

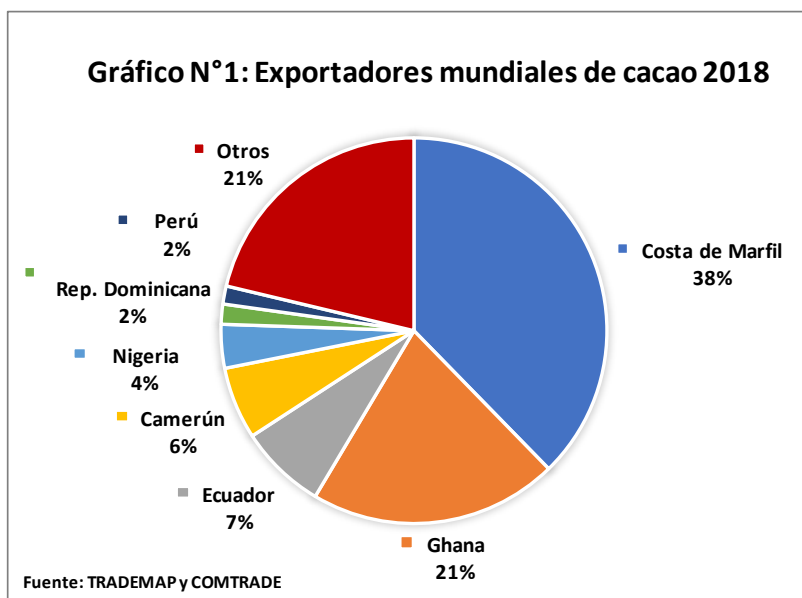
Comercio y Competencia

El cacao peruano en el contexto internacional

Por José Carlos Hernández y Claudia Tufino

El Perú es exportador de cacao, un producto *commodity* que se cotiza en las bolsas de Londres y Nueva York, por lo cual los precios de exportación en el mercado internacional toman como referencia dichas cotizaciones. La demanda internacional de cacao, principal insumo en la industria del chocolate, se concentra principalmente en la Unión Europea, Suiza y los Estados Unidos, donde se ubican las principales empresas

productoras de chocolate (e.g. Mars Wrigley Confectionery (Estados Unidos), Ferrero Group (Luxemburgo/Italia), Mondelēz International (Estados Unidos) y Nestlé (Suiza)). Los principales proveedores mundiales de cacao son países africanos tales como Costa de Marfil, Ghana y Camerún (ver gráfico N° 1), los que entre 2017 y 2018 representaron en promedio el 66% de las exportaciones mundiales de cacao.



Al 2018, el Perú se ha posicionado como décimo exportador y octavo productor mundial (2% del total en ambos casos). Con un área cultivada dedicada a la producción de cacao de 160 mil hectáreas aproximadamente, la producción nacional alcanzó un total de 135 mil TM en dicho año. Las regiones con mayor producción son San Martín (41%), Junín (18%), Ucayali (12%) y Huánuco (8%). En los últimos 9 años la producción nacional de cacao ha crecido de manera continua y estable, con un crecimiento promedio anual de 16% en dicho período, aunque con cierto descenso en los años 2017 y 2018, en que la tasa ha sido de 13% y 11%, respectivamente.

En el ámbito de exportación, el cacao también ha mostrado una tendencia creciente (ver gráfico N° 2), siendo el noveno producto de agroexportación, con un valor FOB de US\$ 157 millones y un volumen de 61 mil TM en 2018, 6.6 veces la exportación de hace 9 años.



Al igual que en producción, en los últimos años esta variable también ha perdido algo de impulso, pues el crecimiento promedio fue 29% anual, cayendo en 2017 y 2018 a -8% y 7%, respectivamente. Esta situación estaría relacionada a una débil demanda mundial desde hace 5 años y al incremento de la producción de los principales exportadores mundiales, sobre todo Costa de Marfil.

