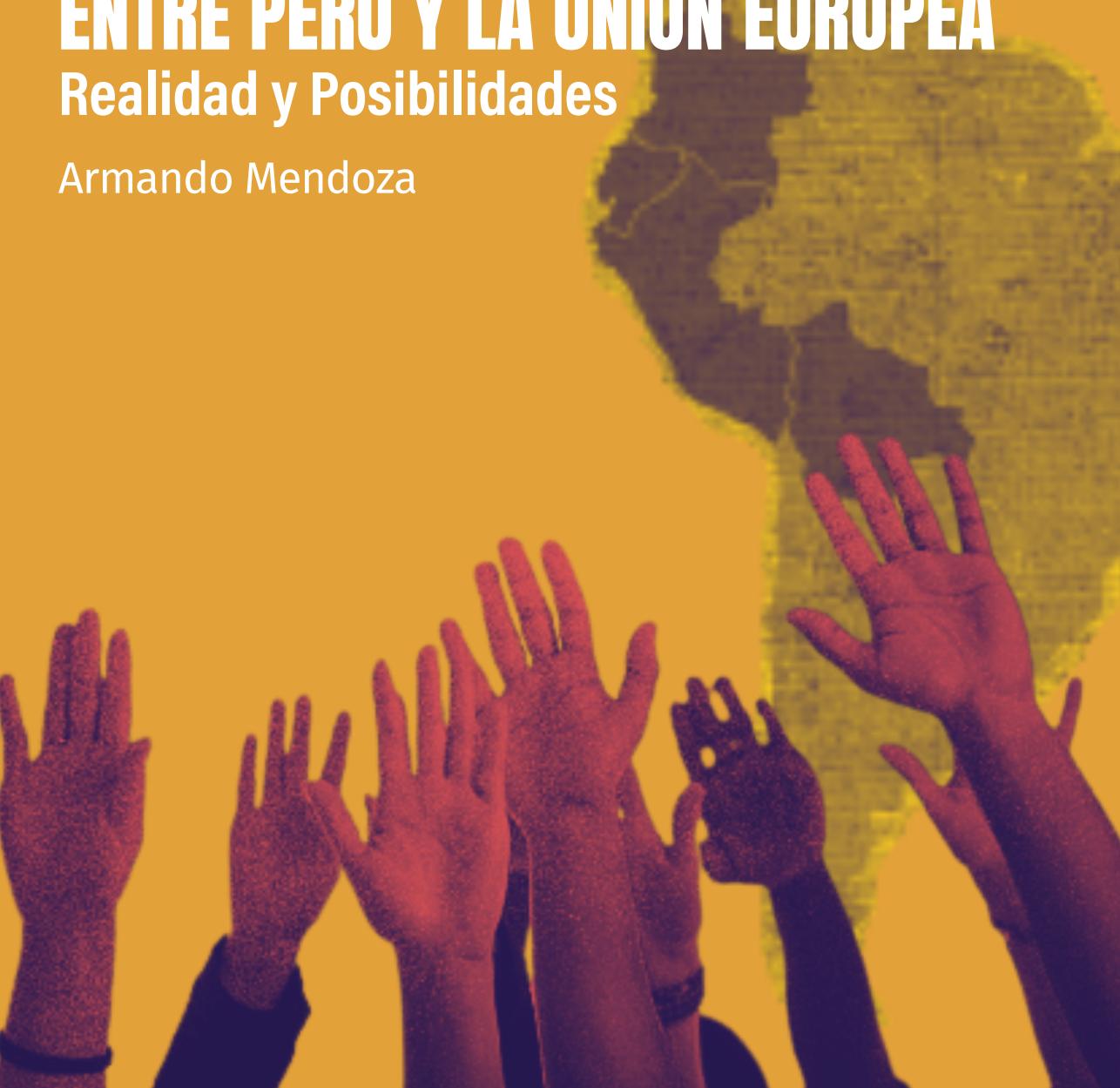


GRUPO CONSULTIVO INTERNO EN EL MARCO DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE PERÚ Y LA UNIÓN EUROPEA

Realidad y Posibilidades

Armando Mendoza



GRUPO CONSULTIVO INTERNO EN EL MARCO DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE PERÚ Y LA UNIÓN EUROPEA REALIDAD Y POSIBILIDADES

Armando Mendoza

Noviembre 2025

Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE
Fundación Friedrich Ebert - FES

**GRUPO CONSULTIVO INTERNO EN EL MARCO DEL ACUERDO COMERCIAL
ENTRE PERÚ Y LA UNIÓN EUROPEA
REALIDAD Y POSIBILIDADES**

Armando Mendoza

© Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE

Jirón Trujillo 678, Magdalena del Mar. Lima - Perú

Teléfono (511) 394 7212.

redge@redge.org.pe / www.redge.org.pe

© Fundación Friedrich Ebert - FES

Camino Real 456, Torre Real Of. 901

San Isidro, Lima - Perú

info.peru@fes.de / <https://peru.fes.de>

Diseño, diagramación:

Rafael Nova.

Recavarren 1257, Surquillo

Teléfono (51) 990 718 636.

Impreso por Gráfica Fénix S.R.L.

Av. Prolongación Arica 1827, Lima - Perú

Primera edición, noviembre de 2025

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE). El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la FES y RedGE está prohibido sin previa autorización escrita de la FES y RedGE.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-13990



LICENCIA CREATIVE COMMONS

Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra.
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales.

CONTENIDO

ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN	7
La sociedad civil en el TLC Perú – UE: roles y limitaciones	9
Carencia de un órgano consultivo interno y sus consecuencias	14
Incompleto e insuficiente: el foro de diálogo con la sociedad civil	17
“Ley antiforestal”, ratificación del Acuerdo de Escazú y ausencia de un GCI	19
Los GCI en los acuerdos de la UE: experiencias y referencias	21
La visión de la UE sobre los GCI	23
La experiencia andina: GCI en Colombia y Ecuador	27
GCI en los TLC de nueva generación: Corea del Sur	34
GCI en los TLC de nueva generación: Centroamérica	35
GCI en los TLC de nueva generación: CARIFORUM	37
Un GCI para el Perú: los antecedentes	39
La iniciativa de la sociedad civil peruana	41
Un parteaguas: 2017 y la queja ante la UE	42
La demanda desde la sociedad civil: el GCI Perú alternativo	44
Un GCI para el Perú: elementos y criterios a considerar	49
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

ABREVIATURAS

AC – Acuerdo Comercial

AACUE – Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea

CARIFORUM – Foro del Caribe

CESE – Consejo Económico y Social Europeo

CNCC – Comisión Nacional sobre el Cambio Climático

CNTPE – Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo

DAG – Domestic Advisory Group

GCI – Grupo Consultivo Interno

MINCETUR – Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

MINAM – Ministerio del Ambiente

MTPE – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

TLC – Tratado de Libre Comercio

UE – Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Cuando a principios de 2010 concluyó la negociación del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea (en adelante, AC Perú - UE), como parte de un proceso más amplio de acuerdos comerciales entre la UE y los países andinos, ello fue celebrado como un suceso de enorme importancia para el desarrollo nacional, con una trascendencia que iba mucho más allá de lo meramente comercial. Así, en su momento se destacaba cómo este acuerdo comercial (AC) establecía compromisos mutuos no solo en relación al intercambio de mercancías o el establecimiento de inversiones, sino que además incluía elementos innovadores vinculados al desarrollo sostenible, la inclusión social y la gobernanza democrática.

En ese sentido, la inclusión en el AC de toda una sección dedicada al Comercio y su vínculo con el Desarrollo Sostenible, el Título IX, representaba un desarrollo novedoso que abría una nueva dimensión de posibilidades para el avance de los derechos económicos, sociales y ambientales en nuestro país, puesto que se establecían una serie de compromisos que el Estado peruano asumía frente a sus pares de la UE en diversas temáticas, incluyendo la participación de la sociedad civil.

Más específicamente, el Título IX establecía como uno de sus ejes promover la participación de la sociedad civil en los asuntos y procesos de relevancia en comercio y desarrollo sostenible, con particular énfasis en temas laborales y ambientales. En particular, se destacaban como prioridades la consulta y el diálogo con la sociedad civil, bajo condiciones que asegurasen la transparencia y la inclusión, a través de espacios y mecanismos ya existentes o creados con ese fin.

Sin embargo, pese a los años transcurridos desde la entrada en vigor del AC Perú – UE, aún está lejos de cumplirse plenamente la promesa de involucrar a la sociedad civil nacional como un actor de pleno derecho en los procesos del AC. Aunque se han implementado algunos mecanismos y espacios para la sociedad que nominalmente parecen ajustarse a los requerimientos básicos del

Título IX; hay significativas deficiencias y flagrantes vacíos por parte del Estado peruano con relación a promover y garantizar la participación ciudadana en el campo laboral y ambiental. Esta situación insatisfactoria resulta particularmente evidente en la ausencia de un espacio específico de consulta a la sociedad civil, el llamado Domestic Advisory Group (DAG) o Grupo Consultivo Interno (GCI).

El Título IX enfáticamente señaló el compromiso del Estado peruano, al igual que de la UE, de consultar a los sectores nacionales relevantes en temas laborales y ambientales. Para ello se estableció la opción de crear comités o grupos específicos para dicha tarea, en lo que sería el GCI, o, en su defecto, de recurrir a espacios y mecanismos ya existentes. Esta segunda opción es la que finalmente implementó el Estado peruano, lo que ha generado una serie de trabas y deficiencias en el seguimiento de la implementación de los acuerdos del Título IX. Así, pese a la más de una década de entrada en vigor del AC Perú-UE, el avance ha sido insuficiente en los elementos relacionados con los mecanismos de consulta a la ciudadanía, procesos de vigilancia y recepción de iniciativas de la sociedad civil.

Ante la ausencia de un GCI oficialmente reconocido, o su equivalente, la sociedad civil peruana ha ido avanzando por propia iniciativa en la construcción de espacios y mecanismos alternativos de participación e incidencia, así como en el desarrollo de propuestas que puedan servir como insumo para ajustar y mejorar los alcances del Título IX en lo referente a la participación ciudadana. Ello implica avanzar el concepto de un GCI específico para el seguimiento del AC Perú – UE, que sea funcional y legítimo, con un papel efectivo en los procesos de análisis y consulta, no solo de aquellas temáticas correspondientes al Título IX sino también en el resto de las temáticas que aborda el acuerdo.

Hay que considerar que los desarrollos en el campo de la participación ciudadana en los acuerdos comerciales más recientes de la UE, plantean la necesidad de revisar, actualizar y optimizar aquellos aspectos del Título IX del AC Perú-UE que son cruciales para la justicia y la equidad en materia ambiental y laboral desde un enfoque de mayor apertura e inclusión en los procesos de consulta y deliberación, particularmente en lo referente al establecimiento de un GCI, con capacidades y atribuciones adecuadas y suficientes.

La sociedad civil en el AC Perú – UE: roles y limitaciones

Desde su origen, el AC Perú - UE fue concebido como un acuerdo que trascendía la mera dimensión económica bajo la cual los acuerdos comerciales habían sido tradicionalmente establecidos. Así, el AC se inscribe entre los llamados acuerdos de “última generación”, mediante los cuales la UE apunta no solo a promover y garantizar el intercambio comercial y las inversiones, sino que también busca avanzar en una agenda más amplia, basada en una visión donde los acuerdos comerciales son una herramienta clave para el desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo.

