron que existían una serie de medidas y procedimientos para evitar o corregir estos casos.

Primero, el MINCIT lleva a cabo capacitaciones y difunde las obligaciones del Acuerdo, incluso en la contratación pública. Además, y más concretamente, CCE imparte formación a entidades contratantes, proveedores, medios de comunicación, entidades de control y ciudadanos interesados. También ofrece formación virtual gratuita en un sitio web dedicado. CCE también brinda herramientas y capacitaciones con el propósito de dar a conocer las obligaciones, y explicar cómo funciona el sistema de compras y cómo utilizar las plataformas. En estas capacitaciones la gente se registra y entra con su usuario y hace todo tipo de preguntas respecto a cómo aplicar las obligaciones; eso es lo que se suele hacer en este tipo de sensibilización que requieren los interesados. Al mismo tiempo, las partes interesadas colombianas reconocieron que era deseable una mayor difusión y capacitación sobre las disposiciones sobre contratación pública del Acuerdo.

En segundo lugar, se encuentra disponible un "Manual para la Gestión de Acuerdos Comerciales en los Procesos de Contratación"<sup>14</sup>. Especifica que las entidades estatales tienen la obligación de analizar durante la etapa de planificación cuáles son los acuerdos comerciales aplicables para un procedimiento de contratación. Si bien el Manual no es vinculante, el Gobierno considera que las entidades estatales en general lo cumplen.

En tercer lugar, las empresas que se sientan agraviadas deben plantear primero su preocupación a la entidad estatal en cuestión. Si esto no resuelve el problema, deben informar a CCE y al MinCIT sobre el caso, quienes lo estudiarán y emitirán una comunicación formal (véase la siguiente sección para más detalles); de hecho, esto sucede, pero según el gobierno colombiano en muchos casos el problema no es de implementación de las disposiciones del Acuerdo, sino la divergencia de opiniones sobre la cobertura a nivel subcentral, como se abordó en la sección anterior.

<sup>13</sup> https://aula.colombiacompra.gov.co

Colombia Compra Eficiente 2019: "Manual para el manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación", M-MACPC-14 (publicado el 27 de noviembre de 2013, última actualización el 02 de mayo de 2019), disponible en: <a href="https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce">https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce</a> public/files/cce documents/cce manual acuerdos comerciales.pdf [consultado el 24 de mayo de 2021].

El equipo de evaluación no pudo validar ni las afirmaciones de las partes interesadas de la UE sobre los problemas de aplicación ni, en general, la efectividad o el funcionamiento en la práctica de las medidas enumeradas por las autoridades colombianas. Sin embargo, se señaló que el sitio web de aprendizaje electrónico de CCE no tenía contenido cuando se visitó entre abril y junio de 2021. No obstante, el principal problema con respecto al acceso de la UE a los mercados de contratación subcentrales de Colombia parece ser el desacuerdo sobre la cobertura, como se discutió anteriormente.

#### 4.3 Problemas de transparencia y facilidad de acceso a los procedimientos.

En vista de las preocupaciones sobre la implementación de las disposiciones de contratación pública del Acuerdo en Colombia, en 2020 se elaboró un análisis específico y un documento de posición sobre los problemas que enfrentan los proveedores de la UE y los proveedores de servicios (Development Solutions 2020). Entre las cuestiones enumeradas en el documento de posición que podrían incumplir con el Acuerdo se encuentran las siguientes:<sup>15</sup>

- La aplicación de un requisito de que los licitadores tengan experiencia previa en Colombia, en violación del Artículo 178 del Acuerdo;
- Existencia de preferencias nacionales que pueden estar en contra de la disposición sobre trato nacional del Artículo 175(1)(b);
- El uso de pliegos de condiciones de licitación basados en el diseño y las características descriptivas, en lugar de los requisitos de rendimiento o funcionales, a pesar de la disposición contraria del Artículo 181(2)(a);
- Falta de pliegos de condiciones basados en normas internacionales, incluso cuando éstas están disponibles (como se exige en el Artículo 181(2)(b));
- En general, la falta de un sistema de contratación pública "oportuno, efectivo, transparente y no discriminatorio" en Colombia.

Algunas de estas cuestiones también fueron mencionadas por las partes interesadas de la UE consultadas.

Los representantes de las autoridades colombianas reconocieron que en un número limitado de casos se han producido problemas. Un ejemplo proporcionado, en relación con la especificación de normas, fue un procedimiento de adquisición de extintores por parte del cuerpo de bomberos de Pereira, que en el pliego de condiciones se refería a una norma americana sin proporcionar el equivalente europeo. Como resultado, las empresas europeas encontraron imposible cumplir con las especificaciones, porque no producen bajo el estándar de los EE.UU. En este caso, el MinCIT, luego de haber sido alertado por un licitador, emitió una comunicación formal informando a la entidad que la referencia a la norma estadounidense era contraria a la ley y al Acuerdo.

Con respecto al requisito de experiencia previa en Colombia, el gobierno colombiano aclaró al equipo de evaluación que dicho requisito no estaría en consonancia con las normas nacionales de contratación. La experiencia es el conocimiento del licitador derivado de la participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el contrato que se está procurando. Esta experiencia puede ser obtenida con autoridades de contratación públicas, privadas, nacionales o extranjeras, por lo que las entidades estatales no deben exigir que la experiencia previa sea exclusivamente en Colombia. Por lo tanto, los licitadores que encuentren algún requisito de este tipo en el expediente de licitación deben ponerse en contacto con la entidad contratante para su rectificación.

El documento también enumera otras cuestiones de la práctica de la contratación pública en Colombia, según la opinión de las empresas de la UE – como el requisito de tener documentos notariados en Colombia – pero que no parecen estar directamente relacionadas con las disposiciones del Acuerdo; éstas no se resumen aquí.

En cuanto a la observación realizada por las partes interesadas de la UE sobre la posible existencia de preferencias nacionales, ésta se basa en una interpretación de la Ley 816 de 2003, que estipula que en los procedimientos de contratación pública deben adoptarse criterios para apoyar a la industria nacional (concediendo una ventaja de entre el 10% y el 20% en la puntuación). No obstante, el párrafo del Artículo 1 de la Ley 816, modificado en 2012, aclara que el trato nacional "se otorgará a aquellos bienes y servicios originarios de países con los que Colombia haya negociado el trato nacional en materia de contratación pública y de aquellos países en los que las ofertas de bienes y servicios colombianos reciban el mismo trato otorgado a sus bienes y servicios nacionales".¹6 En línea con esto, el Gobierno colombiano informó al equipo de evaluación que no se proporciona ningún trato preferencial a los licitadores nacionales en los procedimientos de contratación cubiertos, y que si los licitadores de la UE se sienten agraviados deben informar a la entidad en cuestión y/o a la CCE y al MinCIT.

El MinCIT también mencionó que las quejas o solicitudes de aclaración o interpretación por parte de las empresas de la UE sobre cuestiones de procedimiento o de fondo relacionadas con las licitaciones – como los anuncios, las fases del procedimiento, las condiciones generales, los requisitos o los pliegos de condiciones – son muy poco frecuentes. Más frecuentes son las solicitudes o quejas en materia de trato nacional y cobertura del Acuerdo; en algunos casos se ha referido a su interés por licitar con una entidad que no está cubierta por el Acuerdo según la interpretación del gobierno colombiano, por ser una empresa industrial y comercial del Estado a nivel subcentral, departamental o municipal (ver la discusión en las dos secciones anteriores).

En respuesta al reclamo más general sobre la insuficiente transparencia y apertura, el gobierno colombiano consideró que, en particular, con la implementación de la plataforma SECOP II el Estado colombiano ha avanzado en la ampliación de la apertura y transparencia de los procesos de contratación gestionados por las entidades que contratan con recursos públicos, ya que todo el proceso de contratación se ha trasladado a Internet y ya no requiere de interacciones directas entre los oferentes y las entidades contratantes.

En las consultas para la evaluación, los representantes de las empresas colombianas han reconocido estos esfuerzos para mejorar la transparencia, pero se han quejado de que el sistema resultante es demasiado complejo y crea barreras de acceso, en particular para las MIPYMES, tanto colombianas como extranjeras. La complejidad de las reglas también significaría que las empresas extranjeras de facto necesitan utilizar abogados colombianos para que las ayuden a navegar por el sistema (aunque esto no es un requisito legal), lo que aumenta el costo de participación para ellas. También se señaló que el registro en SECOP II era intrínsecamente difícil y pocas empresas lo gestionarían sin algún tipo de apoyo especializado.<sup>17</sup>

En cuanto a las preocupaciones expresadas en relación con la transparencia y la equidad de los procedimientos de contratación, el equipo de evaluación señala que han sido planteadas tanto por los representantes empresariales de la UE como de Colombia. Los evaluadores también señalan, sobre la base de las contribuciones de las partes interesadas, que a pesar de los avances realizados con respecto a un mayor uso de los sistemas de adquisiciones electrónicas como SECOP II o TVEC, persisten desafíos en materia de transparencia y equidad; y no se encuentran efectos positivos del Acuerdo sobre la mejora de los procedimientos o la transparencia.

<sup>&</sup>quot;Se otorgará tratamiento de bienes y servicios nacionales a aquellos bienes y servicios originarios de los países con los que Colombia ha negociado trato nacional en materia de compras estatales y de aquellos países en los cuales a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les conceda el mismo tratamiento otorgado a sus bienes y servicios nacionales."

Para una mayor crítica del SECOP II desde la perspectiva empresarial de la UE, véase Development Solutions (2020, 26).

## 5 RESULTADOS: PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS DE LA UE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

Dado que el Acuerdo sólo liberaliza el mercado de la contratación pública colombiana para las empresas de la UE a partir de determinados umbrales de contratación, el mercado licitado para ellas es menor que el mercado total. Por razones de simplicidad, tomamos como umbral un valor de contrato de COP 600 millones para todos los procedimientos, lo que refleja el umbral más bajo establecido en el Acuerdo (para bienes y servicios a nivel central) y, por lo tanto, sobreestima ligeramente el tamaño real del mercado que es contestable para las empresas de la UE.

El Gráfico 3a muestra que el desarrollo del tamaño del mercado competitivo a lo largo del tiempo está estrechamente relacionado con el mercado en general, alcanzando un pico de COP 124,8 billones (EUR 34,2 mil millones) en 2019; en comparación con el tamaño del mercado total, la proporción del mercado competitiva para los proveedores de la UE fluctuó entre el 75% y el 80% (con la excepción de 2021 hasta ahora, donde ha sido del 68%). En cuanto al número de contratos, dado que muchos de ellos son de escasa cuantía, sólo unos 20.000 contratos anuales superan el umbral (y, por tanto, constituyen el universo de contratos a los que podrían optar los licitadores de la UE), frente a más de un millón de contratos firmados al año en total (véase más arriba).

La gran mayoría de los contratos en Colombia se adjudican a proveedores nacionales: con la excepción de 2020, en cada año entre 2017 y 2021 la proporción de proveedores nacionales en el total de contratos adjudicados superó claramente el 99%; en 2020 fue del 98,9% (Tabla 3).

Tabla 3: Valor de los contratos públicos en Colombia por nacionalidad del proveedor

	2017	2018	2019	2020	2021
Proveedores nacionales (billones de COP)	64,5	84,7	90,9	91,5	33,1
Proveedores extranjeros (billones de COP)	0,2	0,3	0,3	1,0	0,2
Total (billones de COP)	64,7	85	91,2	92,5	33,3
Proporción de proveedores extranjeros en el valor total	0,3%	0,4%	0,3%	1,1%	0,6%

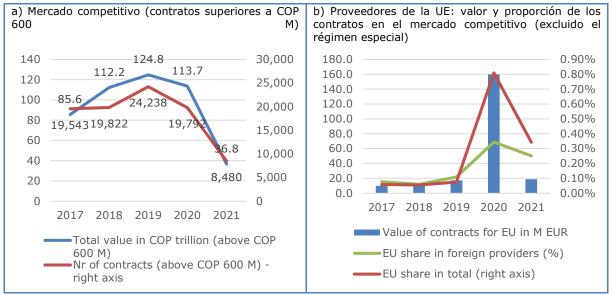
Nota: Excluye los contratos adjudicados en régimen especial.

Fuente: Elaboración propia en base a Colombia Compra Eficiente, "Análisis de Oferta"18.

Mientras que la participación de los proveedores extranjeros en general es muy baja, la participación de los proveedores de la UE es aún más baja, aunque aumentó en 2020 y 2021: el valor de los contratos adjudicados a los proveedores de la UE se mantuvo por debajo de los EUR 20 millones durante 2017 a 2019, y luego saltó a EUR 160 millones – en gran parte impulsado por las contrataciones relacionadas con el Covid-19 – con los datos iniciales para 2021 que muestran una disminución de nuevo, aunque todavía por encima de los niveles anteriores a 2020 (Gráfico 3b). En términos relativos, la participación de los proveedores de la UE en el valor total de los contratos concursables se situó entre el 0,06% y el 0,07% entre 2017 y 2019, para luego saltar al 0,8% en 2020 y volver a descender hasta el 0,34% en 2021 hasta ahora. En comparación con otros competidores extranjeros, la proporción de la UE estuvo en el rango del 20% de 2017 a 2019, aumentó a casi el 70% en 2020 y volvió a caer al 50% en 2021 hasta ahora.

https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTZIYjRmMzqtOTJIYS00ZDBkLTqxZDUtZGYzYTI5ZGMyNDqyIiwi dCI6IjdiMDkwNDFlLTI0NTEtNDlkMC04Y2IxLTc5ZDVIM2Q4YzFiZSIsImMiOjR9 [consultado el 21 de junio de 2021]

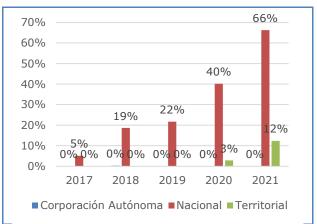
Gráfico 3: Papel de la UE en el mercado de contratación pública de Colombia, 2017-2021



Fuente: Elaboración propia en base a Colombia Compra Eficiente, "Análisis de Oferta"19.

Finalmente, algunos datos desagregados están disponibles bajo la iniciativa de Datos Abiertos de Colombia. Estos muestran que la participación de la UE en los contratos adjudicados por las entidades centrales de contratación a los proveedores de servicios extranjeros en el marco del SECOP II<sup>20</sup> han aumentado constantemente desde 2017, del 5% al 66% en lo que va de 2021 (Gráfico 4). Las entidades contratantes subcentrales - que representan el 95% del valor de los contratos adjudicados en 2017 a 2021 han adjudicado sus primeros contratos a proveedores de la UE en 2020 (3% del valor de los contratos adjudicados a proveedores extranjeros por las entidades subcentrales) 2021 (12%).proporción muestra que (a) la de contratos adjudicados a proveedores de la UE a través del SECOP II es superior a la media; y (b) que la participación de la UE en la contratación subcentral es todavía

Gráfico 4: Proporción de contratos adjudicados a proveedores de la UE en el valor total del contrato adjudicado a proveedores extranjeros, por nivel de entidad contratante (solo SECOP II)



Fuente: Cálculos propios en base a <a href="https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOPII-Proveedores-Extranjeros/792g-xj47/data">https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOPII-Proveedores-Extranjeros/792g-xj47/data</a> [consultado el 17 de junio de 2021]

muy limitada, incluso dentro de la pequeña proporción de contratos que se adjudican a proveedores no colombianos.

https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTZIYjRmMzqtOTJIYS00ZDBkLTqxZDUtZGYzYTI5ZGMyNDqyIiwi dCI6IjdiMDkwNDFILTI0NTEtNDIkMC04Y2IxLTc5ZDVIM2Q4YzFiZSIsImMiOjR9 [consultado el 21 de junio de 2021]

Debido a la forma en que se proporcionan los datos en datos.gov.co, el cálculo de la participación de la UE en el total de contratos adjudicados es un ejercicio complejo que excedería el alcance del presente estudio.

#### **6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Los proveedores de la UE han planteado una serie de irritantes que consideran que limitan su participación en la contratación pública colombiana. Los representantes del Gobierno colombiano no están de acuerdo con estos puntos de vista y han explicado los procedimientos establecidos, incluso para abordar las preguntas, inquietudes y quejas de los proveedores.

En cuanto a la participación real de los proveedores de la UE en los mercados de contratación pública de Colombia, observamos que sigue siendo muy limitada, aunque se registraron algunos avances positivos en los últimos años; al mismo tiempo, el repunte de la contratación de proveedores de la UE en 2020 (y también en 2021) parece deberse a la situación excepcional creada por el Covid-19 y las contrataciones conexas en el sector de la salud. En resumen, a pesar de algunos avances alentadores con respecto al papel de las empresas de la UE en la contratación pública colombiana, se podrían emprender nuevas mejoras, incluida la interpretación del alcance del acuerdo y la implementación.

En este contexto, las siguientes medidas podrían ayudar a abrir aún más el mercado a los proveedores de la UE:

- El Subcomité de Contratación Pública podría preparar listas indicativas de entidades contratantes a nivel subcentral. El objetivo de este ejercicio sería reducir la incertidumbre sobre el alcance de las adquisiciones cubiertas en el marco del Acuerdo.
- El MinCIT y CCE deben continuar capacitando a las entidades contratantes sobre las obligaciones del Acuerdo, así como fomentar un uso aún más extendido del SECOP II.
- 3. También deberían proporcionarse guías más fáciles de usar sobre los sistemas de contratación colombianos, así como las medidas administrativas existentes para abordar y resolver los conflictos en beneficio de los proveedores de la UE.
- 4. La CCE y la Comisión deberían prever un mayor intercambio de experiencias y formación mutua sobre los respectivos sistemas de contratación (Tenders Electronic Daily y SECOP, respectivamente).

#### **REFERENCIAS**

Colombia Compra Eficiente. 2019. "Manual para el manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación", M-MACPC-14 (publicado el 27 de noviembre de 2013, última actualización el 02 de mayo de 2019), disponible en:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce public/files/cce documents/cce manual acuerdos comerciales. pdf [consultado el 24 de mayo de 2021].

Departamento Nacional de Planeación. 2018. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad, Bogotá, <a href="https://colaboracion.dnp.qov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf">https://colaboracion.dnp.qov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf</a>

Development Solutions. 2020. 'Diagnóstico y Recomendaciones Frente al Sistema de Compras Públicas de Colombia. Postura de La Industria Europea'. CRIS 2018/400158/1. Brasilia/Bogotá.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2012. Cartilla Acuerdo Comercial Colombia - Unión Europea.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). Régimen Contractual en Colombia.

## ESTUDIO DE CASO 3 – IMPACTO DEL ACUERDO SOBRE EL CULTIVO SOSTENIBLE DEL BANANO EN LOS PAÍSES SOCIOS ANDINOS

#### 1 INTRODUCCIÓN

No es posible, por definición, un impacto directo del Acuerdo sobre la producción sostenible, ya que el Acuerdo no incorpora ninguna disposición específica para los productos producidos de forma ecológica, sostenible o justa.¹ Asimismo, la negociación y celebración de acuerdos de equivalencia sobre producción orgánica no se realiza de manera intergubernamental entre las Partes en el marco del Acuerdo. Aunque el tema se discute a menudo en las reuniones del Subcomité de Agricultura, los debates se realizan únicamente a nivel de intercambio de información.

No obstante, aunque el Acuerdo no establece normas específicas sobre prácticas agrícolas o de producción ecológica, justa o de otro tipo, no puede excluirse que se produzcan cambios en dichas prácticas como efecto no deseado: un posible efecto del Acuerdo sobre las prácticas agrícolas o de producción sostenible podría, por ejemplo, canalizarse a través del fomento de un aumento de las inversiones por parte de los inversores de la UE o por una mayor demanda de productos producidos de forma sostenible en la UE provocada por el Acuerdo.

El objetivo de este estudio de caso es, por tanto, determinar en qué medida y de qué manera el Acuerdo ha propiciado un cambio en la producción hacia prácticas agrícolas sostenibles en los países socios andinos, tomando como ejemplo el banano; algunas observaciones se refieren también a la agricultura sostenible de otros cultivos, como el cacao, el café y las frutas tropicales.

El estudio de caso está estructurado de la siguiente manera: La Sección 2 ofrece una visión general de la agricultura sostenible y de las exportaciones de banano de los tres países andinos que participan en el Acuerdo, abordando también las cuestiones sociales, laborales y medioambientales; la atención se centra en la evolución desde 2008. La sección 3 tiene como objetivo determinar en qué medida los acontecimientos observados pueden atribuirse al Acuerdo. En la sección 4 se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## 2 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN: PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE BANANO CULTIVADO DE FORMA SOSTENIBLE EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

#### 2.1 Producción

Para empezar, hay que tener en cuenta que las estadísticas sobre producción ecológica son bastante poco fiables; diferentes fuentes de datos aplican diferentes definiciones, y los datos a menudo se basan en encuestas cuyos resultados se extrapolan a nivel nacional. Una fuente importante que proporciona estadísticas a lo largo de los años son los informes anuales de la FIBL/IFOAM "El mundo de la agricultura ecológica"; pero incluso esto se basa

Este estudio de caso aborda la producción sostenible en un sentido amplio, es decir, que abarca tanto la producción orgánica como los aspectos del comercio justo. Aunque algunos regímenes de certificación sólo abordan una de las dos dimensiones, a lo largo de los años se ha producido una convergencia tanto para que los criterios de los regímenes de certificación individuales se amplíen y abarquen tanto los criterios medioambientales como los sociales y laborales, como para que los productores cuenten con certificaciones dobles (o múltiples).

en datos de encuestas y aplica definiciones cambiantes, lo que hace que los datos de las series temporales sean notoriamente poco fiables.

El banano es la fruta más importante que se produce en **América Latina**. La producción orgánica en 2019 representó casi 57 mil hectáreas, el 3% del área total de cultivo de banano. Ecuador es el segundo productor más importante (casi 17.000 ha); después de la República Dominicana (25.000 ha); en cuanto al número de productores orgánicos (de todos los productos básicos), Perú lidera la región, con casi 81 mil (Meier et al. 2021). No obstante, la proporción de tierras agrícolas que se cultivan orgánicamente en 2019 (en todos los productos básicos) está por debajo del promedio regional de 1,2%: en Perú, 1,0%; en Ecuador, 0,9%; y en Colombia, 0,1% (Gráfico 2).

En **Colombia**, la agricultura orgánica se inició en la década de 1980. En los primeros años del siglo 21 se produjo un rápido aumento de la superficie de tierras de cultivo ecológico, que pasó de 25.000 hectáreas en 2002 a más de 50.000 en 2006; sin embargo, el banano constituye sólo una pequeña parte, ya que domina el café (Escobar 2009). Desde entonces, sin embargo, la superficie cultivada de forma ecológica ha disminuido a unas 30.000 ha en 2019 (Gráfico 1), de las cuales 6.290 eran de frutas tropicales y subtropicales (el 0,9% de la superficie total dedicada a estos productos) (Willer et al. 2021, 114). En enero de 2018, 84 plantaciones de banano en Colombia fueron certificadas por Rainforest Alliance, con un área de producción total de 7.134 hectáreas, que comprenden el 47% del sector bananero en Magdalena y La Guajira (Beekman, Dekkers, y Koster 2019). El sector bananero emplea a unas 42.000 personas (alrededor del 7,5% de la población activa).<sup>2</sup>

En **Ecuador**, la agricultura orgánica certificada aumentó rápidamente a principios de este milenio. La superficie de producción ecológica pasó de 11.000 ha en 2001 a más de 60.000 ha en 2007 (de las cuales unas 19.000 ha corresponden a banano; el segundo producto ecológico más importante después del cacao), incluyendo la acuicultura (Rovayo y Lehmann 2009), y alcanzando un máximo de casi 70.000 ha en 2009. Desde entonces, sin embargo, la superficie disminuyó a 42.000 ha en 2017 antes de recuperarse a cerca de 48.000 en 2019 (Gráfico 1); sin embargo, la proporción de tierras cultivadas orgánicamente en el total de tierras cultivadas aumentó de alrededor del 0,6% en 2013 al 0,9% en 2019 (Gráfico 2); para las frutas tropicales y subtropicales (principalmente banano), esta proporción es, sin embargo, sustancialmente mayor, con un 5,8% (Willer et al. 2021, 114). El número de productores orgánicos también aumentó, de menos de 10,000 en 2011-2013 a más de 13,000 en 2019. Al mismo tiempo, la escala real de la producción orgánica es mayor, ya que muchos pequeños productores, que constituyen la gran mayoría de los agricultores de Ecuador, también aplican técnicas de agricultura orgánica, pero sin estar certificados.

Desde que se inició en la década de 1990, la producción orgánica en **Perú** se ha introducido a una escala sustancialmente mayor que en Colombia o Ecuador, pero también ha sido mucho más volátil en la última década: se triplicó con creces, pasando de 125.000 ha en 2007 a 388.000 ha en 2013, pero desde entonces volvió a disminuir a 236.000 ha en 2019 (Gráfico 1).<sup>3</sup> En línea con esto, la proporción de la tierra cultivada orgánicamente en el total de la tierra cultivada aumentó de 0,6% a 1,8%, y luego volvió a bajar a 1,0%, en los años respectivos (Gráfico 2); en el caso de las frutas tropicales y subtropicales, esta proporción es mayor, del 3,1% (Willer et al. 2021, 115). Además, según estimaciones de la FAO, la producción de banano orgánico aumentó en un 94% entre 2010 y 2015, y el

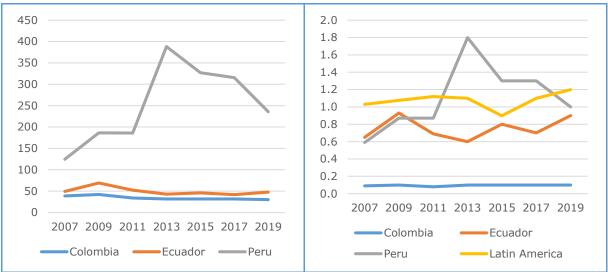
Rainforest Alliance (s.f.): Respuesta al estudio de evaluación "Towards a sustainable banana supply chain in Colombia: Rainforest Alliance Certification and economic, social and environment conditions on small-scale banana plantations in Magdalena, Colombia", <a href="https://www.rainforest-alliance.org/wp-content/uploads/2021/07/response-to-sustainable-banana-supply-chain-in-colombia.pdf">https://www.rainforest-alliance.org/wp-content/uploads/2021/07/response-to-sustainable-banana-supply-chain-in-colombia.pdf</a>. Aproximadamente el 22% del banano certificado por Rainforest Alliance en todo el mundo se produce en Colombia.

Nótese, sin embargo, la poca fiabilidad de los datos mencionados: por ejemplo, dentro del mismo informe "The World of Organic Agriculture 2015" (en el que se basan las cifras aquí expuestas), otro capítulo hace referencia a una superficie de cultivo ecológico en Perú mucho menor, de 230.936 ha.

área de cultivo en 2014 representó el 4% del área total de producción de banano.<sup>4</sup> La producción bananera sostenible en Perú se concentra en el noroeste y está dominada por pequeños productores, con fincas (en 2014/15) de un promedio de 3 hectáreas, que están organizadas en cooperativas.<sup>5</sup> Para 2018, las fuentes mencionan un área total de producción de banano orgánico de 8,000 ha y 10,000 agricultores, es decir, un tamaño promedio de finca de solo 0,8 ha.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, algunos grandes productores también han ingresado al mercado, con fincas que alcanzan hasta 453 ha.<sup>7</sup> En 2019, según Minagri, el área era de 15.000 ha en 8.411 fincas.<sup>8</sup> Aunque la producción de banano en Perú comenzó relativamente tarde, el país tiene una ventaja sobre sus competidores: sus bananos son orgánicos por defecto debido a las condiciones climáticas y geográficas, que resultan en una baja incidencia de Sigatoka Negra y otras enfermedades y por lo tanto no requieren el uso de plaguicidas.<sup>9</sup>

Gráfico 1: Tierra bajo cultivo orgánico certificado, países socios andinos, 2007-2019 ('000 ha)

Gráfico 2: Proporción de tierra cultivada orgánica en el total de tierra cultivada, países socios andinos, 2007-2019 (%)



Fuente: FIBL/IFOAM: El mundo de la agricultura ecológica. Statistics and Emerging Trends, varias ediciones 2009-2021.

#### 2.2 Comercio

Las importaciones totales de banano de la UE de los tres países socios se desarrollaron de manera desigual durante el período del Acuerdo (Gráfico 3). En el caso de Colombia, las

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> "Organic banana production in Peru", 2017, FAO, <a href="http://www.fao.org/world-banana-forum/projects/good-practices/organic-production-peru/en/">http://www.fao.org/world-banana-forum/projects/good-practices/organic-production-peru/en/</a> [consultado el 25 de junio de 2021].

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> "Unconventional Bananas in Peru: an Interview with Julio Oscar Gallegos Herrera-Rambla", Angelica Hicks/Equal Exchange, 14 de marzo de 2019, <a href="https://blog.equalexchange.coop/unconventional-bananas-in-peru/">https://blog.equalexchange.coop/unconventional-bananas-in-peru/</a> [consultado el 26 de julio de 2021].

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> "Perú ya no corre solo en la producción de banano orgánico", Redagrícola, noviembre de 2018, <a href="https://www.redagricola.com/pe/peru-ya-no-corre-solo-en-la-produccion-de-banano-organico/">https://www.redagricola.com/pe/peru-ya-no-corre-solo-en-la-produccion-de-banano-organico/</a> [consultado el 10 de julio de 2021]

Esta finca pertenece a AgroAmérica, una empresa de origen guatemalteco. Otros grandes desarrollos son Agrícola San José (175 ha); Copdeban/Dole (160 ha), Rapel (150 ha), Agronorte (100 ha) y Musterion (80 ha). Véase "Perú ya no corre solo en la producción de banano orgánico", Redagrícola, noviembre de 2018, <a href="https://www.redagricola.com/pe/peru-ya-no-corre-solo-en-la-produccion-de-banano-organico/">https://www.redagricola.com/pe/peru-ya-no-corre-solo-en-la-produccion-de-banano-organico/</a> [consultado el 10 de julio de 2021]

<sup>\*</sup>Exportaciones de banano orgánico superan los US\$ 117 millones hasta setiembre de este año", Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, 04 de noviembre de 2019, <a href="https://www.qob.pe/institucion/midaqri/noticias/65980-exportaciones-de-banano-organico-superan-los-us-117-millones-hasta-setiembre-de-este-ano">https://www.qob.pe/institucion/midaqri/noticias/65980-exportaciones-de-banano-organico-superan-los-us-117-millones-hasta-setiembre-de-este-ano</a> [consultado el 12 de julio de 2021].

<sup>9 &</sup>quot;First organic banana cluster created in Peru", Maura Maxwell/Eurofruit, 05 de enero de 2021, http://www.fruitnet.com/eurofruit/article/183907/first-organic-banana-cluster-created-in-peru [consultado 14 de julio de 2021].

importaciones desde 2014 han sido superiores a las de los años anteriores al Acuerdo, con una tendencia creciente (de unas 900.000 toneladas en 2013 a 1,2 millones en 2019); lo mismo ocurre en el caso de Ecuador desde 2017 (de 1,2 millones de toneladas en 2016 a 1,5 millones en 2019), aunque con un alto grado de volatilidad. En el caso de Perú, aunque las importaciones desde 2013 han sido mayores que antes de que comenzara a aplicarse el Acuerdo, la tendencia de crecimiento posterior al Acuerdo en los años 2014-2018 se detuvo en 2019 al observarse una caída de las exportaciones peruanas a la UE. Las exportaciones siguieron aumentando hasta 2013, como parte del joven sector que se está construyendo, hasta llegar a unas 109 mil toneladas (frente a las 33 mil toneladas de 2007), el mismo nivel que en 2019 (y más que en 2020). El mecanismo de estabilización del banano puede haber jugado un papel en esto. Aunque esto no se activó formalmente, puede haber establecido un techo implícito, limitando el posible crecimiento adicional (véase también el análisis en la sección 6.9 del informe principal).

Además, como se muestra en el informe principal, la proporción de las importaciones de banano de los tres países socios andinos en el total de las importaciones de banano de la UE no ha aumentado, al comparar los períodos anteriores y posteriores al Acuerdo (ver Gráfico 6-26 en el informe principal).

1,800 1,550 1,530 1,600 1,402 1,372 1,334 1,372 1,375 1,261 1,219 1,400 1,238 1,249 1.215 1.208 1,200 1,159 <sub>1,128</sub> 1,152 <sup>1,219</sup> 1,000 1,014 1,065 1,066 1.018 1,012 987 971 800 914 924 859 600 400 126 109 101 114 116 108 100 200 78 63 51 33 37 43 0 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 Colombia Ecuador -Peru

Gráfico 3: Importaciones de la UE de banano fresco desde los socios, 2007-2020 ('000 toneladas)

Fuente: Base de datos COMEXT de Eurostat.

En 2019, los productos orgánicos más importados en la UE fueron frutas tropicales, nueces y especias, que representaron el 27% del volumen total de importaciones orgánicas. Las frutas tropicales orgánicas, nueces y especias se importan principalmente de República Dominicana (34% del total, equivalente a 0,3 millones de toneladas), Ecuador (31%) y Perú (15%). El banano representa una parte significativa de estas importaciones, constituyendo el 85% de las importaciones de frutas tropicales (Comisión Europea 2020).

Los datos de las series temporales sobre las importaciones de productos orgánicos de la UE solo capturan los últimos tres años (2018 a 2020).<sup>10</sup> Muestran un rápido aumento en la importación total de banano orgánico de la UE27 de 535 mil toneladas en 2018 a 679 mil toneladas en 2020, o 12,7% por año.<sup>11</sup> La participación de los tres países socios andinos

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>DG AGRI: Importaciones orgánicas en la UE en 2018-2020 (volumen en toneladas), disponible en <a href="https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-market-brief-18">https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-market-brief-18</a> organic-imports-eu-2018-19-20-data-tables en.xlsx [consultado el 29 de julio de 2021].

Para la UE28, los volúmenes de importación fueron de 654 mil toneladas en 2018 y 749 mil en 2019 (European Commission 2020).

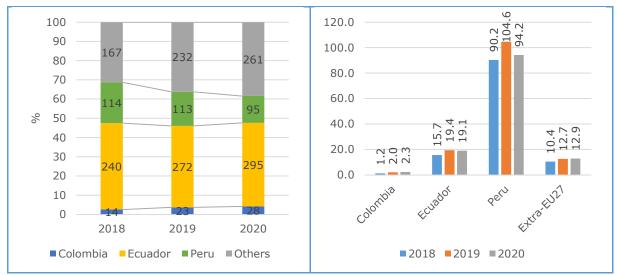
en el total de las importaciones de banano orgánico fue alta, pero disminuyó considerablemente, del 68,9% en 2018 al 61,6% en 2020, ya que las importaciones de estos tres países aumentaron a un ritmo más lento (de 368 mil toneladas a 418 mil toneladas, o 6,7% por año) que del resto del mundo (Gráfico 4). Además, los resultados variaron considerablemente: las exportaciones de banano orgánico de Perú a la UE disminuyeron, mientras que las de Colombia se duplicaron (pero partiendo de una base baja), y las de Ecuador aumentaron más o menos en línea con las importaciones totales.

Además, la importancia de las exportaciones de banano orgánico para los tres países andinos varía enormemente (Gráfico 5): en el caso de Perú, prácticamente todas las exportaciones de banano a la UE son orgánicas (en términos más generales, las exportaciones de banano de Perú son casi exclusivamente orgánicas¹²); en el caso de Ecuador, son ligeramente superiores al promedio total, y han aumentado, también en línea con la tendencia general, del 15,7% en 2018 al 19,1% en 2020. Para Colombia, la participación de las exportaciones de banano orgánico se ha duplicado del 1,2% al 2,3%, pero sigue siendo en gran medida un producto de nicho, muy por debajo del promedio total del 12,9% para las importaciones de banano de la UE en 2020.

Las exportaciones de banano orgánico de Perú comenzaron en 2000 y en su mayoría están organizadas por grandes cadenas. Dole lideró este desarrollo a través de la organización de productores en asociaciones, así como la capacitación, en el Valle del Chira. Se estima que Dole tiene un "área de influencia" de 2.500-3.000 ha (y 4.000) productores de banano orgánico en el norte de Perú; otras grandes empresas trabajan a través de representantes locales. 13

Gráfico 4: Importaciones de la UE27 de banano orgánico desde países socios y otras fuentes, 2001-2020 ('000 toneladas y en %)

Gráfico 5: Proporción del banano orgánico en las importaciones totales de banano de la UE desde países socios y extra-UE, 2018-20 (% basado en los volúmenes de importación)<sup>14</sup>



Fuente: Cálculos de los autores basados en la base de datos COMEXT de Eurostat (importaciones totales de banano) y DG AGRI/TRACES (importaciones de banano orgánico).

<sup>&</sup>quot;Organic banana production in Peru", 2017, FAO, <a href="http://www.fao.org/world-banana-forum/projects/good-practices/organic-production-peru/en/">http://www.fao.org/world-banana-forum/projects/good-practices/organic-production-peru/en/</a> [consultado el 25 de junio de 2021].

<sup>&</sup>quot;Perú ya no corre solo en la producción de banano orgánico", Redagrícola, noviembre de 2018, <a href="https://www.redagricola.com/pe/peru-ya-no-corre-solo-en-la-produccion-de-banano-organico/">https://www.redagricola.com/pe/peru-ya-no-corre-solo-en-la-produccion-de-banano-organico/</a> [consultado el 10 de julio de 2021]

El valor superior al 100% para Perú en 2019 se debe al hecho de que se utilizaron datos de dos fuentes diferentes.

Otra estadística que vale la pena mencionar es la participación del comercio de banano bajo los mecanismos de comercio justo, que abordan principalmente cuestiones de sostenibilidad social. Según la UNCTAD, en las dos últimas décadas el consumo de comercio justo ha aumentado considerablemente, acaparando aproximadamente el 10% del mercado en la UE, y también ha aumentado la doble certificación (ecológica y de comercio justo) (UNCTAD 2016). Para 2015, se ha informado de una superposición del 55% entre el comercio orgánico y el comercio justo debido a la doble certificación (Lernoud y Willer, s.f.).

#### 2.3 Situación y Cuestiones Sociales, Laborales y Medioambientales

Las cuestiones relacionadas con la producción y el comercio de banano convencional están bien documentadas. <sup>15</sup> Por el contrario, los estudios muestran que la situación social, laboral y medioambiental en las plantaciones certificadas (comercio justo y/o certificaciones orgánicas) es más sostenible que en las convencionales, pero las diferencias no siempre son significativas.

Por ejemplo, un estudio de 2019 en el que se comparaban las condiciones sociales y laborales de las plantaciones de banano certificadas y no certificadas en las regiones de Magdalena y La Guajira, en **Colombia**, concluyó que los trabajadores ganaban más en las plantaciones certificadas, se beneficiaban de mecanismos seguros de reclamación y tenían mejores prácticas de gestión de plagas y de fumigación aérea; sin embargo, las diferencias entre las plantaciones certificadas y las no certificadas eran bastante limitadas (Beekman, Dekkers, y Koster 2019).

Con respecto a la sostenibilidad medioambiental, un estudio realizado en 2015 en **Ecuador** descubrió que tanto la huella de carbono (249 g de CO<sub>2</sub>e/kg de banano) como la huella hídrica gris (58 l/kg) del banano de cultivo orgánico eran menores que las de los convencionales (302g de CO<sub>2</sub>e/kg de banano; y 135 l/kg, respectivamente), debido principalmente a las menores cantidades de fertilizantes nitrogenados aplicados en el cultivo orgánico; en cambio, las cantidades de agua consumidas por kilogramo de banano en la etapa de cultivo (huella hídrica verde más azul ) eran mayores en las fincas orgánicas (313 l/kg vs. 289 l/kg), principalmente por sus menores rendimientos (Roibás, Elbehri, y Hospido 2015).

#### 2.4 Proyectos y Asistencia Técnica para Apoyar la Agricultura Sostenible

A lo largo de la última década se han llevado a cabo una serie de proyectos de apoyo a la producción sostenible de banano (y a la producción agrícola sostenible en general) en los países socios, algunos de los cuales contaron con el apoyo de la UE y de los Estados Miembros de la UE.

En Colombia hay ejemplos como los siguientes:

- En 2011, el Gobierno colombiano puso en marcha una iniciativa para promover la agricultura orgánica en el país, la "Cadena Productiva de Agricultura Orgánica"; 16
- La Plataforma de Comercio Sostenible de Colombia, un proyecto ejecutado entre 2012 y 2019 por la Red Solidaridad, con financiación de los Países Bajos, se centró

Para un tratamiento general, consulte "The Problem With Bananas: Environmental, Social & Corporate Issues", BananaLink, <a href="https://www.bananalink.org.uk/the-problem-with-bananas/">https://www.bananalink.org.uk/the-problem-with-bananas/</a> [consultado el 26 de junio de 2021]. Específicamente para Ecuador, ASTAC presentó una queja en virtud del Acuerdo en 2019 abordando las deficiencias percibidas en el sector; véase "Queja de las trabajadoras y los trabajadores bananeros por violación de derechos en el marco del Acuerdo Comercial Multipartes de Colombia, Ecuador, Perú y la Unión Europea", IEE/ASTAC, disponible en <a href="http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15298.pdf">http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15298.pdf</a>.

 <sup>&</sup>quot;Sustainable Agriculture in Colombia: Three Current Projects", Paul Robertson/Borgen Magazine, 10 de enero de 2018, <a href="https://www.borgenmagazine.com/sustainable-agriculture-in-colombia/">https://www.borgenmagazine.com/sustainable-agriculture-in-colombia/</a> [consultado el 24 de junio de 2021].

en cuatro sectores, uno de los cuales era el banano, y en ese sector tenía como objetivo aumentar las ventas de banano cultivado de forma sostenible; una certificación y verificación más eficientes; la mejora de la resiliencia frente al cambio climático; la mejora de las prácticas de producción sostenible; y el fortalecimiento de la competitividad de los productores de banano orgánico;

• "El Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia anunció un programa en 2016 para desarrollar un sistema de cultivo inteligente que se utilizará con los cultivos de banano del país. Este programa incorpora sensores conectados a Internet para monitorear con precisión las condiciones en los campos y proporciona esta información de una manera fácil de usar a los agricultores. La información permite a los agricultores reaccionar de manera más eficiente a las necesidades de estos cultivos. Entre otros efectos, la nueva información puede reducir el uso de fertilizantes artificiales por parte de los agricultores". 17

También se han llevado a cabo proyectos similares en los otros dos países socios. Por ejemplo, en **Perú** el proyecto Euro-Eco-Trade, un proyecto de EUR 13 millones financiado por la UE, tenía como objetivo apoyar la estrategia peruana de promoción de las exportaciones de productos orgánicos en el marco del Acuerdo (Flores 2015). También se han llevado a cabo una serie de asociaciones público-privadas y proyectos de RSC para mejorar las condiciones laborales, sociales y medioambientales en los sectores bananeros de los países socios, como un proyecto de colaboración entre Rainforest Alliance y Walmart en **Ecuador** (y Guatemala). Asimismo, como parte de la cooperación internacional, se elaboró un manual sobre salud y seguridad en el trabajo en el sector bananero en Ecuador.

#### 2.5 Desafíos

A nivel mundial, el 3% del banano producido (3,3 millones de toneladas de un total de 103 millones) cumple con las normas de sostenibilidad; de este porcentaje, el 81% se vende realmente como producido de forma sostenible, debido a la escasez de demanda.<sup>20</sup> Vinculado a eso, "existe una preocupación entre los productores por la falta de recompensa por sus esfuerzos hacia una producción sostenible [...] Además, existen costos iniciales de certificación, mientras que los agricultores o productores no siempre pueden obtener los beneficios que esperan de ella. No siempre pueden vender sus productos con primas o incentivos asociados a normas de sostenibilidad voluntarias o específicas de la empresa, por lo que hay un desajuste entre la oferta y la demanda".<sup>21</sup>

En Perú, los retos que se han mencionado incluyen los costos logísticos relativamente altos para las exportaciones de banano a través del puerto de Piura, los costos de transporte más altos a los mercados de Estados Unidos y Europa como resultado de la mayor distancia, la creciente competencia de otros países productores de banano que están expandiendo la producción orgánica y tienen granjas más grandes y más eficientes en términos de costos (especialmente Colombia y Ecuador), y los problemas con la gestión del agua<sup>22</sup> – mientras que el clima seco en el noroeste del país, donde se cultiva banano,

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Ibid.

