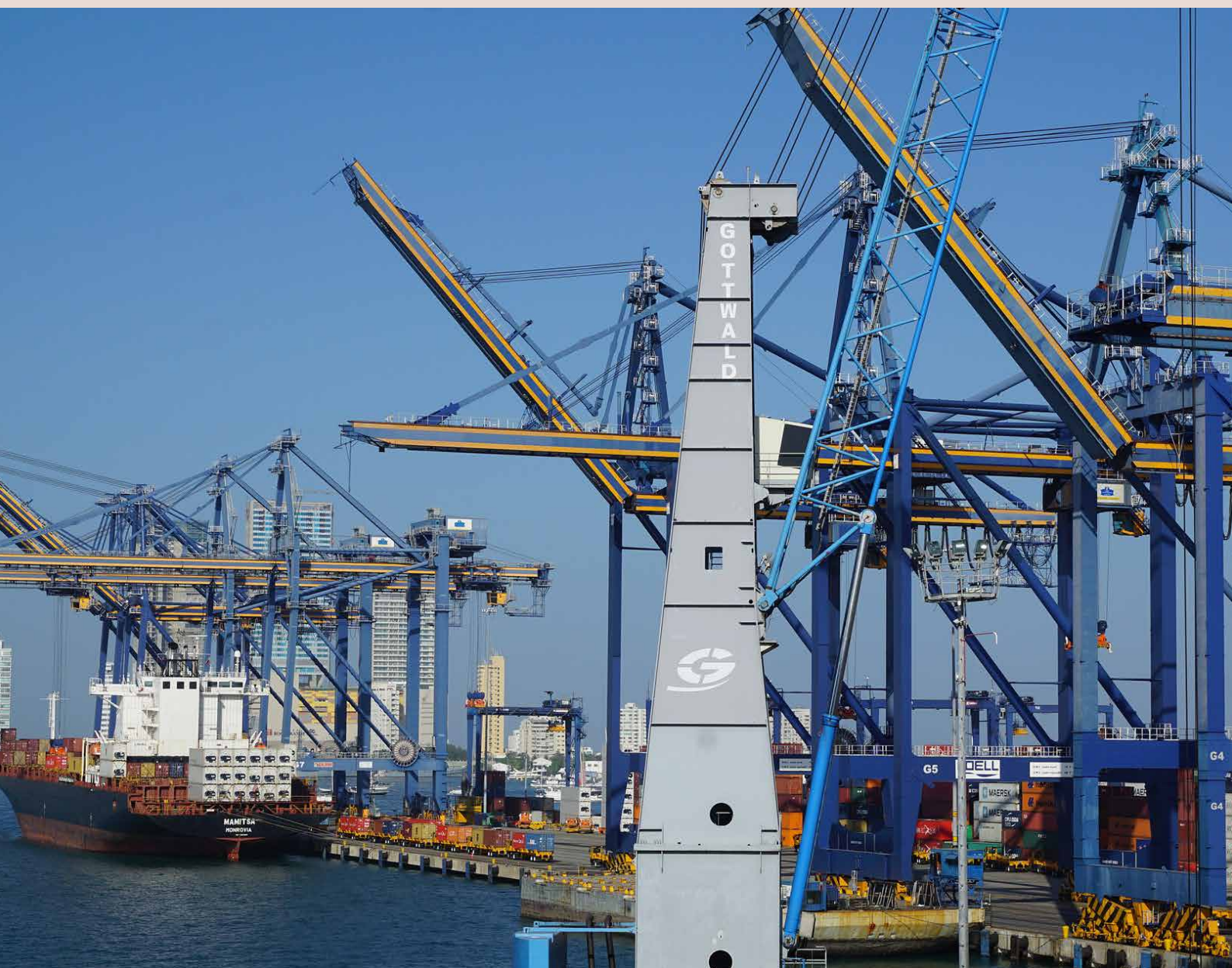


Cinco Años del Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea con Colombia y Perú

Valores Europeos puestos a Prueba

Thomas Fritz





Publicado por:
Centro de Investigación y Documentación Chile-América Latina – FDCL
(Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. – FDCL)
Dirección: Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlin, Alemania
Fon: +49 30 693 40 29 / Fax: +49 30 692 65 90
E-Mail: info@fdcl.org / Internet: www.fdcl.org



Obra Episcopal de Cooperación para el Desarrollo MISEREOR
(Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.)
Dirección: Mozartstraße 9, 52064 Aachen
Fon: +49 241 442 0 / Fax +49 241 44 21 88
E-Mail: info@misereor.de / Internet: www.misereor.de



Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo. Obra Protestante para
Diaconía y Desarrollo. (Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst.
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.)
Dirección: Caroline-Michaelis-Str.1, D-10115 Berlin, Germany
Fon: +49 30 65 21 10
Internet: www.brot-fuer-die-welt.de

Coeditor:



Autor: Thomas Fritz
Traducción: Aldo Beretta
Titelbild: Puertos, Grúas, Contenedores. Desde 1980 el Comercio Mundial se ha multiplicado por ocho.
Foto: Pixabay (@ 0 1.0)
Layout: STUDIO114.de | Michael Chudoba

Publicación bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (BY-NC-SA 4.0).



Contenido

1	Presentación	4
2	Del Interregionalismo al Bilateralismo: La Historia del Acuerdo de Libre Comercio	5
	Ratificación inconclusa	6
	La Adhesión de Ecuador	7
3	Flujos Comerciales: Consecuencias Macroeconómicas	8
	Neocoloniales: Proveedores Andinos de Materia Prima	8
	Países Andinos: Deterioro de la Balanza Comercial	9
4	Efectos Sectoriales: Predominio Creciente de Materias Primas	11
	Colombia: Desplazamientos en el Peso de las Exportaciones	11
	Perú: Desplazamientos en el Peso de las Exportaciones	13
	Reprimarización en lugar de Aumento en la Agregación de Valor	14
5	Desarrollo Sostenible: Derechos Humanos, Estándares Laborales y Medioambientales	15
	Cláusula de Derechos Humanos: Dotada de sanciones, pero rara vez pero rara vez activada	15
	Título de Sostenibilidad: Ineficaz por falta de sanciones	16
6	El Parlamento Europeo bajo Presión: las Hojas de Ruta sobre Derechos Humanos, Estándares Sociales y Ambientales	17
	La Resolución 2628 del Parlamento Europeo	17
	Errores del Parlamento Europeo: Ignorar Advertencias, Encubrir Debilidades	18
7	Violaciones a los Derechos Humanos en Colombia y Perú	20
	Colombia: Aumento de la Violencia a la Sombra del Proceso de Paz	20
	Perú: Represión contra la Protesta Social y los Defensores de Derechos Humanos	21
8	Disputa sobre las Semillas: el Libre Comercio Amenaza la Biodiversidad	24
	UPOV: un Convenio Contra la Biodiversidad	24
	Implementación Represiva de una Estricta Protección de Obtenciones Vegetales	25
9	Economía Sumergida: Tráfico de Drogas, Lavado de Dinero y Evasión de Impuestos	27
	Procedimientos Aduanales Simplificados: Favorecimiento al Narcotráfico	27
	Lagunas Regulatorias: Invitación al Lavado de Dinero y a la Evasión Fiscal	28
	Casos Sospechosos: Debilidades Institucionales en Ambos Lados del Atlántico	29
10	Insuficiente: el Monitoreo del Acuerdo Comercial	31
	Disputa sobre Grupos Consultivos Nacionales	31
	Quejas contra Perú	32
	Resumen	33

1 Presentación

En el año 2018 el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Colombia y Perú cumplió cinco años de ser aplicado provisionalmente.¹ Tras la aprobación del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo, así como de los Parlamentos de Perú y Colombia, el acuerdo entró provisionalmente en vigor con Perú desde marzo de 2013 y con Colombia desde agosto del mismo año.² Éste es uno de los acuerdos comerciales más polémicos de la Unión Europea.

Las negociaciones fueron acompañadas por una intensiva campaña de organizaciones de la sociedad civil en Perú, Colombia y la UE. En repetidas ocasiones advirtieron sobre los considerables riesgos sociales, ambientales y en materia de derechos humanos asociados a este acuerdo comercial y recordaron a la UE sus obligaciones al respecto.

Las confederaciones sindicales internacionales en Europa y América también expresaron su solidaridad con los sindicatos y movimientos sociales colombianos y rechazaron conjuntamente el acuerdo. Hicieron un llamado al Parlamento Europeo (PE) para que votara en contra del tratado, debido a las numerosas violaciones de derechos humanos y a la creciente impunidad en Colombia.³ Pero todo fue en vano. Después de que el Consejo diera el visto bueno, el PE lo aprobó en diciembre de 2012.⁴

Los defensores del acuerdo en la Comisión Europea y en el Parlamento Europeo nunca dejaron de alabar los supuestos beneficios del acuerdo, no solo para los exportadores europeos, sino también para el desarrollo económico, social y ambiental de los dos países andinos. Según la Comisión de la UE, el acuerdo comercial ofrece una oportunidad para “aumentar la prosperidad de estos países, consolidar su crecimiento y mejorar así las condiciones de vida de las perso-

nas”.⁵ Las reducciones arancelarias de la UE con respecto a Colombia y Perú podrían “contribuir al aumento sostenible de valor agregado en sus economías”⁶

El Parlamento Europeo también generó grandes expectativas. En una resolución los eurodiputados indicaron que el objetivo del acuerdo era “promover un amplio desarrollo económico para reducir la pobreza, crear nuevos empleos, mejorar las condiciones de trabajo y mejorar los estándares de vida”. El tratado también contiene “disposiciones exhaustivas y vinculantes (...) que garantizan la protección de los derechos humanos”. Los eurodiputados afirmaron adicionalmente que “el acuerdo comercial ofrece garantías para ello, pues la nueva arquitectura de relaciones comerciales y de inversión de la UE favorece una amplia protección social y ambiental, así como en materia de desarrollo sostenible”.⁷

Después de cinco años de la implementación provisional del acuerdo, es momento de poner a prueba las expectativas optimistas de sus partidarios. ¿Ha mejorado realmente el desarrollo económico, social y ambiental en ambos países andinos gracias al acuerdo comercial con la UE? ¿Ha aumentado la generación de valor, se ha reducido la pobreza o han mejorado las condiciones de trabajo y de vida? ¿Han dado resultado las “garantías” para la protección social, ambiental y de derechos humanos? En las siguientes páginas se darán las primeras respuestas, en la medida en que los datos empíricos actuales lo permitan. Sin embargo, primero es necesario resumir brevemente la historia del acuerdo de la UE con los países andinos.

1 El Acuerdo de Libre Comercio es citado por el autor sobre la base del texto alemán publicado en la Bundesgesetzblatt. Las referencias a este texto en las notas al pie de página en la versión en español se presentan en la forma corta: TLC-UECP 2013. La cita completa original utilizada por el autor dice: Ley del Acuerdo Comercial del 26 de junio de 2012 entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y Perú, por otra parte, del 22 de mayo de 2013, Gaceta de Leyes Federales, 2013, Parte II, No. 11 Bonn 29 de mayo de 2013.

2 Véase el estado del proceso de ratificación: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement-t/?id=2011057>

3 Véase la carta a los miembros del Parlamento Europeo: Joint letter to MEPs on behalf of ETUC, TUCA, ITUC and CGU about the European Union Free Trade Agreement with Colombia and Peru, 22 February 2012: https://www.tni.org/files/eu-colperu_fia_letter.pdf

4 Cf. Resolución del Parlamento Europeo 11/12/2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0481&language=DE&ring=A7-2012-0388>

5 Cf. Comisión Europea 2011: Propuesta para una resolución del Consejo Europeo sobre el Acuerdo Comercial entre la UE, Colombia y Perú 22.9.2011, KOM(2011) 569, p.2 y ss: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0569&from=EN>

6 Comisión Europea 2012: La UE firma un amplio Acuerdo Comercial con Colombia y Perú, Comunicado de Prensa, Bruselas, 26. Junio 2012: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-690_de.htm

7 Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2012, sobre el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú (2012/2628(RSP), P7_TA(2012)0249, Erwägungsgründe A, F und G : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0249&language=DE&ring=B7-2012-0301>



Coalición Firmante. Cierre del Acuerdo de Libre Comercio en la Cumbre UE-LAC, Madrid 2010.
Foto: Agencia Peruana de Noticias Andina / Serpres (© BY-NC 2.0)

2 Del Interregionalismo al Bilateralismo: La Historia del Acuerdo de Libre Comercio

La supuesta promoción de la integración regional en los países del Sur es un claro componente en los esfuerzos de la UE para legitimar su política de libre comercio. Según su estrategia "Comercio para todos", el acuerdo con Colombia y Perú sirve a "una agenda común para el desarrollo sostenible y la integración regional".⁸ Pero su historia despierta dudas sobre esta afirmación.

El acuerdo es resultado de negociaciones interregionales, originalmente mucho más amplias, de la UE con la Comunidad Andina sobre el llamado Acuerdo de Asociación, el cual debió estar compuesto de tres pilares: diálogo político, cooperación para el desarrollo y libre comercio. Por ello, en las observaciones del mandato de negociación, la Comisión Europea subrayó que "una característica importante" es que las conversaciones se llevaron a cabo sobre una base interregional "para dar un mayor impulso al proceso de integración regional en la Comunidad Andina".⁹

Cuando comenzaron las negociaciones en junio de 2007, la Comunidad Andina estaba compuesta por cuatro estados: Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia. Hasta 2006 aún contaba Venezuela entre sus miembros, pero se retiró después de que Perú firmara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y que Colombia iniciara las negociaciones correspondientes con EEUU. Venezuela temía que la integración regional se viera afectada por las mayores importaciones de Estados Unidos, que llegarían también a los mercados de los otros miembros de la Comunidad Andina, que no estaban en el acuerdo.

Bolivia y Ecuador también expresaron preocupaciones similares con respecto al Acuerdo de Asociación planeado con la UE. Por insistencia de estos dos países, la Comunidad Andina adoptó en junio de 2007 la Declaración 667, que tomaba en cuenta las asimetrías económicas tanto entre la UE y la Comunidad Andina,

8 Comisión Europea 2015: Comercio para Todos [Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, Luxemburg] p. 37

9 European Commission 2007: DIRECTIVES FOR THE NEGOTIATION BY THE COMMISSION OF AN ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND ITS MEMBER STATES, ON THE ONE PART, AND THE ANDEAN COMMUNITY AND ITS MEMBER COUNTRIES, ON THE OTHER PART

como al interior de la misma Comunidad. Por ello, la Declaración otorgó a Bolivia y Ecuador el derecho a un trato especial y preferencial respecto al nivel de los compromisos de liberalización bajo el Acuerdo de Asociación.¹⁰

Sin embargo, los gobiernos de Colombia y Perú rechazaron este compromiso y solicitaron a la UE negociaciones trilaterales evitando a la Comunidad Andina.¹¹ La Comisión Europea aceptó esta solicitud y recomendó al Consejo Europeo un cambio en su mandato para abandonar el enfoque interregional y poder seguir negociando con los países interesados. El Consejo siguió esta recomendación para que, desde 2009, la Comisión negociara con Colombia y Perú. Inicialmente, Ecuador también participó; sin embargo, el país abandonó nuevamente las conversaciones después de cuatro rondas.¹²

Adicionalmente, desde 2009 las conversaciones ya no se referían a un Acuerdo de Asociación, sino a un simple Acuerdo Comercial, es decir, se eliminaron los pilares de diálogo político y cooperación para el desarrollo. En mayo de 2010, las conversaciones trilaterales finalmente llegaron a su fin. Tras el habitual proceso de formalidades legales, representantes de la UE, Colombia y Perú firmaron el Acuerdo Comercial en marzo de 2011.¹³ Posteriormente, comenzó su proceso de ratificación.

Ratificación inconclusa

En septiembre de 2011, la Comisión presentó al Consejo Europeo una propuesta para la ratificación del Acuerdo. En ella, abogó por considerar al tratado como un mero acuerdo comercial europeo, que había sido alcanzado únicamente entre la UE, Colombia y Perú. La propuesta establece que “todas las áreas cubiertas por el acuerdo comercial están dentro de las atribuciones de la UE (...). Por lo tanto, la Unión Europea habrá de cerrar el acuerdo, de conformidad con una decisión del Consejo, (...) después de obtener el consentimiento del Parlamento Europeo.”¹⁴

La Comisión siguió con ello, su enfoque tradicional de evitar los llamados “acuerdos mixtos” que, además de la aprobación del Consejo y el Parlamento, requieren también la ratificación de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, en su resolución de marzo de 2012, el Consejo Europeo clasificó al tratado como un acuerdo “mixto”. La resolución sobre la firma y la aplicación provisional habla explícitamente de un acuerdo “entre la Unión Europea y sus Estados miembros por una parte, y Colombia y Perú por la otra” (subrayado TF).¹⁵

Después del Consejo Europeo, en diciembre de 2012, el Parlamento Europeo también dio su aprobación con los votos de los conservadores, los liberales y la mayoría de los socialdemócratas (véase también el Capítulo 6). Una de las particularidades de la política comercial europea es que después de la ratificación por parte de la UE y sus respectivos socios comerciales, se puede aplicar un acuerdo mixto con carácter provisional, esto es, antes de que se complete la ratificación por los Estados miembros. Dicho recurso se utilizó en este caso, de manera que el acuerdo está en

1 El Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE

El acuerdo comercial de la UE con Colombia y Perú es un acuerdo recíproco que obliga a ambas partes a eliminar las barreras comerciales. Anteriormente, Colombia y Perú eran beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), un acuerdo no recíproco bajo el cual la UE otorga unilateralmente un acceso preferencial al mercado para las mercancías.¹⁷ A diferencia de los acuerdos comerciales recíprocos, el SPG no obliga a los estados beneficiarios a facilitar el acceso a sus mercados para los exportadores de la UE.