Este enfoque progresista de los acuerdos de última generación quedó claramente plasmado en el Título IX del AC Perú – UE, que se enfoca en la relación entre comercio y desarrollo. Así, en su primer artículo, el Título IX señala expresamente que es fundamental que el comercio contribuya y favorezca el desarrollo sostenible, especialmente reconociendo la necesidad y valor de una mayor integración y coherencia entre los temas comerciales, por un lado, y las políticas y prácticas laborales y ambientales.¹

En esa misma línea, el Título IX estableció como un elemento central la participación directa y efectiva de la sociedad civil en los procesos vinculados a los acuerdos sobre comercio y desarrollo sostenible. Específicamente, el Artículo 281, sobre mecanismos nacionales de consulta, establecía la necesidad de contar con un órgano consultivo interno, lo que sería un GCI, como espacio y mecanismo para monitorear y verificar el avance y cumplimiento de los compromisos en materia ambiental y laboral establecidos en el marco del acuerdo comercial (Wiener; 2023).

No obstante, el Título IX dejaba abierta la opción de, o constituir un GCI específico, o simplemente recurrir a espacios u órganos ya existentes que pudieran cumplir con sus funciones. Esa segunda opción, la de recurrir a órganos existentes, fue finalmente adoptada por el Estado peruano. Pero dicha decisión tuvo y tiene consecuencias negativas para la participación plena y efectiva de la sociedad civil en los procesos de monitoreo y evaluación del tratado comercial en sus diversos aspectos vinculados a los temas laborales y ambientales.

1 Artículos 271 y 272 del Título IX del TLC Perú – UE.

De esta forma, el Estado peruano dispersó la responsabilidad de monitorear el cumplimiento de los compromisos del Título IX, entre una diversidad de espacios e instancias dispares e inconexas.² Este esquema múltiple, ha sido justamente criticado por diluir y debilitar la capacidad de la sociedad civil para el seguimiento comprehensivo y coherente de los compromisos en materia laboral y ambiental. Así, se ha señalado que estos múltiples espacios e instancias encargadas no permiten un diálogo abierto, carecen de real autonomía y padecen de problemas de débil institucionalidad e inoperancia (Romero; 2019). Debe tenerse en cuenta que mientras los demás países andinos han optado por establecer un GCI específico, apuntando a un monitoreo integrado de los compromisos del AC, el Perú ha optado por un esquema anacrónico y complejo para el seguimiento.

Esquemas de consulta interna sobre compromisos de Comercio y Desarrollo Sostenible del TLC con la UE entre los Países Andinos



Fuente: Redge, DAR

2 Entre los espacios y organismos nacionales entre los que se distribuyó la responsabilidad de participar en el seguimiento sobre el Título IX figuran: el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo – CNTPE, el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CPETI, la Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso – CNLCTF, el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo – CONSAT, la Comisión Nacional sobre la Diversidad Biológica – CONADIB, la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático – CNCC, la Comisión Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía – CONALDES, Comité Nacional de Humedales y el Grupo Técnico de Sustancias Químicas, entre otros.

Es importante señalar que, en respuesta al reclamo de la sociedad civil, expresada como parte de una queja formalmente presentada en el 2017, este esquema disfuncional de consulta interna fue parcialmente ajustado por el Estado peruano. Así, se dispuso que dos de estos espacios: el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), en el ámbito laboral, y la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (CNCC), en el ámbito ambiental, se comprometiesen a la realización de al menos una reunión anual para enfocarse en la revisión de los avances en los compromisos del AC. Sin embargo, estas disposiciones del Estado no abordaron ni resolvieron realmente los problemas de una participación limitada de la sociedad civil.

De esta forma, el CNTPE, en el ámbito laboral, y la CNCC, en el ámbito ambiental, son los dos espacios principales que deberían suplir la existencia de un GCI específicamente orientado al seguimiento del TLC Perú – UE. Pero ninguno de estos espacios se presta adecuadamente para atender las responsabilidades de monitoreo, presentar opiniones y plantear recomendaciones sobre comercio y desarrollo sostenible, según estipula el Título IX.

En el caso concreto del CNTPE, este órgano está orientado a la temática laboral, enfocándose en cuestiones específicas del sector, como es la determinación de la remuneración mínima vital.³ Más aun, el CNTPE sufre de débil institucionalidad y ausencia de consenso entre los sectores convocados, lo que se ha traducido en un funcionamiento irregular y marcado por confrontaciones, lo que en múltiples ocasiones ha paralizado el trabajo de este órgano.

Por su parte, la CNCC, se enfoca en la coordinación entre el sector público y el sector privado sobre los compromisos del Perú en el marco de la Convención Marco sobre Cambio Climático.⁴ Sin embargo, la CNCC también es víctima de problemas crónicos de poca fortaleza institucional y falta de continuidad en su

³ El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo – CNTPE está definido formalmente como un mecanismo de diálogo y concertación entre el Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo – MTPE, organizaciones sindicales, gremios empresariales y organizaciones sociales vinculadas al sector del empleo, con una agenda centrada en las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo, capacitación laboral y protección social.

⁴ La Comisión Nacional sobre el Cambio Climático – CNCC es presidida por el Ministerio del Ambiente – MINAM y se ha concebido como un espacio público – privado dedicado al seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas en materia de cambio climático y de los compromisos ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, así como a la elaboración de propuestas de políticas en materia de cambio climático.

trabajo. Asimismo, en un sentido más amplio, el mandato de la CNCC, establecida en el año 1993, es articular, coordinar y proponer acciones y orientaciones de políticas vinculadas a la gestión del cambio climático en temas relevantes como adaptación, mitigación y reducción de emisiones.

Sin embargo, a pesar de lo importante de la misión de la CNCC, su mandato no aborda explícitamente la totalidad de temáticas ambientales que se derivan de los compromisos del Título IX del AC, tales como la remediación de daños ambientales, la protección y preservación de la biodiversidad, el control y eliminación de desechos tóxicos, o el manejo responsable de plaguicidas y otros productos químicos peligrosos. En consecuencia, la CNCC no tiene la amplitud temática requerida para abordar debidamente el monitoreo sobre comercio y desarrollo sostenible en el marco del TLC Perú – UE.

En suma, ninguno de los espacios, a los que el Estado peruano ha delegado nominalmente la responsabilidad de monitorear los compromisos del Título IX, cuenta con el enfoque y las capacidades requeridas para cumplir efectivamente dicha función. Más aun, ni siquiera se ha logrado una continuidad en el trabajo de seguimiento que se les ha encomendado, pues en ninguna de las comisiones se ha cumplido con mantener por lo menos una reunión al año sobre los compromisos del AC desde 2018 a la fecha.

En consecuencia, en términos prácticos, hay un incumplimiento persistente de los compromisos para la participación de la sociedad civil, no existiendo hasta la fecha el espacio idóneo para un auténtico proceso de diálogo y consulta, que es lo que justamente debiera proveer un GCI específico y formal.

Carencia de un órgano consultivo interno y sus consecuencias

La carencia de un órgano consultivo interno específico y autónomo, o GCI propiamente dicho, ha sido causa de críticas y reclamos en los años que lleva de vigencia el AC Perú – UE, dadas las deficiencias y limitaciones al recurrir a órganos ya existentes, que carecen de la preparación y orientación necesarias para cumplir con la función de monitorear el cumplimiento de los compromisos laborales y ambientales del AC. Entre las principales críticas que se han levantado contra el arreglo presente para los procesos consultivos nacionales, figuran las siguientes:

- **Autonomía y horizontalidad ausente.**

El Título IX plantea que la constitución de un órgano consultivo interno, es asegurar un espacio autónomo y horizontal para el diálogo y la deliberación entre Estado y sociedad civil. Ello no se cumple actualmente, dado que el CNTPE y la CNCC, así como los demás espacios encargados, son espacios directamente establecidos y controlados por el Estado peruano. De esta forma, son los representantes del gobierno quienes lideran los procesos, deciden los plazos e imponen la agenda, estableciendo una relación asimétrica y vertical frente a la sociedad civil.

- **Carácter centrado en lo informativo.**

Con el actual esquema, centrado en el CNTPE y la CNCC, la interacción entre Estado y sociedad civil resulta ser meramente informativa, en ausencia de instancias y mecanismos que le otorgan una naturaleza efectivamente deliberante y vinculante, donde la sociedad civil pueda impulsar iniciativas y presentar propuestas.

- **Presencia recortada de la sociedad civil.**

Tanto en el CNTPE como la CNCC, así como los demás espacios encargados, por su misma naturaleza especializada y temática específica, la convocatoria normalmente queda limitada a determinadas entidades, tales como gremios empresariales y sindicatos, no existiendo una representación más amplia y diversa de la sociedad civil, que incluya a todos los sectores interesados en los compromisos del AC Perú – UE.

- **Agenda y objetivos desvinculados del acuerdo comercial.**

El CNTPE, la CNCC, y los demás órganos encargados al seguimiento del AC, tienen agendas y objetivos propios, que solo tangencialmente conectan con la temática específica del TLC Perú – UE. Ello dificulta los esfuerzos para el monitoreo y evaluación; por ejemplo, en el caso del CNTPE, su agenda está centrada en la regulación de políticas del sector Trabajo, a nivel nacional, en un diálogo entre las empresas, los trabajadores y el Estado.

Así, en la agenda de trabajo de estos órganos no es prioritario el monitoreo de los compromisos del Título IX. En el caso del CNTPE, a la fecha, el tema de los compromisos del AC nunca ha sido incluido en la agenda, mientras que, en el caso de la CNCC, el abordaje de este tema se ha limitado a lo informativo. Asimismo, tampoco se ha cumplido en su totalidad con el compromiso de

realizar reuniones anuales, y dado que el mandato y naturaleza de la CNCC está centrado en las políticas frente al cambio climático, no es posible bordar todos los temas vinculados a lo ambiental, no se ha permitido

- **Insuficiente conocimiento del acuerdo.**

Dado que organismos como el CNTPE o el CNNC están primariamente enfocados en temáticas diferentes a las que toca el Título IX del AC Perú – UE, no se cuenta con el conocimiento extensivo, sistemático y detallado que se requiere para un adecuado seguimiento a los compromisos del acuerdo. Esta situación también se refleja en el insuficiente conocimiento entre los integrantes de estos organismos sobre las atribuciones y responsabilidades que les han sido asignadas en relación al AC.

- **Capacidades y recursos limitados.**

En relación con el punto anterior, una consecuencia natural es que estos organismos tienen capacidades y recursos muy limitados para el seguimiento y evaluación de los avances en la implementación de compromisos del Título IX, lo que significa que la labor de monitoreo no es efectiva, siendo fundamentalmente nominal y protocolar.

- **Funcionamiento intermitente y precario.**

La ausencia de un GCI específico para el AC Perú – UE también significa que el proceso de seguimiento a los compromisos del acuerdo comercial no puede desarrollarse sobre una agenda de trabajo regular, viéndose limitada a operar alrededor de eventos aislados, como el encuentro anual entre el Estado y la sociedad civil.