<sup>\*</sup>Project Profile: Driving Improvement in the Banana Sector", Rainforest Alliance, 28 de junio de 2019, <a href="https://www.rainforest-alliance.org/in-the-field/driving-improvement-in-the-banana-sector-project/">https://www.rainforest-alliance.org/in-the-field/driving-improvement-in-the-banana-sector-project/</a> [consultado el 24 de junio de 2021].

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Disponible en <a href="http://www.fao.org/3/I8078ES/i8078es.pdf">http://www.fao.org/3/I8078ES/i8078es.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> <u>https://comerciosostenible.org/es/sectores/banano.</u>

<sup>\*</sup>Dutch Ministry of Foreign Affairs concludes educational field visit to Colombia", Red Solidaridad, 12 de octubre de 2017, <a href="https://www.solidaridadnetwork.org/news/dutch-ministry-of-foreign-affairs-concludes-educational-field-visit-to-colombia/">https://www.solidaridadnetwork.org/news/dutch-ministry-of-foreign-affairs-concludes-educational-field-visit-to-colombia/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> "Perú ya no corre solo en la producción de banano orgánico", Redagrícola, noviembre de 2018, <a href="https://www.redagricola.com/pe/peru-ya-no-corre-solo-en-la-produccion-de-banano-organico/">https://www.redagricola.com/pe/peru-ya-no-corre-solo-en-la-produccion-de-banano-organico/</a> [consultado el 10 de julio de 2021]; "First organic banana cluster created in Peru", Maura Maxwell/Eurofruit, 05 de enero de 2021, <a href="http://www.fruitnet.com/eurofruit/article/183907/first-organic-banana-cluster-created-in-peru">http://www.fruitnet.com/eurofruit/article/183907/first-organic-banana-cluster-created-in-peru</a> [consultado 14 de julio de 2021].

no requiere el uso de pesticidas, pero es un problema dada la alta necesidad de agua de las plantas.

A partir de una encuesta realizada entre más de 60 productores de banano de América Latina realizada en 2015, los encuestados señalaron a Ecuador como el país más afectado por las prácticas comerciales desleales (PCD) debido al gran número de pequeños productores de su sector bananero, seguido de República Dominicana, Colombia y Perú: "Según ellos, aunque los productores de banano orgánico están en una situación algo mejor debido a los precios más altos en este segmento de mercado, no están protegidos de las PCD ni de sus consecuencias" (BASIC 2015, 41)

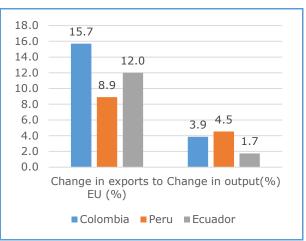
La producción de banano orgánico en los países socios se enfrenta a una serie de desafíos más allá de los retos generales que afectan a la producción de banano a nivel mundial, incluyendo la disminución de los rendimientos de los cultivos debido al cambio climático y las plagas; por ejemplo, la propagación de la enfermedad TR4 a través de la región andina,<sup>23</sup> y la huella hídrica del cultivo.

## 3 EVALUACIÓN DEL IMPACTO: CÓMO HA INFLUIDO EL ACUERDO EN EL CULTIVO SOSTENIBLE DEL BANANO EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

#### 3.1 Efectos Comerciales y Económicos

Como muestran los resultados del análisis de equilibrio parcial (Gráfico 6), las exportaciones a la UE y la producción total de plátanos han aumentado en los tres países socios andinos debido a las preferencias arancelarias del Acuerdo y a los CAs concedidos: las exportaciones bilaterales son entre un 8,9% y un 15,7% más altas de lo que habrían sido sin el Acuerdo, y la producción entre un 1,7% y un 4,5% más alta. Estas estimaciones se aplican al banano en general, es decir, convencional y orgánico. Aunque no es posible desagregar entre ambos. preferencias considerando que las arancelarias no distinguen entre banano orgánico y convencional, es plausible suponer que ambos tipos de banano se han beneficiado de la misma manera. En el caso de Perú, dado que prácticamente todas las exportaciones de banano son de la variedad

Gráfico 6: Impacto del Acuerdo sobre las exportaciones de los países socios a la UE y la producción de banano



Fuente: Cálculos de los autores utilizando el modelo GSIM; véase la sección 6.9.2 del informe de evaluación principal.

orgánica, el efecto positivo por definición benefició la producción e incremento de banano orgánico.

Esto puede parecer sorprendente si se tiene en cuenta que las exportaciones de banano de Perú a la UE en realidad no han aumentado desde 2013 (consulte la sección 2.2 arriba). Lo que los resultados del modelo significan es que estas exportaciones habrían disminuido (incluso más) en ausencia del Acuerdo. Esto puede explicarse por las desventajas

<sup>23 &</sup>quot;Andean banana nations back Global Alliance Against TR4", Maura Maxwell/Eurofruit, 11 de mayo de 2021, http://www.fruitnet.com/eurofruit/article/185191/andean-banana-nations-back-qlobal-alliance-against-tr4 [consultado el 14 de julio de 2021].

competitivas en comparación con Colombia y Ecuador que enfrentan la producción y exportación de banano en Perú, como se menciona en la sección 2.5.

En Colombia y Ecuador, dado que la participación de banano orgánico en las exportaciones a la UE es más limitada (aproximadamente 2% y 20%, respectivamente; ver el Gráfico 5 arriba), los beneficios de las preferencias arancelarias del Acuerdo para banano orgánico probablemente también han sido más limitados.

Sin embargo, se podrían haber obtenido beneficios adicionales para la agricultura orgánica a través de la asistencia técnica y otras medidas que promueven este sector. En este contexto, encontramos que los proyectos de apoyo a la producción ecológica se llevaron a cabo tanto antes como desde que el Acuerdo comenzó a aplicarse. No se dispone de datos para medir si el número o el alcance de esos proyectos se expandieron como resultado del Acuerdo. Las partes interesadas entrevistadas tampoco estaban seguras de si la gama de proyectos había aumentado. Los documentos destinados a promover la agricultura orgánica no suelen hacer referencia al Acuerdo.<sup>24</sup> Por lo tanto, es imposible concluir si, a través de proyectos y asistencia técnica generados por el Acuerdo, se ha promovido el uso de prácticas orgánicas.

#### 3.2 Efectos Sociales, Laborales y Medioambientales

Dados los efectos ligeramente positivos sobre la producción de banano orgánico en los países socios, se pueden esperar efectos sociales y ambientales proporcionales. Estos deberían considerarse en el contexto de las tendencias mundiales de sostenibilidad en el mercado del banano que tienen lugar independientemente del Acuerdo. A través del aumento de las exportaciones, es probable que el Acuerdo haya contribuido a intensificar la evolución de las tendencias mundiales.

Las partes interesadas entrevistadas se mostraron divididas en cuanto a los efectos medioambientales del Acuerdo derivados del fomento de la agricultura orgánica. Algunas partes interesadas, incluidos los laboratorios que proporcionan análisis de residuos en los productos alimenticios y las asociaciones de productores de banano, declararon que no habían visto ninguna tendencia hacia una mayor producción orgánica o inversiones importantes en la agricultura orgánica provocadas por el Acuerdo. Por otro lado, otras partes interesadas señalaron que la UE, en el contexto del Acuerdo, pero también a través de sus políticas generales, ha ejercido presión medioambiental sobre el sector, pidiendo que los proveedores de frutas avancen hacia una producción neutra en carbono, encuentren alternativas para los envases de plástico, etc., y han fomentado, por tanto, la tendencia hacia la producción orgánica del banano y otras frutas.

Una razón similar se aplica a las cuestiones sociales y laborales: el impacto del Acuerdo es ligeramente positivo debido a la expansión de las exportaciones, entre las que también se incluye el banano con certificación de comercio justo, que prevé salarios algo más altos y mejores condiciones de trabajo que la producción convencional. Sin embargo, es difícil determinar en qué medida el Acuerdo proporcionó un incentivo especial para que los productores pasen a la producción certificada o los inversores se dediquen a dicha producción. Las preferencias en el marco del Acuerdo no han tenido ningún efecto de este tipo; la promoción de las prácticas de RSC/CER en el marco de las discusiones relacionadas con el CDS, así como el apoyo técnico y financiero proporcionado por la UE y algunos de sus Estados Miembros es probable que hayan tenido algún efecto, pero la escala parece ser bastante limitada.

Por ejemplo, FOLU Colombia (2019): Hoja de Ruta para la Nueva Economía de la Alimentación y Uso del Suelo, Bogotá: Coalición para la Alimentación y Uso del Suelo, septiembre de 2019.

#### 4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Aunque las preferencias previstas en el Acuerdo han tenido un efecto positivo sobre las exportaciones y la producción de banano orgánico en los tres países socios andinos, no han beneficiado a la producción orgánica más que proporcionalmente en comparación con el banano convencional. Esto no debería sorprender, teniendo en cuenta que las preferencias concedidas son "ciegas" con respecto a los medios de producción, es decir, no ha habido incentivos en el Acuerdo para pasar de la producción convencional a la orgánica. La colaboración en el marco del Título CDS ha abordado cuestiones de sostenibilidad medioambiental y social, así como los beneficios comparativos de la producción orgánica, pero ha seguido siendo bastante general dada la falta de especificidad del Título (véase también el análisis en el informe de evaluación principal). Y aunque se ha prestado asistencia al sector tanto por parte de los gobiernos asociados como con el apoyo de la UE y de algunos Estados Miembros, ésta ha sido principalmente a nivel de proyecto con una cobertura limitada.

Esta conclusión de un impacto ligeramente positivo en la producción de banano orgánico en los países socios andinos puede considerarse como un resultado satisfactorio basado en las políticas vigentes en el momento de las negociaciones del Acuerdo. Sin embargo, mirando hacia el futuro, es necesario considerar el desarrollo de nuevas políticas de la UE, en particular el Pacto Verde y las estrategias de la Granja a la Mesa y de biodiversidad. Teniendo en cuenta que la producción orgánica tiene una menor huella ambiental, desde la perspectiva de una coherencia política continuada, las nuevas políticas de la UE exigen una mayor prioridad en la aplicación del Acuerdo para fomentar la producción orgánica de banano (y otros productos básicos), centrándose en particular en los desafíos que enfrenta el sector a través de apoyo financiero y técnico. Más fundamentalmente, la UE debería considerar, en los nuevos acuerdos comerciales que se están negociando o en los que se están modernizando, dar un trato preferencial diferenciado a los productos de producción orgánica (por ejemplo, estableciendo aranceles más bajos o contingentes arancelarios específicos para los productos certificados).

Desde el punto de vista social, se puede hacer un argumento similar: en consonancia con los compromisos de la UE hacia los componentes sociales de los ODS, es necesario mejorar los beneficios sociales y laborales concedidos en principio por la producción certificada bajo regímenes de comercio justo y otros acuerdos.

Un instrumento con el que se pueden afrontar parcialmente los retos medioambientales, sociales y laborales (que no forma parte del propio Acuerdo) es la adopción de Normas Voluntarias de Sostenibilidad (NVS). Los criterios para la producción compatible con las NVS incluyen la conservación del suelo, la aplicación de medidas integradas de manejo de plagas y la determinación de salarios mínimos y dignos para los trabajadores. Por el lado de la demanda, el banano que cumple con las NVS se produce y comercializa como tal, y los compromisos de abastecimiento de los compradores están impulsados por las preferencias del consumidor final de comprar productos más sostenibles y saludables. Por tanto, se necesitan esfuerzos adicionales de sensibilización para ampliar la demanda de estos consumidores en la UE. Teniendo en cuenta que el Acuerdo ha dado lugar a un aumento de las exportaciones de banano de los países socios, es deseable que el aumento de la demanda se satisfaga con banano que cumpla los requisitos de las NVS. Se recomienda la promoción de la doble certificación por parte de los productores de los países socios, pero también la adopción de medidas para fomentar la demanda de productos orgánicos de los países socios de la UE.

#### REFERENCIAS

- BASIC. 2015. 'Banana Value Chains in Europe and the Consequences of Unfair Trading Practices'. Banana Link/Fair Trade Advocacy Office. https://www.bananalink.org.uk/wp-content/uploads/2019/04/Banana-value-chains-in-Europe-and-the-consequences-of-Unfair-Trading-Practices.pdf.
- Beekman, G, M Dekkers, and T Koster. 2019. 'Towards a Sustainable Banana Supply Chain in Colombia; Rainforest Alliance Certification and Economic, Social and Environment Conditions on Small-Scale Banana Plantations in Magdalena, Colombia'. Report 2019-019. Den Haag: Wageningen Economic Research.
- Escobar, Carlos. 2009. 'Colombia'. In *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2009*, edited by Helga Willer and Lukas Kilcher, 193–97. Frick/Bonn: FIBL/IFOAM.
- European Commission. 2020. 'EU Imports of Organic Agri-Food Products. Key Developments in 2019'.

  Agricultural Market Briefs 17. Brussels: European Commission.
- Flores, Patricia. 2015. 'Organic Agriculture in Latin America and the Caribbean'. In *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2015*, 226–32. Frick/Bonn: IFOAM/FIBL.
- Lernoud, Julia, and Helga Willer. n.d. 'The Organic and Fair Trade Market 2015'. In *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2017*. Frick/Bonn: IFOAM/FIBL.
- Meier, Claudia, Bernhard Schlatter, Olivia Keller, and Jan Trávnicek. 2021. 'Latin America and the Caribbean: Current Statistics'. In *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2021*, 274–81. Frick/Bonn: FIBL/IFOAM.
- Roibás, Laura, Aziz Elbehri, and Almudena Hospido. 2015. 'Evaluating the Sustainability of Ecuadorian Bananas: Carbon Footprint, Water Usage and Wealth Distribution along the Supply Chain'. *Sustainable Production and Consumption*, Sustainability issues in the food–energy–water nexus, 2 (abril): 3–16. https://doi.org/10.1016/j.spc.2015.07.006.
- Rovayo, María A., and Sonia Lehmann. 2009. 'Ecuador'. In *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2009*, edited by Helga Willer and Kilcher, 206–9. Frick/Bonn: FIBL/IFOAM.
- UNCTAD. 2016. 'Banana. An INFOCOMM Commodity Profile'. New York and Geneva: UNCTAD. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/INFOCOMM\_cp01\_Banana\_en.pdf.
- Willer, Helga, Jan Trávnicek, Claudia Meier, and Bernhard Schlatter. 2021. 'The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2021'. Frick/Bonn: FIBL/IFOAM.

# ESTUDIO DE CASO 4 – CAMBIOS EN EL EMPLEO INFORMAL EN SECTORES SELECCIONADOS DE COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR QUE PARTICIPAN EN LAS EXPORTACIONES A LA UE

# 1 INTRODUCCIÓN

Según una definición utilizada por la OIT, se entiende por economía informal las empresas y los trabajadores (incluidos los autónomos) no cubiertos o insuficientemente cubiertos por acuerdos formales. Por sector informal se entienden las empresas que no han sido registradas y que, por lo general, no cumplen con la legislación nacional relacionada con el pago de impuestos y cotizaciones a la seguridad social, o con las condiciones de trabajo, por ejemplo, los salarios mínimos o la seguridad y salud en el trabajo y otros. El empleo informal se refiere a situaciones en las que no se ofrece a una persona un contrato escrito, no se pagan las cotizaciones a la seguridad social (por ejemplo, a un plan de pensiones o a la asistencia sanitaria), los salarios suelen ser bajos y no existen protecciones relacionadas, por ejemplo, con el desempleo, la enfermedad o los accidentes laborales. (OIT, 2015).

Para fomentar la transición de los puestos de trabajo y las empresas informales a la economía formal, la OIT sugiere una serie de políticas y medidas que incluyen el uso de la oportunidad de aumentar los flujos comerciales (por ejemplo, persiguiendo la promoción de las exportaciones, proporcionando servicios de asesoramiento para que las MIPYMES desarrollen su capacidad de exportación, y apoyando su inclusión en las cadenas de valor de los sectores exportadores) (OIT, 2015).

Estas medidas están en consonancia con la Recomendación No. 204 (2015) de la OIT "Transición de la economía informal a la economía formal", que sugiere iniciativas en ámbitos como el comercio, los impuestos, el entorno empresarial, el empleo, la educación, el desarrollo de competencias, los servicios empresariales y financieros, el acceso a los mercados, la infraestructura y la tecnología, la gobernanza y las acciones específicas que facilitan el funcionamiento de las MIPYMES. Por otro lado, la OIT destaca que el aumento de la competencia en el mercado (como resultado de la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias) puede incrementar la subcontratación de ciertos servicios o procesos y la subcontratación a bajo costo, lo que lleva a un aumento de los niveles de informalidad (OIT, 2014; 2015).

Tomando como referencia la definición de la OIT mencionada anteriormente y la investigación inicial sobre la economía informal y el empleo informal en Colombia, Perú y Ecuador (véase el Anexo C-1 del informe principal), en este estudio de caso analizamos algunos sectores seleccionados en cada país socio que se benefician de las preferencias arancelarias y/o que desempeñan un papel importante en las exportaciones a la UE, así como los cambios en los niveles de empleo y los tipos de puestos de trabajo en estos sectores a lo largo del tiempo. Esto es con el fin de concluir si el Acuerdo podría haber contribuido a los cambios en los niveles de informalidad en los países socios y, en particular, si puede haber contribuido a la creación de empleos formales en los sectores analizados.

# 2 SITUACIÓN ACTUAL E IMPACTOS GLOBALES SOBRE LA INFORMALIDAD EN LOS PAÍSES SOCIOS

Los tres países socios han tomado varias iniciativas en el período analizado (descritas en detalle en el Anexo C-1 del informe principal) para reducir los niveles de informalidad en la economía (mediante la facilitación de la formalización de las empresas) y el empleo.

Gracias a esto, el nivel global de informalidad en Colombia se redujo del 68,5% en 2010 al 59,9% en 2020. En 13 áreas metropolitanas (es decir, excluida la agricultura, donde las tasas de informalidad son las más altas), el 57% de las personas económicamente activas tenían un empleo informal en 2017 (55,5% entre hombres y 58,8% entre mujeres). Desde entonces, la tasa de empleo informal continuó disminuyendo hasta llegar al 46,4% en 2019 (44,1% entre los hombres y 49,1% entre las mujeres) (DANE, 2007b; 2019a). Además, a lo largo del período analizado, creció el número de empresas formalmente registradas (por ejemplo, entre 2018 y 2020 se crearon 84.724 empresas formales) y también el número de empresas que reportaron una contabilidad formal (información proporcionada para el estudio por el Ministerio de Trabajo). En cuanto a la desagregación territorial (Gráfico 1), las menores tasas de informalidad se dieron en 2007 y 2019 en las áreas metropolitanas de Bogotá (capital), Medellín (departamento de Antioquia), Manizales (Caldas), Tunja (Boyacá), Pereira (Risaralda) y Cali (Valle del Cauca); las más altas en Cúcuta (Norte de Santander), Sincelejo (Sucre), Santa Marta (Magdalena) y Montería (Córdoba), estas tres últimas en la costa norte, pertenecientes a las regiones pobres de Colombia (DANE, 2007b; 2019a).1 Hay que tener en cuenta que medir el nivel de informalidad solamente con base en las tasas de las ciudades metropolitanas (como se mencionó anteriormente) no proporciona una imagen precisa de la situación en todo el país (dados los altos niveles de empleo informal y de actividad económica informal en las zonas rurales y en la agricultura, que han sido omitidos en las estadísticas colombianas). Sin embargo, es posible sacar conclusiones preliminares basadas en este análisis.

MAR CARBE

| CAMERA CARBE | CAMERA CARBE | CAMERA C

Gráfico 1: Distribución espacial de la informalidad en Colombia

Clave: Línea roja – regiones con un alto nivel de informalidad Línea verde – regiones con un bajo nivel de informalidad

Fuentes: Proyecto Mapamundi: <a href="https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/colombia/">https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/colombia/</a> (panel derecho); Plataforma virtual ciencias sociales: <a href="http://pvcsalicia.blogspot.com/2016/03/a-continuacion-encontraran-un-taller.html">http://pvcsalicia.blogspot.com/2016/03/a-continuacion-encontraran-un-taller.html</a> (panel izquierdo)

Entre 2007 y 2019, el nivel de informalidad disminuyó de 74,4% a 72,1% en Cúcuta, de 70,6% a 60,4% en Montería, de 58,6% a 56,5% en Pereira, de 57,7% a 46,3% en Cali, de 50,8% a 41,4% en Medellín, de 53,8% a 39,3% en Manizales y de 52,3% a 39,1% en Bogotá (DANE, 2007b y 2019a).

Los factores que contribuyeron a las tendencias observadas al principio del período analizado fueron el crecimiento económico apoyado por la política monetaria y fiscal, la reducción de la tasa de inflación, un presupuesto más equilibrado y la mejora del sistema fiscal que permitió la aplicación de políticas sociales, la creación de empleo (especialmente en el sector de los servicios) y la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, la reducción de la informalidad fue relativamente limitada porque los sectores de alta productividad (por ejemplo, la minería o los servicios financieros) tenían una baja participación en el empleo, mientras que los de baja productividad (agricultura, comercio, hostelería y servicios) tenían una alta participación (OIT, 2014a).

Si se observan los patrones de actividad económica en un desglose territorial, los departamentos de las áreas metropolitanas con una tasa general de informalidad baja albergan refinerías, fábricas de cemento, industria metalúrgica, productos químicos, minería de metales preciosos, productos farmacéuticos, textiles, prendas de vestir, industria del calzado y procesamiento de alimentos. La agricultura en estas regiones incluye verduras, frutas y frutos secos, cría de animales, flores, algodón, cultivo de caña de azúcar y café. Las regiones con áreas metropolitanas que tienen altas tasas de informalidad albergan refinerías, producción de textiles y prendas de vestir, pesca, plantaciones de banano, cultivo de algodón, procesamiento de alimentos y turismo (Asohofrucol, 2018, y mapas).

En **Perú**, la tasa de empleo informal en el empleo total disminuyó sistemáticamente durante gran parte del período analizado, de 80% en 2007 a 72,7% en 2019 (de 83,6% en 2008 a 75,8% en 2019 para las mujeres y de 75,7% en 2008 a 70,3% en 2019 para los hombres) (AA, noviembre de 2020, INEI, 2020b).

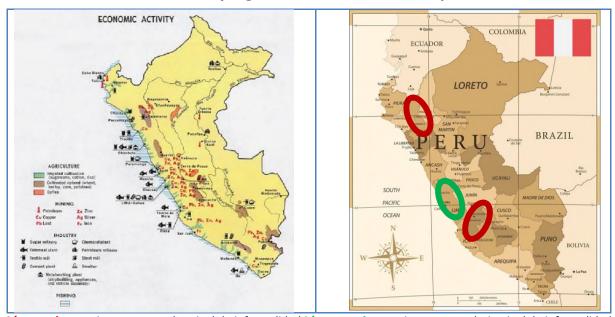
En el panorama regional, la participación del empleo informal varió en 2019, desde 92% en Huancavelica y 87,9% en Cajamarca hasta 60% en Lima (INEI, 2020b). Las actividades económicas en regiones con bajos niveles de empleo informal incluyen minería, refinerías, procesamiento de metales, plantas de cemento, industria química, textiles, cultivo de frutas, verduras, frutos secos, caña de azúcar, algodón y arroz. En las regiones que registran altos niveles de informalidad, la actividad económica incluye la minería, el cultivo de trigo, cebada, maíz y papas y la cría de animales. En general, se registran tasas más bajas de empleo informal en las áreas costeras que se cree que son las más competitivas, mientras que las más altas se registran en las regiones montañosas que también registran altos niveles de pobreza.

Entre los factores que favorecen la disminución del empleo informal se encuentran el crecimiento económico, la política fiscal y monetaria que limita las tasas de inflación y reduce el déficit público, la relación de intercambio favorable que da lugar a flujos de inversión, las políticas sociales destinadas a la reducción de la pobreza, el refuerzo de la vigilancia de las empresas mediante la introducción de la presentación electrónica de datos relacionados con los trabajadores, los contratos, los salarios, los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, y la reducción y simplificación de la carga fiscal impuesta a las PYME (OIT, 2014d).

Como se ha comentado en el apartado 6.1 del informe principal (impactos sobre el empleo), la modelización económica estima que se ha producido un aumento de la producción y el empleo en los sectores de Colombia y Perú que se benefician de las reducciones arancelarias de la UE. Además, las exportaciones han aumentado en sectores que ya tenían acceso libre de aranceles antes del Acuerdo, por ejemplo, productos químicos. El análisis de la cobertura geográfica de ciertas actividades económicas, incluyendo la agricultura y los sectores industriales, en Colombia y Perú sugiere que en ambos países los sectores beneficiados por el Acuerdo coinciden con los ubicados en regiones con bajos niveles de informalidad ya antes de la entrada en vigor del Acuerdo y que disminuyen durante el período analizado. Según la literatura y los datos, estas regiones tienen una economía más diversificada, son más competitivas, están mejor conectadas con

el mundo y están más expuestas al comercio internacional que el resto del país (para más detalles, véase el Anexo C-1 del informe principal).

Gráfico 2: Actividad económica y regiones seleccionadas con empleo informal en Perú



**Línea roja** – regiones con un alto nivel de informalidad **Línea verde** – regiones con un bajo nivel de informalidad Fuente: Proyecto Mapamundi: <a href="https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/mapas-de-peru/">https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/mapas-de-peru/</a>
Mapa económico del Perú: <a href="http://perumipais.com/wp-content/uploads/2019/02/produccion-peru-mapa.jpg">http://perumipais.com/wp-content/uploads/2019/02/produccion-peru-mapa.jpg</a> (izquierda)

Por otro lado, las importaciones de la UE en los dos países no parecen haber afectado los niveles de informalidad en Colombia y Perú, probablemente porque estas importaciones se refieren principalmente a productos, como productos farmacéuticos, vehículos o maquinaria, que no compiten con el sector informal. Además, los cambios en el empleo en estos sectores en Colombia y Perú que ha provocado el Acuerdo no parecen haber contribuido a un desplazamiento de los trabajadores hacia la informalidad. Como se señaló anteriormente, el nivel de informalidad disminuyó en Colombia de 57% en 2007 a 46,4% en 2019, y la participación del empleo informal en la industria en el empleo informal total disminuyó de 16,5% en 2007 a 12% en 2019 (DANE, 2019a y 2007c). En Perú, la proporción del empleo informal en el empleo total disminuyó del 80% en 2007 al 72,4% en 2018, y la proporción de trabajadores informales empleados en la industria en el empleo informal total disminuyó del 10% en 2007 al 8,2% en 2017. Además, el nivel general de informalidad en la industria manufacturera en Perú disminuyó de 72,1% en 2008 a 61,9% en 2018 (INEI, 2018d; 2019). Un estudio de caso adicional al final de esta sección analiza con más detalle los cambios en los niveles de empleo y los tipos de puestos de trabajo en algunos sectores elegidos de Colombia y Perú que participan en las exportaciones a la UE.

En **Ecuador**, la tasa de empleo informal2 bajó del 81,1% en 2007 al 67,1% en 2014 para volver a subir al 72,9% en 2018, con un cambio del 93% en 2007 al 89% en 2019 en las zonas rurales y del 75% en 2007 al 66% en 2019 en las zonas urbanas. Para los hombres, el nivel de informalidad cayó del 81% en 2007 al 74% en 2019 y para las mujeres, del 80% en 2007 al 74% en 2019 (CEPAL, 2020).

Página 4

La definición utilizada en este contexto por la CEPAL (que proporciona los datos aquí citados) considera que una persona tiene un empleo informal si no tiene un contrato de trabajo formal y no cotiza a la seguridad social.



Gráfico 3: Actividad económica y regiones con empleo informal en Ecuador

**Línea roja** – regiones con un alto nivel de informalidad **Línea verde** – regiones con un bajo nivel de informalidad Fuente: Proyecto Mapamundi: <a href="https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/ecuador/">https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/ecuador/</a> (derecha) Mapa Owje: <a href="https://mapas.owje.com/1938\_mapa-de-actividad-economica-de-ecuador.html">https://mapas.owje.com/1938\_mapa-de-actividad-economica-de-ecuador.html</a> (izquierda)

En un panorama territorial, dentro de cada una de las tres grandes regiones (costa, sierra y oriente), ha habido provincias con niveles tanto bajos como altos de informalidad (véase el mapa anterior). En la región costera, la provincia del Guayas registró una reducción de la informalidad de 81% en 2007 a 69% en 2019. En Manabí, el empleo informal disminuyó de 88% en 2007 a 82% en 2019. En Santo Domingo el nivel de informalidad aumentó del 82% en 2007 a casi el 90% en 2009 y luego de disminuir a alrededor del 72% en 2014, llegó al 82% en 2019. En Esmeraldas, el empleo informal comenzó en 82% en 2007 y luego de un período de fluctuación entre 70% y 80% terminó en 84% en 2019. En la sierra, la provincia de Pichincha tuvo un nivel de empleo informal claramente más bajo que los demás durante todo el período del informe, registrando una disminución en las tasas de 70% en 2007 a 54% en 2019. Carchi, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo registraron valores entre 83% y 90% en 2007, y entre 83% y 94% en 2019. En la zona oriental del país, Napo registró valores similares (83%-84%) al inicio y al final del período analizado, sin embargo, logró reducir la tasa de empleo formal en los años de crecimiento económico (bajando al 55% en 2012) (CEPAL, 2020).

La actividad económica en las regiones ecuatorianas con menores niveles de informalidad incluye refinerías, cementeras, textiles, productos farmacéuticos, bebidas y procesamiento de alimentos y agricultura que abarca plantaciones de banano, cacao y café, caña de azúcar, arroz, papas, cereales, maíz y cría de animales. Los que tienen altos niveles de empleo informal albergan la pesca y el procesamiento del pescado, y las plantaciones de algodón, banano, cacao y café, y por lo tanto tienen una economía relativamente menos diversificada, centrada en la agricultura y la pesca.

Las tendencias positivas observadas en los primeros años del período analizado pueden ser el resultado de la introducción de nueva legislación relacionada con la formalización de las relaciones laborales, por ejemplo, reducción de la subcontratación, requisito de pago de cotizaciones a la seguridad social por parte de las empresas constructoras que trabajan con contratos públicos, y el fortalecimiento de la capacidad de la inspección del trabajo con un mayor número de inspectores e inspecciones. Además, la nueva Constitución prohibió las formas de empleo precarias (por ejemplo, los contratos por horas y la intermediación laboral) y la legislación posterior introdujo multas por eludir el pago de las cotizaciones a la seguridad social y amplió los regímenes de cobertura de la seguridad social (por ejemplo, el seguro de asistencia sanitaria) a los familiares de los trabajadores cubiertos. Esto incrementó el número de trabajadores con acceso al sistema de seguridad social que reciben beneficios. El crecimiento económico, la creación de empleos formales, así como

el aumento del gasto público en educación (que apoya el desarrollo de habilidades) y las transferencias sociales para las familias pobres también pueden haber influido (OIT, 2014f).

Por otro lado, el aumento de la tasa de empleo informal desde 2014 puede estar relacionado con la recesión económica provocada por la caída del precio del petróleo exportado (en el mismo periodo, las estadísticas registran un aumento del desempleo, reducido en 2017 por el gasto público en el período preelectoral, así como el empleo subestándar, con un pago inferior al nivel de salario mínimo y el número de horas de trabajo por semana inferior a 40 a pesar de la voluntad de trabajar a tiempo completo). Otras razones mencionadas en la literatura incluyen la migración de las zonas rurales a las urbanas, y de otros países de la región, especialmente Venezuela (los trabajadores extranjeros suelen estar dispuestos a aceptar trabajos de baja calidad), la relativa rigidez de la regulación del mercado laboral y el consiguiente aumento de los costes laborales, el reciente crecimiento de la prestación de servicios basados en plataformas digitales, y el pesimismo entre los trabajadores que permanecen en trabajos insatisfactorios y no buscan mejores opciones, así como razones relacionadas con la situación personal o familiar (por ejemplo, ser despedido) (Arias, 2019; Cordes, 2020; Comercio, enero 2019 y 2020; Primicias, enero 2020).

La modelización económica estima que el Acuerdo ha supuesto un aumento de las exportaciones ecuatorianas a la UE principalmente en los sectores de verduras, frutas y frutos secos, pero también aceites y grasas vegetales, cultivos, pesca y otros productos alimenticios, mientras que se estima que los productos industriales registran un crecimiento más modesto. Además, como se analiza en las secciones 6.1 (impactos en el empleo) y 6.3 (impactos en las mujeres) del informe principal, se han estimado cambios positivos en el empleo y la producción relacionados con el Acuerdo para sectores como verduras, frutas y frutos secos, cereales, pesca, otros productos alimenticios, prendas de vestir y productos metálicos. Otros sectores pueden haber experimentado una reducción en la producción y el empleo debido al Acuerdo, o un aumento más lento en el caso de sectores en crecimiento. Dado que los sectores exportadores que se benefician del comercio con la UE gracias al Acuerdo (principalmente la agricultura y la pesca) se encuentran en ambos grupos de provincias, es decir, con altas y bajas tasas de informalidad, ambos grupos pueden haberse beneficiado económica y socialmente gracias al Acuerdo. A continuación, se realiza un análisis más detallado en el estudio de caso.

# 3 RESUMEN DE LOS NIVELES DE INFORMALIDAD EN LOS SECTORES QUE EXPORTAN A LA UE

En los sectores que han participado en las exportaciones a la UE y los que se beneficiaron de las reducciones arancelarias, en el **Perú**, el número de trabajadores acogidos al régimen especial de agroindustria y fomento de la agricultura empleados por las empresas exportadoras, incluidas las que exportan a Europa, pasó de 182.552 en 2008 a 276.403 en 2017, es decir, en 93.851 personas (la literatura también habla de 333.368 en 2017). Al mismo tiempo, el número total de personas que trabajan en la agricultura en el Perú aumentó de 3.970.673 en 2008 a 4.080.009 en 2017, es decir, en 109.336 personas y el número de trabajadores contratados en el sector aumentó de 715.127 a 902.733 personas, es decir, en 187.606 personas3. En términos relativos, significa que el número de personas empleadas en trabajos del régimen especial, que son formales, aunque durante la mayor parte del período analizado con condiciones laborales menos favorables que el resto de la economía, pasó del 4,6% del total de personas que trabajan en la agricultura al 6,8%, y su participación en el total de trabajadores contratados en el sector pasó del 25,5% al

Página 6

Otras categorías de empleo en la agricultura son los trabajadores independientes y los familiares no remunerados.

30,6% (Maldonado Mujica 2020). Por lo tanto, es probable que las exportaciones de productos agrícolas, incluidas las destinadas a la UE, hayan desempeñado un papel en el aumento del empleo formal en la agricultura y la agroindustria en Perú (como se menciona en la sección 6.1 del informe principal, es probable que el Acuerdo haya contribuido a un aumento del empleo en la agricultura peruana, incluido un 1,3% en el sector de las verduras, frutas y frutos secos). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, durante la mayor parte del período analizado, los derechos de los trabajadores bajo ese régimen fueron más bajos que en el resto de la economía y mejoraron solo por los cambios introducidos en 2019 y 2020. Solo entonces se decidió, por ejemplo, que el número de días de vacaciones pasará de 15 a 30 anuales, la cotización al seguro de salud pasará del 4% del salario al 9% en 2029, el salario diario aumentará un 8% y la indemnización en caso de despido arbitrario pasará de 15 a 45 salarios diarios por cada año de servicio, hasta 360 en total (en lugar de 180) (El Comercio, diciembre de 2020; La pasión por derecho, diciembre de 2020). Será importante la aplicación y el cumplimiento efectivos de la nueva ley, incluso por parte de los servicios de inspección laboral. En nuestras entrevistas, las partes interesadas plantearon la cuestión del incumplimiento por parte de algunas empresas, por ejemplo, en el sector del aquacate, de los niveles salariales mínimos, además del impago de las horas extraordinarias, las largas jornadas de trabajo, las estrictas normas de seguridad en las explotaciones agrícolas y los controles que permiten a los trabajadores hacer pausas para ir al baño o beber agua sólo en horarios preestablecidos y bajo el control de los guardias. Para abordar los problemas relacionados con la pobreza y los altos niveles de informalidad, la UE ha estado financiando un proyecto implementado en la cadena de suministro de café en Perú que apoya la formalización de los trabajadores rurales del sector, en particular mujeres y jóvenes. El proyecto forma parte de un esfuerzo más amplio para ayudar a los pequeños agricultores y trabajadores a organizarse en asociaciones o cooperativas.

Según datos de 2016, el sector textil y confección en Perú, incl. el cultivo del algodón, proporcionó empleo a unas 400.000 personas<sup>4</sup> (2,5% del empleo total del país). El cultivo del algodón se llevó a cabo en 8.425 fincas, el 60% de las cuales no superaba las 5 hectáreas, lo que significa que las fincas familiares de pequeña escala jugaron un papel importante en el sector. Sin embargo, desde el año 2000, el área destinada al cultivo de algodón había disminuido considerablemente debido a los bajos precios, la competencia de las fibras y tejidos de algodón de Asia, la crisis financiera de 2008-2009, que llevó a la reducción de la demanda de algodón Peruano y la falta de política pública y apoyo que fomente un mayor desarrollo de la cadena de valor del algodón en el Perú (por ejemplo, un enfoque en tejidos de alta calidad y la identificación de nichos de mercado donde los productos peruanos serían competitivos). En 2016, alrededor del 80% de la fuerza laboral<sup>5</sup> en el sector del algodón era informal e incluía trabajadores a corto plazo contratados para la cosecha de algodón. Estos trabajadores generalmente ganaban menos del salario mínimo y no tenían cobertura de seguridad social (OIT, Agencia Brasileña de Cooperación, 2016). En 2019, el sector textil y de la confección continuó ofreciendo empleo directo a 400.000 personas<sup>6</sup> (lo que equivale al 26,2% del empleo en la manufactura y al 2,3% del empleo total del país) y generó 900.000 empleos indirectos. El nivel de informalidad fue del 78,1%, mientras que entre los trabajadores de microempresas que representan el 80% de los empleos del sector, el nivel de informalidad fue del 88,7%. La producción de prendas de vestir tuvo una participación del 76,3% en el empleo del sector, y los textiles se llevaron el 23,7% (IESS, 2021). En 2018, Perú firmó un acuerdo de cooperación con Brasil destinado al intercambio de buenas prácticas para aprender de la experiencia brasileña en la promoción del trabajo decente en la cadena de valor del algodón, incluyendo la reducción de la pobreza, la formalización del trabajo, la salud y la seguridad en el trabajo y el diálogo social (El Comercio, diciembre de 2018). Como se menciona en la sección 6.1 del informe principal, se estima que el Acuerdo ha contribuido a un aumento del empleo del 0,3% en

Otra fuente habla de 422.000 puestos de trabajo en 2016. (IESS, 2021)

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Esto supone un aumento de la informalidad, desde el 72% en 2015. (IESS, 2021)

Sin embargo, en 2017, hubo un breve aumento del empleo, hasta 463.300 personas. (IESS, 2021)

el sector textil y de la confección. Teniendo en cuenta que el empleo global del sector en 2019 asciende a 400.000 puestos de trabajo directos (IESS, 2021), el efecto del Acuerdo supondría la generación de unos 1.200 puestos de trabajo o la protección del mismo número de empleos frente a una tendencia a la disminución del empleo. Sin embargo, es más difícil sacar conclusiones sobre la naturaleza de los trabajos (formales o informales), dada la alta tasa de informalidad en el sector. Puede darse el caso de que una combinación de trabajos formales e informales se beneficien del Acuerdo en diferentes categorías ocupacionales a lo largo de la cadena de valor. En tal caso, las exportaciones a la UE contribuirían a crear o conservar puestos de trabajo y a reducir la pobreza, o a evitar que algunos trabajadores caigan en ella, dada la tendencia decreciente del empleo en el sector.

En el sector minero en Perú, el número de empleos directos aumentó de 159.879 en 2010 a 214.006 en 2012, luego cayó en los años siguientes a alrededor de 170.000-180.000 y aumentó nuevamente a 208.716 en 2019. Por razones relacionadas con la competitividad y el recorte de costos, la mayor parte del trabajo, incluidas las actividades empresariales principales, se subcontrata y, por lo tanto, la mayoría de los trabajadores (el 67,9% en 2019) proceden de empresas subcontratadas. Los principales empleadores del sector son las regiones de Arequipa, Junín y Lima (Ministerio de Energía y Minas, 2019). Los trabajadores subcontratados suelen recibir contratos, y la mitad de ellos (52,2% en 2018) provienen de la misma región de la actividad minera, por lo que, desde este punto de vista, los puestos de trabajo pueden considerarse formales y como contribución al desarrollo regional y a las oportunidades de empleo. Se estima que un empleo directo en la industria minera contribuye a la generación de 6,25 empleos indirectos en el país (Ministerio de Energía y Minas, 2019), sin embargo, el nivel de derechos de los trabajadores y la seguridad laboral, es - según la literatura - menor para los trabajadores subcontratados que en el caso de los empleados directamente por las empresas mineras. Los trabajadores subcontratados reciben contratos de 2 a 3 meses (en una encuesta realizada en 2020 en Junín, eran el 76% de los trabajadores subcontratados, y en Cusco el 56%) y la minoría (23% y 31% respectivamente) tienen contratos de 4 meses y más. Además, no participan en los beneficios de las empresas y no reciben beneficios por los servicios prestados a largo plazo, y el carácter a corto plazo de los contratos se percibe como una limitación de la actividad sindical, ya que los trabajadores temen que sus contratos no se renueven si empiezan a organizarse o a plantear reclamaciones relacionadas con los equipos de protección personal u otras condiciones de trabajo. Los trabajadores denunciaron también una formación insuficiente en materia de salud y seguridad, largas jornadas de trabajo y horas extraordinarias no remuneradas (a veces reciben días libres en su lugar, pero son difíciles de utilizar durante un contrato de corta duración) y problemas con los equipos de protección personal (CNV Internationaal, 2021). Según la modelización económica, dependiendo del subsector, el Acuerdo puede haber contribuido a una reducción del empleo en la minería que oscila entre el 0,1% en los minerales y el 0,8% en los metales. En términos ilustrativos, esto significaría de 214 a 1.712 puestos de trabajo menos en total, en el período analizado. Sin embargo, dado el aumento de las exportaciones y el empleo en otros sectores, como la agricultura, esto puede significar, al menos en teoría, también una posibilidad de que algunos trabajadores se trasladen a los sectores en crecimiento frente a la caída de los precios mundiales de las materias primas extractivas y la tendencia general a la baja del sector minero en Perú y los países vecinos. En cuanto a los efectos para los niveles de informalidad, un desplazamiento de los trabajadores hacia la agricultura para los empleos del régimen especial no supondría ningún cambio, ya que esos empleos también son formales, aunque de baja calidad. Otros cambios, como la pérdida de un puesto de trabajo y la posterior incorporación a otra actividad, podrían suponer un aumento marginal o muy limitado de la informalidad en la economía, pero no en el sector minero.

En este contexto, según los servicios de inspección laboral de Perú (SUNAFIL), se ha desarrollado un marco jurídico de aplicación con protocolos específicos para las zonas urbanas y rurales, que permite realizar inspecciones con el fin de facilitar la formalización del trabajo. Gracias a las actividades relacionadas realizadas en 2020-2021, los inspectores de la SUNAFIL lograron formalizar a 202.623 trabajadores en todo el país, incluyendo

71.022 en agricultura, 46.127 en el sector inmobiliario y servicios empresariales, 27.605 en manufactura, 14.533 en construcción y 13.802 en comercio mayorista y minorista. El mayor número de trabajadores formalizados se registró en Lima Metropolitana (112,669).

En Colombia, el sector bananero da empleo a unas 150.000 personas en 2021 (25.000 empleos directos y 125.000 indirectos) (Augura, 2021). Esto supone un aumento de 3.200 puestos de trabajo desde 2007 (del total de 146.800 de entonces) (Viloria de la Hoz, 2008). Si bien no logramos identificar datos sobre la proporción de empleos formales en todo el sector, existe una visión de alto nivel de formalidad. Por ejemplo, en una encuesta realizada por la OIT en 2020 con un grupo de trabajadores del sector bananero en Colombia, el 90% de ellos declaró tener un contrato por tiempo indefinido y ser miembro de un sindicato afiliado a una de las confederaciones sindicales (CUT o CTC), lo que sugiere un empleo formal (OIT, 2020a). Siempre que la muestra refleje el panorama del sector, se podría concluir que es probable que las exportaciones de banano, incluidas las destinadas a la UE, hayan contribuido a preservar los puestos de trabajo formales existentes y a un mayor aumento del empleo formal en el sector (según la modelización económica, en el sector de las frutas, verduras y frutos secos, es probable que el Acuerdo haya contribuido a un aumento del empleo del 1,2%, es decir lo que - en términos ilustrativos - supondría 1.762 puestos de trabajo adicionales, es decir, más de la mitad de todo el aumento del empleo en el sector entre 2007 y 2021, si se toma como punto de partida el número de puestos de trabajo de 2007).