Sin embargo, una reforma integral del SPG entró en vigor en 2014, reduciendo el número de países beneficiarios de 178 a cerca de la mitad. Los países que perderían sus preferencias fueron instados por la UE a celebrar acuerdos comerciales recíprocos. Colombia y Perú se encontraban entre los países que debían abandonar el SPG y perder su acceso preferencial al mercado en la UE. Esta perspectiva fue uno de los motivos de ambos países para celebrar el acuerdo comercial con la UE.

10 Comunidad Andina 2007: Decisión 667 - Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/Dec667s.pdf>

11 Comunidad Andina: Colombia y Perú piden bilateralizar acuerdo con Unión Europea. ICTSD, Puentes Quincenal, Vol. 5, No. 17, 23.9.2008, <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/comunidad-andina-colombia-y-per%C3%BA-piden-bilateralizar-acuerdo-con-uni%C3%B3n>

12 Cf. Comisión Europea 2011: Op.,cit, p. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0569&from=EN>

13 Ibid.

14 Europäische Kommission 2011: Op.,cit. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0569&from=EN>

15 Consejo de la Unión Europea 2012: Resolución del Consejo del 31/05/2012 para la firma del Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú y sobre la aplicación provisional del Acuerdo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0735&from=en>

16 Para mayor información sobre el SPG véase: European Commission: Generalised Scheme of Preferences (GSP): <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

vigor provisionalmente desde marzo de 2013 con Perú y desde agosto del mismo año con Colombia.¹⁷

Sin embargo, la ratificación nacional por los Estados miembros de la UE aún no está completa, pues aún faltan los votos de Austria y Bélgica. Hasta ahora, el último país en notificar a la UE su ratificación fue Grecia en marzo de 2018.¹⁸

En Alemania, tanto el parlamento como el Consejo Federal (órgano legislativo federal) tuvieron que aprobar el acuerdo. En el parlamento, éste tuvo lugar en marzo de 2013 con los votos de la coalición de gobierno de CDU/CSU y FDP, mientras que los partidos de oposición los Verdes, la Izquierda y la Socialdemocracia votaron en contra.¹⁹ En mayo de 2013, el Consejo Federal también otorgó su aprobación con una estrecha mayoría de 2 votos (36 de 69 votos).²⁰

La Adhesión de Ecuador

La retirada de Ecuador de las negociaciones fue sólo provisional. La UE usó la reforma de su Sistema Generalizado de Preferencias (ver Cuadro 1) para presionar a Ecuador a que también se uniera al acuerdo comercial. Ecuador pertenecía a aquellos países que debido a la reforma saldrían del SGP y perderían su acceso preferencial al mercado de la UE. A fines de 2011, personal de la Comisión informó por primera vez a Ecuador de la posible pérdida de sus preferencias y le explicó que este escenario sólo se evitaría mediante la adhesión al Acuerdo Colombia-Perú. El gobierno de Ecuador inició a continuación esfuerzos diplomáticos en la UE para obtener una excepción.²¹

Sin embargo, después de que estos esfuerzos no tuvieran éxito, el país acordó en 2013 iniciar negociaciones sobre adhesión al Acuerdo Colombia-Perú, las cuales concluyeron en julio de 2014.²² Tras la firma del protocolo de adhesión en noviembre de 2016, el acuerdo se ha aplicado también provisionalmente con Ecuador desde enero de 2017.²³

17 Véase Consejo Europeo, ratificaciones: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2011057>

18 Véase: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2011057>

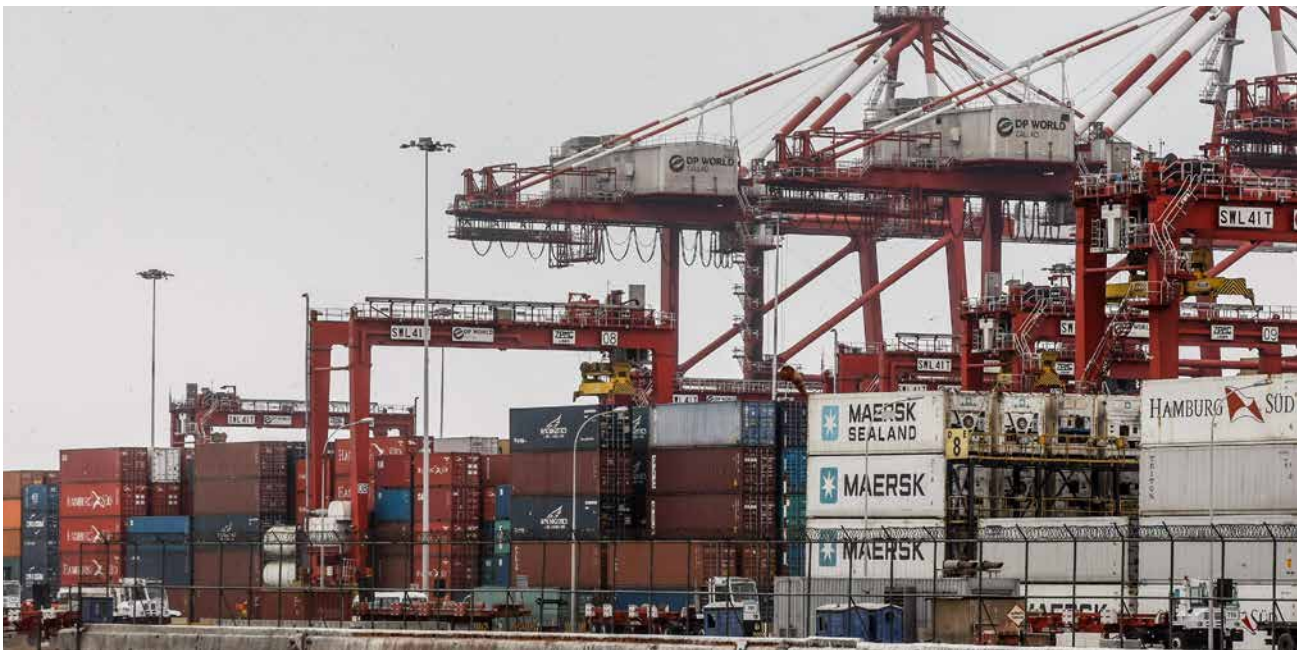
19 Véase: Parlamento Alemán [Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/231, vom 21. März 2013, Tagesordnungspunkt 22]: https://www.fedcl.org/wp-content/uploads/2014/01/fta-eu-col-peru_BT-Beschluss-top22-s181_17231.pdf

20 Véase los documentos del resultado de la votación: <https://www.fedcl.org/2013/05/kampagne-gegen-das-fta-eu-kolumbien-und-peru-das-abstimmungsergebnis-im-bundesrat/>

21 Schade, Daniel, 2016: Coercion through Graduation: Explaining the EU-Ecuador Free Trade Agreement, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Volume XXXII, Issue 3, 2016, S. 71-90: <http://www.mattersburgerkreis.at/site/de/administrationsshop/shop.item/1816.html>

22 European Commission 2016: Ecuador joins EU-Colombia/Peru trade agreement, Brusel, 11.11.2016: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3615_en.htm

23 European External Action Service, Treaties Office Database, Summary of Treaty, 21.3.2017: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=11284>



Puertos, Grúas, Contenedores. No hay Libre Comercio sin Navegación. | Foto: UNIDO, Sebastian Castaneda, el comercio (© BY 2.0)

3 Flujos Comerciales: Consecuencias Macroeconómicas

La Comisión de la UE generó grandes expectativas sobre los beneficios del acuerdo con Colombia y Perú, que ocurrirían como resultado de la liberalización del comercio de bienes. Las ventajas beneficiarían no solo a los exportadores europeos, sino también a los colombianos y peruanos. El 91% de las exportaciones de los dos países andinos a la UE estarían cubiertas por el acuerdo. Con su entrada en vigor, todos los productos industriales y pesqueros de los países andinos estarían exentos de impuestos de aduana en la UE. Para los productos agrícolas habría períodos de transición y algunos productos sensibles fueron excluidos.²⁴

Los ahorros en tarifas aduanales para los exportadores andinos “tendrán un impacto positivo directo en el crecimiento, empleo y bienestar”, indicó la Comisión. Además, la eliminación de los aranceles industriales ayudaría a las empresas andinas a alcanzar “niveles más altos de valor agregado en sus productos”. La Comisión también realizó algunas predicciones difícilmente verificables, en el sentido de que las exportaciones de Colombia aumentarían muy probablemente en un 63% y las de Perú en un 50%. Sin embargo,

la Comisión no especifica un plazo dentro del cual ella espera este aumento. No obstante, tendría “efectos positivos directos para los productores locales” en prácticamente todos los sectores: agricultura, minería, industrias ligeras y pesadas.²⁵

Relaciones Comerciales Neocoloniales: Proveedores Andinos de Materia Prima

Aunque Colombia y Perú se encuentran entre los llamados países de ingreso medio-alto (los “países de ingreso medio-alto” son la segunda categoría más alta de países, en la clasificación de cuatro niveles de la ONU)²⁶, sus relaciones comerciales con la UE presentan el patrón clásico de relaciones norte-sur. Mientras que los bienes industriales representan la mayor parte de las exportaciones de la UE a los dos países andinos (Colombia: 87%, Perú: 89%), éstos exportan principalmente bienes primarios agrícolas y mineros a la UE (Colombia: 90%, Perú: 93%) (Ver gráfica 1).

24 European Commission: Trade Agreement between the EU and Colombia & Peru, Luxemburg, 2012, pagina 4: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/Studies/EC_Rpt_EU_COL_PER_e.pdf

25 Ibid.

26 United Nations: World Economic Situation and Prospects 2018, Statistical Annex: Country Classifications, Table E: Economies by per capita GNI in June 2017: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2018_Annex.pdf

Cambiar estas relaciones comerciales neocoloniales de forma sostenible hubiese requerido un tratado sustancialmente más favorable al desarrollo, que el acuerdo comercial recíproco aplicado provisionalmente desde hace cinco años. Debido al, hasta ahora, evidente intercambio desigual hubiese tenido mucho más sentido continuar favoreciendo a ambos países andinos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE y respaldarlos a través de transferencia tecnológica (ver Recuadro 1).

Continuar otorgando unilateralmente las preferencias del SPG no recíproco en la UE, habría suprimido la obligación para Colombia y Perú de abrir sus mercados a productos europeos más competitivos y de alto valor agregado. Las primeras evaluaciones sobre los cinco años de aplicación del acuerdo comercial muestran también, que sólo ha habido cambios mínimos en el tipo de bienes más importantes intercambiados entre la UE y los dos países andinos. De manera correspondiente, los excedentes comerciales, que Perú y -en menor medida- Colombia han logrado en el pasado con respecto a la UE (ver Capítulo 3.2.), no pueden ocultar la persistencia de la composición extremadamente desfavorable de sus exportaciones.

2 Breve Síntesis: Elementos Centrales del Acuerdo Comercial

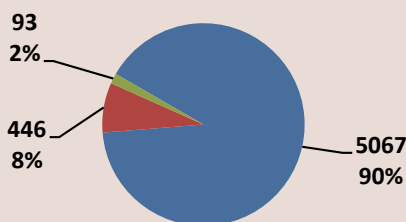
El Acuerdo de la UE con Colombia y Perú exige la eliminación de barreras comerciales, tanto tarifarias como no tarifarias. En el área tarifaria, prevé la eliminación de barreras arancelarias para todos los bienes, ya sean productos agrícolas, mineros o industriales. Además, prescribe simplificaciones en los trámites de aduana. En el ámbito no tarifario, el tratado demanda la liberalización en la prestación de servicios, en inversiones, contratación pública, normas técnicas y estándares en productos alimenticios. Adicionalmente, contiene normas de gran alcance para la protección de los derechos de propiedad intelectual de empresas transnacionales y restricciones a la concesión de subsidios o la promoción de empresas públicas.²⁷

Para la solución de disputas, el acuerdo establece un mecanismo de resolución de controversias entre estados. También contiene un título sobre comercio y desarrollo sostenible, en el que las partes se comprometen a implementar las normas internacionales laborales y ambientales. Sin embargo, este título no está cubierto por el mecanismo de resolución de controversias y, por lo tanto, su incumplimiento no es sancionable.

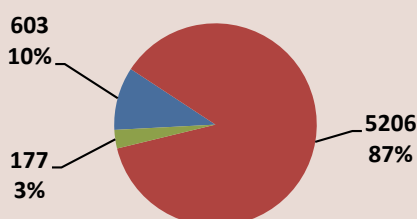
A continuación, se revisarán críticamente las expectativas optimistas de la UE con respecto a las exportaciones y la agregación de valor en ambos países andinos. Sin embargo, para evaluar los cambios en los flujos comerciales desde la entrada en vigor del acuerdo, primero es necesario señalar las diferencias significativas entre la UE y los dos países andinos en cuanto a la composición de sus principales bienes comerciales.

1

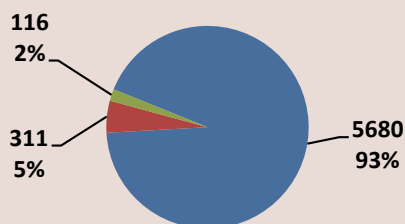
Importaciones de la UE desde Colombia 2017



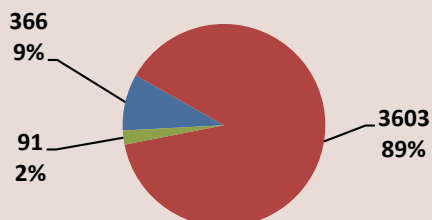
Exportaciones de la UE desde Colombia 2017



Importaciones de la UE desde Perú 2017



Exportaciones de la UE desde Perú 2017

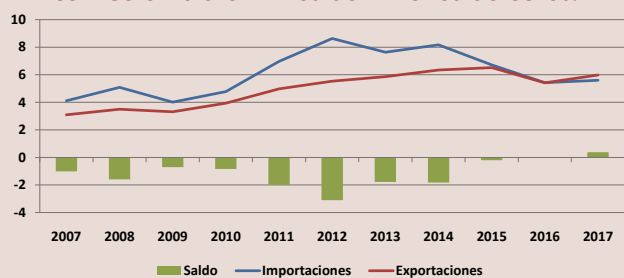


■ Bienes primarios ■ Bienes industriales ■ Otros

Fuente: EU, DG Trade

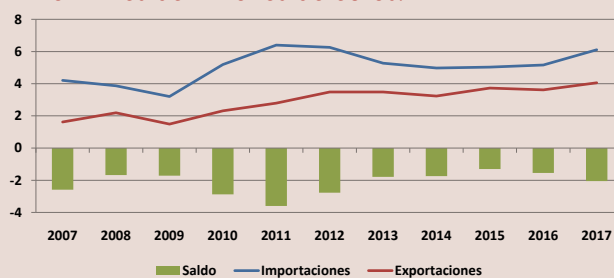
27 Véase: European Commission: Highlights of the Trade Agreement between Colombia, Peru and the European Union, Memo, Brüssel, 26. Juni 2012: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-487_en.htm?locale=en

2 Comercio de Mercancías de la UE con Colombia en miles de millones de euros.



Fuente: Eurostat/COMEXT.

3 Comercio de Mercancías de la UE con Perú en miles de millones de euros.



Fuente: Eurostat/COMEXT.

Especialmente en el caso de Colombia, desde la aplicación del acuerdo comercial, estos excedentes se han convertido en un déficit.

Países Andinos: Deterioro de la Balanza Comercial

En términos generales, se redujo el valor de las importaciones europeas desde Colombia entre 2012 y 2017 de aproximadamente €8,6 mil millones a €5,6 mil millones (ver gráfica 2). Esta caída del 35% es explicada, por las evaluaciones de impacto oficiales de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, con el debilitamiento del crecimiento y la demanda internacionales, así como con la disminución en los precios de las materias primas.²⁸

Una desventaja particular para Colombia con ello es que el déficit de la UE, el cual alcanzó unos 3,000 millones de euros en 2012, se ha reducido desde la implementación del acuerdo. Como resultado del aumento en las exportaciones, la UE registró un ligero superávit en 2017. El balance puramente macroeconómico es, por lo tanto, hasta ahora negativo para Colombia: su anterior superávit se convirtió en un déficit.