- **Ausencia de carácter vinculante.**

El actual esquema de seguimiento a los compromisos del AC Perú - UE está fundamentalmente orientado a lo informativo, no existiendo mecanismos que den espacio y peso a la sociedad civil para presentar, debatir y aprobar, propuestas que tengan carácter vinculante.

- **Carencia de visión integrada**

Al ser el CNTPE, la CNCC, y los demás espacios, entes separados, de naturaleza dispar y con agendas diferenciadas, que no dialogan ni coordinan entre sí, el seguimiento a los compromisos del Título IX se dispersa en compartimentos estancos; careciéndose de la visión de conjunto y la perspectiva integradora que si podría proveer un GCI específico.

En suma, pese a lo que establece el artículo 281 del AC Perú – UE sobre mecanismos de consulta y diálogo entre Estado y sociedad civil, hasta el momento no se ha garantizado ni un diálogo efectivo, ni una participación amplia, ni tampoco capacidad vinculante en lo que respecta a los compromisos ambientales y laborales del Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible.

Incompleto e insuficiente: el Foro Abierto de con la sociedad civil

Un elemento del Título IX, sobre mecanismos de consulta interna, que resulta fundamental, se refiere a la generación de un espacio y un momento de encuentro entre el Estado y la sociedad civil. Así, el Artículo 282 del AC establece como una obligación de la UE y del Estado peruano la celebración, con periodicidad anual, de un encuentro con la sociedad civil, o de un foro abierto, a fin de dialogar y discutir sobre los avances en la implementación de los compromisos para el desarrollo sostenible.

Este foro debería funcionar como un complemento y un soporte al funcionamiento de un GCI formal, a fin de garantizar un diálogo en el que los sectores y grupos representativos puedan libremente participar y expresar sus preocupaciones e intereses. Por ello, el Artículo 282 señala enfáticamente que el Estado debe permitir acceso al foro a todos los sectores interesados. Sin embargo, como en otros aspectos de las disposiciones sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del TLC Perú – UE, existe una brecha evidente entre lo que se propone y lo que se ha implementado.

La realidad es que este mecanismo del foro abierto con la sociedad civil no ha funcionado adecuadamente hasta la fecha, enfrentando problemas y barreras similares a las que se observan para el establecimiento de un auténtico GCI formalmente reconocido. Entre otras dificultades y carencias identificadas se puede mencionar: restricciones en el acceso y participación y convocatorias con poco tiempo de anticipación, lo que no permite un adecuado trabajo preparatorio; el sesgo de las autoridades de que el foro tenga un carácter protocolar e informativo, no dándose un adecuado espacio para el diálogo horizontal y la presentación de propuestas de la sociedad civil.

Los problemas y limitaciones que enfrenta el foro abierto han sido señalados por la sociedad civil, que demanda reformarlo y potenciarlo para que cumpla con el objetivo de ser un espacio inclusivo y funcional. Se puede destacar el pronunciamiento conjunto de las organizaciones participantes en el marco de la reunión con la sociedad civil en el año 2017, cuando señalaron su preocupación por las limitaciones y deficiencias observadas en la convocatoria, preparación y desarrollo del evento; en ese contexto se plantearon una serie de pedidos, incluyendo: extender la duración del encuentro, establecer la agenda con la debida antelación, ampliar la cantidad de representantes, y mejorar la difusión de la convocatoria.⁵

Las persistentes deficiencias en convocatoria, organización y desarrollo de estos encuentros entre el Estado y la sociedad civil han alimentado un creciente escepticismo y desinterés frente a lo que se percibe como un espacio poco útil para el diálogo (Martens et al; 2021). En ese sentido, se señala que incluso los GCI formalmente reconocidos en otros acuerdos comerciales de la UE, consideran que la figura del foro abierto no termina de constituirse como un real espacio de participación y reconocimiento, al caracterizarse por su rigidez y formalidad, lo que no facilita el diálogo.

Pese a las carencias y dificultades identificadas, se reconoce que el foro abierto constituye un mecanismo y una oportunidad para fortalecer la participación de la sociedad civil, al constituir un espacio formalmente reconocido, lo que conlleva un grado de responsabilidad y obligación desde el Estado peruano. A partir de la experiencia de la sociedad civil, resulta fundamental promover una agenda de fortalecimiento y ampliación del foro abierto, que prevea un plan de trabajo regular que vaya más allá de la reunión anual, una convocatoria que abarque a todos los sectores interesados, así como el reconocimiento de que el foro no es simplemente un espacio informativo, sino también analítico, deliberativo y propositivo.

5 El pronunciamiento conjunto fue suscrito en noviembre del 2017 por las siguientes organizaciones de la sociedad civil de los países andinos y la UE: Asociación Nacional de Centros (Perú), Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas y Campesinos (Ecuador), Centro Peruano de Estudios Sociales (Perú), Confederación General de Trabajadores del Perú (Perú), Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Perú), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (Perú), Domestic Advisory Group – EU (Unión Europea), Perú Equidad (Perú), Fomento de la vida (Perú), Fundación Donum (Ecuador), Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Perú) y Red Peruana por una Globalización con Equidad (Perú).

“Ley antiforestal”, ratificación del Acuerdo de Escazú y ausencia de un GCI

La falta de un órgano consultivo interno, un GCI, que sea formal y específico para el seguimiento a los compromisos del TLC Perú – UE, no es un hecho abstracto, sino que tiene consecuencias prácticas, reflejándose en la pobre (por no decir nula) capacidad del actual esquema de consulta interna para reaccionar de manera adecuada y oportuna frente a procesos y decisiones de política que afectan o vulneran dichos compromisos en el ámbito nacional.

Esta deficiente capacidad de respuesta ha quedado evidenciada en episodios como la aprobación y promulgación de la Ley N° 31973, conocida como “Ley antiforestal”, a inicios del 2024. Esta ley ha sido objeto de críticas y demandas debido a que debilita severamente la gobernanza medioambiental y degradada las políticas para combatir la usurpación de tierras y la deforestación en la Amazonía. Ante esta “Ley antiforestal”, que va en contra y afecta los compromisos asumidos en el Título IX, se habría esperado que los órganos consultivos designados, especialmente la CNCC, tomaran cartas en el asunto, manifestándose formalmente sobre ella.

Así, la sociedad civil planteó que, en el marco del Título IX, la CNCC abordase la cuestión de la “Ley antiforestal”, dada sus implicancias negativas para la preservación de la Amazonía, la lucha contra el cambio climático y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, la CNCC se abstuvo de manifestarse sobre la ley, pese a ser supuestamente el espacio preferentemente designado para el seguimiento del proceso de implementación del TLC Perú – UE en materia ambiental.

Así, los órganos supuestamente encargados se mantuvieron al margen de la discusión sobre la “Ley antiforestal”, cuyo análisis y opinión fue derivado eventualmente a un órgano distinto, la Mesa Técnica de Desarrollo Forestal, o Mesa Forestal, cuyos objetivos y fines se enfocan en la gestión forestal y de fauna silvestre, estando conformada por representantes del Estado y de los gremios empresariales.

Otro episodio que evidencia las deficiencias del actual esquema de consulta es la nula reacción desde la CNCC, y demás instancias, supuestamente encargadas,

frente a la no ratificación del Acuerdo de Escazú⁶ por parte del Estado peruano, pese a la existencia de múltiples pedidos e invocaciones para su suscripción desde una diversidad de entidades e instancias, incluyendo el GCI de la UE, que formalmente instó a que el Perú se sumase a la ratificación y aplicación del Acuerdo de Escazú.⁷

Esta invocación de la UE a los países andinos para ratificar Escazú no es un acto aislado, sino un pedido permanente, que ha sido comunicado formalmente en diversas ocasiones. Así, puede citarse la declaración del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible en el año 2018, señalando que Escazú era un acuerdo clave para avanzar el desarrollo sostenible en la región, instando a los países andinos a ratificar el acuerdo.

Pero, aunque la sociedad civil peruana se unió a sus pares de los países andinos y de la UE para instar a ratificar y aplicar el Acuerdo de Escazú, ha sido limitada su capacidad para desarrollar incidencia en el ámbito nacional y entablar un diálogo con el Estado sobre este tema crítico que está vinculado a los compromisos del Título IX del TLC con la UE.⁸

En consecuencia, aunque el Acuerdo de Escazú ya ha sido ratificado tanto por Colombia como por Ecuador, las autoridades nacionales de Perú han rechazado su ratificación, sin ofrecer una debida justificación ni admitir y responder los argumentos y demandas de la sociedad civil.⁹ La no ratificación es otro ejemplo de las limitaciones para la acción de incidencia sobre compromisos ambientales, ante la ausencia de un CGI oficialmente reconocido que sea un espacio y un mecanismo para plantear iniciativas y pedidos a las autoridades nacionales sobre temas ambientales.

6 El Acuerdo de Escazú es una iniciativa global dirigida a promover y garantizar los derechos de acceso a la información en temas ambientales, la participación pública en las decisiones de política ambiental y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

7 Mediante la “Declaración del grupo consultivo interno de la UE en el marco del Acuerdo Comercial de la UE con Colombia, Ecuador y Perú”, de octubre 2022.

8 El Acuerdo de Escazú fue ratificado por Ecuador en el 2020 y por Colombia en 2022.

9 En octubre del 2020 la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República rechazó y archivo la propuesta para ratificar el Acuerdo de Escazú,

Los GCI en los acuerdos de la UE: experiencias y referencias

La visión de la UE sobre los GCI

Un principio que la UE reconoce y sostiene en sus negociaciones con los países en desarrollo, como el Perú, es que el comercio internacional y los tratados que lo regulan pueden ser poderosos instrumentos para el desarrollo inclusivo y sostenible. Esta posición ha quedado plasmada en múltiples declaraciones y posicionamientos formales, destacando la comunicación que la Comisión Europea dirigió al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo en el año 2022, señalando el poder de las asociaciones comerciales para impulsar un crecimiento económico que fuera justo y ecológico (Comisión Europea: 2022).

En dicha comunicación se reiteró el principio de que los acuerdos comerciales deben promover el desarrollo sostenible y que la UE estaba comprometida con el avance de dicho principio. Al respecto, se resaltaba la necesidad de que la política comercial de la UE opere en armonía con otros instrumentos de política relevantes, como el llamado “Acuerdo Verde” europeo, así como con tratados y compromisos multilaterales, como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático o los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030. Con ese objetivo, la UE ha apuntado a incrementar los esfuerzos de cooperación e incidencia sobre sus socios comerciales para elevar los estándares laborales y ambientales.

En ese sentido, la UE reconoce el rol clave que cumple la sociedad civil para la promoción de una democracia más abierta y el avance de políticas más efectivas, así como un desarrollo equitativo y sostenible con un crecimiento integrador (CE; 2012). Ello ha sido reiterado en múltiples documentos, incluyendo las llamadas “Hojas de Ruta”, mediante las cuales la UE ha formalizado su compromiso con la sociedad civil peruana, reconociendo las limitaciones existentes para un diálogo estructurado y estableciendo prioridades de trabajo y coordinación en concordancia con los postulados de la UE, incluyendo: i) promoción de espacios y mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas, ii) impulso de espacios de diálogo para la definición de la agenda y el modelo de desarrollo del país, y iii) fortalecimiento institucional de las plataformas de la sociedad civil y la mejora de su representatividad, entre otras (UE; 2014).

