

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA**  
**FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y CC.SS.**



**“LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE SALVAGUARDIA  
ANDINA Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS Y COMERCIALES EN EL  
PERÚ Y LA REGIÓN: CASO DE LA MANTECA VEGETAL. PERIODO  
2000-2008”**

*Para optar el Título Profesional de:*

**INGENIERO ECONOMISTA**

**POR LA MODALIDAD DE TESIS**

*Elaborado por:*

**FERNANDO HUGO CERNA CHORRES**

**RAÚL ALEJANDRO QUISPE MEDINA**

**Lima – Perú**

**2010**

## **AGRADECIMIENTOS**

Expresamos nuestra mayor gratitud y profundo aprecio a:

- Nuestro asesor Úlises Humala Tasso, por su constante asesoramiento en esta investigación.
- Nuestro revisor, Alfonso López Chau, cuyas apreciaciones sirvieron para perfeccionar la tesis.
- A los profesionales de las instituciones públicas y privadas que contribuyeron con sus opiniones y comentarios.
- Nuestras familias, por su paciencia y constante apoyo durante toda esta etapa.

*A mis padres y a mi padrino,  
que durante todos estos años confiaron en mí y apoyaron mis sueños.*

**Fernando Cerna**

*A mis padres,  
que me dieron todo en la vida  
A mis hermanos y amigos,  
que creyeron en mí y me brindaron su apoyo desinteresado y oportuno  
de alguna u otra manera*

**Raúl Quispe**

## SUMARIO

El objetivo del presente trabajo de tesis es determinar de qué forma contribuyen o han contribuido los mecanismos de salvaguardia a la protección y al desarrollo económico y comercial del sector de aceites y grasas vegetales en el Perú, específicamente en el caso de la manteca vegetal.

Con este fin, se recopiló y analizó la información relacionada con los flujos de comercio en la Región Andina y el comportamiento de los precios, la producción y la demanda aparente de manteca vegetal en el Perú durante el período 2000-2008. Se evaluó el impacto de los mecanismos de protección sobre dichas variables. Adicionalmente, se complementó la información estadística con entrevistas realizadas a agentes involucrados en la industria de aceites y grasas vegetales.

Finalmente, en el caso específico analizado, se observó que las medidas de salvaguardia aplicadas por el Perú originaron un impacto positivo en la recuperación de la producción, las ventas y la cuota del mercado de la manteca vegetal durante el período 2002-2005, periodo del gran desempeño productor exportador de Colombia, cuyo comercio amenazó la producción peruana. Sin embargo, a pesar de la aplicación reiterada de esta medida, no se logró alcanzar en estos

indicadores (producción, precios y cuota del mercado) los niveles del período 2000-2001. Por lo cual se concluye que, una medida de protección por sí sola no ayuda a desarrollar un sector, sino que ésta debe ir acompañada de políticas que promuevan la competitividad y la competencia para alcanzar dicho objetivo.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
A. PROBLEMA A INVESTIGAR .....	4
B. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	5
C. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACIÓN .....	6
D. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
E. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN .....	7
F. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN .....	8
G. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	8
H. METODOLOGÍA DE LA TESIS.....	9
CAPITULO I: LA COMUNIDAD ANDINA; EL PROCESO DE INTEGRACIÓN Y LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SUB-REGIONAL.....	10
A. LA COMUNIDAD ANDINA.....	10
B. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.....	13
C. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SUB-REGIONAL.....	16
A. SALVAGUARDIA: CONCEPTO .....	20
B. SALVAGUARDIA GENERAL (OMC).....	21
C. SALVAGUARDIA ANDINA (CAN).....	28
1. Salvaguardia por desequilibrios en la balanza de pagos.....	29
2. Salvaguardia por perjuicios derivados del cumplimiento del Programa de Liberación.....	32
3. Salvaguardia comercial aplicable a productos específicos.....	34
4. Salvaguardia por devaluación monetaria .....	39
5. Régimen aplicable a los productos agropecuarios .....	43