El balance bilateral con Perú es similar al colombiano, en tanto que, el valor de las importaciones europeas desde Perú, también se redujo en los primeros cuatro años de implementación del Acuerdo (ver gráfica 3). Apenas en el 2017 alcanzó Perú nuevamente el nivel de 2012. Así mismo, la UE logró aumentar continuamente sus exportaciones. En el balance general, esto condujo a una reducción significativa de los superávits peruanos en el intercambio comercial con la UE. Estos superávits alcanzaban alrededor de tres mil millones de euros en los tres años anteriores al acuerdo, desde entonces se han reducido aproximadamente

a la mitad. También para Perú ha sido, hasta ahora, el balance claramente negativo.

Sin embargo, las dos evaluaciones de impacto oficiales sostienen que la disminución en el comercio de la UE con los dos estados andinos es menor que la disminución en el comercio de los dos países andinos con el resto del mundo. El estudio del Parlamento Europeo concluye que "sin el acuerdo de libre comercio, la reducción del comercio entre la UE y Colombia habría sido aún mayor".²⁹ No obstante, la diferencia entre el comercio con la UE y con el resto del mundo, en el caso de Colombia, es mínima y en el caso de Perú inexistente. Según el estudio del PE, las exportaciones de Colombia a la UE se redujeron en un 35% y hacia el resto del mundo en un 39%, asimismo esta disminución es idéntica en el caso de Perú (respectivamente 1,6% de disminución en las exportaciones).

De hecho, el aumento de las exportaciones y los superávits europeos con respecto a los países andinos refleja la respuesta específica de la UE a la crisis del euro, es decir, una contracción de la demanda interna a través de políticas de austeridad con un aumento simultáneo de las exportaciones europeas. Después de todo, Colombia y Perú también son víctimas de la orientación a la exportación proveniente de Alemania, que los otros miembros de la UE, han adoptado cada vez más en los últimos años.

28 Comisión Europea 2017: Third Annual Report on the Implementation of the EU-Colombia/Peru Trade Agreement COM(2017) 585 final; European Parliament 2018: Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, July 2018

29 European Parliament 2018: Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, July 2018



Paisaje Lunar. La Mina de Carbón El Cerrejón en el Departamento de La Guajira, Colombia | Foto: Santiago La Rotta (© BY-NC 2.0)

4 Efectos Sectoriales: Predominio Creciente de Materias Primas

En lo que respecta al peso de los principales productos que Colombia y Perú exportan a la UE, también se ha registrado un cambio en los últimos cinco años. Mientras que la cuota de materias primas minerales y combustibles disminuyó en términos de valor, la proporción de productos agrícolas aumentó tendencialmente.

La Comisión Europea interpreta este cambio como una diversificación en la cartera de exportaciones andinas. En este sentido indica: “La proporción de productos minerales en las exportaciones de Colombia y Perú a la UE ha disminuido (...); el acuerdo ha contribuido con ello, a diversificar las exportaciones de ambos países”.³⁰ Los beneficiarios son principalmente exportadores agrícolas de los Andes. “El acuerdo creó nuevas oportunidades de exportación, especialmente para los productos agrícolas”, señala la Comisión. Con un valor de 40% (Perú) y 51% (Colombia) dentro del total de las exportaciones a la UE, los productos agrícolas habrán de jugar ahora “un papel clave en la estructura de las exportaciones” de ambos países.³¹

Una mirada a las evaluaciones de los primeros cinco años del acuerdo confirma la disminución, en términos de valor, de las materias primas minerales y combustibles, así como el aumento proporcional de los productos agrícolas en la cartera de exportaciones

andinas. No obstante, el desplazamiento en el peso de los principales productos no es prueba de la diversificación en la cartera de exportación, puesto que ambos países andinos exportaban dichos productos incluso antes de que el acuerdo entrara en vigor.

Colombia: Desplazamientos en el Peso de las Exportaciones

La evaluación de impacto del Parlamento Europeo registra respecto al carbón de piedra (hulla), principal producto de exportación colombiano para el mercado de la UE, una disminución promedio en el valor de las exportaciones durante los últimos cinco años del 8.2% (hulla bituminosa) y del 14.3% (hulla sin betún) por año. Dentro de ello, únicamente ha disminuido la participación del carbón sin betún en el total de las exportaciones colombianas a la UE, a saber del 16.61% al 11.83% (véase tabla 1).

Sin embargo, estos datos se refieren a valores de importación fuertemente influenciados por los precios de las materias primas en el mercado mundial. Una mirada a las cantidades de carbón de piedra importado de Colombia muestra, por otro lado, que dichas canti-

30 Third Annual Report on the Implementation of the EU-Colombia/Peru Trade Agreement, COM(2017) 585 final, p. 18

31 Ibid.

Tabla 1: Principales productos importados por EU desde Colombia

Código	Descripción	Valor 2017 (Mill. euros)	Proporción 2017 (%)	Proporción 2012 (%)	Crecimiento 2012-2017 (%)
270112	Hulla bituminosa, incl. pulverizada, pero sin aglomerar	1.407	25,1	25,0	-8,2
080390	Bananos o plátanos, frescos o secos	919	16,41	8,80	3,9
270119	Hulla [CECA], incl. pulverizada, pero sin aglomerar (exc. antracita y hulla bituminosa)	663	11,83	16,61	-14,3
090111	Café sin tostar ni descafeinar	606	10,81	4,65	8,6
270900	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	355	6,34	24,42	-30,0
151110	Aceite de palma en bruto	289	5,16	0,67	37,9

Fuente: Adaptado European Parliament 2018: Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, July 2018, Annexes, Table A3

dades se han duplicado desde 2005: de 25 millones de toneladas a alrededor de 50 millones de toneladas, nivel en el que permanecieron durante los primeros tres años del acuerdo. Fue sólo hasta 2016 que las cantidades cayeron levemente (ver gráfica 4). Colombia ha exportado, por lo tanto, grandes cantidades de carbón de piedra a la UE a precios más bajos. Dado que las toneladas exportadas aumentaron, mientras que los ingresos alcanzados por tonelada disminuyeron.

Sin embargo, en un balance más completo también deben incluirse los impactos sociales y ambientales. La minería de carbón de piedra en el norte de Colombia, en la región de La Guajira, ha generado un sinnúmero de conflictos en el pasado, ocasionados por la destrucción ambiental, el desplazamiento de población local y las violaciones de derechos sindicales.

en Millones de Toneladas, fuente: Eurostat Respecto a las exportaciones de petróleo desde Colombia a la UE, el estudio del Parlamento Europeo diagnostica una reducción anual promedio del 30% durante la implementación del acuerdo. Su participación en el total de las exportaciones a la UE se habría reducido del 24.4% a alrededor del 6.3% (véase tabla 1).

Incluso aquí, una mirada a los volúmenes comercializados muestra que las exportaciones de petróleo son sumamente volátiles, pero que los volúmenes exportados no se redujeron tanto como lo haría suponer la dis-

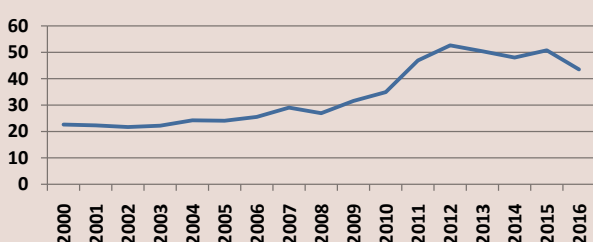
minución en términos de valor (ver gráfica 5). Incluso en los primeros dos años, aumentaron los volúmenes significativamente hasta 7.4 millones de toneladas, valor máximo alcanzado hasta el día de hoy. En los dos años siguientes cayeron las cantidades, pero el volumen de exportación de 3.5 millones de toneladas en 2016 siguió siendo significativamente más alto que en los años anteriores a 2010, cuando las exportaciones de petróleo crudo desde Colombia a la UE eran prácticamente insignificantes.

El desarrollo de las exportaciones colombianas de carbón de piedra y petróleo proporciona, por ende, algunos indicios respecto a que la dependencia permanente de las exportaciones de materias primas puede volverse menos rentable. Ante los bajos precios de las materias primas, particularmente el aumento de volúmenes de exportación puede compensar la caída en los ingresos de exportación.

Respecto a sus tres principales productos agrícolas: bananos, café y aceite de palma, Colombia registró tasas de crecimiento significativas en las exportaciones a la UE (ver Tabla 1). Este crecimiento se puede constatar no solo en términos de valores exportados, sino también en términos de volumen, como en el caso del banano y el aceite de palma (véanse las gráficas 6 y 7).

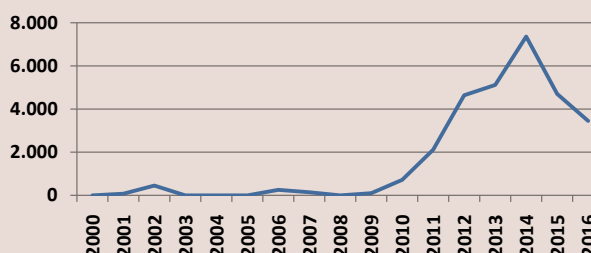
Resulta particularmente preocupante el fuerte crecimiento de las exportaciones de aceite de palma colombiano, el cual se ha duplicado en los últimos

4 Importaciones de Carbón de Piedra a la UE desde Colombia en Millones de Toneladas



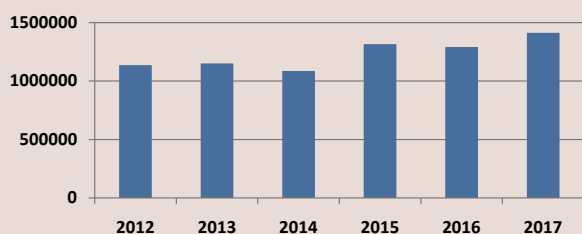
Fuente: Eurostat

5 Importaciones de Petróleo Crudo a la UE desde Colombia 1000 Toneladas



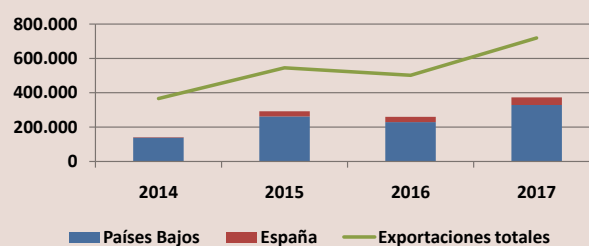
Fuente: Eurostat

6 Importaciones de Banano a la UE desde Colombia. En Toneladas



Fuente: Parlamento Europeo

7 Importaciones de Aceite de Palma a la UE desde Colombia. En Toneladas



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

cuatro años. Colombia exporta el 52% de su aceite de palma a la UE; los compradores más importantes son los Países Bajos, seguidos de España. El 46% de las exportaciones totales de los operadores de plantaciones colombianas son exportados solo a los Países Bajos. Desde allí, se exporta posteriormente el aceite de palma a los mercados de otros países europeos.³²

Pero en Colombia, el cultivo de palma de aceite es tan conflictivo como la minería de carbón. Dicho cultivo es responsable de numerosas disputas con campesinos y pueblos indígenas, quienes han tenido que dar paso a la expansión de las plantaciones de palma (véase el capítulo 7).

Perú: Desplazamientos en el Peso de las Exportaciones

En Perú se puede observar un patrón similar al de Colombia: una reducción relativa de productos mineros exportados a Europa y un aumento en los valores de exportación de productos agrícolas. La contracción del valor es particularmente notable en las significativas exportaciones de cobre. Sin embargo, también hay ex-

cepciones en esta tendencia, como los minerales de zinc, cuyos valores de exportación han aumentado claramente desde la entrada en vigor del acuerdo con la UE (ver Tabla 2).

Los aguacates a su vez representan aquellos productos agrícolas peruanos que han experimentado un crecimiento significativo en materia de exportación. Actualmente son los productos agrícolas más importantes exportados a la UE. La disminución de las exportaciones de café peruano a la UE contradice solo aparentemente la creciente importancia del sector agrícola que, según la Comisión Europea, ha retrocedido a causa de plagas en las cosechas.³³

El análisis de los cambios en los productos de exportación más importantes de Colombia y Perú, sin embargo, proporciona poca evidencia que respalde la tesis de la Comisión Europea respecto a que el acuerdo comercial ha contribuido a la diversificación de la cartera de exportaciones andinas. Si bien los valores de las exportaciones colombianas de carbón y petróleo o las exportaciones peruanas de cobre pueden haber disminuido ligeramente, el aumento en las exportaciones colombianas de aceite de palma o aguacate peruano no significa diversificación. Pues estos productos

Tabla 2: Principales productos importados por EU desde Perú

Código	Descripción	Valor 2017 (Mill. Euros)	Proporción 2017 (%)	Proporción 2012 (%)	Crecimiento 2012-2017 (%)
260300	Minerales de cobre y sus concentrados	1065	17,45	24,96	-7,4
271111	Gas natural, licuado	670	10,98	10,72	0,0
260800	Minerales de zinc y sus concentrados	575	9,43	4,08	17,6
080440	Aguacates paltas, frescos o secos	379	6,21	1,56	31,1
090111	Café sin tostar ni descafeinar	357	5,86	8,72	-8,1
740311	Cobre refinado en forma de cátodos y de secciones de cátodos	256	4,20	6,58	-9,0

Fuente: Adaptado European Parliament 2018: Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, July 2018, Annexes, Table A6

32 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2018: Cadena de Palma de Aceite, Minagricultura, Presentación, Marzo 2018: <https://sioc.minagricultura.gov.co/Palma/Documentos/002%20-%20Cifras%20Sectoriales/002%20-%20Cifras%20Sectoriales%20-%202018%20Marzo%20Palma.pdf>

33 Third Annual Report on the Implementation of the EU-Colombia/Peru Trade Agreement, COM(2017) 585 final, p. 5

agrícolas ya se exportaban a la UE antes de la entrada en vigor del acuerdo comercial.

Adicionalmente, estos cambios no implican ningún cambio en la estructura básica de la cartera de exportaciones andinas, puesto que en ambos casos se trata principalmente de materias primas primarias. Es decir, estos cambios no indican aumento alguno hacia mayores niveles de agregación de valor. Más bien se sitúan exclusivamente dentro del gran grupo de bienes primarios. En contraste, la participación relativa de los bienes procesados permaneció sumamente estable incluso después de la implementación provisional del acuerdo.

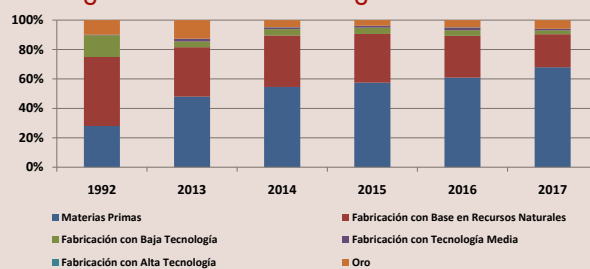
Reprimerización en lugar de Aumento en la Agregación de Valor

A un hallazgo similar llegan Germán Alarco Tosoni y César Castillo García en su evaluación del impacto económico del Tratado de Libre Comercio de la UE con Perú.³⁴ Su análisis proporciona evidencia sobre el fenómeno que el sector de investigación crítica en temas de desarrollo en Latinoamérica ha caracterizado como reprimerización. Dicho fenómeno indica un aumento en la proporción de materias primas primarias en la cartera de exportación de los países en vías de desarrollo y emergentes, lo que anula parcialmente el progreso alcanzado previamente en materia de desarrollo.

Como revela el análisis de los datos de la ONU realizado por Alarco y Castillo, desde la aplicación provisional del acuerdo el comercio peruano con la UE se ha caracterizado por una nueva reprimerización. En este sentido, aumentó la participación de las materias primas primarias en el total de las exportaciones peruanas a la UE del 48% al 68% entre 2013 y 2017 (ver gráfica 8). En consecuencia, las exportaciones de Perú a la UE presentan un claro deterioro en cuanto a su intensidad tecnológica, un hallazgo que relativiza considerablemente la valoración de los excedentes comerciales peruanos con la UE, pues éstos no son prueba alguna de desarrollo económico o modernización de la economía exportadora peruana.

Una mirada años atrás muestra que la cartera de exportación peruana estaba estructurada de manera mucho más favorable en el pasado. Por ejemplo, en 1992, la proporción de materias primas primarias en las exportaciones totales a la UE se limitaba a solo un 28%, es decir, 40 puntos porcentuales menos que

8 Exportaciones peruanas a la UE. Clasificadas según Contenido Tecnológico.



Fuente: Alarco/Castillo 2018

en la actualidad, donde alcanza el 68%. El mayor peso en 1992 lo tenían los recursos naturales, que en aquel entonces al menos habían pasado por algún procesamiento. Incluso los productos que provenían de fabricación con baja tecnología tenían una mayor participación que hoy en día. En 1992, estos bienes representaban el 15% de las exportaciones a la UE, en 2017 ni siquiera llegan al 3%.³⁵

En resumen, se puede afirmar que las expectativas optimistas de la Comisión Europea se han cumplido hasta ahora sólo para la UE, pero no para Colombia ni Perú:

- » Las balanzas comerciales de Colombia y Perú con la UE se han deteriorado desde la entrada en vigor del acuerdo. Mientras que los excedentes de Perú con la UE se redujeron, Colombia tuvo recientemente incluso un déficit.
- » La composición de la cartera de exportación andina no ha mejorado hacia bienes con mayor valor agregado. Por el contrario, en la cartera de exportación de Perú aumentó la proporción de materias primas primarias en las exportaciones a la UE significativamente.
- » Las empresas europeas pudieron, en cambio, aumentar sus exportaciones tanto a Colombia como a Perú. Ellas se han beneficiado claramente a través del acuerdo.