En el sector del aceite de palma en Colombia, en 2018 hubo 170.794 empleos (directos e indirectos en total) (Gallo et todos, 2020) lo que significa un aumento en 35.443 empleos de 135.351 en 2007 (Viloria de la Hoz, 2008). Según los sindicatos, el 80% de los trabajadores del sector tienen trabajos informales ya que han sido subcontratados. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo opina que solo el 20% son informales dado que los trabajadores subcontratados tienen contratos laborales y que la subcontratación se realiza en un marco previsto por la ley (Quiroz, Achterberg, Arnould, 2021). Dado que, según la definición de la OIT, el trabajo informal significa una situación sin contrato de trabajo escrito, incluso los trabajadores subcontratados que tienen un contrato se considerarían trabajadores formales, en particular si están cubiertos por la seguridad social. Según la modelización económica, en el sector de las semillas oleaginosas es probable que el empleo disminuya debido al Acuerdo en un 0,1%. Sin embargo, dada la tendencia general de crecimiento del sector, esto puede significar más bien el traslado de algunos trabajadores a otros sectores, incluso dentro de la agricultura, o un crecimiento del empleo más lento que sin el Acuerdo. En términos ilustrativos, el Acuerdo afectaría a unos 135 puestos de trabajo, mientras que la naturaleza de esos trabajos (formales o informales) no está del todo clara.

El sector minero en Colombia ofrece en total entre 150.000 y 350.000 empleos directos y casi 1 millón de indirectos, según datos de 2019<sup>7</sup>. También pertenece a sectores con menores niveles de informalidad, con un 35,8% de los empleos informales en 2019 (Radio Caracol, mayo de 2019; Actualícese, septiembre de 2019). En el sector de la minería del carbón, los trabajos parecen ser formales, sin embargo, al igual que en el caso de Perú, se subcontrata un número sustancial de trabajadores. En tres empresas seleccionadas, la proporción de trabajadores subcontratados varió entre el 47% y el 66%. Los trabajadores subcontratados tenían contratos de 3 a 6 meses y algunos de hasta un año. También solían recibir salarios más bajos que los trabajadores empleados directamente y no participaban en otras prestaciones. También se informa de que los sindicatos del sector representan a los trabajadores directos, pero no a los subcontratados. Al parecer, los problemas de subcontratación se plantearon en el contexto de los acuerdos comerciales de Colombia con EE.UU. y Canadá (CNV Internationaal, 2021). Aunque es difícil estimar la contribución de

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> En 2013, el sector minero empleaba a 202.000 personas (Unidad de Planeación Minero Energética, 2014, Indicadores de minería en Colombia: <a href="http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Indicadores de la mineria en Colombia.pdf">http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Indicadores de la mineria en Colombia.pdf</a>)

las exportaciones a la UE al empleo global del sector, debido a las cifras divergentes relacionadas con el número de puestos de trabajo en 2019 en el sector minero, es probable que el comercio con la UE haya contribuido a mantener o crear puestos de trabajo a lo largo del tiempo. Además, lo más probable es que estos puestos de trabajo fueran formales (según la modelización económica, mientras que el Acuerdo no tuvo ningún impacto en el empleo en los minerales, en el carbón contribuyó a un aumento del empleo en un 0,1% y en los metales, es probable que haya creado un 1,6% de puestos de trabajo adicionales). Sin embargo, dado que alrededor de la mitad (o más) de los trabajadores están subcontratados, esos trabajos pueden tener deficiencias en términos de calidad.

En el marco de la aplicación del Título CDS, la UE ha apoyado los esfuerzos colombianos para luchar contra la informalidad laboral a través de un proyecto destinado a mejorar la competencia técnica y los conocimientos de los inspectores de trabajo en las zonas rurales de Colombia para promover el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo. El proyecto, que fue implementado por la OIT, se extiende desde 2019 hasta 2021.

En **Ecuador**, el sector atunero emplea directamente a unas 20.000 personas e indirectamente a 80.000, según datos compartidos con el equipo del estudio por representantes del sector. Los trabajos son formales y los trabajadores firman un contrato, con reglas relacionadas con las vacaciones, cotizaciones a los sistemas de seguridad social, participación en las ganancias de su empresa y otros beneficios. Las empresas también imparten formación y condiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo. Dado que, según la modelización económica, las exportaciones a la UE pueden haber contribuido a la creación de unos 2.000 puestos de trabajo en el sector, cabe suponer que éstos eran formales.

En el sector bananero, los representantes gubernamentales afirman que el régimen establecido para el sector tenía como objetivo contribuir a la formalización de las relaciones laborales. Sin embargo, los datos proporcionados por los sindicatos sugieren que, en realidad, existen diversas deficiencias en la calidad y la formalidad de los puestos de trabajo. En 2019, la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas, Bananeros y Campesinos (ASTAC) expuso en una denuncia las condiciones de trabajo en el sector bananero que emplea directamente a 200.000 trabajadores y hasta 2 millones indirectamente. En una encuesta realizada entre los trabajadores del sector, el 68% no tenía contrato laboral y el 82% de los que tenían contrato escrito no había recibido su copia y no conocía sus disposiciones. Además, el 70,3% no recibió las nóminas y no pudo comprobar cómo se habían calculado sus salarios, incluidas las horas extra (el 80% de los trabajadores tenían jornadas laborales ampliadas a 10 horas diarias). Además, alrededor de la mitad de los trabajadores no recibían el 13º o 14º sueldo, y dos tercios no tenían vacaciones. La ropa de protección y las herramientas provistas en las plantaciones se dedujeron de los salarios, al igual que otros artículos (no explicados). En muchos casos, las tareas asignadas a los trabajadores no pudieron completarse durante un día, lo que a su vez redujo los ingresos por debajo del nivel del salario mínimo. Además, solo el 49% de los trabajadores estaban cubiertos por las cotizaciones a la seguridad social (contrariamente a la ley existente que prevé sanciones por la no afiliación de los trabajadores a la seguridad social por parte de su empleador). En 2017 y 2018, tres reglamentos ministeriales introdujeron regímenes especiales para los contratos temporales en el sector bananero reduciendo la estabilidad de las relaciones laborales y empeorando las condiciones para el funcionamiento sindical y la negociación colectiva en el sector. Además, el requisito de tener al menos 30 trabajadores para crear un sindicato representaba un obstáculo en el sector, donde muchas empresas son pequeñas y los propietarios aplican prácticas para evitar la actividad sindical, por ejemplo, dividiendo las empresas en partes, manteniendo a los trabajadores sin afiliación a la seguridad social, creando sindicatos propios, utilizando amenazas, etc. Finalmente, el uso de químicos ha demostrado tener impactos negativos en la salud de los trabajadores y habitantes de las áreas de plantación (ASTAC. 2019). Basándose en lo anterior, se puede llegar a la conclusión de que, si bien las exportaciones a la UE pueden haber contribuido a la creación

de puestos de trabajo en el sector, como parte del crecimiento estimado del empleo en el sector de las verduras, las frutas y los frutos secos, los nuevos puestos de trabajo pueden no haber sido formales o – incluso si fueran formales – pueden tener deficiencias en términos de calidad.

En el marco del Título CDS, la UE ha financiado un proyecto de la OIT destinado a reforzar la capacidad de la inspección de trabajo de Ecuador para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral, centrándose en el sector agrícola rural y en los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (FPRW, por sus siglas en inglés) en colaboración con los interlocutores sociales. Como parte del proyecto, se revisaron las intervenciones de la inspección del trabajo en el sector agrícola rural para sistematizar la información relevante y los desafíos para promover el cumplimiento de la normativa laboral. El proyecto incluyó consultas con organizaciones de empleadores y trabajadores y el desarrollo de herramientas, como protocolos de inspección, guías de acción y contenidos de programas de capacitación.

En 2019 y 2020, la UE financió un proyecto similar de la OIT para fortalecer la capacidad técnica de la inspección del trabajo para promover el cumplimiento de las leyes laborales nacionales en el sector rural de Colombia. En Perú, en febrero de 2020 se celebró en Lima un taller UE-OIT sobre fortalecimiento estratégico y participativo de la inspección del trabajo.

# ESTUDIO DE CASO 5 – DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y EFECTOS ESPACIALES DEL ACUERDO: EL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE FRUTAS TROPICALES EN NARIÑO, COLOMBIA

# 1 INTRODUCCIÓN

Como se muestra en el análisis general, el Acuerdo ha llevado a una diversificación de las exportaciones colombianas hacia nuevos productos agrícolas, algunos de los cuales se producen en áreas remotas del país. Este estudio de caso busca identificar el nexo causal entre el Acuerdo y el desempeño exportador de las zonas rurales, tomando como ejemplo al suroeste del Departamento de Nariño por su gran diversidad étnica. El estudio de caso primero proporciona una descripción general de la situación actual y las tendencias recientes en Nariño (sección 2). La sección 3 evalúa el impacto del Acuerdo en el Departamento.

## 2 SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS RECIENTES

## 2.1 Ubicación y población

El Departamento de Nariño se ubica en la parte suroeste de Colombia, limitando al sur con Ecuador (Gráfico 1). Tiene una superficie de 33.268 km², lo que representa el 2,9% del territorio nacional. La ubicación geográfica constituye un potencial en términos de intercambio, dada su cercanía a la frontera, su acceso al mar y la conectividad con otros departamentos. Sin embargo, la ubicación también ha sido una variable de vulnerabilidad territorial dada la situación relacionada con la producción y tráfico de drogas, así como el conflicto armado, como se analiza más adelante.

La población total del Departamento en 2018 fue de 1,63 millones, de los cuales 352 mil viven en la capital del Departamento, Pasto. El 56,1% de la población del departamento vive en áreas rurales. Esta participación se ha mantenido constante desde 2005, lo que indica una dinámica poblacional contraria al resto del país, que se caracterizó por la transición demográfica hacia las áreas urbanas. Dado

Gráfico 1: Ubicación de Nariño



Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia, <a href="https://www.sogeocol.edu.co/narino.htm">https://www.sogeocol.edu.co/narino.htm</a>

que las tasas de natalidad han disminuido en los últimos años, se proyecta que la población del Departamento se estancará en los próximos años (DANE-CNVP, 2018).

Una de las características fundamentales del departamento de Nariño es su gran diversidad étnica. Los pueblos indígenas de Nariño incluyen culturas como los Inga, Kofan, Awa, Pasto, Eperara, Siapidara y Quillasinga. Asimismo, la población afrodescendiente es una parte importante de la población de Nariño, especialmente en varios municipios de la región del Pacífico.

## 2.2 Situación y desarrollo económico

El aporte económico de Nariño al PIB nacional representa el 1,5% (2017-19). A lo largo de los años, el PIB ha sido más volátil en el Departamento que a nivel nacional (Gráfico 2). En promedio, el crecimiento a lo largo de los años en Nariño estuvo por debajo del promedio nacional, pero la diferencia fue menor en el período del Acuerdo (2013-2019), con un 2,8% en Nariño frente al 3,1% nacional, que durante los años anteriores al Acuerdo (2007-2012), con un 3,0% frente al 4,5%.

12 PIB NARIÑO PIB COLOMBIA

10 08 06 04 02 000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019

-04

Gráfico 2: Crecimiento anual del PIB, a precios constantes de 2015 (%)

Fuente: Elaboración propia en base a DANE. Cuentas departamentales, 2020.

La estructura sectorial de la economía de Nariño difiere considerablemente del promedio nacional (Gráfico 3): en 2019 la administración y la defensa (resultado de la ubicación fronteriza), así como la agricultura, están sustancialmente por encima del promedio nacional, con un 27,7% frente al 15,1% y un 15,6% frente al 6,7%, respectivamente, mientras que la industria manufacturera (2,5% frente al 11,0%)² y la minería (1,0% frente al 5,6%) solo tienen un papel muy limitado en la economía departamental.



Gráfico 3: Composición sectorial del PIB, Nariño y Colombia, 2019 (% del total)

Fuente: Elaboración propia en base a DANE. Cuentas departamentales, 2020.

Esto es de esperar, ya que la economía departamental se apoya en una base productiva más reducida que la economía nacional, por lo que el PIB depende de menos productos y servicios.

La industria manufacturera se compone esencialmente de cinco actividades: otros productos alimenticios (33%), productos lácteos (25,3%), pescado y carne procesados (18,1%), molienda y productos de almidón (11,7%) y otras industrias manufactureras (11,8%).

El comportamiento de los sectores seleccionados en Nariño a lo largo de los años muestra una ligera tendencia al aumento de la agricultura/silvicultura/pesca, así como de los sectores de servicios, que han registrado tasas de crecimiento más elevadas que las actividades manufactureras (Gráfico 4).

Manufactura Comercio, reparación, transporte, Agricultura, silvicultura y pesca hostelería 20 20 20 15 15 15 10 10 10 05 05 05 00 00 00 -05 -05 -05 -10 -10 -10

Gráfico 4: Crecimiento anual de actividades económicas seleccionadas, Nariño, 2019 (%)

Fuente: Elaboración propia en base a DANE. Cuentas departamentales, 2020.

Dentro del sector agrícola, la producción del Departamento está bastante diversificada (Gráfico 5). Entre los cultivos perennes, la caña de azúcar, el plátano, el cacao, el palmito y el café representan en conjunto cerca de las tres cuartas partes de la producción; entre los cultivos anuales, predominan las papas, seguidas de diversas verduras.

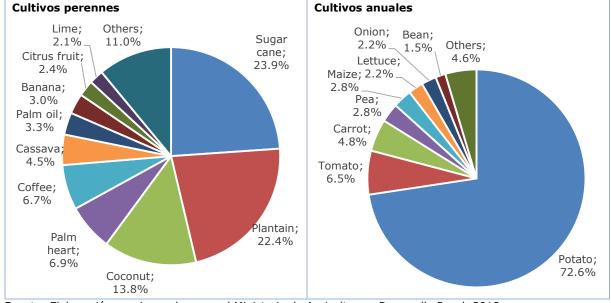


Gráfico 5: Principales cultivos de Nariño, 2018 (% del total)

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018.

En cuanto a la composición de las exportaciones, los principales productos del Departamento son café (33%), oro (25%), aceite de palma (17%), pescado (15%) y frutos cítricos (5%) (Gráfico 6). Si se comparan estas cifras con la composición de la producción agrícola, se observa que la economía regional produce mayoritariamente para el mercado interno: ninguno de los principales cultivos sembrados – papas, caña de azúcar, plátanos, cacao – se encuentra entre las principales exportaciones. En línea con lo anterior, en cuanto a la importancia de las exportaciones, Nariño sigue teniendo un desempeño por debajo del promedio, pero está poniéndose al día: las exportaciones del Departamento representaron en promedio el 0,2% de las exportaciones nacionales entre 2012 y 2019 (frente a una participación en el PIB nacional de 1,5%), pero aumentaron 15,2% entre 2018 y 2019.

Los principales socios comerciales de Nariño son Estados Unidos y Ecuador (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

En términos de competitividad, Nariño en 2019 ocupó el lugar número 20 entre los 33 departamentos de Colombia, subiendo una posición con respecto a 2018 (Consejo Privado de Competitividad, 2019). El índice de competitividad evalúa un conjunto de indicadores en cuatro áreas, ecosistemas de innovación, eficiencia de mercado, capital humano y condiciones propicias para el negocio (Gráfico 7). Entre los componentes mejor clasificados para el Departamento se encuentra la innovación empresarial en la adopción de las TIC (puesto 17), con un buen desempeño de los servicios financieros y la educación superior. Por otro lado, aspectos como el entorno empresarial, la sofisticación y diversificación, la educación básica, la eficiencia del mercado laboral, el tamaño del mercado y la salud muestran un bajo desempeño.

Gráfico 6: Principales exportaciones de Nariño, 2020 (% del total)

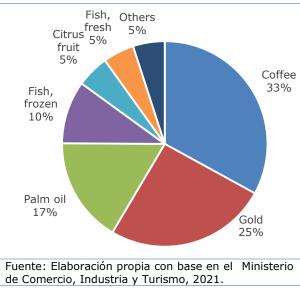


Gráfico 7: Puntajes de Nariño en el Índice de Competitividad Departamental, 2019 (1=mejor).



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, 2019.

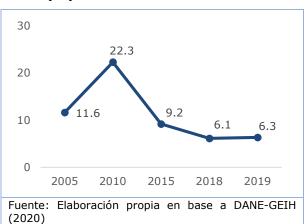
#### 2.3 Situación y desarrollo social

Los principales indicadores que se presentan aquí para caracterizar la situación y las tendencias sociales del Departamento son el empleo, la pobreza - tanto la monetaria (basada en la comparación entre el nivel de ingresos de los hogares y el costo monetario de adquirir la canasta de alimentos) como a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) -, la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) y la cobertura de los servicios públicos.

#### **Empleo**

El desarrollo del mercado laboral en el Departamento ha mostrado una evolución significativa: el desempleo bajó del 22,3% en 2010 a niveles de un solo dígito a partir de 2015 (Gráfico 8). De 2015 a 2019, la tasa de desempleo se redujo aún más en 2,9 puntos porcentuales, lo que equivale a 25.000 personas menos sin trabajo. Aunque entre 2018 y 2019 se sumaron 3.000 personas а esta condición, aumentando la tasa de desempleo a 6,3%, esta sigue siendo inferior al promedio nacional de 9,7% (DANE-GEIH, 2020). Al mismo tiempo, la reducción del desempleo sólo ha tenido efectos limitados sobre la situación de pobreza en el Departamento (ver más abajo). Esto puede explicarse en

Gráfico 8: Desempleo en Nariño 2005-2019 (%)

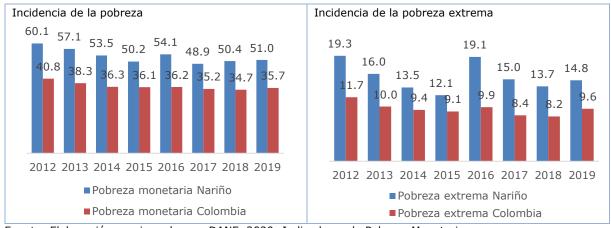


parte por el hecho de que la informalidad, el subempleo y el empleo inadecuado (de bajos salarios) son generalizados. Además, los obstáculos que afectan a las mujeres en el mercado laboral de Nariño son motivo de preocupación. En 2017, la brecha de género en la tasa de participación global fue del 19,8%, mientras que la tasa de no participación de las mujeres fue del 39,9%.

#### **Pobreza**

De 2012 a 2019, 79.000 personas lograron salir de la pobreza monetaria en Nariño; la incidencia de la pobreza disminuyó de 60,1% a 51,0% (Gráfico 9). Aun así, en 2019 Nariño estuvo entre los nueve departamentos con mayor incidencia de pobreza, siendo el promedio nacional de 35,7%. La pobreza extrema en el Departamento (14,8%) también estaba por encima del promedio nacional (9,6%). Además, a diferencia de la tendencia nacional que vio como la pobreza se redujo entre 2012 y 2018 (y luego aumentó), los avances en Nariño se dieron principalmente durante el periodo 2012 a 2015; desde entonces, tanto la pobreza como la pobreza extrema muestran una tasa creciente.

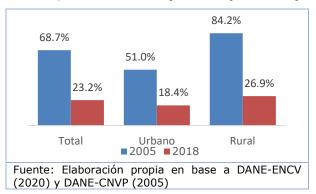
Gráfico 9: Evolución de la pobreza monetaria en Nariño y Colombia, 2012-2019 (% de población)



Fuente: Elaboración propia en base a DANE, 2020: Indicadores de Pobreza Monetaria.

En cuanto a la pobreza multidimensional, que también incorpora la salud, educación la cobertura de У otras necesidades básicas, según datos del Censo 2005, la población de Nariño en esta condición representaba el 68,7% (1.023.681 habitantes); en el área rural el 84,2% era pobre (Gráfico 10). Para 2018, esto se redujo al 23,2% (26,9% en áreas rurales y 18,4% en áreas urbanas) - un logro notable. Sin embargo, el desempeño del Departamento aún se encuentra por debajo del promedio colombiano.

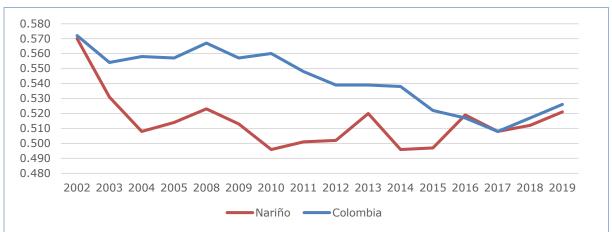
# Gráfico 10: Pobreza multidimensional en Nariño, 2018 vs. 2005 (% de la población)



#### Desigualdad

El Departamento también muestra un rendimiento dispar en cuanto a la desigualdad. Aunque esta disminuyó sustancialmente a principios de la década de 2000, y estuvo por debajo de la media nacional hasta 2015, desde entonces ha vuelto a aumentar hasta 2019, situándose ahora de nuevo aproximadamente en la media nacional (Gráfico 11).

Gráfico 11: Evolución del índice de Gini en Nariño y Colombia, 2002-2019

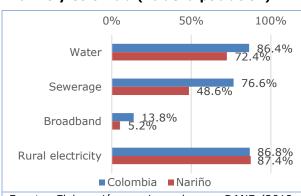


Fuente: Elaboración propia en base a DANE, 2020.

#### Cobertura de servicios públicos

En cuanto a la prestación de servicios públicos básicos, el Departamento tiene retos en materia de electricidad, agua y alcantarillado, que están por debajo del promedio nacional. El Gráfico 12 compara la cobertura de algunos servicios públicos en Nariño con los promedios colombianos. Muestra que, con la excepción de la electricidad rural, el Departamento va a la zaga del resto del país en cuanto al acceso al agua, el alcantarillado e Internet. Respecto a esto último, la penetración de la banda ancha en 2019 fue del 5,2%, una cifra muy baja que repercute negativamente en el desarrollo de las financieras y actividades comerciales, educativas.

Gráfico 12: Acceso a servicios básicos en Nariño y Colombia (% de la población)



Fuente: Elaboración propia en base a DANE (2018; agua y alcantarillado), MinTIC (2019; internet) y UPME (2018; electricidad)

#### 2.4 Situación y desarrollo de los derechos humanos

En Nariño, el conflicto armado y la siembra de cultivos ilícitos son temas clave que afectan la situación de los derechos humanos, provocando desplazamientos de la población campesina e indígena hacia los centros urbanos del Departamento. Además, la limitación de los medios y del empleo decente ha afectado al nivel de vida de la población y ha contribuido a la persistencia de la pobreza.

Para el 2019, Nariño dejó de ser el departamento más afectado por los cultivos de coca, pasando de 41.903 a 36.964 hectáreas sembradas, lo que representa una disminución del 12%. De hecho, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Cauca concentran el 78% de toda la coca del país (UNODC, 2020). A esto se suma el reconocimiento de 541.182 víctimas de violencia en el departamento, de las cuales alrededor del 90% están relacionadas con el desplazamiento forzado a enero de 2021 (Unidad de Víctimas, 2021). La situación actual no ha revelado muchos avances a pesar de la política de paz, ya que en 2020 se incrementaron las acciones de violencia armada, **afectando principalmente a comunidades afrodescendientes e indígenas**. Así, al menos 31.834 personas pertenecientes al pueblo indígena Awá están en riesgo por diferentes amenazas, y han sido afectadas por 21 eventos de desplazamiento forzado masivo (OCHA, 2020).

Lo anterior está relacionado con la ejecución de todas las actividades de la cadena del narcotráfico en el departamento, que agravan la situación de violencia, el desplazamiento y la presencia de grupos armados. Sin duda, este contexto muestra por qué Nariño se percibe como un lugar crítico en referencia a la violencia, la criminalidad, la inseguridad ciudadana y los problemas de convivencia.

A pesar de que el sector rural de Nariño cuenta con un alto índice de organizaciones comunitarias, persiste la preocupación por la **libertad de asociación**: "estas comunidades son objeto de constantes violaciones a los derechos humanos, violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y desplazamientos forzados generados por diferentes actores armados que ejercen control militar en las zonas de siembra y procesamiento de coca, y en las zonas de explotación de recursos naturales: minería, exploración petrolera y plantaciones agroindustriales de monocultivos de palma aceitera" (Castillo Burbano & Jurado, 2014). Esta situación afecta el desarrollo de los procesos organizativos ya que los riesgos a la integridad, la alta estigmatización del movimiento social y campesino y las bajas garantías institucionales para la protección de la vida, contribuyen a una alta migración y, por ende, a la inestabilidad.

Debido al creciente número de desplazamientos forzados en el Departamento, se lograron avances institucionales a través de la creación de 65 Comités Territoriales de Justicia Transicional como una forma de implementar políticas públicas para mitigar este problema en la región. En total, existen 46 espacios de articulación en los que se discuten temas relacionados con los Derechos Humanos (Gobernación de Nariño, 2016-2019). Adicionalmente, para el año 2017 el Departamento de Nariño contaba con 21.058 personas afiliadas a 186 sindicatos. Sin embargo, según el censo sindical del Ministerio de Trabajo 2017, para este año se registraron 25 organizaciones sindicales.

La Escuela Nacional Sindical (ENS) estima que entre 2016 y 2018 hubo 6 homicidios contra sindicalistas del Departamento; uno de los números más altos en Colombia (ENS, 2020). Estas prácticas de violencia no solo atentan contra los derechos fundamentales de las personas, sino que también afectan el trabajo de las organizaciones sindicales.

El **derecho a la educación** también está regulado como derecho social en la legislación nacional. Sin embargo, la Encuesta Nacional Agropecuaria 2014 mostró que solo el 64,3% de los productores agropecuarios del departamento de Nariño tiene estudios básicos de primaria, el 7,25% cursó la básica secundaria, el 7,38% avanzó a la educación secundaria, el 1,13% tiene estudios técnicos, el 0,30% completa estudios tecnológicos, el 1,13% tiene

estudios universitarios, el 0,15% tiene estudios de posgrado y el 16,16% no tiene ningún tipo de estudios.

Estos indicadores pueden explicarse por varios factores. Por un lado, la alta tasa de deserción en la educación secundaria básica puede estar relacionada con el trabajo infantil en las zonas rurales, fenómeno que se replica de generación en generación y que contribuye a una mala preparación para el desarrollo productivo. Así, "el costo de oportunidad de asistir a la escuela se incrementa después de los 13 años, cuando los niños comienzan a tener fuerzas para realizar trabajos productivos y remunerados como jornaleros o en sus propias parcelas durante las cosechas, o en actividades como el transporte o la carga" (Martínez et al., 2016).

Los planes de gobierno se han enfocado en programas de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos a través de incentivos para promover nuevos desarrollos agrícolas que generen sostenibilidad para los campesinos y garanticen sus derechos.

Siendo la agricultura la principal fuente económica del Departamento, desde 2014 se empezaron a generar instrumentos de planificación rural para organizar a las comunidades en sus espacios de producción de alimentos y mejorar sus condiciones de trabajo. Entre estos instrumentos se encuentran la Política y Estrategia para el Desarrollo Agropecuario del Departamento de Nariño (CONPES Agropecuario 3811 de 2014; DNP, 2014), el Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDARET) liderado por la Agencia de Desarrollo Rural (2017), y el Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Aunque el Departamento de Nariño no se ha caracterizado específicamente por ser uno de los grandes productores de alimentos, a nivel nacional se está buscando la sustitución de cultivos (incluyendo los ilícitos) con el fin de mejorar la seguridad alimentaria y fomentar la mejora de la calidad de los alimentos, así como las condiciones de trabajo de los productores de la zona.

El derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a una alimentación adecuada también se encuentran bajo presión en el Departamento. El Plan Decenal Dhana 2020-2029 (Gobernación de Nariño, 2020) muestra un contexto territorial complejo que ha limitado la seguridad alimentaria. Cabe señalar que las barreras en términos de disponibilidad y accesibilidad a una alimentación adecuada afectan principalmente a grupos de población en condiciones de vulnerabilidad. Desde fenómenos naturales como el cambio climático, las zonas selváticas y la dispersión geográfica, hasta problemas sociales como los cultivos ilícitos y los conflictos armados, obstaculizan el goce efectivo del derecho a la alimentación. Así, por ejemplo, la diversidad de pisos térmicos y otras características geográficas hacen que algunas zonas del departamento de Nariño sean territorios ideales para la siembra de cultivos ilícitos que alteran la biodiversidad de los ecosistemas y aumentan la deforestación del bosque. Además, es importante resaltar la relación entre los niveles de ingresos de las personas y su seguridad alimentaria, ya que el acceso a la canasta de alimentos depende de la capacidad económica familiar y personal. Así, según los índices de pobreza del departamento, en 2018 la Inseguridad Alimentaria afectó al 61,9% de la población; también nos referimos a los niveles de pobreza extrema descritos anteriormente.

# 2.5 Situación y desarrollo ambiental

En Nariño predomina un nivel medio-bajo de capital natural, teniendo en cuenta que solo el 5,4% del Departamento pertenece a "ecosistemas estratégicos", que se define como el porcentaje del territorio que hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) (DNP, 2017). La mayor proporción de ecosistemas estratégicos corresponde a los humedales con un 21,5%, seguidos de los páramos con un 6,8%. Además, el Departamento cuenta con 32 áreas protegidas, entre las que destacan por su extensión

las siguientes Sanquianga, Laguna La Cocha Cerro, Patasco y Páramo de las Ovejas-Tauso y Cabo Manglares Bajo Mira y Frontera (RUNAP, 2020).

Debido a los efectos del conflicto armado y la producción de drogas ilícitas, los desafíos que enfrenta Nariño en materia de sostenibilidad ambiental son altos. Por ejemplo, el 18% de la coca que se encontró en 2019 en el territorio nacional provino de Reservas Forestales ubicadas principalmente en el Norte de Santander, Bolívar y Nariño (UNODC, 2020). Esto representa un riesgo a largo plazo que se profundiza en contextos de fragilidad socioeconómica donde las oportunidades de la economía clandestina son mayores en comparación con la economía formal.

## 3 IMPACTO DEL ACUERDO EN NARIÑO

## 3.1 Principales productos exportados

El café ha sido consistentemente el producto de exportación más importante del Departamento, seguido de cerca por el oro, desde 2016 (Gráfico 13). Sin embargo, ninguna de estas dos exportaciones podría haberse visto afectada por el Acuerdo, ya que éste no establece preferencias arancelarias para los dos productos – su importación en la UE está exenta de impuestos, en cualquier caso.

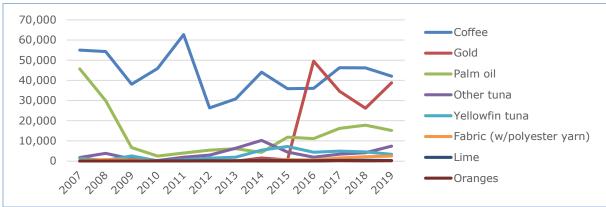


Gráfico 13: Principales productos de exportación, Nariño, 2007-2019 (USD '000)

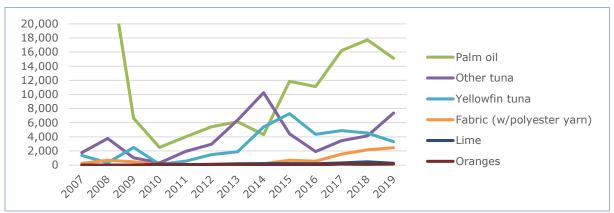
Fuente: Elaboración propia en base a DANE-DIAN, 2020.

Haciendo un acercamiento a los productos del Departamento en los que el Acuerdo establece un margen de preferencia arancelaria (Gráfico 14) se observa que las exportaciones de Nariño de aceite de palma, atún, tejidos y frutos cítricos han aumentado desde el inicio de la aplicación del Acuerdo en 2013. Esto también coincide con los resultados del modelo CGE (como se discute en el informe principal), que estima un efecto positivo en las exportaciones totales de Colombia de aceites y grasas vegetales (que incluye el aceite de palma) en un 9,8%, de otros alimentos (que incluye las conservas de pescado) en un 8,2%, de textiles (que incluye los tejidos) en un 5,1%, y de verduras, frutas y frutos secos (que incluye los frutos cítricos) en un 32,3%.

El Otros sectores colombianos que se estima se han beneficiado del Acuerdo a través de mayores exportaciones son en su mayoría productos manufacturados, que no se producen en el Departamento. En cualquier caso, el desempeño exportador observado respalda las estimaciones del modelo económico. Por lo tanto, se puede concluir que las preferencias arancelarias otorgadas por el Acuerdo tienen un impacto positivo en las exportaciones de productos clave para Nariño, con la excepción del café y el oro, que no se vieron afectados por el Acuerdo de ninguna manera.

Recuadro 1 discute la importancia del Acuerdo para la producción de limas en el Departamento.

Gráfico 14: Principales productos de exportación con márgenes de preferencia en el marco del Acuerdo, Nariño, 2007-2019 (USD `000)



Fuente: Elaboración propia en base a DANE-DIAN, 2020.

Otros sectores colombianos que se estima se han beneficiado del Acuerdo a través de mayores exportaciones son en su mayoría productos manufacturados, que no se producen en el Departamento. En cualquier caso, el desempeño exportador observado respalda las estimaciones del modelo económico. Por lo tanto, se puede concluir que las preferencias arancelarias otorgadas por el Acuerdo tienen un impacto positivo en las exportaciones de productos clave para Nariño, con la excepción del café y el oro, que no se vieron afectados por el Acuerdo de ninguna manera.

#### Recuadro 1: El Acuerdo y las exportaciones de Lima Tahití de Nariño

La producción de frutos cítricos frescos, incluida la lima, es muy importante para el Departamento, ya que es uno de los mayores cultivos de exportación y contribuye significativamente a la generación de empleo en la región.

Nariño tiene alrededor del 2% de la producción nacional de frutos cítricos con un cultivo de 4.890 hectáreas; el Departamento tiene alrededor de 3.500 familias productoras, con un rendimiento de 4,6 toneladas/ha (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020). La producción de frutos cítricos se realiza en más de diez municipios del Departamento. El principal producto de exportación es la Lima Tahití, que se cultiva en toda la región sur de Colombia.

El Acuerdo permite a Colombia exportar Lima Tahití libre de impuestos a la UE, frente a un arancel ad valorem de NMF del 12,8%. Esta preferencia arancelaria, junto con el apoyo adicional brindado a (especialmente) los pequeños productores (ver sección 3.3 a

Gráfico A: Exportaciones de Lima Tahití de Nariño, 2007 a 2019 474 500 450 400 350 299 300 242 212<sub>203194</sub> 250 200 150 100 50 13 5 10 0 2010 2011 Fuente: Elaboración propia en base a DANE-DIAN, 2020.

continuación) explica el rápido crecimiento de las exportaciones de lima de Nariño desde 2012 (ver Gráfico A).

Según los datos más recientes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la UE es el destino del 37% de las exportaciones colombianas de Lima Tahití (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020). Considerando la importancia de las exportaciones de limón en Nariño, esto beneficia directamente a la economía del Departamento.

## 3.2 Diversificación de las exportaciones

El Gráfico 15 muestra la evolución de la concentración de productos de exportación a lo largo del tiempo, comparando el desempeño de Colombia con el de las exportaciones totales de Nariño y las exportaciones de Nariño a la UE.3 Como era de esperar, las exportaciones de Nariño están menos diversificadas que las exportaciones totales de Colombia. Esto se debe a que la base productiva en el Departamento es más estrecha que la base productiva en Colombia en general, y también a que la participación de la economía del Departamento que produce para la exportación es relativamente limitada, como se describe en la sección 2.2 arriba. Las exportaciones de Nariño a la UE están aún menos diversificadas: esto se debe a que la UE es sólo un mercado entre varios, y no el más fácil de alcanzar; esto implica que solo un subconjunto de los productos totales de Nariño se exporta a la UE. Lo más importante es la tendencia en el tiempo: aquí se observa que la concentración global de las exportaciones de Nariño aumentó hasta 2010/2011, pero desde entonces disminuyó casi constantemente. Asimismo, las exportaciones del Departamento a la UE se han diversificado desde el inicio de la aplicación del Acuerdo en 2013, aunque el aceite de palma sique siendo la mayor parte (en torno al 85% en 2019 y 2020, en volumen). Especialmente las exportaciones de Lima Tahití han comenzado en 2019 y han vuelto a crecer rápidamente en 2020; otros productos que comenzaron a exportarse desde la aplicación del Acuerdo son el aceite de palmiste y el cacao.

1.00 0,99 1,00 1,00 1,00 0,75 0,80 0,71 0,64 0,65 0,56 0,53 0,52 0,60 0.50 0.42 0.43 0,38 0,39 0.40 0,24 0,24 0,20 0,21 0.20 0.08 0,09 0,06 0,06 0.06 0,00 2004 2006 2008 2010 2012 2014 2016 2018 2020 Año —— Colombia ——Nariño --- Nariño-UE

Gráfico 15: Evolución del índice de concentración de productos de exportación, 2005-2019 (por valor)

Fuente: Elaboración propia en base a DANE-DIAN, 2020.

La diversificación de las exportaciones de Nariño en términos de destinos ha sido relativamente alta a lo largo de los años (Gráfico 16). En cuanto a la diversificación dentro de la UE en todos los Estados Miembros, la concentración disminuyó sustancialmente de 2008 a 2014, pero luego volvió a aumentar en los años siguientes – aunque la diversificación seguía siendo mayor que en los años anteriores a 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cuanto mayor es el valor del índice, más concentradas están las exportaciones; un valor de 1 indica que solo se exporta un producto.

1,00 0,96 0.80 0,87 0,7 0,74 0,56 0,54 0.60 0.42 0.41 0.28 0.40 0.26 0.25 0,19 0,14 0,20 0.20 0,19 0,18 0,17 0,15 0,16 0.15 0,15 0,12 0,10 0,09 0,11 0,10 0,10 0.00 2018 2004 2006 2010 2012 2014 2016 2020 Año — Colombia → Nariño — Nariño-EU

Gráfico 16: Evolución del índice de concentración geográfica de los mercados de exportación, 2005-2019 (por valor)

Fuente: Elaboración propia en base a DANE-DIAN, 2020.

Al mismo tiempo, Estados Unidos y Ecuador continúan siendo los principales destinos de exportación de Nariño. En el caso de EE.UU., esto está en consonancia con la dirección de las exportaciones globales de Colombia; y la exportación dominante es el café. Ecuador es un mercado importante para el Departamento debido a su proximidad, ya que se encuentra directamente en la frontera con Ecuador; en consecuencia, la cartera de productos de exportación es variada, pero con una gran importancia de los productos frescos, incluidos los limones y las naranjas, así como el atún. Entre los miembros de la UE, los principales destinos del Departamento son España, donde las exportaciones aumentaron sustancialmente desde 2013, seguido con cierta distancia por Bélgica (que ha mostrado una tendencia plana), y luego los Países Bajos, Alemania, Finlandia y Francia.

#### 3.3 Inversiones y soporte técnico

En relación con las oportunidades de exportación agrícola que ofrece el Acuerdo, se ha observado la llegada de empresas extranjeras interesadas en la inversión agrícola en Nariño. Adicionalmente, ha contribuido a un mayor interés de las empresas por generar alianzas estratégicas para la comercialización de bienes y servicios generados por y para el sector agrícola del Departamento.

Durante los años previos al inicio de la implementación del Acuerdo, el sector agropecuario departamental tenía un panorama de sistemas productivos no consolidados, pero con oportunidades y ventajas comparativas y competitivas para el mercado nacional y extranjero. Estas ventajas han sido aprovechadas con las nuevas oportunidades que ha traído el Acuerdo, de tal manera que, en los últimos años, el departamento de Nariño ha visto crecer las inversiones y la producción del sector agrícola. En este sentido, se han apoyado actividades relacionadas con el fortalecimiento de las diferentes cadenas de valor agrícolas, el fortalecimiento de los vínculos, el desarrollo de paquetes tecnológicos para la producción limpia y la formación de redes y clústeres de producción. Esto también incluye sectores que no se han beneficiado de preferencias arancelarias, como el sector cafetero, que es el sector exportador más importante del Departamento.

En este contexto, en Tablón de Gómez, municipio del Departamento de Nariño, se han apoyado nuevos desarrollos productivos en el sector cafetero, lo que está contribuyendo a que continúen y aumenten las exportaciones de café a la UE. Con 21 proyectos productivos diferentes apoyados por agencias gubernamentales, este municipio presenta un ejemplo de los efectos espaciales y la formación de redes productivas en el departamento (Unidad de Restitución de Tierras, 2020). Asimismo, en los municipios de Leiva y El Rosario, pequeños productores de frutos cítricos como la Lima Tahití han comenzado a exportar

este producto, ayudados por iniciativas financiadas por el Fondo Europeo para la Paz en Colombia, y ejecutadas por diferentes organismos gubernamentales o de la sociedad civil. Con frecuencia, estos procesos de producción y exportación se fortalecen mediante el establecimiento de alianzas comerciales entre las asociaciones de productores y las empresas exportadoras interesadas (Fresh Plaza, 2020). El Fondo Europeo también financia una iniciativa mayor, de EUR 8,5 millones en todo el Departamento, "Desarrollo Territorial en el Departamento de Nariño en condiciones de Paz" (2018-2023), que tiene como objetivo generar oportunidades económicas y productivas sostenibles para el Departamento y los Municipios de Pasto, Tumaco e Ipiales. Aunque es imposible determinar si esta iniciativa se habría producido también en ausencia del Acuerdo, está claro que las oportunidades de exportación facilitadas por él complementan las actividades del proyecto en el Departamento.

#### 3.4 Desarrollo social y derechos humanos

Como se diagnosticó en la "Política y estrategia para el desarrollo agropecuario del departamento de Nariño" de 2014 (DNP, 2014), en su momento el sector agropecuario de Nariño presentó problemas de competitividad por los altos costos de producción asociados al costo del transporte, la sobreutilización de insumos, el costo de la mano de obra y la falta de riego y drenaje.

Como se muestra anteriormente, el Acuerdo ha contribuido al crecimiento de las exportaciones y la producción de productos como las frutas, así como a un aumento de la competitividad de estos bienes, incluso a través del apoyo técnico brindado o financiado. Esto ha generado nuevas oportunidades de negocios para el sector agrícola, promoviendo la inclusión económica de miles de familias campesinas. En este sentido, es importante destacar que estos desarrollos también han sido apoyados por la implementación de medidas, en el Departamento, diseñadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sobre las oportunidades del sector de frutas y verduras (así como del café) (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2013).

El aumento de la competitividad y de la producción del sector de verduras y frutas en el Departamento también ha tenido efectos positivos en los indicadores de desarrollo social y de derechos humanos, así como en la reconversión de los cultivos ilícitos; sin embargo, los retos del Departamento en materia social, laboral y de derechos humanos son demasiado profundos y amplios como para que pudieran ser eliminados por el Acuerdo. Por lo tanto, para mejorar las condiciones de vida de la población y en particular del sector agrícola en el Departamento, se necesitan medidas de política interna, incluyendo la implementación de instrumentos de planificación rural para organizar a las comunidades en sus espacios de producción y seguridad alimentaria. En relación con los derechos sindicales y de asociación, se deben implementar políticas que minimicen los riesgos a la integridad y la estigmatización al movimiento social y campesino, garantizando la protección de la vida y evitando así los desplazamientos forzados.

#### **REFERENCIAS**

ADR. (2019). Plan Departamental de Extensión Agropecuaria - Nariño. Recuperado en febrero de 2021.

ASOHOFRUCOL. (2017). ASOHOFRUCOL trabaja de la mano con el Ministerio de Agricultura en el fortalecimiento de la economía campesina de Nariño. Frutas y Hortalizas, 12, 12-16.

Barona, R. (enero - junio de 2017). Protección de la seguridad social en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La revista Páginas de Seguridad Social, Vol 1:1, enero-junio 2017, pp. 31-59.

Castillo Burbano, A.M. & Jurado, J.A. (2014). Caracterización Social y Económica del Departamento de Nariño. Análisis de Información Secundaria, Plan de Energización Rural del Departamento de Nariño/PERS-Nariño/Universidad de Nariño/UPME/USAID/IPSE, San Juan de Pasto-Nariño.

