



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

Informe Final

Enero 2022

Resumen Ejecutivo

Preparado por BKP Economic Advisors

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



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, 2022

ISBN 978-92-76-47682-5
doi:10.2781/830209

© Unión Europea, 2022
Se autoriza su reproducción siempre que se cite la fuente.

COMISIÓN EUROPEA

Dirección General de Comercio
Dirección D — Las Américas, Agricultura e Inocuidad de los Alimentos
Unidad D2, América Latina

*Comisión Europea
B-1049 Bruselas*

Resumen Ejecutivo

1. 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.

2. Tras varios años de implementación, una evaluación ex post se lleva a cabo con el objetivo de analizar las repercusiones económicas, sociales y medioambientales, y de derechos humanos (incluidos los derechos laborales) de la aplicación del Acuerdo y, en última instancia, determinar si es necesario mejorar su aplicación. Para apoyar la evaluación del Acuerdo por parte de la Comisión Europea, se ha encargado un estudio de evaluación a un consorcio dirigido por BKP Economic Advisors. Este borrador del informe final presenta los resultados de la evaluación, así como las conclusiones y recomendaciones en el Volumen I, las evidencias adicionales y los antecedentes en el Volumen II, y una serie de estudios de caso en el Volumen III. Las respuestas a las preguntas de evaluación se presentan en el informe de síntesis separado. La metodología de evaluación se describió en detalle en el informe inicial de evaluación.

Hallazgos y conclusiones de la evaluación

3. **El Acuerdo ha sido moderadamente efectivo en cuanto a la consecución de los objetivos operativos.** 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 cuestiones a lo largo de los años, éstas suelen referirse a productos muy específicos con un impacto potencial limitado en el comercio bilateral.

4. Es difícil medir la efectividad del Acuerdo para facilitar el *comercio de servicios* y las *inversiones bilaterales*. En estos ámbitos, los compromisos asumidos por las Partes fijan los niveles actuales de apertura y también han desempeñado un papel limitado en la aplicación del Acuerdo. La apertura de los mercados de *contratación pública* tampoco ha supuesto una mayor participación de los proveedores y suministradores de la otra Parte respectiva.

5. Se ha avanzado en el registro y la aplicación de las Indicaciones Geográficas (*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.

6. No se han iniciado *disputas* formales y aproximadamente la mitad de los desacuerdos identificados entre las Partes han sido resueltos por los (sub)comités establecidos. Esto indica que, en general, el enfoque adoptado por las Partes funciona. Sin embargo, el hecho de que las disputas formales se "externalicen" a la Organización Mundial del Comercio (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.

7. Un impacto tangible de la aplicación del Título sobre *Comercio y Desarrollo Sostenible* (*CDS*) puede identificarse 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 el principal factor de influencia.

8. 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.

9. El **impacto del Acuerdo en general se considera positivo, aunque relativamente limitado**. En términos *económicos*, ha provocado un pequeño aumento del producto interno bruto (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 alimenticios, 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 dentro del sector agrícola. Asimismo, se ha producido una diversificación de exportadores, incluyendo un incremento en las micro, pequeñas y medianas empresas (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 públicos totales.

10. 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 agroalimenticios, 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 responsabilidad social corporativa (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.

11. 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 gases de efecto invernadero (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.

12. 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.

13. 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 tratados de libre comercio (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.

14. La *eficiencia institucional se evalúa como mixta*: el Comité de Comercio y los subcomités han desempeñado sus funciones como foros de intercambio de información y opiniones, pero el rendimiento en lo que respecta a la resolución de las irritaciones comerciales entre las Partes ha sido mixto, 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 grupos consultivos internos (GCI) también han tenido un rendimiento desigual entre las Partes, principalmente como resultado de las diferencias en la disponibilidad de recursos y capacidades.

15. **La coherencia del Acuerdo con la política comercial general de la UE, con el compromiso de la UE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (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).

16. 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.

17. 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.

Principales recomendaciones

18. Las principales **recomendaciones para mejorar la aplicación del Acuerdo** son:

- Las Partes podrían considerar, en los respectivos comités del Acuerdo, otras medidas para facilitar el comercio, incluida la promoción del sistema de exportadores autorizados, la posible ampliación del uso de documentos digitales, la necesidad del requisito de transporte directo para garantizar la elegibilidad de las preferencias y las medidas para facilitar el comercio electrónico.
- Se recomienda prestar más atención a las formas de desarrollar el comercio bilateral de servicios e inversiones, por ejemplo, mediante la creación de un subcomité específico.
- Habría que considerar la posibilidad de reforzar el papel estratégico del Comité de Comercio como órgano de toma de decisiones y de resolución de problemas; también habría que considerar una mayor preparación para utilizar los mecanismos formales de solución de diferencias en caso de desacuerdos prolongados.
- El papel del Subcomité CDS en el tratamiento de las áreas de preocupación podría reforzarse mediante la elaboración de hojas de ruta que describan las acciones que debe realizar la Parte en el área de preocupación, con los correspondientes plazos, resultados e instituciones responsables.
- Para fomentar la cooperación entre las Partes y la sociedad civil, recomendamos: (1) reforzar el diálogo interno entre el Gobierno y la sociedad civil, incluyendo consultas antes de las reuniones del Subcomité de CDS; y (2) reuniones dedicadas entre todos los miembros de las Partes del Subcomité de CDS con todos los grupos asesores o mecanismos internos como parte de la reunión anual conjunta (o mecanismo similar).
- Se recomienda una mayor cooperación y asistencia técnica/financiera (1) en ámbitos técnicos (como las MSF o los sistemas de contratación pública), (2) para seguir desarrollando la capacidad productiva de las MIPYMES para que participen en las cadenas de valor y en las exportaciones, (3) para promover la sostenibilidad medioambiental y social del Acuerdo (por ejemplo, la inspección laboral, la formalización del trabajo, el respeto de las normas laborales y la seguridad e higiene en el trabajo), y (4) a los GCI/mecanismos consultivos nacionales no pertenecientes a la UE.
- Deben introducirse mejores sistemas de recogida y seguimiento de los datos sociales/laborales relacionados con el comercio, desglosados por sectores y género.

19. Las principales **recomendaciones sobre el impacto, la coherencia y la relevancia del Acuerdo** son:

- Además de crear las condiciones para nuevos puestos de trabajo, se debe prestar suficiente atención a su calidad. El trabajo tendrá que garantizar que las condiciones

ya previstas en la legislación se cumplan en la práctica y sean aplicadas por la inspección laboral. Además, se deben tomar medidas para evitar que el Acuerdo contribuya a la deforestación. Además, se recomienda apoyar iniciativas más estrictas para reducir las emisiones por el uso del suelo, el cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS). 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. Para abordar estas cuestiones, el Subcomité de CDS podría tratar de establecer metas concretas, de modo que se pueda supervisar y reflexionar sobre el progreso hacia esas metas.

- 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.

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:

- vía EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones pagadas:

- a través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

