



**REX/530**

**Evaluación del papel de la sociedad civil en las estructuras de participación  
en el Acuerdo Unión Europea/Colombia/Perú/Ecuador**

**DOCUMENTO INFORMATIVO**

Sección de Relaciones Exteriores

**Evaluación del papel de la sociedad civil en las estructuras de participación  
en el Acuerdo Unión Europea/Colombia/Perú/Ecuador**

Ponente: **Giuseppe IULIANO**

Contacto	<a href="mailto:rex@eesc.europa.eu">rex@eesc.europa.eu</a>
Administradora	Sara NANINO
Fecha del documento	28/07/2020

Grupo de Estudio	Evaluación del papel de la sociedad civil en las estructuras de participación en el Acuerdo Unión Europea/Colombia/Perú/Ecuador
Presidente	Meelis JOOST (EE-III)
Ponente	Giuseppe IULIANO (IT-II)
Miembros	Paulo BARROS VALE (PT-I) Rule 62 – Pedro ALMEIDA FREIRE (PT-GRI) Miguel Ángel CABRA DE LUNA (ES-III) Jarmila DUBRAVSKÁ (SK-I) Bo JANSSON (SE-II) Mindaugas MACIULEVIČIUS (LT-III) Rule 62 – Alfred GAJDOSIK (AT-GRIII) Josep PUXEU ROCAMORA (ES-I) Adam ROGALEWSKI (PL-II)
Experto	Juan MORENO PRECIADO (por el ponente)
Decisión del pleno	20/02/2020
Fundamento jurídico	Artículo 34 del Reglamento interno Documento informativo
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	24 de julio de 2020
Aprobado en el pleno	
Pleno n.º	
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones

- 1.1 EL Acuerdo Comercial Multipartes es actualmente objeto de una evaluación cuya adopción por la Comisión Europea está prevista para finales de 2020.
- 1.2 Según los datos de la Comisión Europea, en el aspecto económico el ACM funciona bien, con incrementos en el volumen de intercambios comerciales en 2017 de la UE con Colombia, Perú y Ecuador.
- 1.3 El CESE cree que la evaluación debe tener muy en cuenta si el ACM está favoreciendo los derechos humanos y las condiciones económicas y medioambientales comprometidas. Esto es coherente con la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo «La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común» publicado en abril de 2019, que reitera como cuestión prioritaria que los acuerdos deben «fomentar el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la buena gobernanza».
- 1.4 El CESE observa insuficiencias en el cumplimiento de los compromisos en lo referido a los derechos reconocidos en los Convenios fundamentales de la OIT y en el propio Título de Comercio y Desarrollo Sostenible.
- 1.5 Para el CESE, es especialmente grave que tras unos años de mejoría exista un rebrote de la violencia en Colombia. Aunque la firma del Acuerdo de Paz con las FARC en 2016 fue recibida con esperanza por la comunidad internacional, muchas organizaciones colombianas consideran que la paz está en peligro y exigen responsabilidades al nuevo gobierno por el hecho de que, entre 2016 y 2019, 777 personas –sindicalistas, líderes sociales y defensoras de los derechos humanos<sup>1</sup>– hayan sido asesinadas en el país.
- 1.6 El CESE considera necesario aumentar la eficacia de los actuales mecanismos de participación de la sociedad civil en el ACM.
- 1.7 El CESE lamenta que los gobiernos andinos hayan retrasado la composición y el reconocimiento de los Grupos Consultivos Internos; que no doten a sus miembros de recursos económicos para desplazamientos para asistir a las reuniones; que el Gobierno de Perú no facilite el funcionamiento de un GCI autónomo.
- 1.8 El CESE valora la implicación y el apoyo humano y material de la Comisión Europea en la participación de la sociedad civil. Considera necesario que la Comisión Europea reclame a los gobiernos andinos que asuman su responsabilidad para el funcionamiento de los GCI de sus países y para el desplazamiento de sus representantes.
- 1.9 Asimismo, el CESE reclama a la Comisión Europea que financie la participación de todos sus miembros en las reuniones del GCI europeo. El CESE le agradece el apoyo prestado a los representantes de la sociedad civil andina y desea que esa ayuda se mantenga hasta que los gobiernos andinos asuman esa responsabilidad.

---

<sup>1</sup> «Colombia. La paz en riesgo», informe de la Confederación Sindical Internacional ITUC, 2019.