Consejo Privado de Competitividad. (2019). Índice Departamental de Competitividad.

#### Estudio de caso 5

Diversificación de las exportaciones y efectos espaciales del Acuerdo: el caso de la producción de frutas tropicales en Nariño, Colombia

DANE. (2020). Cuentas departamentales. Producto Interno Bruto. Valor agregado por actividades económicas. Base 2015. 12 agrupaciones - Secciones CIIU Rev. 4 A.C.

DANE. (2020). Cuentas departamentales. PIB por departamento Base 2015.

DANE. (2020). Estadísticas de Comercio Exterior - Colombia 2020. Bogotá: DANE.

DANE. (2020). Indicadores de Pobreza Monetaria - Actualización Metodológica.

DANE-CNVP. (2005). Resultados Censo Nacional de Viviendas y Personas.

DANE-CNVP. (2018). Resultados Censo Nacional de Viviendas y Personas.

DANE-DIAN. (2020). Exportaciones por Departamento de Origen, <a href="http://websiex.dian.gov.co/pls/siex/exp">http://websiex.dian.gov.co/pls/siex/exp</a> depto\$.startup.

DANE-ENCV. (2020). Índice de Pobreza Multidimensional.

DANE-GEIH. (2020). Anexo empleo departamentos.

DANE-GEIH. (2021). Anexo empleo diciembre 2020.

DNP. (2014). CONPES 3811 DE 2014. Política y estrategias para el desarrollo agropecuario del departamento de Nariño. Bogotá: DNP.

DNP. (2017). Información a partir de Parques Nacionales.

DNP. (2018). TerriData. <a href="https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles">https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles</a>

DNP-DDDR. (2019). Resultados Eficacia 2019.

DNP-DDDR. (2020). Boletín de resultados índice de desempeño fiscal.

ENS. (2020). Violencia Antisindical en Colombia: entre el exterminio y la violación a la libertad sindical, septiembre de 2020. <a href="https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/Violencia-antisindical-en-Colombia-entre-el-exterminio-y-la-violacion-a-la-libertad-sindical.pdf">https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/Violencia-antisindical-en-Colombia-entre-el-exterminio-y-la-violacion-a-la-libertad-sindical.pdf</a>

Fresh Plaza. (11 de noviembre de 2020). Campesinos de Nariño exportan por primera vez lima ácida Tahití al Caribe. <a href="https://www.freshplaza.es/article/9267075/campesinos-de-narino-exportan-por-primera-vez-lima-acida-tahiti-al-caribe/">https://www.freshplaza.es/article/9267075/campesinos-de-narino-exportan-por-primera-vez-lima-acida-tahiti-al-caribe/</a>.

Gobernación de Nariño. (2016-2019). Plan Departamental de Extensión Agropecuaria Departamento de Nariño. Pasto.

Gobernación de Nariño. (2017). Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural de Nariño: caracterización y diagnóstico.

Gobernación de Nariño. (2019). Plan Departamental de Extensión Agropecuaria del Departamento de Nariño. Investigación Universidad de Nariño, Gobernación de Nariño, Pasto. Recuperado el 2014

Gobernación de Nariño. (2020). Nuestro Nariño Al Derecho por una Alimentación y Nutrición Adecuada. Plan Decenal Dhana 2020-2029.

Martínez, S., Pertuz, M., Ramírez, J. (2016). La situación de la educación rural en Colombia, los desafíos del posconflicto y la transformación del campo. Alianza Compartir–Fedesarrollo.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). Base Agícola EVA.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). Cadena de Café 2020. Indicadores. Bogotá: MADR.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). Cadena de cítricos 2020. Indicadores. Bogotá: MADR.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2013). Enlaces Nariño. Oportunidades y retos para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales. Bogotá: MinCIT.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2020). Perfiles Económicos Departamentales: Departamento de Nariño. Bogotá: MinCIT.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021). Perfiles Económicos Departamentales.

OCHA. (2020). Colombia: Impacto Humanitario en Nariño. Informe de Situación No. 01. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Colombia%20-%20Impacto%20Humanitario%20en %20Nari%C3%B1o%20-%20Informe%20de%20Situaci%C3%B3n%20No.%2001%20%2827-08-2020%29.pdf

RUNAP. (2020). https://runap.parquesnacionales.gov.co/departamento/932

Unidad de Restitución de Tierras. (14 de julio de 2020). El café de Nariño llegará a Europa y Oceanía de la mano de la restitución de tierras. Portal del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas. <a href="http://www.portalsnariv.gov.co/node/1459">http://www.portalsnariv.gov.co/node/1459</a>

Unidad de Víctimas. (2021). Cifras. Victimas por hecho victimizante- Departamento Nariño. <a href="https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos">https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos</a>.

UNODC. (2020). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019.

# ESTUDIO DE CASO 6 - LA EXPERIENCIA DE LAS MIPYMES CON EL ACUERDO

#### 1 INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio de caso es contribuir al análisis de cómo y en qué medida el Acuerdo ha llevado (o no) a las PYMES a comenzar a exportar o importar desde los respectivos países socios, así como los obstáculos que aún enfrentan los nuevos comerciantes. El estudio de caso complementa el análisis cuantitativo del informe principal de evaluación describiendo la experiencia de las MIPYMES individuales de las Partes en el comercio con la otra Parte respectiva en el marco del Acuerdo. Estas experiencias se basan en información proporcionada como parte de las consultas realizadas para la evaluación.

#### 2 EXPERIENCIAS INDIVIDUALES DE LAS MIPYMES

#### 2.1 Colombia/UE

Las MIPYMES entrevistadas como parte de la evaluación indicaron las siguientes experiencias con el Acuerdo.

**COMEPEZ** es una piscifactoría constituida en diciembre de 1996. Proporciona empleo directo a unas 250 personas a través de su principal producto, la tilapia refrigerada. Las primeras exportaciones a la UE tuvieron lugar en diciembre de 2017; ahora Europa (sobre todo el Reino Unido y España) representa alrededor de una cuarta parte del total de las exportaciones (y el resto se destina al mercado de EE.UU.). Para desarrollar el mercado de la UE, la empresa cuenta con dos empleados fijos en España. Las exportaciones a la UE solo podrían realizarse gracias al Acuerdo y las preferencias arancelarias que ofrece (el arancel de NMF es del 9%), ya que uno de los principales competidores es Grecia; con los productores griegos también beneficiándose de costos de transporte más bajos. La compañía está satisfecha con el Acuerdo, pero se vio afectada negativamente por el Covid-19 y la disponibilidad muy reducida (y el aumento de los costos) de la carga aérea. Además, el tratamiento de las devoluciones del IVA en España, así como los requisitos documentales y los retrasos, causan a veces problemas, que son críticos dada la naturaleza altamente perecedera del producto, pero no están realmente relacionados con el Acuerdo.

En el caso de **Maquiempanadas**, una empresa familiar con unos 20 empleados que fabrica máquinas para la producción de empanadas y otros equipos para restaurantes, se estableció en 2010 y comenzó a vender su producto de desarrollo propio en 2014. La empresa ha declarado que se ha beneficiado del Acuerdo de tres maneras: acceso libre de impuestos a los mercados de la UE, importaciones libres de impuestos desde la UE de los componentes necesarios para la producción, y apoyo (del Gobierno colombiano) para participar en la feria ANUGA en Colonia 2017. Así, el Acuerdo ha sido esencial para desarrollar las relaciones comerciales con la UE, y los ingresos por exportación han aumentado; al mismo tiempo, es probable que el mercado de la UE para la empresa siga siendo limitado, ya que consiste principalmente en restaurantes que ofrecen comida latinoamericana, y también debido a los elevados gastos en concepto de transporte (como las ventas son limitadas, la empresa utiliza DHL para enviar sus productos a los clientes particulares). El mercado de los EE.UU. sigue siendo más grande.

**Primoris Colombia** es una subsidiaria de **Primoris Belgium**, un laboratorio especializado fundado en 2001 para el análisis de residuos y contaminantes en alimentos y productos relacionados. Los clientes de Primoris son principalmente empresas del sector

#### Estudio de caso 6 La experiencia de las MIPYMES con el Acuerdo

agroalimentario, de gran importancia para la economía colombiana. La empresa tiene alrededor de 20 empleados. El principal servicio que brinda Primoris Colombia es el análisis de contaminantes y micotoxinas en frutas y verduras para el mercado nacional e internacional; Primoris Colombia también ofrece sus servicios en Ecuador. La empresa afirma que el principal beneficio del Acuerdo ha sido la eliminación de aranceles por parte de Colombia sobre los insumos necesarios. Sin embargo, la inversión de la empresa matriz belga en Colombia no estaba relacionada con el Acuerdo, sino con la importancia de la producción agrícola en la economía colombiana y la necesidad de análisis asociada.

**Puratos Colombia** es una subsidiaria del **Grupo Puratos Bélgica**, con alrededor de 50 empleados (el grupo tiene subsidiarias en 71 países, 64 unidades de producción en 46 países y 9000 empleados en todo el mundo). Proporciona insumos y experiencia a la industria alimentaria, en particular a los sectores de panadería, pastelería y chocolate. La filial colombiana se estableció en 1981. El Acuerdo ha tenido un impacto positivo, pero bastante limitado en la empresa debido a las preferencias arancelarias colombianas para los insumos procedentes de la UE; la empresa solo produce para el mercado colombiano. No se han encontrado problemas en la implementación de las importaciones en el marco del Acuerdo, facilitado por el hecho de que los exportadores a los que compra la empresa son exportadores autorizados.

Algunos ejemplos adicionales de PYMES colombianas que se han beneficiado del Acuerdo son:<sup>1</sup>

- Organic Bas de Colombia, empresa activa en el campo de la química y las ciencias de la vida. La empresa produce y vende, entre otros productos, nitrógeno orgánico, que en virtud del Acuerdo se beneficia del acceso libre de derechos al mercado de la UE, en lugar del arancel de NMF del 3% que de otro modo sería pagadero. Como tal, podría exportar nitrógeno orgánico por valor de USD 1,5 millones a Austria en 2020. La compañía también ha recibido apoyo para hacer frente a los requisitos de exportación y está invirtiendo en mejoras adicionales de su modelo de negocio internacional y sus operaciones para expandir las exportaciones.
- **Frutales Las Lajas** es un productor de frutas con base en el valle del Cauca. Aunque su cartera de productos es diversa, se concentra en la exportación de dos productos, el aguacate y la lima. Sus exportaciones a varios Estados Miembros de la UE (Alemania, Holanda, España, Portugal) se han visto facilitadas por las preferencias arancelarias concedidas en virtud del Acuerdo. Las exportaciones se han realizado durante varios años consecutivos. Lo mismo ocurre con **FLP Colombia**, una PYME con dos unidades de negocio, producción y exportación de pulpas de frutas, concentrados de frutas, frutas deshidratadas y bolsas; y aguacates frescos. La empresa exporta aguacates a la UE desde hace varios años, pero no productos alimenticios procesados.
- Por el contrario, la empresa Clesus, productora de accionamientos eléctricos de media tensión establecida formalmente en 2015 en Pereira, se beneficia del Acuerdo a través de las preferencias arancelarias en Colombia. La empresa utiliza componentes importados de Alemania, que están exentos de impuestos en virtud del Acuerdo, lo que le permite ahorrar en gastos y ser más competitiva. Como tal, los productos ahora no solo se venden en Colombia, donde la base de clientes original eran fincas y procesadores de café, sino que también se exportan a México, Vietnam e Indonesia.

#### 2.2 Ecuador/UE

**Alku** produce juguetes para mascotas hechos de botellas de plástico recicladas. La empresa comenzó a exportar a la UE (Países Bajos, Suecia, Francia y el Reino Unido, que entonces todavía era miembro de la UE) en 2018, principalmente a tiendas de mascotas

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Información proporcionada por ProColombia.

individuales. Según la empresa, los beneficios clave del Acuerdo son el acceso libre de aranceles al mercado de la UE (los aranceles de NMF serían del 4,7%), así como la capacitación y el apoyo brindados a través de Fedexpor con el apoyo financiero de la UE. Además, el mercado de la UE fue identificado como un destino prioritario debido al Acuerdo (la empresa también exporta a Chile y otros países de América Latina, y ha realizado algunas pequeñas exportaciones a EE.UU.). A diferencia de los juguetes para niños, en la UE hay pocas barreras normativas. Sin embargo, la compañía también está desarrollando una nueva línea de productos, galletas para mascotas, cuyas exportaciones a la UE requerirían pruebas y certificaciones previas, cuyos costos se espera sean prohibitivos en el futuro a mediano plazo, por lo que tales exportaciones están previstas únicamente a largo plazo.

En cuanto a los desafíos, si bien la empresa ha considerado vender directamente a los consumidores de la UE a través de una tienda en línea, esto ha resultado imposible debido a los problemas de pago, ya que los pagos desde la UE a Ecuador, por ejemplo, utilizando PayPal, no eran posibles, ni la empresa podía establecer una cuenta bancaria en la UE sin una presencia comercial. Otro impedimento para el comercio electrónico desde la UE son los altos costos de transporte, especialmente para los productos de bajo valor que ofrece la empresa. La disponibilidad de una capacidad de almacenamiento compartida en la UE para las MIPYMES de los países andinos que podría servir como un centro para las ventas de comercio electrónico a los consumidores de la UE facilitaría en gran medida las exportaciones a pequeña escala a la UE. Otro desafío para las exportaciones fue la pandemia del Covid-19, que aumentó significativamente los problemas y costos logísticos, y también provocó que varios acuerdos de exportación previamente acordados fueran cancelados por los compradores debido a las incertidumbres.

Amati Foods/Gramolino es una empresa familiar que emplea directamente a 10 personas que producen amaranto (vendido solo a nivel nacional) y productos de valor agregado a base de amaranto (palomitas, risottos y bebidas); el amaranto proviene de 25 familias en Cotacachi (19 de las cuales están encabezadas por mujeres) y cinco en Chimborazo. Actualmente las bebidas se exportan a Chile, y la empresa también empezó a exportarlas a la UE en enero de 2021 abasteciendo a una cadena de supermercados, tras haber participado en dos ferias en Europa, en Food Matters Live London 2019 y BioFach Nuremberg 2020. Las preferencias arancelarias del Acuerdo para el producto de exportación de la empresa son considerables, el margen de preferencia es del 9,6%. La empresa señala que el Acuerdo "nos ha beneficiado de muchas maneras; lo más importante es que nos ha permitido entrar en el mercado de la UE muy rápido, gracias a todos los programas de apoyo que existen". En concreto, se mencionó el apoyo de CORPEI y FEDEXPOR (con financiación de la UE) sobre el mercado de la UE y los requisitos de acceso al mercado (incluidas las MSF y las normas de etiquetado), así como el apoyo financiero para participar en las ferias europeas. A diferencia de muchas otras MIPYMES entrevistadas, Amati Foods no enfrenta problemas de escalabilidad, ya que trabaja con una empresa de envasado independiente en Ecuador (con 200 empleados) y, por lo tanto, puede suministrar lotes de contenedores completos. Dado el envasado de bebidas en tetrapacks de porciones individuales, no se requiere enfriamiento, lo que también facilita la exportación.

**LeafPacks** y **Belinda Flowers** son marcas comerciales de LeafPacks, una pequeña empresa con 6 empleados. **Los** LeafPacks son platos 100% biodegradables y compostables fabricados con fibras naturales, que se recogen en comunidades rurales y se procesan con criterios de comercio justo. Belinda Flowers son flores artificiales y decoraciones para el hogar similares hechas a mano con fibras e ingredientes naturales. La empresa se ha beneficiado de la formación y el apoyo (como la participación en ferias) para exportar, pero aún no ha logrado exportar a la UE. Las razones de esto son varias: primero, los costos de producción son relativamente altos, dada la alta proporción de trabajo manual requerido para la recolección de las materias primas y la producción (especialmente de flores artificiales). Esto hace que sea difícil competir en cuanto a gastos con los productores de

gran volumen de, por ejemplo, China e India, incluso teniendo en cuenta el acceso libre de impuestos al mercado de la UE. Además, aunque la empresa cumple con los criterios y requisitos de comercio justo, los costos de la certificación de comercio justo son prohibitivos en relación con la producción a pequeña escala, lo que a su vez impide que la empresa cobre un precio superior. Para LeafPacks, otro problema es el tamaño mínimo de los envíos; algunos clientes potenciales en la UE solicitaron el envío de al menos tres contenedores por mes (alrededor de 300.000 platos), mientras que la empresa, que es el único productor en Ecuador, en la actualidad sólo puede suministrar unos 15.000 por mes.

**Nuna Foods**, un pequeño productor de bocadillos (principalmente chips de plátano y yuca) con diez empleados, reportó problemas similares. La empresa se benefició de asistencia técnica a través de FEDEXPOR (con financiación de la UE) para conseguir la certificación HACCP; los productos están listos para la exportación y se han establecido contactos con posibles compradores - pero dados los pequeños volúmenes de producción, la empresa no es competitiva en cuanto a los gastos en el mercado de la UE, incluso con las preferencias arancelarias disponibles en el marco del Acuerdo; en este sentido, las preferencias arancelarias por sí solas no suponen un beneficio específico para las MIPYMES, ya que las grandes empresas (del mismo país) también se benefician de ellas. Al mismo tiempo, aunque se cumplan los requisitos de la producción orgánica y del comercio justo, la certificación es demasiado cara, por lo que no se pueden cobrar precios superiores.

#### 2.3 Perú/UE

Armadores y Congeladores del Pacífico (ARCOPA), es un exportador de productos del mar fundado en 1993. Originalmente especializada en la pesca de merluza, la empresa se ha diversificado en el procesamiento de otras especies como el calamar gigante, el calamar, las vieiras, el dorado y las anchoas. ARCOPA exporta pescado congelado a la UE (principalmente España, Estonia y Lituania). La empresa también produce harina de pescado, pero no la exporta a la UE, ya que la etoxiquina se utiliza como antioxidante, cuya autorización fue suspendida por la Comisión Europea en 2017.

En varias ocasiones se han planteado problemas relacionados con las MSF en la UE. En Alemania, las agencias fronterizas solicitaron una copia física del certificado sanitario, aunque este ya había sido aceptado por la UE anteriormente. El asunto solo pudo resolverse con el apoyo de las autoridades peruanas, lo que provocó un retraso de cinco días hasta que el envío pudiera ingresar al territorio alemán. Asimismo, un envío a Amberes fue rechazado y devuelto al puerto de Paita, provocando la pérdida de USD 18.000. La disponibilidad de inspectores a veces también es un problema. En general, el Acuerdo debería permitir una mayor flexibilidad.

**APROCAM** es una cooperativa de pequeños productores de cacao y café de la región amazónica de Bagua. Fue fundada en 2013, con miembros que cultivan alrededor de 495 ha de cacao y 235 ha de café; aproximadamente el 60% de los miembros pertenecen al grupo étnico Awajun en el distrito de Imaza. La cooperativa tiene certificados orgánicos y de comercio justo. APROCAM ha exportado regularmente cacao a Italia desde 2013 sin ningún problema. En sus exportaciones a la UE, se encontraron los siguientes problemas:

- Las exportaciones a Austria enfrentaron problemas debido al nivel de cadmio supuestamente por encima de los límites establecidos; esto es un problema ya que incluso con la producción orgánica el cacao no puede cumplir con los requisitos aplicados. La diferencia de trato entre los distintos Estados Miembros de la UE no debería producirse;
- Los importadores llevan a cabo sus propios análisis de residuos de plaguicidas (en laboratorios de la UE), y si encuentran (o afirman encontrar) residuos, solo se paga el precio del café convencional;

- Los certificados digitales de origen deberían convertirse en la norma;
- La cooperativa vería con buenos ojos que el cacao autóctono amazónico de Perú se beneficiara de la protección del origen, y ha solicitado que se inicie el proceso de registro de esta IG. Sin embargo, el proceso parece demasiado complicado, largo y costoso.

**Manutata** es un productor y exportador de Nueces de Brasil establecido en 2010 e iniciando la producción en 2014; es una subsidiaria de la empresa boliviana Unagro, la cual tiene más de 30 años en el negocio. La planta de procesamiento de Manutata emplea a unas 300 personas y otras 3.000 están involucradas en la recolección de nueces en la selva amazónica. La certificación HACCP se obtuvo en 2017, la certificación orgánica (USDA y UE) y la certificación kosher en 2018. La empresa compite con los productores más grandes de Bolivia (incluida la empresa matriz) y Brasil, que se benefician de las economías de escala. La empresa no ha entrado hasta ahora en el mercado de la UE, ya que incluso con el Acuerdo no tiene ningún trato preferencial sobre los competidores bolivianos (bajo el SPG+) y, por lo tanto, el Acuerdo no elimina la ventaja de costos de estos competidores más grandes. (El mercado de la UE sigue siendo atendido por la empresa matriz boliviana). Por el contrario, ha establecido, en 2018, una subsidiaria en Corea para la comercialización de sus productos.

Peruvian Nature es un productor de varios tipos de "superalimentos" desecados (sobre todo maca, pero con unos 20 más, como noni, sacha inchi, acai, etc.) establecido en 2001, con unos 70 empleados. La empresa cuenta con certificaciones HACCP y GMP, así como varias certificaciones orgánicas, kosher y de comercio justo. La empresa exporta a unos 30 países de todo el mundo, con exportaciones anuales a la UE28 que ascienden a unos USD 2 millones (de los cuales aproximadamente la mitad es al Reino Unido). Para simplificar el papeleo de exportación, la empresa está en proceso de convertirse en exportador autorizado; los criterios y el proceso son sencillos. Aunque las exportaciones a la UE en el marco del Acuerdo no plantean grandes problemas, se ha observado que la aplicación de las normas por parte de las agencias fronterizas varía, especialmente en lo que respecta a las cuestiones sanitarias (es decir, la forma y el momento en que deben presentarse los certificados, la realización o no de inspecciones y pruebas físicas, etc.). Además, el requisito de envío directo a veces causa problemas: cuando los envíos cambian de barco, y la mercancía llega en un barco diferente al indicado en los documentos, esto suele provocar retrasos (o pérdida de preferencia). En general, la experiencia con el Acuerdo ha sido positiva; sin embargo, la empresa preferiría que la UE pudiera ejercer más presión sobre Perú con respecto a la mejora de la gobernanza.

**Shanantina** es un productor de sacha inchi y varios productos de valor agregado a base de esta nuez (bocadillos, aceite, harina). La empresa se estableció en 2007 y posee varios certificados de producción orgánica (USDA, UE, Japón). Ha exportado a la UE durante varios años. Uno de los principales beneficios del Acuerdo son las preferencias arancelarias. En los últimos años, la competencia de Tailandia ha crecido rápidamente, vendiendo a precios más bajos (aunque la calidad también es menor), pero el acceso preferencial a la UE ayuda a Shanantina a mantenerse competitiva en el mercado de la UE. Sin embargo, dado que el sacha inchi es un producto nuevo en el mercado de la UE, se han presentado problemas. En particular, solo el aceite de sacha inchi se aprobó en 2013 en virtud del reglamento de nuevos alimentos y, por lo tanto, solo se puede exportar aceite. La aprobación de las nueces de sacha inchi tostadas fue solicitada en 2019 por la empresa en colaboración con otros productores peruanos y PROMPERU, y apoyada por CBI, pero rechazada por la EFSA en 2020.² A pesar de este revés, está en marcha la creación de una filial (con coinversión de un cliente) en Francia.

Véase <a href="https://www.nutraveris.com/en/2020/06/04/traditional-food-negative-opinion-from-efsa-on-roasted-seeds-from-sacha-inchi/">https://www.nutraveris.com/en/2020/06/04/traditional-food-negative-opinion-from-efsa-on-roasted-seeds-from-sacha-inchi/</a>.

Industrias Electro Químicas (IEQSA) produce derivados metalúrgicos del zinc como aleaciones de zinc, zinc laminado (placas, láminas y bobinas), discos para la fabricación de pilas de zinc-carbono, tiras de zinc para aplicaciones electroquímicas, ánodos para galvanoplastia, etc., y productos químicos como el óxido de zinc. Las preferencias arancelarias del Acuerdo permiten que la empresa sea competitiva en el mercado de la UE con los productores de la UE, ya que las preferencias compensan los mayores gastos por concepto de transporte. Al mismo tiempo, las regulaciones en la UE continúan siendo más estrictas, agregando nuevos costos para el etiquetado de los envases, nombrando un representante exclusivo en la UE, etc., pero estas cuestiones no están relacionadas con el Acuerdo.

**Corporación Cayaracc** (antes Consorcio Perú Inversiones, marca Billy Gyn) es una empresa familiar que exporta calzado a Francia. Hasta 2019, la compañía ha exportado de cuatro a cinco veces al año, pero desde 2020 solo se pudieron enviar dos envíos debido a la pandemia. Dado que las formalidades son gestionadas por el importador, la empresa desconoce los beneficios que proporciona el Acuerdo.

**Puig** es una empresa española con filial en Perú que importa cosméticos de España (y otros países). El beneficio clave del Acuerdo para la empresa es la eliminación de los aranceles de importación peruanos sobre cosméticos, que otorga una preferencia del 6%. Generalmente, la importación funciona bien, especialmente desde España, pero desde otras fuentes el requisito de envío directo a veces causa problemas.

**SKBergé** es un importador de automóviles (en representación de Kia, Fiat y otros). La sucursal peruana se estableció en 2000 y es una subsidiaria de la matriz chilena. Para la empresa, el principal beneficio del Acuerdo es la reducción de aranceles sobre automóviles y repuestos. Las importaciones ya se realizaban antes del Acuerdo y, aparte de los recortes arancelarios, no se han producido cambios.

### 3 OPINIONES SOBRE LOS EFECTOS DEL ACUERDO EN LAS MIPYMES

ProColombia considera que el Acuerdo ha sido muy positivo, sobre todo en materia de reglas de origen, porque es más flexible que otros TLC que tiene Colombia, por ejemplo, el TLC Colombia-EE.UU., lo que beneficia inmediatamente a la exportación, en general, de la cadena de valor de los textiles y las confecciones, beneficiando las exportaciones de, por ejemplo, trajes de baño y ropa deportiva.

Otras partes interesadas entrevistadas, en su mayoría representantes de intereses comerciales, confirmaron esta información. La eliminación en virtud del Acuerdo de los aranceles colombianos para la maquinaria importada de la UE fue mencionada como un beneficio esencial, por ejemplo, por representantes de exportadores de **frutas** que afirmaron que la maquinaria y las piezas más baratas necesarias para las empacadoras les permitían competir internacionalmente. También manifestaron que este beneficio se suma a las preferencias arancelarias otorgadas por la UE a los exportadores de frutas colombianos; el sector, que tiene muchas PYMES, se beneficia dos veces.

Para el **aceite de palma**, la situación es un poco más complicada. Aunque el sector en su conjunto se beneficia de las preferencias arancelarias concedidas por la UE en el marco del Acuerdo, el impacto sobre las MIPYMES es más variado. Aunque el sector está dominado por pequeños y medianos productores, que representan el 83% del sector, las exportaciones se realizan a través de un número limitado de empresas comerciales internacionales, que son las que más se benefician del Acuerdo. Sin embargo, también hay algunos pequeños grupos de productores de palma, por ejemplo, de María la Baja o Tibú, que también exportan al mercado de la UE a través de sus propias empresas comerciales, y que están integradas con alianzas de pequeños productores.

Varios representantes de las MIPYMES también señalaron que la asistencia técnica proporcionada por la UE y los Estados Miembros de la UE tras el inicio del Acuerdo les ayudó a empezar a exportar. El apoyo a sectores como la biocosmética con especies autóctonas, así como el apoyo a la exportación (participación en ferias, encuentros entre empresas, etc.) proporcionado por la UE, pero también el apoyo bilateral de los Países Bajos o Alemania, se destacaron como elementos esenciales para ayudar a las MIPYMES a empezar a exportar al muy exigente mercado de la UE.

En la encuesta empresarial, si bien participaron relativamente pocas empresas (23, de las cuales seis eran de la UE y el resto de los países socios) se preguntó a los encuestados sobre una serie de efectos diferentes que el Acuerdo ha tenido sobre las MIPYMES (Gráfico 1). Las respuestas muestran una clara percepción positiva, tanto en lo que respecta al impacto del Acuerdo en las MIPYMES de la UE como en las de los países socios andinos.

Asimismo, los encuestados también se mostraron mayoritariamente positivos sobre el impacto del Acuerdo en su propia empresa (Gráfico 2): de los 23 encuestados, sólo uno (4%) declaró que había habido un efecto algo negativo, frente a 15 (65%) que encontraron un efecto algo positivo o muy positivo (y siete ningún efecto). Los encuestados de la UE y Perú fueron comparativamente menos positivos, y una mayor proporción de encuestados consideró que el Acuerdo no tuvo ningún efecto para su empresa.

a) MIPYMES en la UE Overall benefit Administration too burdensome Better business environment 8 Investment New technologies Started exporting Less benefit than large firms More GVC involvement More import competition Higher exports 0% 20% 40% 60% 80% 100% ■Strongly disagree ■Somewhat disagree ■Neutral ■Somewhat agree ■Strongly agree □I don't know b) MIPYMES en los países socios Overall benefit Administration too burdensome Better business environment Investment New technologies Started exporting Less benefit than large firms More GVC involvement More import competition 8 Higher exports 6 20% 40% 60% 80% 100% ■Strongly disagree ■Somewhat disagree ■Neutral ■Somewhat agree ■Strongly agree □I don't know

Gráfico 1: Impacto del acuerdo sobre las MIPYMES según las empresas

Fuente: Encuesta empresarial.

a) Todas las respuestas b) Encuestados por ubicación Somewhat 10 negatively; 1; 4% Very positively; 8 7; 30% Not at all; 7; 31% 4 3 2 1 Λ Colombia Ecuador FU Peru Somewhat ■Somewhat negatively ■Not at all positively; 8; 35% ■ Somewhat positively ■ Very positively

Gráfico 2: Impacto del Acuerdo en la empresa propia

Fuente: Encuesta empresarial.

#### 4 RESUMEN

De acuerdo con la información proporcionada por las MIPYMES en las consultas, los dos principales beneficios del Acuerdo han sido:

- Preferencias arancelarias otorgadas por el Acuerdo tanto para los productos de las empresas como para los insumos que utilizan en la producción; y
- Asistencia técnica y apoyo financiero proporcionados en el contexto del Acuerdo por instituciones de apoyo nacionales y proyectos de la UE: información sobre mercados y requisitos de entrada a los mercados, apoyo para participar en ferias y asistencia para mejorar las operaciones (como la obtención de certificaciones HACCP u otras).

Varias MIPYMES consultadas mencionaron que el primer beneficio es necesario, pero no suficiente para que las MIPYMES se beneficien realmente del Acuerdo, porque las empresas más grandes con eficiencias de escala y por lo tanto menores costos se benefician de las mismas preferencias. Por lo tanto, el segundo beneficio – apoyo y asistencia – es un complemento necesario a las preferencias arancelarias para que las MIPYMES realmente hagan uso del Acuerdo.

Los desafíos mencionados por las MIPYMES son:

- Los conocimientos sobre el estatus de exportador autorizado son limitados. Pocas de las MIPYMES consultadas tenían conocimiento de su existencia y casi ninguna es exportadora autorizada;
- Los estrictos requisitos en relación con los certificados sanitarios, así como las aparentes diferencias en la aplicación de las normas entre los Estados Miembros de la UE, provocan a veces retrasos y gastos adicionales. Las MIPYMES que se encuentran en esta situación se sienten abandonadas y agradecerían un mayor apoyo por parte de las autoridades – o algún tipo de mecanismo de resolución de problemas en el marco del Acuerdo; y

• El requisito de transporte directo en virtud de las reglas de origen también plantea problemas a las MIPYMES, sobre todo porque a menudo se encuentran con que su mercancía es transbordada o desconsolidada en ruta. Si bien en general las preferencias se pueden mantener en conversaciones con las autoridades aduaneras, esto genera trabajo adicional y costos más altos.

Una limitación general que mencionaron varias MIPYMES fue la falta de conocimiento del mercado del socio y de los requisitos de exportación, así como la desventaja competitiva de las MIPYMES en comparación con las empresas más grandes, lo que supone el riesgo de que estas últimas se beneficien más que las pequeñas empresas.

Sin embargo, en general, las MIPYMES consultadas evalúan el Acuerdo de manera positiva, ya que los beneficios superan claramente a las "molestias".

## ESTUDIO DE CASO 7 - INCIDENCIA DEL TRABAJO INFANTIL Y RESPETO DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LOS SECTORES DE COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR INVOLUCRADOS EN LAS EXPORTACIONES A LA UE

#### 1 INTRODUCCIÓN

### 1.1 Derechos del niño - referencias en el derecho internacional de los derechos humanos

Los niños tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que los adultos. Al igual que otros grupos de población vulnerables, a los niños se les ha otorgado un estatus especial de protección en el marco de la ONU y en los tratados regionales de derechos humanos. La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), un tratado internacional jurídicamente vinculante, es el instrumento clave sobre los derechos del niño, que se centra en la protección de los niños contra la discriminación, la explotación y el abandono, establece sus necesidades y derechos básicos, y define las obligaciones de los estados para garantizar su bienestar. Sus Protocolos Facultativos cubren la protección de los niños contra la explotación sexual, la protección de los niños en situación de conflicto armado y permiten que los niños y/o sus representantes legales presenten denuncias en caso de que las violaciones de sus derechos no puedan abordarse de manera efectiva a nivel nacional. EM de la UE y los países andinos han ratificado la CDN y el Protocolo facultativo sobre la Participación de los Niños en los Conflictos Armados y, por lo tanto, han aceptado obligaciones jurídicamente vinculantes sobre la protección de los derechos del niño especificadas en estos tratados.¹

Los derechos del niño también se abordan en otros tratados fundamentales de derechos humanos, por ejemplo, ambos Pactos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y otros. Los tratados regionales también incluyen disposiciones explícitas sobre la protección de los derechos del niño, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (ver estado de ratificación de los tratados de derechos humanos en el Anexo E del informe principal).

#### 1.2 Derechos del niño y comercio

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE ha tomado medidas para promover el marco internacional para la protección de la infancia, incluso a través de acuerdos comerciales (Lind-Haldorsson, O'Donnell, 2016, Comisión Europea, 2017f). En un contexto comercial, la expansión de los niveles de liberalización comercial y el aumento de las actividades comerciales afectan a los niños, por ejemplo, a través del impacto en su salud a través del aumento de la contaminación, o su nivel de vida a través de mayores oportunidades de trabajo que se abren para los miembros adultos del hogar. Un impacto más directo e inmediato del comercio sobre los derechos del niño generalmente se discute a través del problema del trabajo infantil (Jodoin, Pollack, 2019).

#### 1.3 Referencias en el Acuerdo Comercial de la UE con los países Andinos

El Artículo 269(3)(c) del Acuerdo incluye compromisos de las Partes con respecto a la implementación efectiva ya ratificada de los convenios fundamentales de la OIT No. 138

La reserva de Colombia a la CDN es de hecho una declaración extensa por la cual el Estado se compromete con una obligación más allá de la expresada en el tratado (edad mínima para el reclutamiento en las fuerzas armadas establecida en 18 años en lugar de 15 años como se estipula en el tratado).

#### ESTUDIO DE CASO 7

Incidencia del trabajo infantil y respeto de los derechos del niño en los sectores de Colombia, Perú y Ecuador involucrados en las exportaciones a la UE

(sobre la edad mínima) y 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil), que incluye la abolición de trabajo infantil.

Además, las medidas adoptadas para reducir y eliminar el trabajo infantil se han debatido periódicamente en las reuniones anuales del Subcomité CDS (para obtener más información, consulte el Anexo C del informe principal). En este contexto, la UE también ha brindado asistencia y más recientemente (en la reunión del CDS en 2020) acordó con los países socios andinos realizar un taller en línea sobre trabajo infantil.

## 2 IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO Y TRABAJO INFANTIL EN LOS PAÍSES ASOCIADOS

#### 2.1 Trabajo infantil en Colombia

La Constitución reconoce los derechos del niño en los Artículos 44 y 45. En 2017, Colombia realizó un esfuerzo significativo en la erradicación del trabajo infantil al aprobar la Política Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger al Trabajador Joven y una hoja de ruta para prevenir y eliminar el trabajo infantil en la minería (Departamento de Trabajo de EE.UU., 2017). En 2021, los Ministerios de Trabajo y Educación de Colombia, la Red Colombiana contra el Trabajo Infantil y el Instituto de Bienestar Familiar, así como representantes de las autoridades locales firmaron un Pacto Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Juventud Trabajadora, en el cual enfatizaron el papel de la educación en la lucha contra el trabajo infantil y la necesidad de apoyar el regreso a la escuela después de la pausa provocada por la pandemia actual. Reconocieron la importancia de la inspección del trabajo y de la identificación de las necesidades locales y los factores de riesgo que pueden aumentar la probabilidad de trabajo infantil (Gobierno de Colombia, 2021). Las actividades relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil también se han incluido en los Planes Nacionales de Desarrollo 2014-2018 y 2018-2022 (ver Anexo C-1 del informe principal). La ley colombiana (Resolución 1796 de 2018) proporciona una lista actualizada de trabajos peligrosos prohibidos para menores de 18 años. Las actividades allí enumeradas incluyen, por ejemplo, trabajos en minería, trabajos que impliquen contacto con productos químicos, actividades que impliquen contacto directo con animales que generen un alto nivel de riesgo para la salud y seguridad, actividades que impliquen contacto con residuos de origen animal y con polvo de determinadas plantas (cereales, algodón), el trabajo con herramientas y maquinaria, la conducción de medios de transporte, el trabajo con sustancias radiactivas o tóxicas y el trabajo en condiciones de temperaturas extremas, ventilación insuficiente o ruido ligero o de larga duración. La misma Resolución prevé que las personas de 15 - 17 años podrán trabajar con una autorización oficial, la cual podrá ser revocada si no se cumplen las garantías mínimas que protegen la salud, la seguridad social, la educación y las condiciones aceptables de trabajo.

Como se describe en el Anexo C-1 del informe principal, las autoridades colombianas han tomado varias acciones para reducir la incidencia del trabajo infantil, y el número de niños trabajadores en el grupo de edad de 5 - 17 años ha disminuido del 13% en 2011 a 4,9% en 2020, en términos absolutos de 787.000 en 2007 a 523.000 en 2020 (DANE, 2021, DANE, 2001-2018). La agricultura sigue siendo el principal sector de actividad, con una participación del 44,1% en el trabajo infantil total en 2020 (DANE, 2021). En general, durante el período analizado, se han identificado tasas bajas de trabajo infantil en departamentos con una economía más diversificada y mejor desarrollada y niveles más bajos de empleo adulto informal. Por otro lado, si bien hubo excepciones, las regiones con altas tasas de trabajo infantil se correspondían con aquellas que tenían altos niveles de empleo informal de adultos y una economía menos diversificada. Por ejemplo, los niveles más altos de informalidad se registraron en Cúcuta (74,4% en 2007 y 73,1% en 2019) y al mismo tiempo, la zona se marcó como la tercera con mayor nivel de trabajo infantil en

2015 (12,5%) (DANE, 2007b; 2019a) y la más alta en 2020 (3,6% en la ciudad, sin zonas rurales) (DANE, 2021).

Como se discutió en el análisis económico y en las secciones 6.1 a 6.3 del informe principal, los sectores colombianos que se benefician del comercio con la UE (con aumentos en las exportaciones y la producción que apoyan la creación de empleo) incluyen partes de la agricultura (por ejemplo, verduras, frutas y frutos secos), procesamiento de alimentos (otros productos alimenticios), textiles, prendas de vestir, metales, productos químicos, caucho y plásticos y equipo de transporte. Se han estimado efectos negativos para maquinaria, vehículos de motor y productos farmacéuticos.

Panami

Codo

Gráfico 1: Actividad agrícola y regiones con incidencia de trabajo infantil en Colombia

Clave: Línea roja - mayor nivel de trabajo infantil

Fuente: Atlas geográfico: <a href="https://atlasgeografico.net/produccin-agrcola-en-colombia.html">https://atlasgeografico.net/produccin-agrcola-en-colombia.html</a> (panel izquierdo);

Proyecto Mapamundi: <a href="https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/colombia/">https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/colombia/</a> (panel derecho)

En cuanto a los sectores que se benefician de las exportaciones a la UE, la agricultura registra una alta tasa general de incidencia de trabajo infantil (44,1% de participación en todo el trabajo infantil en 2020, ocupando el primer lugar entre los sectores que registran trabajo infantil) (DANE, 2021). Según Torres-Tovar et al. (2018), debido a la automatización de procesos y el empleo formal para adultos, no existe evidencia de trabajo infantil regular en el cultivo de arroz, algodón y caña de azúcar en Colombia. Esto se debe al compromiso de las empresas formales y el seguimiento sindical (Torres Tovar y Helo Molina, julio de 2020). Según la literatura, por ejemplo, en el sector de la caña de azúcar, las acciones colectivas de los trabajadores, incluidas las huelgas, ayudaron a generar un cambio hacia el empleo directo y formal y un reconocimiento del papel de los sindicatos en las relaciones laborales (AIL, abril de 2021). Además, el Plan de Acción Laboral entre Estados Unidos y Colombia de 2011 también podría haber influido. Se eligió la caña de azúcar como uno de los sectores prioritarios para la inspección del trabajo y se previó una implementación más rápida de lo planeado originalmente de leyes y reglamentos sobre formalización del trabajo e intermediación laboral (las leyes se aprobaron en 2010) (Plan de Acción de Colombia, 2011). Por otro lado, en el empleo informal en la agricultura de subsistencia y en las pequeñas empresas familiares, por ejemplo, en la producción de panela, participan niños y adolescentes. Según se informa, los servicios de inspección solo

#### ESTUDIO DE CASO 7

Incidencia del trabajo infantil y respeto de los derechos del niño en los sectores de Colombia, Perú y Ecuador involucrados en las exportaciones a la UE

tienen recursos muy limitados a su disposición en las zonas rurales² y, por lo tanto, es posible que no se aborde el trabajo infantil. Además, la falta de formación y el respeto de los principios de salud y seguridad en el trabajo (incluido que los niños y adolescentes utilicen máquinas de campo) resulta en una alta tasa de accidentes en el trabajo, y la falta de infraestructura médica puede reducir la posibilidad de brindar asistencia médica en caso de accidente. El arroz y el algodón se cultivan en El Espinal (Departamento del Tolima). Si bien el trabajo en estos dos sectores está automatizado y, en general, los trabajadores son adultos y tienen contratos formales, hay casos de familias pobres sin hogar que se mudan dentro de la región y realizan trabajos informales ocasionales en la cosecha, incluidos niños y adolescentes (estos últimos generalmente permanecen fuera del sistema educativo). La caña de azúcar se cultiva en el departamento del Valle de Cauca y la panela se produce en Cundinamarca (Torres-Tovar et al, 2018). Se ha implementado un proyecto en el Valle de Cauca para prevenir y erradicar el trabajo infantil en la producción de caña de azúcar de panela (FAO, OIT, 2019).

