



27 de noviembre de 2020

(20-8583)

Página: 1/4

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: español

**RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN DE CHOCOLATE Y DERIVADOS DEL CACAO
POR LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (UE) N° 488/2014 DE LA COMISIÓN,
DEL 12 DE MAYO DE 2014, QUE MODIFICA EL REGLAMENTO (CE) N° 1881/2006
POR LO QUE RESPECTA AL CONTENIDO MÁXIMO DE CADMIO
EN LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS**

COMUNICACIÓN DEL PERÚ

La siguiente comunicación, recibida el 26 de noviembre de 2020, se distribuye a petición de la delegación del Perú.

1. El Perú presenta ante los Miembros de la OMC su preocupación comercial con relación al Reglamento (UE) N° 488/2014 de la Comisión, del 12 de mayo de 2014, que modifica el Reglamento (CE) N° 1881/2006 en relación al contenido máximo de cadmio en los productos alimenticios. Específicamente, la normativa europea establece niveles máximos de cadmio para el chocolate y otros productos derivados del cacao que, en la práctica, tienen un impacto negativo en el comercio de grano de cacao y de polvo de cacao.
2. En primer lugar, el Perú considera que la normativa europea es contraria al artículo 2 del Acuerdo MSF, ya que no se basa en principios científicos y representa una restricción encubierta al comercio. Al respecto, dado que no existe una norma internacional en la materia, la opinión del Comité Mixto FAO-OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA), en su 77ª sesión de 2013, la cual no considera el tema de cadmio en el cacao como un riesgo para la salud pública, debió ser considerada por la Unión Europea cuando desarrolló su normativa. En este punto es necesario recalcar que el sustento de la normativa europea considera informes previos del JECFA, mas no el Informe del año 2013.¹
3. De igual forma, y en base a las declaraciones de la FAO en representación de la Secretaría del JECFA en la 42ª sesión de la Comisión del Codex Alimentarius de julio de 2019, el Perú recuerda a los Miembros de la OMC que la exposición dietética al cadmio en cacao es insignificante en comparación con la derivada de otras fuentes y no supone una preocupación de salud pública.² Asimismo, y como se mencionó en dicha reunión del Codex, no se considera que nuevos datos puedan modificar el resultado previo presentado por el JECFA.
4. En segundo lugar, si bien la Unión Europea ha indicado que su normativa aplica al chocolate y derivados del cacao, esta ha impactado en el comercio de granos de cacao, ya que son la materia prima para la elaboración del chocolate y derivados. Al respecto, conforme al párrafo 3 de artículo 5 del Acuerdo MSF, la Unión Europea debió tener en cuenta los factores económicos pertinentes.
5. En este sentido, existe un perjuicio económico dado que los importadores europeos exigen a los productores que presenten los análisis de cadmio en sus granos, y reducen sus precios de compra sin un sustento técnico o normativo. Los niveles de cadmio para el chocolate y derivados del cacao

¹ El informe completo de la 77ª sesión del JECFA se encuentra disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/98388/1/9789241209830_eng.pdf.

² El informe completo de la 42ª sesión de la Comisión del Codex Alimentarius se encuentra disponible en: http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-701-42%252FReport%252FFinal_Report_s.pdf.

se han convertido en un factor de negociación para granos de cacao, a pesar de que no aplican para estos productos.

6. Las exportaciones de cacao en grano hacia la Unión Europea han disminuido en más del 18% en 2019 con respecto al 2018.³ En este contexto, no menos del 44% de los productores peruanos de cacao en grano se ha visto afectado por la norma de la Unión Europea, en especial los procedentes de las zonas de desarrollo alternativo, tales como San Martín, Huánuco, Ucayali y Junín, en donde se produce el 80% del cacao del Perú.⁴

7. Al respecto, el Perú desea señalar que, debido a la norma de la Unión Europea, en nueve distritos de la región Amazonas en el Perú el precio del cacao en grano en finca disminuyó en más del 10% durante el año 2019 respecto al 2018. Igualmente, en las zonas de Montero, Huarmaca, Las Lomas y Chulucanas en la región Piura, el precio presentó una disminución de entre 24% y 31%. En este mismo escenario, en los distritos de San Juan de la Virgen y Pampas de Hospital en la región Tumbes, el precio cayó un 23%; mientras que en el distrito de Calzada en la región San Martín, los precios disminuyeron en alrededor del 11%.⁵ Es preciso señalar que caídas de precio superiores al 10% afectan la estrategia de desarrollo alternativo basada en cacao, ya que la rentabilidad del cacao deja de ser relevante frente a la de la coca.⁶