34 Germán Alarco Tosoni/César Castillo García 2018: Análisis y propuestas sobre el TLC de Perú con la Unión Europea. Dónde estamos cinco años después y hacia dónde vamos? Ed: FDCL/RedGE, Mayo 2018

35 Germán Alarco Tosoni/César Castillo García 2018: Análisis y propuestas sobre el TLC de Perú con la Unión Europea. Dónde estamos cinco años después y hacia dónde vamos? Herausgeber: FDCL/RedGE, Mai 2018, Cuadro 4, Seite 21



En Memoria de Nelson Giraldo. Asesinado por defender el Río Cauca. | Foto: Agencia Prensa Rural (© BY-NC-ND 2.0)

5 Desarrollo Sostenible: Derechos Humanos, Estándares Laborales y Medioambientales

Para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible, los socios comerciales integraron disposiciones respectivas en el acuerdo comercial de la UE con Colombia y Perú. La cláusula de derechos humanos presente en el artículo 1 del acuerdo comercial establece que „el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos” es un „elemento esencial del presente acuerdo”.³⁶ En el título de sostenibilidad (Título IX), las partes se comprometen nuevamente con la „aplicación efectiva”³⁷ de las normas multilaterales laborales y ambientales.

Cláusula de Derechos Humanos: Dotada de sanciones, pero rara vez activada

Si una de las partes contratantes considera que la otra ha incumplido las obligaciones emanadas del tratado, puede utilizar el procedimiento de solución de controversias del acuerdo; un mecanismo puramente intergubernamental (Título XII: Solución de Controversias). No obstante, existen otras posibilidades para reaccionar ante violaciones de los “elementos esenciales” del tratado, como por ejemplo la cláusula de derechos humanos. Dicha cláusula se complementa con la llamada cláusula de suspensión, la cual permite a cada parte contratante adoptar “inmediatamente medidas apropiadas”, en caso de que la otra parte contratante viole algún elemento esencial (Artículo 8 (3)).³⁸

Las medidas pueden, en principio, resultar en la suspensión parcial o total de las ventajas comerciales otorgadas. Sin embargo, tales sanciones comerciales deben cumplir dos condiciones. Primero, deben ser “proporcionales a la violación” y segundo, habrá de darse prioridad a las medidas “que menos perturben el funcionamiento del presente Acuerdo”.³⁹

La UE ha incluido también la cláusula de derechos humanos en otros acuerdos comerciales y de cooperación. Pero la Comisión Europea, especialmente, ha establecido barreras tan altas para su activación que hasta ahora solo se ha implementado en pocos casos. A la fecha, se han documentado 23 casos casi exclusivamente dirigidos contra estados del ACP (estados de África, el Caribe y el Pacífico, en su mayoría ex colonias europeas). Las ventajas comerciales otorgadas por la UE, sin embargo, nunca fueron suspendidas.⁴⁰

Adicionalmente, la cláusula de derechos humanos carece de instancias de monitoreo y denuncia. La cláusula de suspensión tampoco puede ser activada para prevenir las violaciones de derechos humanos que se originen en las obligaciones de liberalización exigidas por un acuerdo comercial. Además, la cláusula de suspensión requiere siempre prueba de la responsabilidad del otro estado, pero no provee el margen necesario para proteger los derechos humanos en el propio estado.⁴¹ Además, no se contemplan medidas contra las violaciones por parte de actores no estatales como las empresas transnacionales.

36 TLC-UECP 2013, Art. 1: Principios generales

37 TLC-UECP 2013, Título IX: Comercio y Desarrollo Sostenible, Art. 269, Art. 270

38 TLC-UECP 2013: Art. 8: Cumplimiento de las obligaciones

39 TLC-UECP 2013: Art. 8

40 Thomas Fritz 2017: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, Hrsg.: Brot für die Welt, Forum Umwelt und Entwicklung, UnternehmensGrün, ver.di, Februar 2017

Título de Sostenibilidad: Ineficaz por falta de sanciones

El título de sostenibilidad prescribe que las partes contratantes se comprometen con “la promoción y aplicación efectiva [...] de las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT)” (artículo 269). Los acuerdos fundamentales de la OIT están consignados en ocho convenios, las llamadas normas fundamentales del trabajo (véase el recuadro 3).

Adicionalmente, las partes reafirman su compromiso de “aplicar de manera efectiva” ocho acuerdos multilaterales sobre medio ambiente: el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que agotan la Capa de Ozono, el Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre CITES, el Convenio de Diversidad Biológica, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional.⁴² Además, el título de sostenibilidad prevé la cooperación en el campo de la protección de especies, la silvicultura y la pesca, así como frente al cambio climático.

Sin embargo, a diferencia de la cláusula de derechos humanos, el título de sostenibilidad (Título IX) no dispone de una cláusula de suspensión que permita interrumpir las ventajas comerciales por violaciones a las normas laborales y ambientales mencionadas anteriormente. Más aún, las violaciones del título de sostenibilidad ni siquiera pueden tratarse en el marco del procedimiento de solución de controversias del acuerdo. En el artículo 285 (5) del título de sostenibilidad se establece explícitamente: “Este Título no está sujeto al Título XII (Solución de Controversias)”.⁴³

En cambio, el título de sostenibilidad únicamente prevé un procedimiento de resolución de disputas alternativo muy débil que carece de posibilidades de sanción. Éste consta de tres etapas: en caso de disputa, se

prevén inicialmente consultas gubernamentales. Si esto falla, las partes en la controversia pueden convocar al “Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible” que se establecerá en el marco del acuerdo. Si el subcomité tampoco tiene éxito, se puede conformar un grupo de expertos compuesto por tres miembros, el cual presentará un informe incluyendo sus recomendaciones. Si estas recomendaciones no se aplican, el proceso no tendrá consecuencias.⁴⁴ Debido a esta deficiencia, no existe la posibilidad de sancionar de manera efectiva violaciones al título de sostenibilidad. Las partes contratantes no enfrentan ningún riesgo significativo si violan las normas laborales o ambientales en cuestión.

Por lo tanto, no resulta sorprendente que hasta ahora la experiencia con la aplicación de la cláusula de derechos humanos y el título de sostenibilidad sea extremadamente decepcionante. Así mismo, las llamadas hojas de ruta (en inglés roadmaps) para los derechos humanos y las normas ambientales y sociales, que Perú y Colombia crearon en respuesta a una resolución del Parlamento Europeo, siguen siendo hoy en día en gran medida ineficaces.

Dichas hojas de ruta merecen una atención especial, ya que revelan la manera irresponsable en que los eurodiputados tratan los compromisos europeos respecto a la protección de los derechos humanos y a la promoción del desarrollo sostenible.

3 Las Normas Fundamentales del Trabajo

En 1998, con la adopción de la “Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo”, todos los Estados miembros de la OIT se declararon a favor de las normas fundamentales del trabajo consignadas en ocho convenios.

- » Convenio 87: sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
- » Convenio 98: sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- » Convenio 29: sobre el trabajo forzoso, 1930
- » Convenio 105: sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
- » Convenio 100: sobre igualdad de remuneración, 1951
- » Convenio 111: sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958
- » Convenio 138: sobre la edad mínima, 1973
- » Convenio 182: sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999⁴⁵

41 Cf. Lorand Bartels: Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, Hrsg.: Deutsches Institut für Menschenrechte/MISEREOR, Berlin/Aachen, März 2014:

https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Menschenrechtliche_Modellklausel.pdf

42 TLC-UECP 2013: Art. 270: Acuerdos multilaterales sobre medio ambiente

43 TLC-UECP 2013: Art. 285: Informe del Grupo de Expertos, (5)

44 TLC-UECP 2013: Art. 283-285

45 Véase: International Labour Organization – ILO

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>



Siempre en la Línea Amarilla. Fábrica Textil "Modelo" en Lima. | Foto: UNIDO (© BY 2.0)

6 El Parlamento Europeo bajo Presión: las Hojas de Ruta sobre Derechos Humanos, Estándares Sociales y Ambientales

En el período previo a la decisión para ratificar el acuerdo comercial, el Parlamento Europeo experimentó una presión considerable por parte de la sociedad civil, para justificar su postura. Con el propósito de legitimarse ante la opinión pública y aún poder aprobar el acuerdo, los miembros del Comité de Comercio Internacional (INTA) del Parlamento Europeo propusieron en abril de 2012 incluir en el acuerdo un plan de acción donde Colombia y Perú se comprometieran a mejorar los derechos humanos y laborales.⁴⁶

La propuesta se remonta a una iniciativa similar de los Estados Unidos, que en abril de 2011 agregó a su Acuerdo de Libre Comercio con Colombia (Acuerdo de Promoción Comercial EEUU-Colombia) un plan de acción específico del gobierno de Colombia en materia de derechos laborales.⁴⁷

La Resolución 2628 del Parlamento Europeo

En junio de 2012, período previo a la aprobación del acuerdo, el plenario del Parlamento Europeo suscribió la propuesta de resolución 2628 presentada por los miembros del Comité Internacional de Comercio (INTA) Mário David (Grupo PPE, Portugal) y Bernd Lange (Grupo SD, Alemania). Ésta exhorta a Colombia y

Perú, entre otras cosas, "a hacerse cargo de la elaboración de una hoja de ruta transparente y vinculante sobre derechos humanos, ambientales y laborales."⁴⁸

La Resolución 2628 del Parlamento Europeo identifica cinco áreas que debe cubrir dicha hoja de ruta:

1. Aplicación de medidas que garanticen el derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva.
2. Inspección laboral estricta, que conduzca a sanciones en caso de violaciones laborales.
3. Fortalecimiento del diálogo social a nivel local, regional y empresarial.
4. Aplicación de la legislación para proteger el medio ambiente y la biodiversidad.
5. Adopción de medidas para acabar con la impunidad, es decir, procesar penalmente y castigar "a aquellas personas con mayor responsabilidad tanto intelectual como material en los delitos cometidos en Colombia".⁴⁹

En todas estas áreas, los eurodiputados del Parlamento Europeo esperaban resultados vinculados a plazos concretos, algunos de los cuales, aunque no específicamente mencionados, deberían implementarse antes de que el acuerdo entrara en vigor. Además, solicitaron a la Comisión de la UE que ayudara a Colombia y Perú a implementar sus respectivas hojas de

46 Cf. Pregunta con solicitud de respuesta oral a la Comisión de Comercio Internacional del 27/04/ 2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2012-000107+0+DOC+XML+V0//DE>; así como el debate plenario del 22/05/2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120522&secondRef=ITEM-014&language=DE&ring=O-2012-000107>

47 Véase información sobre Labor Action Plan: <https://ustr.gov/uscolombiatpa/labor>

48 Resolución del Parlamento Europeo del 13/06/2012 ((2012/2628(RSP)), P7_TA(2012)0249:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0249&language=DE&ring=B7-2012-0301>

49 Ibid.

ruta y que presentara un informe periódico al Parlamento sobre este tema.

Sin embargo, la resolución 2628 dejó abierta la forma en que podría ser garantizado el carácter vinculante de estos planes. Los eurodiputados no pidieron su integración en el acuerdo comercial, ni la implementación de objetivos específicos previo a su ratificación. En este sentido, la resolución del Parlamento Europeo ofreció a Colombia y Perú un requisito fácil de cumplir. Fue suficiente que ambos países demostraran su buena voluntad y presentaran los correspondientes planes de acción, sabiendo que éstos no les generarían obligaciones adicionales, debido a su falta de integración en el acuerdo comercial.

De este modo, en octubre de 2012, Colombia y Perú enviaron al Parlamento Europeo sus respectivas hojas de ruta sobre derechos humanos, medioambientales y laborales.⁵⁰ Tras su análisis, las organizaciones de derechos humanos y los sindicatos confirmaron sus temores. Aún cuando sugieren lo contrario, los documentos presentados no incluían calendarios vinculantes para las áreas en las que el Parlamento Europeo pedía mejoras.

De igual manera, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) criticó la omisión sobre la flagrante impunidad en la hoja de ruta elaborada por Colombia y, en consecuencia la falta de medidas efectivas para combatirla. La Federación Internacional de Derechos Humanos concluyó que la hoja de ruta elaborada por el gobierno colombiano “no cumple las condiciones establecidas por del Parlamento Europeo para permitir la ratificación del tratado comercial.”⁵¹

La Confederación Sindical Internacional y la Confederación Sindical Europea reclamaron que las hojas de ruta de Colombia y Perú se realizaron sin consultar a las organizaciones más relevantes, tanto sindicales como de la sociedad civil, en ambos países. En consecuencia, no incluyen “medidas concretas y vinculantes” en áreas clave como libertad sindical, negociación colectiva, inspección del trabajo, diálogo social y lucha contra la impunidad. Por esta razón, ambas confederaciones sindicales criticaron enérgicamente a

los parlamentarios. En su declaración conjunta declaran: “Los sindicatos condenan la aprobación de los eurodiputados del Acuerdo de Libre Comercio Colombia-Perú”.⁵²

Errores del Parlamento Europeo: Ignorar Advertencias, Encubrir Debilidades

Análisis sindicales adicionales mostraron que los eurodiputados cometieron los mismos errores previamente cometidos por el gobierno de los Estados Unidos en su plan de acción sobre derechos laborales. Por un lado, prescindieron de incluir obligaciones vinculantes hacia los dos estados andinos para implementar mejoras clave en derechos humanos antes de ratificar el acuerdo. Por otro lado, tampoco se incluyó la posibilidad de sancionar el incumplimiento de las hojas de ruta en el mecanismo de solución de controversias del acuerdo.⁵³

De hecho, las hojas de ruta de Perú y Colombia presentadas en respuesta a la resolución del Parlamento Europeo no forman parte del texto central del Tratado de Libre Comercio, ni de sus diversos anexos y declaraciones adicionales.⁵⁴ Por esta razón, los documentos presentados son en realidad no-vinculantes.

Estos errores permitieron que los gobiernos de Colombia y Perú incluyeran en las hojas de ruta, medidas que ya se habían tomado años antes de la resolución del Parlamento Europeo de junio de 2012 o bien, medidas que eran meramente simbólicas. El documento peruano, por ejemplo, mencionó un “Acuerdo Nacional” de 2002 (!), que incluía 33 medidas políticas que supuestamente fueron elaboradas con los “principales representantes de la sociedad civil”.⁵⁵ Sin embargo, la Confederación Sindical Internacional (CSI) confirmó que organizaciones de trabajadores relevantes como la CUT y CATP no estuvieron involucradas en este acuerdo.⁵⁶

Así mismo, el documento peruano se refirió a un Consejo Económico Social supuestamente establecido

-
- 50 Véase carta de la Embajada Colombiana al entonces presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz del 26/10/2012: https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/Plan-de-accion-Colombia-y-carta-al-presidente-PE_ES.pdf; El Desarrollo Sostenible en el Perú: Un Panorama General de las Instituciones, Mecanismos, Políticas y Objetivos, Octubre 2012: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/2012-PERU-Hoja-de-Ruta-TLCUE-Desarrollo-Sostenible.pdf>
- 51 FIDH 2012: FTA: the Colombian road map does not respect EP conditions, Press release, 9.11.2012: <https://www.fidh.org/en/region/americas/colombia/FTA-the-Colombian-road-map-does-12404>
- 52 ITUC /ETUC 2012: Unions condemn MEPs support for Colombia-Peru Free Trade Agreement, 24.11.2012, <https://www.ituc-csi.org/unions-condemn-meps-support-for?lang=fr>
- 53 ICTU 2012: Trade union proposal: EU-Colombia Road Map on human, environmental and labour rights: https://www.ictu.ie/download/pdf/eu_colombia_trade_union_road_map_final.pdf
- 54 Véase versión completa del Acuerdo con Anexos y Declaraciones: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=691>
- 55 Cf. El Desarrollo Sostenible en el Perú: Un Panorama General de las Instituciones, Mecanismos, Políticas y Objetivos, Octubre 2012: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/2012-PERU-Hoja-de-Ruta-TLCUE-Desarrollo-Sostenible.pdf>
- 56 ITUC /ETUC 2012: Unions condemn MEPs support for Colombia-Peru Free Trade Agreement, 24.11.2012, <https://www.ituc-csi.org/unions-condemn-meps-support-for?lang=fr>

anteriormente. Sin embargo, según la CSI, hasta ese momento no existía dicho consejo.⁵⁷ De hecho, solo se cuenta con un decreto de septiembre de 2011, emitido por el entonces presidente peruano, Ollanta Humala, que anuncia el establecimiento de un Consejo Económico Social, así como un decreto de 2017 que ordena su disolución. Evidencia de su existencia en ese lapso de tiempo, por el contrario, no se encontraron. A pesar de ello, el Consejo Económico y Social firma de manera prominente la hoja de ruta del Perú.⁵⁸

El gobierno colombiano actuó de manera similar. Simplemente envió al Parlamento Europeo un plan de acción sobre derechos humanos, laborales y desarrollo sostenible, iniciado ya dos años antes (Plan de Acción Colombia 2010-2014). Únicamente lo complementó con una lista de medidas descontextualizadas tomadas por el gobierno entre junio y octubre de 2012.⁵⁹ La Confederación de Sindicatos Británicos (TUC) constató que en muchos aspectos la hoja de ruta colombiana simplemente „reutilizó“ los compromisos contraídos con los Estados Unidos el año anterior.⁶⁰

No obstante, los eurodiputados podrían haber hecho caso a las advertencias. Mientras se apoyaban en el Plan de Acción de Derechos Laborales de los Estados Unidos, ignoraron los déficits de aplicación que habían aparecido ya un año después de su ejecución. Pues en el verano de 2012, la escuela sindical colombiana ENS (Escuela Nacional Sindical) publicó una evaluación del plan de acción, que hacía un balance de su implementación entre abril de 2011 y abril de 2012. A partir de entonces, el gobierno colombiano solo llevó a cabo parcial o insuficientemente 28 de las 37 medidas del Plan de Acción, mientras que las nueve medidas restantes quedaron pendientes.⁶¹ A pesar de estas faltas graves, el gobierno de Barack Obama puso en vigor el acuerdo en mayo de 2012.