Los principales destinos de las exportaciones peruanas de cacao son Holanda (22%), Bélgica (17%), Malasia (13%), Indonesia (12%), Italia (10%) y los Estados Unidos (5%). Estos destinos en el año 2018 representaron el 78% del volumen total exportado, mientras que el total de los países de la Unión Europea participaron con el 55% de dichas exportaciones.

El posicionamiento que está construyendo el cacao peruano en los mercados internacionales se debe a la diferenciación de dicho producto, al ubicarse en el segmento de cacaos finos y aromáticos. Asimismo, en 2017 cerca de 20 mil TM del cacao exportado tuvieron la certificación de orgánico. Según reporta el MINAGRI, el Perú es el segundo proveedor internacional de cacao orgánico y el primero en el mercado de comercio justo y orgánico. Ello ha permitido que el precio que obtienen los exportadores peruanos de cacao sea superior a la cotización de dicho producto en las Bolsas de Londres y Nueva York.

Sin embargo, el desarrollo alcanzado por los productores y exportadores de cacao podría verse amenazado debido a que en enero de 2019 entró en vigencia el Reglamento 488/2014 de la Unión Europea, el cual establece niveles máximos de cadmio en el chocolate y cacao en polvo, poniendo en riesgo el ingreso del cacao peruano a su principal mercado de destino. Al respecto los productores y las autoridades peruanas están haciendo gestiones, de un lado, para demostrar que dicho compuesto químico no supera los niveles que establece el referido reglamento y, de otro lado, implementar acciones para reducir los niveles de cadmio en el proceso de producción agrícola. En noviembre de 2018 la Resolución Ministerial N° 0449-2018-MINAGRI aprobó una "Agenda de impacto rápido vinculada a los niveles máximos de cadmio en productos específicos como el cacao y chocolate" y en enero de 2019 la Resolución Ministerial N° 0029-2019-MINAGRI creó el Grupo de Trabajo Multisectorial, este último con el fin de facilitar la implementación de la referida agenda y evitar los efectos negativos de la aplicación de esta nueva regulación europea sobre la exportación de cacao peruano.

Abuso de posición de dominio en la legislación peruana

Dentro de las distintas prácticas anticompetitivas reguladas por el Decreto Legislativo N° 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, se encuentra el abuso de posición de dominio. De conformidad con el artículo 10° del TUO del referido Decreto, se considera que existe esta conducta cuando un agente económico que ostenta posición dominante en el mercado relevante, la utiliza para excluir competidores actuales o potenciales restringiendo de manera indebida el proceso competitivo. En ese sentido, el abuso es una práctica individual, no colectiva, que no se debe confundir con las prácticas colusorias, horizontales y verticales, entre varios agentes económicos. Entre las prácticas de abuso de posición de dominio sancionadas por INDECOPI, se encuentran las conductas de efecto exclusorio, tales como negar injustificadamente la venta o la compra de bienes o servicios; discriminar proveedores o clientes aplicando condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que los ponga en desventaja; atar ventas, condicionando la oferta de un producto a la compra de otro; establecer cláusulas de exclusividad o de no competencia injustificadas; utilizar abusivamente procedimientos judiciales o administrativos para restringir la competencia, y otras de efecto equivalente. En el Perú, no se sanciona el abuso por la fijación de precios excesivos. El Estado tiene prohibida la fijación administrativa de precios, salvo en mercados sujetos a regulación económica (artículo 4° del Decreto Legislativo N° 757). A diferencia de países como Estados Unidos o Colombia, no se sanciona expresamente el abuso de una posición de dominio mediante la fijación de precios predatorios en los mercados privados. Desde 2007, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia no ha sancionado casos de abuso de posición de dominio. Sin embargo, de acuerdo a declaraciones recientes del INDECOPI, actualmente existen tres investigaciones abiertas de este tipo de prácticas, lo que implica que las empresas, que pueden ostentar posición dominante en algún mercado, deben mantener un alto nivel de cuidado en sus prácticas de contratación.