- 1.10 El CESE pide que la evaluación recoja la necesidad de reconocer formalmente las reuniones conjuntas anuales de los GCI de las cuatro Partes; que el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible convoque anualmente al conjunto de los GCI para que se establezca un dialogo institucionalizado y responda oficialmente a todas las cuestiones que le sean planteadas por los GCI.
- 1.11 Los efectos de la pandemia de COVID-19, tanto en Europa como en los países andinos, están causando daños terribles a la salud de millones de personas y requieren medidas de fortalecimiento de los sistemas sanitarios y de protección social. Las restricciones temporales a la libre circulación no deben conllevar discriminaciones hacia las personas, incluidas las migrantes o los grupos más vulnerables, ni tampoco reducir las oportunidades para el diálogo.
- 1.12 El CESE considera que la UE y los gobiernos andinos deben extremar los esfuerzos para que la participación de la sociedad civil en el Acuerdo no se vea imposibilitada por la pandemia, facilitando formas de consulta telemática cuando no sean posibles las reuniones presenciales. La sociedad civil y sus organizaciones tienen un papel primordial en la respuesta global a la pandemia, por lo que debe garantizarse su inclusión ahora más que nunca.

## 2. **El ACM entre la UE, Colombia y Perú**

- 2.1 Las negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia) llevadas a cabo en 2007-2008 quedaron suspendidas por falta de acuerdo. La UE, Colombia y Perú prosiguieron las negociaciones para un Acuerdo Comercial Multipartes (ACM).
- 2.2 Hasta entonces las relaciones comerciales entre la UE y los países andinos se basaban en la aplicación del Sistema General de Preferencias (SGP Plus) mediante el cual la UE concedía unilateralmente ventajas arancelarias a algunos productos de los países andinos.
- 2.3 El Acuerdo fue firmado por las tres Partes el 23 de marzo de 2011, el Parlamento Europeo lo aprobó el 11 de diciembre de 2012. Tras su ratificación por los parlamentos nacionales de Perú y Colombia, se aplica de forma provisional con Perú desde enero de 2013 y con Colombia desde agosto del mismo año. El Acuerdo aún no ha sido ratificado por todos los países de la UE, por lo cual su vigencia sigue siendo provisional<sup>2</sup>.

## 3. **Adhesión de Ecuador**

- 3.1 Ecuador no firmó el ACM por discrepancias sobre: el trato a algunos productos clave para su economía; la preponderancia de los temas comerciales sobre los de cooperación técnica y política, que lo asemejaban a los tratados de libre comercio promovidos por EE. UU.; la escasa consideración de las asimetrías económicas; incompatibilidad con algunos preceptos de la constitución ecuatoriana.

---

<sup>2</sup> Bélgica no ha ratificado el ACM.

3.2 De acuerdo con el artículo 329 del ACM, que prevé la posibilidad de adhesión de los otros países de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador solicitó en 2013 reanudar las conversaciones con la Unión Europea, concluyéndose dicho proceso en julio de 2014. La firma del Protocolo de Adhesión de Ecuador tuvo lugar en 2016 y el ACM se aplica provisionalmente desde enero de 2017<sup>3</sup>.

#### 4. **La posible adhesión de Bolivia**

4.1 Bolivia se había retirado de las negociaciones porque no se contemplaban las asimetrías mediante un trato especial y diferenciado, y también porque rechazaba el acceso europeo a las compras públicas.

4.2 Bolivia y la UE mantienen relaciones en el ámbito bilateral y a través de la Asociación Birregional UE-América Latina. Actualmente, Bolivia no tiene suscrito ningún tratado con la UE, pero mantiene un acceso preferente al mercado comunitario hasta 2023 a través del SGP.

4.3 La Comisión Europea mantiene de forma regular conversaciones con el Gobierno de Bolivia para cerrar un acuerdo que permita a este país sumarse al ACM.

#### 5. **La Comunidad Andina**

5.1 La Comunidad Andina de Naciones (CAN) fue creada en 1969 y en la actualidad está formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, después de la retirada de Chile en 1976 (retornó en 2006 como país asociado) y Venezuela (2011).

5.2 La CAN constituye esencialmente un Acuerdo de cooperación política entre los países miembros y también una zona de libre circulación para los ciudadanos y las mercancías.

5.3 La CAN tiene como objetivo fomentar la integración regional entre los países andinos. La posibilidad de que también Bolivia se incorpore al ACM permitiría retomar el objetivo inicial de la UE de alcanzar «bloque a bloque» un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE, absorbiendo en ese caso el ACM.