D. TRATAMIENTO Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 90, 91, 92 Y 97.....	47
E. EXPERIENCIA DE LA APLICACIÓN DE MECANISMOS DE SALVAGUARDIA EN LA COMUNIDAD ANDINA.....	49
CAPITULO III: EL SECTOR DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES Y LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS DENTRO DE LA CAN: PERIODO 2002 - 2008 .....	53
A. ASPECTOS GENERALES .....	53
1 EL SECTOR DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES.....	53
2 EL SECTOR DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES DENTRO DE LA CAN.....	60
B SALVAGUARDIAS A LOS ACEITES Y GRASAS VEGETALES EN LA CAN.....	71
CAPITULO IV: ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LOS MECANISMOS DE SALVAGUARDIA EN EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA MANTECA VEGETAL .....	76
A. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS IMPUESTAS AL COMERCIO DE MANTECA VEGETAL.....	76
B. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DESARROLLO COMERCIAL DE LAS IMPORTACIONES DE MANTECA VEGETAL... ..	84
C. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DESARROLLO DEL SECTOR PRODUCTIVO DE MANTECA VEGETAL .....	91
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	106
APÉNDICES .....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	125

## INTRODUCCIÓN

En la Comunidad Andina (CAN) se estableció desde 1993 una Zona de Libre Comercio en la que se benefician del 100% de preferencias arancelarias los productos originarios andinos. También, los países andinos cuentan con mecanismos de válvulas de escape al principio de libre circulación con el fin de defender sectores productivos que sean amenazados por el incremento intempestivo del comercio proveniente de otros miembros andinos. De esta manera, la norma andina ha previsto como medida excepcional de protección la aplicación de cláusulas de salvaguardia para restringir temporalmente el comercio.

Entre los años 2000 y 2008, el sector agropecuario ha sido el más afectado por la aplicación de este tipo de medidas, especialmente la cadena de aceites y grasas vegetales. Este sector es uno de las más importantes dentro de la CAN, por su contribución al comercio intracomunitario agrícola y por su alta sensibilidad económica, social y política a nivel andino.

Los productos de la cadena de aceites y grasas vegetales en la CAN se desarrollan sobre diferentes eslabones dentro de la cadena productiva, dependiendo del país que lo produzca. Allí encontramos a Bolivia, único país de la CAN que se autoabastece y exporta productos oleaginosos, siendo el mercado andino su principal destino. Su desempeño comercial está basado fuertemente en la exportación de soya y derivados (tortas y aceites de soya en bruto). Por otro



lado tenemos a Ecuador y Colombia, principales referentes en el comercio de aceites y grasas vegetales derivados de la palma africana. Con un comercio marginal, encontramos a Perú y Venezuela, compitiendo con productos derivados de la palma y del aceite de pescado (para el caso peruano) y con oleaginosas derivadas de la soya y el girasol (en el caso de Venezuela).

Estos matices de desarrollo productivo y comercial del sector de aceites y grasas vegetales dentro de la CAN han generado corrientes de comercio en los productos más competitivos de cada país. Al mismo tiempo su comercio ha sido restringido en el mercado andino por medidas para-arancelarias en los últimos 10 años, generando un impacto económico y comercial dentro de la cadena.

Durante el periodo 2000-2008, todos los países de la CAN invocaron los mecanismos de salvaguardia para este sector, con excepción de Bolivia (dado su condición de país autosuficiente en este sector). Sin embargo, la CAN autorizó aplicar salvaguardias en dos ocasiones, una para Venezuela y otra a favor del Perú.

El Perú buscó en reiteradas ocasiones la protección de su sector de aceites y grasas vegetales desde el año 2002, específicamente de manteca vegetal. Solicitó a la Secretaría General de la CAN la imposición de medidas de salvaguardias en 4 ocasiones. Sin embargo, la Secretaría sólo autorizó una medida a su favor. Las otras tres se denegaron.

