



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

Informe de Síntesis

Borrador, octubre de 2021

Preparado por BKP Economic Advisors

Las opiniones expresadas en el informe son las del consultor
y no representan 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*

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

Informe de Síntesis

Borrador, octubre de 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.

TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE RECUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS.....	VI
ACRÓNIMOS	VI
1 INTRODUCCIÓN.....	1
2 ANTECEDENTES: EL ACUERDO COMERCIAL UE-COLOMBIA/ECUADOR/PERÚ.....	2
2.1 Negociaciones de acuerdos	2
2.2 Estructura del Acuerdo	3
2.3 Estructura institucional del Acuerdo	4
2.4 Contexto operativo de la implementación del Acuerdo	5
3 SITUACIÓN ACTUAL: COMERCIO ENTRE LAS PARTES ANTES Y DESPUÉS DEL ACUERDO.....	7
3.1 Comercio de Mercancías	7
3.2 Comercio de Servicios	11
4 MÉTODO	12
5 ANÁLISIS Y RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	14
5.1 Efectividad: Logro de los Objetivos Operativos del Acuerdo (EQ 1A).....	14
5.1.1 Implementación de la Liberalización Arancelaria (CJ 1A.1)	14
5.1.2 Facilitación del Comercio de Mercancías (CJ 1A.2).....	15
5.1.3 Facilitación del Comercio de Servicios e Inversiones (CJ 1A.3-5).....	17
5.1.4 Implementación de Temas Relacionadas con el Comercio (CJ 1A.6-8).....	18
5.1.5 Uso del Mecanismo de Resolución de Controversias (CJ 1A.9).....	21
5.1.6 Implementación del Título de Comercio y Desarrollo Sostenible (CJ 1A.10)	23
5.1.7 Implementación de la Asistencia Técnica y Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (CJ 1A.11)	26
5.2 Impacto del Acuerdo (EQ 1B)	26
5.2.1 Impacto Económico (CJ 1B.1 y 1B.5).....	27
5.2.2 Impacto Social (CJ 1B.2 y 1B.5)	30
5.2.3 Impacto ambiental (CJ 1B.3 y 1B.5).....	33
5.2.4 Impacto en los Derechos Humanos (CJ 1B.4 y 1B.5)	37
5.2.5 Factores que influyen en la consecución de los objetivos del Acuerdo (EQ 2)	39
5.2.6 Efectos No Deseados del Acuerdo (EQ 3)	41
5.3 Eficiencia del Acuerdo.....	43
5.3.1 Eficiencia del Acuerdo en cuanto al Logro de los Objetivos (EQ 4)	43
5.3.2 Eficiencia institucional, costos y beneficios del Acuerdo (EQ 5 y 6)	45
5.4 Coherencia Política del Acuerdo (EQ 7)	48
5.5 Relevancia del Acuerdo para las necesidades y problemas comerciales de la UE y los países socios (EQ 8).....	50
6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
6.1 Efectividad.....	52
6.2 Impacto.....	53
6.3 Eficiencia	56
6.4 Coherencia	58
6.5 Relevancia	59
REFERENCIAS	60

LISTA DE RECUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Recuadro 1: Estructura del Acuerdo Comercial UE-Colombia/Perú/Ecuador	4
Recuadro 1: Preguntas de evaluación	12
Tabla 1: Cambios estimados en las emisiones de GEI causados por las reducciones de los aranceles en virtud del Acuerdo, 2020 (en toneladas métricas de CO ₂ -eq.).....	34
Tabla2: Efectos previstos en la EIS frente a los efectos identificados en la evaluación ex post.....	41
Gráfico 1: Comercio bilateral de la UE28 con países socios, 2007-2019 (€ millones)	7
Gráfico 2: Distribución de las opiniones sobre la adecuación del Acuerdo a los objetivos políticos de la UE (nro. y % de respuestas)	49

ACRÓNIMOS

ADPC	Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación	MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración	MRC	Mecanismo de Resolución de Controversias
AMUMA	Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente	MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
ARM	Acuerdo de Reconocimiento Mutuo	NMF	Nación Más Favorecida
BATIS	Conjunto de Datos Equilibrados del Comercio de Servicios	OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
CA	Contingente Arancelario	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
CDS	Comercio y Desarrollo Sostenible	OEA	Operador Económico Autorizado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CER	Conducta Empresarial Responsable	OMC	Organización Mundial del Comercio
CGE	Equilibrio General Computable	ONG	Organización No Gubernamental
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
CJ	Criterio de Juicio	PIB	Producto Interno Bruto
CPEL	Consulta Pública En Línea	PMD	País Menos Desarrollado
CPTPP	El Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico	PYME	Pequeñas o Medianas Empresas
CVG	Cadena de Valor Global	RAPEX	Sistema de Alerta Rápida para productos no alimentarios peligrosos
DG	Dirección-General	RASFF	Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual	RoO	Reglas de Origen
DSC	Diálogo de la Sociedad Civil	RSC	Responsabilidad Social Corporativa
EIS	Evaluación de Impacto de la Sostenibilidad	RU	Región Ultraperiférica
EQ	Pregunta de Evaluación	SA	Sistema Armonizado
EUR	Euro	SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
GCI	Grupo Consultivo Interno	TdR	Términos de Referencia
GEI	Gases de Efecto Invernadero	TLC	Tratado de Libre Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa	TRACES	Sistema de Control y Expertos en Comercio
IGs	Indicaciones Geográficas	UE	Unión Europea
LMR	Límites Máximos de Residuos	USCUSS	Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	USD	Dólar de los Estados Unidos

1 INTRODUCCIÓN

Desde 2013, la Unión Europea (UE) tiene un Acuerdo Comercial con Colombia y Perú, al que Ecuador se adhirió en 2017. El Acuerdo abre gradualmente los mercados en ambas partes y aumenta la estabilidad y la previsibilidad del entorno comercial y de inversión. También es uno de los primeros acuerdos comerciales de “nueva generación” de la UE, caracterizado por su alcance integral que cubre, además de la liberalización del comercio de bienes y servicios, inversión, contratación pública, competencia, derechos de propiedad intelectual, así como cuestiones de comercio y desarrollo sostenible.

La evaluación ex post se ha llevado a cabo con el objetivo de analizar las repercusiones económicas, sociales y medioambientales, y de derechos humanos (incluidos los derechos laborales)¹ de la aplicación del Acuerdo y, en última instancia, determinar si es necesario mejorar su aplicación. Para respaldar la propia evaluación del Acuerdo por parte de la Comisión Europea, la Dirección-General (DG) de Comercio ha adjudicado un contrato para la “Evaluación ex post de la implementación del Acuerdo Comercial entre la UE y sus Estados miembros y Colombia, Perú y Ecuador”. La evaluación ha sido realizada por un consorcio liderado por BKP Economic Advisors (BKP) con expertos tanto de la UE como de los países socios, durante el período de abril de 2020 a julio de 2021.

El **propósito** del estudio de evaluación es apoyar a la Comisión Europea a preparar un documento de trabajo de los servicios que analizará el impacto de la implementación del Acuerdo sobre el desarrollo sostenible en sus diferentes dimensiones como la económica, social y medioambiental, así como sobre los derechos humanos, incluidos los derechos laborales. Como tal, el estudio encaja en el creciente enfoque de la UE en la implementación y cumplimiento de los tratados de libre comercio (TLC) considerando los intereses europeos, así como el papel del comercio en la promoción de los valores de la democracia, el estado de derecho, la defensa de derechos humanos, la equidad social y de género, la protección del medio ambiente y la acción contra el cambio climático.

El **alcance** de la evaluación puede delimitarse de la siguiente manera: en cuanto al *período de cobertura*, abarca todo el período de implementación del Acuerdo desde el inicio de la aplicación provisional (2013 para la UE, Colombia y Perú, 2017 para Ecuador) hasta ahora, comparando también, en su caso, con un período anterior al Acuerdo de cinco años (es decir, a partir de 2008). *Geográficamente*, cubre principalmente a las Partes del Acuerdo,² aunque también se cubrirán algunos efectos del Acuerdo en terceros países seleccionados, como los países en desarrollo y, en particular, los países menos desarrollados (PMD), así como algunos efectos globales (por ejemplo, el cambio climático). En cuanto a los *criterios de evaluación*, se consideran la efectividad, el impacto, la eficiencia, la coherencia y la pertinencia; el valor añadido de la UE no se aborda porque la política comercial es competencia exclusiva de la Unión. Finalmente, como ya se ha mencionado, en cuanto a los *tipos de efectos* considerados, la evaluación abarcará los efectos económicos, sociales, medioambientales y de derechos humanos (incluyendo los derechos laborales) que el Acuerdo puede haber tenido, ya sea como resultado de los cambios en el comercio que ha provocado, o a través de la aplicación de las disposiciones del propio texto del Acuerdo, especialmente las disposiciones del Título del Comercio y Desarrollo Sostenible (CDS).³

Aunque la mayoría de los datos que se considerarán para la evaluación se refieren al mundo antes del Covid-19, la pandemia ha tenido un impacto en el estudio. En primer lugar, en cuanto a la aplicación de la evaluación, ha afectado a las actividades de consulta que

¹ Siempre que este informe haga referencia a los derechos humanos, los derechos laborales están incluidos.

² El impacto del Acuerdo es relativamente más limitado en la UE (simplemente por la diferencia de tamaño), y el período de aplicación en Ecuador ha sido relativamente corto hasta ahora.

³ A lo largo del informe, nos referimos al “Título CDS” donde nos referimos al Título IX del Acuerdo, y al “Capítulo CDS” donde nos referimos a los capítulos CDS de manera genérica / en otros acuerdos.

pueden llevarse a cabo físicamente. En segundo lugar, en términos sustantivos, la pandemia ha dado forma a las prioridades de las partes interesadas, lo que debe tenerse en cuenta en la interpretación de los puntos de vista y los resultados.

Este informe de síntesis proporciona un resumen de los hallazgos de la evaluación, estructurado por preguntas de evaluación, así como conclusiones y recomendaciones. Está estructurado de la siguiente manera: las secciones 2 y 3 contextualizan la evaluación proporcionando breves descripciones del Acuerdo Comercial, la evolución del comercio entre las Partes, así como el contexto económico, social, ambiental y de derechos humanos en los países socios. La sección 3.2 resume la metodología de evaluación. Los principales hallazgos de la evaluación se presentan en la sección 5, y la sección 6 proporciona las principales conclusiones y recomendaciones. El informe principal de la evaluación y sus anexos proporcionan el conjunto de pruebas y los resultados del equipo de evaluación, así como conclusiones y recomendaciones más detalladas.

2 ANTECEDENTES: EL ACUERDO COMERCIAL UE-COLOMBIA/ECUADOR/PERÚ

2.1 Negociaciones de acuerdos

En junio de 2007 se iniciaron las negociaciones entre la UE y la Comunidad Andina para un Acuerdo de Asociación de región a región, que incluye el diálogo político, la cooperación y el comercio. Sin embargo, las negociaciones se suspendieron en junio de 2008 después de desacuerdos entre los países andinos sobre los enfoques de una serie de cuestiones comerciales clave. Se estableció un nuevo formato de negociación que ofrecía una división temática y geográfica de estas negociaciones: (i) la continuación de las negociaciones regionales entre la UE y la Comunidad Andina en su conjunto sobre el diálogo político y la cooperación (una actualización del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, ADPC, que en ese momento estaba a la espera de su ratificación definitiva) y (ii) las negociaciones comerciales "multipartitas" entre la UE y cualquier miembro de la Comunidad Andina que estuviera dispuesto a alcanzar un acuerdo comercial ambicioso, global y equilibrado compatible con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este último comenzó con tres de los países de la Comunidad Andina – Colombia, Ecuador y Perú – en febrero de 2009.

En el momento de estas negociaciones, Colombia, Ecuador y Perú (así como Bolivia) se beneficiaban de un acceso preferencial unilateral al mercado de la UE bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE, específicamente el acuerdo SPG+. Sin embargo, los tres países se enfrentaban (a diferencia de Bolivia) a la perspectiva de perder el estatus de SPG como resultado de la próxima reforma del SPG: uno de los objetivos de la reforma propuesta era centrar las preferencias del SPG en los países más necesitados y, concretamente, se preveía que los países "clasificados por el Banco Mundial como país de renta alta o media-alta durante tres años consecutivos inmediatamente anteriores a la actualización de la lista de países beneficiarios" ya no podrían beneficiarse del sistema⁴. Sobre la base de este criterio – que de hecho se incluyó en la versión final del nuevo Reglamento SPG adoptado en 2012⁵ – se esperaba que Colombia, Ecuador y Perú ya no fueran elegibles para las referencias SPG a partir del 2014. Esto significaba que, en ausencia de un acuerdo comercial con la UE, los tres países andinos corrían el riesgo de perder el acceso preferencial a los mercados de la UE y, en cambio, enfrentaban aranceles como Nación Más Favorecida (NMF).

⁴ COM (2011) 241, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, 10.5.2011.

⁵ Reglamento (UE) No. 978/2012 que aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) No. 732/2008 del Consejo.

La UE, Colombia y Perú llegaron a un acuerdo sobre los elementos clave de un acuerdo comercial en marzo de 2010 después de nueve rondas de negociación. El Acuerdo se firmó entonces en junio de 2012 y se aplica provisionalmente con Perú desde marzo de 2013 y con Colombia desde agosto de 2013.⁶

También en 2013, se reanudaron las negociaciones con Ecuador para su adhesión al Acuerdo y las negociaciones concluyeron en julio de 2014. El Protocolo de Adhesión de Ecuador se firmó en noviembre de 2016 y se aplica provisionalmente desde el 1 de enero de 2017.

La plena entrada en vigor del Acuerdo está pendiente de la ratificación de todos los Estados miembros de la UE, que aún está en curso.⁷

De conformidad con el artículo 329 del Acuerdo, Bolivia, como miembro de la Comunidad Andina, también puede solicitar la adhesión al Acuerdo en el futuro; mientras tanto, Bolivia se beneficia de un acceso preferencial unilateral al mercado de la UE en virtud del actual acuerdo SPG+ que está en vigor hasta finales de 2023.

2.2 Estructura del Acuerdo

El Acuerdo Comercial de la UE con Colombia, Perú y Ecuador es, junto con el TLC entre la UE-Corea, uno de los primeros de una nueva generación de TLC, caracterizados por su carácter integral y su alto nivel de ambición. El Acuerdo tiene como objetivo la apertura de mercados para bienes, servicios, inversiones y contratación pública. El Acuerdo no sólo trata del acceso al mercado y las preferencias arancelarias: también establece un conjunto de normas comerciales (por ejemplo, sobre barreras no arancelarias, competencia y derechos de propiedad intelectual), que pretenden ir más allá de los compromisos asumidos en el marco de la OMC.

El Acuerdo contiene 14 títulos, 14 anexos y declaraciones conjuntas de las Partes (Recuadro ; para los resúmenes de los títulos, véase el anexo A del informe principal).

El Acuerdo firmado inicialmente en junio de 2012 por la UE, Colombia y Perú se complementó en 2016 con un **Protocolo de Adhesión de Ecuador al Acuerdo Comercial UE-Colombia/Perú**, que preveía la adición de disposiciones específicas para tener en cuenta la adhesión de Ecuador⁸, pero sin modificar la estructura general del Acuerdo, y para compromisos específicos de acceso a mercados entre la UE y Ecuador.

Además, el Acuerdo fue modificado a través del "Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y Perú, por otra, para tener

⁶ En virtud del Artículo 3(1), de la Decisión del Consejo de 31 de mayo de 2012 sobre la firma y la aplicación provisional del Acuerdo, la UE no aplica provisionalmente los Artículos 2 (Desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva), 202(1) (disposiciones sobre derechos de propiedad intelectual), 291 (procedimientos administrativos) y 292 (revisión y apelación) del Acuerdo, a la espera de que finalicen los procedimientos para su celebración.

⁷ Bélgica aún no ha ratificado el Acuerdo; para más detalles sobre el estado de ratificación, véase <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2011057>

⁸ Ejemplo: 1. Anotaciones al texto del Acuerdo; 2. Disposiciones relacionadas con el Acceso al Mercado de Mercancías (Lista de eliminación arancelaria de la Parte UE para las mercancías originarias de Ecuador; Lista de eliminación arancelaria de Ecuador para las mercancías originarias de la Parte UE); Anotaciones al Anexo relativas a la definición del concepto de "productos originarios" y métodos de cooperación administrativa; Disposiciones relacionadas con el Acceso al Mercado de Servicios (a. Lista de compromisos sobre el establecimiento (compromisos de la Parte UE y de Ecuador); b. Lista de compromisos sobre el suministro transfronterizo de servicios (compromisos de la Parte UE y de Ecuador); c. Reservas relativas a la presencia temporal de personas físicas con fines empresariales: Reservas sobre Personal Clave y Graduados en Prácticas (Compromisos de la Parte UE y de Ecuador); d. Reservas relativas a la Presencia Temporal de Personas Físicas con Fines Empresariales: Reservas sobre Proveedores de Servicios Contractuales y Profesionales Independientes (Compromisos de la Parte UE y de Ecuador). Disposiciones relacionadas con la contratación pública (compromisos de la Parte UE y de Ecuador).

en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la UE", que fue adoptada en junio de 2016. Este Protocolo adicional permitió que Croacia pasara a formar parte formalmente del Acuerdo y dispuso la modificación de varias partes del mismo para tener en cuenta la adhesión de Croacia (por ejemplo, los anexos relacionados con el comercio de servicios, como las listas de compromisos sobre establecimiento y prestación transfronteriza de servicios, de las reservas relativas a la presencia temporal de personas físicas con fines empresariales, etc.). Se aplica con Perú desde el 1^{de} mayo de 2017.⁹

Recuadro 1: Estructura del Acuerdo Comercial UE-Colombia/Perú/Ecuador

- **Título I:** Disposiciones iniciales
- **Título II:** Disposiciones institucionales
- **Título III:** Comercio de mercancías
- **Título IV:** Comercio de servicios, establecimiento y comercio electrónico
- **Título V:** Pagos corrientes y movimiento de capitales
- **Título VI:** Contratación pública
- **Título VII:** Propiedad intelectual
- **Título VIII:** Competencia
- **Título IX:** Comercio y desarrollo sostenible
- **Título X:** Transparencia y procedimientos administrativos
- **Título XI:** Excepciones generales
- **Título XII:** Solución de controversias
- **Título XIII:** Asistencia técnica y desarrollo de la capacidad comercial
- **Título XIV:** Disposiciones finales
- **Anexos:**
 - Anexo I: Calendarios de eliminación de aranceles
 - Anexo II: Relativo a la definición del concepto de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa
 - Anexo III: Disposiciones especiales sobre cooperación administrativa
 - Anexo IV: Medidas de salvaguardia agrícola
 - Anexo V: Asistencia mutua en materia aduanera
 - Anexo VI: Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)
 - Anexo VII: Lista de compromisos sobre el establecimiento
 - Anexo VIII: Lista de compromisos sobre el suministro transfronterizo de servicios
 - Anexo IX: Reservas relativas a la presencia temporal de personas naturales con fines comerciales
 - Anexo X: Puntos de consulta sobre el comercio de servicios, el establecimiento y el comercio electrónico
 - Anexo XI: Entendimiento relativo al apartado B) de la definición de "servicios prestados en el ejercicio de la autoridad gubernamental" según lo referido en el artículo 152 del Acuerdo.
 - Anexo XII: Contratación pública
 - Anexo XIII Lista de indicaciones geográficas
 - Anexo XIV: Mecanismo de mediación para las medidas no arancelarias
- Declaraciones conjuntas de las partes

2.3 Estructura institucional del Acuerdo

En conjunto, el Comité de Comercio y una serie de subcomités especializados supervisan la aplicación del Acuerdo.

La supervisión y facilitación del funcionamiento y posterior desarrollo del Acuerdo – incluida la evaluación de los resultados obtenidos de la aplicación del Acuerdo – está bajo la responsabilidad directa del **Comité de Comercio**, que está integrado por representantes de la UE y representantes de cada uno de los Países Andinos signatarios. El Comité también supervisa el trabajo de todos los órganos especializados (por ejemplo, los Subcomités) establecidos en virtud del Acuerdo. Las decisiones adoptadas por el Comité son vinculantes para las Partes, que deben tomar todas las medidas necesarias para implementarlas. El Comité de Comercio tiene previsto reunirse al menos una vez al año.

El Acuerdo también estableció ocho subcomités especializados: de acceso al mercado; de agricultura; de aduanas, facilitación del comercio y normas de origen; de obstáculos

⁹ DO L 113 de 29.4.2017, página 1.

técnicos al comercio; de medidas sanitarias y fitosanitarias; de contratación pública; de propiedad intelectual; y de comercio y desarrollo sostenible. En el Anexo A del informe principal de evaluación se presenta más información sobre cada uno de los subcomités.

2.4 Contexto operativo de la implementación del Acuerdo

Desde la aplicación del Acuerdo, se han producido una serie de cambios en el contexto comercial, a nivel mundial y para las Partes. Es importante que la evaluación tenga en cuenta estos aspectos a la hora de valorar el impacto (en la medida de lo posible), la coherencia y la relevancia del Acuerdo. Los principales cambios directamente relevantes para el funcionamiento del Acuerdo son los siguientes.

Contexto comercial de la UE

El Acuerdo Comercial de la UE con Colombia, Perú y Ecuador forma parte del compromiso político y económico de la UE con América Latina y es uno de los varios acuerdos comerciales celebrados con países de esta región. El Acuerdo – junto con el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica,¹⁰ que también se firmó en 2012 y se aplica provisionalmente desde 2013 – marcó el inicio de las negociaciones de nuevos TLCs de “nueva generación” con socios latinoamericanos, tales como:

- El relanzamiento en 2016 de las negociaciones de un TLC entre la UE y los Estados del MERCOSUR (Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay), para el que se alcanzó un acuerdo de principio sobre la parte comercial el 28 de junio de 2019.
- Las negociaciones sobre la modernización del Acuerdo Global UE-México, que se iniciaron en 2016 y para las que se alcanzó un acuerdo de principio en la parte comercial el 21 de abril de 2018 y se complementó con el acuerdo sobre la cobertura de la contratación pública (subcentral) alcanzado el 28 de abril de 2020.
- Las negociaciones en curso sobre la modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile, que comenzaron en 2017.

A nivel de política general, la Comisión Europea presentó en octubre de 2015 la nueva estrategia de comercio e inversión de la UE "Comercio para todos: hacia una política comercial y de inversión más responsable",¹¹ que, *entre otras cosas*, pretendía actualizar la política comercial para tener en cuenta las nuevas realidades económicas, como las cadenas de valor mundiales, la economía digital y la importancia de los servicios; abordaba las cuestiones de la competencia, el comercio electrónico, la protección de la innovación y la cooperación en materia de reglamentación; y anunciaba un compromiso de mayor transparencia en lo que respecta a las negociaciones comerciales, así como el compromiso de utilizar la política comercial de la UE para promover el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Recientemente, tras una revisión de la política comercial de la UE en 2020, el 18 de febrero de 2021 la Comisión Europea lanzó su "Política comercial abierta, sostenible y asertiva".¹² Reflejando el concepto de autonomía estratégica abierta, esto se basa en la apertura de la UE para contribuir a la recuperación económica a través del apoyo a las transformaciones verde y digital, así como un enfoque renovado en el fortalecimiento del multilateralismo y la reforma de las normas comerciales mundiales para garantizar que sean justas y

¹⁰ El Acuerdo de Asociación incluye un pilar comercial que no sólo abarca la eliminación de aranceles, sino también ámbitos como la contratación pública, los servicios, la inversión y el desarrollo sostenible. Los países centroamericanos son: Panamá, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

¹¹ COM (2015) 497 de 14 de octubre de 2015.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y asertiva, COM(2021) 66 final, 18 de febrero de 2021.

sostenibles. También prevé normas reforzadas para hacer frente a las distorsiones de la competencia.

Contexto comercial en Colombia, Perú y Ecuador

Además de ser miembros fundadores de la Comunidad Andina, Colombia, Perú y Ecuador son miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en cuyo marco han firmado varios acuerdos de alcance parcial con miembros¹³ y socios no miembros.

Además, Colombia y Perú (junto con México y Chile) firmaron en junio de 2012 un Acuerdo Marco que establece un espacio común para la integración y cooperación política y comercial, conocido como Alianza del Pacífico. El Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico,¹⁴ que constituye un TLC, se firmó en 2014 y entró en vigor en mayo de 2016. En lo que al comercio se refiere, la Alianza del Pacífico busca un mayor grado de integración en comparación con los acuerdos bilaterales que ya existen entre sus países miembros. En este marco, en 2017 se iniciaron las negociaciones sobre un tratado de libre comercio con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, que son candidatos a miembros asociados de la Alianza del Pacífico. En julio de 2018, la República de Corea fue admitida como nuevo Estado asociado candidato, y Ecuador expresó su interés en convertirse en Estado Asociado. Ecuador está avanzando para convertirse en país Asociado y, posteriormente, en miembro pleno. La negociación de un acuerdo comercial con México – requisito para la asociación – está en marcha y las negociaciones de un acuerdo comercial con Chile han concluido. El 25 de septiembre de 2019, se adoptó una Declaración Conjunta sobre una asociación entre los Estados Partes del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y la UE, y su implementación está en curso.

Diálogo político entre las partes

En junio de 2016, se adoptó una Propuesta Conjunta para la celebración de un nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre la UE y la Comunidad Andina.¹⁵ Sustituye a la propuesta de ADPC de 2003,¹⁶ que fue retirada.¹⁷ El nuevo ADPC – que no ha sido ratificado hasta ahora – pretende institucionalizar y reforzar el diálogo político entre las Partes y ampliar la cooperación para incluir nuevos ámbitos como los derechos humanos, la prevención de conflictos, la migración y la lucha contra las drogas y el terrorismo. Se hace especial énfasis en la cooperación para apoyar el proceso de integración regional en la Comunidad Andina.

A nivel bilateral, la UE celebra anualmente un Diálogo Político de Alto Nivel con cada uno de los tres países andinos, que permite a los funcionarios intercambiar ideas para fortalecer y profundizar las relaciones bilaterales y desarrollar una agenda política y de cooperación. En el caso de Colombia, en 2009 se estableció un Diálogo específico sobre Derechos Humanos entre la UE y el Gobierno (en septiembre de 2012 se adoptaron nuevos Términos de Referencia para el diálogo). Además, en septiembre de 2021 se firmó un "Memorando de Entendimiento sobre una agenda de diálogo y cooperación política y sectorial reforzada para la próxima década", en el que se identifican cinco prioridades para las relaciones bilaterales: la aplicación satisfactoria del acuerdo de paz, la agenda de medio ambiente y cambio climático, la agenda económica y social, las cuestiones migratorias (especialmente en relación con los refugiados de Venezuela) y la cooperación en cuestiones de política

¹³ Los países miembros de la ALADI son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay.

¹⁴ *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*.

¹⁵ ÚNETE (2016) 4 final. Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), por otra.

¹⁶ COM (2003) 695.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_annex_iv_en.pdf.