El sector cafetero está presente en 22 de los 32 departamentos colombianos y en el 96% se basa en plantaciones familiares de pequeña escala de hasta 5 ha, que involucran a unas 540.000 familias. Alrededor del 75% de la fuerza laboral que apoya el cultivo del café es proporcionada por miembros de la familia. La incidencia del trabajo infantil en el sector cafetero disminuyó durante la última década, de 3% en 2011 a 2% en 2020 para niños de 5 a 17 años, de 9,1% a 6,8% para adolescentes de 15 - 17 años y del 0,7% al 0,5% para los niños de 5 - 14 años, es decir, por debajo de la edad mínima de admisión al trabajo. Esto sucedió como parte de la disminución general del trabajo infantil en Colombia a nivel nacional, del 13% en 2011 al 4,9% en 2020 para los niños de 5 - 17 años, respectivamente, del 19,1% en 2011 al 10,1% en 2020 en las zonas rurales. Al mismo tiempo, la proporción de niños de familias cafeteras que no asisten a la escuela ha disminuido del 18,7% en 2011 al 14,3% en 2020 para los niños de 5 - 17 años, del 36,5% al 28,4% para los adolescentes de 15 - 17 años y del 12,8% en 2011 al 9,6% en 2020 para niños de 5 - 14 años.<sup>3</sup> En este contexto, es importante tener en cuenta que a los adolescentes de 15 - 17 años se les permite realizar trabajos que no tengan efectos negativos para su salud y desarrollo físico y mental o emocional y en los casos en que se expida un permiso por las autoridades pertinentes. Además, si bien el trabajo peligroso está prohibido para todas las personas menores de 18 años y los niños no deben participar en trabajos que afecten negativamente la asistencia a la escuela, su salud y desarrollo y el derecho al descanso, la OIT no prohíbe actividades que sean apropiadas para su edad y que puedan implicar un aprendizaje gradual de la profesión familiar. En este contexto, la Federación Nacional de Productores de Café ha contribuido a la implementación de un proyecto de asistencia (Colombia Avanza) financiado por EE.UU. y dirigido a la erradicación del trabajo infantil en la producción de café en Colombia. En su marco, enfocado a los departamentos del Tolima y Huila, se ha desarrollado material informativo, y se han organizado actividades de capacitación y sensibilización para asegurar la comprensión de la necesidad de eliminar el trabajo infantil y la participación de los menores en cualquier forma de trabajo peligroso, así como informar sobre los tipos de trabajo permitidos para los menores, en particular los de 15-17 años, y que no les afectarían negativamente. Además, como parte del proyecto de la UE sobre prácticas de RSC en América Latina y el Caribe implementado conjuntamente con la OIT, la OCDE y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, en el marco del componente de la OIT se han preparado materiales de información, por ejemplo, un folleto sobre trabajo infantil para empresas en Colombia y en junio de 2021 se lanzó una campaña de información a familias y comunidades del departamento de Antioquia (Colombia) para prevenir y erradicar el trabajo infantil en el sector cafetero (OIT, junio de 2021). Además, se ha implementado en Colombia un proyecto del Fondo Visión Cero de la OIT financiado por la UE, para mejorar la salud y la

Para mejorar la aplicación de la legislación laboral en las zonas rurales de Colombia y fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo, la UE proporcionó fondos para un proyecto de asistencia implementado por la OIT.

Datos basados en DANE y SISBEN, proporcionados por la Federación Nacional de Cafeteros

seguridad en el trabajo en la cadena de suministro de café basado en el intercambio de mejores prácticas con otros países productores de café de la región, como México y Honduras (OIT, 2019g).

Teniendo en cuenta las bajas y continuamente decrecientes tasas de trabajo infantil en el sector cafetero de Colombia, la probabilidad de que los productos que implican trabajo infantil se exporten a la UE es muy baja. También deben tenerse en cuenta los siguientes elementos: Primero, el Acuerdo, al crear oportunidades para aumentar las exportaciones y la generación de ingresos para los productores de café, los miembros adultos del hogar y los trabajadores contratados, puede haber contribuido a la reducción de la pobreza, una mejor satisfacción de las necesidades básicas y, en algunos casos, la reducción potencial de la necesidad de trabajo infantil, si los ingresos de los miembros adultos del hogar resultaran ser suficientes. Complementarios a estos son los esfuerzos de la Federación Nacional de Productores de Café que promueven métodos de producción sostenibles que abarcan la producción limpia, el uso de buenas prácticas agrícolas, principios de economía circular y un uso responsable de los recursos naturales, incluida la tierra y el aqua. Estos esfuerzos están dirigidos a asegurar la rentabilidad de la producción de café, incluyendo en el mediano y largo plazo, el desarrollo sostenible de las áreas de cultivo de café y el apoyo a la generación de ingresos y los medios de vida de las familias productoras de café. Además, como se mencionó anteriormente, el trabajo de la Federación Nacional de Productores de Café, el Gobierno de Colombia, la OIT y las organizaciones de la sociedad civil (implementando proyectos apoyados financieramente por la UE y los EE.UU.), y sus campañas de sensibilización, así como el diálogo sobre políticas en el marco del Título CDS ha ayudado a estimular un cambio hacia una mayor asistencia de los niños a la escuela, una mayor conciencia de los miembros adultos de la familia sobre los efectos del trabajo infantil y menos tiempo dedicado al trabajo. Por otro lado, la tradición de involucrar a toda la familia en el trabajo en una finca, y factores económicos como los supuestamente bajos precios de algunos productos básicos (véase también las observaciones sobre Perú a continuación) que impiden que los pequeños agricultores contraten trabajadores adultos, pueden prolongar el uso de mano de obra familiar, incluidos niños y adolescentes en los sectores que exportan a la UE, aunque el Acuerdo como tal no tiene un impacto directo en el nivel de ingresos (es decir, no fija los precios de los bienes comercializados y no impide que los clientes pagando precios decentes a los proveedores). En este contexto, será importante, como se señaló anteriormente, asegurar que los niños, niñas y adolescentes se involucren en la vida familiar y la práctica de una manera que no afecte negativamente su salud y desarrollo, la asistencia a la escuela y el derecho al descanso y, por lo tanto, no entran en la categoría de trabajo infantil según la definición de la OIT.

En el sector bananero, una encuesta realizada en 2017 por un investigador entre 210 trabajadores de ocho plantaciones bananeras de la región de Urabá (departamento de Antioquía) reveló que solo 1 persona entre ellos estaba en el grupo de 10 - 20 años (lo que también puede sugerir una persona adulta mayor de 18 años), estando el grupo más numeroso (42%) en el grupo de 30-40 años. Además, el 88,7% de los trabajadores encuestados estaban afiliados a sindicatos. Aunque la mayoría de ellos estaban generalmente satisfechos con el trabajo, el 90,2% dijo que no quería ver a sus hijos trabajando en el sector bananero (Penagos Gaviria, 2017). Las respuestas sugieren trabajo formal y un buen control de los sindicatos sobre las condiciones laborales y el respeto de las normas laborales en el sector, así como la ausencia de indicios de trabajo infantil. Además, en una encuesta realizada por la OIT en 2020 con un grupo de 194 trabajadores rurales, incluidos 95 de plantaciones bananeras de las regiones de Magdalena y Urabá, solo el 1,5% declaró tener entre 18 - 22 años (otros eran mayores), el 90% dijo tener un contrato por tiempo indefinido y ser miembro de un sindicato afiliado a una de las centrales sindicales (CUT o CTC), lo que sugiere empleo formal y presencia solo de personas adultas (OIT, 2020a).

#### ESTUDIO DE CASO 7

Incidencia del trabajo infantil y respeto de los derechos del niño en los sectores de Colombia, Perú y Ecuador involucrados en las exportaciones a la UE

El sector florícola proporciona alrededor de 130.0004 empleos formales y opera en Cundinamarca, Antioquia y Risaralda. En la década de 1990 y principios de la de 2000, se vinculó con el trabajo infantil (Morales Rubiano et al., 2020). Desde entonces, el sector apuesta por la prevención y erradicación del trabajo infantil a través de programas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Se centran en tres aspectos: 1) el compromiso con las familias que tienen casos de trabajo infantil para crear conciencia sobre el problema y ofrecer trabajo a los miembros adultos de un hogar para fomentar la sustitución de los ingresos generados por los niños por los salarios de los adultos; 2) trabajar con niños en edad escolar para convencerlos de que continúen su educación y no la abandonen para comenzar a trabajar, por ejemplo, financiando becas; 3) crear oportunidades para que los niños de las zonas rurales dediquen activamente su tiempo libre, por ejemplo, poniendo en marcha escuelas deportivas o actividades artísticas. Además, desde 2015 Asocolflores, la asociación que representa a los floricultores y exportadores de Colombia, y 21 empresas del sector han sido miembros de la red colombiana contra el trabajo infantil, una iniciativa público-privada que involucra a instituciones estatales y empresas privadas (Portafolio, 2015). Los miembros de Asocolflores también exigen a sus proveedores que no involucren trabajo infantil, aunque esto no siempre es monitoreado. En un estudio realizado en regiones de cultivo de flores, representantes del sector admitieron que las acciones para erradicar el trabajo infantil de sus operaciones fueron impulsadas por los requisitos de los esquemas de certificación y las expectativas de sus clientes internacionales. Según el estudio, el problema del trabajo infantil requiere la participación y la cooperación efectiva de los representantes del sector, el gobierno local y nacional y la escuela. Además, los esfuerzos nacionales pueden ser apoyados por proyectos de asistencia (algunos son financiados por EE.UU.) (Morales Rubiano et al., 2020). En un taller organizado por la OIT, los representantes del sector, con base en la propia experiencia y un ejemplo de Ecuador, reconocieron que para eliminar el trabajo infantil del sector, era necesario el diálogo social con los trabajadores y los sindicatos, la formalización del sector y el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales, el compromiso con los niños afectados por el trabajo infantil y sus comunidades para sacar a los niños del trabajo y crear condiciones que reduzcan la necesidad de que trabajen, y unirse a los esquemas de certificación para los productores de flores que requieren el uso solo de mano de obra adulta (además de otras posibles condiciones) (OIT, 2017c). Las exportaciones de flores a la UE representan alrededor del 10% de las exportaciones totales de Colombia en este sector (ITC, Trade Map, datos de 2019) y puede darse el caso de que las expectativas de los clientes europeos también influyan en la presión sobre los productores colombianos (como se mencionó anteriormente) para respetar las normas laborales, incluido la eliminación del trabajo infantil de sus operaciones y cadenas de suministro y, por lo tanto, el Acuerdo que abre oportunidades adicionales de exportación también contribuyó a ello.

Otro sector con incidencia de trabajo infantil es la minería artesanal a pequeña escala (Alianza por la Minería Responsable) clasificado como tipo de trabajo peligroso, prohibido para menores de 18 años. El trabajo infantil se relaciona allí con la falta de oportunidades de empleo formal para los adultos, el deterioro de las condiciones de vida (por ejemplo, debido a un accidente laboral de un familiar adulto), la presencia (hasta hace poco) del conflicto armado y la falta de oportunidades de educación de calidad. No se dispone de datos precisos sobre el número de niños que trabajan en el sector. (Los registros del registro oficial SIRITI hablan de unas 5.000 personas, sin embargo, el Ministerio de Trabajo admite que esta cifra es una subestimación). A principios de la década de 2000, las actividades del sector de la pequeña minería cubrían siete departamentos (Boyacá, Nariño, Cundinamarca, Antioquia, Chocó, Sucre y Santander) (Ministerio del Trabajo, 2017a). Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil no es eficaz para abordar la explotación de niños y adolescentes en actividades mineras ilegales (Comité de la ONU sobre Asuntos Económicos, Sociales y Culturales, 2017). Dado que en

Otras fuentes hablan de 90.000 trabajadores del sector.

este caso la evidencia está relacionada con la minería informal, artesanal a pequeña escala y no con la operación de un sector minero a gran escala, existe la posibilidad de que no exista conexión entre este sector y el trabajo infantil por un lado y las exportaciones a la UE (y el Acuerdo) por el otro. La UE, en cooperación con la ONUDI, brindó asistencia centrada en la minería sostenible, libre de mercurio.

#### 2.2 Trabajo infantil en Perú

La Constitución del Perú contiene disposiciones sobre protección social especial de la niñez y la adolescencia (Artículo 4). El Código Civil, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley General de Inspección del Trabajo y un Decreto sobre los impactos del trabajo peligroso y el trabajo nocturno en la salud de los adolescentes también regulan las actividades laborales de los niños. La edad mínima de admisión al trabajo ha sido establecida por el Código de la Niñez y la Adolescencia en los 14 años y para determinados sectores es de los 15-18 años. Según el Ministerio de Trabajo, los adolescentes de entre 15 - 17 años pueden realizar determinados tipos de trabajo y con la autorización de las autoridades laborales regionales. El trabajo considerado peligroso está prohibido para personas menores de 18 años. Además, el servicio de inspección del trabajo (SUNAFIL) cuenta con un grupo especializado de inspectores para abordar el trabajo infantil y el trabajo forzoso en los lugares de trabajo. Su trabajo se coordina con un Grupo Interinstitucional integrado por representantes del Ministerio de Trabajo, Ministerio de la Mujer y Grupos Vulnerables, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Policía Nacional, entre otros.

A nivel de políticas, en 2012 se adoptó la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (liderada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo), que establece diversas medidas encaminadas a la erradicación del trabajo infantil, agrupadas en seis áreas de acción: 1) pobreza, 2) educación y tiempo libre, 3) aceptación social (del trabajo infantil), 4) condiciones laborales, 5) protección, 6) información y sensibilización. El marco de políticas se complementa con el Plan Nacional de Acción para la Niñez y la Adolescencia 2012-2021 (liderado por el Ministerio de la Mujer y Grupos Vulnerables) y el Protocolo Interinstitucional contra el Trabajo Forzoso (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, OIT, 2016). En el marco del Proyecto Semilla, el Ministerio de Trabajo creó el Sello Libre de Trabajo Infantil, que reconoce los productos y servicios de las empresas cuyas operaciones están libres de trabajo infantil (Departamento de Trabajo de EE.UU., 2019). Perú se unió a la Alianza 8.7 para trabajar hacia el ODS 8.7 para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a la esclavitud moderna y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2025.<sup>5</sup>

Al igual que en Colombia, las autoridades peruanas han tomado varias acciones para reducir la incidencia del trabajo infantil (para más detalles, ver el Anexo C-1 del informe principal). Teniendo en cuenta que diferentes fuentes de datos brindan cifras diferentes, las estimaciones para 2007 indican que 3,3 millones de niños de 5 a 17 años eran económicamente activos en el país (OIT, IPEC, INEI, 2009). Para 2015, su número disminuyó a 2 millones (es decir, el 26,1% de este grupo de edad y el 47,6% entre los pueblos indígenas),<sup>6</sup> sin embargo, en ese momento era la tasa más alta de trabajo infantil en América Latina (INEI, 2016; Perú21, 2018). En 2015, la tasa equivalía al 52,3% en las zonas rurales y al 16,2% en zonas urbanas, con tasas más altas para los niños de los pueblos indígenas (73,4% en las zonas rurales) (INEI 2017). Según datos compartidos por el Gobierno de Perú con base en Encuestas de Hogares, la tasa de trabajo infantil para niños de 5 - 17 años disminuyó de 31,7% en 2012 a 25,3% en 2020 (12,8% en áreas urbanas y 62,6% en áreas rurales). Los niños (26,8%) trabajaban con más frecuencia que las niñas (23,7%). A nivel regional, la mayor tasa de trabajo infantil se registró en la sierra,

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ver sitio web de Alliance 8.7: <a href="https://www.alliance87.org/pathfinder-countries/peru-2/">https://www.alliance87.org/pathfinder-countries/peru-2/</a>

De 2012 a 2016, la tasa de trabajo infantil se redujo del 31,7% al 26,7%, es decir, alrededor de 370.000 (INE, 2017).

#### ESTUDIO DE CASO 7

Incidencia del trabajo infantil y respeto de los derechos del niño en los sectores de Colombia, Perú y Ecuador involucrados en las exportaciones a la UE

con un 46,9%, mientras que el 32,6% se registró en la selva y sólo el 9,4% en la zona costera. Además, la incidencia del trabajo infantil fue mayor en las familias pobres (32,9%) que en las no pobres (21,7%). El sector primario (agricultura, pesca y minería) representó la mayor proporción de niños trabajadores con 70,9%, seguido del comercio (15,4%), otros servicios (8,7%) y la manufactura (3%).<sup>7</sup>

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU informa que en 2015, el 16,8% (1,25 millones) de los niños de 5 a 17 años en Perú estaban involucrados en trabajos peligrosos.<sup>8</sup> Según los datos compartidos por el Ministerio de Trabajo, la tasa de niños de 5 - 17 años que realizan trabajos peligrosos disminuyó del 6,3% en 2012 al 4,2% en 2020. En 2020, más niños que niñas participaron en este tipo de trabajo (4,8% y 3,5% respectivamente). La tasa también fue mayor en las zonas rurales (10,3%) que en las urbanas (2,2%) y en las familias pobres (4,5%) que en el resto de la población (4,0%). El sector primario, es decir, agricultura, pesca y minería, representó la mayor proporción, con un 63,3%, seguido del comercio (17,3%) y otros servicios (11,5%).

Las razones del trabajo infantil incluyen la pobreza, la discriminación y la falta de educación accesible de calidad (INEI, 2017). La inspección del trabajo (SUNAFIL) tiene un número insuficiente de inspectores para combatir eficazmente el trabajo infantil. También existe una relación entre las tasas más bajas de trabajo infantil y las regiones con una economía más diversificada, integrada en el comercio internacional y las exportaciones (por ejemplo, la agroindustria, la pesca, los minerales y los textiles), con infraestructuras desarrolladas y una mejor conectividad con el resto del país y del mundo. Por otro lado, las regiones con altas tasas de trabajo infantil dependen de los sectores tradicionales, incluyendo la agricultura familiar y de subsistencia y la minería (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, OIT, 2016).

En Perú, los sectores que registraron aumentos en el empleo gracias al Acuerdo incluyen, por ejemplo, verduras, frutas y frutos secos, aceites y grasas vegetales, caña de azúcar, otros productos alimenticios, productos químicos y textiles y prendas de vestir. Aquellos que pueden presenciar reducciones de empleo incluyen metales, productos farmacéuticos, computadoras, equipos electrónicos y eléctricos.

En cuanto a los sectores que se benefician de las exportaciones a la UE, en la agricultura, el trabajo infantil en Perú ha estado presente, por ejemplo, en el cultivo de café, cacao, arándanos, espárragos y aguacate, (Desarrollo y Autogestión, Perú) principalmente como parte de fincas familiares. Sin embargo, a través de cooperativas e intermediarios comerciales que compran productos de granjas familiares y subcontratan trabajo en plantaciones, los productos que implican trabajo infantil pueden integrarse en cadenas de valor de bienes exportados, entre otros, a la UE. Además, dado que durante la temporada de cosecha se contrata a familias enteras (algunas migran desde otras partes del país), el trabajo infantil puede ser parte de la misma sin estar registrado (los grupos de trabajadores eventuales no son controlados por la presencia de niños y el pago depende del peso o

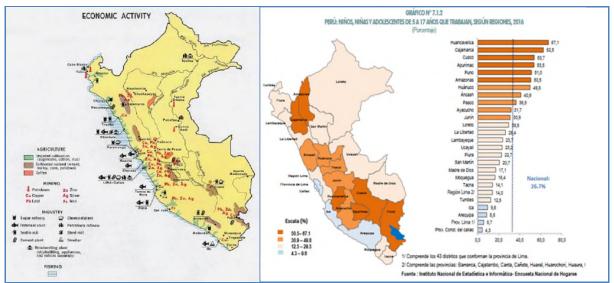
Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2018). Informe del Grupo de Trabajo sobre el tema de las empresas humanas y transnacionales y otras empresas comerciales en su misión al Perú, Doc. ONU. A/HRC/38/48/Add.2.

Página 8

El Gobierno de Perú (Ministerio de Trabajo) proporcionó dos conjuntos de datos. Si bien lo anterior se ha definido como datos de los niños que trabajan (o la tasa de empleo de los niños de 5 - 17 años), existen otras tasas definidas como trabajo infantil, sin embargo, sin una definición de la diferencia entre ambas. Según el otro conjunto de datos, la tasa de trabajo infantil de los niños de 5 - 17 años ha disminuido del 14,8% en 2012 al 12,0% en 2020, siendo la tasa de los niños (13,1%) superior a la de las niñas (10,8%). La tasa de las zonas rurales (32,1%) fue alrededor de seis veces mayor que la de las urbanas (5,2%). Además, en las tres grandes regiones, la tasa de trabajo infantil para las regiones montañosas fue del 23,0%, en las regiones de la selva fue del 16,3% y en las regiones costeras del 3,7%. Además, la tasa de trabajo infantil fue mayor en las familias pobres (14,9%) en comparación con el resto (10,6%). Por último, el sector primario, es decir, la agricultura, la pesca y la minería, representó la mayor parte del trabajo infantil, es decir, el 73,5%, seguido del comercio (14,5%), otros servicios (7,6%) y la industria manufacturera (2,1%).

número de frutas o verduras cosechadas, cuantos más miembros de la familia participan en el trabajo, mayor es el ingreso).

Gráfico 2: Actividad económica y regiones con incidencia de trabajo infantil en Perú (2016)



Fuente: Mapa económico del Perú: <a href="http://perumipais.com/wp-content/uploads/2019/02/produccion-perumapa.jpg">http://perumipais.com/wp-content/uploads/2019/02/produccion-perumapa.jpg</a> (panel izquierdo) INEI (2017), Perú: Características Sociodemográficas de niños, niñas y adolescentes que trabajan 2015; la Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI) 2015: <a href="https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones digitales/Est/Lib1426/libro.pdf">https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones digitales/Est/Lib1426/libro.pdf</a> (derecha)

Las razones citadas con frecuencia de la continuación del trabajo infantil en la agricultura incluyen los niveles de ingresos bajos que no permiten la contratación de trabajadores adultos para ayudar en las pequeñas granjas y la costumbre de pasar la práctica agrícola de generación en generación. La Asociación Peruana de Productores de Cacao estima, por ejemplo, que el precio del cacao en el mercado internacional debería aumentar aproximadamente. 40% (de USD 2.300 a USD 3.200 por tonelada) para garantizar ingresos dignos a los pequeños agricultores. También existen iniciativas, como el sello de productos "libres de trabajo infantil" lanzado en 2019 por el Gobierno de Perú, que se otorga a los agricultores que puedan demostrar la ausencia del uso de mano de obra infantil en su práctica (Ojo público, agosto de 2020).9 Los representantes de los productores de café en Perú esperan que el sello ayude a diferenciar los productos "libres de trabajo infantil" de otros y ganarles el aprecio de los clientes internacionales, lo que podría traducirse en precios más altos y una posibilidad sostenible de utilizar solo mano de obra adulta. Las ONG que apoyan la iniciativa también destacan la necesidad de que se acompañe de un apoyo específico a los pequeños productores para mejorar su situación económica y permitir que sus hijos asistan a la escuela (Gestión Perú, agosto de 2019). Iniciativas como las anteriores se complementan con campañas de sensibilización que explican a los padres de las zonas rurales que los niños deben asistir a la escuela y tener tiempo para descansar, además de aprender actividades agrícolas, y no deben participar en trabajos que puedan representar un riesgo para su salud y seguridad (Ojo público, agosto de 2020). Sin embargo, es necesario asegurarse de que abarcarán todas las áreas

El "Sello Libre de Trabajo Infantil" (SELTI) se otorga a las personas jurídicas que acrediten el cumplimiento de los requisitos relacionados con la prevención y erradicación del trabajo infantil de sus cadenas de producción o suministro de servicios. Cada una de estas empresas necesita desarrollar un plan de Responsabilidad Social Corporativa que describa cómo se evitará y eliminará el trabajo infantil de sus operaciones y cómo se apoyará la asistencia escolar de los niños en las áreas de su actividad e influencia. En la primera ronda, el premio se concedió a siete entidades con personalidad jurídica que operan en la agricultura y que demostraron la ausencia de trabajo infantil en su trabajo, en las cadenas de suministro de cacao, café, cúrcuma y jengibre. Estos representaron a 924 familias agrícolas, 1.240 pequeños productores y 283 trabajadores agrícolas capacitados o sensibilizados en aspectos relacionados con el trabajo infantil.

#### ESTUDIO DE CASO 7

Incidencia del trabajo infantil y respeto de los derechos del niño en los sectores de Colombia, Perú y Ecuador involucrados en las exportaciones a la UE

del país donde existe la probabilidad de que el trabajo infantil esté involucrado en el cultivo de productos agrícolas, y que irán acompañadas de apoyo económico para los pequeños agricultores.

El cultivo de arándanos en Perú se ubica en las regiones de La Libertad (79%), Lambayeque (17%), Ica, Lima y Ancash. Mientras que alrededor de la mitad de las exportaciones se destinan al mercado EE.UU., el 25% van a la UE, con los Países Bajos marcados como punto de entrada. Dada la creciente producción (de 2,6 mil toneladas en 2014 a 179,8 mil toneladas en 2020), la inversión, la innovación y las exportaciones fuera de la temporada de cosecha en el hemisferio norte, Perú logró beneficiarse del aumento de los ingresos (en la temporada 2020-2021, se proyectaba que superaran los USD 1 billón) y precios más altos que otros productores. El país ocupa el primer lugar entre los exportadores mundiales. Sin embargo, los márgenes de beneficio se han mantenido, entre otras cosas, gracias a los bajos costes laborales, en consonancia con el régimen especial para la agricultura. Es probable que esto cambie debido a las enmiendas a la legislación de 2019-2020 (ver detalles en la sección 6.1 del informe principal) que igualan parte de los derechos de los trabajadores en la agricultura con otros sectores de la economía (Perú Retail, febrero de 2021). También se estimó que en la temporada 2020-2021, el cultivo y cosecha de arándanos ofrecería en total 100.000 puestos de trabajo, de los cuales el 52% estaría ocupado por mujeres. Los trabajos cubiertos por el régimen especial para la agricultura son formales. Los exportadores del sector temían, sin embargo, que una posible acción de EE.UU. para limitar las importaciones de arándanos de Perú (mediante salvaguardas o los CA) podría poner en riesgo algunos puestos de trabajo en el sector (AgroNoticias, octubre de 2020). Dada la presencia de trabajo infantil en el cultivo de arándanos, el sector también buscará la posibilidad de utilizar y promover el sello "libre de trabajo infantil" como una de las formas de erradicar el trabajo infantil (Gestión Perú, agosto de 2019). Otras medidas incluyen el intercambio de mejores prácticas con otros países de la región como Argentina, que desarrolló un proyecto piloto para eliminar el trabajo infantil en la producción de yerba mate y arándanos. El concepto del proyecto ha sido presentado en un taller en Lima. Se asume un análisis de la cadena de valor, identificación de puntos débiles y etapas donde puede estar involucrado el trabajo infantil, optimización del modelo productivo de las empresas participantes y, provisión de servicios de educación y salud que faciliten la remoción de los niños del trabajo (Desarrollo y Autogestión, (a)). Al garantizar las exportaciones libres de impuestos de frutas y verduras a la UE, el Acuerdo ha creado una oportunidad para aumentar las exportaciones, que los productores de arándanos de Perú utilizan de manera efectiva. Dados los precios favorables obtenidos por Perú (superiores a sus competidores), el país logró mantener los márgenes de ganancia y así crear empleos formales en el sector, reduciendo potencialmente también la pobreza en las regiones donde se cultivan los arándanos. En el futuro, será importante utilizar el diálogo sobre políticas en el Título CDS, la asistencia técnica y los mecanismos comerciales, incl. promoción de exportaciones para concienciar (tanto a productores como a clientes) del sello libre de trabajo infantil para obtener precios decentes para los arándanos exportados (y otros productos agrícolas, como el café, que lo utilizan) lo que a su vez permitiría implementar un régimen especial modificado para agricultura (con mejores derechos laborales para los trabajadores adultos) y eliminar el uso de trabajo infantil en el sector.

Según datos de 2016, el sector textil y de la confección en Perú, incluyendo el cultivo del algodón, proporcionó empleo a unas 400.000 personas (2,5% del empleo total del país). El cultivo del algodón se llevó a cabo en 8.425 fincas, el 60% de las cuales no superaba las 5 hectáreas, lo que significa que las fincas familiares de pequeña escala jugaron un papel importante en el sector. Sin embargo, desde el año 2000, el área destinada al cultivo de algodón había disminuido considerablemente debido a los bajos precios, la competencia de las fibras y tejidos de algodón de Asia, la crisis financiera de 2008-2009, que redujo la demanda de algodón Peruano y la falta de política pública y apoyo que fomente un mayor desarrollo de la cadena de valor del algodón en el Perú, con un enfoque en tejidos de alta calidad y la identificación de nichos de mercado donde los productos peruanos serían

competitivos. En 2016, alrededor del 80% de la fuerza laboral<sup>10</sup> en el sector del algodón era informal e incluía trabajadores a corto plazo contratados para la cosecha de algodón. Por lo general, ganaban menos del salario mínimo y no tenían cobertura de seguridad social. El trabajo infantil estaba involucrado en el sector principalmente en el momento de la cosecha y a menudo incluía a hijos de trabajadores temporales que fueron contratados para la cosecha (OIT, Agencia Brasileña de Cooperación, 2016).

En 2019, el sector textil y de la confección continuó ofreciendo empleo directo a 400.000 personas<sup>11</sup> (lo que equivale al 26,2% del empleo en la manufactura y al 2,3% del empleo total del país) y generó 900.000 empleos indirectos. El nivel de informalidad fue del 78,1%, mientras que entre los trabajadores de microempresas que representan el 80% de los empleos del sector, el nivel de informalidad fue del 88,7%. La producción de prendas de vestir tuvo una participación del 76,3% en el empleo del sector, y los textiles se llevaron el resto (23,7%). Las mujeres representaron el 61,5% de los trabajadores del sector (IESS, 2021). En 2018, Perú firmó un convenio de cooperación con Brasil destinado al intercambio de buenas prácticas para aprender de la experiencia brasileña en la promoción del trabajo decente en la cadena de valor del algodón, reducción de la pobreza, prevención y erradicación del trabajo infantil y trabajo forzoso, formalización del trabajo, empleo para jóvenes, formación profesional y capacitación, salud y seguridad en el trabajo y diálogo social (El Comercio, diciembre de 2018). Según información proporcionada por el Ministerio de Trabajo, en el intercambio de experiencias también participaron representantes de Argentina y México, y en los tres casos (incl. Brasil) se han desarrollado campañas de información y materiales para concienciar a las familias productoras, empleadores y funcionarios públicos sobre el problema del trabajo infantil y sus peores manifestaciones. Los inspectores de trabajo peruanos también participaron en talleres con contrapartes de Brasil y Paraguay para intercambiar prácticas sobre el trabajo en áreas rurales y la erradicación del trabajo infantil en el sector algodonero (OIT, 2019d). La UE ha apoyado, en cooperación con la OIT, la eliminación del trabajo infantil en el cultivo del algodón en Perú a través del proyecto "Algodón limpio", cuyo objetivo es garantizar condiciones de trabajo decentes para los adultos que trabajan, sensibilizar a las familias de los niños que trabajan, desarrollar la capacidad de instituciones estatales y sindicatos para reducir y eliminar el trabajo infantil, y mejorar el acceso a la educación de los niños de las zonas rurales (El Confidencial, noviembre de 2018). El proyecto abarcó toda la cadena de valor y la cooperación con todos los actores involucrados en cada etapa, así como con las instituciones estatales relevantes. Incluyó, por ejemplo, el diseño de folletos informativos sobre salud y seguridad en el trabajo para los productores de algodón.

Para ilustrar el posible impacto global del Acuerdo sobre el trabajo infantil en el sector, observamos que, según el modelo económico, se estima que el Acuerdo contribuyó a un aumento del 0,3% del empleo en el sector, lo que significaría la generación de unos 1.200 puestos de trabajo o la protección de este número de puestos de trabajo frente a una tendencia a la disminución del empleo. Sin embargo, es más difícil sacar conclusiones sobre la naturaleza de los trabajos (formales o informales), dada la alta tasa de informalidad en el sector. Puede darse el caso de que una combinación de trabajos formales e informales se beneficien del Acuerdo en diferentes categorías ocupacionales a lo largo de la cadena de valor. En tal caso, las exportaciones a la UE podrían haber ayudado a crear o preservar puestos de trabajo y a reducir la pobreza o evitar que algunos trabajadores cayeran en la pobreza dada la tendencia decreciente del empleo en el sector. Esto, a su vez, puede significar menos necesidad de trabajo infantil y menos pobreza entre los niños. Sin embargo, es posible que tampoco influya mucho en la situación en torno al trabajo infantil si se incorporan al trabajo principalmente hijos de trabajadores temporales (en tal caso, esos hijos probablemente seguirían viniendo a la cosecha y participando en ella con sus

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Esto significa un aumento de la informalidad, del 72% en 2015 (IESS, 2021).

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Sin embargo, en 2017, hubo un pequeño aumento del empleo, hasta 463.300 personas (IESS, 2021).

#### ESTUDIO DE CASO 7

Incidencia del trabajo infantil y respeto de los derechos del niño en los sectores de Colombia, Perú y Ecuador involucrados en las exportaciones a la UE

padres, a menos que estos últimos tengan una oportunidad de una generación de empleo e ingresos más sostenible y a largo plazo).

El trabajo infantil también está presente en la minería en las regiones de Ica, Ayacucho, Arequipa, La Libertad, Huancavelica y Piura en pequeñas minas subterráneas de oro, 12 y en Madre de Dios, en la extracción de oro al aire libre. En cuanto a la minería de no metales, se ha identificado trabajo infantil en la explotación de arena, arcilla y piedras preciosas. Los niños y adolescentes que trabajan están expuestos a sustancias peligrosas, ruido en minas subterráneas, vibraciones, temperaturas extremas, cargas pesadas, movimientos repetitivos que sobrecargan ciertas partes del cuerpo, riesgos para la salud y la seguridad relacionados con el funcionamiento de máquinas pesadas y la vida en un entorno mayoritariamente masculino, caracterizada por un alto consumo de tabaco y alcohol, y altos niveles de agresión, que también pueden convertirse en violencia y abuso de las mujeres jóvenes que trabajan en las áreas vecinas. El trabajo en minería no permite dedicar mucho tiempo a la educación y en algunas zonas mineras no hay escuelas. Además, el trabajo sigue siendo informal y los niños reciben peores condiciones contractuales que los trabajadores adultos. 13 Sin embargo, existen ejemplos de buenas prácticas para prevenir y eliminar el trabajo infantil en las minas. En Santa Filomena (Ayacucho), se ha prohibido que los niños vengan a una mina, y se ha establecido una escuela en la comunidad para facilitar la educación, pero también para permitir que los padres vengan al trabajo sin estar acompañados de niños (OIT, 2017c). En Mollehuaca (Arequipa) se ha desarrollado una práctica similar con educación para niños, servicios de asesoría en salud y oportunidades adicionales de generación de ingresos para los padres (Ministerio del Trabajo, Colombia, 2017a).

En el contexto de lo anterior, vale la pena señalar que SUNAFIL realiza inspecciones dirigidas a abordar el trabajo infantil, incluyendo la prevención de riesgos y la eliminación de aquellas formas de trabajo infantil que no están permitidas por la ley y autorizadas por las instituciones pertinentes. SUNFAIL informa que en 2020 realizó 427 inspecciones que abarcan todo tipo de trabajo de niños y adolescentes, incluido el trabajo autorizado y las peores formas de trabajo infantil. El mayor número de inspecciones relacionadas con el comercio mayorista y minorista, seguido de hoteles y restaurantes, manufactura, otros servicios, bienes raíces y transporte.

#### 2.3 Trabajo infantil en Ecuador

La Constitución prohíbe el trabajo forzoso, el tráfico de personas y todas las formas de explotación, incluido el uso de niños para actividades ilícitas (Art. 46 y 66). El Código Penal de Ecuador tipifica como delito la imposición de trabajo forzoso u otras formas de explotación (Art. 105) así como la trata sexual y laboral (Art. 91 y 92), prescribiendo penas que van de 10 a 13 años de prisión por trabajo forzoso, y de 13 a 16 años por tráfico sexual y laboral. El Código de la Niñez y la Adolescencia establece la edad mínima para trabajar en los 15 años y la edad mínima para el trabajo peligroso en los 18. La resolución Núm. 16 (2008) prohíbe que los niños menores de 18 años trabajen en determinadas actividades económicas. El Código del Trabajo autoriza a los inspectores del trabajo a realizar inspecciones.

El marco de políticas incluye diversas medidas para combatir el trabajo forzoso, el tráfico de personas y el trabajo infantil: por ejemplo, la Ley Orgánica de movilidad humana, el Plan Nacional de Lucha contra el Tráfico de Personas, el Plan Nacional de Acción para la

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> A principios de la década de 2000, alrededor de 30.000 familias en Perú vivían de la generación de ingresos en la minería de oro (Ministerio del Trabajo, Colombia, 2017a).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Ministerio de Energía y Minas, Protejamos a nuestros niños del trabajo infantil: http://intranet2.minem.gob.pe/ProyectoDGE/Mineria/TRIPTICO%20-%20Trabajo%20Infantil.PDF

<sup>14</sup> Código Orgánico Integral Penal del Ecuador: <a href="https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%">https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%</a> 20Documents/ECU/INT CEDAW ARL ECU 18950 S.pdf

Infancia y la Adolescencia 2012-2021, la Agenda Nacional 2017 - 2021 para la Igualdad Intergeneracional y Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Se ha mejorado el Sistema Unificado de Registro del Trabajo Infantil. Además, según el Ministerio de Trabajo, en 2021 el Gobierno adoptó un Decreto para promover y facilitar el empleo formal de los padres de niños en riesgo de trabajo infantil. El nuevo Gobierno también ha adoptado una serie de medidas para colaborar con socios internacionales, así como con organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin de abordar los desafíos relacionados con el trabajo infantil. Esto también incluye la cooperación con la UE, que en el marco del programa Socieux+ brinda apoyo para desarrollar la capacidad institucional para abordar el trabajo infantil, incluidos los servicios de inspección del trabajo y representantes del sector privado. En el marco de otro programa financiado por la UE (Eurosocial+), se han desarrollado instrumentos de política pública para prevenir, abordar y eliminar el trabajo infantil.

Es difícil estimar la magnitud real del trabajo infantil en Ecuador debido a la falta de estadísticas actualizadas, lo que también obstaculizó la efectividad de las medidas para combatir el trabajo infantil. El Comité de los Derechos del Niño de la ONU recomendó a Ecuador en 2017 intensificar sus esfuerzos en la lucha contra el trabajo infantil en todos los sectores de la economía y establecer programas a nivel local y cantonal para implementar la estrategia nacional contra el trabajo infantil. 17

Según información compartida por el Ministerio de Trabajo de Ecuador, en 2017-2020 se realizaron 13.316 inspecciones laborales, con el objetivo de identificar a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil. Además, se brindó asistencia técnica a las autoridades locales, apoyando el desarrollo de sus propios reglamentos y acciones para erradicar el trabajo infantil, y se involucraron 80.398 personas en actividades de capacitación y sensibilización relacionadas con el trabajo infantil. 990 niños y adolescentes fueron retirados del trabajo infantil y se les brindó apoyo para recuperar sus derechos. 18

La tasa de trabajo infantil entre los niños de 5 a 17 años disminuyó de 17% en 2006 (INEC y UNICEF 2015) a 8,4% en 2017 (375.342 personas) (El Comercio, junio de 2019; Plan V, junio de 2020). Sin embargo, se estima que debido al Covid-19 y al creciente desempleo entre los adultos y la pobreza familiar, el trabajo infantil puede aumentar nuevamente (UNICEF, junio de 2020). Según una encuesta nacional focalizada realizada en 2012 (INEC 2012a), el 8,6% de los niños y adolescentes de 5 a 17 años realizaban una actividad económica (15,5% en el área rural y 4,3% en el área urbana), mientras que la tasa para los indígenas era mucho mayor (29%). La agricultura fue la principal actividad para el 66% de los niños trabajadores de 5 - 14 años y el 50% de los adolescentes de 15 - 17 años¹9 (Plan V, Junio de 2020). Los departamentos con una alta incidencia de trabajo infantil coinciden en parte con los que tienen también altas tasas de pobreza (por ejemplo, Cotopaxi, Bolívar y Chimborazo), mientras que los departamentos de la costa y Pichincha estuvieron entre los que registraron las tasas de pobreza más bajas en 2014 (INEC 2015).

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, Child Labor and Forced Labor Reports – Ecuador: <a href="https://www.dol.gov/aqencies/ilab/resources/reports/child-labor/ecuador">https://www.dol.gov/aqencies/ilab/resources/reports/child-labor/ecuador</a>

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> BTI (2020). Informe de País Ecuador: <a href="https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-ECU.html">https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-ECU.html</a>

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2017). Conclusiones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Ecuador, UN Doc. CRC/C/ECU/CO/4-5.

Los datos actualizados para el período 2018-2021 para las mismas categorías incluyeron 17.704 inspecciones laborales con el objetivo de identificar a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil. Se llevaron a cabo principalmente en diversos sectores de la agricultura, entre ellos el banano, el arroz, las frutas tropicales, la palma aceitera y las flores, así como la pesca, la minería, la construcción y el comercio. Además, se registraron 1.655 casos de asistencia técnica a autoridades locales apoyando el desarrollo de sus propias normativas y acciones para la erradicación del trabajo infantil, 78.212 personas participaron en actividades de capacitación y sensibilización relacionadas con el trabajo infantil y 1.162 niños y adolescentes fueron retirados del trabajo infantil y proporcionados con apoyo para recuperar sus derechos.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Plan V (Junio de 2020), El trabajo infantil en Ecuador aumentará <u>por la pandemia:</u> https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-trabajo-infantil-ecuador-aumentara-la-pandemia

### Incidencia del trabajo infantil y respeto de los derechos del niño en los sectores de Colombia, Perú y Ecuador involucrados en las exportaciones a la UE

Los sectores que se benefician del Acuerdo incluyen verduras, frutas y frutos secos, cereales, pesca, otros productos alimenticios, prendas de vestir y productos metálicos. Por otro lado, sectores como el de metales, vehículos de motor, textiles, productos de cuero, productos químicos, caucho y plásticos, productos farmacéuticos y productos de papel pueden verse afectados negativamente.

En agricultura se ha identificado trabajo infantil en plantaciones de banano y palma aceitera, flores y sector abacá, así como en pesca. En la industria, se ha informado de la existencia de trabajo infantil en la minería a pequeña escala, la extracción de oro y la producción de ladrillos, y en los servicios de la construcción, así como en otros servicios, a los que puede no afectar el Acuerdo, por ejemplo, los servicios domésticos, la limpieza de zapatos y la venta de productos (por ejemplo, periódicos) en las calles. Hay proyectos de asistencia enfocados, por ejemplo, en reducir la incidencia del trabajo infantil en el sector del aceite de palma (Departamento de Trabajo de EE.UU., 2019a), y los productores y exportadores de flores cooperan con el gobierno y los sindicatos para eliminar el trabajo infantil también en este sector (OIT, 2017c). La mayoría de los niños que trabajan en la agricultura en las zonas rurales no es remunerada (en 2012, era del 91%), lo que sugiere trabajar como miembros de la familia no remunerados. Además, incluso si reciben el pago, las cantidades suelen ser muy bajas. Las tasas de pobreza y las oportunidades laborales para los adultos han estado estrechamente relacionadas con la incidencia del trabajo infantil. Durante las últimas dos décadas, los períodos de crecimiento económico y creación de empleo fueron de la mano de una disminución de la pobreza y la incidencia del trabajo infantil, mientras que la desaceleración económica provocó un aumento en ambos. También se registra una mayor incidencia de trabajo infantil en las familias pobres, donde una ganancia a corto plazo del trabajo adicional realizado y los ingresos generados prevalecen sobre la inversión a largo plazo en educación y desarrollo de habilidades (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018).

Gráfico 3: Actividad económica y regiones con incidencia de trabajo infantil en Ecuador



Línea roja: alto nivel de trabajo infantil; Línea verde: bajo nivel de trabajo infantil

Fuente: Proyecto Mapamundi: <a href="https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/ecuador/">https://proyectomapamundi.com/america-del-sur/ecuador/</a> (derecha), Mapa

Owje: <a href="https://mapas.owje.com/1938">https://mapas.owje.com/1938</a> mapa-de-actividad-economica-de-ecuador.html (izquierda)

El sector florícola en Ecuador generó 100.000 puestos de trabajo en 2019 y el 21% de las exportaciones se destinaron al mercado de la UE, siendo EE.UU. el principal cliente recibiendo el 44% de las exportaciones del sector (Expoflores, 2019). El cultivo de flores se realiza en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Carchi, Imbabura y Azuay (Comercio Justo). En el año 2000, un estudio de la OIT evaluó la incidencia del trabajo infantil en el sector en las provincias de Pichincha y Cotopaxi, concluyendo que los niños menores de 15 años se encontraban involucrados en el trabajo, junto con los adolescentes mayores,

estos últimos realizando trabajos peligrosos, trabajando largas jornadas, recibiendo bajos salarios y no tener acceso a la escuela. Desde entonces, se ejecutaron varios proyectos que cubrieron un total de 13.100 niños (algunos de ellos fueron financiados por los Estados miembros de la UE). Se han proporcionado actividades de formación y sensibilización a empleadores, trabajadores y comunidades locales, y se ha facilitado el acceso de los niños a la educación y las actividades de ocio. También se ha establecido un esquema de certificación, Flor Ecuador, para asegurar el cumplimiento de las normas laborales y ambientales, y se ha hecho obligatorio para los miembros de Expoflores, asociación de floricultores y exportadores. En la parte laboral, incluye, entre otros, un requisito para prevenir y erradicar el trabajo infantil, pagar cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores, formalizar el trabajo de los adolescentes y respetar las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo. Ha sido reconocido internacionalmente. En 2019 se certificaron 81 empresas del sector floricultor en Ecuador y 20 en proceso de certificación. La experiencia desarrollada en este contexto también se puede replicar en otros sectores (Expoflores, 2019).