El valor de la participación de la sociedad civil en espacios como los GCI, ha sido reconocido como uno de los puntos de acción centrales para la política comercial de la UE, tanto en los procesos de negociación como de implementación de acuerdos comerciales (Buzek; 2022). Para ello, la Comisión Europea plantea asegurar procesos de consulta inclusivos y la facilitación de mecanismos de queja, incluido el esquema de ventanilla única, así como el fortalecimiento de los GCI.

En concreto, en la Comunicación “El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento ecológico y justo” de la Comisión Europea (CE; 2022), se plantearon una serie de puntos explícitos de acción, incluyendo:

- Garantizar un proceso de consulta inclusivo con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de vida de los acuerdos comerciales, desde el análisis de las deficiencias hasta la aplicación, incluida la determinación de las prioridades.
- Reforzar el papel de los GCI de la UE, proporcionando recursos para su apoyo logístico, desarrollo de capacidades y funcionamiento.
- Incluir a representantes del GCI de la UE a los grupos de expertos en comercio y desarrollo sostenible de los Estados miembros dirigidos por la Comisión.
- Promover y facilitar la interacción entre los GCI de la UE y de los países socios.
- Fomentar la transparencia en la composición de los GCI.
- Intercambiar puntos de vista con los GCI de la UE sobre los proyectos de asistencia técnica en materia de comercio y desarrollo sostenible de la UE.
- Garantizar que el mandato de los GCI se extienda más allá de las cuestiones de comercio y desarrollo sostenible y abarcará la totalidad de los acuerdos comerciales.

En relación a los GCI de contrapartes, como los países andinos, en la Comunicación se destacan los siguientes puntos de acción: i) la provisión de financiamiento, apoyo logístico y desarrollo de capacidades, ii) la expansión de la colaboración entre la UE y los GCI, iii) la transparencia en su composición, y iv) que su mandato se extienda más allá de la temática de comercio y desarrollo sostenible.

Sin embargo, en lo que respecta a los GCI de Ecuador y Colombia, más allá de acuerdos y avances, hasta el presente persisten vacíos y carencias en la aplicación

de estos puntos de acción. Mientras, en el caso del Perú no se cuenta con un CGI formalmente constituido, no existiendo tampoco un plan para concretar su establecimiento y avanzar en los puntos de acción que ha propuesto la Comisión Europea.

Es importante señalar que la comunicación del 2022 no es un hecho aislado, sino que debe verse como la natural evolución y consolidación de un proceso de reconocimiento del potencial de acuerdos como el TLC para impulsar un crecimiento ecológico y justo.

En esa línea, en los acuerdos comerciales que la UE suscribió con los países andinos se incluyó en el Título IX este reconocimiento explícito al vínculo entre comercio y desarrollo sostenible. Más allá de que en la práctica los compromisos establecidos en el campo ambiental y laboral no se han plasmado debidamente en resultados concretos, no puede obviarse la importancia de los postulados establecidos en el AC, como base para el avance y el fortalecimiento de políticas inclusivas y sostenibles en el país.

Cabe señalar que la UE ha expresado repetidamente su preocupación por los derechos laborales, sociales y ambientales en el Perú y demás países andinos, así como su compromiso con la mejora de los estándares de protección de derechos y fortalecimiento de la gobernanza, incluyendo lo referente a los mecanismos de consulta y diálogo entre Estado y sociedad civil.

Así, las instancias pertinentes de la UE, incluyendo el GCI – UE, han señalado la necesidad de que el Perú fortalezca sus mecanismos de protección y promoción laboral y ambiental, así como sus mecanismos de consulta nacional, incluyendo la creación de un GCI formal y autónomo, similar en estructura, funciones y capacidades al GCI la UE y los otros países andinos.

Debe resaltarse que la ausencia de un GCI formalmente establecido en el Perú se constituye en una barrera para una coordinación y colaboración más extensa y productiva entre la sociedad civil peruana y sus pares de la UE y países andinos. Oportunidades para la implementación de iniciativas conjuntas sobre los compromisos ambientales y laborales, al nivel nacional y regional, se ven obstruidas al no existir un GCI que pueda ser una contraparte formal ante el Estado peruano y la UE, que cuente con responsabilidades de monitoreo y tenga capacidad para presentar observaciones y propuestas autónomamente.

La preocupación de la UE y demás contrapartes por la ausencia de un GCI formal del Perú, se ha expresado en comunicados tales como la declaración conjunta que en octubre 2023 suscribieron los GCI de la UE y países andinos, incluyendo los representantes de la parte empresarial de Ecuador y Colombia.¹⁰ Así, la declaración conjunta expresaba preocupación expresa la preocupación general por no haberse establecido un GCI Perú, debiéndose recurrir al esquema de múltiples espacios dispersos, lo que limita la participación de la sociedad civil, no existiendo un espacio adecuado para presentar inquietudes y recomendaciones en relación al cumplimiento de los compromisos sobre comercio y desarrollo sostenible.

Más aun, la declaración conjunta de octubre 2023 señala que el gobierno peruano no ha cumplido con los compromisos establecidos en el 2018 de implementar un proceso regular y efectivo de dialogo con la sociedad civil mediante la CNTPE y la CNCC, puestos solo se habían dado reuniones en este último espacio (CNCC), y dichas reuniones no habían constituido un real proceso de diálogo, habiéndose centrado en lo informativo y lo protocolar.

La negativa del Estado peruano a la constitución de un GCI nacional resulta indefendible, pues va en contra no solo del espíritu con el que se suscribió el AC con la UE; sino que además va a contracorriente de los desarrollos recientes en el campo del comercio internacional entendido como una herramienta para el desarrollo sostenido e inclusivo, según refleja la Comunicación de la Comisión Europea del 2022.

Es imperativo que el Perú adecúe la estructura bajo la cual maneja el AC con la UE, a los requerimientos y criterios que se vienen demandando en relación al cumplimiento de compromisos de desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil. El actual esquema, con el rol de un GCI diluido e invisibilizado entre una multitud de instancias sin capacidades adecuadas ni autonomía real, resulta ser no solo anacrónico e ineficiente sino, además, antidemocrático, atentando contra la transparencia y apertura, que fueron justamente los lineamientos bajo los que se negoció y suscribió el TLC Perú – UE.

¹⁰ Declaración Conjunta de los grupos consultivos internos establecidos en virtud del Título “Comercio y Desarrollo Sostenible” del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia, el Perú y Ecuador, por otra, emitida el 12 de octubre de 2023.

La experiencia andina: GCI en Colombia y Ecuador

Como se ha indicado, aunque en el marco del AC de la UE con los Países Andinos se acordó impulsar mecanismos nacionales de consulta y monitoreo, Perú fue el único país en donde se optó por recurrir a espacios ya existentes para dicha tarea, en lugar de crear un CGI como espacio específico, lo que ha traído negativas consecuencias para la inclusión y transparencia en el diálogo con la sociedad civil. Mientras tanto, en Ecuador y en Colombia se decidió encargar la responsabilidad a la figura de un GCI específico.

La decisión adoptada por los países vecinos de optar por un GCI específico para el seguimiento de los compromisos del AC es, indudablemente, positiva. Sin embargo, también es necesario reconocer que la implementación de los GCI no ha estado exenta de dificultades y controversias. Por ello, la experiencia de los otros países andinos con la implementación y funcionamiento de sus GCI provee una serie de lecciones aprendidas que son un insumo valioso para la iniciativa de la sociedad civil peruana de cara a la constitución de un GCI propio.

Colombia

En el caso de este país, la propuesta de establecimiento de un GCI enfrentó inicialmente dilaciones y bloqueos desde el Estado. Eventualmente, como resultado de la presión de la sociedad civil colombiana y el soporte de la UE, en el año 2017 se estableció un GCI formalmente reconocido, con representación de todos los sectores interesados, nombrados en procesos autónomos, independientemente del gobierno.

El GCI de Colombia está integrado por representantes de los tres sectores: empleadores, empleados y otros actores de sociedad civil. Es liderado por una presidencia colectiva de los tres sectores, de duración bienal. Aunque la presidencia colegiada ha funcionado y los acuerdos son tomados por consenso, se reconoce que en ocasiones resulta imposible alcanzar dicho consenso, bloqueándose posicionamientos, lo que lleva que los temas más espinosos y controversiales puedan ser obviados. Otro elemento de preocupación es que, en general, el GCI colombiano se percibe como condicionado en su funcionamiento, debido a su dependencia de la apertura del gobierno y la disposición que este tenga para proveer recursos.

Más allá de diferencias e impases, se reconoce que la participación del sector empresarial en el GCI es indispensable para asegurar legitimidad y amplitud de visiones. En ese sentido, se señala la ventaja que constituye la existencia de gremios empresariales colombianos, como los micro y pequeños empresarios, que cuentan con una posición y una visión de desarrollo más nacional, en contraste a los grandes gremios tradicionales.

Aunque en principio el GCI colombiano debiera contar con una secretaría técnica, la misma aún está pendiente de implementación y, más allá del apoyo de la UE, hay incertidumbre sobre su financiamiento y funcionamiento. Ello se traduce en dificultades para desarrollar un plan de trabajo regular, así como generar y sostener una memoria histórica del diálogo entre Gobierno y sociedad civil, desarrollar investigaciones relevantes y asumir funciones de difusión y pedagogía alrededor del AC con la UE. Al respecto, se señala que esta secretaría técnica debiera ser elegida por consenso y ser provista con recursos suficientes para desarrollar sus actividades debidamente.

Ecuador

El establecimiento de un GCI ecuatoriano ha sido un proceso que en varios aspectos resulta similar al caso colombiano, aunque con algunas diferencias relevantes. Cabe resaltar que la conformación inicial para la conformación del GCI en el año 2017 fue mediante un proceso abierto de convocatoria a nivel nacional, lo que garantizó su legitimidad.

Pese a su origen como una entidad independiente, la experiencia del GCI de Ecuador ha estado marcada por períodos en los que hubo una evidente intencionalidad desde el gobierno por controlar y dirigir este espacio dándole un sesgo más favorable a la agenda oficial y a los sectores empresariales. Estos episodios de intromisión política afectaron el funcionamiento del GCI y, en alguna ocasión, desembocaron en el retiro temporal de los representantes sindicales y de la sociedad civil.

Un aspecto a resaltar es que finalmente se está en proceso de constitución de una secretaría técnica permanente, seleccionada vía concurso, y que será un elemento clave para fortalecer el funcionamiento del GCI. Sin embargo, el acceso a recursos para financiar dicha secretaría técnica es un tema de preocupación, pese al apoyo manifestado por la UE al respecto.

Una cuestión en común con el caso colombiano es el desafío de establecer agendas y posiciones consensuadas entre los tres sectores integrantes. Aunque las decisiones pueden adoptarse por unanimidad o mayoría simple, lo que se observa frecuentemente es reticencia por parte de los representantes empresariales, que disienten o rehúsan un acuerdo. Ello ha llevado a que en un numero de ocasiones el GCI ecuatoriano no haya podido suscribir comunicados conjuntos con sus pares andinos y de la UE.