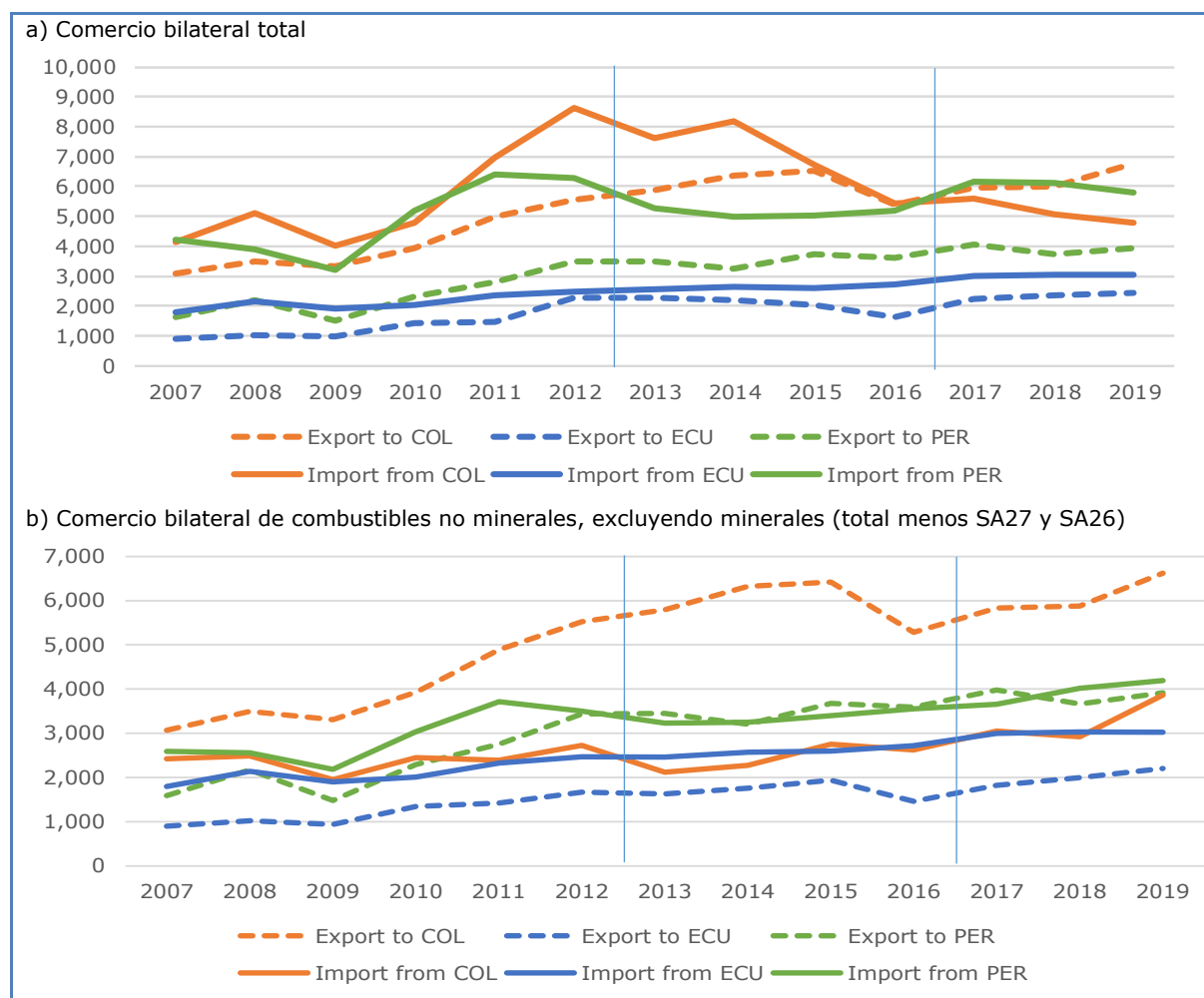
global y exterior.¹⁸ Con Perú, en 2014 se estableció un diálogo específico sobre derechos humanos en el marco del Memorando de Entendimiento de 29 de octubre de 2009 sobre el Establecimiento de un Mecanismo de Consultas Bilaterales. Finalmente, en julio de 2020 tuvo lugar un primer Diálogo sobre Derechos Humanos UE-Ecuador.

3 SITUACIÓN ACTUAL: COMERCIO ENTRE LAS PARTES ANTES Y DESPUÉS DEL ACUERDO

3.1 Comercio de Mercancías

Gráfico 1 muestra la evolución del comercio bilateral de mercancías entre la UE28 y los tres países socios durante el periodo de evaluación (2007 a 2019). Para la interpretación de los datos comerciales, es importante tener en cuenta que los socios andinos eran beneficiarios del SPG+ de la UE antes de la entrada en vigor del Acuerdo y que, por lo tanto, una parte considerable de sus exportaciones ya se beneficiaba del acceso libre de impuestos al mercado de la UE.

Gráfico 1: Comercio bilateral de la UE28 con países socios, 2007-2019 (€ millones)



Fuente: Cálculos de los autores basados en la base de datos COMEXT.

¹⁸https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/104446/node/104446_en

Importaciones a UE28 desde los países socios

Las importaciones a la UE28 desde Colombia tuvieron un comportamiento desigual a lo largo del tiempo (Gráfico 1a). Aproximadamente se duplicaron de €4.000 millones en 2007 a unos €8.000 millones entre 2012 y 2014, y desde entonces han bajado a €4.800 millones en 2019. Las importaciones de la UE de Perú también tuvieron un fuerte incremento inicial, pasando de €4.200 millones en 2007 a más de €6.000 millones en 2011 y 2012, y desde entonces han fluctuado entre €5.000 y €6.000 millones. Las importaciones procedentes de Ecuador aumentaron de forma casi constante desde 2007 hasta 2017 (con la excepción del año 2008 de la crisis financiera mundial), pasando de €1.800 millones a €3.000 millones, y desde entonces se han mantenido constantes en ese nivel hasta el 2019.

Sin embargo, los valores del comercio bilateral total se ven afectados por la gran participación de los combustibles minerales (principalmente el carbón) en las exportaciones de Colombia a la UE28, que oscila entre el 40% y el 70% durante la mayor parte del período considerado hasta 2018 y luego cae a alrededor del 20% en 2019, y las fluctuaciones extremas del precio mundial del carbón. Asimismo, una parte importante de las exportaciones de Perú a la UE consiste en minerales de cobre (entre el 23% y el 39% del valor total de las exportaciones bilaterales), que también se ven afectadas por el precio del mercado mundial. Por lo tanto, el Gráfico 1b presenta el desempeño comercial excluidos los combustibles minerales (capítulo 27 del SA) y los minerales (capítulo 26 del SA). Esto muestra exportaciones mucho más estables de Colombia a la UE durante el período de 2007 a 2013, con un desplazamiento de entre €2.000 millones y €2.700 millones, y un aumento casi constante de las exportaciones de Colombia a la UE desde 2013, de €2.100 millones a €3.900 millones en el 2019. Del mismo modo, las importaciones no minerales de Perú aumentaron constantemente de €3.200 millones en 2013 a €4.200 millones en el 2019.

Las importaciones de la UE más importantes por sector de los países socios fueron las siguientes:

- Para *Colombia*, la composición sectorial de las exportaciones a la UE en términos de valor se ha visto influenciada en gran medida por los cambios en el precio del carbón. Así, en 2013 el carbón representó el 73% de las exportaciones colombianas a la UE, seguido de las frutas (11%) y el café (5%). En 2019, las frutas representaron el 26% del total de las exportaciones del país a la UE, seguidas de los combustibles minerales (22%), los minerales preciosos (15%) y el café (12%). En términos absolutos, las exportaciones de carbón y productos relacionados disminuyeron drásticamente de €5.500 millones a €922 millones (una disminución anual media del 23% durante el período transcurrido desde el inicio de la aplicación del Acuerdo), mientras que las exportaciones de frutas y café aumentaron a un ritmo relativamente modesto del 4,0% y el 3,5%, respectivamente (y no lo hicieron desde 2017 y 2014, respectivamente). Los sectores que más han crecido durante el periodo del Acuerdo han sido los minerales preciosos (35,2% en promedio anual, especialmente en 2018 y 2019), los aceites animales y vegetales, en particular el aceite de palma, (23,3% de crecimiento, aunque se estancó desde 2017), y los azúcares y productos de confitería (19,9%). Entre las exportaciones en descenso, además del carbón, se encuentran el hierro y el acero (en promedio de -21,5% anual), los cueros y pieles en bruto (-12,8%), los preparados de carne y pescado (-4,3%), así como el pescado y los crustáceos (-1,4%).
- La composición sectorial de las importaciones de la UE procedentes de *Perú* ha cambiado considerablemente durante el período 2007 al 2019. En el período anterior al Acuerdo, estaban dominados por minerales (cap. 26; representando €2.000 millones en 2012, o un tercio del total de las importaciones de la UE procedentes de Perú en 2012 y 2013) y el rápido aumento de las importaciones de combustibles minerales (cap. 27, alcanzando los €700 millones en 2012, el 12% del total de las importaciones de Perú). Desde 2013, las importaciones de frutas (cap. 08) han crecido más rápido, a

un promedio de casi el 19% anual, y se han convertido, por primera vez, en el mayor producto de importación de Perú en 2019 (€1.400 millones, el 24% del total de las importaciones de Perú), superando a los minerales (€1.300 millones, el 23%). Otros capítulos que muestran un crecimiento constante de las importaciones son el cacao (cap. 18), pescado y crustáceos (cap. 03), zinc (cap. 79), verduras (cap. 07) y frutas y verduras preparadas (cap. 20). Por el contrario, las exportaciones de minerales (cap. 26), cobre (cap. 74), combustibles minerales (cap. 27) y café (cap. 09) tuvieron un comportamiento desigual desde la entrada en vigor del Acuerdo, con tendencia a la baja. En general, ha habido una clara tendencia a alejarse de las actividades extractivas y acercarse más a los productos agrícolas y procesados.

- Las importaciones de la UE más importantes desde *Ecuador* son productos agrícolas y pesqueros: las diez importaciones más importantes a nivel de capítulo del SA provienen del sector agrícola, pesquero y forestal. Los productos básicos más importantes son las frutas (cap. 08, que representa alrededor del 30% de todas las importaciones de Ecuador), preparaciones de pescado (cap. 16; 23%), pescados y crustáceos (cap. 03; 22%), seguidas de las flores cortadas (cap. 06; 7%) y cacao (cap. 18; 6%). Los cambios en la composición sectorial de las importaciones de la UE procedentes de Ecuador desde la entrada en vigor del Acuerdo han sido limitados, pero hay que tener en cuenta que la aplicación del Acuerdo no comenzó hasta 2017. Sin embargo, en términos de tasas de crecimiento, cabe destacar que las preparaciones de pescado se expandieron rápidamente, mientras que las importaciones de pescado y crustáceos no procesados de Ecuador se estancaron. Como resultado, el valor de las importaciones de preparados de pescado de Ecuador superó por primera vez el valor de los productos pesqueros no procesados en 2019 (€702 millones vs. €670 millones). Los otros capítulos del SA que muestran un crecimiento (continuo) son las frutas y las flores cortadas. Por el contrario, las importaciones de preparados alimenticios (cap. 20 y 21) disminuyeron más.

Exportaciones de la UE28 a los países socios

Las exportaciones de la UE (combustibles no minerales) a Colombia aumentaron constantemente de 2007 a 2015, antes de caer drásticamente en 2016 y luego reanudar la tendencia de crecimiento anterior (Gráfico 1b). Las exportaciones a Perú durante el período del Acuerdo continuaron la tendencia generalmente positiva del período anterior al Acuerdo, aunque a un ritmo más lento. Las exportaciones a Ecuador aumentaron de forma constante hasta 2015, antes de caer bruscamente en 2016, durante el año de recesión de Ecuador, para luego retomar la trayectoria de crecimiento a partir de 2017. Sin embargo, la tasa de crecimiento posterior al Acuerdo para las exportaciones a Ecuador es mayor que el crecimiento anterior al Acuerdo.

Las exportaciones más importantes de la UE a los países socios por sector fueron las siguientes:

- Aunque las exportaciones de maquinaria de la UE a *Colombia* siguen siendo el sector más importante en términos de valor, su crecimiento durante el periodo del Acuerdo ha sido lento y desigual: las exportaciones en 2012, justo antes del inicio de la aplicación, se situaron en €1.160 millones, casi lo mismo que en 2019. En consecuencia, el crecimiento promedio por año durante el período posterior al Acuerdo fue del 0,4%, inferior al promedio del 2,8%, y condujo a una disminución de la participación del sector en el conjunto de las exportaciones de la UE a Colombia, que pasó del 19% en 2013 (22% en el período 2007-2012) al 18% en 2019. Las exportaciones de maquinaria eléctrica registraron descensos similares en importancia relativa (cap. 85) y aviones (cap. 88). Estos últimos fueron particularmente altos entre 2009 y 2014, alcanzando casi €900 millones, pero desde entonces han disminuido a menos de €300 millones. En consecuencia, su participación en las exportaciones de la UE a Colombia se redujo del 12% en 2013 al 4% en 2019. Las exportaciones de

maquinaria eléctrica también alcanzaron su punto máximo en 2014, con €463 millones, y desde entonces han disminuido a unos €350 millones por año (5% de las exportaciones totales a Colombia en 2019). Los productos farmacéuticos mostraron mayor dinamismo en sus exportaciones (cap. 30), que continuaron su tendencia positiva antes del Acuerdo de forma constante a lo largo del tiempo, alcanzando los €918 millones en 2019, es decir, el 14% del total (frente al 12% en 2013, y el 9% durante 2007-2012). Otros sectores que están entre las 10 principales exportaciones con un crecimiento superior al promedio desde la entrada en vigor del Acuerdo son los vehículos (cap. 87), plásticos (cap. 39), papel y artículos de papel (cap. 48) y equipos ópticos y diversos (cap. 90). Entre los sectores de exportación más pequeños, los combustibles minerales (cap. 27), bebidas (cap. 22), aceites esenciales (cap. 33), diversos productos alimenticios procesados (cap. 19, 20 y 21), alimentación animal (cap. 23) y productos lácteos (cap. 04) se encuentran entre los que muestran tasas de crecimiento particularmente altas.

- Las cinco principales exportaciones de la UE a *Perú* son las mismas que a Colombia, aunque en un orden ligeramente diferente. Maquinaria (cap. 84) lidera y tiene una participación más alta que en Colombia (o Ecuador), lo que representa alrededor del 30% de las exportaciones totales de la UE al país – aunque la participación ha disminuido un poco, del 33% en 2007-2012 al 28% en el período posterior al Acuerdo. Los otros cuatro sectores principales son maquinaria eléctrica (cap. 85), vehículos (cap. 87), productos farmacéuticos (cap. 30) y equipos ópticos y de otro tipo (cap. 90), cada uno de los cuales representa entre el 5% y el 10% de las exportaciones de la UE a Perú. Los sectores con mejores resultados (en términos de crecimiento de las exportaciones) desde que se aplica el Acuerdo fueron, entre los diez primeros, el de equipos de transporte ferroviario (cap. 86; crecimiento medio anual del 22%), productos farmacéuticos (12%) y productos químicos diversos (10%). Entre los sectores de exportación más pequeños, varios tipos de alimentos procesados (cap. 20, con un crecimiento anual promedio del 20% durante el período 2012-2019; cap. 21, 15%; cap. 19, 13%) se encuentran entre las exportaciones de crecimiento más rápido. Por el contrario, las exportaciones de los tres primeros sectores – maquinaria, maquinaria eléctrica y vehículos – disminuyeron entre 2012 y 2019.
- La composición sectorial de las exportaciones de la UE a *Ecuador* es similar a la de Colombia y Perú: exportaciones de maquinaria (cap. 84) han sido consistentemente las más importantes, representando alrededor del 20% de las exportaciones totales, pero se han mantenido prácticamente estables desde 2012. Otras exportaciones importantes, al igual que con los otros 2 países socios andinos, son los fármacos (cap. 30), vehículos (cap. 87) y maquinaria eléctrica (cap. 85). Una diferencia importante respecto a Colombia y Perú son las notables exportaciones de combustibles minerales (cap. 27) a Ecuador, de hecho, es el segundo sector más importante después de la maquinaria – aunque muy volátil en función de las fluctuaciones de los precios del mercado mundial. Entre los grandes sectores exportadores se registraron altas tasas de crecimiento desde la aplicación del Acuerdo, por parte de los equipos de transporte ferroviario (cap. 86; 190% anual durante 2016-2019), vehículos (53%), pescados y crustáceos (cap. 03; 35%) y papel (cap. 48; 30%) – aunque hay que tener en cuenta que estas tasas están elevadas por el hecho de que el 2016 fue un año de recesión en Ecuador durante el cual las importaciones en la mayoría de los sectores habían caído. Por el contrario, la maquinaria eléctrica, los productos farmacéuticos, la maquinaria y los combustibles minerales tuvieron un rendimiento inferior durante el periodo posterior al Acuerdo. Algunos sectores de exportación más pequeños al Ecuador también mostraron altas tasas de crecimiento desde que el Acuerdo entró en vigencia en 2017, incluidas las bebidas (cap. 22; 104% de crecimiento promedio anual 2016-2019), barcos y botes (cap. 89; 109%, aunque muy volátil dado el alto valor de las transacciones individuales), productos cerámicos (cap. 69; 39%), preparaciones de frutas y verduras (cap. 20; 35%), ropa (cap. 62; 27%) y alimentación animal (cap. 23; 25%).

Balanzas comerciales bilaterales

En términos de balanzas comerciales bilaterales, la UE28 ha tenido déficits comerciales constantes, aunque fluctuantes, con Ecuador y Perú desde 2007 (con diferencias limitadas entre el comercio total y el de combustibles no minerales, debido a la parte relativamente limitada del comercio de combustibles minerales con estos dos países). En cuanto al comercio con Colombia, la UE tuvo un déficit comercial hasta 2016 con respecto al comercio total, y un superávit en rápido aumento desde entonces – en consecuencia, la UE28 pasó de un déficit comercial de €3.000 millones en 2012 a un superávit comercial de €2.000 millones en 2019. Sin embargo, la balanza comercial bilateral entre la UE y Colombia se ve significativamente afectada por la alta participación del carbón en las exportaciones de Colombia a la UE y, debido a esto, la evolución de los precios del carbón. Si se analiza únicamente el comercio de combustibles no minerales, la UE28 ha tenido un superávit comercial constante con Colombia, que aumentó constantemente de €600 millones en 2007 a €4000 millones en 2014, antes de volver a disminuir y estabilizarse en €2800 millones a €2900 millones desde el 2016.

3.2 Comercio de Servicios

El comercio de servicios representa una parte importante de las relaciones comerciales entre la UE y los tres países socios, ya que supone entre el 20% y el 40% del comercio combinado de bienes y servicios. La importancia varía entre las tres relaciones bilaterales y según la dirección del comercio: las exportaciones de servicios de Colombia a la UE ascienden entre el 40% y el 45% de las exportaciones globales (es decir, la combinación de bienes y servicios) de Colombia a la UE desde 2013. Por el contrario, las exportaciones de servicios de Ecuador a la UE son comparativamente las de menor importancia en la relación comercial en general, en torno al 20% desde 2015. En general, las participaciones se han mantenido constantes a lo largo del tiempo, con la excepción de las exportaciones de servicios peruanos a la UE, cuya participación ha aumentado del 15% en 2011 al 30% en 2019.¹⁹

Las exportaciones de servicios a la UE28 desde Colombia y Perú muestran una tendencia al alza durante todo el periodo, alcanzando ambos un máximo histórico en 2019 (USD 2.500 millones para Perú, USD 2.000 millones para Colombia), en comparación a los USD 1.100 millones de ambos países en 2007. Las exportaciones colombianas a la UE se estancaron entre 2013 y 2016, posteriormente aumentaron sustancialmente hasta 2018/2019. En el caso de Perú, las exportaciones de servicios a la UE aumentaron a un ritmo lento hasta 2014 (hasta los USD 1.500 millones), pero luego aumentaron rápidamente hasta 2019. Las exportaciones de servicios de Ecuador a la UE se mantuvieron estables en USD 500 millones entre 2007 y 2014, luego aumentaron por encima de los USD 700 millones en 2015 y 2016, y siguieron su aumento hasta alrededor de USD 850 millones en 2018 y 2019 (tras una caída en 2017). Por tanto, el periodo posterior al Acuerdo comenzó con un descenso de las exportaciones de servicios. A partir de entonces, las exportaciones volvieron al crecimiento que empezó en 2015, dos años antes del inicio de la aplicación del Acuerdo.

La UE constituye un mercado importante para las exportaciones de servicios de los países socios andinos: en 2019, entre el 20% (Colombia) y el 30% (Ecuador y Perú) del total de las exportaciones de servicios se dirigieron a la UE – estos porcentajes son mayores que los del comercio de bienes. Los tres sectores más grandes de exportación de servicios a la UE por parte de cualquiera de los países socios andinos son los viajes, el transporte y otros servicios empresariales.

¹⁹ Los datos del comercio de servicios que se presentan aquí se basan en la base de Conjunto de Datos Equilibrados del Comercio de Servicios (BaTIS) de la OMC y la OCDE, publicada en enero de 2021, que proporciona datos del comercio bilateral de servicios por sectores hasta 2019 (Liberatore and Wettstein 2021).

Las exportaciones de servicios de la UE a largo plazo muestran una tendencia al alza para las exportaciones a Colombia (de USD 2.000 millones en 2007 a USD 3.500 millones en 2019) y Perú (de USD 1.400 millones en 2007 a USD 2.300 millones en 2019, y constantes exportaciones a Ecuador (en torno a USD 1.000 millones).

4 MÉTODO

La evaluación proporciona respuestas a una serie de **preguntas de evaluación** (Recuadro 2), que se establecieron – a partir de una lista proporcionada en los TdR de la evaluación – sobre la base de la lógica de intervención para el Acuerdo, tal como se presentó en el informe inicial.

Dado que las preguntas de la evaluación son amplias, se las ha operativizado en un **marco de evaluación**, que proporciona, para cada pregunta de la evaluación, los criterios de juicio, el análisis necesario para fundamentar los resultados y las conclusiones formuladas, y las fuentes a través de las cuales se han obtenido los datos y la información. El marco de evaluación también vincula las preguntas y los criterios de valoración a las tareas analíticas que deben realizarse de acuerdo con los TdR. El marco de evaluación completo se presentó en el informe inicial.

Recuadro 2: Preguntas de evaluación

Efectividad/Impacto

- EQ 1A: ¿En qué medida se han alcanzado los objetivos operativos establecidos en el artículo 4 del Acuerdo?
- EQ 1B: ¿Cuál ha sido el impacto del Acuerdo?
- EQ 2: ¿Cuáles son los factores que influyen (positiva o negativamente) en el logro de los objetivos del Acuerdo?
- EQ 3: ¿Ha tenido el Acuerdo consecuencias no deseadas (positivas o negativas)? y, de ser así, ¿cuáles?

Eficiencia

- EQ 4: ¿En qué medida ha sido eficiente el Acuerdo en cuanto a la consecución de sus objetivos?
- EQ 5: ¿En qué medida los costos asociados con el Acuerdo son proporcionales a los beneficios que ha generado? ¿Es proporcional la distribución de costos y beneficios entre los diferentes grupos e intereses de las partes interesadas?
- EQ 6: ¿Existen costos regulatorios innecesarios (incluida la carga administrativa)?

Coherencia

- EQ 7: ¿En qué medida el Acuerdo ha sido coherente con las políticas de comercio y desarrollo de la UE y, en particular, con el compromiso de la UE con el desarrollo sostenible en las políticas comerciales como contribución al logro de los ODS?

Relevancia

- EQ 8: ¿En qué medida las disposiciones del Acuerdo siguen siendo relevantes para abordar las necesidades y problemas comerciales actuales de la UE, Colombia, Perú y Ecuador?

Además, para responder a las preguntas de evaluación, el análisis abarca cuatro **dimensiones de impacto** del Acuerdo y su aplicación, es decir, las repercusiones económicas, sociales, medioambientales y de derechos humanos. Adicionalmente, la evaluación abarca una quinta dimensión, es decir, una revisión de la implementación del Acuerdo y de las instituciones y procedimientos establecidos en virtud del mismo.

Para cada una de las dimensiones de impacto, el **principal enfoque metodológico** de la evaluación ha sido determinar el efecto del Acuerdo comparando la situación real con el Acuerdo en vigor con una situación hipotética contrafactual del mundo en la que el Acuerdo no estaría en vigor. Sin embargo, el grado de aplicación de este enfoque metodológico varía: para algunos efectos económicos (y efectos no económicos directamente derivados

de ellos, como los efectos sobre el empleo), el uso de un modelo económico garantiza la comparación de dos estados del mundo con la única diferencia entre ellos de la presencia del Acuerdo – es decir, los efectos del Acuerdo están aislados de cualquier otro factor que en la realidad también entra en juego. Para otros impactos, la evaluación ha recurrido a análisis estadísticos descriptivos y a valoraciones cualitativas basadas en datos e información obtenidos de diversas fuentes, entre las que destacan las consultas a las partes interesadas.

La principal **fuentes** para evaluar los efectos comerciales y económicos del Acuerdo ha sido la simulación del modelo económico elaborado por la Comisión Europea, que a su vez se basa en las estadísticas comerciales y económicas oficiales. Estos datos se completaron con los datos económicos y comerciales oficiales de los países socios, que también constituyeron la base del análisis cuantitativo de los efectos sociales del Acuerdo. Las fuentes para el análisis cualitativo fueron los estudios existentes, los documentos oficiales y los documentos de posición, tanto oficiales como elaborados por las partes interesadas. Todas las fuentes utilizadas se proporcionan en el informe de evaluación principal y sus anexos.

Además, las contribuciones recibidas de más de 140 partes interesadas (sin contar los participantes en los talleres y los que respondieron a las encuestas en línea) – incluyendo la Comisión Europea y sus Estados miembros, otras instituciones de la UE, los gobiernos, las autoridades y las agencias de los tres países socios, las organizaciones empresariales y las empresas individuales, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico, los ciudadanos individuales y los representantes de organizaciones internacionales y regionales – en un exhaustivo **proceso de consulta** fueron una fuente de información extremadamente importante.²⁰ Las actividades de consulta se llevaron a cabo a través de cinco "pilares", cada uno de ellos con diferentes grupos objetivo y canales de comunicación utilizados: En primer lugar, todas las partes interesadas en la base de datos (unas 1.100 organizaciones y particulares), así como el público interesado en general, fueron informados sobre la evaluación, sus avances, actividades, resultados y conclusiones, a través de un sitio web de evaluación, boletines electrónicos y Twitter. En segundo lugar, para todas las partes interesadas, se abrió una consulta pública en línea (CPEL) del 13 de enero de 2021 al 06 de mayo de 2021, recibiendo 70 respuestas. En tercer lugar, las herramientas de consulta específicas – en particular los talleres en los países socios, una encuesta en línea para las empresas (incluidas las PYMES) en la UE y los países socios, y las entrevistas y reuniones con las partes interesadas en la UE y los países socios – constituyeron un instrumento clave para obtener información y opiniones a profundidad sobre el Acuerdo para un conjunto diverso de partes interesadas. En cuarto lugar, se organizaron debates con la sociedad civil de la UE en el marco de las reuniones de diálogo de la sociedad civil (DCS) de la DG de Comercio. Finalmente, se celebraron otros encuentros con las instituciones de la UE en el marco de las reuniones y entrevistas del Comité Directivo (con la participación de los distintos servicios de la Comisión Europea).

A pesar del amplio enfoque y de los sólidos fundamentos metodológicos de la evaluación, se debe señalar una serie de **limitaciones**. En primer lugar, debido a la pandemia del Covid-19, la mayoría de las actividades de consulta tuvieron que realizarse en línea. Algunas entrevistas pudieron realizarse físicamente entre los miembros del equipo local y las partes interesadas, pero no fue posible una visita del equipo central de evaluación a los países socios andinos. Aunque fue posible llegar a las partes interesadas de las zonas rurales en los países socios, gracias a una conectividad a Internet relativamente buena, habría sido preferible realizar visitas físicas para evaluar los efectos reales sobre el terreno. En segundo lugar, algunas limitaciones en la disponibilidad y confiabilidad de los datos requirieron la sustitución del análisis cuantitativo por cualitativo y, en algunos casos,

²⁰ En los informes de consulta que se presentan como anexos separados de cada uno de los informes elaborados en el marco de la evaluación se ofrece más información sobre las consultas.

impidieron una evaluación definitiva de la causalidad entre el Acuerdo y los desarrollos observados. En tercer lugar, una cuestión metódica general que limita el grado de independencia de la evaluación se deriva del hecho de que el modelo económico lo lleva a cabo la DG de Comercio de la Comisión Europea y no el equipo de evaluación. Por último, pero no menos importante, la pandemia del Covid-19 no sólo ha afectado a las actividades de consulta, sino también a las conclusiones, ya que, en primer lugar, los datos relacionados con 2020 están distorsionados por los efectos de la pandemia y, en segundo lugar, la pandemia también ha influido en las percepciones de las partes interesadas y en sus puntos de vista sobre los recientes resultados económicos y sociales de las Partes, así como en sus razones subyacentes. Sin embargo, a pesar de estos problemas, el equipo de evaluación confía en que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación son válidos y sólidos.

5 ANÁLISIS Y RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

5.1 Efectividad: Logro de los Objetivos Operativos del Acuerdo (EQ 1A)

Pregunta de evaluación 1A – "¿En qué medida se han alcanzado los objetivos operativos establecidos en el artículo 4 del Acuerdo?" – es la pregunta central para evaluar la efectividad del Acuerdo. Se ha evaluado sobre la base de varios criterios de juicio que abordan los diversos objetivos operativos mencionados en el texto del Acuerdo. El grado de consecución de estos objetivos se resume en las siguientes secciones.

5.1.1 Implementación de la Liberalización Arancelaria (CJ 1A.1)²¹

Todas las Partes han aplicado sus calendarios de liberalización arancelaria de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo, y los períodos de transición para la mayoría de los productos ya han concluido. Las partes interesadas entrevistadas por el equipo de evaluación, incluidas las empresas comerciales, confirmaron que la utilización de aranceles preferenciales no plantea problemas para el comercio entre las Partes.