El Acuerdo Multilateral de Inversiones

En el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las discusiones relacionadas a medidas de inversión se iniciaron en la primera Conferencia Ministerial en Singapur (1996), en conjunto con las de política de competencia, transparencia y facilitación del comercio. Estos fueron incluidos en el Agenda Doha para el Desarrollo (2001), pero en la Conferencia Ministerial de Cancún (2003), un gran número de Miembros liderados por India, Brasil, Malasia y varios países africanos objetaron la inclusión de estos cuatro temas, argumentando que no estaban directamente relacionados al comercio y que podían restringir su soberanía. Para el 2004 solo quedó las negociaciones en facilitación de comercio, cuyo Acuerdo entró en vigencia en febrero de 2017. Sin embargo, ese mismo año en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, se presentaron al Consejo General cinco propuestas a fin de iniciar conversaciones para la creación de un instrumento multilateral en facilitación de las inversiones. Durante esta Conferencia, varios Miembros presentaron una declaración conjunta, indicando que las discusiones para el instrumento multilateral deben centrarse en: a) mejorar la transparencia y predictibilidad de las medidas sobre inversión, b) acelerar los requerimientos y procedimientos administrativos, c) mejorar la cooperación internacional, d) prevención de disputas de inversión, entre otros. Fue por voluntad de varios países que en estas discusiones no se incluyan temas como acceso a mercado, protección de la inversión y controversias Inversionista-Estado. A la fecha, no se ha llegado a un consenso para negociar este instrumento multilateral de facilitación de inversiones. Sin embargo, lo que sí ha cambiado es el perfil de los países que impulsan su negociación, siendo hoy países en desarrollo (tales como China, Rusia, Brasil y Argentina), debido a que estos se han convertido en exportadores de capital en los últimos años. Lamentablemente, el Perú no ha suscrito de manera explícita la agenda aprobada, pese a que es relativamente modesta, considerando que los temas excluidos están presentes en la mayoría de Acuerdos Bilaterales de Inversión y en los capítulos de inversión de los tratados de libre comercio entre el Perú y sus principales socios comerciales y que están en vigencia. Ello es aún más relevante si esta agenda es consistente con principios de inversión incluidos en la OECD, organismo al que aspira el Perú acceder.

La Ley de Alimentación Saludable y el comercio

Por: Jose Antonio de la Puente y Jhans Panihuara

El 17 de junio de 2019, entró en vigencia el Manual de Advertencias Publicitarias (MAP), regulación elaborada en el marco de la Ley de Promoción de Alimentación Saludable (Ley N° 30021 – en adelante, la “Ley”). Esta Ley establece la aplicación de octógonos que destacan ingredientes riesgosos en el etiquetado de alimentos procesados. Con miras a proteger la salud pública y el desarrollo de las personas, la ley busca promover se informe mejor al consumidor para que tome conciencia de los productos que pueden afectar su salud. El sobrepeso, que condiciona la salud en muchos aspectos, por ejemplo, llega a un 37.3% en la población peruana (INEI, 2018). Aunque el objetivo de la ley es legítimo, su aplicación plantea debates sobre la base científica utilizada y la proporcionalidad o gradualidad del sistema creado, discutiéndose, por ejemplo, si la norma es más restrictiva de lo necesario, y si podría crear obstáculos innecesarios al comercio. Este análisis implica revisar si la aplicación de los octógonos era la medida menos restrictiva posible, en comparación, por ejemplo, con el semáforo nutricional que se utiliza en otros países, como se discutió en una conferencia de la FAO (2018). Otro cuestionamiento es que el sistema de octógonos puede disuadir el consumo de ciertos productos. Un estudio de Axer Consultores afirmó, por ejemplo, que el 63% de consumidores limeños reducirá el consumo de alimentos etiquetados con octógonos, mientras que un 21% dejará de consumirlos (Gestión, 25.04.19). En este contexto, el Ministerio de Salud (MINSA) esperaría que los productores ajusten sus procesos y oferten opciones más saludables que sean favorecidas por el consumidor. En relación a la idoneidad o justificación de los parámetros establecidos también existe debate. Por ejemplo, bajo qué