8. Igualmente, el Perú quisiera referirse al caso específico de las cooperativas del norte del país, que evidencia la afectación comercial de la norma, así como el mal uso de esta por parte de los compradores europeos. A diferencia del año 2018, en el que se acopiaron 1.800 toneladas, en el 2019 el acopio se redujo a solo 800 toneladas, de las cuales 400 se quedaron en almacenes. Esto implicó una pérdida de 200 mil USD en perjuicio de los productores.⁷ El cacao de la zona norte del país, que es reconocido a nivel internacional por su alta calidad, ha disminuido significativamente su valor, con lo cual los ingresos de los productores nacionales se han visto reducidos en alrededor del 33% y se han perdido una serie de clientes de cacaos finos.⁸ Los socios de estas cooperativas son productores muy pequeños, de una hectárea en promedio, cuyo ingreso y sustento familiar es el cultivo y comercialización del cacao. Las familias de estos productores son altamente vulnerables y se ubican en estratos de pobreza y pobreza extrema.

9. Los importadores europeos exigen, sin un sustento técnico o normativo, a estas cooperativas el análisis de cadmio a todos los lotes de grano destinados a la exportación. Los análisis son realizados en el Perú y también en destino. Los niveles máximos que se exigen varían entre 0,7 y 0,8 ppm en el caso de compradores alemanes y hasta 1,0 ppm en el caso de importadores holandeses y franceses.⁹

10. En el caso del cacao en polvo, las exportaciones del Perú hacia la UE se han reducido en más del 39% en el 2019 en comparación al 2018.¹⁰ Respecto a la categoría cacao en polvo azucarado vendido al consumidor final establecida en el Reglamento (UE) N° 488/2014, el Perú debe señalar que esta parte de la norma es inconsistente desde el punto de vista de la protección del consumidor final. Por ejemplo, para un producto "A" que se vende a consumidores finales y tiene 25% de cacao en polvo y 75% de azúcar, se debe utilizar el nivel máximo de 0,6 ppm. De la misma manera, en el caso de un producto "B" que tiene 75% de cacao en polvo y 25% de azúcar, también se debe utilizar

³ Información en base a datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

⁴ Información elaborada por la Alianza Cacao Perú sobre la producción de cacao en grano del 2019, y a partir de los resultados del estudio de la Alianza Bioersity - CIAT acerca de la presencia de cadmio en granos de cacao, Se muestrearon 1.800 árboles en 250 fincas a nivel país.

⁵ Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) y Asociación Peruana de Productores de Cacao (APPCACAO).

⁶ Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) (2019). Informe que analiza los efectos comerciales sobre la oferta exportable peruana de cacao y derivados, vinculada con la entrada en vigencia del Reglamento (UE) N° 488/2014, que establece límites para los contenidos de cadmio en chocolate y productos derivados del cacao. Lima: MINAGRI.

⁷ Información comercial en base a datos de la Asociación Peruana de Productores de Cacao (APPCACAO).

⁸ Información comercial en base a datos de la Asociación Peruana de Productores de Cacao (APPCACAO).

⁹ Información comercial en base a datos de la Asociación Peruana de Productores de Cacao (APPCACAO).

¹⁰ Información en base a datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

el nivel máximo de 0,6 ppm. Sin embargo, en cada cucharada del producto "B", el total de cadmio va a ser tres veces más que en el producto "A" y, por lo tanto, la ingesta en el consumidor final variará en función del producto que compre.

11. Lo mencionado anteriormente evidencia que la norma en lo concerniente a cacao en polvo no protege al consumidor final y más bien confunde a los importadores de polvo de cacao, generando obstáculos innecesarias a la exportación de este producto.

12. Es necesario tener en cuenta que casi la totalidad del cacao en polvo que es importado por la industria chocolatera, incluida la europea, es utilizada como insumo para confitería de chocolate (dulces con contenido mínimo de cacao), y un porcentaje menor se destina al consumo final en forma de polvo de cacao al 100%. Sin embargo, en la práctica es inaplicable que las empresas importadoras puedan realizar la compra de manera diferenciada, es decir, que importen "polvo de cacao para consumidor final" y "polvo de cacao como insumo" separadamente. En este contexto, las empresas chocolateras imponen un límite de 0,6 ppm para la importación de cacao en polvo indistintamente del uso final. Considerando el uso mayoritario del cacao en polvo como insumo para confitería de chocolate, el límite de 0,6 ppm carece de un sustento técnico ya que, al mezclar dicho producto con otros componentes, el nivel de cadmio contenido en el producto final es poco significativo e incluso menor al establecido por la norma europea.