Con respecto al sector bananero, una encuesta realizada por ASTAC entre los trabajadores del sector sugiere condiciones de trabajo desafiantes y una baja calidad del trabajo en general. Sin embargo, el informe no menciona casos de trabajo infantil lo que puede sugerir que estos no son demasiado frecuentes, al menos en las áreas cubiertas por la encuesta y por las operaciones de ASTAC (ASTAC, 2019). Según información proporcionada por el Ministerio de Trabajo, se ha cooperado con la Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador, la Asociación de Productores de Banano y con medianos y pequeños productores de banano para generar conciencia sobre el trabajo infantil, y trabajar por la erradicación del trabajo infantil y restitución de los derechos del niño retirados del trabajo en el sector. En los últimos años se ha observado una disminución sustancial del trabajo de los niños menores de 15 años en el sector.

En cuanto a las actividades realizadas por el Gobierno en otros sectores, el Ministerio de Trabajo informó las siguientes:

- En el sector del aceite de palma, en cooperación con una organización de la sociedad civil (Socios de las Américas), se organizaron acciones de sensibilización y capacitación con 65 empresas pertenecientes a las asociaciones Propalma y Proamazonas, para introducir una política de tolerancia cero al trabajo infantil en sus cadenas de valor y establecer un mecanismo para restablecer los derechos del niño retirados del trabajo en el sector.
- En el sector pesquero se realizaron inspecciones. Además, el Gobierno ha prestado asistencia técnica a las autoridades locales para que puedan controlar el cumplimiento de la legislación nacional por parte de las empresas del sector. Además, la Cámara Nacional de Pesca está introduciendo una política de tolerancia cero al trabajo infantil en el sector.
- En el sector minero, existe una cooperación permanente con Colombia para abordar el trabajo infantil.
- En el sector de la construcción, luego de que se identificaron casos de trabajo de adolescentes, se ha reforzado el seguimiento de las empresas del sector.
- En el comercio informal, existe una cooperación constante con las autoridades locales para identificar los casos de trabajo infantil y restablecer los derechos del niño que han sido retirados de ese trabajo.

# ESTUDIO DE CASO 8 - LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN LOS SECTORES DE COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR RELACIONADOS CON LAS EXPORTACIONES A LA UE

#### 1 INTRODUCCIÓN

#### 1.1 Referencias en el derecho internacional de los derechos humanos

El Art. 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que "(1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas. (2) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. Los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) también se refieren al derecho de reunión pacífica y al derecho a la libertad de asociación (incluido el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos). El derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos también está previsto en el Artículo 8(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Todas las Partes del Acuerdo Comercial ratificaron tanto el PIDCP como el PIDESC. Ninguno de los países andinos ha expresado reservas con respecto a los Art. 21 y 22 del PIDCP o con respecto al Art. 8 del PIDESC. Todas las Partes del Acuerdo también ratificaron los Convenios No. 87 y No. 98 de la OIT, que cubren la libertad de asociación, el derecho a organizarse y la negociación colectiva, y constituyen normas laborales básicas para promover condiciones de trabajo decentes y el equilibrio entre trabajadores y empresarios en el lugar de trabajo.

#### 1.2 Referencias en los instrumentos regionales de derechos humanos

El Artículo 12(1) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE establece que "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses". Todos los Estados Miembros de la UE están sujetos a la Carta de la UE cuando aplican la legislación de la UE.1

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículos 15 y 16) también cubre el derecho de reunión y la libertad de asociación. Colombia, Perú y Ecuador son partes de la misma.

#### 1.3 Referencias en el Acuerdo Comercial de la UE con los países Andinos

El Artículo 269(3)(a) del Acuerdo reafirma las obligaciones de los Estados en materia de libertad sindical establecidas en los Convenios Fundamentales de la OIT (No. 87 y No. 98). Además, el Artículo 277 incluye el compromiso de las Partes de no rebajar los niveles de protección existentes con respecto a los derechos laborales, refiriéndose tanto al marco legal como a la aplicación de las leyes existentes.

#### 2 LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN COLOMBIA

#### 2.1 Derecho de reunión y de asociación pacíficas en Colombia

La libertad de reunión y de asociación están garantizadas por la Constitución (Art. 37 y 38, respectivamente). Además, el Artículo 200 del Código Penal prevé penas de 1 a 2

Véase el caso del Frente Polisario sobre las obligaciones de la UE en materia de derechos humanos con las personas extranjeras potencialmente afectadas por los acuerdos comerciales de la UE en terceros países.

años de prisión y el pago del equivalente a 100-300 salarios mínimos mensuales para quienes interfieran en el ejercicio de los derechos laborales legítimos, incluidos los que ejerzan la represión contra los trabajadores por participar en una huelga, reunión o asociación legal y para quienes acuerden pactos colectivos con trabajadores no sindicados que prevean mejores condiciones que los convenios colectivos con los sindicatos alcanzados en la misma empresa (información proporcionada por el Ministerio de Trabajo).

En la práctica, la libertad de asociación se ve limitada por la violencia. Desde 2016, el Índice Global de Derechos de la Confederación Sindical Internacional (CSI) sitúa a Colombia como uno de los diez peores países para los trabajadores del mundo (Informes del Índice Global de la CSI 2014-2020). Aunque la situación ha ido mejorando en los últimos años, los órganos de seguimiento de la ONU señalan que la violencia contra los defensores de los derechos humanos ha persistido (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 2017; Comité de los Derechos del Niño de la ONU, 2015). Se informa que las organizaciones de la sociedad civil se enfrentan al riesgo de peligro físico de los grupos armados ilegales, especialmente en las zonas rurales.<sup>2</sup> Freedom House afirma que el gobierno de Duque ha reiterado su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y firmó un acuerdo en agosto de 2018 para desarrollar políticas de protección más efectivas, que sin embargo no se tradujo en grandes mejoras (Freedom House, 2020). La Fundación Bertelsmann informa de que sólo el 5% de las investigaciones sobre los casos de homicidios de defensores de los derechos humanos por parte de la Fiscalía General de la Nación han desembocado en procesos judiciales (BTI, 2020, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2019).

Los trabajadores pueden **formar y afiliarse a sindicatos** y negociar colectivamente. La discriminación antisindical está prohibida, pero la afiliación a un sindicato está limitada por requisitos legales (Constitución de Colombia, Artículos 55 y 56). Esto se refleja en las bajas tasas de afiliación sindical durante el período de evaluación y en el gran número de huelgas que fueron declaradas ilegales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 2017). Sin embargo, como se indica en las Tablas 7 y 8 del Anexo C-1, el número de sindicatos aumentó de 2.768 en 2005 a 5.523 en 2017, y el número de afiliados a los sindicatos pasó de 811.850 en 2010 a 1.028.764 en 2017 (ENS, 2008; 2011; 2016; 2018; Sislab). Al mismo tiempo, la OIT y las partes interesadas señalan que las prácticas ilegales de representación de los trabajadores se han vuelto comunes, más precisamente la práctica continua de negociar pactos colectivos (más de 200 al año) con trabajadores no sindicalizados (CSI, 2019a; OIT, 2019f; Forero, 2016; OIDHACO & Catapa, 2020; OCDE TUAC, marzo de 2018, y mayo de 2018).

Mientras que la violencia contra los activistas sindicales ha disminuido debido a la implementación del programa de "seguridad democrática" del presidente Uribe (BTI, 2016), pasando de 431 casos de violencia en 2011 y 654 en 2012 a 234 en 2018 y 70 en el primer semestre de 2019 (Sinderh, ENS). 19 sindicalistas fueron asesinados en 2020 (siendo más de 20 el número total de asesinatos anuales en la última década y llegando a 37 en 2013) (véase la Tabla 8 del Anexo C-1) (ENS, 2021). Según la ENS, sectores económicos como la educación, la agricultura y la pesca, y la minería son los tres primeros sectores en los que la violencia contra los activistas sindicales es más común (Escuela Nacional Sindical, 2020).

Los enjuiciamientos de los responsables de la violencia y los asesinatos siguen siendo bajos (Naciones Unidas, 2020). La Fiscalía General recibió en total en 2017-2020, 865 casos de violencia del derecho de asociación y reunión pacífica. A principios de 2021, 714 de esos casos estaban cerrados y 151 (es decir, el 17,5%) estaban activos. De todos los casos cerrados, en 59, las partes implicadas llegaron a un acuerdo a través de la conciliación, en

Véase los informes BTI Colombia para 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 y 2020; y Oidhaco y Catapa (2020).

95 casos se llegó a un acuerdo entre el trabajador o el sindicato y la empresa, y en 68, la fiscalía decidió continuar la investigación bajo otro título penal. Se archivaron 407 casos en su mayoría por falta de delito identificado y 87 casos fueron archivados por otros motivos (Información proporcionada por el Ministerio de Trabajo).

Se han tomado varias medidas para garantizar la protección de los representantes sindicales y hacer frente al alto nivel de impunidad de los delitos cometidos contra ellos: mediante la creación de la Unidad Nacional de Protección, acuerdos especiales dentro de la Fiscalía General para investigar los patrones de los asesinatos contra los representantes sindicales, formación específica para los trabajadores judiciales impartida por la OIT, etc. Sin embargo, se ha considerado que los avances son insuficientes ya que se mantiene la impunidad de los crímenes contra los representantes sindicales, los índices de negociación colectiva siguen siendo bajos y se presentan múltiples quejas ante la OIT relacionadas con las violaciones de los Convenios No. 87 y 98:³ la cancelación del registro sindical, la práctica de negociar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados (CSI, 2019a) y las limitaciones con respecto al derecho de huelga (por ejemplo, el caso de Avianca, donde la Corte Suprema declaró ilegal la huelga de los pilotos porque el derecho de huelga no es un derecho fundamental y está prohibido en los servicios públicos esenciales) (Corte Suprema de Justicia, 2017).

#### 2.2 Libertad de asociación en Colombia en sectores que exportan a la UE

En cuanto a los sectores que exportan a la UE, en el sector bananero (en 2018, el 65% de las exportaciones se destinaron a la UE), más de 18.000 trabajadores bananeros de 266 plantaciones medianas y grandes de la región de Urabá (dep. de Antioquia) están representados por el sindicato de trabajadores agrícolas SINTRAINAGRO (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuario), que actúa también en el sector del aceite de palma, la caña de azúcar y las flores (Banana Link, SINTRAINAGRO). El sindicato se estableció en la región de Urabá en 1988 y perdió a más de 700 activistas que fueron asesinados por grupos armados ilegales que operaban en ese momento en la región. Actualmente, los trabajadores bananeros de la región de Urabá están amparados por una convención colectiva, que se renueva cada dos años, siendo la última firmada en 2019 por los empresarios apoyados por AUGURA (Asociación Bananera de Colombia que agrupa a productores y comercializadores de banano de los departamentos de Antioquia y Magdalena) y SINTRAINAGRO. La convención se aplica a unos 22.000 trabajadores del total de 25.000 (según otras fuentes, 35.000) empleados directamente en el sector. La afiliación sindical en el sector bananero de la región de Urabá es del 98%, y la mayoría de los trabajadores son contratados directamente (en lugar de bajo subcontratos) (Cooper, Quesada; Augura, 2021; COLSIBA, septiembre de 2019).

En el sector del **aceite de palma**, que en 2018 generó alrededor de 170.000 empleos directos e indirectos en Colombia, los sindicatos también han estado presentes y activos. Sin embargo, como en otros sectores agrícolas, se han visto afectados por actos de persecución antisindical, discriminación y violencia. Solo el 5% de los trabajadores directos del sector están representados por sindicatos. La mayoría de los trabajadores indirectos (que representan el 80% de los trabajadores del sector) no están cubiertos por convenios colectivos. Hay cuatro sindicatos: SINTRATERCERIZADOS (para los trabajadores subcontratados), SINTRAINAGRO, SINTRAPALMAS (representa a los trabajadores de la región de Puerto Wilches) y la Unión General de Trabajadores Terceros de la Agroindustria (UGTTA) creada en 2018 y que representa a unos 1.000 trabajadores del sector. Los sindicatos europeos (por ejemplo, de Dinamarca y los Países Bajos) han estado apoyando el diálogo social en el sector. Los empleadores están representados en el sector por la

La OIT registró 38 procedimientos de quejas sobre casos de libertad de asociación. 25 de ellos están activos, véase <a href="https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110">https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110</a> COUNTRY ID:102595

Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma). La subcontratación ha sido el tema principal del diálogo social (Quiroz, Achterberg, Arnould, 2021).

En 2019, el sector de la **caña de azúcar** generó 286.000 puestos de trabajo a lo largo de la cadena de suministro, con cultivos ubicados en seis departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Risaralda, Caldas, Quindío y Meta (Asocaña, 2020). Antes de la entrada en vigor del Acuerdo, basado en el Plan Obama-Santos, se ha formalizado el trabajo en la mayoría de las plantaciones, se ha contratado directamente a los trabajadores por las empresas y se ha reconocido su derecho a formar y afiliarse a sindicatos. Sin embargo, todavía en 2013, había unas pocas plantaciones en el Valle del Cauca donde los trabajadores eran subcontratados, y sus contratos a plazo fijo no se renovaban por afiliación a los sindicatos. Otros recibieron amenazas o se les pidió que renunciaran a su afiliación a sindicatos para obtener nuevos contratos (AIL, enero de 2013). Los trabajadores del sector entrevistados en 2020 admitieron cambios sustanciales en su situación gracias a la formalización del trabajo y la afiliación sindical que brinda protección a sus derechos y estabilidad. Los beneficios incluyen: Reciben un salario básico incrementado por un factor de caña de azúcar cosechada, los que desarrollaron discapacidades en el trabajo reciben ingresos también al menos iguales al salario mínimo, los trabajadores también tienen vacaciones, trabajan menos horas, tienen pausas para descansar y reciben equipos de protección. En 2020, durante la pandemia del COVID-19, los trabajadores mayores fueron enviados a casa y recibieron salarios básicos, y en las plantaciones se tomaron medidas de protección, como el distanciamiento social en el transporte al trabajo. Sin embargo, los trabajadores aún se refieren a casos de discriminación por actividad sindical, como preferencias de trabajadores no afiliados para la promoción de otros puestos de trabajo dentro de la empresa (AIL, octubre de 2020). Los sindicatos del sector están representados por SINTRAINCABAÑA, cuyo líder fue asesinado en marzo de 2020, SINTRATERCERIZADOS (para los trabajadores subcontratados) y SINTRAINAGRO (Quiroz, Kuepper, Rijk, Achterberg, 2021). Los empresarios están representados por Asocaña.

El sector minero proporcionó entre 150.000 y 350.000 empleos directos y casi 1 millón de empleos indirectos en 2019 en comparación con 202.000 en 2013 (Unidad de Planeación Minero Energética, 2014). También pertenece a sectores con menores niveles de informalidad, con un 35,8% de los empleos informales en 2019 (Radio Caracol, mayo de 2019; Actualícese, sept. de 2019). En el sector de la minería del carbón, los trabajos parecen ser formales, sin embargo, al igual que en Perú, entre la mitad y dos tercios de los trabajadores están subcontratados. Los sindicatos incluyen Sintracerrejón, Sintradem, Sintradrummond, Sintracarbón y Sinterminenergética. Representan a empleados directos, pero no a trabajadores subcontratados (CNV Internationaal, 2021). Los representantes sindicales entrevistados en 2021 (en el aniversario del Plan de Acción Laboral EE.UU.-Colombia) reconocieron una mejora de la situación del sector en los últimos diez años en cuanto al respeto de los derechos de los trabajadores gracias al Plan de Acción Laboral. Destacan un mayor respeto por los sindicatos, sin embargo, ven margen de mejora, incluyendo el paso de la subcontratación al empleo directo de los trabajadores, al menos los que realizan tareas clasificadas como actividades básicas, y una futura ratificación por parte de Colombia del Convenio No. 176 de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo en el sector minero (AIL, abril de 2021). Los sindicatos también participan en iniciativas de desarrollo de capacidades, incluso en cooperación con sindicatos internacionales y nacionales (por ejemplo, de Canadá y Finlandia), se centran en la inclusión de los trabajadores subcontratados y el compromiso con las comunidades locales en las regiones con actividades mineras para perseguir el respeto de sus derechos y los derechos de los trabajadores, proteger los recursos naturales y marcar un avance hacia la minería sostenible (Asociación Minga, abril de 2019; Industriall octubre de 2013; noviembre de 2019).

Los representantes de la sociedad civil entrevistados para este estudio hicieron hincapié en la necesidad de un discurso político más calmado y moderado, y de evitar términos que puedan aumentar las tensiones en la sociedad y poner aún más en riesgo la seguridad de

los líderes y miembros de los sindicatos. Además, en su opinión, el Gobierno debería redoblar sus esfuerzos para garantizar la protección de los dirigentes sindicales y los activistas laborales y medioambientales. También debe fortalecer la capacidad de la inspección y el enjuiciamiento del trabajo para garantizar la protección y el cumplimiento de los derechos. Además, existe la necesidad de una implementación más efectiva por parte de Colombia de los compromisos consagrados en el Acuerdo y su Título CDS, así como las sentencias de los tribunales colombianos y las recomendaciones de los órganos de seguimiento de la OIT. Finalmente, hay margen para mejorar el diálogo entre la sociedad civil y el Gobierno y el seguimiento de las recomendaciones de la sociedad civil.

El análisis anterior indica que durante la última década, la situación de los sindicatos en Colombia estuvo condicionada principalmente por la situación de seguridad en el país, el Plan de Acción Laboral adoptado con los EE.UU. y los desarrollos macroeconómicos que influyeron en la creación de empleos formales por un lado y, por otro, en la preservación de estructuras con trabajadores subcontratados en algunos sectores (por ejemplo, en la minería) para reducir los costos en la competencia internacional. Es probable que el Acuerdo con la UE haya tenido un impacto más limitado, incluso a través de proyectos de asistencia (por ejemplo, minería libre de mercurio), asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades (también por parte de los Estados Miembros de la UE y los sindicatos europeos), diálogo en el marco del Título CDS entre los gobiernos y compromiso de la sociedad civil.

#### 3 LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN PERÚ

#### 3.1 Derecho de reunión y de asociación pacíficas en Perú

La libertad de reunión y asociación está prevista en el Artículo 2 de la Constitución peruana. La Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (2003) establece normas sobre los derechos sindicales en los sectores público y privado. La Ley del Servicio Civil No. 35007 (2016) establece los derechos de los trabajadores en el sector público, reemplazando la Ley del Servicio Civil de 2013. La ONU informa que muchas protestas sociales en Perú resultan en enfrentamientos violentos con la policía y las Fuerzas Armadas (AGNU, 2018). La violencia contra los defensores de los derechos humanos es común (Informes anuales de derechos humanos de la UE 2013-2019; Naciones Unidas, 2020a), especialmente en protestas relacionadas con las industrias extractivas, los derechos a la tierra y la asignación de recursos (EPRS, 2018; Movimiento Ciudadano, 2020). La Oficina del Defensor del Pueblo estatal y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) han tomado medidas que han facilitado la reducción de la violencia relacionada con las protestas. Se adoptó el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos. Propone la creación de un mecanismo de protección de defensores de derechos humanos para 2021 (AGNU, 2018). Sin embargo, los activistas medioambientales que desaconsejan el desarrollo de la tierra siguen enfrentándose a la intimidación (FDCL, 2018).

La ley peruana reconoce el derecho de los trabajadores a organizarse y negociar colectivamente. Las huelgas también son legales con notificación previa al Ministerio de Trabajo (Art. 28 y 29 de la Constitución). El Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo define las condiciones para emitir una licencia sindical y los criterios necesarios para declarar una huelga. Sin embargo, en la práctica, la Fundación Bertelsmann informa de que la actividad sindical se ve obstaculizada por la normativa que diluye ciertos derechos laborales, por el amplio sector informal y por el elevado número de contratos de corta duración (BTI, 2020). Esto también se refleja en las quejas presentadas a la OIT (OIT, perfil de país – Perú). La Plataforma Europa Perú presentó una denuncia ante la Comisión Europea señalando múltiples violaciones a la libertad sindical en Perú (Queja contra el gobierno peruano, 2017). La plataforma TrabajoDigno.pe informó que el número de trabajadores sindicalizados en el régimen de exportación no tradicional disminuyó de 4,2% en 2008 a 3,3% en 2016, y los salarios de los trabajadores sindicalizados fueron

sustancialmente más altos que los salarios de los trabajadores no sindicalizados (portal TrabajoDigno.pe, junio de 2017). El Consejo de Derechos Humanos de la ONU informa que solo el 6% de los trabajadores formales del sector privado y el 13% de los trabajadores del sector público estaban sindicalizados en 2018 (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2018). El mayor número de afiliados sindicales está registrado en sectores como la construcción, la minería, la pesca y la industria manufacturera.

#### 3.2 Libertad de asociación en Perú en sectores que exportan a la UE

En cuanto a los sectores que exportan a la UE, en la minería (véase la Tabla 10 del Anexo C-1) el número de afiliados a los sindicatos pasó de 13.395 en 2007 a 27.151 en 2019, y la proporción de trabajadores afiliados al empleo total del sector aumentó del 20,1% en 2007 al 25,6% en 2019. El número de afiliados al sindicato fue mayor entre 2007 y 2013, es decir, en el período de crecimiento económico apoyado por los altos precios del petróleo exportado y luego se redujo durante la desaceleración económica y la caída de los precios mundiales del petróleo (en paralelo con un número decreciente de trabajadores en el sector de 2012 a 2016, lo que significó un menor número de potenciales afiliados al sindicato) (Ministerio de Energía y Minas, 2019a). La mayoría de los trabajadores (67,9% en 2019) están subcontratados (Ministerio de Energía y Minas, 2019). Los sindicatos (actualmente 97 en el sector, siendo la Federación Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú, creada en 1969, la principal) solicitan que se ponga fin a la práctica de la subcontratación, salvo para trabajos muy especializados, y que se refuerce la capacidad de la inspección laboral para garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, incluida la seguridad y la salud en el trabajo. Además, exigen la terminación de cualquier régimen especial en la economía y abogan por la negociación colectiva a nivel sectorial para garantizar la iqualdad de condiciones de trabajo para todos los sindicatos y trabajadores del sector (Gestión, diciembre de 2020a).

En la agricultura, la legislación nacional que establece el régimen especial para el sector, en particular la parte que regula los contratos de trabajo a corto plazo y de temporada, puede haber tenido un impacto en el ejercicio de los derechos sindicales (OIT, 2019, para más detalles, véase también el siguiente párrafo sobre los textiles). Los datos sobre la afiliación sindical y la densidad en la agricultura varían según la fuente utilizada. Según los datos del Ministerio de Trabajo (véase la Tabla 10 en el Anexo C-1), el número de miembros de los sindicatos en la agricultura disminuyó de 3.871 en 2007 a 2.921 en 2019 y su participación en el número total de trabajadores cayó del 4,9% al 0,9%. Otras fuentes (incluyendo la queja presentada por la sociedad civil) muestran un número creciente de trabajadores sindicalizados bajo el régimen especial en la agricultura (Ley No. 27360) de 8,295 en el 2009 a 11,065 en el 2016, con una tasa de afiliación sindical que varía: de 4,9% en el 2009 a 3,3% en el 2012 y hasta 4,6% en el 2016 (Queja contra el gobierno peruano, 2017). Al mismo tiempo, el número de personas que trabajan en la agricultura en Perú pasó de 3,97 millones en 2008 a 4,08 millones en 2017, y el número de los acogidos al régimen especial de la agricultura pasó de 182.552 en 2008 a 276.403 en 2017 (los estudios también hablan de 333.368) (Maldonado Mujica 2020). La Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales (Fentagro) ha criticado las modificaciones al régimen especial adoptadas en 2020 como una oportunidad perdida para garantizar a los trabajadores del sector el derecho a la negociación colectiva y la libertad de asociación. Otra deficiencia fue que no se aprobó un aumento en el presupuesto para los servicios de inspección del trabajo (SUNAFIL), que ayudaría a hacer valer y proteger los derechos de los trabajadores (RPP noticias, diciembre de 2020).

En otros sectores, principalmente en el **textil**, el número de trabajadores cubiertos por el régimen exportador no tradicional osciló entre 69.041 y 83.425 entre 2010-2016. Algunos trabajaron durante 15 y más años en el sector con contratos consecutivos de corta duración, sin brindar certeza ni estabilidad en la vida personal o profesional. Según la OIT y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2019b), estos contratos pueden disminuir la posibilidad de afiliarse a un sindicato y, en consecuencia, el funcionamiento

sindical en estos sectores. Uno de los argumentos aportados dice que en el caso de los contratos de duración determinada su renovación depende de la buena voluntad de los empresarios, que pueden no renovar el contrato o amenazar con no renovarlo en caso de actividad sindical. En el caso presentado por los sindicatos peruanos al respecto, el Comité de Libertad Sindical de la OIT pidió al Gobierno que garantizara que el régimen de contratación en las exportaciones no tradicionales no interfiriera con el ejercicio de los derechos sindicales.4 Sin embargo, el número de trabajadores sindicalizados en el sector no tradicional disminuyó de 7.769 en 2010 a 2.265 en 2016, es decir, de 10% a 3,2% (Queja contra el gobierno peruano, 2017).

Como se describe en el informe principal, el Acuerdo ha provocado un aumento en las exportaciones peruanas, la producción y el empleo en el sector químico y los sectores cubiertos por regímenes especiales: en la agricultura (por ejemplo, en verduras, frutas y frutos secos), procesamiento de alimentos, textiles, y prendas de vestir. Sobre la base de la literatura y las estadísticas, se puede concluir que el número de miembros de los sindicatos en esos sectores y la tasa de afiliación se vieron afectados sobre todo por la evolución macroeconómica (también se observan cambios similares en los datos relacionados con los sindicatos en la minería, la construcción y la industria manufacturera), así como por la legislación nacional y las disposiciones sobre los contratos de corta duración en los regímenes especiales que no ofrecen estabilidad en el empleo y pueden desalentar la actividad sindical o miedo a que no se renueve el contrato. Queda por ver todavía si los últimos cambios legislativos de 2019 y 2020 suponen algún cambio en este sentido. Por otro lado, las discusiones en el marco del Título CDS relacionadas con la aplicación efectiva de los convenios fundamentales de la OIT, incluyendo la libertad de asociación y la negociación colectiva, que mantuvieron la atención de las Partes, centrada en una necesidad de buscar mejoras, especialmente de las quejas de la sociedad civil. En 2017 y 2020, la UE organizó talleres en cooperación con Perú sobre gestión de conflictos laborales.

#### 4 LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN ECUADOR

#### 4.1 Derecho de reunión y de asociación pacíficas en Ecuador

La libertad de reunión y asociación está garantizada por la Constitución de Ecuador de 2008 (Art. 66 (12)). Sin embargo, en la práctica, las restricciones han sido comunes en los últimos gobiernos. En 2017 se concedieron indultos a varios activistas que habían sido acusados por su participación en manifestaciones pacíficas bajo la administración anterior. El informe de país 2020 de la Fundación Bertelsmann sobre Ecuador observa una transformación sustancial con respecto a estos derechos que "propició un clima de debate abierto" (BTI, 2019). Freedom House informa de que se han anulado los estrictos requisitos para poner en marcha las ONG, pero el gobierno conserva un excesivo poder regulador sobre las acciones de las ONG (Freedom House, 2018; Tegantai, 2019). La CSI informa del uso de la violencia por parte de la policía antidisturbios en respuesta a los manifestantes (CSI, 2019).

La ley ecuatoriana reconoce el derecho de los trabajadores a organizarse y negociar colectivamente, y también se garantiza el derecho de huelga (Art. 326 de la Constitución del Ecuador). Sin embargo, la Fundación Bertelsmann y el Comité Económico, Social y Cultural de la ONU informan que existe preocupación por la falta de facilidad para afiliarse a sindicatos, la falta de datos, y hay denuncias de intimidación y persecución de personas que ejercen sus derechos sindicales (BTI, 2020; Comité de Derechos Económicos, Sociales

En 2016-2018, hubo dos propuestas para modificar la Ley de exportaciones no tradicionales, sin embargo, no obtuvieron la prioridad en el Congreso Nacional. Al mismo tiempo, el Gobierno consideró la prolongación del régimen por otros 24 años. Véase: Actualización de la queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales, contenidos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la UE (2018): https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2018/08/REDGE Actualizacion-QUEJA FINAL.pdf

y Culturales de la ONU, 2019). Desde 2016, el Índice Global de Derechos de la CSI para Ecuador ha caído de 3 (violaciones regulares de derechos) a 5 (sin garantía de derechos). Freedom House establece que los sindicatos del sector privado tienen derecho a la huelga, aunque el Código Laboral limita las huelgas del sector público. La gran cantidad de personas que trabajan en el sector informal significa que solo una pequeña proporción de la fuerza laboral está sindicalizada (Freedom House, 2019). El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales señala que el Código Laboral de Ecuador reconoce los sindicatos por empresa individual únicamente, no sindicatos sectoriales, y requiere un mínimo de 30 trabajadores de un solo empleador para formar un sindicato (Artículo 443). Según datos del Ministerio de Trabajo, solo 2.969 de los 5.853 sindicatos estaban activos en 2017 (El Comercio, 2017). En el período de 2012 a 2019, se presentaron a la OIT seis quejas sobre libertad sindical (perfil de país de la OIT, Ecuador). La UE proporciona asistencia técnica a Ecuador, en el marco del programa Socieux+, para fortalecer la capacidad institucional en el apoyo al diálogo social y la resolución de conflictos.

#### 4.2 Libertad de asociación en Ecuador en sectores que exportan a la UE

En cuanto a los sectores que exportan a la UE, la situación del sector bananero ha sido expuesta en la denuncia presentada en 2019 por la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas, Bananeros y Campesinos (ASTAC). El sector proporciona empleo directo a 200.000 trabajadores y hasta 2 millones de empleos indirectos. En 2017 y 2018, tres Órdenes Ministeriales introdujeron regímenes especiales de contratación temporal en el sector del plátano, la agricultura y la agroindustria reduciendo la estabilidad de las relaciones laborales y empeorando las condiciones de funcionamiento sindical y la negociación colectiva en el sector (Iturralde, 2021). En un informe presentado a la Comisión de Expertos de la OIT, el Gobierno argumentó que las Órdenes Ministeriales se referían a los trabajos temporales, habituales en el sector bananero, y que fue precisamente gracias a esas nuevas formas de relación contractual que se regularizó la situación de los trabajadores temporales. El Gobierno también informó que se habían alcanzado cuatro convenios colectivos en agricultura entre junio de 2019 y junio de 2020, tres de los cuales estaban en el sector bananero. Esto, según el Gobierno confirma que la nueva normativa no obstaculiza la actividad sindical en el sector (CEACR, 2021). Por otro lado, según ASTAC, y además de lo anterior, el requisito de tener al menos 30 trabajadores para constituir un sindicato a nivel de empresa representa un obstáculo en el sector, donde muchas empresas son pequeñas y los propietarios aplican prácticas para evitar la actividad sindical (por ejemplo, dividiendo las empresas, manteniendo a los trabajadores sin afiliación a la seguridad social, creando sindicatos propios, utilizando amenazas, etc.) (ASTAC, 2019). En este contexto, el Ministerio de Trabajo de Ecuador ha compartido con el equipo de estudio un listado de 32 organizaciones de trabajadores (asociaciones, sindicatos y comités a nivel de empresa) del sector bananero que reúnen (según la organización) de 15 a 4.104 trabajadores.<sup>6</sup> Dos de esas organizaciones tienen 15 y 19 miembros, respectivamente, lo que está por debajo de 30, es decir, el número establecido como mínimo para constituir un sindicato.

La Comisión de Expertos de la OIT reiteró en 2021 una petición al Gobierno para que considere, junto con los interlocutores sociales, la introducción de enmiendas en el Código de Trabajo que reduzcan el número mínimo de trabajadores que pueden constituir un sindicato a nivel de empresa y que también permitan la creación de sindicatos formados por trabajadores de varias empresas (CEACR, 2021). La Comisión también tomó nota de que, si bien el Gobierno de Ecuador aceptó que una misión de la OIT prestara asistencia técnica para apoyar las reformas legislativas en materia de libertad sindical (CEACR, 2018; 2020), y la misión se había llevado a cabo en diciembre de 2019, incluida la presentación de una hoja de ruta a los interlocutores tripartitos con miras a estructurar su debate sobre

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Informes del Índice Global de la CSI 2014-2020.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Muchas de las organizaciones no han proporcionado el número exacto de miembros.

las reformas legislativas, no había información proporcionada por el Gobierno sobre ninguna medida de seguimiento o trabajo para finalizar y aplicar la hoja de ruta (CEACR, 2021). Según el Ministerio de Trabajo, en mayo de 2021 un tribunal de la provincia ecuatoriana de Pichincha dictaminó que el Ministerio de Trabajo debía registrar a ASTAC como sindicato.<sup>7</sup>

El sector florícola proporciona en total más de 78.000 puestos de trabajo (otras fuentes hablan de 105.000 puestos de trabajo), de los cuales 50.000 son trabajadores empleados directamente (el 51% de ellos son mujeres). El cultivo de flores se realiza en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Carchi, Imbabura y Azuay. Alrededor del 21% de la producción se exporta a la UE. También hay 11 plantaciones Fairtrade que emplean a unas 2.200 personas (el 56% de las cuales son mujeres) (Fairtrade, Expoflores, 2019). Antes del inicio de la aplicación del Acuerdo, alrededor de dos tercios de las plantaciones eran pequeñas, de 6 hectáreas en promedio. La literatura se refiere a dos sindicatos existentes en el sector en ese momento, Jardines del Cayambe y FLOREQUISA (FENACLE, 2011). En un estudio realizado en 2013 en la provincia de Cotopaxi, el 91,2% de los trabajadores del sector declaró no pertenecer a ningún sindicato u otra organización. En cuanto a las razones de la baja tasa de afiliación, el 37,4% dijo que no sabía cómo organizarse, el 24,2% habló sobre la falta de una organización a la que afiliarse, el 13,1% se refirió a la prohibición de la empresa para afiliarse a una organización, el 5,1% sí no tiene tiempo para dicha actividad y el 20,2% no respondió a esta pregunta (Martínez Valle, 2013). Los empleadores (productores y exportadores de flores) están representados por Expoflores.

La apelación del Gobierno a la decisión de la corte provincial fue admitida el 9 de septiembre de 2021 por la Corte Constitucional del Ecuador; véase <a href="http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\_DWL\_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicwY2FkYWE1Yy04OTIxLTQzYzQtYjkzNi0yODAxZGFhYThhNTkucGRmJ30="consultado">http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\_DWL\_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicwY2FkYWE1Yy04OTIxLTQzYzQtYjkzNi0yODAxZGFhYThhNTkucGRmJ30=</a> [consultado el 25 de octubre de 2021].

#### ESTUDIO DE CASO 9 – EL IMPACTO DEL ACUERDO SOBRE LA BIODIVERSIDAD – EL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE AGUACATE EN PERÚ

#### 1 INTRODUCCIÓN

La producción y el comercio de aguacates son reconocidos como uno de los mercados de más rápido crecimiento en el mundo, y el consumo europeo de aguacates se identifica como un factor clave para ello (Sommaruga y Eldridge, 2021). Perú es uno de los mayores productores de aguacates del mundo: en 2019 fue el tercero después de México y República Dominicana (Grafico 1).

United States of America Chile Brazil Haiti Kenva Indonesia Colombia Peru 0.520 Dominican Republic Mexico 0.0 0.5 1.0 1.5 2.0 2.5 Million tonnes

Grafico 1: Producción total de aguacates por país, 2019

Fuente: FAO, 2020

A través del Acuerdo, el sector del aguacate en Perú se beneficia del acceso libre de aranceles al mercado de la UE, en comparación con un arancel del 4% que se pagaría sin el Acuerdo. Por lo tanto, es interesante estudiar si el Acuerdo ha dado lugar a un aumento de las exportaciones peruanas de aguacates a la UE y un aumento asociado de la producción, con posibles implicaciones ambientales.

Este estudio de caso aborda particularmente el impacto potencial sobre la biodiversidad. Primero proporcionamos algunos antecedentes breves en el resto de esta introducción, luego establecemos la situación actual y las tendencias recientes del sector (sección 2). La sección 3 proporciona el modelo metodológico para el análisis, seguido del análisis de impacto en sí mismo (sección 4). La sección 5 presenta las conclusiones.

## 1.1 Los impactos de la producción de aguacate en la biodiversidad a nivel mundial

A nivel mundial, la producción de aguacate puede ejercer presión sobre la biodiversidad, por ejemplo, mediante el uso de **agua** y **agroquímicos**, así como el **cambio de uso del suelo.** Con respecto al uso del agua, los estudios indican que los aguacates se encuentran entre los tres principales cultivos que causan estrés hídrico (Stoessel et al., 2012). Los sistemas de riego utilizados para la producción de aguacate pueden extraer agua tanto del agua subterránea como del agua superficial, lo que puede intensificar varios riesgos relacionados con el agua. Estos riesgos incluyen el agotamiento de los acuíferos y la reducción de los niveles de agua superficial en los ríos, lo que potencialmente puede dañar el funcionamiento de los ecosistemas y afectar negativamente la biodiversidad (Verones et al., 2012). Los aguacates suelen ser un monocultivo masivo, que deja el suelo con menos nutrientes y más vulnerable a las enfermedades, lo que crea la necesidad de utilizar más pesticidas y fertilizantes. El uso de productos agroquímicos no se limita a la contaminación de los suelos locales; los productos agroquímicos también se escurren hacia las masas de agua circundantes y, potencialmente, hacia ecosistemas lejanos. Además,

durante largos períodos de tiempo, los monocultivos provocan el agotamiento del suelo, lo que le quita la mayor parte de sus propiedades minerales. La expansión de la producción de aguacate está asociada con cambios en el uso de la tierra y en algunos países (por ejemplo, México) con la deforestación (WRI, 2020). En estos casos, los agricultores plantan árboles de aguacate jóvenes debajo de las copas de los bosques y, finalmente, cortan arbustos y árboles viejos para proporcionar más luz solar y espacio para estas plantas (PNUD, 2017).

#### 1.2 Regiones de producción de aguacate en Perú

La producción de aguacate en Perú se concentra principalmente en la franja costera seca de 2.000 km desde Chiclayo en el norte hasta Arequipa en el sur (Gráfico 2). Hay varias zonas de cultivo importantes, como:

- La **zona de riego de Olmos** (Departamento de Lambayeque), con unas 38.000 ha de superficie de riego (CIRAD, 2019). La tasa de crecimiento anual promedio fue de 31,2% en esta área entre 2015-2019 (Gobierno del Perú, 2019);
- La **zona de riego de Chavimochic** (Departamento de La Libertad), con cerca de 75.000 ha de producción bajo riego (CIRAD, 2019). La zona liberada es la mayor superficie en términos de producción, representando el 37,7% de la producción nacional de aguacate en 2019 (Gobierno del Perú, 2019). La tasa de crecimiento anual promedio es igual al 12% durante los últimos cinco años (ibid.);
- Los "valles ribereños costeros" de los Departamentos de Lima (especialmente Barranca, Huaura, Huaral, Cañete, Chincha) y Ancash (Casma y Chimbote), con alrededor de 10.000-12.000 ha de producción bajo riego (CIRAD, 2019);
- La **Sierra**, con alrededor de 2.000 a 4.000 ha en gran parte sin riego (las estribaciones occidentales de la cordillera, principalmente en el sur de los Departamentos de Huancavelica, Arequipa, Cuzco, Ayacucho e Ica) (CIRAD, 2019).



Gráfico 2: Mapa de las principales áreas de producción de aguacate, Perú

Fuente: CIRAD (2019)

Las tres primeras áreas están situadas en zonas desérticas costeras y utilizan un riego intensivo, mientras que la zona de producción de la Sierra montañosa es en gran medida una zona sin riego. Las precipitaciones en las zonas de producción de la costa son escasas y el agua de riego se obtiene de los ríos (y en el caso de los Olmos, del río Huancabamba, utilizando un túnel de 20 km a través de los Andes hasta la presa de Palo Verde) (CIRAD, 2019). Este estudio de caso se enfoca en grandes áreas de producción como las áreas de Olmos y Chavimochic y los valles de los ríos costeros, incluido el Valle de Ica.

#### 2 SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS RECIENTES

#### 2.1 Desempeño

Las **exportaciones** peruanas de aguacates a la UE han crecido de manera constante desde 2012. En 2019, las frutas, lideradas por los aguacates, se convirtieron en el principal producto de importación de Perú a la UE. Entre 2012 y 2019, el valor de las importaciones de aguacate aumentó de EUR 98 millones a EUR 448 millones (Gráfico 3). Sin embargo, durante el mismo período, las importaciones totales de aguacate de la UE también se han expandido rápidamente; la participación de las importaciones de Perú en las importaciones totales de aguacate de la UE, de hecho, aumentó del 19% en 2007 al 37% y al 30% en 2011 y 2012, y luego se mantuvo en niveles entre el 30% y el 35% desde el inicio de la aplicación del Acuerdo; en otras palabras, el crecimiento de las importaciones de Perú fue proporcional, pero no superior, al de las importaciones totales de aguacate de la UE. Al considerar esto, debe tenerse en cuenta que casi todas las importaciones de aguacates de la UE provienen de países que se benefician de un acceso preferencial a la UE en virtud de un TLC o preferencias unilaterales (sin embargo, la única excepción notable es Brasil, cuya participación en las importaciones totales de la UE es limitada aproximadamente al 1,2%).

Valor (millones de EUR) 1,800.0 37% 40% 35% 34% 33% 32% 1,600.0 35% 30%... 30%... 28% 1,400.0 27%... 30% 1,200.0 ...23% 25% 19%... 1,000.0 20% 0.008 15% 315.3 379.6 377.9 600.0 146.9 150.2 228.1 10% 400.0 5% 200.0 0.0 0% 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2017 2018 2019 2007 2016 Peru Share Peru Extra-EU28 ····· Share trend Volumen ('000 toneladas) 38% 700.0 40% 36% 34% 34% 33% 32% 32% 35% 600.0 29% 28% 27% 30% 500.0 24% 25% 19% 400.0 20% 229.5 300.0 103.0 114.3 144.8 157.8 184 1 15% 200.0 86.3 10% 62.6 49.9 56.4 35.9 45.8 100.0 5% 0.0 0% 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 Share Peru (right axis) Extra-EU28 Peru

Gráfico 3: Importaciones de aguacates de la UE28 (SA 080440) procedentes de Perú vs. total, 2007-2019 (millones de EUR)

Fuente: Cálculos propios basados en COMEXT de Eurostat.

Según la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (Promperú), el Perú es el principal proveedor de aguacate Hass¹ a Europa. La UE es también el mercado más grande para las exportaciones de aguacate de Perú, representando alrededor del 60% del valor total de las exportaciones desde el inicio de la aplicación del Acuerdo (Gráfico 4). Al mismo tiempo, esa proporción era más alta antes del Acuerdo, alcanzando casi el 100% en los años 2007 a 2010 antes de caer a la proporción actual desde aproximadamente 2014.

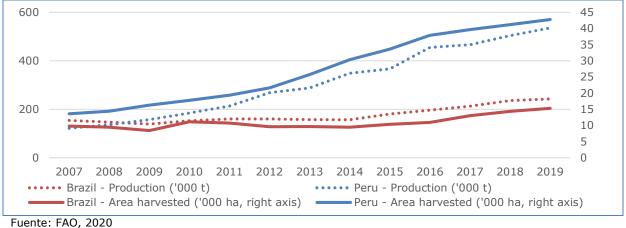
96% 98% 95% 95% 800.0 100% 700.0 ....79% 77% 75% 73% 80% 600.0 ......66% 62% 60% 500.0 55% 60% 400.0 40% 300.0 200.0 20% 100.0 0.0 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 Share EU28 in total (right axis) —— Export to EU28 —— Total exports ······· Trend share

Gráfico 4: Exportaciones peruanas de aguacates (SA 080440) a UE28 vs. total, 2007-2019 (millones de USD)

Fuente: Cálculos propios basados en COMEXT de Eurostat y ITC TradeMap.