criterio se establece que 6g/100ml de azúcar es un nivel alto y no 1g más o menos. Al respecto, el MINSA señaló que los parámetros del reglamento peruano (que se incluyen en el MAP) son iguales a los de la normativa chilena (vigentes desde junio 2016), los que a su vez se fundamentan en dos estudios del Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos de la Universidad de Chile, entre los años 2011 y 2012. De otra parte, según el MINSA, el reglamento de la ley se basa en recomendaciones de la OPS/OMS; sin embargo, no especifica exactamente a cuáles recomendaciones se refiere. Por último, el MINSA reconoce que no sigue los últimos criterios establecidos en el “Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud” publicado el 2016, el cual actualiza metas de ingesta de la población incluyendo azúcares, grasas y sodio.

Desde su promulgación en mayo de 2013, la Ley generó controversias, no sólo a nivel nacional sino también internacional. Así, países como Estados Unidos, Suiza, México y Guatemala, en junio de 2013 (Documento OMC G/TBT/M/60), expresaron preocupaciones en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, entre las cuales destacan: 1) su posible efecto de restringir el comercio más de lo necesario, 2) la falta de análisis de costos y otras alternativas disponibles, 3) posible contradicción al cumplimiento del Codex Alimentarius, y 4) ausencia de base científica. Las críticas continuaron en años subsiguientes; por ejemplo, en el 2016, México (Documento OMC G/TBT/W/429) agregó que *“las disposiciones contenidas en la Ley, específicamente la relacionada con la especificación “ALTO” pueden inducir miedo en los consumidores, al llevarlos a suponer que enfermedades no*

*transmisibles, como la obesidad, son causadas por la ingestión de alimentos específicos.”. Al respecto, México señaló que la misma preocupación se expresó para el etiquetado de octógonos adoptado en Chile, añadiendo además que la medida peruana no se fundamenta en normas internacionales como lo exige el artículo 2.4 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC). Para cumplir con el AOTC, el Perú debe revisar tres condiciones en la aplicación de reglamentos técnicos (como es el MAP): a) si existe o no un estándar internacional relevante, b) si dicho estándar internacional ha sido usado como base para el reglamento técnico, y c) si dicho estándar internacional es inefectivo o inapropiado para el logro del objetivo legítimo perseguido. En este contexto, la delegación mexicana hizo referencia a las Directrices Generales sobre Declaraciones de Propiedades (CAC/GL 1-1979) del Codex Alimentarius (programa conjunto FAO/OMS). En concreto, el artículo 3.5 de dichas directrices, señala que deberán prohibirse las “*declaraciones de propiedades que pueden suscitar dudas sobre la inocuidad de alimentos análogos, o puedan suscitar o provocar miedo en el consumidor*”.*

Por todo ello, la disposición bajo comentario no está libre de cuestionamientos internacionales. En todo caso, es necesario resaltar la potencial utilidad del MAP en el Perú, a efectos de proporcionar información identificable a los consumidores, generar conciencia y modificar las prácticas de publicidad sobre productos procesados. Al respecto, en la misma conferencia de la FAO anteriormente citada, se mencionó que “*Según cifras del Ministerio de Salud chileno, (...) el 90% de los consumidores dice que se fija en el etiquetado al adquirirlos, y el 68% señala haber modificado sus hábitos de compra*”. Adicionalmente, en un reporte del *New York Times* (07.02.18) del mismo año, se informó que “*Las compañías de alimentos han estado modificando sus productos voluntariamente para evitar los temibles logos negros [octógonos]. (...) más de 1,500 ítems, o 20 por ciento de todos los productos vendidos en Chile, se han reformulado en respuesta a la ley.*” (Traducción propia). Es por ello que se espera que el MAP tenga un efecto positivo en la mejora de hábitos de consumo y de los productos y publicidad ofrecidos al consumidor. La pregunta es si es la opción más eficiente o menos onerosa para lograr este objetivo.



Consultora Legal y Económica

**Especializada en Comercio
Internacional y Defensa de la
Competencia**

Calle Monte Rosa 270 Of. 1202 Urb. Chacarilla del Estanque. Surco, Lima

T: 511 372-0228

www.comercia.com.pe