La mayoría de los eurodiputados también estuvieron satisfechos con las hojas de ruta presentadas, sin cuestionar su calidad o exigir su implementación antes

de la ratificación. Más aún, los dos miembros de la Comisión Internacional de Comercio del Parlamento Europeo (INTA), David y Lange se deshicieron en elogios durante el debate plenario del 10 de diciembre de 2012, el día anterior a la votación sobre el Acuerdo Colombia-Perú.

Para el portugués Mário David, la mera entrega de las hojas de ruta por parte de los gobiernos peruano y colombiano demostraba ya cuán comprometidos estaban con sus objetivos. Bernd Lange, -hoy presidente del Comité de Comercio Internacional del Parlamento Europeo-, elogió entonces que el Parlamento Europeo hubiera “intentado formas nuevas” y con ello haber “logrado algo”. Con su resolución, los eurodiputados habían “logrado por primera vez que hojas de ruta vinculantes para la mejora de los derechos humanos, los derechos de los trabajadores y las normas medioambientales fueran enviadas al Parlamento Europeo por parte de estados soberanos”.⁶²

Aunque las hojas de ruta no eran en realidad vinculantes ni obligatorias, esa maniobra fue suficiente para ganar, al día siguiente, la mayoría en la sesión plenaria del Parlamento Europeo para la ratificación. Mientras los Verdes y la Izquierda rechazaron el acuerdo, la mayoría de los conservadores, liberales y socialdemócratas estuvieron de acuerdo.⁶³

De los miembros alemanes de la fracción socialdemócrata SD, 19 votaron a favor y solo 2 en contra de la ratificación.⁶⁴ Con ello, se posicionaron contra el movimiento sindical internacional. La fracción del SPD se comportó de manera distinta en el parlamento alemán. Cuando este partido determinó su postura sobre el acuerdo el 23 de marzo de 2013, los miembros del SPD junto con los Verdes y la Izquierda votaron en contra de su aprobación.⁶⁵

57 Ibid.

58 Véase: Decreto Supremo No 079-2011-PCM: http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS-079-2011-PCM.pdf. Decreto Supremo No 017-2017-pcm: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-fusion-cambio-descripcion-decreto-supremo-n-017-2017-pcm-1485017-1/>

59 Carta de la Embajada Colombiana al entonces presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz del 26/10/2012, Anexo No 1 contiene el plan de acción 2010-2014, Anexo No 2 las medidas gubernamentales de Junio-Octubre 2012: https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/Plan-de-accion-Colombia-y-carta-al-presidente-PE_ES.pdf

60 Frances O’Grady, Trades Union Congress, 2015: Brief an Cecilia Malmström vom 9.11.2015: <http://ec.europa.eu/carol/index.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5a38507f0&title=malmstrom091115let..pdf>

61 Escuela Nacional Sindical – ENS 2012: Evaluation of the First Year of Implementation of the Labor Action Plan: https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Colombia/2012/Bulletin/ENS_ENGLISH.pdf

62 Cf. Protocolo del Debate Plenario en el Parlamento Europeo sobre Acuerdo Comercial UE-Colombia-Perú del 10/12/2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20121210&secondRef=ITEM-016&language=EN&ring=A72012-0388>

63 Sven Giegold 2012: Quién votó como en el Parlamento Europeo? Socialdemócratas, conservadores y liberales para un controvertido acuerdo de libre comercio con Colombia y Perú [Wer stimmte wie im Europaparlament? Sozialdemokraten, Konservative und Liberale für umstrittenes Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru, 12. Dezember 2012]: <https://sven-giegold.de/wer-stimmte-wie-im-europaparlament-sozialdemokraten-konservative-und-liberale-fur-umstrittenes-freihandelsabkommen-mit-kolumbien-und-peru/>

64 Ibid.

65 Véase: Parlamento Alemán [Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/231, vom 21. März 2013, Tagesordnungspunkt 22:] https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/fta-eu-col-peru_BT-Beschluss-top22-s181_17231.pdf



Encuentro de Representantes de las Zonas de Reserva Campesina | Foto: Agencia Prensa Rural (© BY 2.0)

7 Violaciones a los Derechos Humanos en Colombia y Perú

La Comisión y el Parlamento Europeos generaron expectativas particularmente altas con respecto a la contribución del acuerdo comercial frente a la protección de los derechos humanos. La Comisión indicó que una “cláusula sólida de derechos humanos” se complementaría con un título de sostenibilidad que “proporcione garantías adecuadas” para garantizar la protección de las normas internacionales del trabajo.⁶⁶ Del mismo modo, una resolución del Parlamento Europeo establecía que el tratado contenía “disposiciones integrales y vinculantes (...) que garantizan la protección de los derechos humanos”.⁶⁷

No obstante, informes de organizaciones de derechos humanos muestran que la situación en Colombia y Perú no solo es extremadamente precaria, sino que en algunos casos empeoró significativamente. Aun cuando en ambos países actores estatales estuvieron involucrados en violaciones de derechos humanos, la Comisión europea no activó la cláusula de derechos

humanos del acuerdo. A pesar de que la cláusula contiene limitaciones evidentes (ver Capítulo 5); ésto no debería conducir a ignorarla por completo.

Los miembros del Parlamento Europeo también deberían tomar en cuenta la precaria situación de los derechos humanos en ambos países andinos. Ello muestra lo poco que se respetan las hojas de ruta de la Resolución 2628 del Parlamento Europeo presentadas por Colombia y Perú.⁶⁸ Finalmente, las hojas de ruta sobre derechos humanos, ambientales y sociales fueron un requisito previo para que el Parlamento Europeo aprobara el acuerdo de libre comercio.

Colombia: Aumento de la Violencia a la Sombra del Proceso de Paz

A pesar de los diversos compromisos asumidos por Colombia en el período previo a la ratificación del

66 European Commission: Trade Agreement between the EU and Colombia & Peru, Luxemburg, 2012, Seite 10: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/Studies/EC_Rpt_EU_COL_PER_e.pdf

67 Resolución del Parlamento Europeo del 13 de Junio de 2012 sobre el Acuerdo Comercial entre la UE, Colombia y Perú ((2012/2628(RSP)), P7_TA(2012)0249, considerandos A, F y G:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0249&language=DE&ring=B7-2012-0301>

68 Resolución del Parlamento Europeo del 13 de Junio de 2012 sobre el Acuerdo Comercial entre la UE, Colombia y Perú ((2012/2628(RSP)), P7_TA(2012)0249: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0249&language=DE&ring=B7-2012-0301>

acuerdo comercial con la UE, desde la aplicación provisional del acuerdo, la situación de los derechos humanos en el país sigue siendo precaria. El Acuerdo de Paz con las FARC de noviembre de 2016, que pondría fin al conflicto armado de cinco décadas, dejó un vacío de poder en muchas áreas rurales que llevó a un resurgimiento de la violencia. Este vacío está tratando de ser llenado por el ejército colombiano, que desde hace una década fracasó en la desmovilización de los grupos paramilitares⁶⁹; por la guerrilla aún activa del ELN y por disidentes de las FARC. El aumento renovado de la violencia también es un retroceso para la UE, que apoyó el proceso de paz desde el principio.⁷⁰

En Colombia, hay 7.4 millones de desplazados internos por el conflicto armado. Entre 2013 y 2016 el número de personas desplazadas disminuyó temporalmente, pero desde entonces ha vuelto a aumentar. En 2016 aproximadamente 202,000 personas fueron desplazadas, la mayoría debido a enfrentamientos. La compensación prevista por la Ley de Víctimas de 2011 para las personas desplazadas y la restitución de tierras están avanzando a un ritmo muy lento (véase el recuadro 4). Hasta junio de 2017 poco menos de 214,000 hectáreas fueron devueltas, de un total de 8 millones apropiadas ilegalmente por paramilitares y terratenientes aliados con ellos.⁷¹

Entre noviembre de 2002 y septiembre de 2017, se registraron 609 asesinatos de defensores de derechos humanos, la mayoría de ellos en zonas rurales. Los asesinatos han aumentado dramáticamente en tiempos recientes. Según la Organización de las Naciones Unidas, 2017 fue el año más mortífero para los defensores de derechos humanos en Colombia: 121 de ellos fueron asesinados. En 2016, esta cifra fue de 60 casos.⁷²

Mientras tanto, el poder judicial ha avanzado muy poco en la lucha contra la impunidad. En el caso de violaciones de derechos humanos, la impunidad es todavía de más del 90%. A fines de 2016, había 2,315

4 El Largo Camino hacia la Justicia: Ardua Restitución de Tierras en Colombia

Entre los temas negociados en el acuerdo de paz se encuentra la restitución de tierra a personas desplazadas. La Ley de Víctimas de 2011 ya preveía compensaciones para los desplazados, así como restitución de tierras. Pero los procedimientos se desarrollan de manera sumamente lenta, como lo demuestran las cifras de la Fundación Forjando Futuros.

De acuerdo con ello, la autoridad de restitución colombiana URT (Unidad de Restitución de Tierras) rechazó desde el inicio 63% de las solicitudes de restitución de tierras. Para julio de 2018, se deberían haber resuelto alrededor de 281,000 casos de restitución. Sin embargo, apenas se completaron 6,400, lo que representa el 2.3% de los casos. La mayor parte de la tierra restituida consiste en superficies relativamente pequeñas: 75% es menor a 10 hectáreas.⁷³

La Fundación también elaboró una evaluación de los fallos judiciales sobre las restituciones realizadas. De acuerdo con esto, en el 55% de los casos fueron los paramilitares responsables del acaparamiento de tierras.⁷⁴ Estos a menudo cooperan con grupos empresariales.

Una cuarta parte de las restituciones fueron impugnadas en los tribunales. Según un estudio realizado por Adriana Yee Meyberg, más de la mitad de las impugnaciones fueron presentadas por empresas nacionales y transnacionales que operan en la minería o la agroindustria colombiana, como las plantaciones de palma de aceite.⁷⁵ Por ende, las impugnaciones provienen precisamente de aquellos sectores cuyas exportaciones a la UE aumentaron considerablemente gracias al acuerdo comercial. Por ejemplo, las exportaciones de aceite de palma colombiano se duplicaron en los últimos cuatro años (véase Capítulo 4).

investigaciones abiertas sobre ejecuciones extrajudiciales cometidas por parte de fuerzas de seguridad estatales provenientes del ejército y la policía. Hasta ahora solo 133 personas han sido condenadas.⁷⁶

La escuela sindical colombiana ENS (Escuela Nacional Sindical) registra una disminución en el número total de actos violentos contra sindicalistas en el período 2012–2017.⁷⁷ Sin embargo, los casos de violacio-

69 El gobierno colombiano a menudo niega la existencia de los grupos neoparamilitares que surgieron después de la desmovilización y en su lugar habla de bandas criminales (BACRIM). Véase: David Gagne: BACRIM: Winner or Loser in Colombia Peace Deal?, InSight Crime, 1. Juli 2016: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/bacrim-winner-or-loser-in-colombia-peace-deal/>

70 EEAS: Colombia: EU will continue to deliver political and practical support to peace process, European External Action Service, 16.1.2018: https://eeas.europa.eu/topics/instrument-contributing-stability-and-peace-icsp/38369/colombia-eu-will-continue-deliver-political-and-practical-support-peace-process_en

71 CINUC 2018: Report on the Human Rights Situation in Colombia 2013-2017, Coalition of International NGOs UPR Colombia: <https://www.abcolombia.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/UPR-Report-2018.pdf>

72 Karen McVeigh 2018: 2017 was deadliest year on record for Colombian human rights defenders, Guardian, 1. Mai 2018: <https://www.theguardian.com/global-development/2018/may/01/2017-deadliest-year-on-record-colombian-human-rights-defenders>; Anastasia Moloney 2018: UN raises concerns over killing of human rights defenders in Colombia, Thomson Reuters Foundation: <https://news.trust.org/item/20180316223802-i3406/>

73 Fundación Forjando Futuros: Así va la restitución, Juli 2018: <http://www.forjandofuturos.org/landings/asi-va-la-restitucion-2018-07.html>

74 Ibid.

75 Adriana Yee Meyberg 2017: The Arduous Road to the Promised Land: Implementation Issues in the Land Restitution Policy in Colombia, Ed: KOLKO/FDCL, December 2017: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2018/05/The-Arduous-Road-to-the-Promised-Land.pdf>

76 CINUC 2018: Report on the Human Rights Situation in Colombia 2013-2017, Coalition of International NGOs UPR Colombia: <https://www.abcolombia.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/UPR-Report-2018.pdf>

77 Daniel Hawkins/Laura Valderrama 2018: The Precarious State of Labour Rights in Colombia: Resolution 2628 of the European Parliament, ENS/FDCL, Mai 2018: <https://www.fdcl.org/publication/2018-05-01-the-precario-state-of-labour-rights-in-colombia/>

nes graves a los derechos humanos, como el homicidio y el intento de homicidio, se mantuvieron en un nivel asombrosamente alto. Durante dicho período de seis años, 146 sindicalistas fueron asesinados y el número de intentos de homicidio ascendió a 102 (véase gráfica 9).

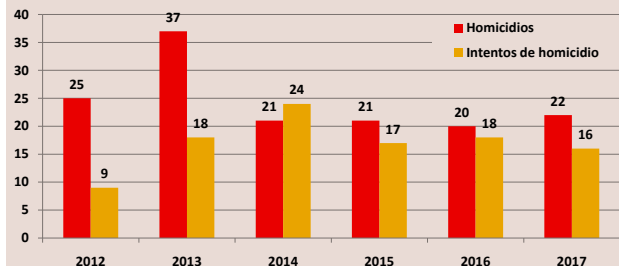
Perú: Represión contra la Protesta Social y los Defensores de Derechos Humanos

En Perú la situación de los derechos humanos sigue siendo también preocupante. Sobre todo, continúa la represión cometida por actores estatales y no estatales contra los activistas sociales, sindicales y ambientales. Según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos CNDDHH, entre 2011 y mediados de 2018, fueron asesinados 119 defensores de derechos humanos.⁷⁸

La gran mayoría de las víctimas provenían de áreas rurales y pertenecían a comunidades campesinas o pueblos indígenas. Respecto a los compromisos del gobierno peruano, con los cuales el Parlamento Europeo se dio por satisfecho para aprobar el acuerdo comercial, resultan especialmente alarmantes los numerosos crímenes cometidos por las fuerzas de seguridad estatales. En este sentido, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos informa que dos tercios de los homicidios fueron consecuencia de acciones de las fuerzas de seguridad nacional contra protestas sociales. El tercio restante se atribuye a fuerzas de seguridad privadas que trabajan para las empresas del sector extractivo.⁷⁹

En este contexto, la CNDDHH también condena el alto nivel de impunidad que prevalece, especialmente en los delitos cometidos por las fuerzas de seguridad del Estado, la policía y el ejército. Así pues, en 2012 durante conflictos mineros en Cajamarca, al norte del Perú, y en Espinar, al sur, se registraron víctimas civiles pero los procedimientos contra las fuerzas de seguridad fueron suspendidos en la etapa de investigación preliminar. En ambos casos, los pobladores temían la pérdida de sus fuentes de agua. En Cajamarca, con el proyecto Conga, la empresa minera Yanacocha planeaba la expansión de la minería de oro y cobre; en

9 Homicidios e Intentos de Homicidio contra Sindicalistas. Colombia



Fuente: Escuela Nacional Sindical 2018

Espinar, la transnacional de materias primas Glencore Xstrata, planeaba la extracción de cobre. Cinco personas murieron en las protestas de Cajamarca contra Conga y tres en Espinar.⁸⁰