#### 6. **La «hoja de ruta» del PE**

6.1 En 2012, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución reclamando una «hoja de ruta transparente y vinculante» a los Gobiernos peruano y colombiano para garantizar los derechos laborales, el medio ambiente y los derechos humanos.

6.2 La Resolución tenía en cuenta los enormes esfuerzos realizados, pero señalaba la persistencia de la violencia política, especialmente en Colombia, y la impunidad de la mayoría de las agresiones contra activistas sociales y periodistas.

6.3 Después de recibir garantías, el Pleno del PE aprobó el ACM el 11 de diciembre de 2012.

---

<sup>3</sup> Cinco Estados miembros de UE todavía no han ratificado el ingreso de Ecuador.

## **7. Evaluación de la Comisión de la UE**

- 7.1 En el aspecto económico el ACM ha dado buenos resultados. Los incrementos en el volumen de intercambios comerciales con la UE (trend ejemplo) en 2017 frente al año anterior fueron del 6,8 % para Colombia (11 600 millones EUR); del 15,7 % para Perú (10 200 millones EUR) y del 20 % para Ecuador (5 250 millones EUR)<sup>4</sup>.
- 7.2 El ACM representa una importante oportunidad para Colombia, Perú y Ecuador en lo referente a las exportaciones agrícolas, pesqueras (un tercio de todas las exportaciones del Perú a la UE), y además para la diversificación de las exportaciones y también para los productos industriales (especialmente Colombia). La UE es el mayor inversor en los tres países andinos, sobre todo en los sectores agrícola, minero, de combustibles, de comunicaciones, extractivo, bancario y financiero.
- 7.3 En base a los informes anuales, solamente en 2016 el nivel general de comercio entre las partes descendió ligeramente tras cuatro años de aplicación debido a la caída de los precios de las materias primas, pero aumentó la diversificación en el sector agroindustrial. Otra flexión en 2018.

## **8. La posición de las organizaciones sociales**

- 8.1 En Colombia y Perú algunas organizaciones laborales y campesinas, así como ONG, pequeños y medianos empresarios, se manifestaron abiertamente en contra de la firma de este ACM. Los principales sindicatos de Colombia y Perú, y la Confederación Europea de Sindicatos denunciaron la falta de un trato igualitario entre la UE y los países andinos y la escasa participación de la sociedad civil en el proceso de negociación.

## **9. La posición del CESE**

- 9.1 Antes de la entrada en vigor del ACM, el CESE examinó el papel de la sociedad civil en el ACM<sup>5</sup>.
- 9.2 En sus conclusiones y recomendaciones, el CESE hacía consideraciones positivas sobre el ACM y recomendaba algunas medidas: «sus repercusiones económicas, sociales y medioambientales deben ser cuidadosamente evaluadas [...]. En ese sentido, la sociedad civil puede y debe desempeñar un papel fundamental».
- 9.3 Entre las propuestas del CESE figuraba la constitución de un Comité Consultivo Mixto que sería compatible con la reunión abierta al conjunto de la sociedad civil prevista en el Acuerdo. Esta propuesta no fue tomada en cuenta por las Autoridades del ACM.

---

<sup>4</sup> «Informe anual sobre la implementación de sus acuerdos de comercio en el mundo» (octubre de 2018).

<sup>5</sup> REX 355/2012 (Iuliano).