De acuerdo con esto, los resultados de la simulación del modelo CGE muestran que el Acuerdo ha provocado un aumento de todos los flujos comerciales bilaterales entre las Partes, en ambas direcciones. Para Perú y Ecuador, las exportaciones a la UE28 incrementaron más, tanto en términos absolutos (USD) como relativos (porcentaje), en comparación a las importaciones procedentes de la UE. En el caso de Colombia, ocurre lo contrario: las exportaciones de la UE a este país aumentaron alrededor de USD 3.900 millones (26,3%) – la mayor variación, entre todas las relaciones comerciales bilaterales cubiertas por el Acuerdo –, mientras que sus exportaciones aumentaron en USD 268 millones (3,9%). En términos relativos, aparte de las exportaciones de la UE a Colombia, el Acuerdo tuvo el mayor impacto en el comercio UE-Ecuador, ya que las exportaciones de Ecuador a la UE fueron un 18,7% más altas de lo que habrían sido sin el Acuerdo, y las exportaciones de la UE a Ecuador fueron un 12,6% más altas.

Las simulaciones del modelo también muestran un impacto positivo del Acuerdo para las exportaciones globales de todas las Partes. Sin embargo, el efecto es pequeño, en parte debido a que los países andinos disfrutaban de las preferencias del SPG+ antes de la aplicación del Acuerdo. Aunque se produce una desviación del comercio, la creación de comercio es más fuerte. Sectorialmente, los impactos son más variados: en general, los sectores en los que una Parte tiene una ventaja comparativa (como la maquinaria, los equipos y los vehículos en la UE; las frutas y verduras, así como los productos alimentarios

²¹ Ver sección 6.1 del informe de evaluación principal.

en los países socios andinos) se han beneficiado del Acuerdo a través de un aumento de las exportaciones, y viceversa.

5.1.2 Facilitación del Comercio de Mercancías (CJ 1A.2)²²

En general, aunque las Partes han planteado algunos factores irritantes a lo largo del tiempo en las reuniones bilaterales entre las Partes, así como algunos interesados, las medidas no arancelarias no han constituido una carga importante para el comercio entre las Partes y, fundamentalmente, no se han erigido – salvo posiblemente para ciertos bienes – como sustituto de la liberalización arancelaria. Al mismo tiempo, se podría haber avanzado más en algunas áreas para facilitar aún más el comercio bilateral. Por ejemplo, los procedimientos de importación onerosos siguen siendo una dificultad para los importadores de productos farmacéuticos y bebidas alcohólicas en Colombia.

El incumplimiento de las **reglas de origen (RoO)** por parte de los comerciantes no ha sido un problema en la implementación del Acuerdo. Asimismo, en base a los comentarios de las partes interesadas, las autoridades aduaneras de todas las Partes no utilizan la verificación del origen como barrera no arancelaria. Aunque ocasionalmente surgen problemas en relación con los certificados de origen, normalmente se abordan a nivel técnico y no se entiende que se apliquen con un propósito proteccionista. Lo mismo ocurre, en general, con las normas de origen, es decir, las condiciones establecidas para conferir el origen. No obstante, hay tres aspectos que pueden mejorarse:

- *Normas sobre el transporte directo entre las Partes:* Según el Acuerdo, las preferencias sólo se aplican a los productos que se transportan directamente entre las Partes. Para facilitar las exportaciones de las empresas con centros de distribución regionales (por ejemplo, en Panamá), la UE sugirió que la desconsolidación de los envíos se considerara aceptable en el marco de una modificación del Acuerdo; esta opinión también fue apoyada en las consultas de evaluación por los miembros de la comunidad empresarial de los países socios. Sin embargo, a los representantes de los países andinos les preocupa que pueda haber dificultades para el adecuado control y verificación de la elegibilidad de las mercancías desconsolidadas para el acceso preferencial, y que puedan ser enviadas desde puertos distintos al territorio de la UE.
- *Certificados digitales de circulación:* Para simplificar el papeleo, los países socios andinos han sugerido, en la última reunión (2020) del Subcomité de Aduanas, contemplar el uso de certificados de origen digitales. Esto ya se está haciendo de forma temporal en respuesta a la pandemia del Covid-19, siempre que una vez superado el periodo de crisis se presente un certificado EUR.1 auténtico cuando se solicite. La UE considera que esto no es posible en el marco del Acuerdo y está a favor del uso de la autocertificación en el marco de los regímenes de exportadores autorizados previstos en el Acuerdo. Mientras el equipo de evaluación no se pronuncia sobre la viabilidad del uso permanente de los certificados digitales, consideramos que es necesario realizar más esfuerzos para facilitar el comercio bilateral.
- *Estatus de exportador autorizado:* El Acuerdo prevé la posibilidad de aprobar a los exportadores que realicen envíos frecuentes de productos en el marco de este Acuerdo para que utilicen declaraciones en factura en lugar de certificados de origen, lo que facilita el comercio a dichos exportadores aprobados. Sin embargo, en base a las consultas realizadas, el conocimiento del estatus de exportador autorizado entre las empresas de los países socios andinos parece ser escaso.

El Acuerdo también anima a las Partes a promover la implementación del concepto de **Operador Económico Autorizado (OEA)** para facilitar el comercio entre las Partes para

²² Ver secciones 6.1.5, 6.1.6, 6.5, 6.6 y 6.8.1 del informe de evaluación principal.

los comerciantes de confianza. Sin embargo, hasta ahora, Colombia y Perú han utilizado los esquemas OEA de forma limitada, y Ecuador aún no ha establecido un esquema OEA.

Los **contingentes arancelarios (CAs)** han sido parcialmente eficaces tanto en la apertura de los mercados de las Partes para los productos cubiertos como en la limitación del aumento de las importaciones: no en todas las categorías de productos cubiertos por los CAs se han iniciado o aumentado las exportaciones. En el caso de los exportadores andinos, algunas partes interesadas han señalado que las preferencias ofrecidas en el marco de los CAs no han sido suficientes para impulsar las exportaciones y que se requiere más asistencia a los productores nacionales para que estén preparados para exportar. Con respecto a la administración de los CAs, las partes interesadas consultadas no tenían quejas sobre las prácticas en Colombia, Perú y la UE y sus Estados Miembros. Para Ecuador, la gestión de los CAs, especialmente en el sector lácteo, en combinación con las licencias de importación no automáticas y los criterios aplicados para la concesión de licencias, ha sido un problema recurrente en las reuniones del Subcomité de Agricultura (la más reciente en 2020). Las partes interesadas de la UE afirman que la práctica actual no se ajusta al principio de orden de llegada del Acuerdo, viola las normas de la OMC, carece de transparencia y crea incertidumbre sobre si los importadores podrán utilizar la preferencia aplicable y puede suponer una posible discriminación entre los diferentes importadores. Los retrasos en la expedición de licencias plantean problemas particulares para los productos perecederos. Aunque el Ministerio de Agricultura de Ecuador ha introducido algunos cambios en la gestión de los contingentes en respuesta a las exigencias de la UE,²³ ésta afirma que el sistema sigue siendo engorroso y dificulta especialmente las exportaciones de productos perecederos. Las bajas tasas de utilización (aunque lentamente en aumento) de los productos lácteos respaldan este argumento.

No se han aplicado **las salvaguardias agrícolas** y, según las investigaciones realizadas, no estaría justificado hacerlo.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) no parecen haber creado una barrera indebida a las exportaciones bilaterales de los productos afectados por dichas medidas, como demuestra el fuerte aumento observado en las exportaciones de algunos de estos productos por todas las Partes, así como el impacto positivo estimado del Acuerdo en el comercio de productos agrícolas y alimenticios en general.

Al mismo tiempo, es evidente que prevalecen los desacuerdos entre las Partes sobre determinadas cuestiones, así como la preocupación por las repercusiones comerciales de los cambios reglamentarios sobre las MSF. Estas cuestiones se debaten anualmente en las reuniones del Subcomité de MSF con un seguimiento continuo entre las Partes. Aunque las opiniones sobre la efectividad de estos debates varían según las partes interesadas, observamos que se resolvieron varios problemas en el marco del mecanismo. Otros temas han permanecido en la agenda durante largos periodos de tiempo sin que se aprecien grandes avances; la aplicación del tratamiento especial y diferenciado (TED) en relación con los límites máximos de residuos (LMR) es una de ellas. No obstante, consideramos que la colaboración en materia de MSF ha sido, en general, eficaz hasta ahora. Además, la propia presencia del Subcomité MSF permite a las Partes debatir directamente las cuestiones relacionadas con las MSF, incluidos los cambios normativos previstos, de forma más detallada que en el contexto de la OMC, que sería la alternativa en ausencia del Acuerdo. Esto constituye en sí mismo un beneficio del Acuerdo. Finalmente, la asistencia técnica desempeña un papel particularmente importante en el área de los temas de MSF, debido al carácter altamente técnico no sólo de los aspectos sustantivos de las MSF, sino también de los sistemas de seguimiento, rastreo y notificación que deben utilizarse; esto

²³ En una carta reciente, el Ministerio de Comercio ecuatoriano ha manifestado su intención de ajustar el sistema de CA y las licencias de importación no automáticas al Acuerdo y a las normas de la OMC.

se aborda en la sección 5.1.7.

En lo que respecta a los **obstáculos técnicos al comercio (OTC)**, aunque las partes interesadas de la UE entrevistadas mencionaron que en los países andinos estos parecían a veces estar impulsados por sensibilidades contra el aumento de las importaciones, la mayoría de las partes interesadas (en la UE y en los países socios) también confirmaron que las cuestiones de OTC no constituyen una preocupación importante para ellos ni afectan al comercio con el Socio respectivo. No obstante, los temas de OTC son un área de frecuentes debates entre las Partes. Varios de los temas debatidos se refieren a los cambios previstos en la normativa técnica (como el posible endurecimiento de los requisitos en la UE en el contexto del Pacto Verde Europeo²⁴ o la estrategia de la Granja a la Mesa²⁵) más que a las revisiones ex post de la normativa existente o su aplicación. Esta es una indicación de que la cooperación entre las Partes en asuntos de OTC está funcionando. En este contexto, también observamos que los debates en los subcomités pertinentes, así como los debates de seguimiento, han sido razonablemente eficaces a la hora de abordar varias de los temas planteados; aunque algunos otros temas llevan varios años en la agenda aparentemente sin ningún progreso.

Evaluar el efecto de los OTC como un impedimento para el comercio bilateral es difícil porque muchas de los temas que se discuten se refieren a iniciativas reglamentarias previstas o a productos muy específicos. Sin embargo, tomando el ejemplo de las exportaciones de aceite de palma, uno de los productos que se mencionan a menudo en las discusiones bilaterales – por ejemplo, en relación con el etiquetado de productos "libres de aceite de palma" en Europa – el papel de los OTC parece limitado: el aceite de palma es el producto colombiano con el mayor aumento de las exportaciones desde el inicio de la aplicación del Acuerdo, lo que parecería indicar que las medidas de la UE no constituyen un OTC.

5.1.3 Facilitación del Comercio de Servicios e Inversiones (CJ 1A.3-5)²⁶

El comercio de servicios representa una parte importante de las relaciones comerciales entre la UE y los tres países socios, que representa entre el 20% y el 40% del comercio combinado de bienes y servicios. En general, estas participaciones se han mantenido constantes a lo largo del tiempo, con la excepción de las exportaciones peruanas de servicios a la UE, cuya participación ha aumentado del 15% en 2011 al 30% en 2019. La estabilidad de la participación de las exportaciones de servicios en las cuotas de exportación totales señala que el Acuerdo no ha liberalizado de forma desproporcionada el comercio de bienes a expensas del comercio de servicios o viceversa. Al mismo tiempo, salvo en el caso de Perú, el comercio bilateral de servicios entre los socios y la UE como porcentaje del comercio global de servicios de los socios no ha aumentado con el tiempo. Dado que el Acuerdo no prevé una apertura real de los sectores de servicios, sino que más bien ha mejorado el nivel de "vinculación", no era de esperar que el Acuerdo tuviera un impacto importante en el comercio de servicios entre las Partes.

El comercio de servicios también ha desempeñado hasta ahora un papel limitado en la implementación del Acuerdo. Por ejemplo, el Acuerdo no prevé ningún subcomité sobre el comercio de servicios (Artículo 15(1)) ni el Comité de Comercio lo ha establecido (según Artículo 15(4)). El debate sobre temas relacionados con el comercio de servicios en el Subcomité de Acceso al Mercado ha sido limitado. Del mismo modo, no se ha celebrado

²⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo, COM/2019/640 final, 11 de diciembre de 2019; para más información, ver https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la Granja a la Mesa para un sistema alimentario justo, sano y respetuoso con el medio ambiente, COM(2020) 381 final, 20 de mayo de 2020; para más información y documentos, ver https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en.

²⁶ Ver secciones 6.3 y 6.4 del informe de evaluación principal.

ningún acuerdo de reconocimiento mutuo (ARM) para los proveedores de servicios (según Artículo 129): una solicitud correspondiente presentada por Colombia en 2015 no parece haber tenido éxito.²⁷ En el lado positivo, tampoco se ha podido identificar ninguna queja de las partes interesadas sobre la aplicación de los compromisos contraídos por las Partes en materia de comercio de servicios.

Además de la mayor previsibilidad y seguridad para los inversores que aporta el Acuerdo en los diferentes capítulos que regulan el comercio, el Acuerdo también incluye disposiciones específicas sobre la **inversión** en el Capítulo 2 del Título IV. Sin embargo, los compromisos asumidos no se refieren a una liberalización real de la inversión y, por lo tanto, el Acuerdo no compromete a las Partes a ningún cambio en el marco normativo aplicado a la inversión.

De acuerdo con esto, las tendencias de inversión antes y después del inicio de la aplicación del Acuerdo no son notablemente diferentes, y la proporción de las inversiones bilaterales en el total de la IED no ha cambiado (en ninguna dirección). Tampoco se han observado cambios importantes en la composición sectorial de la inversión de la UE en relación con los cambios identificados en los patrones comerciales, con la posible excepción de la inversión de la UE en Ecuador.

Las partes interesadas entrevistadas consideraron que el impacto del Acuerdo en las inversiones de la UE en los países socios andinos era insignificante. En primer lugar, se mencionó que el Acuerdo no liberalizaba la inversión en el sentido de aperturar realmente los sectores a la inversión de la UE. Por el contrario, al igual que en los servicios, el Acuerdo aumenta la seguridad jurídica de los inversores frente a una futura reversión de la política. Si bien esto tiene algunos beneficios, algunas partes interesadas consideran que no proporciona un incentivo suficiente para realizar nuevas inversiones extranjeras directas (IED) o ampliar las existentes. En segundo lugar, al reducir o eliminar las barreras al comercio entre las Partes, se reduce el incentivo para la IED dirigida al mercado nacional del país anfitrión: en lugar de establecer instalaciones de producción locales, el Acuerdo hace que sea comparativamente más rentable exportar. En tercer lugar, la estructura económica de, al menos, algunos de los países socios andinos – caracterizada por una gran concentración en las actividades extractivas – reduce el potencial de la IED, especialmente para las empresas más pequeñas, simplemente porque el tamaño de la economía no extractiva es pequeño.

5.1.4 Implementación de Temas Relacionadas con el Comercio (CJ 1A.6-8)²⁸

El Acuerdo aborda una serie de otros ámbitos políticos que afectan al comercio entre las Partes. Entre ellos, la evaluación considera la implementación de las disposiciones sobre contratación pública, derechos de propiedad intelectual incluyendo las indicaciones geográficas, competencia y comercio electrónico.

La implementación del Título de **Contratación Pública** del Acuerdo ha sido una de las áreas más difíciles, siendo el desacuerdo más importante y de larga duración entre la UE y Colombia sobre la cobertura del Acuerdo de las entidades de contratación. También se puede hacer más en el ámbito de la transparencia y la facilitación del acceso de las empresas de la otra Parte a los mercados de contratación gubernamental. Por ejemplo, las partes interesadas de la UE en Colombia consultadas para la evaluación consideraron que los costos de participación, incluso debido a los excesivos requisitos de información y documentación, eran elevados. En cuanto a la transparencia, sólo Ecuador proporciona actualmente información fácilmente accesible sobre las próximas licitaciones cubiertas por

²⁷ Ver el acta de la reunión de 2015 del Subcomité de Acceso al Mercado.

²⁸ Ver secciones 6.7 y 6.8 del informe de evaluación principal.

el Acuerdo,²⁹ y la complejidad de los sistemas de contratación electrónica constituye en sí misma una barrera para acceder a las oportunidades de contratación pública. Además, los umbrales establecidos en el Acuerdo para la participación de la UE en la contratación pública a nivel central de Colombia son más altos que los de los TLC de Colombia con algunos de los principales competidores de la UE (por ejemplo, Estados Unidos).

Como resultado de las barreras que aún persisten, pero también debido a las complejidades de los sistemas de contratación y a la necesidad de un conocimiento profundo de las entidades contratantes, la participación de los proveedores o prestadores de servicios en los mercados de contratación pública de la otra Parte respectiva ha seguido siendo limitada a lo largo del período del Acuerdo (en la medida en que se dispone de datos). Esto señala que el Acuerdo no ha sido eficaz para abrir estos mercados.

El Título VII del Acuerdo aborda en detalle **los derechos de propiedad intelectual (DPI)**, tanto en lo que respecta a los aspectos sustantivos como a la aplicación por las Partes. Dos elementos de este ámbito son de especial importancia para la evaluación. En primer lugar, durante las negociaciones surgieron preocupaciones por el posible impacto negativo de la ampliación de los periodos de *protección de las patentes* en la disponibilidad de medicamentos asequibles en los países socios andinos. En segundo lugar, de especial importancia para la UE son las disposiciones sobre las *indicaciones geográficas (IG)*. Otras cuestiones contenidas en el Acuerdo y debatidas en las reuniones anuales del Subcomité de Propiedad Intelectual, como la protección de las marcas, la falsificación y otras infracciones de los DPI, no parecen afectar sustancialmente al comercio entre las Partes.

La protección de las patentes: La EIS había señalado que el impacto del Acuerdo sobre la salud pública podría ser negativo si se ampliaba la protección de las patentes en el marco del Acuerdo: "La sobreprotección de la propiedad intelectual en el sector farmacéutico provocaría una reducción de los niveles de salud pública, especialmente para los pobres"(Development Solutions, CEPR, y la Universidad de Manchester 2009, 94 & 121). Sin embargo, el equipo de evaluación no pudo encontrar ningún indicio de que esto haya ocurrido. En Ecuador, el impacto real de las disposiciones sobre DPI fue bastante limitado, ya que el Acuerdo final sólo prevé una extensión limitada de las patentes y la mayoría de los medicamentos esenciales están fuera de las patentes.³⁰ Tampoco se pudieron identificar los efectos en los otros países.

Indicaciones geográficas: El número de IGs protegidas en virtud del Acuerdo varía considerablemente entre las Partes. De las 117 IGs de la UE que figuran en el Acuerdo, todas están plenamente protegidas en Colombia, 106 en Perú (10 no obtuvieron protección por diversos motivos, como el presunto carácter genérico o el conflicto con marcas existentes), y en Ecuador queda una IG por proteger para completar la lista inicial. Por el contrario, los socios andinos buscaron la protección de sus IGs en la UE de forma más limitada, aunque también variable: En el Acuerdo, se incluyen entre una y tres IGs en el Anexo XIII. Posteriormente, Colombia logró la protección de nueve IGs adicionales en 2019 y dos más en febrero de 2021, y tiene solicitudes adicionales en trámite; Perú tiene seis solicitudes en trámite (desde octubre de 2017), y Ecuador cuatro (desde 2018 y 2019). Las partes interesadas de los países socios señalaron que el proceso de aprobación de las IG en la UE era extremadamente lento – la aprobación de las IGs colombianas aprobadas en 2019 tardó seis años, y otras cuatro aún están en proceso.

²⁹ Sin embargo, el tamaño del mercado de contratación pública de Ecuador es limitado y disminuyó con el tiempo debido a las limitaciones presupuestarias que ha estado enfrentando el gobierno. Como resultado, atrae un interés limitado por parte de las empresas de la UE; esto se confirmó en las entrevistas mantenidas con representantes de los intereses empresariales de la UE en Ecuador.

³⁰ También hay que tener en cuenta que otros factores, como las políticas sanitarias y de precios nacionales, los canales de distribución, etc., desempeñan un papel importante en la disponibilidad de medicamentos asequibles.

Las partes interesadas de la UE afirmaron que una explicación de los diferentes enfoques para adoptar las IGs en los países socios se debe a la competencia internacional entre el enfoque de las IG (favorecido por la UE) y el enfoque de las marcas comerciales (promovido por los EE.UU.). Dado que tanto la UE como Estados Unidos son socios importantes para los tres países, no es fácil para ellos decidir qué enfoque favorecer. Sin embargo, las partes interesadas observaron que Colombia y Perú han empezado a ver los beneficios del enfoque de las IGs, como también atestiguan el incremento de solicitudes de protección de sus IGs en la UE, por lo que a su vez han intensificado sus esfuerzos para proteger las IGs de la UE. Pero las partes interesadas andinas también vieron algunas deficiencias en el tratamiento de las IGs en el marco del Acuerdo, incluyendo el hecho de que las IGs de los países socios registradas en la UE en el marco del Acuerdo no daban derecho a utilizar la etiqueta para las IGs protegidas, lo que se consideró que constituía un trato discriminatorio, al igual que la exclusión de las IGs protegidas en el marco del Acuerdo del registro oficial de IGs, *eAmbrosia*, de la Comisión Europea, disponible al público.³¹ Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que el Acuerdo no establece una igualdad de trato entre las IGs registradas en el marco del Acuerdo y las IGs registradas directamente en la UE. Finalmente, con respecto al alcance de la protección de las IG, el Gobierno colombiano está interesado en avanzar en la protección en la UE de las IGs no agrícolas y considera que la falta de legislación y protección de la UE para estos productos disminuye las ventajas a la PI que ofrece el Acuerdo.³²

En cuanto a la aplicación, los países socios andinos no controlan activamente ex officio el respeto de las IGs protegidas en el mercado, a diferencia de la UE (este control activo no es un requisito en el Acuerdo). Las delegaciones de la UE realizan algún tipo de seguimiento, y los titulares de los derechos también supervisan las IGs importantes. Se detectaron varias infracciones (como la del queso "feta" en los tres países socios) y las partes interesadas señalaron que las administraciones nacionales tardan en resolver estos problemas, especialmente en Colombia. Al mismo tiempo, parece que también existen algunos problemas en la UE, por ejemplo, con respecto a las solicitudes de terceros para el registro de marcas que utilizan la denominación "Café de Colombia", como se planteó en la reunión del Subcomité de 2020.

No se dispone de información sobre el valor del comercio bilateral de productos amparados por las IGs, ni de estadísticas sobre la frecuencia o la magnitud de las infracciones. Un estudio reciente sobre el valor de las exportaciones de la UE con IG a países no pertenecientes a la UE muestra, sin embargo, un valor considerable de EUR 16 900 millones en 2017 (AND Internacional 2019, 18). En cualquier caso, la UE considera las IGs en el contexto de la protección de los consumidores – reconociendo también que muchos de los productos protegidos por ellas son productos nicho – en lugar de la promoción de las exportaciones.

Las disposiciones del Acuerdo en materia de **competencia** abarcan el establecimiento de principios generales, la cooperación y la transparencia mediante el intercambio de información y consultas, y la asistencia técnica. También establecen la obligación de las Partes de contar con leyes y autoridades de competencia, y de aplicar las leyes de competencia de manera transparente, oportuna y no discriminatoria, respetando el

³¹ Ver <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/geographical-indications-register/#>; la base de datos sólo recoge las IGs registradas en la UE (de los tres países socios, las dos únicas que figuran son Pisco y Café de Colombia), pero no las protegidas por el Acuerdo. Sólo la base de datos de IG mantenida por la Red de Propiedad Intelectual de la UE, coordinada por la EUIPO, incluye también las IGs protegidas por acuerdos comerciales; ver <https://www.tmdn.org/giview/>.

³² En 2020 se publicó una propuesta de reglamento para la protección en toda la UE de las indicaciones geográficas de los productos no agrícolas, y una consulta pública realizada en 2021 mostró que una gran mayoría de los encuestados ve la necesidad de una iniciativa en toda la UE para mejorar la protección de los nombres o indicaciones geográficas de los productos no agrícolas; véase https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-Geographical-indication-protection-at-EU-level-for-non-agricultural-products/public-consultation_en.

principio del debido proceso y los derechos de defensa. Los asuntos de competencia están excluidos de las disposiciones de resolución de controversias del Acuerdo, y no se ha creado ningún subcomité para debatir los asuntos de competencia; en su lugar, las notificaciones, la cooperación y las consultas tienen lugar directamente entre las autoridades de competencia de las Partes. Todas las Partes cumplen – ya desde antes del inicio de la aplicación del Acuerdo – el requisito de contar con leyes y autoridades de la competencia, y de leyes acordes con los principios de aplicación establecidos en el Acuerdo.

En general, concluimos que el título de competencia del Acuerdo constituye una base jurídica sólida para la cooperación y las consultas entre la Comisión Europea y las autoridades de competencia de los países socios andinos. Aunque es probable que la cooperación tenga lugar también en ausencia del Acuerdo (o del título sobre competencia del Acuerdo), las disposiciones facilitan las consultas y el intercambio de información, y al menos en algunos casos también se han citado formalmente para solicitar información a la autoridad de competencia de otra Parte y dialogar con ella.

El Acuerdo también incluye disposiciones sobre el **comercio electrónico** en el Capítulo 6 del Título IV. Sin embargo, el Capítulo parece haber desempeñado un papel muy limitado en la aplicación del Acuerdo, excepto por el uso de los certificados digitales de circulación durante el periodo Covid-19. Las actas de las reuniones del Comité y del Subcomité de Comercio³³ no hacen referencia al comercio electrónico, y las partes interesadas entrevistadas tampoco han aportado ninguna opinión sobre este capítulo. No se dispone de estadísticas sobre el comercio bilateral entre las Partes que utilizan el comercio electrónico.

5.1.5 Uso del Mecanismo de Resolución de Controversias (CJ 1A.9)³⁴

El Acuerdo prevé mecanismos de resolución de controversias (MRC) independientes. El Título XII (Artículos 301-311) abarca el MRC general (complementado por el anexo XIV, que detalla un mecanismo de mediación específico para las medidas no arancelarias), mientras que los artículos 283-285 prevén un MRC específico para las cuestiones que se planteen en relación con el Título CDS.

No se ha iniciado ninguna disputa formal en el marco del MRC **global**. Esto podría indicar que, incluso cuando no se pueden conciliar los diferentes puntos de vista sobre ciertas cuestiones, las Partes no consideran que sean lo suficientemente perjudiciales para el comercio como para iniciar una disputa formal. Al mismo tiempo, parece que podría mejorarse la efectividad con la que se resuelven algunas cuestiones controversiales planteadas por las Partes en el Comité de Comercio y los respectivos Subcomités. Algunos temas se han debatido a lo largo de varios años; un ejemplo es el desacuerdo entre la UE y Perú sobre la fiscalidad del pisco, que hasta ahora ha figurado en el orden del día de cada reunión anual desde 2014. Esto demuestra la voluntad de las Partes de mantener abiertas las discusiones, a pesar de los avances a veces limitados, en lugar de resolver las cuestiones en una disputa. Una de las consideraciones es que los temas que se abordan suelen referirse a políticas internas que pueden resolverse mejor mediante el consenso.

Pero la renuencia a iniciar una disputa formal también puede prolongar las discusiones. Aunque la UE ha indicado ocasionalmente que podría iniciarse una disputa formal,³⁵ todavía no lo ha hecho. En cambio, las Partes han recurrido al MRC de la OMC cada vez que se han invocado los conflictos formales. Así, la UE inició una disputa en la OMC contra Colombia en relación con el trato que ésta da a las bebidas espirituosas importadas (DS502) y las

³³ No hay un subcomité dedicado al comercio electrónico (ni uno para todo el Título IV, Servicios, Establecimiento y Comercio Electrónico).

³⁴ Ver el capítulo 10 del informe de evaluación principal.

³⁵ Por ejemplo, en el contexto del tratamiento fiscal del pisco en Perú, en la reunión de 2016 del Subcomité de Agricultura.

medidas antidumping sobre las patatas congeladas (DS591). Del mismo modo, algunas de las cuestiones más difíciles en materia de MSF y OTC (sobre todo las relacionadas con el aceite de palma) también se plantearon en la OMC – aunque fueron iniciadas por terceros países contra la UE, con los países socios andinos (Colombia y Ecuador) registrados como Terceras Partes en la disputa.