Mientras que poco tiempo después las fuerzas de seguridad resultaron sin penalización alguna, los manifestantes fueron sometidos a prolongados procesos. Solo por las protestas contra el proyecto Conga fueron acusados 54 activistas, cuyos procesos finalmente se suspendieron en 2017.⁸¹

En primavera de 2018 no prosperó una demanda presentada en Londres contra Xstrata, relacionada con la violencia ocurrida en Espinar. Los demandantes afirmaron que la compañía había pagado a la policía estatal incitándolos a agredir a los manifestantes. Tras el veredicto, los abogados de los demandantes anunciaron que apelarían.⁸²

En este contexto, la Federación Internacional de Derechos Humanos ha criticado los cambios legales en Perú que favorecen la criminalización de los defensores de derechos humanos. Éstos cambios incluyen una definición ampliada del concepto de terrorismo y las llamadas "denuncias preventivas", mediante las cuales los activistas son demandados anticipadamente por los posibles delitos que podrían cometer en las protestas planeadas.⁸³ Con base en ello, en 2015 por ejemplo, el Ministerio del Interior peruano denunció preventivamente a 20 activistas, entre ellos al Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.⁸⁴ Debido a todas las reformas judicia-

78 EFE: Observatorio denuncia criminalización contra defensores de DD.HH. en Perú, Lima, 27. Juni 2018: <https://www.efe.com/efe/america/portada/observatorio-denuncia-criminalizacion-contra-defensores-de-dd-hh-en-peru/20000064-3664348>

79 CNDDHH: Informe Anual 2015-2016, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Criminalización de la protesta: <http://derechoshumanos.pe/2017/04/informe-anual-2015-2016/>

80 Ibid.

81 Radio Revista: Poder Judicial archivó juicio de 54 procesados por protesta contra Conga, 16. Januar 2017: <http://radiorevistalosandes.com/2017/01/16/poder-judicial-archivo-juicio-de-54-procesados-por-protestas-contra-conga/>

82 EDLC: Tintaya Mine Protestors Tortured in Peru, Environmental Defender Law Center 2018: <https://www.edlc.org/cases/fighting-human-rights-abuses/tintaya-mine-protestors-tortured-in-peru/>

83 FIDH: Peru: Human rights defenders stigmatised, criminalised and repressed, Press release, 26.6.2018:

84 CEJIL: Exponen la grave situación de represión contra la protesta social, Centro por la justicia y el derecho internacional, 8. April 2015: <https://www.cejil.org/es/exponen-grave-situacion-represion-contra-protesta-social-peru>

les represivas y a la criminalización de las protestas sociales, más de 800 defensores de derechos humanos se enfrentaron a juicios en 2017.⁸⁵

Hasta la fecha, una de las medidas más represivas del gobierno peruano es la imposición excesiva, durante meses, del estado de emergencia en las provincias donde los residentes protestan contra la extracción de materias primas. En este tiempo, quienes viven en las áreas afectadas han perdido sus derechos fundamentales, como el derecho a la libertad y a la seguridad, a la inviolabilidad del domicilio y el derecho de reunión y circulación. Mientras tanto, la policía y los militares se hacen cargo del mantenimiento del orden público. Varios distritos del corredor minero del sur de Perú se encuentran desde agosto de 2017 bajo un estado de emergencia repetidamente prolongado.⁸⁶

A fines de septiembre de 2018, el gobierno peruano extendió una vez más, por decreto, el estado de emergencia dos meses más en 54 distritos de las regiones de Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín. Los militares asumen aquí la autoridad, apoyados por la policía nacional. El objetivo oficial es “pacificar estas áreas” ante las constantes protestas y manifestaciones contra varios proyectos mineros.⁸⁷

85 FIDH: Peru: Human rights defenders stigmatised, criminalised and repressed, Press release, 26.6.2018:

86 OCMAL: Declaran Estado de Emergencia en todo el corredor minero, 11.1.2018:
https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/reports/view/180

87 El Comercio: Amplían estado de emergencia en 54 distritos de cuatro regiones del país, 29.9.2018:
<https://elcomercio.pe/peru/gobierno-amplia-emergencia-54-distritos-pais-noticia-562752>



Centro de Semillas de la Red "Guardianes de Semillas de Vida" | Foto: Victoria Solano

8 Disputa sobre las Semillas: el Libre Comercio Amenaza la Biodiversidad

La preservación de la diversidad de cultivos es esencial para garantizar el derecho humano a la alimentación, pero la industrialización de la agricultura ha diezmando ya una gran parte de las variedades de cultivos. El 90% de dichas variedades han desaparecido del campo, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).⁸⁸ Así mismo, los Andes son un centro de biodiversidad donde varios cultivos tienen sus orígenes o han desarrollado una gran diversidad: papas, frijoles, lupinos, tomates, papaya, quinoa y amaranto.⁸⁹

En el título del acuerdo comercial sobre propiedad intelectual, la UE, Perú y Colombia "reconocen la contribución de las comunidades indígenas y locales en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica". También afirman que "respetarán, preservarán y mantendrán los conocimientos, la innovación y las prácticas" de estas comunidades para la conservación de la biodiversidad. Además se comprometen a que la aplicación de este conocimiento tradicional dependa del "consentimiento informado previo" de las comuni-

dades locales.⁹⁰ Las partes contratantes reiteran esta obligación de manera similar en el título de sostenibilidad del acuerdo.⁹¹

No obstante, los compromisos de biodiversidad están en conflicto con el artículo 232 del título de propiedad intelectual. Según este artículo, las partes cooperan para "promover y garantizar" la protección de las variedades vegetales en virtud del "Convenio de la UPOV" de 1991.⁹² Sin embargo, el Convenio de la UPOV de 1991 socava sistemáticamente la diversidad de cultivos en interés de las empresas transnacionales involucradas en la producción de cultivos, el comercio de semillas y la producción de pesticidas.

UPOV: un Convenio Contra la Biodiversidad

La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales UPOV, (Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales) es una orga-

88 FAO: What is happening to agro-biodiversity: <http://www.fao.org/docrep/007/y5609e/y5609e02.htm>

89 FAO 1994: Neglected Crops: 1492 from a different perspective, Kapitel: Andean Agriculture: <http://www.fao.org/docrep/t0646e/t0646E0e.htm#Andean%20agriculture>

90 Cf. TLC-UECP 2013: Título VII: Propiedad Intelectual, Capítulo 2: Protección de la biodiversidad y el conocimiento tradicional, Art. 201 (2)-(3).

91 Cf. TLC-UECP 2013: Art. 272: Diversidad Biológica.

92 Cf. TLC-UECP 2013: Título VII: Propiedad Intelectual, Capítulo 3, Sección 7: Variedades Vegetales, Art. 232.

nización intergubernamental con sede en Ginebra. El Convenio de la UPOV fue adoptado en París en 1961 y desde entonces ha sido revisado en tres ocasiones (1972, 1978 y 1991). Originalmente, se usaba para armonizar la protección de variedades de cultivos y el comercio transfronterizo de semillas en Europa occidental, pero se agregaron rápidamente estados signatarios de todos los demás continentes. Hoy, 75 países se encuentran entre los signatarios, incluidos la UE y los Estados Unidos.⁹³

La última versión del Convenio de la UPOV de 1991 amplía claramente los derechos de los obtentores comerciales frente a los derechos de los campesinos. Una vez comprada la semilla comercial, restringe especialmente la posibilidad de modificar, multiplicar y volver a sembrarla. Socava la práctica tradicional de retener parte del cultivo, usarlo para la próxima siembra o intercambiarlo con otros agricultores. De acuerdo con el UPOV 91, prácticamente todas las actividades relacionadas con el material de propagación requieren la aprobación de los obtentores comerciales. Sin embargo, dicha aprobación generalmente solo se otorga mediante tarifas elevadas que exceden la capacidad de muchos pequeños agricultores.⁹⁴

Colombia se adhirió al Convenio de la UPOV en 1996. Sin embargo, en aquel tiempo el país solo firmó el convenio UPOV de 1978, que otorga un margen mayor para la protección independiente de las variedades de cultivos a favor del trabajo de conservación de los pequeños productores. Sin embargo, Perú se adhirió a la UPOV apenas en 2011 y en ese momento solo pudo firmar el estricto convenio de 1991.⁹⁵ Como trasfondo se encontraba el acuerdo de libre comercio entre Perú y los Estados Unidos, que entró en vigor en 2009. En el curso de las negociaciones, los Estados Unidos ejercieron presión sobre Perú para que suscribiera el convenio UPOV de 1991.⁹⁶

Con su exigencia para firmar el convenio UPOV de 1991, la UE y los Estados Unidos exceden el derecho comercial internacional. El Acuerdo-TRIPS de la OMC sobre los “aspectos de los derechos de propiedad

intelectual relacionados con el comercio” solo exige que las obtenciones vegetales estén protegidas por patentes o por un “sistema sui generis eficaz” o una combinación de ambos (artículo 27.3 (b) TRIPS). Lo que podría implicar un sistema „sui generis” de protección de obtenciones vegetales, permanece abierto. En este sentido, la firma del Convenio de la UPOV no sería necesaria, ya que los miembros de la OMC tienen la libertad de desarrollar un sistema independiente de protección de obtenciones vegetales que proteja la propagación y conservación de semillas tradicionales.

Además, Perú y Colombia ya han implementado dicho sistema “sui-generis” a través de su membresía en la Comunidad Andina. Mediante la Decisión 345 del año 1993, la Comunidad Andina introdujo normas sobre sistemas de protección para obtenciones vegetales, que combinan disposiciones de ambas variantes del convenio de la UPOV.⁹⁷ Tanto Perú como Colombia convirtieron posteriormente la decisión 345 por decreto presidencial en ley nacional.⁹⁸

Implementación Represiva de una Estricta Protección de Obtenciones Vegetales

Los gobiernos colombianos de los últimos años intentaron, con diferentes medidas, imponer a los campesinos la protección estricta de los derechos de obtenciones vegetales, lo que condujo una y otra vez a diferentes conflictos. En 2006, el gobierno aprobó una enmienda de la ley penal que igualaba las infracciones a los derechos de obtención con violaciones a los derechos de propiedad industrial y las sancionaba con fuertes penas (penas de prisión de 4 a 8 años y multas elevadas). Los movimientos sociales presentaron demandas constitucionales. El Tribunal Constitucional dictaminó en 2014 y confirmó la enmienda al derecho penal.⁹⁹

El ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) recibió fuertes críticas debido a su resolución 970 del año 2010 y la consecuente confiscación de semillas rurales. La resolución estipula que solo las semillas certificadas

93 UPOV 2017: Miembros de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. 13. Oktober 2017: <http://www.upov.int/export/sites/upov/members/de/pdf/pub423.pdf>

94 Dufield, Graham, 2008: Turning Plant Variety into Intellectual Property: The UPOV Convention. In: Tansey, Geoff/Rajotte, Tasmin (Hg.): The Future Control of Food. A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security. London/Sterling, S. 27-47

95 Un acuerdo especial permitió a los estados que entregaran su acta de adhesión a la UPOV antes de finales de 1995, firmar aún el convenio de 1978. Si bien Colombia aún podía usar esta posibilidad, ya no estaba disponible para Perú. Por lo tanto, Perú solo pudo firmar el último convenio de 1991.

96 Luis Alonso García 2008: Intellectual Property in the US-Peru Trade Promotion Agreement, CIEL/Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Juli 2008

97 Decisión N° 345 sobre el Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales, véase <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=9417>

98 Para el Decreto colombiano véase: <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=865>; para el Decreto peruano véase: http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=129319

99 Andreas Riekeberg 2017: Freihandel vs. Saatgut-Souveränität. Sortenschutz und Saatgutrecht in Kolumbien und Peru im Kontext des Handelsabkommens mit der EU, FDCL, Diciembre 2017: https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2017/12/FDCL_Saatgut-vs-FTA.pdf

por el ICA para su distribución pueden ser cultivadas. Pero el registro es demasiado costoso y complicado para la mayoría de los campesinos.¹⁰⁰

En mayo de 2011, funcionarios del ICA confiscaron 62 toneladas de arroz en el municipio de Campolegre, las cuales preparaban familias de agricultores para su reventa. El Departamento de Agricultura posteriormente ordenó que se destruyeran los bienes confiscados y justificó sus acciones, entre otros motivos, alegando violaciones de la Resolución 970. Las incautaciones provocaron una indignación generalizada entre los campesinos y avivaron la oposición a los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la UE, lo cual condujo en agosto de 2013 a una huelga agraria a nivel nacional.¹⁰¹

En agosto de 2015, el ICA reemplazó la controvertida resolución 970 por la resolución 3168. Sin embargo, según la organización no gubernamental colombiana "Grupo Semillas", esto no representa mejora alguna para los derechos campesinos, pues incluso incrementa considerablemente las penas.¹⁰²

También en Perú la protección a obtenciones vegetales se ha realizado a expensas de los derechos de los campesinos. Con ello, algunos de los márgenes que el país reservó para su inmensa variedad de cultivos desaparecieron progresivamente. Por ejemplo, el Decreto de Implementación respecto a la Decisión 345 de la Comunidad Andina requiere que las solicitudes de derechos de obtenciones vegetales vayan acompañadas de un certificado de origen del material genético utilizado para la reproducción de una nueva variedad.¹⁰³ Sin embargo, con la presión de los Estados Unidos para la firma del convenio UPOV de 1991 en el año 2011 se eliminó este requisito.¹⁰⁴ Esta omisión hace que sea casi imposible verificar el origen del material genético de una nueva variedad y, en dado caso, proporcionar beneficios compartidos para las comunidades locales que originalmente crearon este material.

La apropiación ilegal de variedades tradicionales puede llevarse a cabo no solo por empresas con fines de lucro, sino también por instituciones estatales. En Perú, comunidades indígenas protestaron en 2013 con-

tra el plan del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) quien solicitó protección de obtenciones vegetales para más de 50 variedades de papa. Grupos indígenas del sur de los Andes peruanos se opusieron a la pretensión del INIA indicando que ellos eran quienes tradicionalmente han cultivado las variedades de papa. El INIA se apropiaría ilegalmente de los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas en un acto de "biopiratería" para obtener derechos de explotación exclusivos.¹⁰⁵

100 Ibid.

101 Daniela Franco García et al. 2013: Voces de debate del documental 970, El Espectador, 1. septiembre 2013: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13236396>

102 Grupo Semillas 2015: La resolución 3168 del ICA de 2015 sobre semillas reemplaza la resolución 970, 10. diciembre 2015: <http://www.semillas.org.co/es/la-resoluci>

103 Cf. Bern et al. 2014: Owning Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 Based on Case Studies in Kenya, Peru and the Philippines, Oktober 2014, S. 38 und 42: https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Saatgut/2014_07_10_Owning_Seed_-_Accessing_Food_report_def.pdf

104 El Decreto Supremo No. 35-2011 PCM anula el decreto de implementación en la Declaración 345 y establece en el Perú un sistema de protección de obtenciones vegetales compatible con el UPOV-1991. Véase: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20791/199826/DS-035-2011-PCM.pdf/5c401901-5fea-4ed4-9af7-da5a03ce3a5e>

105 Asociación Andes 2013: Solicitud para establecer derechos de propiedad intelectual sobre papas nativas provoca protesta de parte de agricultores indígenas del Perú, Comunicado, Oktober 2013: https://ia601004.us.archive.org/0/items/INIAPapasNativas/INIA_papas_nativas.pdf



La Policía en Acción. Quema de un Laboratorio de Coca. | Foto: Policía Nacional de los colombianos (© BY-SA 2.0)

9 Economía Sumergida: Tráfico de Drogas, Lavado de Dinero y Evasión de Impuestos

Las autoridades aduanales a menudo carecen de financiamiento suficiente, no solo en los países andinos, sino también en la Unión Europea. Esta debilidad hace que sea más fácil para el crimen organizado transportar drogas por todo el mundo sin ser detectadas. Regularmente utilizan rutas de transporte legales, como el tráfico marítimo y aéreo, para ocultar drogas dentro de productos comerciales. El acuerdo comercial con Colombia y Perú favorece dicha actividad delictiva al simplificar y acelerar los procedimientos aduanales. Pues para la UE, dichos procedimientos se encuentran entre las llamadas barreras comerciales no arancelarias que desea eliminar. Adicionalmente, el acuerdo contiene importantes lagunas regulatorias que debilitan la lucha contra el lavado de dinero y la evasión de impuestos.

Procedimientos Aduanales Simplificados: Favorecimiento al Narcotráfico

El acuerdo comercial prevé simplificaciones en los procedimientos aduanales que resultan problemáti-

cas. Como se indica en el artículo 59 sobre aduanas: “cada parte establecerá procedimientos eficientes, transparentes y simplificados para reducir los costos y asegurar previsibilidad a los importadores y exportadores.”¹⁰⁶ Además, los estados firmantes se comprometen a aplicar “procedimientos simplificados para la entrada y despacho de las mercancías, controles posteriores al despacho y métodos de auditoría de empresas” y a “la eliminación de cualquier requisito sobre el uso obligatorio de inspecciones previas a la expedición o su equivalente”. En el artículo 61 se comprometen además a procedimientos de gestión de riesgos que “permitan a sus autoridades aduaneras focalizar sus actividades de inspección en operaciones de alto riesgo y agilizar el levante de mercancías de bajo riesgo.”