## 10. El Título IX y la participación de la sociedad civil

- 10.1 El Título IX del ACM sobre Comercio y Desarrollo Sostenible propone «fortalecer el cumplimiento de la legislación laboral y ambiental de cada Parte, así como los compromisos derivados de los convenios y acuerdos internacionales»; «promover la participación pública en los asuntos cubiertos por este Título» (art. 267).
- 10.2 El artículo 269 establece que cada Parte se compromete con la promoción y aplicación efectiva en sus leyes y prácticas en todo su territorio de las normas fundamentales de trabajo reconocidas por la OIT.
- 10.3 En el artículo 276 sobre los trabajadores migrantes, las Partes acuerdan promover la igualdad de trato en materia de condiciones de trabajo con miras a eliminar cualquier discriminación a este respecto.
- 10.4 Para el monitoreo institucional se constituye un Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (artículo 280), formado por representantes de alto nivel de las Administraciones de cada Parte.
- 10.5 La participación consultiva de la sociedad civil en el seguimiento del ACM está prevista en el artículo 281 mediante mecanismos nacionales: «cada Parte consultará a los comités o grupos nacionales [...] o los crearán cuando no existan. Estos comités o grupos podrán presentar opiniones y hacer recomendaciones sobre la aplicación de este Título».
- 10.6 Aunque el artículo 281 establece que esos GCI tendrán una representación equilibrada de organizaciones representativas, no siempre se ha reflejado correctamente en su composición.
- 10.7 La exigencia de que los GCI sean «conformes a la legislación interna» ha derivado en fuertes retrasos en su composición por el deseo de los gobiernos andinos de que se utilicen comités y grupos ya existentes en su organigrama institucional, donde a veces no están presentes todas las asociaciones concernidas, pero sí el gobierno.
- 10.8 El Foro de Diálogo con la sociedad civil previsto en el artículo 282 lo convoca anualmente el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible y consiste en una reunión abierta a «organizaciones de la sociedad civil y el público en general».
- 10.9 Sin embargo, el formato de estos Foros organizados por las autoridades del país anfitrión, en salas reducidas y con poco tiempo asignado, no facilitaba su función de diálogo. Gradualmente, se ha conseguido que estas sesiones hayan mejorado y servido para exponer demandas sociales o incumplimientos del Acuerdo.
- 10.10 Los GCI constituidos en los países andinos y el CESE exigieron que, además de los Foros (en cuya participación el público es casi exclusivamente del país anfitrión), se promovieran reuniones conjuntas de los GCI en paralelo a las reuniones del Comité de Comercio.

10.11 Esto en principio fue rechazado porque el Acuerdo solo prevé el funcionamiento interno y separado de cada GCI. Pero la insistencia del GCI europeo y de los demás países ha hecho posible la celebración de reuniones conjuntas de los GCI. El Informe Final de estas reuniones conjuntas se ha presentado a las autoridades del Acuerdo en el marco del Foro anual de la sociedad civil.

## 11. El GCI europeo. Papel y actividad del CESE

11.1 El GCI de la UE se compone de doce miembros de pleno derecho, tres de ellos miembros del CESE y nueve representantes de otras organizaciones de la sociedad civil europea de los sectores económico, laboral y medioambiental/social nombrados por la DG Comercio, que solo cubre los gastos de viaje y estancia en Bruselas a un representante por cada grupo.

11.2 La secretaría de la Sección REX del CESE desempeña las funciones de secretaría del GCI de la UE y de los GCI conjuntos cuando se participa en el Foro anual. Su principal tarea es apoyar la labor del GCI, difundir y comunicar los trabajos y mantener contactos con la Comisión Europea, el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible y los GCI andinos.

11.3 EL GCI europeo se ha reunido con regularidad; ha facilitado la preparación del Foro anual de la sociedad civil y con los GCI de Colombia, Perú y Ecuador de forma presencial o a través de videoconferencia; ha participado activamente en la elaboración de informes con los cuatro GCI.

11.4 El GCI europeo ha trasladado a la Comisión Europea diversas demandas de la sociedad civil de los países socios. Ante una queja de organizaciones peruanas contra su Gobierno en relación con medidas legislativas que contradecían la adhesión de Perú al Acuerdo con la UE, el GCI europeo emitió una Recomendación a la Comisión Europea. La comisaria Malmström respondió al GCI anunciando la apertura de un mecanismo de «controversia» hacia el Gobierno peruano, y una «misión de investigación» para solicitar aclaraciones e intervenciones del Ejecutivo del Perú sobre los hechos denunciados<sup>6</sup>.

11.5 Representantes de la Comisión Europea, especialmente los responsables de la DG Comercio y, en ocasiones, funcionarios de otras DG, participan en las reuniones del GCI, informan de los distintos aspectos de la implementación del Acuerdo, dialogan con los miembros del GCI y responden a sus preguntas y peticiones.

## 12. Los GCI de Colombia, Perú y Ecuador

12.1 Los Gobiernos de Colombia y Perú establecieron que los GCI estarían representados por unos comités internos especiales de los ministerios de Trabajo y de Medio Ambiente, ya establecidos para la consulta de representantes de la sociedad civil.

---

<sup>6</sup> Carta de la comisaria Malmström al presidente del GCI europeo Iuliano (7.2.2018).