Formalmente, el **CDS MRC** tampoco se ha activado desde el inicio de la aplicación del Acuerdo. Sin embargo, la Comisión ha entablado un diálogo con Perú y Ecuador en relación con las denuncias de la sociedad civil en los dos países:

- Perú: En julio de 2018, en una carta dirigida al Ministro de Comercio peruano, la Comisión expresó su preocupación por la aplicación del Título CDS, refiriéndose a una serie de temas señalados en la queja de la sociedad civil, incluyendo el respeto a la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, la necesidad de eliminar el trabajo infantil y la informalidad, de reforzar la aplicación y la capacidad de la inspección de trabajo, de preservar los niveles de protección del medio ambiente y de entablar un diálogo con la sociedad civil sobre el CDS. A esto le siguió una misión de la UE a Perú en octubre de 2018 y una discusión bilateral en la reunión anual del Subcomité CDS en Quito en diciembre de 2018. Sobre la base de las discusiones entre las Partes, Perú presentó las políticas existentes y previstas para abordar los desafíos identificados, y se comprometió a participar activamente en un diálogo de la sociedad civil sobre temas de CDS.
- Ecuador: En las reuniones del Subcomité de 2019 y 2020, la Comisión se refirió a la necesidad de abordar las restricciones en el establecimiento y funcionamiento de los sindicatos, incluso en el sector bananero.

Los miembros del GCI entrevistados y las partes interesadas criticaron una serie de elementos del MRC de CDS. En primer lugar, no estaban satisfechos con el nivel de seguimiento de las Partes a las conclusiones y recomendaciones de la sociedad civil, que, en su opinión, proporcionarían alertas tempranas que pondrían de manifiesto la preocupación por una situación en las Partes al Acuerdo y, por lo tanto, si se abordan a tiempo, podrían evitar la necesidad de invocar el MRC. En segundo lugar, se tuvo la impresión de que la posición y el compromiso de la Comisión con Ecuador no fue lo suficientemente afirmativa; más bien, siguiendo el ejemplo de Canadá, EE.UU. o el Parlamento Europeo (y su hoja de ruta en materia de derechos humanos para Colombia), se debería haber establecido una hoja de ruta con acciones a realizar, plazos e instituciones responsables. En tercer lugar, algunas partes interesadas opinaron que, en general, la Comisión debería ser más activa en su compromiso con los países socios y aprovechar las lecciones aprendidas en el conflicto con Corea. Esto incluiría un uso más activo del mecanismo de resolución de controversias existente, pero también otras formas de cooperación, diálogo y asistencia técnica. Finalmente, algunas partes interesadas expresaron su preferencia por una resolución de controversias basada en sanciones que se aplicara también al Título CDS. En este contexto, observamos que la Comisión, por ejemplo, en sus relaciones con Perú, ha seguido un enfoque focalizado, acordando un conjunto de acciones a ser tomadas por Perú, así como organizando talleres técnicos e intercambios de buenas prácticas. Sin embargo, la información sobre estas actividades y sus resultados podría haber sido más clara y precisa. Basándonos en esta lección, recomendamos que la Comisión mejore la comunicación con un público más amplio sobre los resultados de los debates de CDS, en particular las decisiones y acciones concretas, incluyendo el vínculo entre los debates celebrados y las actividades de cooperación de seguimiento. La misma recomendación se aplicaría a la puesta en común de información sobre las iniciativas de ayuda de la UE, en curso o finalizadas, destinadas a subsanar las deficiencias en los ámbitos pertinentes para el Título CDS. Su lista podría incluirse, por ejemplo, en los informes de las reuniones de CDS. Finalmente, en lo que respecta a las opiniones de algunas partes interesadas relacionadas con la inclusión de un mecanismo de resolución de controversias basado en sanciones en el marco del Título CDS, observamos

que las entrevistas se realizaron en su mayoría en octubre de 2020, es decir, antes del anuncio del sistema de reclamaciones de CDS y antes de los resultados del procedimiento de resolución de controversias con Corea, lo que puede haber tenido cierto impacto en las percepciones de las partes interesadas. En este contexto, también vale la pena mencionar que la revisión de la UE de la aplicación de los capítulos de CDS lanzada en 2020 aportará una visión general de las buenas prácticas y recomendaciones para la UE en la implementación de varios aspectos de los capítulos de CDS, incluyendo la gestión del mecanismo institucional, el seguimiento, el compromiso con las partes interesadas y el mecanismo de resolución de controversias.

5.1.6 Implementación del Título de Comercio y Desarrollo Sostenible (CJ 1A.10)³⁶

La inclusión de compromisos sobre CDS es una característica de la nueva generación de acuerdos comerciales firmados por la UE. En el Acuerdo, el CDS se aborda en el Título IX (el "Título CDS"), que incluye compromisos para aplicar de forma efectiva las normas laborales básicas, tal y como se recogen en los Convenios Fundamentales de la OIT, y ocho claves AMUMA (artículos 269 y 270). Además, el Título incluye también disposiciones sustantivas específicas en relación con diversas áreas temáticas como: la biodiversidad; la gestión sostenible de los bosques; la pesca ilegal; los temas relacionados al cambio climático; la no discriminación en las condiciones de trabajo, incluyendo las de los trabajadores migrantes contratados legalmente (Artículos 272-276). En términos de procedimiento, el Acuerdo establece un diálogo regular con la sociedad civil (véase la sección 5.3.2), así como un mecanismo específico de resolución de controversias, ya abordado en la sección 5.1.5. Aquí resumimos los resultados de la evaluación en lo que respecta a la aplicación de las normas laborales básicas y los AMUMA; la información complementaria sobre los efectos del Acuerdo en lo que respecta a la gobernanza social, laboral y medioambiental se ofrece en las secciones 5.2.2 5.2.4.

En las reuniones del Subcomité de CDS, todas las Partes informaron de los avances en la **implementación de las normas laborales básicas**.³⁷ La efectividad del Título CDS del Acuerdo a este sentido es difícil de evaluar, ya que es difícil demostrar un nexo causal. El respeto y la promoción de las normas fundamentales del trabajo ha sido un tema permanente en los trabajos del Subcomité de CDS, pero las partes interesadas tienen diferentes opiniones sobre su efectividad. Nuestras conclusiones respecto a cada una de las normas laborales esenciales son las siguientes:

- Las Partes han tomado medidas para reducir la incidencia del *trabajo infantil* y, por tanto, acercarse al cumplimiento del compromiso del artículo 269 del Título CDS y del ODS No. 8.7 (es decir, "Adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y para 2025 poner fin al trabajo infantil en todas sus formas"). Por ejemplo, en Colombia, el número de niños trabajadores en el grupo de edad de 5 a 17 años ha disminuido del 13% en 2011 al 4,9% en 2020, y en términos absolutos de 787.000 en 2007 a 523.000 en 2020 (DANE, 2021, DANE, 2001-2018). También se han logrado avances en Perú: De acuerdo a los datos de la encuesta de hogares proporcionada por el Gobierno de Perú, la tasa de trabajo infantil de los niños de 5 a 17 años disminuyó del 31,7% en 2012 al 25,3% en 2020. El trabajo infantil también se ha abordado en los sectores que participan en el comercio con la UE, incluso mediante proyectos de asistencia financiados por la UE.
- Las Partes también han tomado medidas para combatir el *trabajo forzoso* y la trata de personas para cumplir con el compromiso del Artículo 269 del Título CDS y el ODS No. 8.7 ("Tomar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin

³⁶ Ver sección 7.7 del informe de evaluación principal.

³⁷ Otros temas que se trataron con frecuencia en las reuniones del CDS fueron la economía informal y la inspección de trabajo.

a la esclavitud moderna y a la trata de personas"). Sin embargo, dadas las dificultades para calcular la magnitud real del trabajo forzoso y la trata de seres humanos, también es difícil estimar los avances logrados – aunque el número creciente de casos detectados proporciona alguna indicación. Además, se ha recogido información sobre los perfiles de los trabajadores vulnerables y la magnitud potencial del problema en campañas específicas, por ejemplo, en Colombia en 2021. Por otro lado, como en el caso de Perú, la insuficiencia de fondos y de capacidad administrativa plantea retos en la implementación del marco político y legislativo en este ámbito. Por lo tanto, habrá que seguir esforzándose, incluso abordando las causas profundas del trabajo forzoso y la trata de personas, como la pobreza, los bajos niveles de cualificación o la migración desde los países vecinos. En este contexto, la UE ha puesto ha implementado proyectos, como el refuerzo de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para colaborar con las autoridades locales en la aplicación de la ley en ámbitos relacionados con el trabajo forzoso, como la tala y el tráfico ilegal de madera.

- Sobre la *libertad sindical*, aunque el número de homicidios de sindicalistas disminuyó de 53 en 2010 a 13 en 2019, y el número total de casos de violencia contra sindicalistas de 723 en 2011 a 123 en 2019 en Colombia, la falta de seguridad sigue siendo un problema. Persisten otros problemas planteados por la OIT y la OCDE, como el alto nivel de impunidad, la práctica continua de negociar pactos colectivos con trabajadores no sindicados o la falta de avances en el respeto al derecho de huelga. En Perú, un problema en particular está relacionado con los regímenes de contratación y los contratos de duración determinados en las exportaciones no tradicionales y en la agricultura, que dificultan la creación, la afiliación y el funcionamiento de los sindicatos, dada la elevada tasa de empleos temporales en estos regímenes: la elevada rotación de los trabajadores y el riesgo de no renovación de un contrato pueden impedir la actividad sindical.³⁹ En Ecuador, los problemas se refieren a las restricciones legales para la creación y la afiliación de sindicatos, así como a los regímenes contractuales en el sector bananero, también extendidos a otros sectores. Aunque algunos de estos problemas en Perú y Ecuador han sido planteados por la Comisión (y la OIT), el seguimiento por parte de los respectivos gobiernos ha sido limitado. Por lo tanto, se puede concluir que, durante el periodo analizado, las Partes andinas no mejoraron suficientemente su historial en este ámbito. Sin embargo, el número de inspectores de trabajo en Colombia y Perú ha aumentado, y ambos gobiernos han tomado también otras medidas para reforzar la capacidad de los servicios de inspección.
- En lo que respecta a la *no discriminación en el trabajo*, las Partes han tomado medidas para mejorar, por ejemplo, la situación de las mujeres y de las personas discapacitadas en el mercado laboral; sin embargo, los retos persisten. Mientras que la tasa de participación aumentó en la UE, Colombia y levemente en Ecuador, en Perú disminuyó. La brecha salarial de género disminuyó en Colombia y Ecuador, mientras que se mantuvo igual en Perú y la UE. La situación de las personas discapacitadas, los pueblos indígenas y los jóvenes en el mercado laboral sigue siendo difícil, con tasas de desempleo o de empleo inadecuado más altas entre los jóvenes que entre el resto de la población en edad de trabajar, y altos índices de pobreza entre las personas discapacitadas y los pueblos indígenas en comparación con el resto de la sociedad.

Como se mencionó anteriormente, en el Artículo 270, las Partes se comprometen a la **implementación efectiva de varios AMUMA**. Aunque todas las Partes informaron de avances en este sentido desde el inicio de la aplicación del Acuerdo, es difícil identificar la cantidad exacta de valor añadido del Acuerdo en la ratificación o aplicación de los AMUMA por las Partes.

³⁸ Contribución escrita de las organizaciones de la sociedad civil Oidhaco y Catapa.

³⁹La legislación fue modificada en 2019-2020, pero está por ver si esto facilitará el funcionamiento sindical.

Algunos ejemplos de la discusión de temas ambientales en el Subcomité de CDS son: En la reunión conjunta de 2016 de los mecanismos nacionales de la sociedad civil, los representantes de la sociedad civil destacaron la importancia de que Colombia ratifique el Acuerdo de París y el Convenio de Minamata. Colombia firmó el Acuerdo de París en abril de 2016 y lo ratificó en julio de 2018. El Convenio de Minamata fue firmado por Colombia en octubre de 2013 y ratificado en agosto de 2019. En la reunión conjunta de 2017, expresaron su satisfacción de que Perú y Ecuador hayan ratificado ambos. Sin embargo, los representantes de la sociedad civil expresaron su preocupación por la disminución de los niveles de protección del medio ambiente y la alteración de los sistemas de gestión ambiental debido a los cambios en la legislación, cuyo objetivo es promover las inversiones en Perú y Colombia. Especialmente en Perú, se han modificado los procedimientos relativos a la certificación medioambiental de los proyectos de inversión. Además, se ha informado de una mayor flexibilidad en el acceso a la tierra y los territorios de los pueblos indígenas, lo que afecta negativamente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Está claro que el Título CDS ha establecido una línea base para el desempeño ambiental. Además, creó una plataforma para que la sociedad civil y las partes interesadas manifestaran su preocupación por la aplicación de los componentes medioambientales del Acuerdo. Esta plataforma permitió a las partes interesadas expresar sus preocupaciones, por ejemplo, sobre la legislación ambiental en Perú. Además, también facilitó las discusiones entre la UE y los países andinos. Estos debates abrieron otra puerta para que la UE planteara sus preocupaciones sobre la legislación medioambiental en Perú, la legislación pesquera en Ecuador y la implementación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) en todos los países andinos. En general, teniendo en cuenta el alcance limitado del Título CDS, así como el número limitado de acciones concretas y sus correspondientes impactos, el impacto del Título CDS sobre el rendimiento medioambiental se evalúa como marginalmente positivo.

En general, el análisis sugiere que se puede identificar un impacto directo y tangible del Título CDS del Acuerdo en las áreas en las que se han implementado proyectos de asistencia (por ejemplo, en las prácticas de RSC, la eliminación del trabajo infantil o el fortalecimiento de la capacidad de inspección laboral) o en las que la UE pudo tomar sus propias acciones, como la evaluación de impacto/evaluación ex post o lanzar una iniciativa aprobada por otras Partes, por ejemplo, sobre la transparencia. En otros ámbitos, como la ratificación y aplicación de convenios internacionales o el mantenimiento de los niveles de protección, el diálogo con la UE o los puntos de vista de la sociedad civil aportados en el marco de la aplicación del Título CDS podrían haber contribuido a las medidas adoptadas como uno de los diversos factores. En las áreas en las que se han logrado avances en los países andinos, como la eliminación del trabajo infantil, las acciones se iniciaron antes del Acuerdo y han continuado; por lo tanto, el diálogo con la UE podría haber fomentado su continuación, pero no puede considerarse como el factor decisivo. Asimismo, la formalización del trabajo en algunos sectores en Colombia, como la caña de azúcar, y un mayor respeto por los sindicatos se deben al Plan de Acción Laboral 2011 bajo el acuerdo comercial con los Estados Unidos. Por lo tanto, al igual que en el caso del trabajo infantil, es probable que el diálogo con la UE en el marco del Título CDS haya contribuido, como un factor entre otros, a mantener los esfuerzos o a evitar el empeoramiento de la situación. Es casi imposible atribuir una magnitud concreta al efecto del Acuerdo. Como se ha indicado anteriormente, es probable que el impacto del Acuerdo haya sido mayor en circunstancias específicas, por ejemplo, en un sector específico (como el café o las flores) o en una zona geográfica, donde se han ejecutado proyectos de asistencia. En estos casos, la relación causal entre los proyectos y los resultados es más clara.

5.1.7 Implementación de la Asistencia Técnica y Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales (CJ 1A.11)⁴⁰

El Acuerdo incluye un Título específico sobre asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad comercial (Título XIII). Bajo este título, las Partes acuerdan reforzar la cooperación que contribuya a la aplicación de este Acuerdo y a su aprovechamiento, por ejemplo, las iniciativas destinadas a: mejorar las oportunidades de comercio e inversión, fomentar la competitividad y la innovación, así como la modernización de la producción, la facilitación del comercio y la transferencia de tecnología; promover el desarrollo de las MIPYMEs, utilizando el comercio como herramienta para reducir la pobreza; promover un comercio justo y equitativo, facilitando el acceso a los beneficios del Acuerdo a todos los sectores productivos, en particular los más débiles; fortalecer las capacidades comerciales e institucionales; y abordar las necesidades de cooperación identificadas en otras partes del Acuerdo.

Las partes interesadas señalaron que tanto los compromisos de acceso al mercado como la colaboración y la asistencia técnica, especialmente en las áreas más técnicas – como las MSF, los OTC, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública –, así como para las PYMEs, son complementarios, siendo cada uno de estos tres elementos crucial para el éxito del Acuerdo.

De hecho, se ha proporcionado apoyo técnico y financiero, en diversos grados, en relación con las diferentes áreas cubiertas por el Acuerdo. Por ejemplo, la UE ha proporcionado asistencia técnica para mejorar la competitividad (de las exportaciones) de las MIPYMEs de los países socios andinos y fomentar el comercio bilateral. Además, se ha prestado cierto apoyo al ajuste comercial – por ejemplo, al sector lácteo en Colombia – así como asistencia en relación con cuestiones laborales (por ejemplo, la eliminación del trabajo infantil y el refuerzo de la inspección laboral) y la adopción de prácticas de RSC. También se ha prestado una cantidad importante de asistencia técnica a los países socios andinos en relación con las MSF, así como, de forma más limitada – por lo general, la participación en entrenamientos y seminarios – DPI, la competencia y otros aspectos. Por otro lado, la ayuda en otros ámbitos, como la contratación pública, ha sido limitada.

Las opiniones sobre la suficiencia de la asistencia técnica proporcionada varían. Por ejemplo, las partes interesadas de los países andinos han señalado la necesidad de una mayor asistencia tanto para las MIPYMEs como en las áreas técnicas que dependen de los sofisticados sistemas de gestión de la UE, como TRACES o RASFF. En cambio, las partes interesadas de la UE afirmaron que ya se disponía de una amplia ayuda.

5.2 Impacto del Acuerdo (EQ 1B)

Más allá de la efectividad del Acuerdo en cuanto a la consecución de los objetivos de la operación, la pregunta de evaluación 1B, "¿Cuál ha sido el impacto del Acuerdo?" aborda el impacto más amplio del Acuerdo en las cuatro dimensiones de impacto principales: económica, social, medioambiental y de derechos humanos. Las siguientes secciones resumen los principales resultados de la evaluación para cada una de las dimensiones de impacto (secciones 5.2.1 a 5.2.4), y también presentan los resultados relativos a los factores externos que han influido en la efectividad e impacto del Acuerdo (EQ 2, sección 5.2.5), así como los efectos no deseados del Acuerdo (EQ 3, sección 5.2.6).

⁴⁰ El informe de evaluación principal aborda la asistencia técnica prestada de forma transversal en las respectivas secciones sustantivas de los capítulos 6-10.

5.2.1 Impacto Económico (CJ 1B.1 y 1B.5)⁴¹

Como se ha señalado anteriormente (sección 5.1.1), sobre la base de las simulaciones del CGE, el Acuerdo ha provocado un aumento limitado del comercio global de todas las Partes. Estos cambios en los flujos comerciales ocasionados por el Acuerdo también han provocado cambios en otros ámbitos económicos.

La reducción de los obstáculos al comercio entre las Partes ocasionada por el Acuerdo equivale a una reducción de las distorsiones del mercado y, por tanto, permite asignar los recursos de forma más eficiente. En consecuencia, el efecto económico del Acuerdo sobre el **producto interno bruto (PIB) mundial** es positivo, estimado en USD 728 millones (comparando el PIB mundial en 2020 con el Acuerdo con el PIB mundial en 2020 sin el Acuerdo).

Las cuatro Partes del Acuerdo se han beneficiado de un aumento de su PIB, aunque el impacto es moderado. En términos absolutos, en 2020, el PIB de la UE (medido a precios de mercado iniciales) es superior en USD 1.300 millones a lo que habría sido sin el Acuerdo. Las ganancias para Colombia y Perú son de USD 42 millones y USD 49 millones, respectivamente, y las ganancias de Ecuador son de USD 128 millones. En términos porcentuales, como resultado del Acuerdo el impacto es más fuerte para Ecuador, con un 0,16% del PIB en 2020, mientras que Colombia, Perú y la UE registran ganancias marginales del PIB (con un 0,01% y un 0,03%).

Los impactos del Acuerdo sobre la **producción sectorial** son el resultado de los efectos combinados sobre el total de las exportaciones y el total de las importaciones (así como sobre la demanda doméstica). Los principales efectos son los siguientes:

- En la UE, la mayoría de los sectores manufactureros se benefician del Acuerdo – la producción aumenta hasta en USD 1.200 millones en el sector de los vehículos (impulsado por el aumento de las exportaciones a los socios y en general), aunque en términos relativos los aumentos son moderados, no superan el 0,1% en comparación con la ausencia del Acuerdo. En cambio, se estima que dos sectores registrarán descensos considerables de la producción, el de las verduras y frutas (USD -279 millones) y el de otros productos alimenticios (USD -422 millones); de nuevo, en términos porcentuales estos descensos son limitados (-0,22% en el caso de las frutas y verduras, y -0,06% en el de otros productos alimenticios). El impacto en otros sectores bienes es moderado. Se calcula que la mayoría de los sectores de servicios registran ganancias marginales derivadas de una mayor demanda interna en respuesta al pequeño incremento del PIB.

Las concesiones arancelarias de la UE para las importaciones de *banano* de los países socios andinos dieron lugar a un aumento del comercio bilateral de bananos en 2019/2020 (en comparación con la situación que habría prevalecido sin las concesiones), el aumento de las exportaciones que va desde el 9% para los plátanos de Perú hasta casi el 16% para Colombia. La producción de banano en los tres países también aumentó como consecuencia del Acuerdo, en Ecuador un 1,7%, en Colombia un 3,9% y en Perú un 4,5%. A nivel global, la reducción de los niveles de protección de la UE provocó un aumento del bienestar. Por otro lado, los productores de banano de la UE se vieron afectados negativamente, con un descenso de la producción de entre el 0,5% y el 0,8%, y un déficit de aproximadamente USD 1 millón. Los aranceles no se suspendieron en el marco del mecanismo de estabilización del banano. Esto no fue necesario en el caso de Colombia y Ecuador, cuyas exportaciones se mantuvieron por debajo de los umbrales establecidos para las suspensiones. En el caso de Perú, aunque se superaron los umbrales de activación, dado el bajo valor absoluto y la cuota de mercado de las importaciones de bananos de la UE procedentes de Perú, cualquier daño

⁴¹ Ver las secciones 6.2 y 6.10-6.14 del informe de evaluación principal.

a la industria y/o la perturbación del mercado del banano de la UE fueron limitados, por lo que la decisión de la Comisión de no aplicar la suspensión de las preferencias arancelarias se considera adecuada.

- En *Colombia*, el patrón entre sectores es más variado. Algunos sectores en los que las exportaciones han aumentado como consecuencia del Acuerdo también han observado un incremento del total de las importaciones, por lo que el efecto neto sobre la producción depende del balance. Así, se estima que la producción de los sectores de productos farmacéuticos básicos, maquinaria y equipo, productos metálicos y manufacturas diversas disminuirá (hasta USD 40 millones o un 1,2%, en el caso de los productos farmacéuticos básicos) a pesar del aumento de las exportaciones totales, porque las importaciones totales han incrementado aún más. Para otros sectores, el efecto neto sobre la producción es positivo, porque el aumento de las exportaciones compensa el aumento de las importaciones, o las importaciones disminuyen. Este es el caso en mayor medida para los productos químicos (+USD 136 millones o 0,9%), otros productos alimenticios (+USD 48 millones o 0,4%) y frutas y verduras (+USD 46 millones o 0,9%). Se estima que la mayoría de los sectores de servicios se beneficiarán como resultado del impacto económico positivo general del Acuerdo.
- En *Perú*, los aumentos de la producción resultante del Acuerdo están relativamente dispersos entre los sectores. Los principales beneficiarios en términos del incremento total de las exportaciones, otros productos alimenticios y productos químicos, son también los dos sectores que registran la mayor variación positiva de la producción: USD +226 millones (1,9%) para los otros productos alimentarios y USD +558 millones (1,6%) para los productos químicos. Las frutas y verduras y los aceites y grasas vegetales también registran un aumento de la producción de alrededor del 1% como consecuencia del Acuerdo. En el otro extremo del espectro, los diversos metales (USD -147 millones o -0,7%) y los productos farmacéuticos básicos (USD -16 millones o -0,9%) son los sectores con las mayores contracciones estimadas. También se estima que los demás sectores manufactureros se contraerán un poco, entre un 0,2% y un 0,4%, debido al Acuerdo, sobre todo por el aumento de las importaciones totales, que no se refleja en el correspondiente aumento de las exportaciones.
- Para *Ecuador*, los impactos positivos del Acuerdo se concentran sobre todo en un número limitado de sectores, mientras que un mayor número de sectores experimenta moderadas contracciones de la producción. Entre los beneficiados, los más importantes son otros productos alimenticios (USD +179 millones /0,7%) y servicios de construcción (USD +113 millones /0,7%) y frutas y verduras (USD 27 millones /0,8%). Por el contrario, el sector que registra el mayor descenso de la producción es el de los vehículos de motor (USD -40 millones o -4,2%). Otros sectores que se estima que registrarán descensos de la producción de entre el 1% y el 2% son varios sectores manufactureros y algunos agrícolas; los descensos se explican principalmente por el aumento de las importaciones, que supera al de las exportaciones.

Aunque el Acuerdo no incluye explícitamente la **diversificación del comercio** entre las Partes entre sus objetivos, dicha diversificación es importante teniendo en cuenta los patrones comerciales vigentes, que se caracterizan por una alta concentración de las exportaciones al menos de los tres países socios andinos, tanto en términos de productos exportados como de empresas exportadoras. Y, de hecho, durante las consultas, los gobiernos de los países andinos confirmaron la importancia de la diversificación de las exportaciones como objetivo del Acuerdo. El análisis muestra que el comercio entre las Partes actualmente está claramente más diversificado que en el momento en que comenzó a aplicarse el Acuerdo: se comercializan más productos y participan más exportadores, tanto en la UE como en los países socios andinos. El nivel de concentración de las exportaciones ha evolucionado de forma más desigual, con un descenso más pronunciado para la UE y Perú, pero con pocos cambios en Colombia (si se excluyen las exportaciones de carbón) y Ecuador. Sin embargo, el impacto del Acuerdo en esta evolución positiva

general parece ser limitado, a juzgar por un análisis de la tendencia a largo plazo: la mayoría de los avances positivos ya eran evidentes antes del inicio de la aplicación del Acuerdo, y en la mayoría de los casos se han ralentizado desde entonces.

Según el análisis realizado, el Acuerdo parece haber animado a las **MIPYMEs** a participar en el comercio bilateral entre las Partes. Esto parece ser principalmente una consecuencia de las preferencias arancelarias en combinación con el funcionamiento (relativamente) eficiente de las aduanas, incluido el uso de declaraciones de origen en factura, así como de la asistencia técnica que se ha proporcionado a las MIPYMEs, ayudándolas a empezar a exportar. Las partes interesadas, tanto del sector público como del privado, consideraron que el impacto del Acuerdo en las MIPYMEs ha sido positivo, ya que ha creado muchas oportunidades para expandir las ventas ya sea como exportadores directos o como proveedores de exportadores. Al mismo tiempo, opinaron que el potencial positivo del Acuerdo de las MIPYMEs aún no se aprovecha del todo – aunque muchas MIPYMEs están interesadas en exportar a la UE, son menos las que realmente pueden hacerlo. Por ello, las partes interesadas destacaron la importancia de prestar asistencia a las empresas, incluso en cuestiones como el cumplimiento de los requisitos de las MSF.

Debido a la aplicación de aranceles preferenciales, el Acuerdo ha repercutido en los **ingresos públicos** de la UE y los países socios. Según los cálculos realizados por el equipo de evaluación, comparando la situación en 2020 con y sin el Acuerdo, la UE renuncia a unos ingresos arancelarios de USD 424 millones (EUR 354 millones), lo que equivale a un 1,6% de los ingresos arancelarios totales. Entre los países socios, el impacto es más fuerte para *Colombia*, estimado en USD 771 millones en ingresos arancelarios no percibidos, de los cuales cerca de un tercio resultan del desvío de importaciones. Esto equivale al 58% de los impuestos comerciales recaudados en 2019, o al 1,2% del total de los ingresos públicos de 2019. El impacto positivo indirecto en los ingresos del crecimiento del PIB causado por el Acuerdo es insignificante en Colombia. El alto impacto puede explicarse por los aranceles de NMF relativamente altos de Colombia sobre los bienes de los que la UE es un importante proveedor, como los vehículos de motor, la maquinaria, los productos químicos y los productos farmacéuticos. Para *Perú* y *Ecuador*, el impacto en los ingresos es moderado: los ingresos por aranceles son menores en USD 44 millones para Perú y USD 28 millones para Ecuador, lo que equivale al 0,1% de los respectivos ingresos totales del gobierno en 2019. Debido al impacto relativamente fuerte del Acuerdo en el PIB de Ecuador, el efecto indirecto en este país compensa en exceso la pérdida de ingresos por derechos de aduana, y el efecto global del Acuerdo es un aumento marginal de los ingresos de USD 29 millones o un 0,1%.