De igual forma, la inasistencia de los representantes empresariales a las actividades del GCI es también un tema frecuente, salvo en casos en que la convocatoria este directamente vinculada o provenga de la UE. Como consecuencia, se observan vacíos y ambigüedades en el funcionamiento del GCI, siendo necesario aclarar y precisar los mecanismos de debate interno, toma de acuerdos, opinión en minoría, vetos y quorum, entre otros puntos.

En general, hay preocupación por el rol que el GCI cumple en el marco del AC con la UE y la política comercial del Ecuador. Inicialmente el GCI fue visto como avance positivo para el diálogo con el gobierno, pero gradualmente se fueron evidenciando limitaciones en recursos, financiamiento y coordinación. Se percibe el riesgo de que el GCI desemboque en un espacio mayormente protocolar y declarativo, dada la carencia de mecanismos de presión efectiva sobre el Estado ecuatoriano y sus autoridades.

Para contrarrestar este riesgo de caer en la irrelevancia, el trabajo de incidencia, análisis y formación requiere potenciarse, aunque este afán choque con problemas de recursos, capacidades y enfoque. La dificultad para posicionarse en la agenda pública, a fin de que el TLC con la UE deje de ser visto como un tema nicho, se ve complicada por la posición del Gobierno y gremios empresariales que se centran en destacar únicamente la dimensión comercial del AC, particularmente el auge exportador, retratando al GCI como un espacio fundamentalmente protocolar.

Desde una perspectiva más amplia se considera que el impacto del GCI se ve limitado por el carácter mismo del Título IX del AC, que es fundamentalmente declarativo y no vinculante. Pese a ello, la sociedad civil ecuatoriana ha logrado avanzar en aspectos como la presentación de quejas ante la UE por violaciones a derechos laborales, ambientales y de la naturaleza, aunque los resultados de dichas iniciativas son aún limitados al presente.

Ejemplo de lo anterior es el doble estándar que se observa en el campo ambiental, como es el uso de agroquímicos por empresas que exportan a la UE.¹¹ El uso autorizado de substancias químicas de alto riesgo e impacto sobre el ambiente y las personas, tales como plaguicidas, en el sector agrícola ecuatoriano, mientras esas mismas substancias químicas están prohibidas en la UE, es visto como un caso que evidencia las limitaciones y vacíos del Título IX para fortalecer la responsabilidad y la gobernanza ambiental.¹² Así, temas críticos como la responsabilidad ambiental extendida de las cadenas comerciales globales, el movimiento triangulado de plaguicidas y otras substancias peligrosas entre múltiples países, o el rol de las multinacionales cuya matriz está basada en EU pero tienen sucursales y filiales en los países andinos, no están claramente abordados en el marco del AC con la UE.

Pese a los problemas y limitaciones identificadas, el GCI ecuatoriano es asumido como una herramienta y espacio útil para la sociedad civil, que ha fortalecido la coordinación y articulación con aliados dentro y fuera del país, especialmente en la UE. Asimismo, se reconoce que es un espacio de encuentro entre trabajadores, activistas y empresarios, y un canal de contacto con las autoridades. En ese sentido, el GCI ecuatoriano no constituye un fin en sí mismo, sino una herramienta, una plataforma y un apalancamiento para campaña e incidencia, en particular en cuestiones de debida diligencia y presentación de quejas en el ámbito laboral y ambiental.

Perspectiva y lecciones para el Perú

Las experiencias tanto de Ecuador y de Colombia en el marco del Acuerdo Comercial entre el Perú, Colombia y Ecuador, por una parte, y la Unión Europea y sus estados miembros, por otra, proveen un conjunto de referencias y lecciones valiosas sobre como promover y fortalecer la participación de la sociedad civil peruana, especialmente en lo que respecta a la demanda por un GCI formalmente constituido. En ese sentido, hay dos cuestiones a resaltar respecto a la situación de Perú como el único país andino que no cuenta con un GCI propiamente establecido en el marco del AC con la UE y las consecuencias que se derivan de dicha situación.

11 En el caso de Ecuador se ha señalado que la producción y comercialización de substancias de alto riesgo como los plaguicidas, que demanda la agroexportación en Ecuador, ha sido dividida y dispersada a través de múltiples países, con lo que se diluye y camufla la responsabilidad que le cabe a la matriz en la UE por la producción y comercialización de estas sustancias de alto riesgo.

12 Un caso específico que se ha señalado es el de los neonicotinoides, que son insecticidas de alto poder cuyo uso está prohibido en la UE por su impacto ambiental; pero que sin embargo son producidos y exportados al Ecuador por empresas europeas.

En primer lugar, numerosos testimonios y declaraciones, individuales o colectivas, por parte de las distintas contrapartes, dejan en claro que para la UE el AC con los países andinos es considerado como un todo integrado, no siendo visto como una serie de acuerdos independientes. Ello ciertamente incluye lo referente al tema del Comercio y Desarrollo Sostenible, por lo que el Título IX y su contenido es transversal a todos los acuerdos firmados por los países andinos con la UE, incluyendo los elementos de consulta y diálogo nacional y participación de la sociedad civil. Por ello, que el Perú no cuente hasta la fecha con un CGI oficialmente constituido, se convierte en un factor que desentona y va a contracorriente de sus pares andinos y de la UE.

En segundo lugar, esta situación anómala del Perú complica los procesos de coordinación y cooperación entre los representantes de la sociedad civil de los distintos países miembros, más allá de los esfuerzos de las organizaciones peruanas para constituirse como un GCI alterno y establecer exitosamente lazos funcionales con sus pares de la UE, Colombia y Ecuador. Al no existir formalmente un GCI reconocido por el Estado peruano, la participación y peso de la sociedad civil nacional queda necesariamente recortada y constreñida, en particular en el seguimiento a la implementación del TLC Perú – UE. Así, se ha señalado que en el actual escenario no existe un espacio en el que la sociedad civil peruana pueda presentar y canalizar adecuadamente sus preocupaciones y recomendaciones respecto a los impactos e incumplimientos de los compromisos para el desarrollo sostenible.¹³

De esta forma, desde la perspectiva de establecer un GCI Perú oficial, entre las principales consideraciones que se extraen de la experiencia andina con sus respectivos GCI, así como de las invocaciones planteadas conjuntamente con la UE, pueden destacarse los siguientes elementos:

- **Respaldo necesario desde la UE**

Un primer elemento a resaltar es el rol clave que la UE ha jugado a través de sus instancias pertinentes, como la Comisión Europea o el mismo GCI – UE, para impulsar la creación de GCI en los otros países andinos, Colombia y Ecuador, superando los reparos y dilaciones de sus respectivos Gobiernos. De igual forma, una vez constituidos los GCI, la UE ha sido un factor clave

¹³ Según señala la comunicación “Declaración Conjunta avalada por los Grupos Consultivos de la UE, de Colombia y de Perú establecidos en virtud del Título sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, por una parte, y Colombia, Perú y Ecuador”, del 19 de octubre de 2023.

para su posicionamiento y funcionamiento, proveyendo apoyo y cobertura política. Para el caso del Perú, el respaldo de la UE ciertamente resulta un factor crítico, considerando el desinterés, por no decir oposición, que las autoridades nacionales mantienen ante la idea de un GCI – Perú autónomo. En ese sentido, hay que destacar la importancia de las hojas de ruta que la UE ha suscrito como compromiso con la sociedad civil, que en su versión más reciente plantea como un objetivo central reforzar el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil peruana y la UE, así como promover la participación de la sociedad civil en las políticas nacionales (UE; 2022).

- **Representación balanceada**

Fundamental para la legitimidad y representatividad de los CGI es la presencia de los llamados tres sectores: trabajadores, empleadores (empresas) y otros actores de sociedad civil, con una presencia balanceada. Sin embargo, debe reconocerse la probabilidad de que surjan agendas y posiciones opuestas entre estos sectores, lo que puede implicar dificultades para la construcción de consensos, en especial con el sector empresarial.

En ambos GCI andinos, Colombia y Ecuador, se han observado tensiones internas entre los sectores integrantes, con posiciones encontradas entre los representantes de la sociedad civil y los representantes de los sectores empresariales (FES; 2020). Ello se ha reflejado en bloqueos para la suscripción de comunicados conjuntos debido a la oposición de los representantes empresariales.

Cabe señalar que la necesidad de una representación amplia por parte de sectores claves como sindicatos, sociedad civil, pueblos indígenas y asociaciones de empleadores ha sido reiterada repetidamente en el ámbito de los encuentros entre los GCI de la UE y GCI andinos.¹⁴ En ese sentido, puede decirse que más allá de las diferencias existentes entre y, al interior de las distintas contrapartes, sobre las principales preocupaciones y prioridades en relación al comercio y el desarrollo sostenible en el marco del AC, existe un consenso de que el Perú requiere un GCI reconocido. Así, la declaración conjunta del año 2023 manifiesta claramente su preocupación por la ausencia de un GCI formal en el Perú, habiendo sido suscrita por los representantes

14 Incluido en la comunicación “Declaración Conjunta avalada por los Grupos Consultivos de la UE, de Colombia y de Perú establecidos en virtud del Título sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, por una parte, y Colombia, Perú y Ecuador”, del 19 de octubre de 2023.

de la UE y países andinos, incluyendo los sectores empresariales, reflejando el reconocimiento general a la participación orgánica de la sociedad civil mediante el mecanismo del GCI, con el Perú siendo el único miembro aún renuente a su implementación.¹⁵

- **Acceso a recursos y capacidades**

Más allá del establecimiento formal de un GCI para el Perú, el desafío mayor es asegurar su funcionalidad y un trabajo integrado y coherente de seguimiento de los compromisos ambientales y laborales, de tal forma que desde la sociedad civil puedan generarse opiniones y propuestas articuladas y sustentadas.

Ello implica asegurar que el GCI cuente con las debidas facilidades y recursos que requiere para ejercer funciones efectivamente, desarrollar capacidades y asumir labores de manera integrada y sistemática. Ello implica asegurar financiamiento suficiente, asistencia técnica y acceso a información relevante, entre otros rubros.

Para ello resulta fundamental que en la estructura del GCI se incluya la figura de una Secretaría Técnica con carácter permanente, que asegure la continuidad de las labores de monitoreo y análisis de compromisos, la comunicación fluida con las contrapartes del Estado peruano y la UE, así como la acumulación de conocimientos y experiencias al servicio de la sociedad civil.

- **Articulación regional**

Un aspecto importante que se ha destacado en relación a la experiencia de los GCI en los otros países andinos es el valor de estos espacios no solo para la articulación interna de la sociedad civil nacional, sino también para la articulación con sus equivalentes de la UE y otros países, permitiendo desarrollar iniciativas conjuntas, compartir experiencias y conocimientos, y sumar esfuerzos para la incidencia nacional y regional.

También es importante resaltar que tanto el GCI del Ecuador como el GCI de Colombia mantienen contacto con el GCI Perú, pese a que este último es una iniciativa extraoficial de la sociedad civil peruana, emitiendo comunicados

¹⁵ Debe tenerse en cuenta que el sector empresarial de Perú no suscribió la declaración conjunta de octubre 2023, a diferencia de sus equivalentes de Colombia y Ecuador.

conjuntos con el GCI de la UE, en el marco de las reuniones anuales de la sociedad civil sobre el seguimiento a los compromisos sobre comercio y desarrollo sostenible. Así, existe una base de relaciones y trabajo sobre la cual a futuro pueda institucionalizarse y fortalecerse la participación de la sociedad civil peruana.