13. Al respecto, el Perú quisiera presentar el siguiente caso, en el cual los importadores europeos aplican los mismos niveles para todo tipo de cacao en polvo, a pesar de que no se encuentre destinado al consumo directo. Esta empresa peruana exportó en 2017 y 2018 alrededor de 100 y 140 toneladas de cacao en polvo a la Unión Europea, respectivamente. Sin embargo, por la entrada en vigencia de la normativa de la Unión Europea, sus exportaciones se redujeron a 40 toneladas en 2019 y actualmente solo ha podido exportar 25 toneladas. El importador europeo solicita en sus órdenes de compra y fichas técnicas el nivel máximo de 0,6 ppm indistintamente del uso final que le brindará al cacao en polvo. Asimismo, se presenta el uso de los niveles máximos para reducir en 20% el precio de compra.¹¹

14. Considerando los casos mencionados, el Perú quisiera consultar a la Unión Europea respecto a qué acciones ha realizado y cuáles otras tomarían a fin de evitar el mal uso de la norma, por parte de sus importadores.

15. La afectación comercial también se evidencia con la reducción de exportaciones de cacao convencional a la Unión Europea y el aumento de exportaciones hacia un mercado asiático a menor precio. Por ejemplo, en 2015 se exportaba el 67% de cacao en grano convencional del Perú a los Países Bajos, y solo un 1% a dicho mercado asiático. En el año 2019, la situación es contraria, el 31% del cacao se dirige a los Países Bajos, y el mercado asiático en cuestión compra el 40%. Esta situación podría en un primer momento entenderse como un cambio en nuestros destinos de exportación; sin embargo, el mercado alternativo pagó en 2019 alrededor de 120 USD menos por tonelada que los Países Bajos.¹²

16. De la misma manera, en los últimos cinco años, el Perú ha desarrollado su proceso de industrialización del cacao para exportación. Entre 2015 y 2019, el cacao en grano dedicado a la producción de productos derivados creció a una tasa del 21% anual. El mayor incremento se presentó en la elaboración de manteca, ya que en el año 2015 se emplearon más de 18 mil toneladas de grano para elaborar alrededor de 7 mil toneladas de manteca, mientras que, en el año 2019, se emplearon 41 mil toneladas de grano para elaborar más de 15 mil toneladas de manteca. Al producir más manteca, se presenta una mayor producción de cacao en polvo; sin embargo, la norma de la Unión Europea ha impactado negativamente en la exportación de cacao en polvo, con lo cual se mantienen inventarios por un plazo prolongado, elevando los costos financieros y generando menos rentabilidad para la industria.¹³

17. Finalmente, el Perú quisiera mencionar que la implementación del Reglamento (UE) N° 488/2014 de la Comisión imposibilitaría tener resultados en el largo plazo en los proyectos de

¹¹ Información comercial en base a datos de la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX).

¹² Información en base a datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

¹³ Información en base a datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

cooperación financiados por la misma Unión Europea. Por ejemplo, en el marco del Programa de Desarrollo Alternativo, se ejecutaron más de 300 proyectos en las zonas de Pozuzo y Palcazú, que demandaron una inversión total de 32 millones de euros, de los cuales alrededor de 26 millones fueron donados por la Unión Europea. Para mantener los resultados de estos proyectos, es necesario que el precio del cacao no se vea negativamente impactado, caso contrario, y como se mencionó anteriormente, los efectos inmediatos serían la imposibilidad de superar la pobreza por los menores ingresos; i, así como el posible retorno a cultivos ilícitos.¹⁴

18. Por lo anteriormente expuesto, el Perú solicita a la Unión Europea dejar sin efecto el Reglamento (UE) N° 488/2014 de la Comisión, con respecto al chocolate y otros productos derivados del cacao, en vista de que no se encuentra en concordancia con los artículos 2 y 5 del Acuerdo MSF de la OMC y genera obstáculos innecesarias al comercio.

¹⁴ Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). (2019). Análisis de impacto de la entrada en vigencia del Reglamento (UE) N° 488/2014, sobre los proyectos ejecutados y en ejecución por parte de la cooperación técnica europea en lo que respecta a la estrategia de desarrollo alternativo que impulsa la producción de cultivos lícitos frente a la hoja de coca. Lima: MINAGRI.