La evaluación también aborda los impactos del Acuerdo en las **Regiones Ultraperiféricas (RU) de la UE**, así como en los países en desarrollo y en los países menos desarrollados (PMD). En cuanto a los primeros, con la posible excepción de los productos alimenticios procesados y los preparados de carne y pescado de las Azores, y la tensión provocada por el aumento de las importaciones de azúcar de los socios andinos para Guadalupe y, sobre todo, La Reunión, no se constata ningún impacto negativo del Acuerdo sobre las exportaciones y los sectores de las RU. En lo que respecta al azúcar, aunque La Reunión y Guadalupe han podido competir en gran medida con las crecientes importaciones de azúcar de los países andinos y el cambio hacia el comercio de azúcares especiales, el hecho de que sea posible un nuevo aumento de las importaciones dentro de las cuotas establecidas, así como la gran dependencia de las dos RU (en particular de La Reunión) del sector del azúcar, en combinación con las desventajas competitivas existentes (tamaño reducido, ubicación), exigen una estrecha observación de las nuevas tendencias comerciales.

Por último, el impacto del Acuerdo sobre los **PMDs y los países en desarrollo** de Asia ha sido insignificante, tanto a nivel de toda la economía como de los sectores (salvo un impacto marginalmente negativo sobre los vehículos de motor en los países en desarrollo de Asia). Para los países MENA, el impacto macroeconómico también es insignificante, pero se estima que algunos sectores registran pequeños efectos negativos en las exportaciones

y la producción de hasta un 0,1% (para vehículos de motor y productos farmacéuticos básicos, maquinaria, productos metálicos, electrónica, equipos de transporte, prendas de vestir y metales).

5.2.2 Impacto Social (CJ 1B.2 y 1B.5)⁴²

El impacto social del Acuerdo se evalúa a través de una serie de áreas e indicadores, que comprenden el empleo, el bienestar de los consumidores y de la pobreza; los impactos en la economía informal; en las mujeres; en las normas laborales y las condiciones de trabajo; y la responsabilidad social corporativa (RSC)/conducta empresarial responsable (CER).

En general, los efectos estimados del Acuerdo sobre el **empleo** en los distintos sectores siguen el patrón de los impactos comerciales y son más positivos en los países andinos en el sector de las frutas, verduras y frutos secos, y en la pesca, especialmente en Ecuador. En la industria, sectores como el de los productos alimentarios, los productos químicos o textiles (este último en Colombia y Perú) también se estiman beneficiarios del Acuerdo. Por otro lado, sectores como el de los vehículos de motor, la maquinaria y el equipamiento registran descensos en el empleo en los países andinos, siendo los efectos más pronunciados en Ecuador. Sin embargo, algunas partes interesadas admiten que las importaciones de maquinaria de la UE contribuyen a aumentar la competitividad de ciertos sectores (como los productos alimentarios) en los países andinos y apoyan también las exportaciones en los mismos. En la UE, los efectos sobre el empleo son muy limitados o insignificantes en términos relativos para la mayoría de los sectores. El impacto más fuerte se estima para el sector de verduras, frutas y frutos secos, con un descenso del -0,2% (en comparación con la situación sin el Acuerdo).

Es probable que el Acuerdo haya contribuido a un aumento del **bienestar** general y a la reducción de la **pobreza**, aunque no es posible sacar conclusiones muy precisas a partir de los datos disponibles. Aunque es probable que los efectos globales sean limitados, hay que señalar que, gracias al Acuerdo y a las exportaciones a la UE, se han creado puestos de trabajo en los países andinos, principalmente en la agricultura, en zonas rurales que tenían niveles de pobreza superiores a los de las zonas urbanas y donde la tasa de participación laboral era inferior a la de las zonas urbanas (por ejemplo, en Colombia). Por lo tanto, los puestos de trabajo y las oportunidades de ingresos adicionales pueden haber beneficiado a personas que antes estaban inactivas o tenían ingresos que no satisfacían sus necesidades, contribuyendo así a la reducción de la pobreza. Sin embargo, como señalaron las partes interesadas en las consultas para la evaluación, hay grupos, como los pequeños productores agrícolas (agricultura familiar) o los pequeños productores del sector lácteo, que pueden no haberse beneficiado del Acuerdo en igualdad de condiciones con las empresas más grandes o que pueden haberse visto afectados negativamente por el aumento de la competencia de las importaciones. Además, la baja calidad del empleo, incluidos los niveles salariales en la agricultura y entre los trabajadores subcontratados en los sectores del aceite de palma o la minería, reduce los efectos positivos sobre el bienestar derivados del aumento del comercio.

Los efectos del Acuerdo para **los consumidores** se evalúan como bastante positivos, con el aumento general de la disponibilidad, la accesibilidad y la diversidad de bienes y servicios gracias a la reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias. Además, la seguridad de los productos comercializados también parece estar mejorando, si se mide por el número de notificaciones en el Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (RASFF), y en el Sistema de Alerta Rápida para productos no alimentarios peligrosos (RAPEX) de la UE para productos no alimentarios.

⁴² Ver el capítulo 7 del informe de evaluación principal.

Los resultados del análisis sugieren que los sectores que más contribuyen a las exportaciones de Colombia y Perú a la UE se encuentran en sectores que ya tenían menores niveles de **informalidad** antes de la entrada en vigor del Acuerdo y los redujeron aún más en el período analizado. Según la literatura y los datos, estos sectores tienen una economía más diversificada, son más competitivos, están mejor conectados con el mundo y están más expuestos al comercio internacional que el resto del país. Además, el análisis de los tipos de puestos de trabajo creados desde el inicio de la aplicación del Acuerdo en determinados sectores exportadores de Colombia y Perú (agricultura, agroindustria y minería en Perú, y banano, sector del aceite de palma y minería en Colombia) sugiere que el Acuerdo puede haber contribuido a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo formales en estos sectores –aunque su calidad puede requerir mejoras. Este es el caso, especialmente, de la minería y el sector del aceite de palma (donde muchos trabajadores son subcontratados y gozan de menos derechos que los empleados directos) en Colombia y Perú, así como de la agricultura en Perú en general, donde sólo los recientes cambios legislativos han permitido mejorar los derechos de los trabajadores cubiertos por el régimen especial. En Ecuador, los resultados son menos claros, ya que no existe un patrón claro entre el impacto de las exportaciones del Acuerdo y los niveles de informalidad provinciales. Además, los niveles de informalidad en Ecuador parecen estar fuertemente vinculados a la situación macroeconómica y han aumentado desde 2014 debido a la desaceleración económica.

El impacto del Acuerdo sobre **las mujeres** como trabajadoras, empresarias y comerciantes – y, por lo tanto, su contribución a la consecución del ODS 5 (igualdad de género) – se ha evaluado principalmente sobre la base de los efectos diferenciales de los impactos económicos del Acuerdo. Sobre esta base, las estimaciones del modelado económico sugieren que para el 70%-75% de las mujeres de Colombia y Perú y una gran proporción de mujeres de Ecuador empleadas en el sector de los servicios, los efectos del Acuerdo serán muy limitados o incluso insignificantes. Algunos efectos positivos para los puestos de trabajo en el comercio mayorista y minorista han beneficiado a las mujeres, mientras que los efectos menos positivos, por ejemplo, en el sector de la hospitalidad, probablemente se hayan visto amortiguados por el crecimiento general del sector a lo largo del tiempo (al menos hasta antes de la pandemia del Covid-19). Es probable que las repercusiones para las trabajadoras de la agricultura y la industria manufacturera sean mixtas y varíen según los subsectores, siendo los efectos generales para las mujeres menores que para los hombres. Los porcentajes de mujeres en los sectores que se benefician de las exportaciones a la UE varían entre el 7% (sector bananero) y el 64% (sector de las flores) en Colombia, y están más equitativos en algunos sectores de Perú (por ejemplo, el 52% en los arándanos y el 61,5% en el sector textil y de la confección) y Ecuador (el 51% en el sector de las flores). Es probable que los puestos de trabajo creados o conservados gracias al Acuerdo, sobre todo en las zonas rurales, hayan contribuido (aunque sea de forma limitada) a la igualdad de género en los casos en que abrieron oportunidades de generación de ingresos para las mujeres. Sin embargo, dado que muchos de estos empleos pertenecen a categorías poco cualificadas y mal pagadas, no han cambiado la posición general de desventaja de las mujeres en el mercado laboral.

Los resultados relacionados con el emprendimiento femenino son similares, con impactos limitados para la mayoría de las empresas dirigidas por mujeres (ya que operan en el sector de los servicios), y mixtos para las de la industria y la agricultura, con efectos reales que dependen del subsector. Los países andinos y la UE han tomado medidas para apoyar a las mujeres empresarias y comerciantes, lo que ha contribuido al desarrollo económico y social, a la reducción de la pobreza y al empoderamiento económico de las mujeres. Sin embargo, sigue habiendo retos que afectan de forma desproporcionada a las mujeres empresarias. Esto se debe tanto a los sectores de actividad y al tamaño de la empresa: Las empresas de mujeres suelen ser pequeñas y operan en sectores de baja rentabilidad (por ejemplo, algunos sectores de servicios) o en los que las elevadas barreras de entrada o los obstáculos normativos en el comercio internacional aumentan los costos de presencia en el mercado o impiden la actividad internacional (por ejemplo, productos alimentarios,

textiles y prendas de vestir). Con mayor frecuencia, las mujeres también tienen menos posibilidades de beneficiarse de las redes profesionales, el asesoramiento y la formación que los hombres, aunque la situación ha ido mejorando, tanto gracias a las iniciativas legislativas (como la Ley de Emprendimiento colombiana adoptada en 2020) y a los programas de apoyo a las emprendedoras – como los programas peruanos "Mujer Produce" y "Ella exporta" –, algunos de los cuales han recibido apoyo de la UE.

Para determinar en qué medida el Acuerdo puede haber contribuido a la consecución del ODS 8 (desarrollo sostenible, empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluido el respeto de las normas fundamentales del trabajo de la OIT), se ha evaluado su influencia en la observancia de las **normas laborales y las condiciones de trabajo** en los países socios andinos:

- En *Colombia*, el gobierno ha tomado medidas para abordar algunos retos relacionados con las condiciones de trabajo. Esto incluye el refuerzo de la capacidad de los servicios de inspección laboral, el aumento del salario mínimo o la puesta en marcha de proyectos con la OIT (con financiación de la UE) para abordar cuestiones de salud y seguridad en el trabajo en determinados sectores (por ejemplo, en la cadena de suministro de café). La UE también proporciona ayuda para la sostenibilidad y el trabajo decente en la cadena de suministro del café, centrándose en garantizar unas condiciones laborales justas, la eliminación del trabajo infantil, la lucha contra la informalidad y el respeto de los derechos humanos. El Acuerdo ha contribuido a ello proporcionando un foro de debate sobre las condiciones de trabajo y un marco para los proyectos de asistencia, incluyendo la inspección de trabajo en las zonas rurales. Por otro lado, quedan varios retos por abordar, entre ellos un mayor refuerzo de la inspección laboral y la mejora de las condiciones de trabajo en los sectores que exportan a la UE, incluyendo la salud y la seguridad en el trabajo, los salarios mínimos, los horarios de trabajo y la cobertura de la seguridad social.
- En *Perú*, el gobierno también ha tomado medidas para mejorar la calidad del empleo, por ejemplo, mediante cambios en el régimen especial de la agricultura, el refuerzo de la capacidad y la ampliación de la red de inspección laboral, o la extensión del seguro de asistencia sanitaria y la cobertura de la seguridad social a una mayor proporción de trabajadores. Además, se han implementado proyectos con la OIT enfocados en mejorar el respeto por la salud y la seguridad en las condiciones de trabajo en algunos sectores, como la construcción y la industria agroexportadora. Sin embargo, la calidad del empleo, incluso en los sectores que exportan a la UE, sigue siendo un reto que debe abordarse mediante la implementación y el cumplimiento efectivo de la legislación vigente y la equiparación de los derechos de los trabajadores de los sectores cubiertos por los regímenes especiales con los del régimen laboral general. Por otra parte, los proyectos de asistencia técnica con la UE, la OIT y los países latinoamericanos deben continuar con el objetivo de reforzar la capacidad de inspección laboral, la formalización del trabajo y el respeto de las normas laborales, la seguridad y salud en el trabajo.
- En *Ecuador*, la calidad del empleo ha estado estrechamente relacionada con la situación macroeconómica del país y los cambios en su entorno comercial. Por tanto, la caída de los precios mundiales del petróleo, seguida de la desaceleración económica en Ecuador, tuvo un impacto en las tasas de empleo adecuadas, los niveles salariales y los ingresos públicos, incluida la capacidad de contratar inspectores de trabajo. Otros factores que repercuten negativamente en las condiciones de trabajo, mencionados por las partes interesadas, son las políticas de fijación de precios de los supermercados europeos (por ejemplo, en el caso de las bananas), que, según las partes interesadas, limitan las posibilidades de mejorar las condiciones de trabajo y de vida. Las medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano, como la ampliación de la cobertura de la seguridad social, provocaron un cambio positivo. La nueva legislación por la que se establece un régimen laboral especial para el sector bananero, la agricultura y la agroindustria se considera controversial: los críticos afirman que ha rebajado los niveles de protección laboral,

mientras que el gobierno argumenta que su objetivo es formalizar las relaciones laborales en los sectores cubiertos. En este contexto, el Acuerdo parece haber desempeñado un papel limitado para los derechos laborales y las condiciones de trabajo en el país: a través de la creación de oportunidades adicionales de exportación ha propiciado la creación de empleo, pero con una menor influencia en las condiciones de trabajo, los ingresos de los trabajadores y los pequeños productores. A diferencia de lo ocurrido en Colombia y Perú, el diálogo político en el marco del Título CDS no produjo resultados tangibles en Ecuador, lo que a su vez provocó la decisión de los sindicatos ecuatorianos de retirarse del GCI.

Finalmente, en el Artículo 271 del Acuerdo, las Partes acuerdan promover las mejores prácticas empresariales relacionadas con la **RSC** y fomentar el desarrollo y el uso de mecanismos flexibles, voluntarios y basados en incentivos que puedan contribuir a la coherencia entre las prácticas comerciales y los objetivos de desarrollo sostenible. De hecho, los países socios andinos han llevado a cabo políticas internas que fomentan la aplicación de prácticas de RSC, y estos esfuerzos han sido apoyados por la UE a través de proyectos de asistencia y del diálogo en el marco del Título CDS, así como por las expectativas de los consumidores de la UE de que los productos estén libres de trabajo infantil y de que se cumplan otras normas laborales o medioambientales. Un ejemplo de diálogo intergubernamental en el marco del Título CDS y de las recomendaciones de la sociedad civil es la contribución de los representantes de la sociedad civil de la UE y de los países socios andinos a la reunión anual conjunta en el marco del Título CDS celebrada en Lima en 2017, en la que se enfatizó en el papel que podría desempeñar el Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos adoptado en Colombia para fomentar el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas. También es probable que el comercio con la UE, especialmente las exportaciones en el sector de las flores, las verduras, las frutas, los frutos secos, y los textiles, hayan contribuido a una tendencia más amplia de promoción de las prácticas de RSC, el respeto de los derechos humanos y las normas laborales y medioambientales a través de las expectativas de los clientes. Además, en las respuestas a la encuesta empresarial realizada para la evaluación, alrededor de un tercio de las empresas afirmaron haber reforzado sus prácticas de RSC como resultado del funcionamiento del Acuerdo, e igualmente alrededor de un tercio declaró haber reforzado sus políticas empresariales en materia de derechos humanos, normas laborales o medioambientales.

5.2.3 Impacto ambiental (CJ 1B.3 y 1B.5)⁴³

Para evaluar el impacto del Acuerdo sobre el medio ambiente, a partir de dos rondas de selección de impactos y de alcance, se identificaron las áreas prioritarias de impacto ambiental (tanto positivas como negativas). Dado que los efectos económicos que desencadenan cualquier posible impacto ambiental posterior sólo se encuentran en los países socios andinos, la evaluación del impacto ambiental también se concentra en los países socios. Las áreas prioritarias identificadas son, en general: el impacto potencial en el cambio climático; el impacto potencial en la biodiversidad y en la producción agrícola sostenible, a través de la conversión de la tierra resultante de los cambios de producción de varios sectores de la horticultura; y el impacto potencial en la mejora y la implementación efectiva de las normas ambientales en las Partes (tratadas en la sección 5.1.6 anterior). Además, los temas específicos de cada país están relacionadas con el impacto potencial del aumento de la producción (y de las importaciones) de equipos de transporte sobre la polución del aire en Colombia, el impacto potencial de los residuos industriales sobre la contaminación en Perú y el impacto potencial del aumento de la producción en el sector pesquero (por ejemplo, los camarones) en Ecuador.

⁴³ Ver el capítulo 8 del informe de evaluación principal.

Los impactos del Acuerdo sobre el **cambio climático** en 2020 se han evaluado combinando los siguientes efectos: los cambios en las emisiones globales brutas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) causados por los cambios en la producción debido a la liberalización de los aranceles en el marco del Acuerdo; los cambios en las emisiones de GEI derivados del uso de la tierra, los cambios en el uso del suelo, cambio del uso del suelo y la silvicultura (USCUSS) en los países socios andinos, y los impactos potenciales del Acuerdo sobre la gobernanza y las normas relevantes para el cambio climático. Sobre la base de estos análisis, el impacto neto cuantificado del Acuerdo es una pequeña disminución de las emisiones globales de GEI, como se muestra en la Tabla 1 (pero una serie de efectos no se incorporan en el análisis).

Tabla 1: Cambios estimados en las emisiones de GEI causados por las reducciones de los aranceles en virtud del Acuerdo, 2020 (en toneladas métricas de CO₂-eq.)

País/región	Emisiones brutas de GEI	Emisiones agrícolas USCUS	Otras emisiones USCUS
Colombia	0.03	0.41	Desconocido
Ecuador	-0.00	-0.04	Desconocido
Perú	0.05	-0.05	Desconocido
UE28	0.35	Desconocido	Desconocido
Resto del Mundo (RoW)	-1.17	Desconocido	Desconocido
Mundo	-0.74	Desconocido	Desconocido

Fuente: Trinomics, basado en EDGAR, GTAP, PRIMAP e IVM

Estos resultados pueden explicarse de la siguiente manera.

- En primer lugar, se estima que los cambios en la producción provocados por la reducción de los aranceles del Acuerdo han dado lugar a un aumento de las emisiones brutas de GEI en Colombia (+0,03 toneladas métricas de CO₂-eq. en 2020) y Perú (+0,05), así como en la UE (+0,35), pero a una reducción de las emisiones brutas de GEI en el resto del mundo (-1,17), con un resultado neto estimado de una disminución marginal global de las emisiones brutas de GEI (-0,74). El aumento en los países andinos y en la UE se debe principalmente al impacto positivo de la reducción de aranceles en la producción de los sectores del petróleo y el químico, los servicios públicos y el transporte. El descenso en el Resto del Mundo (RoW, por sus siglas en inglés) se debe a la disminución de la producción en los sectores del petróleo y químico y los servicios públicos. El aumento de las emisiones de GEI en las Partes del Acuerdo es menor que la reducción de las emisiones de GEI en el RoW debido a las diferencias en las intensidades de emisión (emisiones de GEI por unidad de producto) en la UE y en el RoW. Por ejemplo, un artículo producido en la UE puede fabricarse con menos emisiones de GEI que el mismo artículo en otro país. Si la producción se traslada a la UE desde ese país, las emisiones netas de GEI se reducen.
- Aproximadamente un tercio de las emisiones de GEI en los países andinos son emisiones USCUS, que se excluyen en las estadísticas de emisiones brutas de GEI. Con respecto a las emisiones de USCUS, se estima que los cambios en la producción del sector agrícola causados por las reducciones arancelarias del Acuerdo aumentaron las emisiones de USCUS en Colombia (+0,41 toneladas métricas de CO₂-eq. en 2020), y redujeron las emisiones de USCUS en Ecuador (-0,04) y Perú (-0,05). No se ha evaluado el impacto de las reducciones arancelarias del Acuerdo en otros países ni el impacto de las reducciones arancelarias en las emisiones USCUS de otros sectores; los resultados de la simulación CGE sugieren, sin embargo, que estos impactos son marginales.
- Con respecto a la gobernanza y las normas relacionadas con el cambio climático, todas las Partes han hecho progresos significativos desde el inicio de la aplicación del Acuerdo al firmar y ratificar el Acuerdo de París. También se han diseñado políticas nacionales para transponer los compromisos del Acuerdo de París en políticas concretas. Sin embargo, es muy poco probable que el Acuerdo Comercial entre la UE y los países

andinos haya influido en esta evolución (aunque el Título CDS creó una plataforma a través de la cual las partes interesadas expresaron la importancia de la ratificación).

El impacto del Acuerdo sobre la **biodiversidad y los recursos naturales** se analiza considerando los posibles efectos de los recortes arancelarios sobre el cambio de uso de la tierra y la deforestación permanente en los países andinos, los efectos del Acuerdo sobre la sostenibilidad de la gobernanza relacionada con los recursos naturales, y dos estudios de caso sobre la producción de camarones en Ecuador y la producción de aguacates en Perú. Dado el enfoque específico, el análisis del impacto sobre la biodiversidad no ofrece resultados sobre el impacto ambiental de otros (mono)cultivos comercializados entre la UE y los países andinos (como el espárrago) que no han sido estudiados a detalle.

Consideramos que el Acuerdo tuvo un impacto negativo muy pequeño sobre la biodiversidad y los recursos naturales. Este resultado general se compone de lo siguiente: En primer lugar, el Acuerdo tuvo un pequeño impacto en *la deforestación* permanente en Colombia resultante de la expansión de la agricultura comercial. En el caso de Ecuador y Perú, no hay evidencia de que la deforestación impulsada por la agricultura esté relacionada con el Acuerdo. El cambio en la producción inducido por la reducción de aranceles mostró un cambio *neto* positivo en la superficie de cultivo para Colombia, y un cambio *neto* negativo en la producción inducido por la reducción de aranceles en la superficie de cultivo para Ecuador y Perú (considerando *todos los* cultivos producidos). Por lo tanto, no hay pruebas para concluir que el cambio de producción inducido por la reducción de aranceles en el sector agrícola haya provocado una deforestación permanente en Ecuador y Perú. Para Colombia, se estima que el aumento de la superficie de cultivo dio lugar a la deforestación permanente de entre 3.500 y 4.000 hectáreas de tierra, lo que corresponde aproximadamente al 0,5% de la deforestación total impulsada por la agricultura comercial observada durante el periodo del Acuerdo. Es poco probable que esta deforestación se haya producido en las zonas más intactas (biodiversas) de Colombia.

En segundo lugar, el impacto del Acuerdo sobre las cuestiones medioambientales relacionadas con la producción de aguacates en Perú y de camarones en Ecuador parece ser ligeramente negativo: la producción de estos productos intensificó las presiones medioambientales preexistentes en las zonas de producción y sus alrededores, como los problemas de disponibilidad y calidad del agua en Perú y la deforestación de los manglares y la contaminación del agua en Ecuador. Sin embargo, debido a las limitaciones de la simulación económica, no se puede demostrar la causalidad en ambos casos. Más específicamente:

- Aunque el modelado del CGE no muestra ningún impacto positivo del Acuerdo en las exportaciones pesqueras de Ecuador (definidas en sentido amplio) a la UE, dado el margen de preferencia para los *camarones* del 12% otorgado por el Acuerdo y teniendo en cuenta el aumento de las exportaciones de camarones ecuatorianos a la UE desde la aplicación del Acuerdo (de 95.000 toneladas en 2016 a 106.000 toneladas en 2019), es probable que el Acuerdo haya contribuido al crecimiento de la producción en el sector camaronero – aunque las exportaciones a la UE solo representan alrededor del 20%-25% de las exportaciones totales de camarones de Ecuador, y la exportación a China aumentó aún más. También es probable que las presiones preexistentes sobre la biodiversidad y el clima relacionadas con la cría de camarones, como la degradación y deforestación de las zonas de manglares,⁴⁴ la contaminación del agua y las emisiones de CO₂, se intensifiquen con el aumento de la producción. Además, el nuevo Código Orgánico del Ambiente se considera un retroceso ambiental, ya que el sector camaronero se beneficia de una exención en cuanto a la prohibición de ampliar las actividades productivas en las zonas de manglares. Por otro lado, el 90% de las

⁴⁴ Aunque la superficie total de bosque de manglar en Ecuador muestra un pequeño aumento a partir de 2006, se ha informado que las camaroneeras se expandieron en el área de manglar protegido, cubriendo un total de 9.332 hectáreas entre 2010 y 2018.

exportaciones de camarones a la UE están certificadas, lo que puede mitigar los efectos negativos.

- Es muy probable que el crecimiento de la producción de *aguacate* en Perú haya sido apoyado por el Acuerdo. La simulación económica muestra que el Acuerdo provocó un aumento de la producción del sector más amplio de las verduras, frutas y frutos secos, al que pertenece el aguacate. Además, las exportaciones de aguacate de Perú a la UE aumentaron considerablemente entre 2012 y 2019, pasando de unas 60.000 toneladas a más de 180.000 toneladas. Por ello, es probable que el Acuerdo haya intensificado indirectamente las presiones ambientales inducidas, por ejemplo, por el uso de agroquímicos y la expansión de las explotaciones de aguacate en, por ejemplo, la zona de bosque seco. En Perú, la escasez de agua y las consecuencias negativas que conlleva para los ecosistemas terrestres y acuáticos y la biodiversidad parecen ser la consecuencia medioambiental más importante de la producción de aguacate, independientemente del Acuerdo. En todas las regiones estudiadas, la escasez del agua es una amenaza presente para la viabilidad económica de la producción de aguacates (especialmente para los pequeños agricultores) y para el medio ambiente. El estudio de caso 9 del Volumen III ofrece los detalles.

En tercer lugar, el Título CDS ha tenido un impacto positivo marginal en la biodiversidad y los recursos naturales de los países socios, ya que las reuniones del Subcomité CDS demostraron ser una plataforma relevante para marcar y discutir temas ambientales relacionados con la biodiversidad y los recursos naturales, por ejemplo, relacionados con la CITES para todos los países andinos y la pesca no declarada y no regulada en el caso de Ecuador. Aparte de señalar las preocupaciones medioambientales en las reuniones de la CDS, es poco probable que el Acuerdo haya contribuido a la aplicación efectiva de los AMUMA o de las políticas y legislaciones nacionales para proteger y restaurar la biodiversidad y los recursos naturales de los países.

Respecto a otras áreas de impacto ambiental, se estima que el Acuerdo tuvo un pequeño impacto negativo en la **disponibilidad y calidad del agua** en Colombia, causado principalmente por el aumento de la producción agrícola, aunque el aumento de la demanda de productos sostenibles puede haber mitigado una parte de los efectos negativos. En Ecuador y Perú, se estima que el impacto del Acuerdo sobre el agua es marginalmente positivo, ya que las reducciones arancelarias parecen haber beneficiado más a los sectores agrícolas con menor huella hídrica que a los sectores agrícolas con mayor huella hídrica en general (según los resultados del CGE). Sin embargo, en algunas regiones con cultivos específicos, el Acuerdo puede tener efectos negativos sobre la disponibilidad de agua, como se ha señalado anteriormente en el caso de los aguacates en Perú.

Sólo se ha realizado una investigación cualitativa para evaluar el impacto del Acuerdo en la calidad del aire. Sobre esta base, el impacto del Acuerdo sobre la **calidad del aire** parece más sustancial en Colombia, ya que los sectores que se beneficiaron de los cambios de producción con reducción de aranceles son los que históricamente han estado directamente relacionados con la contaminación del aire. Este vínculo es menos fuerte en Ecuador y Perú. Se necesitaría una investigación adicional para evaluar el efecto (causal) exacto.

Para la **gestión de residuos**, los principales efectos del Acuerdo están probablemente relacionados con la mejora del marco medioambiental en Colombia (por ejemplo, la prohibición de los plásticos de un solo uso), Ecuador y Perú. En los tres países andinos, la promoción de prácticas de economía circular en sectores clave, incluida la agricultura, ha llevado a ciertas mejoras con respecto a la gestión de residuos (por ejemplo, la iniciativa UE-Perú para reducir los residuos plásticos en el sector agrícola). Sin embargo, la relación directa entre estos acontecimientos y el Acuerdo sigue sin estar clara. Por ello, el impacto del Acuerdo en la gestión de residuos se considera marginal. Aparte de la gestión de

residuos, el Acuerdo contribuyó indirectamente a la generación de residuos resultante del aumento de la producción. Este impacto no se ha evaluado a detalle.

5.2.4 Impacto en los Derechos Humanos (CJ 1B.4 y 1B.5)⁴⁵

Partiendo de una selección exhaustiva de los derechos humanos que podrían haber sido afectados por la implementación del Acuerdo – ya sea canalizados a través de su impacto económico o derivados directamente de las disposiciones del Acuerdo- se seleccionaron – tres derechos humanos para una evaluación a profundidad. Estos son el derecho a la libertad de reunión y asociación, incluido el derecho a afiliarse y formar sindicatos, los derechos del niño (incluidos los impactos sobre el trabajo infantil) y el derecho al agua. En el caso de otros derechos humanos, el análisis inicial de selección y alcance mostró que el Acuerdo sólo podría haber tenido efectos muy leves, por lo que no se siguieron analizando. Del mismo modo, no se pudo determinar ningún efecto sobre la situación de los derechos humanos en la UE, por lo que el análisis detallado se centró en los tres países socios andinos.