El Gráfico 5 compara **la producción** de aguacates en Perú con la producción de aguacates en el mayor país productor de aguacates que exporta a la UE en régimen de NMF (Brasil). En Brasil, la producción de aguacate se estancó en gran medida entre 2007 y 2014, en alrededor de 150.000 toneladas por año, pero luego aumentó a 243.000 en 2019. En Perú, la producción de aguacate aumentó cada año durante el período 2007 a 2019, con un crecimiento de la producción entre 2012 y 2019 que promedió alrededor de 38.000 toneladas por año, en comparación con 29.000 para el período 2007-2013; Sin embargo, en términos porcentuales, la tasa de crecimiento promedio en el período del Acuerdo fue menor, 10,4% anual, que en los años anteriores al Acuerdo (17,1%). La superficie cosechada ha crecido en gran medida de forma proporcional a la producción.





Hass es la variedad de aguacate más demandada en Europa. En 2019, el 95% de la producción de aguacate Hass se dirigió al mercado internacional (CIRAD, 2019).

Los resultados de la producción sugieren que otros factores, además del Acuerdo, fueron los principales impulsores del crecimiento de la producción de aguacate en Perú. Sin embargo, también se observa que Perú experimentó una tasa de crecimiento más alta que Brasil, lo que puede estar vinculado al Acuerdo.

En Perú, el **uso del agua** es impulsado principalmente por la agricultura (46%) y la generación de energía (47%), aunque en algunas regiones la minería representa una parte significativa de la demanda total de agua (DAR, 2017). La mayor parte de la producción agrícola en Perú se concentra en la región costera árida y parte de la zona andina. Aproximadamente el 80% del agua extraída se utiliza para riego (OCDE, 2017). En las zonas costeras, el sector agrícola depende en un 100% del riego y en la zona de montaña la dependencia del riego equivale al 40% (Sommaruga & Eldridge, 2021). Muchos sistemas de riego son ineficientes y/o poco fiables; la eficiencia total del uso de agua en los sistemas de riego se estima en aproximadamente 35%, lo que se considera como un desempeño deficiente y se debe principalmente a fugas en los sistemas de distribución y al uso extensivo de métodos de riego por gravedad o por inundación no mejorados, con una eficiencia total estimada del 50% (ANA, 2019). En la región hidrográfica del pacífico, 12 de 43 acuíferos están sobreexplotados debido al riego excesivo que causa deterioro en la calidad del agua debido a la intrusión salina en los acuíferos cercanos a la costa, dejando campos improductivos (OCDE, 2018). En la sierra, el riesgo de desprendimientos se intensifica por el sobrepastoreo, los incendios forestales y la mala gestión del suelo. Dadas estas tendencias, los conflictos por el agua, la disponibilidad de agua y la gestión eficiente del agua son problemas graves en el Perú. Si bien Perú está invirtiendo en tecnologías para mitigar estos riesgos, estas medidas a menudo aumentan la brecha entre los agronegocios bien administrados y los pequeños agricultores que carecen de recursos, conocimiento y eficiencia, lo que genera conflictos sociales (FAO, 2021).

La tasa media de **aplicación de fertilizantes** agrícolas de 111 kg/ha es inferior a las tasas medias de aplicación en otros países (Gráfico 6) (Banco Mundial, 2019). Sin embargo, para la producción de aguacates, en Perú se aplican ciertos niveles de fertilizantes y **pesticidas**, que pueden crear presiones ambientales (por ejemplo, eutrofización, acidificación, toxicidad humana y pérdida de biodiversidad) (Bartl, 2012).

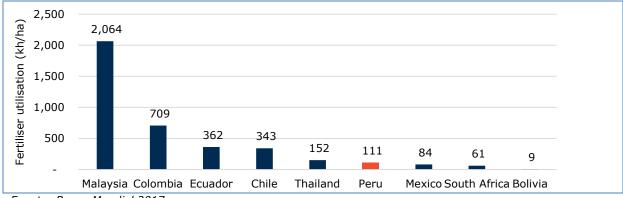


Gráfico 6: Uso de fertilizantes, Perú vs. comparadores

Fuente: Banco Mundial 2017

A nivel mundial, la producción de aguacate se ha relacionado con el **cambio de uso del suelo y la deforestación**. En el estado mexicano de Michoacán, por ejemplo, los informes han afirmado que la producción de aguacate impulsaba entre el 30 y el 40% de la deforestación anual (World Resource Institute, 2020).

#### 2.2 Gobernanza

La **Política Agraria Nacional** (PNA)² estipula la estrategia de largo plazo para el sector agrícola y tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible de este sector (Gobierno del Perú, 2016). La PNA incluye 12 áreas políticas, entre ellas 1) Gestión sostenible del suelo y el agua; 2) Desarrollo de los bosques y la fauna; 3) Infraestructuras y modernización del riego. Para cada tema, se exploran los objetivos y desafíos. Por ejemplo, para la gestión sostenible del suelo y el agua, se menciona la degradación de la tierra, porque la erosión, la desertificación y la salinización son identificadas como desafíos ambientales por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). La gestión adecuada del agua agrícola puede restaurar la calidad del suelo (RVO, 2016).

El gobierno peruano ha implementado varias políticas para promover el sector agroexportador. Especialmente, la Ley No. 27360 - **Ley de Promoción Agraria** (LPA) - jugó un papel importante en el auge de las agro exportaciones peruanas, por ejemplo, para atraer negocios a las zonas más secas del Perú (LNV, 2021). La ley ofrece incentivos como exenciones de impuestos a las empresas agrícolas exportadoras (LNV, 2021). La ley fue promulgada en 2000 y se ha prorrogado dos veces. La última prórroga (que durará hasta 2031) fue aprobada por el Congreso en 2020 e incluye varios cambios, como un salario mínimo sectorial para los empleados del sector agrícola (véase la sección 6.4 del informe principal). Habilitado por la LPA, el sector privado se convirtió en el motor principal que impulsa la exitosa estrategia de diversificación y crecimiento de las exportaciones agrícolas del Perú (Banco Mundial, 2017).

A nivel nacional, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) es responsable del sector agrícola (como se muestra en la Tabla 1, junto con otras organizaciones relevantes).

Tabla 1: Resumen de las organizaciones (públicas) importantes en relación con las políticas agrícolas y la producción de aguacates

Nombre de la organización	Descripción
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
ANA	Autoridad Nacional del Agua
UNALM "La Agraria"	Universidad Nacional Agraria La Molina
Concytec	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
ProHass	Asociación de productores de palta Hass
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria

Fuente: Basado en RVO (2016)

La Autoridad Nacional del Agua (ANA) del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) es responsable de la gestión y el control de los recursos hídricos naturales nacionales, lo que incluye la emisión de autorizaciones a los proveedores de servicios de agua para su uso y distribución, así como de los permisos de vertido y reutilización de aguas residuales. El **Plan Nacional de Recursos Hídricos**, integrado en el PNA (PNRH 2015-2035) tiene como objetivo aumentar el área de cultivo bajo **riego mecanizado** del 2% (33.000 ha) en 2012 al 24% (602.000 ha) para el año 2035 (OCDE, 2017).

En Perú, el mercado del **aguacate orgánico** sigue siendo un nicho (FreshFruitPortal, 2021b). Al mismo tiempo, la **certificación GlobalGap**<sup>3</sup> está muy extendida en la producción de aguacate peruano a pesar del tamaño limitado de las plantaciones (CIRAD,

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Decreto Supremo No. 002-2016-MINAGR

GlobalGAp es una norma reconocida internacionalmente para la producción agrícola e incluye criterios como la seguridad alimentaria, el medio ambiente (incluida la biodiversidad), la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores, entre otros. Véase <a href="https://www.globalgap.org/uk en/what-we-do/globalg.ap-certification/globalg.a.p./">https://www.globalgap.org/uk en/what-we-do/globalg.ap-certification/globalg.a.p./</a>

2019), y el Gobierno también está tomando acciones para implementar la certificación GlobalGap en ciertas regiones para la exportación de aguacate Hass (NIA, 2019).

Según las partes interesadas entrevistadas para la evaluación, para los pequeños agricultores es difícil cumplir con los criterios de exportación establecidos, por ejemplo, por la UE. Los programas o empresas sociales como Fairtraca<sup>4</sup> apoyan a los pequeños agricultores para que cumplan los requisitos de exportación.

### 3 EL IMPACTO DEL ACUERDO SOBRE LA BIODIVERSIDAD A TRAVÉS DE LA PRODUCCIÓN DE AGUACATE EN PERÚ – LA CADENA CAUSAL

Marco DPSIR - El marco DPSIR (Impulsores, Presión, Estado, Impacto, Respuesta) permite interpretar determinados indicadores ambientales estableciendo una relación causal entre los indicadores y sus efectos analizados. El marco se usa a menudo en análisis de biodiversidad y la cadena causal desarrollada para este estudio de caso aplica la lógica del marco DPSIR. Como se ilustra en el Gráfico 3, el marco DPSIR muestra el estado antes de la implementación del Acuerdo y en 2020. En el análisis (siguiente sección), el marco se aplica a los impactos del TLC en la biodiversidad a través de la producción de aguacate en Perú.

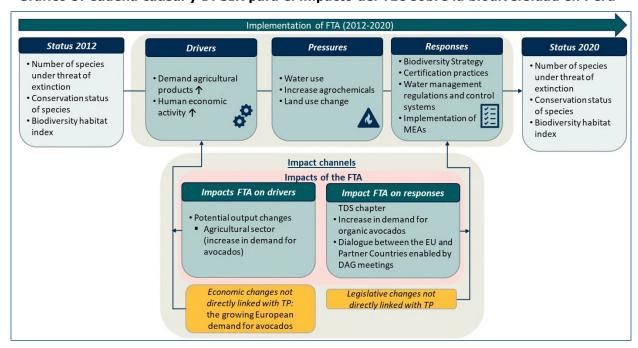


Gráfico 3: Cadena causal y DPSIR para el impacto del TLC sobre la biodiversidad en Perú

1. DPSIR – el Estado describe el estado fáctico relacionado con la biodiversidad en un determinado país o área. El estado de la biodiversidad y los cambios con el tiempo se miden mediante el análisis de indicadores como el número de especies en diferentes niveles de amenaza de extinción, así como el índice de hábitat de biodiversidad. Los Impulsores contienen una mayor demanda de productos agrícolas, como los aguacates, y una mayor actividad económica humana debido a su producción. Como se discutió en la introducción, las presiones relacionadas incluyen limitaciones de agua, conversión del uso del suelo y mayor uso de agroquímicos. La producción de aguacate generalmente se asocia con varios impactos ambientales clave, incluido el agotamiento de los recursos hídricos y el suelo, lo que en última instancia da como

<sup>4 &</sup>lt;a href="https://fairtrasa.com/organic-farmer-dionisio/">https://fairtrasa.com/organic-farmer-dionisio/</a>

resultado impactos negativos en la biodiversidad. **Las Respuestas** a estos impactos pueden tomar la forma de regulaciones relacionadas con el uso de agua y pesticidas (es decir, agricultura sostenible), o relacionadas con mejoras técnicas o de eficiencia (por ejemplo, en sistemas de riego).

El enfoque de este estudio de caso está en las presiones ambientales clave asociadas con la producción de aguacate. Al identificar ciertas tendencias en, por ejemplo, la escasez de agua y la expansión de la producción de aguacate, se extraen ciertas conclusiones sobre el impacto en la biodiversidad hasta ahora y los posibles impactos futuros del TLC a través de la producción de aguacate en Perú. Esto se refleja en el Gráfico 3 enfatizando los recuadros de Impulsores, Presiones y Respuestas.

- 2. Canales de impacto la parte central del Gráfico 3 muestra las vías a través de las cuales el TLC puede afectar el estado de la biodiversidad. Puede hacerlo afectando a los impulsores (principalmente a través de los efectos económicos en el TLC) y/o las respuestas (por ejemplo, mediante cambios en la implementación de la legislación ambiental o la expansión de las prácticas de certificación). Las disposiciones del capítulo de CDS sobre diversidad biológica, silvicultura y, en particular, los acuerdos ambientales multilaterales, como el Convenio de Rotterdam, se identifican como el canal clave a través del cual el TLC puede haber afectado las respuestas.
- 3. Efectos inducidos por el TLC y efectos externos la parte inferior del gráfico enfatiza el papel de los desarrollos externos, no relacionados con el TLC. Muestra que los desarrollos no relacionados con el TLC también pueden afectar tanto a los impulsores como a las respuestas. También muestra el desafío clave en la evaluación de los impactos del TLC aislar los impactos inducidos por el TLC de los desarrollos externos. En el caso de los aguacates, un fuerte efecto externo es la creciente demanda europea de aguacates (CBI, 2021).

#### 4 ANÁLISIS

#### 4.1 Uso de agua en la producción de aguacate

En la **zona de Olmos**, el aguacate es el segundo cultivo (4.200 ha), después de la caña de azúcar (10.900 ha) en 2018. Los huertos de aguacate son propiedad de grandes empresas exportadoras, que poseen superficies que van de 250 a 1.000 hectáreas por empresa.

El proyecto de riego Olmos permite el riego de 38.000 ha mediante la canalización de agua del río Huancabamba – que vierte al río Amazonas – hacia las zonas costeras secas (CIRAD, 2019). El proyecto no ha alcanzado su potencial, ya que aproximadamente el 30% de la superficie sigue sin desarrollarse debido a las cuotas de agua de 10.000 m<sup>3</sup>/ha establecidas por la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Las parcelas no desarrolladas se utilizan para obtener los derechos de 4.000 - 5.000 m<sup>3</sup>/ha de agua adicional que se necesita para alimentar los sistemas de microrregión, lo que convierte al agua en un importante factor limitante. Para el 2035, el agua canalizada entre la región hidrográfica del Amazonas y el Pacífico debería aumentar en un 50% según lo previsto en el Plan Nacional de Recursos Hídricos (cf. OCDE, 2017). Sin embargo, el plan también analiza los posibles efectos ambientales negativos de la transferencia de agua, incluida la alteración del ecosistema en las cuencas hidrográficas que se transfieren y el riesgo de organismos acuáticos exóticos para las regiones receptoras (OCDE, 2017). El río Amazonas experimenta seguías e inundaciones más frecuentes, intensas, prolongadas y extremas como resultado del cambio climático, que afecta negativamente la conectividad del río y la migración de la biodiversidad acuática (Souza et al. 2019). La extracción de agua para el proyecto de riego de Olmos intensifica aún más esta tendencia (datos de la entrevista).

El uso extensivo de agua por parte de las grandes empresas agroindustriales **reduce los niveles de agua subterránea, lo que tiene consecuencias ecológicas negativas para el Bosque Seco en el norte de Perú** (datos de la entrevista). El bosque seco es un ecosistema único con varias especies endémicas (por ejemplo, aves y reptiles) y es una fuente principal de alimento para las comunidades locales y su materia prima.

**El Proyecto Especial Chavimochic** es una iniciativa gubernamental que tiene como objetivo trasladar y distribuir agua del río Santa para regar cuatro valles en el Departamento de La Libertad (Chao, Virú, Moche, Chicama)<sup>6</sup>, incluyendo las zonas desérticas entre los valles (CIRAD, 2019). El río Santa es crucial para los negocios agrícolas de la zona, **ya que puede proporcionar agua al sector agrícola durante todo el año**, convirtiendo las áreas desérticas en áreas productivas agrícolas. En esta zona se encuentran grandes huertos de aguacates (hasta 2.600 ha) – principalmente de empresas exportadoras. En total, se dispone de 75.000 ha de tierras de regadío, de las cuales la producción de aguacate ocupa unas 7.000 ha (9,3%) (CIRAD, 2019).

Los cultivos se producen con sistemas de riego presurizado, <sup>7</sup> utilizando las técnicas más nuevas (datos de la entrevista). El uso del agua varía mucho según la explotación, ya que el cultivo de aguacates para el mercado de exportación es todavía relativamente nuevo en comparación con, por ejemplo, el cultivo de espárragos; los agricultores que cultivan aguacates tienen en promedio unos 12 años de experiencia, frente a los 25 años de experiencia de los agricultores de espárragos (Apaza-Tapia, 2020). Debido al riego de la zona de Chavimochic, el río Santa se seca algunas veces al año, perdiendo su conexión con el Océano Pacífico (datos de la entrevista).

Estos niveles más bajos de agua **afectan negativamente los ecosistemas acuáticos del río Santa**, ya que, por ejemplo, los camarones de río dependen de la conexión con el océano Pacífico para su reproducción. Hay que señalar que el cambio en el ecosistema acuático no está directamente relacionado con la producción de aguacate, ya que el descenso de los niveles de agua comenzó tras la finalización del primer proyecto de riego de Chavimochic (alrededor de 1990), antes de que las grandes explotaciones de aguacate se instalaran en esta zona (datos de las entrevistas). La producción de aguacate *podría* exacerbar estas presiones preexistentes.

El Proyecto Especial Chavimochic y la expansión relacionada de áreas agrícolas también indujeron otros impactos ecológicos negativos, como **anegamiento**<sup>8</sup> **y salinización en las partes bajas del valle** (Vos y Marshall, 2017). La salinización reduce la producción del suelo y afecta negativamente a los ecosistemas y la biodiversidad adyacentes a las áreas de producción agrícola. Actualmente, la región está invirtiendo en (costosos) sistemas de drenaje (datos de la entrevista).

El cambio climático está disminuyendo significativamente los glaciares de la Cordillera Blanca, lo que cambia la hidrología del río Santa (Mark et al., 2010). El cambio climático también aumenta la temperatura, lo que permite a los pequeños agricultores regar (diferentes) cultivos a mayor altitud y, al mismo tiempo, requerir (más) riego para la producción de ese cultivo (datos de la entrevista). La disponibilidad reducida de agua durante la estación seca, constituye una amenaza para el suministro de agua en la región del proyecto Chavimochic, aumentando la competencia por el agua entre sectores económicos, jurisdicciones políticas y usuarios de agua río arriba y río abajo (Lynch, 2011).

La primera parte se construyó entre 1986 y 1995 y añadió 46.000 ha de nuevas tierras de regadío (Oxford Business Group, 2021). En 2019, se desarrollaron tres de los cuatro valles, para cubrir un total de 75.000 ha de regadío (CIRAD, 2019)

En los sistemas de riego presurizado, el agua se aplica con precisión a las plantas bajo presión a través de un sistema de tuberías. Los sistemas de riego por goteo y los sistemas de rociadores se incluyen en este tipo de riego.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> El anegamiento es la saturación del suelo con agua, ya sea de forma temporal o permanente. Esto ocurre cuando los niveles de agua subterránea son demasiado altos, lo que conduce a la salinización del suelo.

Mientras que los derechos de agua de los pequeños agricultores (más río arriba) se definen como una parte del volumen disponible, las grandes empresas agrícolas (río abajo) tienen derecho a una asignación anual fija de 10.000 m³/ha, lo que deja a los pequeños agricultores vulnerables durante la estación seca (Lynch, 2011).

Según ANA, el **acuífero del Valle de Ica** ha sido sobreexplotado. Si el ritmo actual de disminución de la disponibilidad de agua continúa, podría haber una reducción del 76% de la superficie total de riego en el valle debido a la escasez de agua dentro de 10 años. Esto podría generar mayores costos de producción como resultado de mayores costos de bombeo (ANA, 2018). Salmoral et al. (2020) estiman que la Huella Hídrica (HH)<sup>9</sup> en el Valle de Ica en 2017 fue de 483 Mm³, con un 87% atribuido a aguas subterráneas y un 13% a aguas superficiales. Los aguacates (28 Mm³) tienen la tercera huella hídrica más alta en esta zona, después de los espárragos (187 Mm³) y las uvas (138 Mm³) (considerando ambas fuentes de agua). De hecho, **los aguacates cultivados en el Valle de Ica extraen agua principalmente de fuentes subterráneas** (véase el Gráfico 7), **lo que agota aún más el acuífero.** 

400 300 °̃≝ <sub>200</sub> 100 0 groundwater surface water asparagus jojoba grapes pomegranate olives tangelo tangerine maize cotton pecan other

Gráfico 7: Asignación de la Huella Hídrica (Mm³) por cultivo para el año 2017, distinguiendo entre fuentes superficiales y subterráneas para el Valle de Ica

Fuente: Salmoral et al. (2020)

La escasez de agua en el Valle de Ica pone en grave riesgo las actividades agrícolas en el valle. La viabilidad económica del bombeo también se verá amenazada debido al aumento de los costos de extracción de agua. Se necesitarán estudios de viabilidad económica para evaluar las fuentes de agua alternativas (por ejemplo, la desalinización de las aguas subterráneas) (Aparicio et al., 2019), pero dada la diversidad de los sistemas agrícolas en el valle, tales iniciativas no serían económicamente viables para la mayoría de los agricultores, en particular para los que se dedican a la producción a pequeña escala.

El impacto inducido por el Acuerdo en el uso del agua a través de su impacto en la producción de aguacate se estima **cuantitativamente**. A partir de los datos presentados en el análisis anterior, los resultados del CGE y los datos de la huella hídrica de Hoekstra et al. (como se comenta en el informe principal), se estiman los recursos hídricos adicionales utilizados en la producción de aguacate atribuibles a la aplicación del Acuerdo. Según los resultados del CGE, el cambio de producción inducido por el Acuerdo en el sector de *verduras*, *frutas y frutos secos* (VFN) ascendió a USD 54,8 millones en 2020. La participación de los aguacates en el sector VFN se calcula con base en el valor de la producción dentro del sector VFN (6%) y el valor de las exportaciones de aguacate en el sector VFN (22%). Esto se combina con la huella hídrica promedio ponderada de la

La huella hídrica representa la cantidad de agua consumida por una nación o una ubicación geográfica específica, por sector, producto o empresa.

producción de aguacate en las regiones Lambayeque (área de Los Olmos), La Libertad (Proyecto Especial Chavimochic) e Ica (acuífero del Valle de Ica) con base en Hoekstra et al (2010). Esta estimación equivale a 996 m³ de agua por tonelada de aguacate. Con base en este enfoque, se estima que el impacto inducido por el Acuerdo sobre el uso del agua en Perú a través de la producción de aguacate en 2020 fue de entre 4 millones de m³ y 14 millones de m³. Esto corresponde a aproximadamente el 1%-3% del agua utilizada para la producción de aguacate en Perú.

### 4.2 Uso de agroquímicos

En las regiones productoras del norte (Olmos y Chavimochic), el uso de plaguicidas es limitado (datos de la entrevista). Esto es posible debido a: 1) el número limitado de "plantas huésped" para las plagas en el desierto, 2) las condiciones climáticas (es decir, la pluviosidad mínima), 3) la protección natural del aguacate a través de su gruesa piel y 4) la gran zona desértica entre los Olmos y Chavimochic, que impide el traslado de las plagas (datos de la entrevista). Sin embargo, debido a los estrictos requisitos para los productos frescos de exportación (establecidos por GlobalGap y SENASA), el uso de plaguicidas es común para el sector agroexportador (datos de la entrevista). En áreas donde las precipitaciones son más abundantes (por ejemplo, el Valle de Ica), el uso de pesticidas aumenta naturalmente (pero sigue siendo relativamente bajo). El uso de plaguicidas es perjudicial para los insectos y reduce la biodiversidad en las explotaciones de aguacate y sus alrededores (datos de la entrevista). Algunas explotaciones de aguacates aplican "barreras contra el viento " plantando árboles alrededor de las zonas de producción. En estos árboles pueden prosperar pájaros e insectos, pero la superficie absoluta en ha de estas barreras contra el viento es baja.

En las áreas de producción del norte (Olmos y Chavimochic) el uso de fertilizantes es mayor que en, por ejemplo, la región de la Sierra, ya que el suelo del desierto no es muy fértil (datos de la entrevista). Los fertilizantes se aplican a través de sistemas de riego avanzados, lo que garantiza su uso eficiente (datos de la entrevista).

Las granjas de aguacate orientadas a la exportación a menudo cuentan con varias certificaciones para satisfacer la demanda de aguacates certificados en los mercados extranjeros (Apaza-Tapia, 2020). En la zona de Chavimochic, todas las granjas de aguacate y espárrago cuentan con al menos una certificación. Estas certificaciones (por ejemplo, selva tropical, Tesco y Fair for Life) a menudo incluyen criterios estrictos para reducir el uso de pesticidas (Ibid), cuyo objetivo es reducir los impactos ambientales nocivos como la contaminación del suelo y el agua. Los estrictos criterios de seguridad alimentaria (de, por ejemplo, Japón y la UE) implican que no se permiten residuos en los mercados de destino para cumplir con las indicaciones de las etiquetas. (Apaza-Tapia, 2020, p. 97).

#### 4.3 Cambio de uso del suelo

Las zonas de producción del norte experimentaron un cambio en el uso del suelo, ya que las zonas desérticas de la costa se convirtieron en lugares de producción, lo que tuvo un potencial impacto negativo en la biodiversidad debido a la degradación del bosque seco y la deforestación.

Las regiones de Sierra y Huaral son áreas de producción más tradicionales y no hay indicios de que el crecimiento en la producción de aguacate haya resultado en un cambio de uso

Hoekstra et al. (2010) proporcionan estimaciones de huellas hídricas (azul, verde y gris) por cultivo y región. Con base en sus estimaciones, se calculó el promedio ponderado de las tres principales áreas de producción y exportación. Las estimaciones sobre la huella hídrica de los aguacates son: Ica 1.221 m³, La Libertad 998 m³, Lambayeque 927 m³. Los pesos se basan en las hectáreas de tierra irrigada por zona de producción, como se indica en la sección 1.2 (Ica 11.000 ha, La Libertad 75.000 ha, Lambayeque 38.000 ha).

del suelo (datos de la entrevista) con evidentes impactos ambientales negativos. Se observa que estas regiones albergan especies importantes y son ricas en agro biodiversidad, que puede estar en riesgo si muchos agricultores cambian al cultivo (monocultivo) de aguacate (datos de la entrevista). En estas regiones, incluida la región de Chavimochic, ciertos cultivos (por ejemplo, espárragos y pimientos) son reemplazados por aguacates para responder a la creciente demanda extranjera de aguacates. El aguacate es un cultivo perenne y cubre permanentemente el suelo, lo que tiene beneficios ambientales en comparación con los cultivos anuales, es decir, la cobertura permanente del suelo y la falta de labranza reducen, por ejemplo, la lixiviación del nitrógeno, lo que beneficia la producción del suelo y la calidad del agua y del aire (Bartels, et al. 2012). Durante una entrevista se mencionó que los aguacates a menudo se reemplazan por cultivos anuales (pimientos) que impactan positivamente el medio ambiente.

#### 5 CONCLUSIONES

La demanda de aguacates peruanos ha aumentado en los últimos años, especialmente en la UE. El Acuerdo facilita el crecimiento de las exportaciones de aguacate, junto con varias políticas (inter)nacionales y otras medidas de promoción para apoyar el negocio de exportación de aquacate, así como el impulsor clave: el aumento de la demanda. Es un desafío aislar el efecto del Acuerdo de otras tendencias. Si bien la falta de detalle en los datos del CGE no permite identificar una relación causal uno a uno entre el Acuerdo y el crecimiento de la producción de aguacate en Perú, es muy probable que una proporción de las mayores exportaciones sea impulsada por el Acuerdo. Aplicando la participación de los aquacates en la producción y el valor de exportación como estimaciones, entre el 6% y el 22% del cambio de producción calculado de USD 54,8 millones en el sector de verduras, frutas y frutos secos se refiere a los aquacates. Teniendo en cuenta el contexto, en el que prácticamente todos los competidores de Perú se benefician de un acceso libre de impuestos al mercado de la UE, mientras que Perú, sin el Acuerdo, habría vuelto a recibir el trato de NMF al salir del anterior estatus de SPG+, el aumento de la producción debería interpretarse mejor como una evitación de la contracción de la producción que se habría observado en ausencia del Acuerdo.

El Acuerdo intensificó indirectamente las siguientes presiones ambientales:

Escasez y manejo del agua: El sector agrícola utiliza una parte sustancial de los limitados recursos hídricos del Perú. En la región de Olmos y el Valle de Ica (dominado por empresas agroexportadoras) el agua se identifica como un factor limitado para la producción de aguacate. La zona de Chavimochic experimenta una creciente competencia por el agua durante la estación seca, ya que el cambio climático acelera el retroceso de los glaciares que alimentan el río Santa. El estrés hídrico que se intensifica con la producción de aguacate, puede llevar a diferentes impactos ambientales como los identificados en este estudio: disminución de los niveles de aqua en los ríos (río Santa y río Amazonas) que afectan negativamente a los ecosistemas acuáticos y a la reproducción de especies de peces y camarones; disminución del nivel de las aguas subterráneas que degradan el Bosque Seco en el norte de Perú; y la sobreexplotación del acuífero de Ica. La escasez de agua agrava aún más la vulnerabilidad de las pequeñas explotaciones de aguacate, ya que el agua se encarece y/o se da prioridad a las grandes empresas agroalimentarias en la asignación del agua. En las regiones del Norte (Región de Olmos y Chavimochic), el agua se aplica a través de proyectos de riego rápido canalizando el agua de los ríos a los sitios de producción. Se ha expresado preocupación por los efectos negativos para el medio ambiente de la transferencia de agua, incluida la alteración del ecosistema en las cuencas hidrográficas de transferencia y el riesgo de organismos acuáticos exóticos para las regiones receptoras. En la región de Chavimochic, el anegamiento y la salinización se identifican como riesgos para la calidad del suelo y el agua.

- Uso de agroquímicos y calidad del suelo: las granjas de aguacate en Perú (y en particular las granjas en las regiones de producción del norte) aplican pesticidas. Las (múltiples) certificaciones de las granjas peruanas de aguacate orientadas a la exportación pueden reducir aún más los impactos ambientales nocivos relacionados con el uso de pesticidas, como la contaminación del suelo y el agua. El uso de pesticidas (aunque limitado en comparación con otros cultivos) es perjudicial para los insectos y reduce la biodiversidad en las explotaciones de aguacate y sus alrededores. El aguacate se cultiva a menudo en monocultivo (sobre todo en las zonas de producción del norte), agotando los nutrientes del suelo y amenazando así la biodiversidad si los agricultores agro biodiversos optan por el monocultivo del aguacate.
- Cambio en el uso del suelo: Las zonas de producción del norte experimentaron un cambio en el uso del suelo, ya que las zonas desérticas de la costa se convirtieron en sitios productivos, lo que tuvo un potencial impacto negativo en la biodiversidad debido a la degradación del bosque seco y la deforestación (en el caso de Olmos). En las regiones de Sierra y Huaral no ha habido indicios de que el crecimiento de la producción de aguacate haya tenido como resultado un cambio de uso del suelo con evidentes impactos ambientales negativos. En caso de que los cultivos de aguacate sustituyan a los cultivos anuales se genera un impacto positivo en las emisiones de GEI.

#### REFERENCIAS

ANA, WWF, COSUDE, Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM), Pegasys Strategy and Development (PTY) LTD (2015). Huella hídrica del Perú. Sector agropecuario. Disponible en: <a href="https://repositorio.ana.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12543/197/ANA0000013.pdf?sequence=4&isAllowed=y">https://repositorio.ana.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12543/197/ANA0000013.pdf?sequence=4&isAllowed=y</a>

Apaza-Tapia, W. (2020) Characterisation of avocado and asparagus farms in the Chavimochic irrigation project in La Libertad, Peru. DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.21704/pja.v3i3.1342">http://dx.doi.org/10.21704/pja.v3i3.1342</a>

Bartl, K., Verones, F. y Hellweg, S. (2012). Life cycle assessment based evaluation of regional impacts from agricultural production at the Peruvian coast. Environmental science & technology, 46(18), 9872-9880.

CBI (2021). The European market potential for avocados. Disponible en: <a href="https://www.cbi.eu/market-information/fresh-fruit-vegetables/avocados/market-potential">https://www.cbi.eu/market-information/fresh-fruit-vegetables/avocados/market-potential</a>

CIRAD, The Centre De Cooperation International En Recherche Agronomique Pour Le Développement, in collaboration with HAB, The Hass Avocado Board (2019). Country profile: Peru - Peru Making giant strides

DAR (2017) Retos y aportes para una gestión sostenible en aguas residuales. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: http://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/2806

FAO (2020). FAOSTAT - Crops. Disponible en <a href="http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC/visualize">http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC/visualize</a>

FAO (2021). Analysis of Mapping and Impacts of Climate Change and Food Security. Disponible en <a href="http://www.fao.org/in-action/amicaf/countries/per/en/">http://www.fao.org/in-action/amicaf/countries/per/en/</a>

FreshFruitPortal (2021a). "Peru's ProHass analyzes effects of Agricultural Promotion Law". Disponible en: <a href="https://www.freshfruitportal.com/news/2021/03/25/peru-has-to-make-its-way-in-this-segment-prohass-on-organic-avocados/">https://www.freshfruitportal.com/news/2021/03/25/peru-has-to-make-its-way-in-this-segment-prohass-on-organic-avocados/</a>

FreshFruitPortal (2021b), "Peru has to make its way in this segment"- ProHass on organic avocados. Disponible en: <a href="https://www.freshfruitportal.com/news/2021/03/25/peru-has-to-make-its-way-in-this-segment-prohass-on-organic-avocados/">https://www.freshfruitportal.com/news/2021/03/25/peru-has-to-make-its-way-in-this-segment-prohass-on-organic-avocados/</a>

INIA (2019) En La Joya implementan certificación Global Gap para exportación de palta hass y granada wonderfull <a href="https://www.gob.pe/institucion/inia/noticias/108559-en-la-joya-implementan-certificacion-global-gap-para-exportacion-de-palta-hass-y-granada-wonderfull">https://www.gob.pe/institucion/inia/noticias/108559-en-la-joya-implementan-certificacion-global-gap-para-exportacion-de-palta-hass-y-granada-wonderfull</a>

Junta de Riego Presurizado de Chao, Virú y Moche (2016). Registro de cultivos de la Irrigación de Chavimochic. Boletín Anual. 25 p.

Kang, J. W., y Chung, I. K. (2017). The effects of eutrophication and acidification on the ecophysiology of Ulva pertusa Kjellman. *Journal of Applied Phycology*, 29(5), 2675-2683.

LNV (2021). Recent events regarding the strikes and new agrarian law in Peru Disponible ent: <a href="https://www.agroberichtenbuitenland.nl/actueel/nieuws/2021/01/08/recent-events-regarding-the-strikes-and-new-agrarian-law-in-peru">https://www.agroberichtenbuitenland.nl/actueel/nieuws/2021/01/08/recent-events-regarding-the-strikes-and-new-agrarian-law-in-peru</a>

Lynch, B. D. (2012). Vulnerabilities, competition and rights in a context of climate change toward equitable water governance in Peru's Rio Santa Valley. Global Environmental Change, 22(2), 364-373.

Mark, B., Bury, J., French, A., J., Mckenzie. (2010) Climate Change and Tropical Andean Glacier Recession: Evaluating Hydrologic Changes and Livelihood Vulnerability in the Cordillera Blanca, Peru. Annals of American Association of Geographers, 100(4) 794-805.

Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). (2015) Análisis de Tendencias que impactan en la Agricultura. Disponible en <a href="https://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/pnapes/actividades/comision/analisis-tendencias.pdf">https://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/pnapes/actividades/comision/analisis-tendencias.pdf</a>

Ministerio de Ambiente (MINAM). Decreto Supremo No. 002- 2008-MINAM; Estándares Nacionales de Calidad para Agua: El Peruano, Lima, 2008. <a href="https://www.elperuano.com.pe">www.elperuano.com.pe</a>

OCDE (2017). Environmental performance review Peru: Chapter 8 – water resources. Disponible en: <a href="https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264283138-12-en/index.html?itemId=/content/component/9789264283138-12-en/index.html?itemId=/content/cont

Oxford business group (2021) Irrigation key to agricultural expansion in Peru. Disponible en: https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/water-works-improvements-irrigation-infrastructure-remain-vital-accomplishing-ambitious-agricultural

Gobierno peruano (2016). Se aprueba la Política Nacional Agraria https://www.midagri.gob.pe/portal/noticias-anteriores/notas-2016/15062-se-aprueba-la-politica-nacional-agraria

Gobierno peruano (2019). Análisis de Mercado 2015-2019. Palta. Disponible en: <a href="https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1471795/An%C3%A1lisise%20d">https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1471795/An%C3%A1lisise%20d</a> %20Mercado%20-%20Palta%202015%20-%202019.pdf

Salmoral, G., Carbó, AV, Zegarra, E., Knox, JW y Rey, D. (2020). Reconciling irrigation demands for agricultural expansion with environmental sustainability-A preliminary assessment for the Ica Valley, Peru. Journal of Cleaner Production, 276, 123544.

Sommaruga, R. y Eldridge, H.M. (2021), Avocado Production: Water Footprint and Socio-economic Implications. EuroChoices. https://doi.org/10.1111/1746-692X.12289

Souza, C. M., Kirchhoff, F. T., Oliveira, B. C., Ribeiro, J. G., y Sales, M. H. (2019). Long-term annual surface water change in the Brazilian Amazon Biome: Potential links with deforestation, infrastructure development and climate change. Water, 11(3), 566.

Stoessel, F., Juraske, R., Pfister, S., y Hellweg, S. (2012). Life cycle inventory and carbon and water foodprint of fruits and vegetables: application to a Swiss retailer. Environmental science & technology, 46(6), 3253-3262.

UNESCO-IHE. (2010). The Green, Blue and Grey Water Footprint of Crops and Derived Crop Products. Informe, disponible en: https://www.waterfootprint.org/media/downloads/Report47-WaterFootprintCrops-Vol1.pdf

Verones, F., Bartl, K., Pfister, S., Jiménez Vílchez, R., y Hellweg, S. (2012). Modeling the local biodiversity impacts of agricultural water use: case study of a wetland in the coastal arid area of Peru. *Environmental science* & technology, 46(9), 4966-4974.

Vos and Marshall (2017) Chapter 8 – Conquering the desert. Venot, J. P., Kuper, M., y Zwarteveen, M. (Eds.). (2017). Drip irrigation for agriculture: Untold stories of efficiency, innovation and development. Taylor y Francis.

Banco Mundial (2017). Gaining Momentum in Peruvian Agriculture: Opportunities to Increase Productivity and Enhance Competitiveness  $\frac{\text{http://documents1.worldbank.org/curated/pt/107451498513689693/pdf/P162084-06-26-2017-1498513685623.pdf}$ 

WRI (World Resources Institute) (2020) Will Mexico's Growing Avocado Industry Harm Its Forests? Disponible en: <a href="https://www.wri.org/blog/2020/02/mexico-avocado-industry-deforestation#:~:text=Avocado%20production%20drove%2030%2D40,local%20communities%20and%20Mexico%20City">https://www.wri.org/blog/2020/02/mexico-avocado-industry-deforestation#:~:text=Avocado%20production%20drove%2030%2D40,local%20communities%20and%20Mexico%20City</a>.

# ESTUDIO DE CASO 10: CAMBIO CLIMÁTICO - IMPACTOS DEL ACUERDO SOBRE LAS EMISIONES DE USCUSS EN LOS PAÍSES SOCIOS ANDINOS

### 1 INTRODUCCIÓN

Mientras que en muchos países las emisiones brutas de gases de efecto invernadero (GEI) representan la mayor parte del impacto de un país en el calentamiento global, el sector USCUSS (uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura) es un determinante clave en el impacto de los países socios andinos en el calentamiento global, dado el papel de la Amazonia como sumidero de carbono. Por esa razón, este estudio de caso complementa el análisis del cambio climático en el análisis ambiental general (sobre las emisiones brutas de GEI) en el informe principal al evaluar el impacto del Acuerdo en el sector USCUSS en todos los países socios.

Primero establecemos la situación actual y las tendencias/línea de base recientes relacionadas con el USCUSS en los países socios andinos (sección 2). La sección 3 proporciona el modelo metodológico para el análisis, seguido del análisis de impacto en sí, que consta de una parte cuantitativa (sección 4) y otra cualitativa (sección 5). La sección 6 presenta las conclusiones.

#### 2 LÍNEA DE BASE

**Desempeño** - Las actividades de USCUSS pueden dar lugar a grandes cantidades de emisiones adicionales de GEI, como ha sido el caso en los países andinos entre 2012 y 2020. Sin embargo, las actividades USCUSS también podrían mitigar el cambio climático al eliminar los GEI de la atmósfera y detener la pérdida de reservas de carbono (CMNUCC, n.d.a.). Ambos fenómenos se observan en las emisiones USCUSS para los firmantes del Acuerdo, como se muestra en el Gráficos 2: El sector USCUSS de los países andinos *emitió* emisiones de GEI a la atmósfera todos los años. Por el contrario, el sector USCUSS en la UE *eliminó* 435 Mt de CO<sub>2</sub>eq en 2017. En los países andinos, Colombia, Ecuador y Perú, las emisiones de USCUSS representan una parte muy significativa de las emisiones totales de GEI. En 2017, estas acciones equivalían al 19%, 35% y 43%.

3,637 4,000 400 GHG emissions in mton CO2-eq 3,000 300 (Andean countries) ed. C02 200 2,000 emissions in mton 1,000 100 -435 -100 -1,000 2017 2010 2010 2010 2010 2017 2017 2017 GHG ( COL **ECU** PER **EU27** ■ Total GHG emissions, excl. LULUCF LULUCF emissions

Gráficos 2: Emisiones brutas de GEI (excl. USCUSS) y USCUSS en Mt CO2 eq. (UE27 en eje secundario).

Fuente: Trinomics, basado en CAIT y Banco Mundial

En Colombia, se observa un cambio brusco en las emisiones USCUSS en 2011. Sin embargo, esto se debe a un cambio en la metodología en lugar de una disminución real de las emisiones, según lo informado por el país. 1 Aunque en 2017 la participación de las emisiones de USCUSS en las emisiones totales de GEI fue relativamente baja en Colombia (19%) en comparación con Ecuador (35%) y Perú (43%), se observa que las emisiones de USCUSS han aumentado en los últimos años (2011-2017) en Colombia. La deforestación y degradación de los bosques en la Amazonía ha sido una gran presión sobre los sumideros locales de CO<sub>2</sub>. La agricultura (incluido el cambio de tierras a pastos, cultivos ilícitos, ganado) y la minería ilegal son algunos de los impulsores clave de la deforestación y las emisiones USCUSS asociadas (IDEAM, 2018). En Perú, la agricultura, incluida la ganadería extensiva, la extracción de oro, la generación hidroeléctrica y la explotación de hidrocarburos (por ejemplo, petróleo), entre otros, son los principales impulsores de una alta tasa de deforestación y, por lo tanto, de las importantes emisiones de GEI (CDP, 2019). En Perú, la deforestación se produce en tres tipos de cambio de suelo: de suelo forestal a suelo agrícola, de suelo forestal a pastizales y de suelo forestal a asentamientos (este cambio de uso está relacionado con la expansión de las infraestructuras, los núcleos de población, las comunicaciones y las actividades extractivas ilegales e informales). En Ecuador, los cambios en las tierras agrícolas son la principal presión que contribuye a las emisiones USCUSS (MAE, 2017b).

**Gobernanza** - Los países andinos incluyeron reducciones de emisiones en el sector USCUSS en sus compromisos de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) al Acuerdo de París. Las NDC de **Colombia** reafirman su compromiso de reducir la deforestación en la región amazónica como una estrategia clave para reducir las emisiones. **Perú** presentó en su NDC ocho medidas dirigidas específicamente a la mitigación de las emisiones del sector USCUSS, incluyendo, por ejemplo, la promoción de la conservación, la gestión sostenible de los bosques, la reforestación y la agro silvicultura, y la asignación de derechos de emisión. La NDC de **Ecuador** contenía ocho líneas de acción, como la ampliación de las áreas protegidas y el refuerzo de la vigilancia de los bosques, que en conjunto tienen el potencial de producir reducciones sectoriales de GEI del 4% (16% con la condición de un apoyo internacional suficiente). Aunque estos compromisos son positivos, lo más importante es que cada país ponga en marcha las medidas necesarias para cumplir su objetivo, informe de sus progresos de forma transparente y coherente con el Libro de Reglas de París, y establezca sucesivas NDC que constituyan la mayor ambición posible del país.