- 12.2 En varias ocasiones el GCI europeo, haciéndose eco de la opinión de los representantes de la sociedad civil colombiana y peruana, señaló ante la Comisión y los Embajadores de Colombia y Perú ante la UE, que esos comités no se ajustaban a las condiciones de independencia que debía tener un GCI.
- 12.3 Durante el Foro anual de 2016, celebrado en Bruselas, el Ministerio de Trabajo de Colombia anunció que accedía al establecimiento de un GCI colombiano autónomo y representativo, en la línea del europeo en cuanto a la composición de los distintos grupos de interés y la presidencia rotatoria.
- 12.4 En Perú, diversas organizaciones sociales formaron, por iniciativa propia, un Comité o Plataforma que no ha sido reconocido oficialmente por el Gobierno como GCI. Este grupo de asociaciones no incluye a las principales organizaciones empresariales. El Gobierno peruano, en el Foro de 2016, confirmó que el GCI que reconocía es el comité ya existente en su organigrama institucional, y su posición no ha cambiado hasta el presente.
- 12.5 El GCI de la UE mantiene contactos con todos los representantes de la sociedad civil peruana, pero ha expresado la necesidad de que exista un solo GCI que reúna las condiciones de reconocimiento oficial y de composición equilibrada, independencia y representatividad.
- 12.6 El GCI de Ecuador constituido por iniciativa de algunas asociaciones fue reconocido oficialmente el 6 de diciembre de 2018 y cuenta con una representación equilibrada de los tres sectores de la sociedad civil.

### **13. Las reuniones conjuntas de los GCI y los Foros de Diálogo de la Sociedad Civil**

- 13.1 El Comité de Comercio del ACM ha celebrado seis reuniones desde la entrada en vigor del Acuerdo, siendo la primera de ellas en Lima en 2014 y la última en Bogotá en octubre de 2019.
- 13.2 En todas ellas, se han celebrado sesiones de «Diálogo con la sociedad civil» según lo previsto en el artículo 282 del ACM. El GCI de la UE ha participado en todas ellas, tratando que esas sesiones trascendieran el carácter informativo y fueran un verdadero cauce de diálogo.
- 13.3 Para ello, se consideró necesario que los GCI de las cuatro Partes debían encontrarse antes de la sesión con «el público en general», con el fin de debatir, acordar y exponer, en el Foro y delante de las autoridades, las propuestas y quejas sobre la implementación del Acuerdo en los distintos países.
- 13.4 Estas reuniones conjuntas de los GCI europeo y andinos han contado con la aprobación de la Comisión Europea y la aceptación de hecho de los países andinos.
- 13.5 Las reuniones conjuntas no han podido celebrarse en las mejores condiciones debido a que los gobiernos andinos no financian los desplazamientos de sus representantes.

#### 14. Las aportaciones y quejas de la sociedad civil

- 14.1 En las reuniones conjuntas de los GCI, se presentaron al Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, durante los foros o sesiones abiertas, declaraciones comunes que expresaban tanto las demandas en torno a la transparencia y participación como a las situaciones de vulneración del Título IX, especialmente en relación con los derechos humanos o las normas laborales y ambientales.
- 14.2 En relación a Colombia, se expresó preocupación por las reformas laborales y de las pensiones anunciadas por el Gobierno por el riesgo de una mayor precarización, flexibilización e informalidad laboral en el país. Se reiteró la exigencia de que se cumplan los compromisos marcados en la hoja de ruta, sobre impunidad, libertad sindical, diálogo social, formalización laboral, justicia laboral, inspección y cumplimiento de los Convenios Fundamentales de la OIT.
- 14.3 En relación a Perú, se insistió en las preocupaciones identificadas y reiteradas por la sociedad civil, entre otras los impactos en los pueblos indígenas, que no son debidamente consultados. En el ámbito laboral, se reiteró la queja presentada en 2017 ante la Comisión Europea por la debilidad del sistema de inspecciones laborales y la falta de eficacia de la justicia laboral. La UE trasladó estas preocupaciones al Gobierno peruano, que no las ha atendido hasta el momento. Se subrayó la necesidad de reconocimiento del GCI autónomo establecido en el Perú, para asegurar el debate y el análisis de temas exclusivamente concernientes al Título IX.
- 14.4 En relación a Ecuador, en los debates de los GCI se destacaron las preocupaciones por la situación de los trabajadores del importante sector bananero. Una queja fue presentada por el sindicato ASTAC, enmarcada en el Título IX, motivada por el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con los derechos laborales y ambientales contemplados en los artículos 269, 270 y 277. A raíz de esta queja, la UE pidió a Ecuador que alineara su legislación laboral con los Convenios 87 y 98, y que dialogara con ASTAC en el marco de la OIT.

Bruselas, 24 de julio de 2020

Dilyana Slavova  
Presidenta de la Sección de Relaciones Exteriores

---