El Artículo 269(3)(a) del Acuerdo reafirma las obligaciones de las Partes en relación con la **libertad de asociación**, tal como se establece en los Convenios Fundamentales de la OIT No. 87 y No. 98, que abarcan la libertad de asociación, el derecho de sindicación 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. 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. Encontramos efectos potenciales mixtos, pero en general pequeños del Acuerdo sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación, incluido el derecho a afiliarse y formar sindicatos en los países socios andinos. Estos efectos fueron causados tanto por los efectos económicos sectoriales como por la aplicación del Título CDS.

La situación de los sindicatos en *Colombia* durante la última década estuvo marcada principalmente por la situación de seguridad en el país, el Plan de Acción Laboral adoptado con EE.UU., el diálogo político con la UE y la evolución macroeconómica que influyó, por un lado, en la creación de puestos de trabajo formales 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. Colombia fue testigo de un alto nivel de violencia contra los defensores de los derechos humanos y los activistas sindicales. Se ha producido un descenso general de los índices de asesinatos y agresiones contra sindicalistas,⁴⁶ pero el número de casos sigue siendo elevado; la OIT y la UE han registrado múltiples violaciones del derecho a la libertad de asociación, en particular con respecto a los convenios colectivos con trabajadores no sindicados.

Es probable que el Acuerdo haya tenido alguna repercusión en estos avances. Con respecto al canal de impacto económico, una serie de sectores, principalmente industriales (productos farmacéuticos básicos, productos metálicos, maquinaria, vehículos de motor y manufacturas diversas), se han visto expuestos a una mayor presión competitiva para reducir costos, lo que podría haber presionado contra la formación de sindicatos – pero este efecto parece haber sido pequeño. En general, en todos los sectores de la economía ha aumentado el número de convenios colectivos, lo que sugiere que otros factores, además del Acuerdo, fueron más importantes. En el lado positivo, los proyectos de asistencia (por ejemplo, la minería libre de mercurio) y el desarrollo de capacidades (también por parte de los Estados miembros de la UE y los sindicatos europeos), el diálogo en el marco del Título CDS entre la Comisión Europea y los gobiernos de los países socios,

⁴⁵ Ver el capítulo 9 del informe de evaluación principal.

⁴⁶ Basado en datos de Escuela Nacional Sindical: <https://www.ens.org.co/>

y el compromiso de la sociedad civil han tenido efectos positivos, pero bastante limitados (véase la sección 5.1.6 anterior). Finalmente, pero no por ello menos importante, el Acuerdo sirvió de palanca para apoyar el diálogo político entre la UE y Colombia.

En *Perú*, la OIT y la UE han registrado múltiples violaciones de la libertad de asociación.⁴⁷ Algunas partes interesadas señalan que el aumento de la competencia relacionado con el Acuerdo ha registrado una serie de violaciones, en particular, la práctica de los contratos temporales que dificultan la organización de los trabajadores.

El análisis económico muestra que los sectores agrícolas en Perú han crecido gracias al Acuerdo. Esto significa que se han creado más oportunidades económicas y de empleo. Sin embargo, en general, el número de personas que trabajan con contratos temporales en el sector agrícola ha aumentado, lo que implica que la creación de empleo se ha producido principalmente en contratos de corta duración y no de larga duración (Maldonado Mujica 2020). Es difícil establecer un vínculo entre esta práctica y el Acuerdo, sobre todo teniendo en cuenta la larga historia de clima antisindical en Perú (Orbie, Putte, y Martens 2017), pero al crear condiciones favorables al comercio y fomentar la actividad económica en estos sectores, el Acuerdo puede haber contribuido indirectamente a preservar los regímenes especiales.⁴⁸ Queda por ver si los últimos cambios legislativos de 2019 y 2020 suponen algún cambio con respecto a los regímenes especiales. En cualquier caso, 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 la 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.

En la última década, *Ecuador* ha avanzado en la protección del derecho de reunión pacífica. No obstante, en el periodo de 2012 a 2019, se presentaron seis quejas ante la OIT sobre la libertad de asociación. La actividad sindical en Ecuador es escasa, debido a la normativa nacional sobre la formación de sindicatos (mínimo de 30 trabajadores por empresa) y al alto nivel de informalidad.

Aunque los problemas con los sindicatos estaban presentes en Ecuador antes del inicio de la aplicación del Acuerdo, algunas partes interesadas consideran que la situación se ha deteriorado desde el inicio del Acuerdo (Daza et al. 2020). Algunos han denunciado que el aumento de la competencia relacionado con el Acuerdo ha provocado una serie de violaciones en el sector bananero y en la agricultura, y que el Título CDS no ha servido de salvaguarda contra esta evolución negativa. Sin embargo, el análisis económico muestra que el sector de verduras, frutas y frutos secos (que incluye el banano) ha crecido gracias al Acuerdo, por lo que la competencia en el sector no ha empeorado. Por otro lado, tres Órdenes Ministeriales en 2017 y 2018 introdujeron regímenes especiales de contratación temporal en el sector bananero, en la agricultura y la agroindustria, que han sido objeto de fuertes discusiones por su efecto sobre la estabilidad de las relaciones laborales, las condiciones de funcionamiento sindical y la negociación colectiva en el sector. A pesar del momento en que se dictaron las Órdenes Ministeriales y el inicio de la aplicación del Acuerdo para Ecuador, no se puede establecer una relación causal entre la práctica de los regímenes especiales, el nivel de informalidad y el Acuerdo, considerando las presiones preexistentes en Ecuador. Dentro de la cooperación en el marco del Título CDS, la UE ha mantenido un diálogo con las autoridades ecuatorianas sobre la necesidad de abordar los temas relativos a la libertad de asociación; como todavía está en curso, es demasiado pronto para evaluar su efectividad (véase la sección 5.1.6 anterior).

⁴⁷ La OIT registró múltiples procedimientos de quejas sobre casos de libertad sindical, 13 de ellos están activos, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:0:FIND:NO:20060:P20060_COUNTRY_ID,P20060_COMPLAINT_STATU_ID:102805,1495810

⁴⁸ Ver también análisis social.

Con respecto a **los derechos de los niños** (incluidos los impactos sobre el **trabajo infantil**), el Artículo 269(3)(c) del Acuerdo incluye los compromisos de las Partes con respecto a la aplicación efectiva de los convenios fundamentales de la OIT ya ratificados, el No. 138 (sobre la edad mínima) y el No. 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil), que incluye la abolición del trabajo infantil.

La incidencia del trabajo infantil en los tres países andinos suele estar relacionada con las zonas rurales, la pobreza y las actividades económicas informales. Sin embargo, los gobiernos han tomado muchas iniciativas, incluso en cooperación con el sector privado, las organizaciones internacionales, la UE, las ONG y otros países de América Latina, para prevenir y eliminar el trabajo infantil a través de campañas de concientización, proporcionando puestos de trabajo a los miembros adultos del hogar, mejorando la capacidad de la inspección de trabajo, fomentando una mejor asistencia a la escuela y promoviendo sistemas de certificación. En este contexto, el Acuerdo puede haber contribuido a reducir la incidencia del trabajo infantil mediante la creación de oportunidades de empleo para adultos, principalmente en la agricultura, pero también en los sectores textiles, de la confección y minero.

Los ejemplos de algunos de los sectores analizados en la evaluación, como el del arroz, el algodón, la caña de azúcar y el cultivo del banano en Colombia, sugieren que la disponibilidad de puestos de trabajo formales para adultos, idealmente con altos niveles de formalidad en el sector, así como la presencia de sindicatos con altas tasas de afiliación entre los trabajadores (como en el sector bananero) apoyan la eliminación del trabajo infantil. De ahí la importancia de la calidad del empleo y del diálogo social.

Sobre la base de los resultados del análisis económico, la revisión de la literatura y las consultas a las partes interesadas, no se pudo detectar ningún impacto significativo del Acuerdo sobre el **derecho al agua**. El análisis de referencia indica que todos los países andinos se han enfrentado al desafío del agua antes de la aplicación del Acuerdo debido a diversos factores, como las características climáticas de ciertas zonas y regiones, un porcentaje bastante bajo de la población rural con acceso a instalaciones de agua potable (especialmente en Perú) y la contaminación/presión del agua causada por las actividades empresariales.

A pesar de estas condiciones iniciales de estrés, todos los indicadores clave relacionados con el agua han continuado con una tendencia (ligeramente) positiva para Colombia, Perú y Ecuador durante el período de evaluación (de 2007 a 2017), lo que indica que no ha habido ninguna alteración significativa desde el inicio de la aplicación provisional del Acuerdo. No obstante, varias partes interesadas de los tres países socios declararon que percibían que la situación se había deteriorado en los últimos años, en particular en lo que respecta al impacto de diversas actividades empresariales en el goce del derecho al agua por parte de determinadas comunidades. Sin embargo, como también mencionaron las partes interesadas, el vínculo causal entre el Acuerdo y el derecho al agua no es sencillo. Tampoco es posible distinguir el impacto del Acuerdo de la situación de vulnerabilidad que existía antes del inicio de su aplicación. Pero no excluimos el hecho de que el aumento de la producción de ciertos bienes intensivos en agua/contaminantes del agua podría haber tenido una contribución menor (proporcional a las cifras indicadas en el análisis económico, que varía del 0,03% al 2,1%) a los problemas ya existentes.

5.2.5 Factores que influyen en la consecución de los objetivos del Acuerdo (EQ 2)⁴⁹

Mientras que el análisis de la efectividad del Acuerdo (EQ 1A) y del impacto (EQ 1B) ya han proporcionado explicaciones sobre el nivel de realización, en la pregunta de evaluación

⁴⁹ El informe de evaluación principal aborda los factores de influencia como parte del análisis causal en las respectivas secciones sustantivas de los capítulos 6 -10.

2 – "¿Cuáles son los factores que influyen (positiva o negativamente) en el logro de los objetivos del Acuerdo?" – se ofrece un análisis más centrado. Distinguimos entre los factores que influyen en el logro de los objetivos operativos y los que afectan a la consecución del impacto.

En cuanto a los **factores que influyen en el logro de los objetivos operativos**, la expansión del comercio de mercancías entre las Partes se ha visto facilitada por el hecho de que las autoridades y los organismos de ejecución están relativamente avanzados; por lo tanto, la implementación de los cambios arancelarios, RoO y los trámites relacionados con las MSF y los OTC no han encontrado grandes impedimentos. Para las cuestiones administrativas relacionadas con los contingentes arancelarios en Ecuador, el gobierno ecuatoriano mencionó las limitaciones de capacidad como un factor (aunque no todas las partes interesadas estuvieron de acuerdo).

El comercio bilateral de servicios y la inversión no han progresado tanto. Entre los factores que influyen en ello se encuentran la ausencia de compromisos de liberalización reales en el Acuerdo, así como la ausencia de un Subcomité específico, y un nivel generalmente bajo de actividad en relación con la promoción del comercio de servicios. Por ejemplo, no se han celebrado ARMs.

Los avances relativamente limitados en la apertura de los mercados de contratación pública se vieron influenciados, en Colombia, por la falta de claridad (respectivamente los desacuerdos entre la UE y Colombia) en cuanto a la cobertura del Acuerdo y, en general, por la complejidad relativamente alta de los sistemas de contratación pública y las obligaciones asociadas para los licitadores (potenciales) en términos de requisitos de registro y documentación. En algunos países (por ejemplo, Ecuador), la reducción del tamaño del mercado de contratación pública también ha actuado como un desincentivo.

En lo que respecta a **los factores que influyen en la consecución del impacto**, es decir, la contribución del Acuerdo al crecimiento económico sostenible a través del aumento del comercio entre y de las Partes, la aplicación del Acuerdo ha tenido lugar en su mayor parte en un entorno comercial mundial adverso: la ralentización de la globalización, el aumento de las tendencias proteccionistas por parte de un número cada vez mayor de países, el retroceso de las cadenas de valor globales (CVG), todo ello tuvo un efecto moderador en el comercio a nivel mundial que también afectó a las actividades comerciales de las Partes incluso antes de que el Covid-19 se convirtiera en una pandemia mundial a principios de 2020.

Otro factor que ha limitado el impacto económico positivo del Acuerdo han sido las limitaciones de la capacidad productiva, en particular de las MIPYMEs de los países socios andinos y, sobre todo, en comparación con los elevados estándares y expectativas de los consumidores de la UE. Esto ha dificultado su entrada en el mercado de la UE. Al mismo tiempo, la evolución más dinámica de los mercados en otras partes del mundo (especialmente en China) y la celebración de acuerdos comerciales por las Partes (en el caso de los socios andinos, Estados Unidos o el CPTPP; en el caso de la UE, una serie de TLC celebrados desde 2013) han diluido los efectos positivos provocados por el Acuerdo.

En cuanto a las repercusiones sociales, un factor que ha influido en la evolución de los países andinos ha sido la llegada de un elevado número de trabajadores migrantes procedentes de Venezuela en los últimos años, lo que ha ejercido presión sobre las comunidades receptoras y los servicios públicos, y ha influido en la situación de los mercados laborales locales.

5.2.6 Efectos No Deseados del Acuerdo (EQ 3)⁵⁰

La pregunta de evaluación 3 es si "el Acuerdo [ha] tenido consecuencias no deseadas (positivas o negativas) y, en caso de ser así, ¿cuáles?" En la fase de negociación se identificó una amplia gama de estos efectos no deseados, en particular en la Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad del Comercio entre la UE y los países andinos (EIS) de 2009 (Development Solutions, CEPR, y la Universidad de Manchester 2009), sobre todo en relación con los efectos sociales y medioambientales no deseados del aumento de la producción y los cambios de producción sectoriales.

Sin embargo, no todos los efectos previstos en la EIS han sido confirmados en la evaluación. En particular, debido a que la magnitud global del impacto económico del Acuerdo ha sido más limitada de lo que se esperaba en un principio, los "retos ambientales y sociales significativos" (pág. 124) identificados en la EIS en efecto tendieron a ser más bien pequeños (y mixtos), como se lo indica en la Tabla2.

Tabla2: Efectos previstos en la EIS frente a los efectos identificados en la evaluación ex post

Hallazgos de la EIS de 2009	Hallazgos de la evaluación ex post	Resultados de la evaluación comparados con los hallazgos de la EIS
Impactos en la UE		
En general: sin impactos significativos	En general: sin impactos significativos	Mismo hallazgo
"No hay cambios en el PIB de la EE27 y el impacto en los flujos comerciales de la UE es insignificante"	En términos relativos, cambios marginales (positivos) en el PIB de la UE y los flujos comerciales de la UE	Mismo hallazgo
La inversión de la UE en los países socios: "Las empresas europeas también pueden beneficiarse de la mejora de las oportunidades en algunas partes del sector de servicios, pero no se espera que estos efectos positivos sean significativos"	Impacto insignificante en la inversión de la UE en los países socios, incluso en el sector de servicios	No se encontró ningún impacto en comparación con el impacto positivo (marginal) en la EIS
Impactos económicos en los países socios andinos		
Sector agrícola y los productos agrícolas transformados: sólo la horticultura (frutas comestibles, frutos secos y verduras) se espera que aumente la producción en todos los países andinos	Aumento de la producción en los tres países socios de la horticultura (verduras, frutas, frutos secos) y otros productos alimentarios (incluidos los alimentos procesados)	Impacto más positivo encontrado: beneficios para los países andinos en más subsectores agrícolas.
Silvicultura y pesca : resultados mixtos con aumentos y disminuciones de la producción según los países	Silvicultura: impactos marginales en los 3 países socios; pesca: impactos positivos (pequeños) en Ecuador y Perú, ningún impacto en Colombia	Impacto más positivo: no hay disminución de la producción forestal y pesquera en ningún país socio
Se estima que la minería primaria aumentará la producción	Cambios marginales en la actividad minera – positivos y negativos	No se ha encontrado ningún impacto en la minería – no hay preferencias en el Acuerdo
La producción de bienes industriales ligeros (textiles, prendas de vestir y artículos de cuero) aumentará en general	Efectos mixtos entre los subsectores y los países: en su mayoría, pequeñas ganancias en Colombia; disminuciones en Ecuador; efectos mixtos en Perú	Impactos más matizados, que van desde la disminución de la producción en determinados subsectores y países hasta el aumento en otros sectores y países
La producción de bienes industriales pesados aumentará <i>en promedio</i>	En su mayoría pequeñas disminuciones	Impacto menos positivo del esperado en EIS

⁵⁰ El informe de evaluación principal aborda los efectos no deseados en las respectivas secciones sustantivas de los capítulos 6-10. La comparación con los resultados de la EIS figura en el capítulo 11 del informe de evaluación principal

Hallazgos de la EIS de 2009	Hallazgos de la evaluación ex post	Resultados de la evaluación comparados con los hallazgos de la EIS
Disminución de la producción de los servicios financieros, de seguros, empresariales y recreativos	Efectos pequeños pero mixtos	Impactos más matizados, que van desde la disminución de la producción en determinados subsectores y países hasta el aumento en otros sectores y países
Se prevé un aumento de la producción en los subsectores de servicios públicos, construcción, distribución y comunicación	Efectos pequeños pero mixtos	Impactos más matizados, que van desde la disminución de la producción en determinados subsectores y países hasta el aumento en otros sectores y países
Se espera que el acuerdo de inversión tenga un impacto positivo en el flujo de capitales entrantes y en el empleo	Las disposiciones del Acuerdo en materia de inversión no han afectado a los niveles de inversión	No se ha encontrado ningún impacto positivo notable
Los beneficios potenciales de la contratación pública son positivos	Apenas y cambios en la contratación pública	No se ha encontrado ningún impacto positivo notable
Impacto social y medioambiental en los países socios andinos		
En general: importantes retos medioambientales y sociales	Impacto general muy limitado, con algunos efectos positivos y otros negativos	Más que un impacto negativo significativo, se encuentran impactos pequeños y mixtos
El potencial de los impactos positivos de la expansión del sector bananero (Colombia, Ecuador) y otros productos agrícolas en Perú y Bolivia sobre los ingresos de los hogares y la reducción de la pobreza depende de la reinversión local de las grandes empresas extranjeras	El aumento del empleo en el sector bananero y otros subsectores agrícolas no siempre ha ido acompañado de la mejora de las condiciones de trabajo. Es probable que la influencia del Acuerdo sobre las condiciones de trabajo y los ingresos de los trabajadores y los pequeños productores (a través del Título CDS) haya sido bastante limitada. Las reinversiones no parecen haber sido relevantes.	Se confirma la expectativa de la EIS, pero la explicación es diferente.
A gran - escala en el sector minero formal, las restricciones a los derechos de los trabajadores frenarán cualquier aumento significativo de los salarios reales o la mejora de las condiciones de trabajo. Otros impactos sociales negativos de una mayor expansión de la minería y los hidrocarburos en los territorios rurales de los cuatro países andinos podrían surgir de los conflictos locales y nacionales que se han presentado en los últimos cinco años. El sector minero es una fuente clave de contaminación del agua (agua ácida con alto contenido de metales) que genera problemas de salud para las comunidades locales.	No hay impacto, porque el Acuerdo no ha afectado a la producción de la minería	Ausencia del impacto social y medioambiental significativo previsto.
Las fuentes clave de contaminación son las descargas de las actividades mineras, el procesamiento industrial y agrícola y las escorrentías agrícolas.	Pequeños efectos en general. Pequeño impacto negativo en Colombia sobre la calidad del agua y del aire; efectos marginales en Ecuador y Perú. Efectos negativos localizados/regionales, por ejemplo, por el aumento de la producción de aguacates.	Impactos negativos inferiores a los previstos
Se puede esperar que el mayor acceso al mercado de los productos madereros procesados se sume a las tendencias de deforestación existentes. La tala ilegal contribuye de forma significativa a este problema.	No hay impacto, porque el Acuerdo no ha afectado a la producción del sector forestal	Ausencia del impacto ambiental significativo previsto.
La expansión de la producción y el comercio de productos agrícolas y	Pequeño impacto en la deforestación permanente en	Impactos negativos inferiores a los previstos

Hallazgos de la EIS de 2009	Hallazgos de la evaluación ex post	Resultados de la evaluación comparados con los hallazgos de la EIS
agrícolas procesados que resulta tendrá impactos potencialmente adversos sobre la biodiversidad . En particular, cualquier presión adicional sobre la tasa de deforestación representa una amenaza inmediata para la biodiversidad. De manera similar, la conversión de hábitats y recursos naturales prístinos para la producción agrícola y la minería también tendría importantes consecuencias negativas para la biodiversidad	Colombia resultante de la expansión de la agricultura comercial. Es poco probable que esta deforestación se haya producido en las zonas más (biodiversas) intactas de Colombia. En el caso de Ecuador y Perú, no hay evidencia de que la deforestación impulsada por la agricultura esté relacionada con el Acuerdo.	
La pérdida de biodiversidad y el deterioro del medio ambiente pueden tener un impacto negativo en los grupos vulnerables cuyos medios de vida y seguridad alimentaria dependen de la producción agrícola tradicional, especialmente los pueblos indígenas.	Los problemas están relacionados principalmente con la minería; no se ha encontrado ningún impacto del Acuerdo	Impactos negativos inferiores a los previstos
Los cambios en el sector industrial, en el que se espera que algunas industrias aumenten la producción y otras experimenten un descenso, darán lugar a costos de ajuste a corto y medio plazo, incluyendo el desempleo y la disminución de los ingresos de los hogares.	Los cambios sectoriales del empleo en Colombia y Perú son limitados; la contracción del empleo en Ecuador llega al 4,3% en el sector del automóvil, con aumentos de hasta el 3,9% en el procesamiento de alimentos.	Efectos de ajuste comercial más limitados de lo previsto en Colombia y Perú; efecto previsto en Ecuador
Mejoras en el control de la contaminación gracias a un mejor acceso a los bienes y servicios medioambientales	No se ha encontrado ningún impacto de la liberalización; el impacto positivo de la implementación del Título CDS es limitado.	Impacto positivo inferior al previsto
Disminución de los ingresos por impuestos indirectos y caída general de los ingresos públicos totales. Esto podría llevar a un descenso del gasto social , por ejemplo en educación y sanidad, con consecuencias negativas para los hogares vulnerables y los grupos de pobreza	Sin impacto en Ecuador y Perú, y con una disminución de los ingresos públicos en Colombia de alrededor del 1,2%. Esto puede haber limitado la disponibilidad de fondos para el gasto social, dependiendo de la priorización realizada por el gobierno	No hay impacto negativo según lo previsto en Ecuador y Perú. El impacto en Colombia es en gran medida como se preveía.
Se espera que la liberalización de los servicios de infraestructuras mejore la calidad de los servicios prestados , pero la mejora del acceso y la asequibilidad de los servicios básicos para las personas pobres dependerá de una regulación eficaz.	Ningún impacto, ya que no se ha producido ninguna liberalización de los servicios de infraestructura.	Ningún impacto real comparado con el impacto mixto previsto

Fuente: Development Solutions, CEPR, y la Universidad de Manchester(2009); elaboración propia.

5.3 Eficiencia del Acuerdo

La evaluación de la eficiencia del Acuerdo toma en cuenta tanto el grado de utilización de las preferencias del Acuerdo, comparándolo también con otros tipos de medidas comerciales (EQ 4, sección 5.3.1), como la relación entre los costos y los beneficios de la aplicación del Acuerdo, incluido el funcionamiento de los mecanismos institucionales de funcionamiento y seguimiento del Acuerdo (EQ 5 y 6, sección 5.3.2).

5.3.1 Eficiencia del Acuerdo en cuanto al Logro de los Objetivos (EQ 4)⁵¹

La pregunta de evaluación 4 – "¿En qué medida ha sido eficiente el Acuerdo con respecto al logro de sus objetivos?" – pretende determinar en qué medida el Acuerdo ha sido

⁵¹ Ver secciones 6.1.2, 6.1.4 y 6.1.5 del informe de evaluación principal.

utilizado por los comerciantes, y si podrían haber existido otros mecanismos o instrumentos menos costosos para lograr los mismos resultados. Los indicadores usados son el nivel de utilización de las preferencias previstas en el Acuerdo (incluidos los CAs) y el grado de desviación del comercio provocado por el mismo.

La utilización de las preferencias en la UE por parte de las exportaciones andinas ha sido elevada para todos los países socios. En promedio, durante el periodo transcurrido desde el inicio de la aplicación del Acuerdo, los índices de utilización se situaron en torno al 97% para Colombia y Perú, y al 98% para Ecuador. La utilización de preferencias de las exportaciones de la UE a los países andinos fue menor, oscilando (en 2018, último año del que se dispone de datos) entre el 56% de Perú, el 68% de Ecuador y el 72% de Colombia. Un estudio reciente sobre la utilización de las preferencias de la UE en el marco de los acuerdos comerciales de la UE con los países latinoamericanos (Illescas et al. 2021) identificó una serie de razones para el uso comparativamente limitado de las preferencias concedidas a las importaciones de la UE en los países socios latinoamericanos. Esto incluye:

- Cero aranceles de NMF o márgenes de preferencia bajos;
- Utilización de regímenes de exención arancelaria (en Colombia y Ecuador);
- Desconocimiento de la existencia de preferencias o de su uso;
- Conocimiento previo de que las mercancías no se ajustan a las RoO;
- La falta de documentación suficiente y oportuna para respaldar el origen; y
- La no emisión del certificado de origen por parte del exportador de la UE, ya sea por descuido o porque el exportador sabe que el producto no es originario de la UE.

No se ha podido establecer la importancia relativa de estos diversos factores; en cualquier caso, el único factor de acción es la escasa conciencia o conocimiento sobre las RoO y su uso.⁵²

En general, la utilización de las preferencias ha tenido un comportamiento bastante satisfactorio durante el periodo de implementación del Acuerdo. También hay que señalar que la utilización de las preferencias de las exportaciones de la UE a los países socios andinos ha mejorado con el tiempo (en 2014, fue del 42% en Perú, y del 56% en Colombia). Con respecto a la utilización de preferencias de las exportaciones de los países socios a la UE, observamos que es (ligeramente) superior a la utilización en el marco del SPG antes del inicio del Acuerdo y también (ligeramente) superior a la utilización de las preferencias por parte de Bolivia en el marco del SPG+. En el caso de los CAs, se ha constatado un resultado similar en la sección 5.1.2 anterior: una alta utilización por parte de las exportaciones de los países socios andinos para aquellos productos en los que son competitivos, y una utilización menor pero creciente por parte de las exportaciones de la UE a los socios andinos. Observamos que el avance de las exportaciones de la UE mediante las preferencias y los CAs podría haber sido más rápido – y estas cuestiones han figurado en el orden del día de las reuniones del Comité y el Subcomité de Comercio del Acuerdo. Pero, al mismo tiempo, hay que reconocer que la magnitud del ajuste es mayor por parte de los socios andinos, que abrieron sus mercados a las exportaciones de la UE por primera vez en el marco del Acuerdo.

Una desventaja general de los TLCs es que el aumento del comercio bilateral cubierto por el acuerdo se produce a costa de la **desviación del comercio**: Debido a las preferencias arancelarias previstas, cualquier TLC hace que el comercio entre las partes sea relativamente más rentable para los comerciantes que el comercio con terceros países. Por lo tanto, una parte del comercio adicional entre las partes se desvía del comercio con las no partes (desviación del comercio), mientras que otra parte es la creación genuina de comercio que no habría tenido lugar en ausencia del TLC (creación de comercio). Cuanto

⁵² En este contexto, observamos que la herramienta de autoevaluación en línea de las RoO ya está disponible como parte de la solución Access2Markets de la UE; ver <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/presenting-rosa>.

mayor sea el grado de desviación del comercio provocado por el Acuerdo, más distorsionante y, por tanto, menos eficiente será. Al mismo tiempo, muchas de las disposiciones no arancelarias del Acuerdo se aplican horizontalmente (a todos los países) y, por lo tanto, no provocan ninguna desviación del comercio, sino sólo su creación.

A nivel agregado, el Acuerdo muestra en su mayoría un patrón común: para los tres socios andinos juntos, las exportaciones a la UE en 2020 son mayores en USD 1.500 millones de lo que habrían sido sin el Acuerdo, pero sus exportaciones totales al mundo son sólo USD 947 millones más altas; es decir, las exportaciones por valor de USD 560 millones (o el 37% de las exportaciones creadas dentro del Acuerdo) fueron desviadas de los mercados de terceros países a la UE. Del mismo modo, el Acuerdo creó exportaciones de la UE a los tres socios por valor de USD 4.300 millones en 2020, pero USD 1.600 millones de ellos (el 37%) fueron exportaciones desviadas de los mercados de terceros países de la UE, por lo que el efecto neto de creación de exportaciones para la UE fue de USD 2.700 millones. En comparación con otros TLCs, estos niveles de desviación comercial son normales.