En este sentido, además de los compromisos establecidos en el Acuerdo de París, los países andinos se adhirieron al **Programa** de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (**REDD+**) con el objetivo de reducir las emisiones relacionadas con USCUSS. REDD+ es un marco negociado en el marco de la CMNUCC para orientar las actividades en el sector forestal para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal, así como la gestión sostenible de los bosques y la conservación y mejora de las reservas de carbono forestal (CMNUCC, n.d.a). En **Colombia**, en el contexto de REDD+, los programas Visión Amazonía (PVA) y REDD Early Movers (REM) constituyen la base del pago por desempeño para evitar la deforestación en la Amazonía colombiana (GGGI, 2018). El Programa recompensa la reducción de las emisiones debido a la disminución de la deforestación bruta, centrándose en los sectores de la carne de vacuno, los productos lácteos, el cacao, el caucho y los productos no madereros, e invirtiendo los fondos recaudados para seguir contribuyendo a los esfuerzos por detener la deforestación (KfW y GIZ, 2015). En **Perú**, la estrategia REDD+ aún se encuentra en desarrollo, liderada

Aunque ambos inventarios se basan en las directrices del IPCC de 2006, el BUR utilizó las directrices de nivel 1 y 2, mientras que la Tercera Comunicación Nacional se basa en las directrices de nivel 2 y 3, que incluyen también factores de emisión locales. Como resultado, las emisiones en 2010, que se utiliza como año base en la INDC de Colombia, son mucho más altas en la Tercera Comunicación Nacional en comparación con el BUR. Véase: https://www.umweltbundesamt.de/ sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-11-01 climate-change 25-2018 country-report-colombia.pdf.

por el MINAM y financiada por organismos internacionales como la Fundación Moore y el banco alemán KfW (MINAM y CIFOR, 2012). En **Ecuador**, el Plan de Acción REDD+ se enmarca en la Estrategia Nacional de Cambio Climático y orienta acciones de mitigación de emisiones USCUSS que incluyen el manejo forestal sustentable, y la transición a sistemas productivos sustentables, entre otros (MAE, 2017a).

## 3 EL IMPACTO DEL ACUERDO SOBRE LAS EMISIONES USCUSS – LA CADENA CAUSAL

El Gráfico 3 muestra la cadena causal que se ha desarrollado para analizar de manera transparente los impactos potenciales del Acuerdo Andino sobre las emisiones USCUSS en los países andinos. Tres elementos están integrados en un gráfico:

1. Marco DPSIR - El marco DPSIR (Impulsores, Presión, Estado, Impacto, Respuesta) permite interpretar determinados impactos ambientales estableciendo una relación causal entre los indicadores y sus efectos analizados. El marco se utiliza a menudo en análisis de biodiversidad. La cadena causal desarrollada para este estudio de caso aplica la lógica del marco DPSIR, aunque se hicieron pequeñas desviaciones para hacerlo más específico. La cadena muestra el estado antes de la implementación del Acuerdo y en 2020. Entre los dos recuadros de estado, se muestran los impulsores, las presiones y las respuestas que son relevantes para las emisiones USCUSS. Los impulsores - desarrollos sociales que afectan las presiones - incluyen una mayor demanda de productos agrícolas/mineros/forestales y una mayor actividad económica humana. Las presiones - actividades humanas que ejercen presión sobre el medio ambiente - incluyen la conversión del uso del suelo y la deforestación (impulsada principalmente por la agricultura, la silvicultura y la minería). Las respuestas - acciones (políticas) para abordar la presión - incluyen el programa REDD+, la inclusión de las emisiones USCUSS dentro de las NDC y varias políticas nacionales.

Implementation of FTA (2012-2020) Status 2012 Status 2020 Drivers Pressures Responses · Land use conversion. · RED+, NDCs · Demand agricultural LULUCF key due to: products 1 · New programmes to LULUCF key Agricultural activities component for Demand for forestry improve on component for (cropland and climate change products 1 deforestation climate change · COL 16 mton, ECU 34 grazing) • COL 42 mton, ECU 34 · Human economic · New monitoring Mining mton, 72 mton Forest products mton, 71 mton (2017) activity 1 programmes COL changed reporting method in 2011 Impact channels Impacts of the FTA Impacts FTA on drivers Impact FTA on responses · Potential output changes · All: TSD chapters, better cooperation Agricultural sector • PER: renewed environmental IAs Forestry sector Mining sector Economic changes not directly linked Legislative changes not directly linked with FTA with FTA Potential output changes · All: RED+, NDCs Agricultural sector, COL: Pact for Colombia/Equity, Forestry sector · PER: Expansion OEFA ECU: National Development Plan, payment for Mining sector results

Gráfico 3: Cadena causal y DPSIR para el impacto del Acuerdo en las emisiones USCUSS

 Canales de impacto – la parte central del Gráfico 3 muestra las vías a través de las cuales el Acuerdo puede afectar el estado del medio ambiente. Puede hacerlo afectando a los impulsores (principalmente a través de los efectos económicos sobre el Acuerdo) y/o a las respuestas (por ejemplo, mediante cambios en la aplicación de la legislación medioambiental, o reduciendo las huellas medioambientales de los productos con normas más estrictas). En el contexto del impacto del Acuerdo Andino sobre las emisiones de USCUSS en los países andinos, los posibles cambios en la producción de los sectores agrícola, forestal y minero se identifican como los canales clave a través de los cuales el Acuerdo puede afectar los impulsores de las emisiones de USCUSS. Las disposiciones del Título de Comercio y Desarrollo Sostenible (CDS) se identifican como el canal clave a través del cual el Acuerdo puede haber afectado las Respuestas.

3. Efectos inducidos por el Acuerdo y efectos externos – la parte inferior del gráfico enfatiza el papel de los desarrollos externos, no relacionados con el Acuerdo. Muestra que los desarrollos no relacionados con el Acuerdo también pueden afectar tanto a los impulsores como a las respuestas. También muestra el desafío clave en la evaluación de los impactos del Acuerdo – aislar los impactos inducidos por el Acuerdo de los desarrollos externos.

# 4 ANÁLISIS CUANTITATIVO – BASADO EN EL ANÁLISIS DEL CAMBIO DE USO DEL SUELO

Con base en la cadena causal desarrollada para este estudio de caso (Gráfico 3), se concluye que los impactos potenciales del Acuerdo se encontrarán a través de los cambios económicos inducidos por la reducción arancelaria o mediante las posibles respuestas inducidas por el Acuerdo. El impacto a través de los cambios económicos inducidos por el Acuerdo puede estimarse de forma cuantitativa, basándose en los resultados de la modelización económica (que proporciona los cambios de producción inducidos por la reducción de los aranceles) y en el análisis cuantitativo de los cambios en el uso del suelo (en adelante, el análisis de los cambios en el uso del suelo), que se realiza en el análisis medioambiental global.

El enfoque para estimar el impacto en las emisiones USCUSS resultantes de los cambios económicos inducidos por la reducción de tarifas, combina los conocimientos del análisis de cambio de uso del suelo y la metodología de Banerjee et al. (2020). Los cambios estimados inducidos por la reducción arancelaria en las tierras de cultivo y pastoreo se basan en el análisis de cambio de uso del suelo. Se utilizan datos de intensidad de emisión de USCUSS del IPCC (como en Banerjee et al.), que incluyen datos biofísicos sobre depósitos de carbono, por tipo de uso del suelo, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1: Densidad de carbono de diferentes tipos de uso del suelo en CO<sub>2</sub>/ha

Descripción	Biomasa sobre el suelo	Biomasa subterránea	Suelos	Materia muerta	Total
Tierras de cultivo	50,0	0,0	13,9	0,0	63,9
Pastizales	2,9	4,7	12,0	0,0	19,5
Bosque	141,0	52,2	47,1	17,5	257,7
Vegetación herbácea y arbustiva	37,6	15,0	16,0	0,0	68,6

Fuente: IPCC (2006)

Para estimar las emisiones de USCUSS correspondientes al cambio de uso del suelo inducido por la reducción arancelaria, se han hecho suposiciones basadas en los resultados del CGE y las tendencias observadas en el cambio de uso del suelo durante el período relevante. En primer lugar, si el cambio de uso del suelo inducido por la reducción de aranceles con respecto a las tierras de pastoreo fue negativo, y si el impacto inducido por la reducción de aranceles en las tierras de cultivo fue positivo, se asumió que las tierras de pastoreo se habían convertido en tierras de cultivo. En segundo lugar, si el aumento de la superficie de tierras de cultivo inducido por la reducción arancelaria fue mayor que la disminución de las tierras de pastoreo, se supone que la parte restante de las tierras de cultivo se convirtió de vegetación herbácea y arbustiva en tierras de cultivo. En tercer

lugar, si el cambio inducido por la reducción arancelaria tanto en las tierras de pastoreo como en las tierras de cultivo fue negativo, se supone que las tierras de pastoreo y las tierras de cultivo se convirtieron en vegetación herbácea y arbustiva.

Con base en estos supuestos, se calcularon los factores de emisión USCUSS (resultantes del cambio neto en las emisiones USCUSS entre diferentes tipos de usos del suelo). Por último, los cambios estimados inducidos por la reducción arancelaria en las tierras de cultivo y pastoreo se multiplicaron luego con los factores de emisión correspondientes para estimar las emisiones USCUSS inducidas por la reducción arancelaria. Los resultados de este análisis se muestran en la Tabla 2. Se estima que las emisiones y absorciones de USCUSS del sector agrícola (tierras de cultivo y pastos) resultantes de los cambios económicos inducidos por la reducción de aranceles en Colombia, Perú y Ecuador equivalen a 0,41, -0,05 y -0,04 Mton CO2 por año, respectivamente, en 2020. En Colombia, esto corresponde a aproximadamente el 0,2% de las emisiones totales de GEI. Para Perú y Ecuador, sugiere que los cambios en la producción inducidos por la reducción de aranceles en el sector agrícola no generaron emisiones adicionales de USCUSS.

Tabla 2: Estimación de las emisiones USCUSS inducidas por la reducción de aranceles basada en el análisis del cambio de uso del suelo y en Banerjee et al.

	Conversión	Cambio de uso del suelo inducido por la reducción arancelaria	Emisiones USCUSS	Emisiones USCUSS inducidas por la reducción arancelaria
		Hectáreas (ha)	Ton CO₂/ha	Mton CO₂
COL	Bosque - tierras de cultivo	3.714	193,8	0,72
	Tierras de pastoreo - tierras de cultivo	7.052	-44,4	-0,31
	Total			0,41
PER	Tierras de cultivo - vegetación herbácea/arbustiva	-4.336	4,7	-0,02
	Tierras de pastoreo - vegetación herbácea/arbustiva	-554	49,1	-0,03
	Total			-0,05
ECU	Tierras de cultivo - vegetación herbácea/arbustiva	-2.007	4,7	-0,01
	Tierras de pastoreo - vegetación herbácea/arbustiva	-633	49,1	-0,03
	Total			-0,04

Fuente: Análisis cuantitativo del uso del suelo (Trinomics e IVM), Banerjee et al. (2020) e IPCC (2006).

#### 5 ANÁLISIS CUALITATIVO

#### 5.1 Impacto en las emisiones agrícolas de USCUSS

Como se explica en el análisis de cambio de uso del suelo, es poco probable que el Acuerdo haya dado lugar a un aumento de las actividades de pastoreo en alguno de los países andinos. Por lo tanto, se espera que los posibles impactos inducidos por la reducción de aranceles relacionados con las emisiones de USCUSS estén relacionados con la transformación de tierras forestales en tierras de cultivo, y por lo tanto es el foco del análisis presentado en esta sección.

En **Colombia**, el sector agrícola es el principal impulsor de las emisiones de USCUSS. Como se muestra en el análisis económico, el banano y el plátano y el café, se mantienen hoy en día a la cabeza de las importaciones agrícolas de la UE procedentes de Colombia; mientras que el aceite de palma y los aguacates son los productos agrícolas que mostraron los mayores incrementos de producción entre 2012 y 2020 (la producción de aguacates mostró un crecimiento medio anual del 1.323% en el periodo 2012 a 2019, ver análisis económico en el informe principal).

Si bien el sector agrícola es el mayor impulsor de las emisiones de USCUSS en Colombia, otros fenómenos como la pobreza, la desigualdad social, la falta de oportunidades y los conflictos armados en la región también contribuyen a las emisiones de USCUSS (FAO, 2020). Murad y Pearse (2018) aportaron conocimientos sobre el cambio de uso del suelo (entre 2000 y 2016) en la selva amazónica y los factores biofísicos y socioeconómicos que impulsan estos cambios, y concluyeron que las diferencias en las tasas de deforestación observadas en países vecinos dentro de la misma región sugieren que las causas son complejas y están relacionadas no solo con la idoneidad del clima y el suelo para actividades como la agricultura y la ganadería, sino también con las condiciones sociales, económicas y políticas específicas de la región (por ejemplo, conflictos armados internos, violencia e inseguridad). No se encontró ningún factor único que impulse la deforestación y la degradación forestal; más bien, diferentes regiones dentro del área de estudio mostraron diferentes tasas y causas (las principales son la producción ganadera y la agricultura comercial) (Murad y Pearse, 2018). Esta variedad de factores que influyen en el cambio de uso del suelo en Colombia debe tenerse en cuenta al evaluar el impacto potencial del Acuerdo sobre las emisiones USCUSS.

En línea con el análisis económico, los resultados del CGE muestran un impacto positivo en la producción del sector hortícola, especialmente para los productos de los sectores modelo verduras, frutas y frutos secos (VFN) y otros cultivos. Aunque es difícil distinguir cultivos individuales responsables del cambio de uso del suelo y las correspondientes emisiones de USCUSS en Colombia, se pueden identificar algunas tendencias para cultivos específicos. En primer lugar, en el caso de banano y plátano, el aumento de las áreas cultivadas para la producción de banano y plátano fue confirmado por investigaciones previas. Quintero-Gallego (2019) describió que luego de una leve disminución en 2012, las áreas cultivadas de plátano en el área de Quimbaya aumentaron de 2.178 ha a 4.824 ha en 2016. En total, 7.324 ha se cultivaron con plátano en la región del Quindío en 2016 (Quintero-Gallego et al., 2018). Según el estudio, es muy probable que el plátano (junto con otros productos) continúe presionando las coberturas de la zona después de 2009 e impulsando la transformación y degradación de los bosques -y especialmente de los pastizales- para cultivos como el plátano (Ibid.). En segundo lugar, con respecto a los aguacates, la superficie plantada con aguacates en Colombia aumentó en un 127% entre 2012 y 2016 (IDEAM, 2019). En la región del Quindío, el área cultivada con plantas de aguacate se había triplicado entre 2007 y 2016, lo que sugiere un probable cambio en la cobertura del suelo en esa región (Quintero-Gallego et al., 2018). Como se discutió anteriormente, estos desarrollos también se reflejan en las tasas de crecimiento analizadas en el análisis económico. Aunque no está claro en qué medida el aumento de las tierras de cultivo de plátano y banano y aguacate -y las emisiones USCUSS asociadas- está directamente impulsado por el Acuerdo, es plausible que el Acuerdo haya influido en la expansión de cultivos informada y, por lo tanto, haya contribuido a un aumento de emisiones USCUSS.

Los resultados del CGE muestran un ligero aumento en *los cultivos ncop* (que incluyen, entre otros, café y cacao en grano) de Colombia, lo que también puede haber afectado las emisiones de USCUSS. Aunque este aumento estimado por el CGE en *los cultivos ncop* no se puede imputar directamente al comercio del café o del cacao en grano (ya que ambos son productos para los que el Acuerdo no establece preferencias arancelarias porque tienen un arancel de NMF nulo), sí se evidencia un aumento de la superficie plantada con cacao y café en grano en Colombia desde el inicio de la aplicación del Acuerdo. De hecho, se informa que la superficie plantada con cacao aumentó en un 89% entre 2012 y 2016 (IDEAM, 2019). Sin embargo, el impacto del cacao en el cambio de uso del suelo y, por lo tanto, en las emisiones de USCUSS en Colombia continúa siendo objeto de debate. Por un lado, algunos autores han mostrado el impacto potencial del cambio de uso del suelo en la producción de cacao (Castro-Nunez et al., 2020). Por otro lado, los resultados de correlaciones y análisis espacialmente explícitos han demostrado que, independientemente de su producción generalizada en Colombia, el cacao no ha sido un impulsor importante de la deforestación entre 2005 y 2020 (Ibid.). Como tal, no existe un vínculo evidente

entre el TLC y el cambio de uso del suelo en Colombia impulsado por la producción de cacao en grano. Del mismo modo, en el caso del café, no hay evidencia de que el TLC haya impactado en las emisiones USCUSS del sector: el Centro Nacional de Producción Limpia de Colombia informa que la antigüedad de las fincas de café en Colombia permite concluir que el cambio de uso del suelo ocurrió hace más de 20 años, y, por lo tanto, no se considera como una fuente actual de emisiones USCUSS (CNPML, 2020). Sin embargo, en los próximos años, una combinación de factores, en particular el cambio climático, podría desencadenar una nueva ola de tala de bosques, ya que los agricultores se ven obligados a trasladar la producción a altitudes más altas, a veces invadiendo ecosistemas montañosos sensibles (SEI, 2020). Las partes interesadas también plantearon el posible impacto positivo en la producción y el comercio de productos sostenibles y ecológicos (incluidos el cacao y el café en grano) (véase la evaluación de impacto de Colombia). Por ejemplo, el gobierno y sus socios de desarrollo están identificando oportunidades de mercado para producir cacao con cero deforestaciones en las zonas prioritarias para el proceso de paz. De hecho, en 2019 Minambiente ratificó su compromiso con la iniciativa global 'Cacao, Bosques y Paz' y avaló un plan de acción a 10 años para promover modelos de producción de cacao con Deforestación Cero (Minambiente, 2019a), que ha recibido el apoyo del sector privado (Luker Chocolate, s.f.), pero también críticas por la falta de una hoja de ruta clara para implementar esos compromisos (Agro Empresario, s.f.).

Además de los productos incluidos en las categorías VFN y otros cultivos, la Evaluación de Impacto en la Sostenibilidad (EIS) ex ante y otras partes interesadas plantearon previamente su preocupación por el aumento de la producción de aceite de palma en Colombia debido al Acuerdo (TSIA, 2009) (TNI, 2016). Durante las entrevistas, una organización ambiental internacional también expresó su preocupación por los posibles efectos negativos en la degradación forestal debido a la falta de incentivos para los productores de aceite de palma. Sin embargo, según los resultados del CGE, los cambios en la producción de semillas oleaginosas y aceites vegetales inducidos por la reducción de los aranceles son negativos, lo<sup>2</sup> que sugiere que el Acuerdo condujo a una disminución de la producción de aceite de palma en Colombia hasta el momento (o más bien a un crecimiento más lento de lo que habría ocurrido en ausencia del Acuerdo) y, por lo tanto, a ninguna emisión USCUSS adicional. Sin embargo, el cultivo de palma aceitera en Colombia se ha expandido un 166% en los últimos 15 años (IDEAM, 2019), lo que puede haber resultado en cambios estructurales dentro del sector y un aumento en las emisiones USCUSS. El análisis de flujos de la base de datos Trase<sup>3</sup> (una iniciativa de transparencia de la cadena de suministro centrada en los productos agrícolas comercializados) muestra que la UE ha sido el principal importador de aceite de palma de Colombia entre 2013 y 2018. Además, según Fedepalma, durante el primer trimestre de 2019, el principal destino de las exportaciones de aceite de palma fue la UE (69%), y la mayoría de las exportaciones colombianas de productos de palma aceitera (91%) "se benefician de condiciones preferenciales de los diferentes tratados de libre comercio vigentes "(Fedepalma, 2019), lo que sugiere un vínculo causal entre el aumento de las exportaciones de aceite de palma (y los impactos correspondientes, incluidas las emisiones USCUSS) y los acuerdos comerciales. Los resultados del modelo CGE lo confirman, ya que se estima que las exportaciones totales de aceite vegetal han aumentado en un 9,8%; pero de acuerdo con las simulaciones del modelo, este aumento de las exportaciones no proviene del aumento de la producción, sino de un cambio del uso interno a las exportaciones. Se espera que la producción de aceite de palma aumente en más de 177.000 ha en el período 2016-2030 (IDEAM, 2019). Durante las entrevistas realizadas para este estudio también se ha destacado una tendencia creciente hacia las buenas prácticas y la producción sostenible de aceite de palma en Colombia. Por ejemplo, Solidaridad (2019) mostró que la importación de aceite de palma sostenible de Colombia a la UE aumentó de 23% a 31% entre 2014-

El sector de las semillas oleaginosas está dominado por el aceite de palma, que representa el 84% del valor de la producción. Como tal, una disminución en la producción en el sector de semillas oleaginosas proporciona un fuerte indicio de una disminución en la producción de aceite de palma.

Véase Trase- Transparency for Sustainable Economies https://trase.earth/

2018, y que se ha observado una tendencia creciente de biocombustibles certificados (ISCC) (de 7% en 2017 al 26% en 2018).

En Perú, las tres principales fuentes de emisión de UTCUTS son: el cambio de uso del suelo de tierras forestales a tierras agrícolas, la gestión forestal en tierras forestales restantes (producción de madera/leña e incendios forestales) y el cambio de tierras forestales a pastizales (siguiendo la NDC de Perú). Según los resultados del CGE, el Acuerdo provocó una reducción de la producción en los sectores de carne y lácteos, y madera y papel. Teniendo en cuenta esto, la principal vía de impacto a través de la cual el Acuerdo puede haber cambiado las emisiones USCUSS en Perú es el cambio de uso del suelo de tierras forestales a tierras agrícolas.

Como se muestra en el análisis económico, desde 2013, las importaciones de la UE de frutas procedentes de Perú han crecido rápidamente y las frutas se convirtieron en el mayor producto de importación en 2019 (véase el informe principal). Este crecimiento incluyó varios productos (por ejemplo, aguacates, bayas, uvas y diversas frutas tropicales). El cambio estimado en la producción inducido por la reducción de los aranceles en Perú en el sector VFN corresponde a unas 14.000 ha (aunque el impacto neto en la superficie de cultivo es negativo, ya que las disminuciones de la producción en otros sectores superaron este aumento). Algunos de los cultivos dentro del sector VFN están históricamente asociados con la deforestación, como el banano (por ejemplo, Horgan, 2005; Zambrano et al., 2021). Sin embargo, el sector VFN también incluye cultivos no relacionados con la deforestación y degradación forestal (por ejemplo, papas, que representan el 25% del valor total de la producción en el sector). Se han expresado preocupaciones con respecto a la producción de espárragos y aquacates en el Valle de Ica y Villacurí en Perú (ver Evaluación de impacto - Perú). Sobre la base de las limitaciones de los datos, no se puede concluir si los cambios en la producción de espárragos han sido causados por las preferencias arancelarias del Acuerdo y en qué medida.<sup>4</sup> Además, Vázquez-Rowe et al. (2016) informaron que las tierras de cultivo adicionales en Perú para los espárragos verdes no llevaron a un cambio de uso del suelo, lo que sugiere un impacto limitado en las emisiones de USCUSS. Dado que los espárragos son un bien común que se transporta por vía aérea (Ritchie et al., 2020), se espera que un mayor impacto en las emisiones de GEI de los espárragos provenga del transporte que del cambio de uso del suelo.

Además, los resultados de la modelización económica muestran un ligero aumento de la producción de *cereales* distintos del trigo de Perú, que también puede haber contribuido al cambio de uso del suelo. Investigaciones anteriores sugieren que el auge de la quinua ha llevado al surgimiento de una 'nueva geografía de la producción de quinua' en Perú. Esto ha ido acompañado de la transformación de las prácticas agrícolas y de una tendencia al aumento de la competencia por el uso del suelo (se ha registrado un aumento del 264% de la superficie cultivada de quinua en Perú entre 1995-2014). Esto, al mismo tiempo, puede haber llevado a una disminución de la agrobiodiversidad debido a la competencia por el uso de la tierra, que se ve en la reducción de la diversidad de cultivos (Bedoya-Perales et al., 2018). Según la SUNAT, en 2019 el 25% de la quinua peruana se exportó a Francia, Países Bajos, Italia, Reino Unido y Bélgica.

Se observó un ligero aumento en la producción de *semillas oleaginosas* y *aceites vegetales* en Perú a partir de la modelización económica. Según nuestros resultados, la producción de aceite de palma puede haber provocado un ligero aumento de la deforestación en Perú (alrededor de 600 ha). Esta cantidad se considera demasiado baja para atribuirla a la deforestación dentro de límites razonables de incertidumbre; ya que también podría haber sido producida en áreas de palma aceitera existentes, o en áreas anteriormente deforestadas. Para el período anterior al Acuerdo, algunos autores han informado de que

La proporción del espárrago en el valor de la producción del sector VFN es sólo del 3%, lo que sugiere que el papel del espárrago puede ser limitado.

el 72% de las nuevas plantaciones de aceite de palma en la región amazónica se habían expandido en zonas boscosas, lo que representa el 1,3% de la deforestación total de Perú para los años 2000-2010 (Gutiérrez-Vélez et al., 2011). Además, es importante señalar que el principal destino del aceite de palma peruano ha sido históricamente el mercado interno, y se espera que siga siendo el mismo (90% de la producción nacional total para 2025). Sin embargo, a diferencia de 2015, cuando una proporción muy baja de las exportaciones (<1%) se atribuyó a los pequeños y medianos productores, se proyecta que las exportaciones anuales de este segmento de productores pasarán de 82 toneladas a 20.000 toneladas para 2025 (Minagri, 2016). Dado que las plantaciones corporativas de los productores más grandes se han vinculado a tasas de deforestación y degradación de los bosques más altas que las plantaciones de los pequeños productores (que tradicionalmente se han expandido a tierras (previamente) degradadas o deforestadas (DAR 2015; MINAM, 2016)), no es improbable que antes de la expansión esperada de los productores más pequeños (después de 2015), la exportación de aceite de palma no estuviera vinculada a la deforestación y la degradación de los bosques en Perú, y por lo tanto a las emisiones USCUSS asociadas.

La principal forma por la cual el Acuerdo puede estar impactando las emisiones USCUSS en **Ecuador** es el cambio de tierras forestales a tierras agrícolas, considerando los resultados del modelo CGE que mostraron un aumento en la producción de *granos de cereales* y *VFN*. Según el análisis económico, dos sectores en particular mejoraron su desempeño desde el inicio del Acuerdo: las preparaciones de pescado y las frutas. En lo que respecta a los peces, en algunas regiones (por ejemplo, Chone) las tierras de pastoreo se han convertido en estanques para cultivar crustáceos (por ejemplo, Camarones) durante los últimos años (Acción Ecológica, 2020). Con respecto a las frutas, se estima que el Acuerdo resultó en una disminución *neta* en las áreas de cultivo (considerando *todos* los cultivos producidos).

Las partes interesadas han expresado su preocupación por el impacto de la producción de banano en Ecuador. En un manifiesto publicado en 2020, un grupo de productores de banano de Ecuador denuncia el aumento ilegal de la superficie destinada a la producción de banano en 30.000 hectáreas entre 2018 y 2020 impulsado estrechamente por el Acuerdo (APROBANEC y otros, 2020).

#### 5.2 Impacto en las emisiones de USCUSS en el sector minero

Como se muestra en el análisis económico, uno de los sectores de mayor crecimiento en Colombia entre 2012 y 2020 fueron los minerales preciosos (35,2% de aumento en promedio por año), en particular el oro (ver el análisis económico en el informe principal). Los resultados del CGE no muestran ningún impacto inducido por la reducción de aranceles en la producción económica de minerales, ya que estos no se ven afectados por las preferencias arancelarias (ya que las importaciones de minerales generalmente están libres de aranceles en la UE). Aunque no se puede extraer ninguna conclusión sobre la relación causal entre el Acuerdo y el sector minero a partir de estos resultados del CGE, cabe señalar que nuevas investigaciones han sugerido efectos sobre las emisiones USCUSS impulsadas por este sector en Colombia. Por ejemplo, un análisis de detección remota mostró que la minería aluvial (especialmente la minería de oro) ha afectado gravemente a la región del Pacífico en Colombia, causando deforestación y degradación de los bosques (principalmente matorrales, seguidos de humedales y pastizales) entre (el 60% de la pérdida de bosques se asoció a la minería aluvial y a los cultivos ilícitos) (Anaya J. et al., 2020). El estudio señala que la deforestación relacionada con las tierras baldías de 2014 a 2017 está probablemente asociada a la extracción de oro aluvial (Ibid). Además, un estudio reciente demostró que las emisiones de USCUSS en el Amazonas pueden verse afectadas por los impactos en los sumideros de carbono perdidos a causa de las actividades de extracción de oro, ya que éstas limitan significativamente el rebrote de los bosques y reducen su capacidad de acumular carbono (Kalamandeen, M. et al., 2020). Si bien no existe evidencia que demuestre el impacto del Acuerdo sobre las emisiones USCUSS

causadas por el sector minero en Colombia, el Acuerdo puede estar relacionado con las emisiones USCUSS en el sector minero.

En **Perú**, la minería pertenece a los principales impulsores de las altas tasas de deforestación y, por lo tanto, de las importantes emisiones de GEI del sector USCUSS (CDP, 2019). A pesar de que el cobre es el producto más exportado de Perú a la UE, no hay evidencia clara de que el Acuerdo haya causado presiones adicionales sobre las emisiones USCUSS por parte del sector minero en Perú. Sin embargo, un cambio acelerado de uso del suelo entre 2000 y 2017 que llevó a la degradación forestal ha sido impulsado por el sector minero en áreas como Madre de Dios (una de las regiones con mayores niveles de deforestación en Perú) (Tarazona et al., 2020). Tendencias como la observada en Madre de Dios y el entorno favorable a la inversión privada creado por el Gobierno (solo en 2014 se otorgaron 50.000 concesiones mineras *legales*) (Cáceres, 2020) pueden sugerir un potencial aumento de las emisiones de USCUSS por parte del sector impulsado por el acuerdo.

En **Ecuador**, la minería no se reporta como un contribuyente de las emisiones de GEI de USCUSS (MAE, 2017b). Por lo tanto, es probable que el Acuerdo no haya tenido ningún impacto en las emisiones USCUSS de la minería.

#### 5.3 Respuestas - medidas de mitigación y el papel del Acuerdo

Desde la implementación del Acuerdo, los países andinos han trabajado en algunas medidas regulatorias concretas que pueden haber generado impactos (in)directos positivos en la reducción de emisiones USCUSS. En relación con el Acuerdo de París, tanto Perú como Colombia presentaron sus compromisos NDC revisados en 2020, donde se incluyeron medidas específicas dirigidas a la reducción de emisiones USCUSS.

En **Colombia**, el Plan Nacional de Desarrollo, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación, que busca combatir la ilegalidad. Esto se complementa con la *campaña Artemisa*, que es una estrategia permanente que busca enfrentar el crimen de deforestación que viene afectando al país.

Además, en 2019 se firmó el *Pacto de Leticia por la Amazonía*, por el cual Colombia pretende recibir el apoyo financiero de los gobiernos de Noruega, Alemania y Reino Unido para promover el desarrollo bajo en carbono de la región amazónica a través del mejor uso del suelo y otros recursos naturales. Una de las medidas relacionadas con USCUSS tiene como objetivo implementar un programa para fortalecer las capacidades técnicas para el monitoreo de la superficie forestal y la deforestación y la degradación de los bosques y los suelos, incluida la generación y análisis de imágenes satelitales para el monitoreo de la región amazónica (Minambiente, 2019b).

Durante las consultas con las partes interesadas realizadas para este estudio, el Ministerio de Ambiente de Colombia destacó el papel de la *Guía de exportación e importación de productos madereros y no madereros* en la gestión forestal sostenible. Aunque no se centra en un mercado específico (por ejemplo, la UE), ayuda a rastrear los productos cumpliendo las normas del mercado internacional. En este sentido, según Minambiente, la UE, a través de asociaciones como el apoyo presupuestario o la iniciativa FLEGT (Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales), ha contribuido al proceso de gobernanza forestal y al fortalecimiento de los procesos de trazabilidad.

**Perú** amplió el número de sectores (incluido el agrícola) que dependen del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (Subcomité de CDS, 2018, 2019). Además, según el MINAM, Perú fortaleció su sistema de evaluación de impacto ambiental como

reacción a las denuncias de las organizaciones de la sociedad civil.5 Como resultado, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE)<sup>6</sup> permite que la sociedad civil tenga acceso a las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos públicos y privados. En marzo de 2021, se registraron 257 entradas en el sector agrícola (incluidos, por ejemplo, planes ambientales, evaluaciones de impacto, etc.). En el sector del aceite de palma, por ejemplo, se publicaron cuatro proyectos en 2013. Sin embargo, durante las entrevistas realizadas para este estudio, las ONG ambientales expresaron su preocupación por una tendencia hacia normas y reglas ambientales más flexibles que han socavado los controles regulatorios ambientales en Perú. Un ejemplo son los Informes Técnicos Sostenibles (ITS) que modifican el procedimiento establecido de Estudios de Impacto Ambiental (EIA). En respuesta a esta afirmación, el Gobierno de Perú indicó a los autores de este estudio que los estándares ambientales, incluidos los ITS, no se han debilitado y que, por lo tanto, los EIA no se han visto afectados. Según el Gobierno peruano, este instrumento está diseñado únicamente para permitir intervenciones con impacto ambiental *no significativo* o que incluyan únicamente mejoras tecnológicas.

**Ecuador** implementó varias políticas para combatir la deforestación y degradación forestal, como el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2022 y el Plan de Acción Nacional REDD+ que se emitió en 2016. Estas respuestas han resultado en una reducción de la tasa de deforestación en Ecuador. Ecuador ha sido beneficiario del "pago por resultados" de los gobiernos de Noruega y Alemania, en el marco del programa REM (REDD+ for Early Movers), por un monto aproximado de USD 52 millones. Asimismo, el Fondo Verde para el Clima también otorgó un incentivo en el marco del "pago por resultados" por USD 18 millones para la conservación de los bosques. El Sistema Nacional de Monitoreo Forestal es un sistema que brinda los datos necesarios para fortalecer y medir acciones en términos de reducción de la deforestación.

Además, Ecuador informó que está avanzando en la implementación del Plan de Acción REDD+, una política nacional que contribuirá a la meta de deforestación neta cero para el 2030 (Subcomité CDS, 2019). El pacto por los bosques (pacto social para la producción y consumo de bosques gestionados de forma legal y sostenible) incluye los objetivos de fortalecer la certificación forestal. El hecho de que los avances en la consecución del objetivo de deforestación cero hayan sido un tema de debate constante en las anteriores reuniones del Subcomité de CDS demuestra el interés de la UE por ayudar a Ecuador a cumplir los objetivos fijados. Durante las entrevistas, el Ministerio de Ecuador destacó la importancia que tuvo la cooperación con la UE para potenciar los compromisos nacionales.

Con base en la revisión de la literatura y la interacción de las partes interesadas, se encuentra que el papel del Acuerdo, o más específicamente del capítulo de CDS, con respecto a estos desarrollos parece ser muy limitado. Aunque el capítulo de CDS creó una nueva plataforma para el diálogo y la cooperación, solo una de las iniciativas antes mencionadas parece ser impulsada por programas o diálogos relacionados con el CDS: el marco mejorado de evaluación de impacto ambiental peruano. A pesar de la importancia de las evaluaciones de impacto ambiental a largo plazo, parece poco probable que el Acuerdo haya contribuido a impactos positivos relacionados con el USCUSS a través de esta medida hasta ahora.

#### 6 CONCLUSIÓN

Durante el período del Acuerdo, las emisiones USCUSS representaron una parte considerable de las emisiones totales de GEI en los países andinos. En este estudio de caso, complementado con las aportaciones de otras secciones de este estudio, se explora

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> En 2017, las organizaciones de la sociedad civil presentaron una denuncia a la UE, expresando su preocupación por el incumplimiento de Perú de sus compromisos comerciales y de desarrollo sostenible.

<sup>6</sup> https://www.senace.gob.pe/nosotros/sobre-senace/

la relación causal entre la evolución de las emisiones USCUSS y el Acuerdo, centrándose en los impactos relacionados con los cambios económicos inducidos por la reducción arancelaria (basándose en los resultados del CGE) y los cambios normativos inducidos por la reducción arancelaria. Se concluye que:

- Para Colombia, se estima que los cambios económicos inducidos por la reducción de los aranceles en el sector agrícola contribuyeron a un aumento de las emisiones USCUSS en Colombia de aproximadamente 0,4 Mton de CO2 en 2020, lo que corresponde a cerca del 0,2% del total de las emisiones de GEI en Colombia. En particular, la industria del aceite de palma puede haber influido en este resultado. Los resultados del modelo CGE muestran un aumento de las exportaciones a la UE de aceite de palma debido al cambio del uso doméstico a las exportaciones. Además, Fedepalma (2019) concluye que el 91% del aceite de palma se benefició de condiciones preferenciales de diferentes acuerdos comerciales. Se requerirá un análisis futuro sobre el impacto de la expansión proyectada del cultivo de aceite de palma en Colombia para establecer un vínculo claro entre las emisiones USCUSS relacionadas con el aceite de palma y el Acuerdo. Dado el aumento inducido por la reducción de los aranceles en el sector de las verduras, las frutas y los frutos secos, así como el fuerte aumento de las exportaciones de aguacate a la UE, puede darse el caso de que el cultivo del aguacate haya contribuido al aumento de las emisiones USCUSS, aunque la causalidad no puede demostrarse dadas las limitaciones de los datos. Dada la parte relativamente baja de los aguacates en el valor total de la producción del sector de las verduras, las frutas y los frutos secos, es probable que la mayor parte del aumento de las emisiones de USCUSS se deba a otros cultivos.
- En Perú, se estima que los cambios económicos inducidos por la reducción arancelaria contribuyeron a una disminución neta de las emisiones USCUSS en Perú de aproximadamente 0,05 Mton CO<sub>2</sub> en 2020 (que corresponde a menos del 0,1% de las emisiones USCUSS anuales). Esto puede explicarse por la disminución neta estimada de las tierras de cultivo y de pastoreo. Teniendo en cuenta los aumentos estimados inducidos por la reducción de aranceles en las tierras de cultivo de verduras, frutas y frutos secos y semillas oleaginosas, el crecimiento de la producción de cultivos dentro de este sector (como el banano, el aguacate y el espárrago) puede haber dado lugar a emisiones brutas adicionales de USCUSS. Además, Vázquez-Rowe et al. (2016) informaron que las tierras de cultivo adicionales en Perú para los espárragos verdes no llevaron a un cambio de uso del suelo, lo que sugiere un impacto limitado en las emisiones de USCUSS.
- En **Ecuador**, se estima que los cambios económicos inducidos por la reducción arancelaria contribuyeron a una *disminución* de las emisiones USCUSS en Ecuador de aproximadamente 0,04 Mton CO<sub>2</sub> en 2020 (que corresponde a menos del 0,2% de las emisiones USCUSS anuales). Esto puede explicarse por la disminución neta de las tierras de cultivo y de pastoreo.

Con respecto a las emisiones USCUSS relacionadas con las actividades mineras, los resultados sugieren que puede haber un aumento de las emisiones USCUSS del sector minero impulsado por el Acuerdo en Colombia y Perú; sin embargo, los resultados de la modelización CGE no permiten establecer una relación causal para este sector.

Con respecto al impacto del Acuerdo sobre las emisiones USCUSS a través de las disposiciones del capítulo de CDS, se concluye que todos los países andinos han comenzado a implementar medidas para abordar los impactos negativos sobre el cambio climático provocados por las emisiones USCUSS. Aunque es probable que el Acuerdo abra las puertas a una mejor cooperación entre la UE y los países andinos, el Acuerdo no parece haber tenido hasta ahora impactos positivos directos en el sector USCUSS.

#### **FUENTES**

Acción Ecológica (2020) Cuando el mar entra a la tierra - Shrimp Production In Highlands Its expansion in the lower basin of the Guayas River, peasant lands and ancestral communes.

Agro Empresario (s.f.) La creciente demanda de sin deforestación podría no ayudar a los bosques colombianos. Obtenido de: https://mundoagropecuario.com/la-creciente-demanda-de-cacao-sin-deforestacion-podria-no-ayudar-a-los-bosques-colombianos/

Anaya, J. A., Gutiérrez-Vélez, V. H., Pacheco-Pascagaza, A. M., Palomino-Ángel, S., Han, N., y Balzter, H. (2020). Drivers of forest loss in a megadiverse hotspot on the Pacific Coast of Colombia. Remote Sensing, 12(8), 1235.

Banerjee, Cicowiez, Malek, Verburg, Vargas y Goodwin (2020). The Value of Biodiversity in Economic Decision Making: Applying the IEEM+ ESM Approach to Conservation Strategies in Colombia. http://dx.doi.org/10.18235/0002945

Bedoya-Perales, N. S., Pumi, G., Talamini, E., y Padula, A. D. (2018). The quinoa boom in Peru: Will land competition threaten sustainability in one of the cradles of agriculture? Land Use Policy, 79, 475-480.

Cáceres (2020) Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú", serie Recursos Naturales y Desarrollo, Nº 196 (LC/TS.2020/54), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

Centro Nacional para la Producción Más Limpia CNPML, Quantis International, Colombia National Coffee Federation, Cenicafe (2020). Environmental Footprint Of Coffee In Colombia. Obtenido de: https://www.shareweb.ch/site/ElAguaNosUne/Documents/ENVIRONMENTAL%20COFFEE%20IN%20COLOMBIA.pdf

CDP (2019) Análisis de las NDC-Perú frente a la reducción de la deforestación y el cambio de usos de suelos. https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/TERCERA-COMUNICACION-BAJA-septiembre-20171-ilovepdf-compressed1.pdf

DAR (2015). La transformación del bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana. Lima: DAR, 2015. 180pp

Fedepalma (2019) Balance económico del sector palmero colombiano en el primer trimestre de 2019. Obtenido de: https://publicaciones.fedepalma.org/index.php/bole13oletíntin/issue/archive

Hannah Ritchie and Max Roser (2020–) "- "Environmental impacts of food production". Publicado en línea en OurWorldInData.org. Obtenido de: 'https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-fo'od' [Recurso en línea]

IDEAM (2019) Estudio Nacional del Agua. Bogotá. 452pp. Disponible en: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023858/023858.html

Kalamandeen, M., Gloor, E., Johnson, I., Agard, S., Katow, M., Vanbrooke, A. y Galbraith, D. (2020). Limited biomass recovery from gold mining in Amazonian forests. Journal of Applied Ecology, 57(9), 1730-1740.

Lukor Chocolate (s.f.). Los cultivos de cacao, una alternativa a la deforestación en Colombia. Obtenido de: https://lukerchocolate.com/blog/creando-valor-compartido/cacao-una-altarnativa-a-la-deforestacion-encolombia

MINAGRI (2016) Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera. https://repositorio.minagri.gob.pe/jspui/handle/MINAGRI/187

MINAM (2016) Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Disponible en: http://www.bosques.gob.pe/estrategia-nacional

Minambiente (2019a) Colombia, primer país en Latinoamérica en reafirmar su compromiso con el cacao Cero Deforestación. Obtenido de: https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4457-colombia-primer-pais-en-latinoamerica-en-reafirmar-su-compromiso-con-el-cacao-cero-deforestacion

Minambiente (2019b) Plan de Acción – Pacto de Leticia por la Amazonía. Obtenido de: https://www.minambiente.gov.co/images/2019/PLAN\_DE\_ACCION\_PACTO\_DE\_LETICIA\_POR\_LA\_AMAZONIA.p

Murad, C.A., y Pearse, J. (2018). Landsat study of deforestation in the Amazon region of Colombia: Departments of Caquetá and Putumayo. Remote Sensing Applications: Society and Environment, 11, 161-171.

SEI (2020) Colombian Coffee Futures. Obtenido de: https://www.sei.org/featured/colombian-coffee-futures/

Tarazona, Y., y Miyasiro-López, M. (2020). Monitoring tropical forest degradation using remote sensing. Challenges and opportunities in the Madre de Dios region, Peru. Remote Sensing Applications: Society and Environment, 19, 100337.

Vázquez-Rowe, I., Kahhat, R., Quispe, I., y Bentín, M. (2016). Environmental profile of green asparagus production in a hyper-arid zone in coastal Peru. Journal of Cleaner Production, 112, 2505-2517.

## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UE

## **Publicaciones gratuitas:**

- un ejemplar: a través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu)
- más de un ejemplar o carteles/mapas:
   en las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent\_en.htm);
   en las delegaciones en países no pertenecientes a la UE
   (http://eeas.europa.eu/delegations/index\_en.htm);
   contactando con el servicio Europe Direct
   (http://europa.eu/europedirect/index\_en.htm) o llamando al 00 800 6 7 8 9 10 11
   (número gratuito desde cualquier lugar de la UE) (\*).
  - (\*) La información que se ofrece es gratuita, al igual que la mayoría de las llamadas (aunque algunos operadores, cabinas telefónicas u hoteles pueden cobrarle).

#### **Publicaciones pagadas:**

• vía EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

#### **Suscripciones pagadas:**

• a través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index\_es.htm).