Sin embargo, los procesos aduanales simplificados aumentan el riesgo de no descubrir las exportaciones de drogas. Los hallazgos puntuales de drogas indican que las exportaciones de éstas se llevan cabo sistemáticamente. En enero de 2014, empleados de la cadena de supermercados Aldi descubrieron en cinco filiales 140 kilogramos de cocaína en cajas de

¹⁰⁶ Cf. TLC-UECP 2013: Art. 59: Aduanas y procedimientos relacionados con el comercio

banano procedente de Colombia.¹⁰⁷ En mayo de 2015 los empleados de Aldi encontraron algo nuevamente. En 13 tiendas de Berlín y Brandeburgo descubrieron 386 kilogramos de cocaína, también ocultos dentro de cajas de bananos procedentes de Colombia. Este fue el hallazgo de drogas más grande en Berlín en la historia de la posguerra.¹⁰⁸ Sin embargo, un motivo de preocupación es sobre todo que estos hallazgos no se hicieron en la aduana, sino por empleados de los supermercados.

Los mayores productores de cocaína son Colombia y Perú, y en menor medida Bolivia. Las Naciones Unidas diagnosticaron un aumento masivo en el cultivo de coca y en la producción mundial de cocaína en los últimos años. En Colombia, particularmente, hubo una expansión significativa en la producción de coca y en la superficie cultivada. Al mismo tiempo, el consumo de cocaína aumentó en la Unión Europea.¹⁰⁹

La superficie de cultivo de la coca colombiana se expandió entre 2013 y 2016 de 48,000 a 146,000 hectáreas. Con ello, en 2016 Colombia representó el 69% de la superficie de cultivo a nivel global. Entre 2013 y 2016, la superficie de cultivo peruana disminuyó ligeramente de 49,800 a 43,900 hectáreas.¹¹⁰

No obstante, el tráfico de drogas ocurre también en la dirección opuesta. La Unión Europea es un centro de producción y comercio mundial de drogas sintéticas como el éxtasis. Entre los principales países productores de drogas sintéticas se encuentran en los Países Bajos y Bélgica.¹¹¹ Su producción también desembarca en los Andes. Las pastillas de éxtasis distribuidas en el mercado colombiano provienen principalmente de Alemania, Países Bajos y Bélgica.¹¹² También en Perú son comercializadas las drogas sintéticas de Europa y a veces confiscadas por la policía.¹¹³

Lagunas Regulatorias: Invitación al Lavado de Dinero y a la Evasión Fiscal

El acuerdo comercial también prevé una amplia liberalización del comercio y la inversión en el sector de servicios financieros. Con ello, sin embargo, establece limitaciones innecesarias a regulaciones efectivas para frenar el lavado de dinero y la evasión fiscal. Las disposiciones del tratado sobre el lavado de dinero y cuestiones fiscales son demasiado débiles para tomar medidas apropiadas contra la economía sumergida. Esta es una debilidad significativa, porque el tráfico de drogas, el lavado de dinero y la evasión fiscal son un problema creciente en ambos lados del Atlántico.

Las partes contratantes se comprometen a otorgar a los servicios bancarios, de seguros y financieros; libertad de establecimiento y prestación transfronteriza de servicios.¹¹⁴ También garantizan la “libre circulación de capitales” en el comercio de bienes y servicios, así como en inversiones directas, incluida la repatriación de fondos resultante de la disolución de las inversiones y cualquier ganancia proveniente de las mismas.¹¹⁵

Sin embargo, esta amplia liberalización contrasta con unas cláusulas muy débiles sobre lavado de dinero y evasión fiscal. Esto es extremadamente problemático ya que tanto el crimen organizado, como algunos millonarios utilizan el sistema financiero formal para lavar dinero ilícito y evadir impuestos.

Respecto al lavado de dinero, por ejemplo, el Artículo 155 (4) establece que cada parte contratante: “hará sus mejores esfuerzos para garantizar la implementación y la aplicación en su territorio de estándares internacionales para la regulación y supervisión en el sector de servicios financieros y para la lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.” Para ello se mencionan: “las Cuarenta Recomendacio-

107 Tanja Buntrock 2014: Drogenfund bei Aldi: Koks-Bananen sollten eigentlich nach England, Tagesspiegel, 16.1.2014:

<https://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/drogenfund-bei-aldi-koks-bananen-sollten-eigentlich-nach-england/9339706.html>

108 Bodo Straub/Jörn Hasselmann/Alexander Fröhlich 2015: Größter Fund in Berliner Nachkriegsgeschichte: 386 Kilo Kokain zwischen Bananen entdeckt, Tagesspiegel, 4.5.2015: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/groesster-fund-in-der-berliner-nachkriegsgeschichte-386-kilo-kokain-zwischen-bananen-entdeckt/11724890.html>

109 UNODC 2018: World Drug Report 2018, Booklet 3, Analysis of Drug Markets: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_3_DRUG_MARKETS.pdf

110 UNODC 2018: World Drug Report 2018, Booklet 2, Global Overview of Drug Demand and Supply, p. 52: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf

111 SOMO 2018: Assessing some of the trade related aspects at the time of 5 years of the free trade agreement between the EU and Colombia & Peru: THE EFFECTS ON MONEY LAUNDERING, TAX AVOIDANCE IN RELATION TO TRADE AND INVESTMENT IN FINANCIAL SERVICES AND FREEDOM OF CAPITAL MOVEMENT IN THE FTA, <https://www.fdcl.org/publication/2018-09-01-trade-and-investment-in-financial-services-and-free-capital-movement-the-effects-on-money-laundering-and-tax-avoidance/>; UNODC 2018: World Drug Report 2018, Booklet 3, Analysis of Drug Markets, p.57f. https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_3_DRUG_MARKETS.pdf

112 Vice Colombia 2017: LSD, MDMA y 2CB entre las sustancias más alteradas para el consumo in Colombia, 13. octubre 2017: https://www.vice.com/es_co/article/7xknxq/lsd-mdma-2cb-sustancias-alteradas-consumo-colombia-drogas

113 Peru 21: Incautan 5,000 cápsulas de droga sintética en distritos de Lima, 29.1.2013: <https://peru21.pe/lima/incautan-5-000-capsulas-droga-sintetica-distritos-lima-88666>

114 Cf. TLC-UECP 2013: Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros por una parte, y Colombia y el Perú, por otra. Art.: 151-153.

115 Cf. TLC-UECP 2013: Art. 168: Cuenta corriente así como Art. 169: Cuenta de capital

nes sobre el Lavado de Dinero” del Grupo de Acción Financiera. (Financial Action Task Force FATF).¹¹⁶

Tales disposiciones son referidas internacionalmente como cláusulas de „mejor esfuerzo“. Ellas no implican ninguna obligación de implementación, son solo esfuerzos y, por lo tanto, únicamente expresiones de voluntad no vinculantes.

Aún más débil es la formulación sobre la cooperación entre autoridades fiscales. El Artículo 155 (5) simplemente establece que las partes contratantes “toman nota” de los principios del G7 sobre el intercambio de información, del acuerdo de la OCDE sobre el intercambio de información en materia tributaria y de la declaración del G20 sobre transparencia e intercambio de información.¹¹⁷

A pesar de que, tanto los Estados miembros de la UE como Colombia participan desde septiembre de 2017 en el intercambio automático de información sobre cuentas bancarias, bajo la norma común de información de la OCDE, la falta de capacidad de implementación de las autoridades tributarias limita su efectividad. Perú no desea participar en el sistema hasta el 2020.¹¹⁸

Mediante su falta de acción contra los centros financieros extraterritoriales europeos y los paraísos fiscales (Luxemburgo, Territorios Británicos de Ultramar, Irlanda, Países Bajos, etc.) los países europeos contribuyen con las condiciones que permiten el lavado de dinero y a las pérdidas fiscales en la UE y en los países andinos. Por ejemplo, Luxemburgo es el mayor receptor europeo de inversión de cartera proveniente de Colombia (más recientemente el 12% de toda la inversión de cartera extranjera colombiana), seguido por los Países Bajos y los territorios británicos de ultramar de Islas Caimán. Los mayores receptores de la inversión extranjera directa (IED) de Colombia son los dos territorios británicos de ultramar las Islas Vírgenes Británicas (21% de la IED colombiana) y Bermudas (13%).¹¹⁹

Los destinatarios de las inversiones en centros financieros offshore son en su mayoría empresas fantasma que disfrutan de privilegios fiscales y regulatorios, además de ocultar el origen de los inversores. Los centros europeos de secreto financiero facilitan que el crimen organizado peruano y colombiano lave dinero prove-

niente de actividades mineras ilegales o del negocio de las drogas. También permiten a las empresas transnacionales evadir la supervisión financiera y aumentar la competencia fiscal perjudicial.

Casos Sospechosos: Debilidades Institucionales en Ambos Lados del Atlántico

Una evaluación de impacto del Parlamento Europeo encontró que en 2014 se duplicó el número de casos sospechosos de flujos financieros ilícitos desde Perú a la UE, en comparación con los dos años anteriores. Ciertamente no se podría descartar que dicho aumento se deba en parte a una mejora en la información de las instituciones financieras activas en Perú.¹²⁰ Sin embargo, un problema central sigue siendo la falta de capacidad de la unidad especial dedicada a combatir el lavado de dinero (Unidad de Inteligencia Financiera - UIF), para investigar dichos casos sospechosos y conducir exitosamente las investigaciones correspondientes.

Estas debilidades también se encuentran en el lado europeo. Oficiales de la policía estatal alemana reclaman que la Unidad de Inteligencia Financiera basada en la aduana, les envía, en ocasiones, informes de transacciones financieras sospechosas con un retraso de años, lo que hace imposible congelar las cuentas. Debido a estas demoras, sumas sospechosas son transferidas antes de que las autoridades puedan incautar cuentas bancarias. En la unidad alemana de lucha contra el lavado de dinero, decenas de miles de transacciones sospechosas se habían acumulado sin procesar, mientras que la calidad de sus informes de análisis es “deficiente”.¹²¹

Dado que Perú y Colombia han sido considerablemente perjudicados por flujos financieros ilícitos y la delincuencia organizada ha preferido utilizar proveedores de servicios financieros europeos para fines de lavado de dinero, el acuerdo comercial habría tenido que preocuparse por implementar medidas más firmes a este respecto, en lugar de una liberalización no diferenciada. Esto hubiera sido apropiado en el contexto de las importantes deficiencias mostradas en el des-

116 Cf. TIC-UECP 2013, Art. 155: Regulación transparente y efectiva
117 Ibid.

118 OECD 2018: Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, AEOI: Status of Commitments, Junio 2018: <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf>

119 SOMO 2018: Assessing some of the trade related aspects at the time of 5 years of the free trade agreement between the EU and Colombia & Peru: THE EFFECTS ON MONEY LAUNDERING, TAX AVOIDANCE IN RELATION TO TRADE AND INVESTMENT IN FINANCIAL SERVICES AND FREEDOM OF CAPITAL MOVEMENT IN THE FTA, <https://www.fdcl.org/publication/2018-09-01-trade-and-investment-in-financial-services-and-free-capital-movement-the-effects-on-money-laundering-and-tax-avoidance>.

120 Isabelle Ioannidis 2016: The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance, Ex-Post Impact Assessment, European Parliament, European Parliamentary Research Service, Junio 2016, p. 56

121 Arne Meyer-Fünffinger 2018: Problem bei Anti-Geldwäsche-Einheit: „Das ist eine tickende Zeitbombe“, Tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/fiu-verdachtsmeldung-101.html>

empeño de las unidades europeas contra el lavado de dinero. El aumento en la producción de cocaína en Colombia, el aumento de los informes de actividades sospechosas en Perú, los espectaculares hallazgos de cocaína en Europa, así como el fracaso de la unidad alemana contra el lavado de dinero hacen ver las importantes lagunas regulatorias en el acuerdo comercial.

La evaluación de impacto del Parlamento Europeo identificó numerosas deficiencias adicionales en el acuerdo comercial con Colombia y Perú, así como en otros tratados comerciales de la UE en materia de lavado de dinero y tributación fiscal; por lo que formuló recomendaciones de acción en este ámbito. Así pues, la UE debería establecer que la firma de acuerdos comerciales o la concesión de preferencias comerciales dependan de la implementación de estándares internacionales para combatir el lavado de dinero y alcanzar la cooperación fiscal.¹²²

Así mismo, debería limitar el grado de liberalización de los servicios financieros a los países donde, como en Colombia y Perú, existen deficiencias de implementación con respecto a dichos estándares. Para hacer más difícil que las corporaciones transnacionales trasladen sus ganancias a paraísos fiscales, la UE debería incluir en los acuerdos comerciales obligaciones de presentación de informes específicos por país sobre ventas y ganancias (Country-by-Country Reporting). Finalmente, se necesitan mecanismos de monitoreo para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los acuerdos en materia tributaria y de lavado de dinero.¹²³

Sin embargo, el acuerdo comercial entre la UE, Colombia y Perú falla en el requisito básico de monitoreo. En los tres informes anuales de la Comisión Europea sobre la implementación del acuerdo de 2014, 2016 y 2017, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y la evasión fiscal son temas completamente omitidos.¹²⁴ Aunque existen cláusulas en el acuerdo a este respecto, la producción de cocaína en Colombia ha aumentado dramáticamente, relevantes descubrimientos de drogas en Europa han alcanzado los titulares y se han duplicado los flujos financieros ilícitos de Perú a la UE, aun así, todo el aparato de la economía sumergida no aparece en los informes de la UE.

122 Isabelle Ioannidis 2016: The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance, Ex-Post Impact Assessment, European Parliament, European Parliamentary Research Service, Junio 2016, p. 59-ss.

123 Ibid.

124 Comisión Europea 2014: Informe Anual sobre la implementación del Tratado e Libre Comercio EU-Colombia/Perú, COM(2014) 718 final; Comisión Europea 2016: Segundo Informe Anual sobre la implementación del Tratado e Libre Comercio EU-Colombia/Perú, COM(2016) 58 final; Comisión Europea 2017: Tercer Informe Anual sobre la implementación del Tratado e Libre Comercio EU-Colombia/Perú, COM(2017) 585 final.



Cada Acuerdo inicia con una Promesa de Desarrollo Sostenible. ¿Monitoreo? Ninguno!
Foto: Presidencia Perú (© BY-NC-SA 2.0)

10 Insuficiente: el Monitoreo del Acuerdo Comercial

El acuerdo comercial de la UE con Colombia y Perú prevé varias instancias oficiales que deben contribuir al monitoreo del tratado y al cumplimiento de sus obligaciones. El Comité de Comercio que supervisa al tratado en su conjunto, está compuesto por representantes oficiales de la UE, Colombia y Perú. Adicionalmente existen ocho subcomités que se dedican a los temas: de acceso a mercados, agricultura, obstáculos técnicos al comercio, aduanas, contratación pública, desarrollo sostenible, medidas sanitarias y fitosanitarias, así como propiedad intelectual.¹²⁵

El Subcomité “Comercio y Desarrollo Sostenible” encargado de supervisar el título de sostenibilidad, está conformado por “representantes de alto nivel de las administraciones de cada Parte, responsables de asuntos laborales, ambientales y de comercio”.¹²⁶ Una vez al año, el Subcomité convoca una reunión con organizaciones de la sociedad civil y el público en general.¹²⁷

Disputa sobre Grupos Consultivos Nacionales

Finalmente, cada parte consultará a los “comités o grupos nacionales en materia laboral y ambiental o de desarrollo sostenible, o los crearán cuando no exis-

tan.” En estos grupos consultivos de la sociedad civil debe haber “una representación equilibrada de organizaciones representativas en las áreas arriba mencionadas”.¹²⁸

Sin embargo, la convocatoria de los grupos consultivos nacionales (Domestic Advisory Groups – DAG) ha resultado ser hasta ahora altamente conflictiva, tanto en Colombia como en Perú. Sin embargo, en el lado europeo el DAG se estableció con relativa rapidez. El grupo está coordinado por el Comité Económico y Social Europeo, y ha celebrado ocho reuniones hasta el momento. Se conforma por representantes de empresas, sindicatos y diversas organizaciones no gubernamentales.