Desde el punto de vista de las importaciones, los resultados de la simulación económica parecen menos claros: Por ejemplo, las importaciones de la UE procedentes de países no participantes en el Acuerdo *augmentaron*, al contrario de lo que se intuía, en USD 1.000 millones. Asimismo, las importaciones de Ecuador y Perú procedentes de terceros países también aumentaron (en USD 19 y 127 millones, respectivamente). Para la UE, los aumentos de las importaciones procedentes de terceros países se concentran sobre todo en sectores en los que los tres socios andinos tienen una competitividad limitada, es decir, maquinaria, equipos y vehículos, y en los que, por lo tanto, las simulaciones prevén un aumento limitado de las exportaciones en términos absolutos. Con el aumento de las exportaciones de la UE en estos sectores genera un impulso de la demanda en la UE para estos sectores, que se satisface con las importaciones de terceros países. Lo mismo se aplica, *mutatis mutandis*, a Ecuador y Perú.

Las importaciones de Colombia procedentes de terceros países disminuyeron, como se esperaba, pero la magnitud – USD 3.600 millones, sólo ligeramente por debajo del aumento de USD 3.900 millones en las importaciones procedentes de la UE causado por el Acuerdo – es elevada. En otras palabras, para Colombia el Acuerdo ha supuesto principalmente un desvío de las importaciones. Con un aumento de las importaciones totales de unos USD 300 millones y un aumento de las exportaciones totales de Colombia de cerca de USD 600 millones, esto también significa que la balanza comercial de Colombia mejoró como resultado del Acuerdo.

En última instancia, la eficiencia del Acuerdo para alcanzar los objetivos debe evaluarse frente a otros instrumentos alternativos de política comercial, como las preferencias unilaterales o la liberalización, la cooperación al desarrollo o los regímenes de subvenciones. Estas opciones o bien no estaban disponibles para la UE (las preferencias unilaterales y la cooperación al desarrollo se habían concedido previamente a los países socios, pero tuvieron que terminar como consecuencia de que alcanzaran un estatus de renta media superior), o bien habrían provocado mayores distorsiones (como los regímenes de subvenciones) o habrían sido menos específicas (liberalización unilateral). Por ello, consideramos que la eficiencia del Acuerdo en relación con los objetivos ha sido elevada.

5.3.2 Eficiencia institucional, costos y beneficios del Acuerdo (EQ 5 y 6)⁵³

El rendimiento institucional, así como la relación entre costos y beneficios del Acuerdo, se abordan a través de dos preguntas de evaluación EQ 5 – "¿En qué medida los costos

⁵³ La eficiencia institucional se aborda en el capítulo 10 del informe de evaluación principal. Las consideraciones de costo-beneficio se abordan transversalmente en las respectivas secciones sustantivas de los capítulos 6 - 10.

asociados al Acuerdo son proporcionales a los beneficios que ha generado? ¿Es proporcional la distribución de los costos y los beneficios entre los diferentes grupos e intereses de las partes interesadas?" – es una extensión tanto de la evaluación de la eficiencia (EQ 4) como de la evaluación del impacto (EQ 1B) en la medida en que evalúa la equidad distributiva de los costos y beneficios generados por el Acuerdo. EQ 6 – "¿Existen costos reglamentarios innecesarios (incluida la carga administrativa)?" aborda un caso extremo de EQ 5, en el que los costos o cargas específicos derivados del Acuerdo no generan ningún beneficio.

En términos de la **eficiencia institucional**, el *Comité de Comercio* ha desempeñado su papel de foro para una visión general de las relaciones comerciales entre las Partes y ha ejercido su poder de decisión formal para garantizar el funcionamiento del Acuerdo y sus estructuras institucionales. Con respecto a las preocupaciones planteadas por las Partes en el Comité de Comercio, aunque varias de ellas se plantearon durante las reuniones y el examen del trabajo realizado por los subcomités, parece que las Partes se limitaron a reiterar sus posiciones expresadas previamente en las reuniones de los subcomités, mientras que el Comité de Comercio no siempre desempeñó su papel de órgano superior para resolver las cuestiones que no podían ser abordadas por los subcomités, por ejemplo, acordando el camino a seguir y encargando a las Partes que adoptaran determinadas medidas. En este contexto, podría hacerse un uso más frecuente de las disposiciones del Acuerdo que establecen el mandato del Comité de Comercio: Cuando sea necesario para resolver los problemas o para dar un impulso político a la resolución de los mismos, podrían celebrarse reuniones del Comité de Comercio a nivel político en las que participaran los Ministros de Comercio y el Comisario de Comercio (como se prevé en el Artículo 12).

Todas las Partes están de acuerdo en que los *Puntos de Contacto* establecidos en el marco del Título CDS han desempeñado bien su papel y representan un elemento eficaz de la estructura institucional para la preparación de las reuniones conjuntas y su seguimiento, la planificación de las actividades de cooperación y el tratamiento de las preocupaciones. Las Partes también coinciden en que *las reuniones del Subcomité CDS* han constituido un valioso foro para intercambiar información sobre la aplicación del Acuerdo, debatir las necesidades de asistencia técnica o el interés por las actividades de cooperación, y una oportunidad para apreciar los esfuerzos realizados por las Partes (por ejemplo, para reducir el trabajo infantil) y fomentar nuevas acciones. Sin embargo, encontramos que hay áreas para mejorar aún más, y estas incluyen el papel del Subcomité CDS para abordar las deficiencias en la implementación y el diálogo con los representantes de la sociedad civil. Con respecto a este último, sobre todo el diálogo con los grupos consultivos o los mecanismos nacionales, es necesario ofrecerles una mejor oportunidad de contribuir a los debates de las Partes compartiendo los resultados de las actividades de seguimiento, presentando propuestas (por ejemplo, para las actividades de cooperación) y planteando inquietudes; en la sección 6.3.

En cuanto a *los mecanismos domésticos* de cada Parte, los Grupos Consultivos Internos (GCI)/mecanismos de la sociedad civil celebran sus reuniones (1-4 al año) para debatir la aplicación y preparar la reunión anual. Las condiciones de sus operaciones varían significativamente entre las Partes:

- El proceso de creación y funcionamiento del GCI de la *UE* se valora positivamente, con limitados ámbitos de mejora – uno de ellos es que el GCI de la UE desempeñe un papel más proactivo en el apoyo a los mecanismos consultivos nacionales de los países socios andinos;
- En *Colombia*, si bien se ha avanzado con el tiempo en el establecimiento y funcionamiento de los mecanismos de la sociedad civil (el GCI independiente y los mecanismos consultivos internos notificados), su diálogo con el Gobierno colombiano y con otras Partes del Acuerdo y sus representantes de la sociedad civil, todavía hay margen de mejora, en particular con respecto a la superación de las limitaciones de

recursos y capacidad. También observamos opiniones divergentes entre el Gobierno y los actores no estatales (especialmente la sociedad civil) en relación con el nivel de rendimiento del GCI;

- En *Ecuador*, tanto el Gobierno como los representantes de la sociedad civil elogiaron el proceso de consultas que condujo a la creación del Consejo Consultivo Nacional (CCN), así como su composición, las formas de trabajo y el diálogo con el Gobierno y otras Partes y sus representantes de la sociedad civil. Sin embargo, todavía es necesario apoyar al grupo y reforzar su capacidad, así como atender las preocupaciones de los sindicatos para facilitar su regreso al grupo;
- En lo que respecta a *Perú*, si bien el Artículo 281 del Acuerdo deja a la discreción de las Partes la elección del formato de los grupos consultivos nacionales y no establece muchos requisitos para los mismos, hay que suponer que el requisito primordial debe ser que estos mecanismos sean eficaces en el ejercicio de su función de supervisión de la implementación del Título CDS y de asesoramiento a las Partes. Las opiniones críticas sostenían que el funcionamiento de los mecanismos elegidos por Perú, su composición (que incluye a entidades gubernamentales) y la falta de transparencia y coordinación en las relaciones con la UE y otras Partes ha representado una barrera en el diálogo y la cooperación en el marco del Título CDS. Se reconoce que la situación ha mejorado más allá de la reunión conjunta de 2018 en Quito, y que el Gobierno ha entablado un debate con la sociedad civil sobre el Título CDS, incluso con miembros del GCI autónomo. No obstante, hay margen de mejora.

En términos generales, las limitaciones de recursos y capacidad constituyen barreras para el funcionamiento eficaz del GCI / grupos consultivos internos en los países socios. Además, los debates se centran a menudo en el proceso y en un número limitado de problemas graves y conocidos, sin utilizar todo el alcance del Título CDS.

Las reuniones entre los GCI han sido un elemento importante de las reuniones anuales y han brindado la oportunidad a los miembros de la sociedad civil de debatir sobre la aplicación del Título CDS, y de discutir y acordar posiciones conjuntas (recomendaciones) que se compartirán con las Partes; para facilitar la rendición de cuentas de las Partes, pero también para que éstas puedan demostrar que se han realizado progresos, las recomendaciones de la sociedad civil deben ser específicas y operativas. Además, el Subcomité CDS ha convocado *sesiones anuales con la sociedad civil y el público en general* para llevar a cabo un diálogo sobre la aplicación del Título CDS. Este diálogo entre los gobiernos y los representantes de la sociedad civil constituye uno de los elementos clave de la aplicación del Título CDS. Las condiciones de participación han mejorado gracias a la financiación de la UE, así como a la posibilidad de asistir a distancia. Sin embargo, el seguimiento insuficiente de las recomendaciones de la sociedad civil por las Partes ha sido la preocupación más frecuente planteada por los representantes de la sociedad civil en las entrevistas realizadas para la evaluación. En este contexto, observamos que el Acuerdo no incluye una disposición correspondiente que comprometa a las Partes a tomar medidas de seguimiento de las recomendaciones de la sociedad civil ni a informar sobre ellas. Algunos otros acuerdos de la UE, por ejemplo, el capítulo del CDS en el acuerdo con Canadá, incluyen una disposición de este tipo.

En cuanto a la **proporcionalidad y la distribución de los costos y beneficios**, el análisis económico ha demostrado que todas las Partes del Acuerdo registran un beneficio neto en términos de aumento del PIB, aunque éste sea pequeño. Los principales beneficiarios directos son los exportadores e importadores, y también se benefician sus proveedores y clientes (incluidos los consumidores). Por otro lado, los gobiernos (a través de la reducción de los ingresos públicos) y las empresas que compiten con las importaciones y sus empleados (a través de la reducción de la producción y ganancias, salarios y empleo asociados) pagan los costos. Sin embargo, como ha demostrado el análisis, los efectos sectoriales del Acuerdo son limitados. Aunque el Acuerdo también

implica costos para los comerciantes con el fin de utilizar las preferencias, como los relacionados con la demostración del origen, éstos no han sido planteados como problemas por los representantes empresariales entrevistados. Además – aunque en la práctica son posibles algunas mejoras – el Acuerdo ofrece mecanismos para limitar estos costos de cumplimiento, por ejemplo, el estatus de exportador autorizado (véase la sección 5.1.2.) Además, los elevados índices de utilización de las preferencias por parte de los países socios (así como los crecientes índices de utilización por parte de los exportadores de la UE) muestran que los comerciantes ven un beneficio neto en el Acuerdo. Considerando el efecto neto positivo del Acuerdo y la escasa magnitud de los costos creados, la proporcionalidad y la distribución de costos y beneficios se evalúan positivamente.

Los **costos administrativos para las Partes** derivados de las reuniones anuales y el seguimiento son considerables, pero no se consideran excesivamente elevados en comparación con los beneficios del Acuerdo. Además, la experiencia durante el periodo del Covid-19 ha demostrado que es posible un mayor uso de las reuniones a distancia, lo que reduce en cierta medida los costos administrativos.

5.4 Coherencia Política del Acuerdo (EQ 7)⁵⁴

Mediante el Acuerdo, la UE, Colombia, Ecuador y Perú confirman sus compromisos con el desarrollo sostenible. Esto se ajusta a la política comercial de la UE vigente en el momento de la firma del Acuerdo. La pregunta de evaluación 7 se refiere, por tanto, a "¿en qué medida el Acuerdo ha sido coherente con las políticas de comercio y desarrollo de la UE – y en particular, con el compromiso de la UE con el desarrollo sostenible en las políticas comerciales como contribución al logro de los ODS?"⁵⁵ La evaluación considera específicamente la coherencia del Acuerdo con la política comercial general de la UE, con el compromiso de la UE con los ODS y el programa de trabajo decente, y con las políticas medioambientales de la UE tanto en el momento de la negociación y el inicio de la aplicación, como durante el período de su aplicación hasta ahora; este último análisis comprueba hasta qué punto el Acuerdo sigue siendo coherente con el marco político de la UE tal como existe actualmente.

Las opiniones de las partes interesadas sobre la coherencia del Acuerdo con los actuales objetivos políticos más amplios de la UE están divididas. Entre los encuestados de la CPEL, una gran mayoría consideró que el Acuerdo está totalmente o al menos algo alineado con la política comercial de la UE, pero simples mayorías de los encuestados consideran que "no está en absoluto alineado" con el compromiso de la UE con los ODS y con la promoción del trabajo decente, así como con los objetivos de la política medioambiental de la UE (Gráfico 2). Los encuestados de la UE, así como la sociedad civil/los sindicatos/los individuos, se mostraron especialmente críticos con la coherencia del Acuerdo con los objetivos políticos más amplios de la UE en la actualidad.

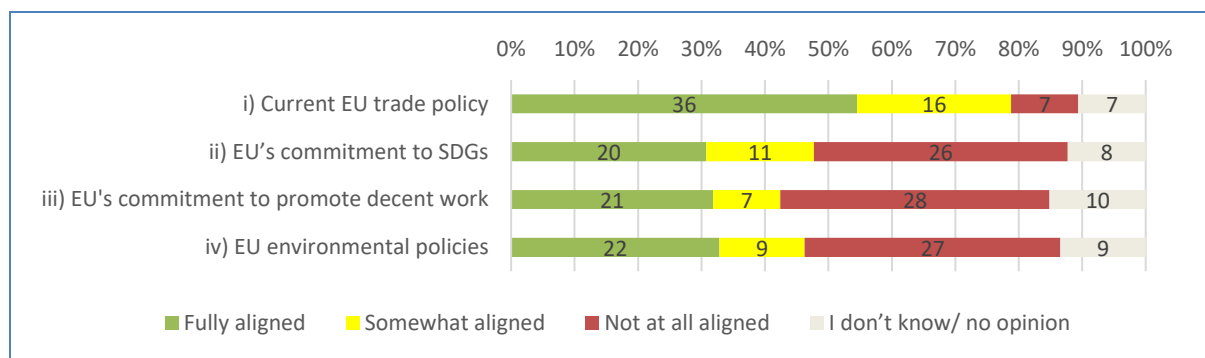
Como se analiza en los siguientes párrafos, las conclusiones de la evaluación, que se han establecido sobre la base de una comparación de la efectividad y el impacto del Acuerdo con la evolución de las políticas de la UE, se desvían en cierta medida de las percepciones de las partes interesadas. Encontramos que, aunque no es incoherente, el Acuerdo ha quedado algo desactualizado en comparación con los objetivos y prioridades de la política comercial de la UE, pero está – al menos en términos de sus efectos e impacto – algo alineado con los objetivos de la política medioambiental y el compromiso de la UE con los

⁵⁴ La coherencia del Acuerdo con otras políticas de la UE se aborda de forma transversal en el informe de evaluación principal, en las respectivas secciones sustantivas de los capítulos 6 a 9; ver también el informe de consultas.

⁵⁵ La evaluación de la coherencia examina el grado de cumplimiento del Acuerdo con otras políticas y estrategias de la UE que estaban en vigor en el momento de la negociación y las que se han formulado y adoptado desde entonces.

ODS y la agenda de trabajo decente (aunque sus contribuciones positivas en estas áreas son muy pequeñas).

Gráfico 2: Distribución de las opiniones sobre la adecuación del Acuerdo a los objetivos políticos de la UE (nro. y % de respuestas)



Fuente: Respuestas de la CPEL.

Coherencia con la política comercial de la UE

Cuando el Acuerdo se negoció y empezó a aplicarse, reflejaba plenamente los objetivos y prioridades de la política comercial de la UE y, por tanto, es coherente con la política comercial de la UE en ese momento. Pero desde que el Acuerdo comenzó a aplicarse en 2013, la política comercial de la UE ha cambiado considerablemente; en 2015 y 2021 se adoptaron dos nuevas estrategias comerciales. Como se ha mencionado anteriormente (sección 2.4), la estrategia "Comercio para todos" de 2015 pretendía abordar nuevas realidades económicas como las cadenas de valor mundiales, la economía digital y la importancia de los servicios; tocaba los temas de la competencia, el comercio electrónico, la protección de la innovación y la cooperación reglamentaria. Y la "Política Comercial Abierta, Sostenible y Asertiva" de 2021 pretende basarse en la apertura de la UE para contribuir a la recuperación económica mediante el apoyo a las transformaciones ecológica y digital, así como un enfoque renovado en el fortalecimiento del multilateralismo y la reforma de las normas comerciales mundiales para garantizar que sean justas y sostenibles. También prevé normas reforzadas para hacer frente a las distorsiones de la competencia.

El Acuerdo, su implementación y sus efectos no han sido incoherentes con estas prioridades de política comercial en el sentido de ir en contra de ellas, pero tampoco las han promovido activamente. Como se ha mostrado anteriormente (de la sección 5.1 hasta la 5.3), el desarrollo de las CVGs, el comercio de servicios, el comercio digital y el comercio electrónico, o la transformación verde y digital no han desempeñado un papel importante en la aplicación del Acuerdo, ni se han reforzado como resultado del mismo. Además, las disposiciones sobre estos temas, si están presentes en el Acuerdo, se limitan en su mayoría a declaraciones generales y a un lenguaje suave. Por ello, aunque no es incoherente con la actual política comercial de la UE, el Acuerdo no proporciona un marco adecuado para abordar estos nuevos temas en la relación comercial bilateral con los países socios andinos.

Coherencia con las políticas de la UE destinadas a alcanzar los ODS y el compromiso de la UE con el programa de trabajo decente

En el Acuerdo, las Partes expresan su compromiso con el desarrollo sostenible y el respeto de los derechos laborales (Preámbulo), en línea con la práctica establecida en el momento de las negociaciones del Acuerdo. Desde entonces, la estrategia "Comercio para todos" de 2015 no solo pretendía responder a las nuevas realidades económicas; también incluía el compromiso de utilizar la política comercial de la UE para promover el desarrollo sostenible y los derechos humanos. El Título CDS del Acuerdo y su aplicación siguen siendo coherentes

con este enfoque, aunque hay opiniones divergentes sobre su efectividad (véase la sección 5.1.6).

Coherencia con las Políticas Medioambientales y de Cambio Climático de la UE

Desde la firma del Acuerdo, se han producido importantes avances en las políticas medioambientales de la UE. Los logros importantes incluyen la ratificación del Acuerdo de París en 2016, la adopción del Acuerdo Verde Europeo en 2019 y la publicación de la Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2030⁵⁶ en 2020. El Pacto Verde Europeo es la máxima prioridad de la Comisión Europea e identifica la diplomacia y la política comercial como medios para promover e imponer el desarrollo sostenible en todo el mundo y apoyar la transición verde de la UE. Además, los objetivos medioambientales también han adquirido un papel más destacado e integral en la Política Comercial de la UE de 2021. Finalmente, la huella medioambiental de la UE en terceros países a través de sus importaciones se ha convertido en un tema político clave desde que los estudios identificaron el papel del consumo de la UE en la deforestación (integrada) y establecieron que el consumo de la UE es responsable del 10% y más de la deforestación mundial (Cuypers et al. 2013; Hoang y Kanemoto 2021). En 2021, la Comisión espera presentar una ley para impedir la importación de productos que causen deforestación o degradación de los bosques. Varias estrategias de la UE hacen referencia a la importancia de esta próxima ley, como la Política Comercial de la UE y la Estrategia de la Granja a la Mesa.

En cuanto a la coherencia del Acuerdo con las políticas medioambientales de la UE, se concluye que el Acuerdo era ampliamente coherente con las políticas vigentes en el momento de la firma del Acuerdo. Sin embargo, el Acuerdo no responde plenamente a las políticas medioambientales y de cambio climático de la UE desarrolladas en el transcurso de los últimos diez años (desde que comenzó a aplicarse el Acuerdo) ni a las prioridades actuales de la UE: Como se ha mostrado anteriormente (sección 5.2.3), las reducciones arancelarias del Acuerdo redujeron ligeramente las emisiones globales de GEI debido a los cambios productivos provocados por el Acuerdo, aunque no se ha medido el impacto de las medidas no arancelarias. No se han encontrado pruebas de la deforestación inducida por la reducción de aranceles en Ecuador y Perú. En Colombia, sin embargo, encontramos que se ha producido cierta deforestación debido al aumento de la producción agrícola provocado por la liberalización arancelaria del Acuerdo. La magnitud de esta deforestación es limitada, ya que la pérdida de bosque agregada durante todo el periodo del Acuerdo equivale a una superficie de entre 3.500 y 4.000 hectáreas (o una franja de terreno de 3,5-4 km por 10 km); esto corresponde a cerca del 0,5% de la deforestación total impulsada por la agricultura comercial. La gravedad de la deforestación también es limitada, ya que es poco probable que se haya producido en las zonas más (biodiversas) intactas de Colombia. No obstante, las nuevas y más ambiciosas estrategias medioambientales exigen medidas adicionales para que el Acuerdo sea coherente con dichas estrategias. Las disposiciones del Acuerdo, como el Título CDS, proporcionan una base decente para una acción adicional.

5.5 Relevancia del Acuerdo para las necesidades y problemas comerciales de la UE y los países socios (EQ 8)⁵⁷

La pregunta de evaluación 8 evalúa si el Acuerdo sigue siendo relevante para las necesidades y objetivos comerciales de las Partes casi una década después de su negociación y en un contexto comercial global que ha cambiado considerablemente: "¿En

⁵⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2030. Devolver la naturaleza a nuestras vidas, COM (2020) 380 final, 20 de mayo de 2020.

⁵⁷ Las conclusiones de la evaluación relativas a la pertinencia del Acuerdo se presentan transversalmente en el informe de evaluación principal, en las respectivas secciones sustantivas de los capítulos 3, 4 y 6-10.

qué medida las disposiciones del Acuerdo siguen siendo pertinentes para abordar las necesidades y los problemas comerciales actuales de la UE, Colombia, Perú y Ecuador?"⁵⁸

Para responder a esta pregunta, primero hay que determinar cuáles son las "necesidades y los problemas actuales del comercio", lo que podría ser – una tarea difícil, ya que las opiniones sobre las necesidades y los problemas varían según las partes interesadas. Para la evaluación, hemos identificado las necesidades y problemas comerciales claves de forma indirecta – sobre la base de las declaraciones políticas y las contribuciones de las partes interesadas.⁵⁹ Esto introduce un cierto grado de redundancia en la evaluación de la coherencia y la relevancia, suponiendo que las estrategias comerciales identifiquen correctamente las principales necesidades comerciales y las aborden a través de sus prioridades.

Por separado, para los países socios andinos y la UE, primero enumeramos brevemente las necesidades comerciales actuales identificadas y luego evaluamos en qué medida el Acuerdo, su aplicación y sus efectos que abordan estas necesidades comerciales.

Entre las necesidades comerciales actuales de **los países socios andinos** se encuentra la necesidad de seguir diversificando las exportaciones, garantizar una mayor inclusividad del comercio y asegurar la sostenibilidad de la producción para los mercados de exportación (pero también los nacionales).

El Acuerdo es relevante para estos temas. La eliminación de los aranceles y la facilitación del comercio han creado la base para la diversificación de las exportaciones de los países andinos, y de hecho se ha producido cierta diversificación (sobre todo en los sectores de la agricultura y la producción de alimentos). El número de exportadores ha crecido, y las MIPYMEs también se han beneficiado del Acuerdo, contribuyendo a una distribución más inclusiva de los beneficios del comercio. El Título de CDS proporciona un marco para abordar las cuestiones de desarrollo sostenible relacionadas con el comercio bilateral – y también se ha prestado asistencia técnica y cooperación en este sentido – y ha tenido cierto éxito, pero al mismo tiempo entre las partes interesadas hay desacuerdos sobre la efectividad de estas medidas.

Como ya se ha mencionado en la sección anterior sobre la coherencia, las necesidades y los problemas comerciales **de la UE** han evolucionado considerablemente desde que se negoció el Acuerdo: Las nuevas estrategias comerciales han resaltado las siguientes necesidades comerciales de la UE: dar prioridad a las CVG, el comercio de servicios, el comercio digital y el comercio electrónico, el papel del comercio en la transformación ecológica y digital, y una mayor atención al cumplimiento de la normativa. Las consideraciones sobre el refuerzo de la diligencia debida en las cadenas de suministro, el Pacto Verde Europeo y la estrategia de la Granja a la Mesa, entre otras, dan fe de los amplios cambios que se han producido en relación con las necesidades de la UE, a los que el Acuerdo y el comercio bilateral entre la UE y los países socios andinos también tienen que responder para seguir siendo relevantes.

Como se ha señalado a lo largo de este informe, el propio Acuerdo, su implementación y sus resultados abordan estos temas de distintas maneras y en diferente medida: la creación de cadenas de valor, el comercio de servicios y el comercio electrónico no han sido prioritarios, pero las cuestiones de aplicación (a través de las reuniones anuales de

⁵⁸ La evaluación de la pertinencia "examina la relación entre las necesidades y los problemas de la sociedad y los objetivos de la intervención" (Herramienta para legislar mejor #47, pág. 351). Al igual que la evaluación de la coherencia, la pertinencia del Acuerdo puede evaluarse de forma estática, determinando el grado en que el Acuerdo abordaba las necesidades y los problemas comerciales *en el momento de su inicio*, y de forma dinámica, es decir, determinando el grado en que el Acuerdo aborda las necesidades y los problemas comerciales de las Partes en la *actualidad*. El foco principal está en esta última cuestión.

⁵⁹ No pretendemos abarcar todos los puntos de vista.

los comités y el seguimiento durante el año) han sido un elemento importante de la aplicación del Acuerdo. Los temas de sostenibilidad ambiental y social se han abordado en el marco del Título CDS, así como a través de la asistencia técnica, pero prevalecen los desacuerdos sobre la efectividad de estas medidas.

En resumen, encontramos que el Acuerdo sigue siendo relevante en el sentido de proporcionar un piso para fomentar el comercio bilateral, y el comercio y el desarrollo de las Partes en general. Sin embargo, los nuevos retos, necesidades y temas que han surgido tanto para la UE como para los países socios andinos desde la firma del Acuerdo requieren una mayor atención.

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En base a los resultados presentados anteriormente y con más detalle, con las pruebas subyacentes, en el informe de evaluación principal, el equipo de evaluación ha determinado conclusiones y presenta recomendaciones. Las principales se presentan en la siguiente sección, por criterio de evaluación – para la lista completa de recomendaciones, nos remitimos al informe de evaluación principal.

6.1 Efectividad

El Acuerdo ha sido moderadamente efectivo en cuanto a la consecución de los objetivos operativos. En el lado positivo, *la liberalización* arancelaria ha tenido lugar según lo previsto, y ha dado lugar a un mayor *comercio de bienes* –tanto bilateral como globalmente – de lo que habría sido el caso en ausencia del Acuerdo. No obstante, la magnitud del aumento del comercio de bienes ha sido limitada; esto también es consecuencia del acceso preferencial al mercado de la UE que ya tenían los países socios andinos en el marco del SPG+. Las Partes no han utilizado las aduanas y la facilitación del comercio, así como otros instrumentos no arancelarios, como sustituto de los aranceles. Aunque las Partes han planteado una serie de temas a lo largo de los años, éstas suelen referirse a productos muy específicos con un impacto potencial limitado en el comercio bilateral, y las partes interesadas del sector empresarial han confirmado que la aplicación del Acuerdo, y el flujo de mercancías entre las Partes, no se ven afectados por problemas importantes.

Es difícil medir la efectividad del Acuerdo para facilitar el *comercio de servicios* y las *inversiones bilaterales*. En estas áreas, los compromisos asumidos por las Partes bloquean los niveles actuales de apertura. El sector de los servicios ha desempeñado un papel limitado en la aplicación del Acuerdo. La apertura de los mercados de *contratación pública* no ha dado lugar a una mayor participación de los proveedores y suministradores de la otra Parte respectiva.

Se ha avanzado en el registro y la aplicación *de* las IGs, aunque a veces ha sido lento, y sigue habiendo margen de mejora en cuanto a la aplicación. Las disposiciones del Acuerdo en materia de *competencia* constituyen también una sólida base jurídica para la cooperación y las consultas entre la Comisión Europea y las autoridades de competencia de los países socios andinos.