Muchas de las medidas solicitadas por los países andinos no han sido autorizadas por el órgano ejecutivo de la CAN, la Secretaría General. El motivo, por carecer de pruebas contundentes que ameriten su aplicación. En consecuencia, esto provocó que las salvaguardias andinas se conviertan en una nueva fuente de distorsión al comercio de la sub región al ser invocados o aplicados sin ninguna justificación. Tal fue el grado de preocupación de los países que, dentro de la “Propuesta para el desarrollo de la cadena de las oleaginosas en la Comunidad Andina” (SG/dt357, de agosto de 2006) las restricciones al comercio de estos productos fueron un punto de discusión entre los miembros de la Comisión, donde buscaron levantar o dar solución integral al problema. Los resultados no fueron alentadores. Hasta el día de hoy, la Comisión de la Comunidad Andina no ha resuelto la diferencia existente entre Perú y Colombia que datan del año 2005, respecto a las medidas restrictivas aplicadas por el Perú a la importación de manteca vegetal colombiana.

La presente investigación, abordará en su primer capítulo un marco introductorio sobre la Comunidad Andina. Esto permitirá al lector entender el proceso de integración de la CAN, conocer el desarrollo del comercio intrarregional y los mecanismos de protección de este bloque.

En el capítulo II se desarrolla el marco teórico, basado en el desarrollo de la norma multilateral (OMC) y la norma andina relacionado a los mecanismos de salvaguardia. También, se desarrollan conceptos trabajados por algunos especialistas. De igual forma se considera la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

En el capítulo III se aborda las características del proceso y desarrollo comercial de los aceites y grasas vegetales en el mundo y en la CAN. A nivel andino, se describen las medidas de salvaguardia interpuestas por los gobiernos y aquellas autorizadas o denegadas por la Secretaría General, respecto a estos productos.

En el capítulo IV, se realiza el análisis de la investigación, para el caso específico de la manteca vegetal. Se evalúa la efectividad que han tenido los mecanismos de salvaguardia aplicados por el Perú para proteger el sector de la manteca vegetal y sus efectos en el desarrollo económico del país y comercial de la Región.

Finalmente, en el capítulo V, se desarrollan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

## **A. PROBLEMA A INVESTIGAR**

Como consecuencia de la mayor apertura comercial dentro de la CAN, los mecanismos de salvaguardia jugarían un rol importante dentro del proceso de integración. Las salvaguardias se diseñaron con el propósito de atenuar los efectos adversos de la liberación del comercio intracomunitario. Sin embargo, la efectividad del mecanismo ha sido duramente cuestionada por los propios países de convertirse en una medida distorsionante del comercio y de la economía de los sectores productivos, afectándose el verdadero espíritu de la salvaguardia de brindar una

protección temporal a un sector que requiere desarrollo. En la última década el sector oleaginoso ha sido el sector que ha demandado más este tipo de medidas.

## **B. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

❖ **Objetivo General:** Determinar de qué forma contribuye o han contribuido los mecanismos de salvaguardia a la protección y al desarrollo económico y comercial del sector de aceites y grasas vegetales en el Perú, específicamente en el caso de la manteca vegetal.

❖ **Objetivos Específicos:**

- Analizar en qué medida, los mecanismos de cláusulas de salvaguardias han proporcionado una protección a la producción nacional de la manteca vegetal en el Perú.
- Examinar de qué forma la aplicación de los mecanismos de cláusulas de salvaguardias han impactado sobre las corrientes de importaciones de manteca vegetal en la Región.
- Evaluar de qué manera la aplicación de los mecanismos de cláusulas de salvaguardias han repercutido sobre el desarrollo de la cadena de producción de la manteca vegetal en el Perú.
- Analizar el desenvolvimiento de la demanda nacional aparente de manteca vegetal en el Perú durante el período de aplicación de las cláusulas de salvaguardias para este sector.

### **C. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

La presente investigación dará respuesta a la siguiente interrogante:

¿De qué manera el mecanismo de cláusulas de salvaguardia andina es (o ha sido) eficiente en cuanto a establecer condiciones temporales de protección a la industria de manteca vegetal del Perú y cuál ha sido el impacto económico y comercial en nuestro país y la Región Andina?