Los gobiernos de Perú y Colombia afirmaron que utilizarían los organismos ya existentes para el intercambio con la sociedad civil sobre el título de sostenibilidad del acuerdo, pero las organizaciones no gubernamentales han podido constatar que estos organismos no tienen capacidad de funcionamiento.¹²⁹ De esta manera, muchos grupos representativos a menudo no están incluidos en los comités, y generalmente el monitoreo sistemático del acuerdo y del título de sostenibilidad no tiene lugar. Estas deficiencias se manifestaron particularmente en los foros bi-regionales, los cuales deberían ofrecer a la sociedad civil de la UE, Perú y Colombia la oportunidad de intercambiar

125 Cf. TLC-UECP 2013: Art. 12 al 15

126 Cf. TLC-UECP 2013: Art. 280: Mecanismos de supervisión internacional

127 Ibid. Art. 282: Diálogo con la sociedad civil

128 Ibid. Art. 281 Mecanismos nacionales

129 Plataforma Europa Perú 2018: Presentación del Domestic Advisory Group en el tratado de libre comercio entre la UE y Perú/Colombia/Ecuador

opiniones y de dialogar con los representantes gubernamentales de las partes contratantes. Tres foros de la sociedad civil han tenido lugar hasta la fecha; el último en noviembre de 2017 en Lima, Perú.¹³⁰

En el foro del año pasado en Lima, representantes de la sociedad civil colombiana se unieron al evento mediante videoconferencia, presentándose como un grupo de consultoría nacional recientemente formado. No obstante, las organizaciones no gubernamentales colombianas, que han cooperado durante mucho tiempo con organizaciones europeas, no conocían al grupo recién formado, el cual no había recibido ninguna invitación previa. La sociedad civil peruana se enfrenta a dificultades similares. Después del penúltimo foro bi-regional se conformó un DAG independiente del gobierno. Pero ni el grupo consultor en Perú, ni el recientemente formado DAG en Colombia han sido reconocidos por sus respectivos gobiernos.¹³¹

Quejas contra Perú

En este contexto, la Plataforma Europa-Perú (PEP), una asociación de organizaciones no gubernamentales europeas y peruanas, presentó una queja formal ante la Comisión Europea en octubre de 2017.¹³² Ésta enumera múltiples violaciones por parte de Perú al título de sostenibilidad del acuerdo comercial, incluido el incumplimiento de los estándares laborales y medioambientales. De esta forma, Perú falta a la obligación de “aplicar de manera efectiva” las normas internacionales laborales y ambientales, así como la llamada cláusula de no reducción. Ésta prohíbe a cada parte contratante promover el comercio y la inversión “mediante la reducción de los niveles de protección contemplados en su legislación ambiental y laboral.”¹³³ Sin embargo, mediante diversas leyes y regulaciones Perú ha reducido el nivel de protección en el ámbito laboral y ambiental. Numerosos sindicatos peruanos y organizaciones no gubernamentales se sumaron a esta queja.¹³⁴

La PEP exige en la queja que Perú presente un plan de acción para eliminar estos abusos. Adicionalmente solicita que para garantizar su implementación, debe haber sanciones previamente definidas que sean aplicadas en caso de incumplimiento del plan de acción. La UE también debería entrar en consultas gubernamentales con Perú y un grupo de expertos debería ser conformado para investigar las violaciones del título de sostenibilidad. Además, debe ser respetado el derecho de la sociedad civil peruana a establecer un grupo asesor independiente para ser consultado por el estado.¹³⁵

La PEP puede asumir como primer logro, una carta de la comisionada de comercio de la UE, Cecilia Malmström, dirigida al ministro de comercio de Perú, Rogers Valencia, el 30 de julio de 2018. En dicha carta, Malmström expresa la preocupación de la UE por la falta de implementación de las obligaciones en materia de legislación laboral y de participación de la sociedad civil, así como sobre la posible reducción de la protección ambiental.¹³⁶

Por lo anterior, le solicita a Perú que presente un plan de acción con plazos específicos para alcanzar mejoras concretas en las condiciones de trabajo y derechos sindicales, en materia de evaluaciones de impacto ambiental y en la regulación de actividades industriales. Así mismo, pide a Perú fortalecer los mecanismos de consulta y reevaluar la necesidad de establecer un DAG. Finalmente, Malmström anuncia que desea enviar una misión de investigación a Lima para discutir las preocupaciones europeas con los funcionarios gubernamentales y la sociedad civil.¹³⁷

130 Ibid.

131 Resumen de la discusión y los mensajes clave de los representantes y participantes de la sociedad civil de la EU, de Colombia, Perú y Ecuador (Título IX de Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial UE-Colombia, Perú y Ecuador), Lima, Perú – 22 de noviembre de 2017

132 Plataforma Europa Perú 2017: Queja contra el Gobierno Peruano por Falta de Cumplimiento de sus Compromisos Laborales y Ambientales Previstos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, Bruselas, 25 octubre 2017: <https://redge.org.pe/sites/default/files/Publicacio%CC%81n%20QUEJA%20TLC%20UE-Peru%CC%81%202017.pdf>

133 Cf. TLC-UECP 2013: Art. 277: Mantenimiento de los niveles de protección

134 Ver la lista de adhesiones a la queja: <https://redge.org.pe/sites/default/files/adhesiones%20a%20queja.pdf>

135 Plataforma Europa Perú 2017: Queja contra el Gobierno Peruano por Falta de Cumplimiento de sus Compromisos Laborales y Ambientales Previstos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, Bruselas, 25 octubre 2017: <https://redge.org.pe/sites/default/files/Publicacio%CC%81n%20QUEJA%20TLC%20UE-Peru%CC%81%202017.pdf>

136 Cecilia Malmström, Carta al ministro Valencia, 30/07/2018:

<https://ec.europa.eu/carol/index:iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5bc8e0c93&title=letter.pdf>

137 Ibid.

Resumen

Desde hace cinco años el Acuerdo de Libre Comercio de la UE con Colombia y Perú se aplica de forma provisional. Sin embargo, hasta ahora los beneficios del acuerdo propugnados por sus defensores, no se han materializado para la mayoría de la población en los dos países andinos. Por el contrario, aumentan los indicios de que los temores expresados por organizaciones no gubernamentales y sindicatos, en el período previo a la firma del acuerdo, eran justificados. No se observan mejoras convincentes en la situación económica, social y medioambiental en los dos países andinos, ni tampoco las «garantías» del acuerdo han acreditado su eficacia para la protección de los derechos humanos.

El balance aquí presentado, después de cinco años de aplicación provisional, proporciona los siguientes hallazgos:

- » La pretensión central de la UE, por apoyar los esfuerzos de integración regional en los países del sur global a través de su política comercial, ha fallado. Por medio de su alejamiento de las negociaciones interregionales sobre un acuerdo de asociación y la subsiguiente conclusión de un acuerdo comercial bilateral con Colombia y Perú, le ha causado un grave perjuicio a la comunidad andina. Con ello, la UE incrementó las divergencias políticas dentro de esta alianza y socavó su cohesión económica.
- » Respecto a lo anterior, nada se modificó sustancialmente con la posterior adhesión de Ecuador al Tratado de Libre Comercio, porque inclusive dicha decisión no se produjo voluntariamente. Por el contrario, la adhesión fue prácticamente forzada mediante amenazas sobre la supresión de preferencias comerciales en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE.
- » Hasta el momento, el acuerdo no ha logrado alterar el patrón clásico de las relaciones comerciales entre la UE y los dos países andinos. Mientras que la UE exporta principalmente y cada vez más bienes procesados hacia Colombia y Perú, de allá provienen más de 90% de bienes primarios de los sectores agrícola y minero. En el caso de Perú, la participación de los bienes primarios en las exportaciones totales incluso ha aumentado significativamente. Además, desde la entrada en vigor del acuerdo, las balanzas comerciales de Colombia y Perú se han deteriorado considerablemente con respecto a la UE.
- » Particularmente han aumentado las exportaciones colombianas de aceite de palma y banano, así como las exportaciones peruanas de aguacate hacia la UE. Los efectos positivos en el desarrollo y la sostenibilidad a causa de ello son muy dudosos. El uso elevado y adverso a la salud de plaguicidas, las violaciones de derechos laborales, la deforestación y las violaciones de derechos humanos están ampliamente documentadas con relación al cultivo de estos productos agrícolas.
- » Ante las asimetrías económicas entre los socios comerciales hubiera sido mejor continuar favoreciendo a ambos países bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE y apoyarlos mediante transferencia de tecnología, en lugar de forzarlos a un acuerdo de libre comercio recíproco, que más bien consolida las condiciones de intercambio actuales.
- » Los superávits comerciales que ambos países andinos lograron con la UE en el pasado, no pueden ocultar la persistencia de la desfavorable composición de su cartera de exportaciones. Además, desde la aplicación del acuerdo, se demuestra una tendencia negativa para ambos países: mientras que el superávit peruano se redujo, el colombiano se convirtió en un déficit.
- » La experiencia previa con la cláusula de derechos humanos y el título de sostenibilidad del acuerdo resulta extremadamente decepcionante. También las «hojas de ruta» para los estándares de derechos humanos, ambientales y sociales presentadas por Perú y Colombia en 2012, como respuesta a la resolución 2628 del Parlamento Europeo, se mantienen hasta el día de hoy, en gran medida sin efecto. Estas deficiencias se explican, en parte por debilidades estructurales del acuerdo, y en parte por la falta de voluntad política de las partes contratantes.
- » Es cierto que la cláusula de derechos humanos dispone de una cláusula de suspensión en caso de violaciones a los derechos humanos y a los principios democráticos. Sin embargo, los obstáculos para su aplicación son tan altos, que hasta ahora no ha sido activada a pesar de las violaciones flagrantes de derechos humanos por parte de los actores estatales. El título de sostenibilidad que se compromete con la aplicación efectiva de las normas ambientales y laborales internacionales, carece de una medida de sanción. Contra las violaciones de derechos humanos que ocurren como resultado de las disposiciones del propio acuerdo comercial, ni la cláusula de derechos humanos, ni el título de sostenibilidad proporcionan un medidas efectivas.
- » Las hojas de ruta para los derechos humanos y los estándares ambientales y sociales, finalmente no fueron integradas en el texto del tratado comercial, ni tampoco fueron declaradas condición para su fir-

ma. Haber renunciado a ambas exigencias es una grave omisión del Parlamento Europeo. Las hojas de ruta sirvieron, fundamentalmente, como legitimación para los defensores del acuerdo en el Parlamento Europeo, frente a la sociedad civil crítica que unánimemente lo rechazó.

- » Con respecto a la situación de los derechos humanos, sociales y ambientales, no se identifican mejoras significativas desde la entrada en vigor provisional del acuerdo. Peor aún, durante los últimos dos años, en ambos países andinos, ha habido señales inquietantes de un empeoramiento en materia de derechos humanos.
 - » Según cifras de la ONU, los asesinatos de defensores de derechos humanos colombianos se duplicaron de 60 a 121 entre 2016 y 2017. También los homicidios de sindicalistas se mantienen en un alto nivel. Un total de 146 sindicalistas fueron asesinados en el período de 2012 a 2017. Mientras tanto, el poder judicial colombiano ha progresado muy poco en la lucha contra la impunidad. La mayoría de las ejecuciones extrajudiciales por parte de las fuerzas de seguridad del Estado permanecen hasta ahora impunes.
 - » En Perú, entre 2011 y mediados de 2018, fueron asesinados 119 defensores de derechos humanos, según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Las fuerzas de seguridad del estado a menudo emplean un uso desproporcionado de la fuerza contra los manifestantes que protestan en oposición a los múltiples proyectos mineros. Los policías que cometen abusos, en la mayoría de los casos no son sancionados.
 - » El gobierno peruano emprendió varios cambios legales que criminalizan a los defensores de derechos humanos. Más de 800 defensores de derechos humanos se enfrentan actualmente a juicios. Una de las medidas más represivas del gobierno peruano es la imposición excesiva y reiterada del estado de emergencia en las provincias donde las personas protestan contra la extracción de materias primas. Desde agosto de 2017 varias regiones se encuentran bajo el estado de emergencia.
 - » Las disposiciones del acuerdo comercial sobre la protección de derechos de propiedad intelectual contrarrestan los compromisos europeos para proteger la biodiversidad. Las partes se comprometieron a aplicar el Convenio de la UPOV en su versión de 1991, sin embargo, ello socava sistemáticamente la diversidad de los cultivos en favor del interés de los obtentores comerciales. Mientras que Colombia en 1996 firmó la versión -un poco más flexible- del Convenio UPOV de 1978, Perú se adhirió en 2011 a la muy restrictiva versión de 1991.
 - » Con ello, el resultante endurecimiento de los sistemas de protección nacional de obtenciones ve-
- getales, en ambos países andinos, condujo a la represión estatal del trabajo de conservación de comunidades locales. En Colombia, durante los últimos años, hubo un aumento en la incautación y destrucción de cultivos de pequeños productores que supuestamente infringieron los derechos de obtentor. Además, en 2015, Colombia decidió aumentar drásticamente las penas por infracciones a la protección de obtenciones vegetales.
- » Con la introducción de la UPOV en el Perú se suprimió el requisito, de añadir garantías de origen para el material genético utilizado en el cultivo, al momento de registrar una nueva variedad. Esto fue aprovechado, entre otros, por el Instituto Estatal de Innovación Agrícola INIA cuando, en 2013, solicitó protección de obtenciones vegetales para más de 50 variedades de papa. Contra ello protestaron las comunidades indígenas, quienes consideraron la solicitud como un acto de biopiratería estatal, ya que ellas cultivaban tradicionalmente estas variedades.
 - » Una de las deficiencias más preocupantes del acuerdo comercial es el favorecimiento del tráfico internacional de drogas, debido a que las partes contratantes se comprometen a simplificar y acelerar sus procedimientos aduanales. Con ello, aumenta el riesgo de que las drogas, a menudo ocultas bajo los bienes legales, no sean detectadas.
 - » Resulta significativo que no fueron las autoridades aduanales, sino empleados de los supermercados "Aldi" en Berlín y Brandeburgo, quienes en 2014 y 2015 descubrieron grandes cantidades de cocaína en cajas de bananos provenientes de Colombia. Esto sucedió en el contexto de un aumento drástico en la producción de cocaína. En Colombia, principal país productor, el área de cultivo de coca se triplicó entre 2013 y 2016.
 - » Pero los procedimientos aduanales acelerados también dañan a los países andinos, los cuales se encuentran entre los mercados que reciben de drogas sintéticas de fabricación europea. Ya se han descubierto en Colombia y Perú pastillas de éxtasis provenientes de Bélgica, los Países Bajos y Alemania.
 - » Adicionalmente, resulta grave la amplia liberalización de los servicios financieros, frente a lo que el acuerdo comercial únicamente establece reglas sumamente débiles contra el lavado de dinero y la evasión fiscal. Se trata principalmente de las llamadas cláusulas de «mejor esfuerzo» (best endeavour clause), que no incluyen ninguna obligación de implementación, sino solo manifestaciones de voluntad no vinculantes.
 - » Estas lagunas son particularmente irresponsables, porque son los países europeos con mayores índices de secreto financiero (Luxemburgo, Territorios británicos de ultramar, Irlanda, Países Bajos, etc.),

quienes permiten a criminales peruanos y colombianos lavar fondos de actividades mineras ilegales o del negocio de las drogas. Además permiten a las empresas transnacionales evadir la supervisión financiera e incrementar la competencia fiscal.

- » Una evaluación de impacto del Parlamento Europeo determinó que en 2014 el número de casos sospechosos de flujos financieros ilícitos del Perú hacia la UE se había duplicado, en comparación con los dos años anteriores. Así mismo, la unidad especial local contra el lavado de dinero no cuenta con la capacidad de investigar dichos casos. Las mismas debilidades se pueden encontrar en el lado europeo. La unidad alemana de inteligencia financiera envió informes de transacciones sospechosas a las autoridades penales estatales, en ocasiones, con retrasos de años, lo que hizo fracasar la confiscación de fondos ilegales.
- » Finalmente, el monitoreo del acuerdo comercial ha demostrado ser extremadamente deficiente. Esto se manifiesta, entre otras cosas, en los grupos consultores de la sociedad civil (Domestic Advisory Groups - DAGs), que deben ser conformados según el título de sostenibilidad del acuerdo. Mientras el DAG europeo pudo establecerse con rapidez, su convocatoria en Colombia y Perú fue sumamente conflictiva.
- » Los gobiernos de Colombia y Perú afirmaron que utilizarían los organismos ya existentes para el intercambio con la sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales, sin embargo, consideraron que éstos no eran funcionales ni representativos. Los DAG independientes formados posteriormente, hasta ahora no han sido reconocidos por el gobierno peruano ni por el colombiano.



Publicado por:

Centro de Investigación y Documentación Chile-América Latina – FDCL
(Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. – FDCL)

Dirección: Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlin, Alemania

Fon: +49 30 693 40 29 / Fax: +49 30 692 65 90

E-Mail: info@fdcl.org / Internet: www.fdcl.org



Obra Episcopal de Cooperación para el Desarrollo MISEREOR

(Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.)

Dirección: Mozartstraße 9, 52064 Aachen

Fon: +49 241 442 0 / Fax +49 241 44 21 88

E-Mail: info@misereor.de / Internet: www.misereor.de



Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo. Obra Protestante para
Diaconía y Desarrollo. (Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst.

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.)

Dirección: Caroline-Michaelis-Str.1, D-10115 Berlin, Germany

Fon: +49 30 65 21 10

Internet: www.brot-fuer-die-welt.de

Coeditor:



Cinco Años del Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea con Colombia y Perú:

Valores Europeos puestos a Prueba

Thomas Fritz | FDCL, MISEREOR, Pan para el Mundo, Oidhaco y PEP | Berlin, Octubre 2018

ISBN: 978-3-923020-87-4