GCI en los TLC de nueva generación: Corea del Sur

El TLC de la UE con los países andinos no es un caso único sino parte de un universo de acuerdos que este bloque comercial ha suscrito con una diversidad de países contrapartes. Al igual que en el caso de los países andinos, incluido el Perú, la UE ha procurado posicionar las temáticas del desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil en estos acuerdos, como en el caso de las disposiciones incluidas en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Corea del Sur y la Unión Europea, suscrito en 2009.

Estas disposiciones establecen un precedente y un estándar para los acuerdos comerciales de la UE, como es el caso del TLC Perú – UE. Así, en el caso del acuerdo comercial con Corea del Sur desde la UE se destacó cómo se ha procurado una participación sustantiva de la sociedad civil, enfatizando la independencia y diversidad de sus representantes en el GCI correspondiente, así como el peso y alcance de dicha participación en temas claves, como la solución de controversias (FES; 2020).¹⁶

Cabe resaltar que la UE presionó al gobierno coreano para asegurar una representación diversa e inclusiva en el GCI.¹⁷ Asimismo, es destacable cómo se establecieron un conjunto de buenas prácticas en el funcionamiento del GCI, incluyendo:

- Participación formal de representantes del GCI en las comisiones de comercio y desarrollo sostenible.
- Reuniones periódicas y consecutivas de los GCI, tanto internas como con representantes de la UE y del Gobierno coreano.

16 El TLC Corea - UE es el primero en el que activo un mecanismo de solución de controversias sobre el rubro de Comercio Electrónico y Desarrollo Sostenible.

17 Inicialmente el Gobierno coreano excluyó a federaciones laborales y empresarial del GCI, pero eventualmente admitió su inclusión en respuesta a las demandas de la Comisión Europea y el GCI de la UE.

- Encuentro anual del GCI Corea y el GCI UE en el llamado Foro de la sociedad civil.
- Inclusión de académicos e investigadores entre los miembros del GCI, como representantes del interés público.
- Posibilidad de presentar puntos de vista o recomendaciones formales a la UE y al Gobierno coreano, garantizando el seguimiento a las recomendaciones.
- Participación en los procesos de solución de controversias, vía presentación de recomendaciones y respuesta a consultas de la UE y del Gobierno coreano.

Es importante señalar que, pese a estos elementos positivos, se está aún lejos de alcanzar una situación ideal en relación con el trabajo del GCI en el marco del AC de la UE con Corea del Sur. En particular, se han señalado las dificultades para coordinar y conciliar posiciones entre los representantes de la sociedad civil y los representantes del sector empresarial, principalmente en los temas laborales (FES; 2020). Esta situación antagónica entre ambos sectores se ha traducido repetidamente en vetos a propuestas de declaraciones e iniciativas conjuntas.

Asimismo, se ha señalado la necesidad de reforzar la coordinación y la transmisión de información del gobierno coreano al GCI, darle mayor peso y/o carácter vinculante a la opinión del GCI, permitir que el GCI pueda activar los procedimientos de solución de controversias y reforzar la rendición de cuentas de las partes, UE y gobierno coreano, ante el GCI (FES; 2020).¹⁸

GCI en los TLC de nueva generación: Centroamérica

El Acuerdo de Asociación UE – Centroamérica, o AACUE, incluye en su Título VIII, que abarca la temática de Comercio y Desarrollo Sostenible, una serie de innovaciones y mejoras con respecto al acuerdo comercial del Perú, fortaleciendo la participación activa de la sociedad civil con intereses en el campo del desarrollo sostenible (Actalliance EU – CIFCA; 2018).

Así, se establece la creación de un foro birregional de diálogo de la sociedad civil, con el objetivo de asegurar un diálogo abierto con representantes de sectores medioambientales, económicos y sociales.¹⁹ En esa línea, se explica que los

¹⁸ El TLC Corea - UE es el primero en el que activo un mecanismo de solución de controversias sobre el rubro de Comercio Electrónico y Desarrollo Sostenible.

¹⁹ Artículo 295 del TLC UE – Centroamérica.

gobiernos tienen la obligación de informar al foro birregional sobre los avances en la implementación de los acuerdos sobre comercio y desarrollo sostenible, pudiendo el foro expresar opinión y alcanzar propuestas al respecto.

En esa misma línea, el AACUE establece los grupos asesores, tanto para la UE como para cada uno de los países de Centroamérica que ha suscrito el acuerdo, que deben estar conformados por organizaciones representativas e independientes de los sectores económicos, sociales y ambientales.²⁰ Estos grupos asesores tienen la misión de acompañar a los gobiernos en el cumplimiento de los compromisos del Título VIII, así como emitir evaluaciones y recomendaciones en cuestiones relevantes para el comercio y el desarrollo sostenible, lo que incluye monitorear y evaluar el cumplimiento de acuerdos y compromisos en temas laborales y medioambientales. Es importante indicar que, al igual que en el caso del TLC Perú -UE, en el AACUE se permite que los GCI puedan constituirse sobre espacios y mecanismos ya existentes.

Ciertamente, el AACUE ha abierto un espacio institucional importante para que la sociedad civil participe activamente en el monitoreo y evaluación de los avances en comercio y desarrollo sostenible, pudiendo visibilizar y denuncia irregularidades y deficiencias en la protección y promoción de los derechos laborales y ambientales.

Sin embargo, también se reconoce críticamente que esta participación de la sociedad civil en el marco del AACUE enfrenta problemas, dada la inexistencia de mecanismos expresamente vinculantes que aseguren una respuesta oportuna y efectiva frente a las denuncias de la sociedad civil sobre incumplimientos y violaciones en temáticas laborales y ambientales.

En esa misma línea se ha señalado que al existir un GCI individual por cada país centroamericano, ello implica que el diálogo y debate se restringe mayormente al nivel nacional, careciéndose de una secretaría común y una estructura de coordinación regional, como sí la tiene la UE, lo que conlleva problemas de dispersión y descoordinación (AACUE; 2023). Igualmente se han señalado problemas de autonomía y legitimidad de los sectores participantes,

²⁰ Se han establecido seis GCI para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

dificultades para el funcionamiento sostenido, insuficiente información y recursos disponibles, tanto financieros como humanos en los GCI.

GCI en los TLC de nueva generación: CARIFORUM

El Acuerdo de Asociación Comercial entre la UE y el Foro del Caribe – CARIFORUM, conformado por países del Caribe y República Dominicana se suscribió en el 2008.²¹ Este acuerdo de asociación incluye explícitamente el establecimiento de un GCI conjunto UE – CARIFORUM, o consejo consultivo, con la finalidad de promover el diálogo y la cooperación, abarcando temáticas económicas, sociales y ambientales. En este GCI participan representantes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones sociales y económicas, así como la academia.²²

Entre las atribuciones que este GCI figuran la capacidad de desarrollar actividades propias o a partir de iniciativas de la UE y el CARIFORUM, así como hacer recomendaciones a las instancias oficiales, como el Consejo Conjunto UE - CARIFORUM y el Comité de Comercio y Desarrollo.

21 Actualmente son miembros del CARIFORUM los siguientes países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

22 Artículo 232 del Acuerdo de Asociación

Un GCI para el Perú: los antecedentes

La iniciativa de la sociedad civil peruana

El reclamo de la sociedad civil nacional por espacios y mecanismos efectivos de diálogo y deliberación ha caído hasta el momento en oídos sordos, con el Estado mostrando desinterés y displicencia frente a la idea de ampliar y reforzar la participación ciudadana en los procesos de monitoreo y evaluación de los compromisos del TLC Perú – UE.

La limitada apertura estatal hacia la participación de la sociedad civil, limitando los espacios y opciones para dicha participación, no es algo reciente, sino que constituye una práctica persistente. Ello es así, pese a las repetidas invocaciones, incluyendo las formuladas por la misma UE para constituir un GCI autónomo y con un mandato específico de acompañamiento en las temáticas de comercio y desarrollo sostenible incluidas en el Título IX, así como en otras temáticas y áreas relevantes del AC. En el escenario actual, queda restringida la posibilidad de que la sociedad civil pueda contar con una participación de calidad, estructurada en un espacio ad hoc y con capacidad de incidencia real.

Pero, más allá de las barreras y restricciones existentes, a lo largo de estos años la sociedad civil peruana ha acompañado, por iniciativa y medios propios, tanto el proceso de negociación del acuerdo comercial, como la implementación de sus compromisos, en lo que constituido un esfuerzo sostenido y autónomo de incidencia para promover mayor participación y transparencia.

En ese esfuerzo, regularmente se han dirigido comunicaciones a las autoridades peruanas y de la UE expresando preocupación por el incumplimiento de los compromisos sobre comercio y desarrollo sostenible, presentándose, asimismo, repetidamente propuestas para ampliar y fortalecer los mecanismos de consulta, incluyendo la creación de un GCI formal (RedGE; 2024). Sin embargo, hasta el presente no han tenido mayor recepción por parte del Estado las propuestas para implementar el GCI, reconocer oficialmente a los grupos de la sociedad civil participantes como interlocutores, proveer recursos adecuados y facilitar el contacto y coordinación con los GCI de otros países y de la UE.²³

23 Según lo señalado en el documento: “Resumen de la discusión y los mensajes clave de los representantes y participantes de la sociedad civil de la UE, de Colombia y de Perú (Título de Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial UE-Colombia y Perú)”, de fecha 7 de diciembre del 2016.

Cabe señalar que desde el inicio del proceso de negociación, aprobación y suscripción del TLC Perú - UE, una diversidad de organizaciones nacionales emprendieron un proceso de seguimiento e incidencia, con una mirada crítica en relación al impacto del acuerdo comercial en un conjunto de temáticas claves (Fernández Maldonado; 2018). Entre estas se incluían los derechos laborales, la gobernabilidad ambiental y el desarrollo sostenible. De esta forma, se construyó gradualmente una articulación de organizaciones enfocadas en monitorear aquellos aspectos críticos y compromisos que se establecieron en el marco del AC.²⁴

Esta articulación de organizaciones de la sociedad civil ha continuado desarrollándose a partir de la entrada en vigencia del TLC Perú – UE, aprovechando los espacios establecidos para diálogo y consulta en el Titulo IX. De esta forma, estas organizaciones han participado en las reuniones anuales que realiza el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, con una perspectiva crítica frente al incumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano, incluyendo el deterioro de los estándares y la gobernanza laboral y ambiental, así como la inexistencia, en términos prácticos, de una instancia específica de consultas interna, como un GCI formalmente reconocido.

La carencia de un GCI específico y la dispersión de las responsabilidades de monitoreo de compromisos entre una diversidad de espacios inadecuados para dicha responsabilidad, ha sido causa de constante fricción entre la sociedad civil y las autoridades nacionales. Pese a las repetidas invocaciones para el establecimiento de un GCI formal, el Estado peruano hasta el presente no ha respondido positivamente a dicha demanda.