Por lo que respecta a la efectividad de la *resolución de conflictos* en el marco del Acuerdo, es difícil de evaluar en ausencia de criterios objetivos sobre lo que constituye el nivel adecuado de asertividad. El hecho de que aproximadamente la mitad de los desacuerdos contabilizados se hayan resuelto indica que, en general, el enfoque adoptado por las Partes funciona. Sin embargo, el hecho de que las disputas formales se "externalicen" a la OMC indica una gran reticencia por parte de las Partes a hacer uso de las disposiciones formales de resolución de controversias previstas en el Acuerdo. En caso de desacuerdos

prolongados, podría ser necesaria una postura más firme por parte de las Partes para utilizar realmente el MRC.

La efectividad del *Título CDS* y su aplicación es desigual: Se puede identificar un impacto directo y tangible en los ámbitos en los que se han ejecutado proyectos de asistencia o en los que la UE ha podido emprender acciones propias. En otros ámbitos, el diálogo con la UE o los puntos de vista de la sociedad civil aportados en el marco de la aplicación del Título CDS podrían haber contribuido a las medidas adoptadas como uno de los diversos factores. En general, el diálogo en el marco del Título CDS ha favorecido la continuación de ciertas actividades o ha evitado el empeoramiento de la situación en los países socios andinos, pero es difícil identificar acciones o cambios concretos que puedan atribuirse al Acuerdo como factor de influencia decisivo.

Finalmente, se ha prestado *asistencia y apoyo técnico*, en distintos grados, en relación con los diferentes ámbitos cubiertos por el Acuerdo, y en general ha sido eficaz para subsanar una serie de deficiencias en los países socios andinos. Pero algunas partes interesadas no están de acuerdo en si la asistencia técnica prestada ha sido suficiente.

Algunas **lecciones aprendidas y recomendaciones para seguir mejorando la efectividad del Acuerdo** son:

- Podrían considerarse otras medidas para facilitar el comercio, como la promoción del sistema de exportadores autorizados, la posible ampliación del uso de documentos digitales y la revisión de las disposiciones del Acuerdo sobre transporte directo para garantizar la elegibilidad de las preferencias.
- La asistencia técnica debe seguir garantizando que los exportadores de productos cubiertos por los requisitos de las MSF puedan seguir beneficiándose de las preferencias que ofrece el Acuerdo, teniendo en cuenta también la importancia de los requisitos de sostenibilidad en el contexto del Pacto Verde Europeo o de la estrategia de la Granja a la Mesa".
- Deberían preverse medidas en consonancia con las Jornadas de Acceso al Mercado para animar a más nuevos exportadores a beneficiarse del Acuerdo, especialmente a las MIPYMES. También podría preverse la promoción del régimen de exportadores autorizados y una mayor atención a la sensibilización de las empresas respecto al Acuerdo, por ejemplo, reforzando las Cámaras de la UE en los países socios y promoviendo la base de datos de acceso a los mercados.
- Se recomienda prestar más atención a las formas de desarrollar el comercio bilateral de servicios, por ejemplo, mediante la creación de un subcomité específico que también podría hacer un seguimiento de la negociación de los ARMs.

6.2 Impacto

El **impacto del Acuerdo en general se evalúa como positivo, aunque relativamente limitado**, en base a las siguientes conclusiones: En términos *económicos*, ha provocado un pequeño aumento del PIB en todas las Partes y a nivel mundial. Generalmente, los sectores en los que las Partes tienen ventajas comparativas son los que se han beneficiado – en los países socios andinos, la agricultura y los productos alimentarios, pero también algunas industrias (sobre todo ligeras); y en los sectores industriales de la UE, encabezados por la maquinaria y el sector automotriz. Debido a este fortalecimiento de los sectores con ventaja comparativa existente, el Acuerdo ha tenido hasta ahora un efecto limitado en la diversificación de las exportaciones de los países andinos a una escala más amplia – aunque se ha observado una diversificación dentro del sector primario (es decir, un cambio de las extractivas a la agricultura) y con el sector agrícola. Asimismo, se ha producido una diversificación de los exportadores, incluido un aumento de las MIPYMES exportadoras. Los

ingresos públicos no se han visto afectados de forma palpable en ninguna de las Partes, excepto en Colombia, donde los ingresos no percibidos ascienden a cerca del 1% de los ingresos totales. Los PMDs y los países en desarrollo no se han visto afectados por el Acuerdo; entre las RU de la UE, el sector azucarero de La Reunión y Guadalupe ha podido competir hasta ahora en gran medida con las crecientes importaciones de azúcar de los países andinos y el cambio hacia el comercio de especialidades de azúcar.

Entre los impactos *sociales*, los cambios de empleo sectorial siguen a los cambios económicos. En la UE, los efectos son insignificantes; en los países socios andinos, los efectos positivos más fuertes se dan en el sector de las verduras, las frutas y los frutos secos, así como en otros sectores agroalimentarios, y las contracciones en varios sectores industriales. El impacto sobre el bienestar y la pobreza, así como para los consumidores, se estima como positivo, pero bastante limitado. Lo mismo ocurre con el impacto en las mujeres, también ayudado por los programas de apoyo, aunque la brecha de género apenas se ha visto afectada por el Acuerdo. En términos de condiciones de trabajo y derechos laborales, aunque los gobiernos de los países socios andinos han tomado medidas para mejorar la calidad del empleo, también con el apoyo de proyectos financiados por la UE, siguen existiendo problemas en cuanto a la inspección laboral, el funcionamiento de los sindicatos y los regímenes laborales especiales para determinados sectores (agrícolas). Finalmente, las prácticas de RSC se han ampliado, una tendencia positiva que se vio apoyada por el aumento del comercio entre los países andinos y la UE que tuvo lugar como resultado del Acuerdo.

El impacto *medioambiental* del Acuerdo en su conjunto se considera muy pequeño y mixto, a raíz de los pequeños impactos económicos. El impacto de las reducciones arancelarias en las emisiones globales de GEI es ligeramente positivo. Los efectos globales sobre la biodiversidad son marginales, pero es probable que haya algunos efectos negativos a nivel local/regional por el aumento de la producción de productos específicos, como los aguacates en Perú y los camarones en Ecuador. No se encuentra ningún efecto sobre la deforestación en Ecuador y Perú, y una pequeña contribución a la deforestación derivada de la actividad agrícola en Colombia (alrededor del 0,5% de la deforestación total derivada de la actividad agrícola en el país). Otros efectos ambientales son marginales.

El impacto del Acuerdo en la situación de *los derechos humanos* en los países socios andinos también ha sido limitado, y no se ha podido determinar ningún impacto en la UE. Una evaluación inicial de los efectos sobre los derechos humanos indicó que sólo el derecho a la libertad de reunión y asociación, incluido el derecho a afiliarse y formar sindicatos, los derechos de los niños (incluidos los efectos sobre el trabajo infantil) y el derecho al agua podrían verse afectados de forma palpable por el Acuerdo. Para los dos primeros, encontramos efectos potenciales mixtos, pero en general pequeños, del Acuerdo, causados tanto por los efectos económicos sectoriales como por la aplicación del Título CDS. En lo que respecta al derecho al agua, no se ha podido demostrar ninguna repercusión significativa del Acuerdo en el análisis en profundidad, aunque no podemos excluir el hecho de que el aumento de la producción de ciertos bienes intensivos en agua/contaminantes del agua podría haber tenido una contribución menor a la escasez del agua ya existente en ciertas regiones.

Algunas **lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar el impacto del Acuerdo** son:

- Aunque los países socios andinos son todos aquellos países de renta media-alta, la capacidad de muchas empresas, en particular las MIPYMEs, para participar en el comercio o en las cadenas de valor con la UE es limitada. Por lo tanto, la asistencia técnica sigue siendo importante y, aunque la responsabilidad principal recae en los gobiernos de los países socios, la UE debe seguir prestando apoyo técnico para ayudar a las MIPYMEs a mejorar su productividad y competitividad y a beneficiarse del Acuerdo. Para fomentar la contribución del Acuerdo a la diversificación del comercio,

las autoridades competentes de los países andinos podrían concebir más medidas complementarias, como la formación en marketing de exportación para las empresas, (incluso) más información sobre el respectivo mercado asociado y un apoyo más específico en la entrada al mercado.

- Si bien la creación de empleo gracias al Acuerdo es un resultado positivo, la naturaleza de esos empleos (formales o no) y su calidad también influyen en la situación económica de los trabajadores y sus familias. Por lo tanto, será importante en todos los países andinos que, además de crear condiciones para nuevos empleos, se preste suficiente atención a su calidad y a la posibilidad de que los trabajadores defiendan sus derechos, así como a la forma en que el diálogo con la UE puede contribuir. El trabajo tendrá que garantizar que las condiciones ya previstas en la legislación se cumplan en la práctica y sean aplicadas por los servicios de inspección laboral. Esto incluye el derecho a un contrato por escrito, el pago de los salarios de acuerdo con la ley, el pago de las horas extraordinarias y las cotizaciones a la seguridad social, y otras prestaciones, la provisión de formación en materia de salud y seguridad en el trabajo y equipos de protección personal adecuados.
- Para seguir reforzando las condiciones de trabajo y los derechos laborales, deben continuar los proyectos de asistencia técnica en los que participen la UE, la OIT y los países socios, con el objetivo de reforzar la capacidad de inspección laboral, la formalización del trabajo y el respeto de las normas laborales y la seguridad y salud en el trabajo. En Ecuador, los derechos de los trabajadores en la agricultura, incluido el sector bananero, deben equipararse a los de otros sectores, y debe garantizarse la aplicación y el cumplimiento efectivos de estos derechos.
- Un problema común para el análisis del impacto social fue la falta de datos desglosados por género y sector. Por lo tanto, recomendamos una recopilación más frecuente y sistemática de estos datos desglosados sobre el empleo, empezando por los subsectores que participan en el comercio internacional y que pueden verse afectados por los acuerdos comerciales. Estos datos podrían ser recogidos por los institutos nacionales de estadística, las asociaciones empresariales sectoriales, la sociedad civil o los institutos de investigación, en función de las capacidades disponibles y la especificidad del sector.
- Aunque el impacto del Acuerdo sobre la igualdad de género ha sido limitado, teniendo en cuenta las sugerencias realizadas por las partes interesadas y las tendencias internacionales relacionadas con el género y el comercio, sugerimos que las Partes incluyan en su diálogo político, ya sea en el Título CDS o en otros capítulos relevantes, elementos relacionados con la participación de las mujeres y las empresas dirigidas por mujeres en el comercio entre las Partes. Esto podría incluir el intercambio de información y ejemplos de buenas prácticas en la recopilación y el procesamiento de datos desglosados por sexo, ejemplos de actividades de apoyo proporcionadas a las mujeres y efectos, y el compromiso con las mujeres empresarias para tomar nota de las historias de éxito y los desafíos restantes. Dicha cooperación y creación de capacidades debería estar impulsada por las necesidades identificadas, y ser complementaria a las actividades emprendidas en otros foros, incluida la OMC, en el seguimiento de la Declaración de Buenos Aires.
- Deben tomarse medidas para evitar que el Acuerdo contribuya a la deforestación. Además, teniendo en cuenta la gran proporción de las emisiones de USCUS (en el total de las emisiones de GEI) en los países andinos, así como el aumento de las emisiones de USCUS en el sector agrícola y el impacto potencial a través de otros sectores (por ejemplo, el camarón en Ecuador), se recomienda apoyar iniciativas más estrictas para reducir las emisiones de USCUS (véase la sección 5.2.3).

6.3 Eficiencia

La **eficiencia del Acuerdo en relación con los objetivos se evalúa como alta**: la utilización de las preferencias es elevada, la desviación del comercio está en consonancia con otros TLC – y los instrumentos alternativos de política comercial o bien no estaban disponibles para la UE, o bien habrían causado mayores distorsiones o habrían sido menos específicos.

La **eficiencia institucional se evalúa como mixta**: el Comité de Comercio y el Subcomité han desempeñado sus funciones como foros de intercambio de información y opiniones, pero no han funcionado tan bien como órganos de resolución de problemas, en particular cuando se trataba de diferentes interpretaciones del Acuerdo. El diálogo con los representantes de la sociedad civil, especialmente el diálogo con los grupos consultivos o los mecanismos nacionales, se beneficiaría de mejores oportunidades para contribuir a los debates de las Partes compartiendo los resultados de las actividades de seguimiento, presentando propuestas (por ejemplo, para actividades de cooperación) y planteando preocupaciones. El seguimiento insuficiente de las recomendaciones de la sociedad civil por parte de las Partes es otra de las deficiencias – a diferencia de otros TLC de la UE, el Acuerdo no incluye el compromiso de las Partes de hacer un seguimiento de las opiniones de la sociedad civil. Los GCI o grupos consultivos internos también han tenido un rendimiento desigual entre las Partes, principalmente como resultado de las diferencias en la disponibilidad de recursos y capacidades.

La **proporcionalidad y la distribución de los costos y beneficios se valoran positivamente**. Asimismo, aunque los costos administrativos para las Partes derivados de las reuniones anuales y el seguimiento son considerables, no se considera que sean excesivamente elevados en comparación con los beneficios generales del Acuerdo.

Algunas de **las lecciones aprendidas y recomendaciones para seguir mejorando la eficiencia y los mecanismos de aplicación del Acuerdo** son:

- En el futuro, debería considerarse el papel del Comité de Comercio como órgano decisorio y, en este contexto, el papel que puede desempeñar en la resolución de problemas, especialmente en los casos en los que un debate a nivel de trabajo en las reuniones de los subcomités no da lugar a un resultado satisfactorio a lo largo del tiempo. Teniendo en cuenta que la experiencia ha demostrado la dificultad de desbloquear posiciones estancadas, el Comité de Comercio debería dar un impulso político para la resolución de problemas, entre otras cosas reagrupando los temas que afectan a los distintos capítulos, celebrando las reuniones del Comité de Comercio a nivel político e implicando a los Ministros de Comercio y al Comisionado de Comercio (como se prevé en el Artículo 12) para que avancen en los debates. El Comité de Comercio (actuando en el marco de su mandato) también debería considerar la posibilidad de tomar decisiones que mejoren la aplicación del Acuerdo y lo modifiquen de manera que se ponga al día con los nuevos avances y logre sus objetivos en mayor medida.
- En cuanto al refuerzo del Subcomité de CDS para abordar las deficiencias de aplicación relacionadas con los temas de CDS, recomendamos lo siguiente:
 - Se deben seguir abordando los problemas de preocupación relacionados con la implementación del Título CDS. Ejemplos de ello son el compromiso de no fomentar el comercio o la inversión reduciendo los niveles de protección (Artículo 277 (1)) y de no dejar de aplicar eficazmente la legislación laboral o medioambiental nacional (Artículo 277 (2)), así como los compromisos de aplicar eficazmente las normas laborales básicas de la OIT (artículo 269 (3)) y los AMUMA (Artículo 270 (2)). Este intercambio de información constituye la

base sobre la que las Partes pueden seguir discutiendo y determinar si es necesario tomar medidas.

- Reconociendo que abordar ciertos problemas o mejorar una situación dada puede llevar tiempo, se debe considerar un enfoque sugerido, por ejemplo, por Colombia. Esto prevería un uso más frecuente de las actividades de cooperación, incluida la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas, para fortalecer las capacidades administrativas y probar soluciones en el área de preocupación que son aplicadas con éxito por otras Partes. En este contexto, la Comisión podría promover de forma más visible, por ejemplo, mediante anexos a las actas de la reunión de CDS, las actividades de cooperación ya en curso con los países andinos en áreas relevantes para el Título CDS, ya que éstas también demuestran un compromiso para abordar los problemas identificados y muestran la actividad de la UE.
- Cuando sea necesario, las Partes deberían seguir elaborando y acordando listas de medidas que deben adoptar la Parte o Partes en cuestión, con los correspondientes plazos, resultados e instituciones responsables (entendemos que se han debatido y acordado medidas similares en el marco del Acuerdo). Posteriormente, estos y otros resultados del diálogo deberían ser comunicados a la sociedad civil y a otras partes interesadas con mayor claridad de lo que ha sido hasta ahora. La comunicación puede realizarse de forma verbal en las reuniones o por escrito, por ejemplo, en las actas de las reuniones del Subcomité de CDS o en otros documentos publicados en un sitio web o compartidos con los miembros de los grupos asesores/mecanismos consultivos nacionales. Una vez adoptados y comunicados, estos documentos permitirían medir los progresos a lo largo del tiempo y constituirían una referencia útil para el diálogo entre el gobierno respectivo y la sociedad civil, así como entre las Partes y con otros socios pertinentes, incluyendo las organizaciones internacionales (por ejemplo, la OIT).
- Si es necesario, los asuntos deben elevarse al Comité de Comercio, incluso a nivel ministerial, ya que esto también puede ayudar a abrir posibilidades de decisiones o soluciones políticas que pueden dar un impulso a nuevas acciones o decisiones a nivel técnico que aborden los problemas identificados.
- Para fomentar la cooperación entre las Partes y la sociedad civil, se podrían llevar a cabo varias opciones. El primero sería un diálogo interno reforzado entre el Gobierno y la sociedad civil, que incluyera consultas antes de las reuniones del Subcomité de CDS, en las que la sociedad civil pudiera expresar sus opiniones, compartir los resultados del seguimiento y formular propuestas, que luego se incluirían en una sesión informativa para la reunión del Subcomité de CDS. En segundo lugar, para permitir el diálogo de la sociedad civil con todas las Partes, deberían celebrarse reuniones específicas entre todos los miembros de las Partes del Subcomité de CDS con todos los grupos consultivos o mecanismos nacionales como parte de la reunión anual conjunta. Como alternativa, las Partes podrían prever la posibilidad de invitar a los miembros de los grupos consultivos de la sociedad civil/mecanismos domésticos a participar en la parte de la reunión del Subcomité CDS dedicada al seguimiento de los debates del año anterior y a las nuevas conclusiones del control de la implementación.⁶⁰ Esto sería

⁶⁰ El Reglamento Interno del Comité de Comercio, que también se aplica al Subcomité CDS en el Artículo 5, establece que los observadores pueden ser invitados a la reunión sobre una base adecuada. Esta norma podría ser interpretada por las Partes de manera que los representantes de la sociedad civil participantes pudieran tomar la palabra, es decir, ser observadores activos. De lo contrario, las Partes podrían considerar la posibilidad de modificar el reglamento interno para incluir una disposición similar a la Regla 8 (punto 5) del reglamento interno del Comité Mixto UE-Canadá, según la cual los copresidentes del Comité pueden, de mutuo acuerdo, invitar a observadores o expertos independientes a asistir a sus reuniones con el fin de proporcionar información sobre temas específicos.

similar a la solución aplicada en 2014 (aunque no se ha repetido desde entonces) en el marco del TLC de UE - Corea, en el que los presidentes de los grupos consultivos nacionales de la UE y Corea se unieron a la reunión del Subcomité CDS en el primer punto del orden del día para informar sobre el trabajo de los grupos consultivos nacionales desde la anterior reunión conjunta y llamar la atención de las Partes sobre las prioridades y preocupaciones de la sociedad civil con miras a que sean debatidas por las Partes en la sesión del Subcomité CDS. Finalmente, un uso más activo y frecuente de las reuniones virtuales, tanto entre el mecanismo consultivo nacional como entre éste y las Partes, podría ayudar a la sociedad civil a avanzar en sus agendas, trabajar en las opiniones y supervisar las actividades a través de conexiones remotas.

- Para apoyar los mecanismos de consulta nacionales de los países socios, el GCI de la UE podría organizar una reunión adicional o un taller al año, con ponentes invitados, abriendo la posibilidad de abordar temas del amplio espectro cubierto por el Título CDS. Dichos talleres deberían estar abiertos a la sociedad civil de los países andinos para desarrollar capacidades.
- Deben adoptarse medidas de desarrollo de capacidades y apoyo adicional (incluida la ayuda financiera para permitir la creación de una secretaría) a los GCI/mecanismos consultivos internos no pertenecientes a la UE. Normalmente, este apoyo debería ser proporcionado por el gobierno respectivo; en los casos en que las limitaciones de recursos o de capacidad del gobierno del país socio no permitan dicho apoyo, el CESE podría intervenir para proporcionar apoyo técnico.
- Hasta cierto punto, la insatisfacción de algunas partes interesadas con los logros del Subcomité CDS son el resultado de unas expectativas poco realistas respecto al Título CDS y al grado de autoridad que tiene. Últimamente, las competencias del Subcomité son el resultado de las negociaciones entre las Partes y del nivel de supranacionalidad que estaban dispuestas a dar (o no) a las instituciones establecidas en el Acuerdo. Al mismo tiempo, durante las negociaciones (y también durante la aplicación), las Partes destacaron el importante papel del Título CDS para garantizar la inclusión y la sostenibilidad social y medioambiental del Acuerdo, contribuyendo así a la aparición de expectativas exageradas. Para evitar esto en el futuro, se recomienda una comunicación más cautelosa sobre el alcance y el nivel de autoridad y poderes del Título CDS y del subcomité CDS.
- Dicho esto, el poder inherente del Título CDS se considera muy fuerte. En base a la cantidad mínima de impactos positivos directos del Título CDS en los indicadores ambientales hasta el momento y las recomendaciones mencionadas anteriormente, se recomienda desbloquear el potencial del Título CDS. Se podrían lograr avances significativos en el marco actual de CDS del Acuerdo sin necesidad de renegociar el capítulo. Para liberar este potencial, es crucial aumentar la ambición y alinear las prioridades de la implementación del Acuerdo con las prioridades generales de la UE en materia de clima y medio ambiente, lo que podría implicar la asignación de más recursos a la aplicación del CDS y convertirlo en una herramienta proactiva, en lugar de reactiva. En la medida de lo posible, se recomienda buscar objetivos concretos para poder controlar y reflexionar sobre los progresos realizados en la consecución de dichos objetivos.

6.4 Coherencia

La coherencia del Acuerdo con la política comercial general de la UE, con el compromiso de la UE con los ODS y el programa de trabajo decente, y con las políticas medioambientales de la UE en el momento de su firma era elevada. En ese momento, por ejemplo, la inclusión del Título CDS reflejaba las políticas y estrategias imperantes en materia de desarrollo sostenible. En cuanto a sus efectos e impacto, el

Acuerdo también es moderadamente coherente con los objetivos de la política medioambiental y el compromiso de la UE con los ODS y el programa de trabajo decente, pero sus contribuciones positivas en estos ámbitos también son pequeñas. Además, en algunos ámbitos se ha reducido la coherencia del Acuerdo con los objetivos de la política medioambiental de la UE, que han evolucionado sustancialmente: por ejemplo, en Colombia se ha producido cierta deforestación debido al aumento de la producción agrícola provocado por la liberalización arancelaria del Acuerdo. (Aunque el alcance y la gravedad son limitados, en el interés de la coherencia política, incluso estos pequeños avances observados exigen un seguimiento continuo de las medidas de mitigación).

En cuanto a **la coherencia con los objetivos y prioridades de la política comercial de la UE, el Acuerdo** no entra en conflicto con las nuevas prioridades (y, por tanto, no hay incoherencia), pero tampoco las promueve activamente: Cuestiones como el desarrollo de las CVGs, el comercio de servicios, el comercio digital y el comercio electrónico, o la transformación ecológica y digital, si es que se tratan en el Acuerdo, se limitan en su mayoría a declaraciones generales y a un lenguaje suave. Tampoco han desempeñado un papel importante en la implementación del Acuerdo, ni se han reforzado como resultado de la aplicación del mismo. Por lo tanto, hay una falta de "coherencia positiva" con estos nuevos temas.

A partir de estas conclusiones, algunas **lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar la coherencia del Acuerdo** con otras políticas de la UE son:

- La implementación del Acuerdo debería centrarse más en cubrir, respectivamente, las nuevas cuestiones y prioridades establecidas en las estrategias comerciales de la UE de 2015 y 2021, como el comercio de servicios, el comercio digital o la transformación ecológica.
- Para mitigar los efectos de la deforestación (identificados en Colombia) y, más ampliamente, teniendo en cuenta la huella de deforestación de las importaciones de la UE, recomendamos intensificar los esfuerzos para prevenir la deforestación en los países andinos. La cooperación en el marco del Acuerdo debe utilizarse para contribuir a la creación de una agricultura libre de deforestación y de cadenas de valor agrícolas, incluso mediante el apoyo a la mejora de la gestión forestal y la diligencia debida y los controles en el sector forestal.⁶¹

6.5 Relevancia

Nuestra conclusión respecto a **la relevancia del Acuerdo para las necesidades y problemas comerciales de las Partes es mixta**, y está estrechamente relacionada con la evaluación de la coherencia: El Acuerdo ha sido y sigue siendo relevante en el sentido de proporcionar una base para fomentar el comercio bilateral, y el comercio y el desarrollo de las Partes en general. Sin embargo, los nuevos retos, necesidades y problemas que han surgido tanto para la UE como para los países socios andinos desde la firma del Acuerdo requieren una mayor atención. El propio Acuerdo, su aplicación y sus resultados abordan estos temas de forma limitada.

Algunas **lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar la relevancia del Acuerdo** son:

⁶¹Esto estaría en consonancia (y, por tanto, se anticiparía) con la próxima ley para impedir las importaciones que contribuyan a la deforestación, basándose en la *Comunicación de la Comisión sobre la intensificación de la acción de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo* (disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-action-protect-restore-forests_en.pdf), así como en las estrategias nacionales de los países andinos, cuyo objetivo es evitar la deforestación.

- Aunque los nuevos temas se debaten entre las Partes en las reuniones anuales del Comité y los Subcomités de Comercio y su seguimiento, podría ampliarse la cooperación sobre las medidas prácticas relacionadas con ellas. Esto no tiene por qué tener lugar dentro de la implementación del Acuerdo en sentido estricto, sino como medidas de acompañamiento. Por ejemplo, una mayor cooperación en el fomento del comercio ecológico y justo contribuiría a la necesidad de mejorar la sostenibilidad de las actividades productivas fomentadas por el Acuerdo. Un mayor enfoque en las formas de desarrollar el comercio bilateral de servicios es otra área (ver sección 6.1).
- Algunas de los temas comerciales actuales – como el comercio digital o las consecuencias de la estrategia europea Pacto Verde Europeo y de la Granja a la Mesa para el comercio – no se abordan de forma sustantiva en el Acuerdo. Sin embargo, el ámbito de aplicación del Acuerdo y las instituciones creadas en virtud del mismo proporcionan un marco para debatir y abordarlas en la implementación del Acuerdo. No obstante, si las Partes llegan a un entendimiento común sobre las ventajas de abordar estos temas de forma más explícita como parte del Acuerdo, podría contemplarse una modernización del mismo, también para reforzar las disposiciones relativas a la sostenibilidad y la inclusión del comercio bilateral.

Estas recomendaciones demuestran que, para garantizar que el Acuerdo siga siendo relevante para los problemas y necesidades comerciales actuales, es necesario un trabajo de aplicación y seguimiento más activo. Sin embargo, esto parece estar en consonancia con la mayor atención que presta la UE a la aplicación de los acuerdos comerciales.

REFERENCIAS

- Cuypers, Dieter, Theo Geerken, Leen Gorissen, Arnoud Lust, Glen Peters, Jonas Karstensen, Sylvia Prieler, Günther Fisher, Eva Hizsnyik, y Harrij Van Velthuisen. 2013. 'The Impact of EU Consumption on Deforestation: Comprehensive Analysis of the Impact of EU Consumption on Deforestation. Final Report'. Bruselas: Comisión Europea. <https://doi.org/10.2779/822269>.
- Development Solutions, CEPR, y la Universidad de Manchester. 2009. 'EU-Andean Trade Sustainability Impact Assessment. Final Report'.
- Hoang, Nguyen Tien, y Keiichiro Kanemoto. 2021. 'Mapping the Deforestation Footprint of Nations Reveals Growing Threat to Tropical Forests'. *Nature Ecology & Evolution* 5 (6): 845–53. <https://doi.org/10.1038/s41559-021-01417-z>.
- Illescas, Javier, José Hernández, Felipe Muñoz, Luis Quiroz, José Mafla, y William Pulupa. 2021. 'Report on PUR EU Exports to Mexico, Chile, Colombia, Peru and Ecuador. Final Report'. WTI Advisors.
- Liberatore, Antonella, y Steen Wettstein. 2021. 'The OECD-WTO Balanced Trade in Services Database (BPM6 Edition)'. Paris/Ginebra: OCDE/OMC.
- Maldonado Mujica, Enrique Fernández. 2020. 'Comercio Justo: Estudio de Impactos Del Tratado de Libre Comercio Entre La UE y Perú En La Agricultura'. Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=16310&ty=pdf>.
- Orbie, Jan, Lore Van den Putte, y Deborah Martens. 2017. 'The Impact of Labour Rights Commitments in EU Trade Agreements: The Case of Peru'. *Politics and Governance* 5 (4): 6–18. <https://doi.org/10.17645/pag.v5i4.1091>.

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/eurodirect/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:

- a través de 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).