Un parteaguas: 2017 y la queja ante la UE

En este escenario y ante la ausencia de adecuada respuesta estatal, finalmente sindicatos, organizaciones de pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil optaron por una respuesta proactiva, y en octubre de 2017 se presentó formalmente ante la UE una queja por los reiterados incumplimientos del Estado peruano de los compromisos suscritos en el Titulo IX, incluyendo lo correspondiente a los mecanismos de diálogo y consulta nacional. Dicha queja,

²⁴ Originalmente establecido como Comité Nacional del Acuerdo Comercial Unión Europea y Perú.

presentada titularmente por organizaciones europeas, fue acompañada y respaldada por un núcleo de organizaciones peruanas.²⁵

Así, en la queja presentada se exponía como las políticas ambientales y laborales venían siendo objeto de sistemático debilitamiento y degradación, contraviniendo los compromisos del Título IX²⁶ asimismo presentando un balance crítico del mecanismo de participación existente, destacando en particular los puntos siguientes:

- El Estado peruano decidió canalizar la participación ciudadana a través de instancias y mecanismos ya existentes y no mediante un GCI autónomo.
- Estas instancias carecen de la independencia necesaria para cumplir con el mandato del AC. Cada uno de ellos está presidido por funcionarios estatales, limitando su autonomía y capacidad de garantizar una participación genuina de la sociedad civil.
- Aunque el Acuerdo exige que el Estado consulte con comités nacionales laborales y ambientales (o los cree si no existen), en la práctica no ha colocado en sus agendas institucionales los temas de Comercio y Desarrollo Sostenible del Título IX, ni han habilitado estos espacios para abordar las obligaciones del Acuerdo.

Las demandas de la sociedad civil peruana, expresadas no solo mediante la Queja original de 2017 sino también con su actualización en los años 2018 y 2022, hasta el presente no han prosperado ante el Estado peruano, pese a una intensa labor de incidencia, que incluyó reuniones con los representantes de la UE y participación en el foro del Parlamento Europeo de seguimiento al AC. Incluso una comunicación oficial al Estado peruano en el año 2018, por parte de la Comisaría Europea de Comercio, señalando el incumplimiento en los compromisos de protección de derechos laborales y ambientales incluidos en el AC, no prosperó (RedGE; 2020).²⁷

25 La queja ha sido reiterada y actualizada en el 2018 y 2022.

26 El artículo 277 del TLC Perú – UE establece la obligación de las partes de asegurar que en su marco legal y de políticas se incluyan e incentiven altos niveles de protección ambiental.

27 Dirigida por la parlamentaria europea Cecilia Malmström al MINCETUR en julio del 2018.

La comunicación de la Comisaria Europea de Comercio señalaba que, con relación a los mecanismos nacionales de diálogo y consulta, no se veía claridad en su composición, en la periodicidad de su trabajo, o en el abordaje de los temas del Título IX. Pero ante la comunicación, que además anunciaba el envío de una Misión de Investigación al Perú, para investigar las preocupaciones expresadas por la sociedad civil y discutirlas con las autoridades peruanas, la respuesta desde el Estado fue menos que positiva, incluso negándose que algunos de los temas de preocupación expresados por la Comisaria de la UE estuvieran vinculados a los compromisos del AC.²⁸

En esa coyuntura la opinión del Estado peruano quedó expresada formalmente, rechazando los fundamentos de la queja presentada por la Sociedad civil, alegando supuestos avances en la institucionalidad laboral y ambiental, pero además reiterando que, con relación al diálogo con la Sociedad civil, se mantendría la estructura dispersa de múltiples grupos y comités para abordar los temas incluidos en el Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (MINCETUR; 2018). En suma, la respuesta del Estado peruano ante la UE sobre los compromisos de participación ciudadana quedó limitada a lo declarativo sin señalarse metas o plazos específicos de implementación.

La respuesta desde la Comisión Europea no fue tampoco tan auspiciosa a pesar de la primera respuesta de la Comisionada Malmström. En carta de marzo de 2019 como respuesta a la Queja presentada, se estableció que, en cuanto a los mecanismos de consulta de la sociedad civil, Perú acordó utilizar los mecanismos nacionales existentes de manera más proactiva y, también se comprometió a organizar discusiones específicas sobre temas laborales y ambientales relacionados con el Titulo IX en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y en la Comisión Nacional de Cambio Climático respectivamente. Sin embargo y pese al tiempo transcurrido, cabe mencionar que hasta la fecha no se ha cumplido a cabalidad con este compromiso.

La demanda desde la sociedad civil: el GCI Perú alternativo

Paralelo al proceso de formulación de la queja ante la UE, la sociedad civil peruana continuó con su proceso de consolidación y, en esa línea, ante la

28 Oficio N° 401 -2018-MINCETUR/DM del 29 de agosto del 2018, dirigido a la Comisaria de Comercio - UE.

ausencia de respuesta efectiva de las autoridades, en noviembre de 2017 se constituyó por iniciativa propia un órgano consultivo extraoficial (Romero; 2018). Este órgano extraoficial, llamado GCI Perú, es un espacio conformado por organizaciones diversas, incluyendo gremios laborales, entidades ambientalistas y grupos indígenas, entre otros.²⁹ Es importante señalar que, aunque los gremios empresariales fueron invitados a la conformación del GCI Perú, ni en ese entonces, ni hasta el presente han manifestado interés en participar.

Desde su constitución, el GCI Perú se ha involucrado activamente en el seguimiento a los compromisos laborales y ambientales del TLC Perú – UE, estableciendo contacto con órganos similares en otros países andinos y en la UE, siendo asimismo reconocido por el Comité Económico y Social Europeo y la representación de la UE en el Perú. Este reconocimiento ha sido expresado en las diversas comunicaciones que desde las instancias pertinentes de la UE se han dirigido a los países andinos, como el caso de la Declaración del Grupo Consultivo Interno de la UE de octubre del 2022 en el marco del AC, instando a que se asegure la participación efectiva de la Sociedad civil en los procesos de diálogo y consulta, garantizando que los espacios, recursos y plazos necesarios. En esa misma línea, el GCI Perú ha suscrito declaraciones conjuntas con sus pares de Colombia, Ecuador y la UE, reivindicando el rol clave de la ciudadanía en los procesos de monitoreo y consulta, como fue el caso en la declaración conjunta del año 2023.

Se reconoce explícitamente que la carencia de un GCI formalmente reconocido es una barrera para la mayor participación de la sociedad civil peruana en el seguimiento de compromisos.³⁰ Al no contarse con el reconocimiento oficial, no es posible presentar ni canalizar observaciones ni formular recomendaciones

29 En la constitución del GCI – Perú, en noviembre 2017, participaron las siguientes organizaciones: Asociación Nacional de Centros (ANC), Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), CooperAcción, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Fomento de la Vida (FOVIDA), Género y Economía, Instituto del Bien Común (IBC), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Perú Equidad, Red Muqui, Red Uniendo Manos, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd), así como la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE) como coordinadora del GCI – Perú, habiéndose sumado otros grupos y organizaciones desde entonces.

30 Declaración Conjunta de los grupos consultivos internos establecidos en virtud del Título «Comercio y Desarrollo Sostenible» del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia, el Perú y Ecuador, por otra; emitida en octubre del 2023.

formales. Asimismo, se ha indicado que el esquema existente, con múltiples espacios dispersos, no favorece la apertura y la participación ciudadana, no cumpliéndose el compromiso de centralizar y dinamizar los procesos de diálogo y consulta, que continúan teniendo un funcionamiento fragmentario y esporádico, con la sociedad civil relegada a un rol de espectador.

Asimismo, el GCI Perú ha elaborado reportes periódicos y comunicados conjuntos con sus pares de la UE y los países andinos sobre los avances, barreras y desafíos que existen para la implementación de los compromisos del AC sobre comercio y desarrollo sostenible, incluyendo alertas sobre los retrocesos que en años recientes se han producido en el Perú en la gobernanza y protección laboral y ambiental.

Sin embargo, los esfuerzos de la sociedad civil en su posicionamiento mediante el GCI Perú como parte legítimamente interesada en los procesos del TLC con la UE, no han sido reconocido hasta el momento por el Estado peruano, que ha insistido en su esquema de utilizar órganos ya existentes, controlados por el mismo Estado y que además no tienen mayor vinculación con las demandas y labores de monitorear los compromisos laborales y ambientales del AC. Más aun, se ha señalado que ni siquiera el limitado esquema actual de consulta interna, establecido por el mismo Estado peruano, funciona debidamente, al ser reuniones intermitentes, con una agenda protocolar restringida a lo informativo y con ausencia de reales mecanismos de diálogo con la sociedad civil; todo ello pese a los compromisos formales que el Estado asumió en ese sentido.³¹

En esa misma línea, debe señalarse que los sectores empresariales, pese a haber sido inicialmente invitados a participar en el GCI Perú, hasta el momento no se han sumado a la iniciativa.

En suma, hasta el presente el Perú no ha establecido formalmente un espacio que propiamente canalice preocupaciones y recomendaciones sobre el cumplimiento de los compromisos del Título IX, pese a las repetidas observaciones e invocaciones conjuntas de los grupos de la sociedad civil de la UE y países andinos, señalando que el Perú es el único país que no ha

31 En el 2018 el Estado peruano acordó el funcionamiento regular de la CNCC y CNTPE para el diálogo con la sociedad civil, pero para fines del 2023 solo la CNCC había efectuado reuniones, las que por su carácter limitado no permitieron un diálogo abierto con los asistentes de la sociedad civil.

cumplido con establecer un GCI específico.³² Sin embargo, la respuesta desde el Estado peruano ha sido ignorar y rechazar las inquietudes de la sociedad civil, negándose a reconocer al GCI Perú como un interlocutor formal.³³

32 Según lo señalado en el documento: “Declaración Conjunta de los grupos consultivos internos establecidos en virtud del Título «Comercio y Desarrollo Sostenible» del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia, el Perú y Ecuador, por otra), de fecha 19 de octubre del 2023.

33 El Ministerio de Comercio y Turismo – MINCETUR, que lidera la política comercial peruana, incluyendo el proceso de implementación del TLC Perú – UE, ha rehusado abrir un diálogo con la sociedad civil sobre la implementación de un GCI oficial.

Un GCI para el Perú: elementos y criterios a considerar

Es un contrasentido de que pese a que el TLC Perú – UE esté considerado parte del grupo de los acuerdos comerciales de “nueva generación”, se insista con un esquema anacrónico para la participación de la sociedad civil. Así, hasta la fecha no se cuenta con un GCI formal para el Perú, con atribuciones efectivas y capacidades adecuadas, persistiéndose en asignar responsabilidades a un conjunto de órganos ya existentes, cuyas limitaciones y agendas desconectadas impiden un diálogo fluido e inclusivo entre el Estado y los diversos sectores de la sociedad civil.

Como se ha mencionado, entre los principales problemas con el actual esquema figuran la dispersión de responsabilidades, la falta de independencia, la irregularidad en el trabajo, la insuficiencia de información, así como la débil presencia y mínimo peso de la Sociedad civil, mayormente relegada a un rol de comparsa.

Es importante señalar, sin embargo, que la constitución de un CGI formal en el Perú, si bien sería un avance importante y necesario, no es suficiente, pues tendría que ser parte de un proceso más amplio de empoderamiento de la sociedad civil. Tal como se constata de la experiencia de los demás países andinos, Colombia y Ecuador, un GCI oficial es un espacio sin duda valioso para la sociedad civil, pero que enfrenta problemas en términos de sus alcances, capacidades y recursos. Especialmente, hay que destacar el problema de un limitado impacto político, dado que, al no ser sus opiniones vinculantes y sus recomendaciones no tener carácter mandatorio, los GCI tienen una capacidad restringida para incidir en los decisores gubernamentales.

La reducida influencia política de los GCI es motivo de preocupación no solo en el ámbito del TLC de la UE con los países andinos, incluido el Perú, sino en el contexto general de los acuerdos comerciales de la UE con una diversidad de países. Así, se ha señalado que, en la experiencia acumulada de los GCI, estos espacios de la sociedad civil tienen una influencia limitada sobre las decisiones gubernamentales, por lo que usualmente no se observa que hayan generado cambios sustantivos y concretos en las políticas relevantes de los distintos países (Martens et al.; 2021).

En ese sentido, se vienen planteado propuestas para la discusión sobre cómo fortalecer la influencia de los GCI en las políticas y acciones estatales,

tales como dar carácter vinculante a sus opiniones, concederles la opción de activar el mecanismo de solución de controversias, o de promover sanciones por incumplimiento en los compromisos asumidos en temas laborales y ambientales. Hay la preocupación de que, si la dinámica actual no cambia, con los gobiernos mostrando frecuentemente una tendencia a tratar de cooptar o direccionar el funcionamiento de los GCI, estos espacios gradualmente podrían verse encasillados en una función protocolar y de poca relevancia, corriéndose el riesgo de que eventualmente disminuya el interés de la sociedad civil por participar, que se ha mantenido hasta el presente.

Pese a las limitaciones e insuficiencias mencionadas, los CGI constituyen una oportunidad y un avance en el empoderamiento de la sociedad civil y en su posicionamiento frente a las autoridades gubernamentales. En esa línea, el surgimiento de un GCI Perú como instancia extraoficial, que representa a la sociedad civil peruana, resulta una respuesta lógica ante la displicencia y desinterés de las autoridades en abrir y ampliar los espacios de diálogo y consulta sobre el AC Perú – UE. Pero más allá de los méritos de esta iniciativa ciudadana, que refleja su interés y compromiso con el monitoreo del AC, no deja de ser un sucedáneo provisional en lugar de una solución idónea y permanente para el seguimiento de los compromisos ambientales y laborales. Así, el establecimiento formal de un GCI con adecuadas atribuciones y recursos es una tarea pendiente. Como se ha señalado, la sociedad civil peruana ha desarrollado una campaña sostenida de incidencia, con el respaldo de sus pares andinos y de la UE, dirigida a que el Estado peruano reconozca la necesidad de contar con un GCI formal y tome las disposiciones necesarias para asegurar que en un plazo breve se constituya este espacio de seguimiento y consulta específico, disponiendo de los recursos y capacidades necesarias para cumplir con sus funciones.

Con este objetivo las organizaciones de la sociedad civil han acordado una “Hoja de ruta” para impulsar la constitución de un GCI formal (RedGE; 2025). Esta Hoja de ruta plantea una serie de demandas específicas dirigidas no solo al establecimiento de un GCI oficialmente reconocido, sino que, en un sentido más amplio, apuntan a fortalecer la transparencia y el debido proceso en los mecanismos de consulta y monitoreo de los compromisos ambientales y laborales establecidos en el Título IX, incluyendo:

- Insistir en el establecimiento del GCI, como un espacio ad-hoc formal, diferente de espacios como el CNTPE y la CNCC.

- Demandar que el Gobierno peruano reconozca y formalice los diálogos con la sociedad civil sobre el AC UE – Perú.

Cabe señalar que la propuesta de la sociedad civil incorporara los avances ya logrados con el GCI Perú alternativo, así como las experiencias de otros países con sus respectivos GCI; reconociendo las lecciones aprendidas y adoptando las mejoras prácticas en el ámbito de los acuerdos de “nueva generación” de la UE. En ese sentido, una referencia central para la constitución de un GCI Perú oficial debe ser, lógicamente, el planteamiento de la Comisión Europea para el reforzamiento del rol de la sociedad civil en el marco de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de los tratados comerciales, lo que obviamente incluye al AC Perú – UE.³⁴

Así, la Comisión Europea plantea una serie de puntos de acción prioritarios:

- Consulta inclusiva y permanente: garantizando que la sociedad civil esté involucrada en todas las fases del ciclo de vida de los acuerdos comerciales, desde el análisis de brechas inicial hasta la implementación, pasando por la identificación de prioridades.
- Fortalecimiento a los CGI (o DAG): proporcionando mayores recursos en apoyo logístico, desarrollo de capacidades y operatividad.
- Presencia en la toma de decisiones: invitando a representantes del CGI de la UE a los grupos de expertos de comercio y desarrollo sostenible que lidera la Comisión, de modo que aporten conocimientos y participen en la preparación de las reuniones de los comités.
- Interacción UE–socios: promover y facilitar la interacción entre los CGI de la UE y los CGI de países socios, fomentando el intercambio directo y el desarrollo de iniciativas conjuntas.
- Transparencia en la composición: fomentar la transparencia sobre quién integra los CGI.
- Mandato ampliado: extender el rol de los CGI más allá de la temática de comercio y desarrollo sostenible, abarcando la totalidad de temas incluidos en los acuerdos comerciales.

³⁴ Según se plantea en la Comunicación “El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento ecológico y justo” emitido en junio de 2022.

En esa lógica el establecimiento formal de un GCI – Perú debe, en particular, enfocarse en garantizar tres ejes claves para sostener un diálogo transparente y constructivo entre Estado y sociedad: i) autonomía y legitimidad, ii) atribuciones y alcance, y iii) capacidades y recursos:

Autonomía y legitimidad	<ul style="list-style-type: none">• Entidad con plena autonomía, legal y funcionalmente separada e independiente del Estado peruano.• Representación balanceada entre los distintos sectores: empleadores, trabajadores y otras organizaciones de sociedad civil, como las ambientales, indígenas, de mujeres, entre otras.• Integrantes reconocidos y validados por el mismo GCI en proceso transparente.• Reconocimiento y relación formal con los GCI de los países andinos y de la UE, así como con el Comité Económico y Social Europeo, entre otras instancias pertinentes.
Capacidad operativa	<ul style="list-style-type: none">• Establecimiento de una secretaría permanente para coordinación y trabajo.• Potestad para establecer grupos de trabajo y comisiones temáticas.• Financiamiento no condicionado por parte del Estado peruano y la UE.• Contraparte formal definida por el Estado para el enlace con el GCI.• Canales definidos para acceso a la información con ministerios y entidades públicas relevantes.• Agenda de reuniones periódicas, internas con sectores relevantes del Estado (MINCETUR, MINAM y MTPE), por lo menos semianual, aparte de los encuentros sociedad civil – UE.

Atribuciones y alcance	<ul style="list-style-type: none">• Intervención sobre todas las temáticas expresamente incluidas en el TLC Perú – UE, no solo el Titulo IX, y temáticas vinculadas.• Acceso irrestricto, incondicional y oportuno a la información requerida al Estado.• Potestad plena para monitorear e investigar sobre temas relevantes en Comercio y Desarrollo Sostenible.• Capacidad de emitir opinión y recomendaciones, a solicitud y por iniciativa propia, sobre temas relevantes en Comercio y Desarrollo Sostenible.• Autonomía para iniciar procesos de queja, así como para requerir respuesta formal del Estado en los espacios de consulta y dialogo pertinentes.
------------------------	---

Así, el cumplimiento efectivo de los compromisos que establece el TLC Perú-UE en el campo ambiental y laboral, exige el fortalecimiento de la participación ciudadana, a través de mecanismos y espacios que hasta el momento están ausentes, como es el caso de un GCI formalmente reconocido.

A lo largo de las más de una década de vigencia del AC con la UE, se ha evidenciado una y otra vez las limitaciones y deficiencias del esquema elegido para la consulta interna, con múltiples espacios desconectados en los que se han dispersado las responsabilidad de seguimiento de compromisos. Este esquema claramente no funciona según han señalado repetidamente, no solo la sociedad civil nacional, sino también las contrapartes de la UE y países andinos. Por ello, es necesario que el Estado peruano reconozca y propicie la formación y reconocimiento formal de un CGI, como muestra de una reflexión critica y una apuesta real por el dialogo y la participación.

En ese sentido, es necesario no solo establecer un GCI formal; además resulta imperativo asegurar que cuente con representatividad amplia e inclusiva, financiamiento suficiente y competencias adecuadas, reconociendo su importancia para supervisar la implementación de los compromisos de

sostenibilidad, no solo en el marco del TLC Perú – UE, sino, en un sentido más amplio, en el ámbito general de acuerdos comerciales suscritos por el Estado peruano en las últimas décadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AACUE (2023) *Declaración Conjunta de los Grupos Asesores de Centroamérica y la Unión Europea establecidos en virtud del Título sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica.* CESE.

Actalliance EU – CIFCA (2018) *Todo lo que tiene que saber sobre el Acuerdo de Asociación UE – Centroamérica.* UE.

Buzek, T. (2022) *El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento ecológico y justo – Dictamen del Comité Económico y Social Europeo.* CESE.

CNV International (2021) *Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups – Documento Oficioso.* CNV International.

Comisión Europea (2022) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The power of trade partnerships: together for green and just economic growth.*

Comisión Europea (2012) *Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores.* UE

Comisión Europea (2022) *Hoja de Ruta del compromiso de la UE con Sociedad civil en Perú, 2022 – 2024.* UE.

Commission Services (2018) *Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements.*

Fernández Maldonado (2018) *Una aproximación al rol de la sociedad civil peruana en los procesos de negociación y seguimiento del Acuerdo Perú – Unión Europea.* En: *¿Qué pasó a cinco años del TLC entre Perú y la Unión Europea?* REDGE.

Martens, D., Potjomkina, D. y Orbis, J. (2021) *Los Grupos Consultivos Internos en los acuerdos comerciales de la UE.* Friedrich-Ebert-Stiftung.

MINCETUR (2018) *Posición del Gobierno del Perú respecto de la Comunicación presentada por organizaciones de la Sociedad civil por un supuesto incumplimiento del Perú de sus compromisos laborales y ambientales, contenidos en el Acuerdo Comercial entre el Perú y la Unión Europea.*

Organizaciones de sociedad civil europeas (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.*

RedGE (2025). Hoja de Ruta 2025 – GCI Perú (presentación).

RedGE (2024) *Participación de Sociedad civil como Grupo Consultivo Interno.* REDGE.

RedGE (2020) *Participación de Sociedad civil como Grupo Consultivo Inter Grupo Consultivo Interno Perú: análisis y preocupaciones de una sociedad civil que no espera – Alerta Urgente N. 30 - marzo 2020.* REDGE.

Romero, A. (2018) *Sociedad civil una participación que no espera.* En: REDGE, ¿Qué pasó a cinco años del TLC entre Perú y la Unión Europea?. REDGE.

Unión Europea (2014) *Hojas de Ruta de la UE para el compromiso con la Sociedad civil en los Países Socios 2014 – 2017:* Perú. UE.

Wiener, L. (2023) *Debates Urgentes 3 – Perú. Impactos del TLC con la UE.* REDGE.



11.be