Para responder a la interrogante del problema, se analizará el impacto de los mecanismos de protección sobre las corrientes de comercio y sobre el desarrollo económico del sector de la industria de manteca vegetal. En ese sentido, se plantean las siguientes hipótesis:

- ❖ Los mecanismos de cláusulas de salvaguardias no han resultado eficientes para el Perú, en proteger de manera efectiva la rama de la producción nacional de la industria de manteca vegetal, por lo que ha recurrido a la aplicación reiterada del mecanismo.
  
- ❖ La utilización injustificada de los mecanismos de cláusulas de salvaguardia por parte de los Países Miembros de la CAN han generado nuevas distorsiones comerciales, perjudicando, para el caso específico, el desarrollo de la industria de manteca vegetal del Perú, con el desvío del comercio andino. Asimismo ha generado distorsiones al interior de las economías del país que invoca la medida.

#### **D. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

La rápida revisión de las estadísticas sobre solicitudes por salvaguardias andinas, nos muestran la importancia de la utilización de estos mecanismos por parte de los países miembros y en especial por el Perú para el sector de grasas vegetales, especialmente para manteca vegetal. Por ello resulta relevante analizar si los mecanismos de cláusulas de salvaguardias han contribuido de manera efectiva a la protección y al desarrollo de la industria de manteca vegetal del Perú en el marco de la CAN, o por el contrario, se han convertido en nuevas fuentes de distorsión deteriorando el desarrollo comercial en la Región y el desarrollo económico nacional de nuestro sector.

#### **E. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

La principal limitación de esta investigación fue la dificultad de obtener información estadística actualizada y detallada.

Cuando se ha requerido hacer un análisis mas exhaustivo de las variables para el sector de la industria de manteca vegetal, ésta información no ha sido proporcionada por ser clasificada como confidencial por las instituciones o gremios que asocian a este sector. Por eso, se trabajo con data disponible, que si bien no es exacta, permite un acercamiento bastante certero sobre la realidad.

## **F. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN**

El alcance de la investigación es del tipo descriptivo. La evaluación reposa sobre el análisis de las estadísticas disponibles sobre producción, comercio y precios, en el contexto nacional, regional e internacional.

El estudio llega hasta el análisis del impacto de los mecanismos de salvaguardia sobre el comercio regional y sobre la economía doméstica peruana. Finalmente se recomiendan alternativas para mejorar el desempeño del mecanismo.

## **G. FUENTES DE INFORMACIÓN**

Para esta investigación se cuenta con información primaria de dos sectores importantes de la industria de manteca vegetal. Un representante de la Sociedad Nacional de Industrias y un representante del Ministerio de Agricultura, especialistas en el tema, cuyos aportes complementan el análisis de la investigación.

La información secundaria, corresponde a estadísticas oficiales disponibles, trabajos del tipo descriptivo realizados por instituciones nacionales e internacionales. También se ha considerado relevante el análisis de las investigaciones realizadas por la Secretaría General de la Comunidad Andina y la jurisprudencia del Tribunal Andino de Justicia de la Comunidad Andina.

## **H. METODOLOGÍA DE LA TESIS**

Esta investigación se realiza bajo el enfoque cualitativo del tipo descriptivo. Cualitativo dado que se basa en la recolección de información, intentando comprender el fenómeno como un todo a través de la descripción y observación. Descriptivo porque se basa en la búsqueda de información relevante del contexto y recolección de datos, relevantes para el análisis.

Asimismo, para complementar la información estadística disponible se ha realizado un par de entrevistas, bajo la base de una guía de preguntas tipo cuestionario, que si bien no se respondió a cabalidad, las respuestas a las interrogantes brindaron luces sobre la posición que cada representante de instituciones vinculadas a la industria de manteca vegetal guarda sobre el tema.



## **CAPITULO I: LA COMUNIDAD ANDINA; EL PROCESO DE INTEGRACIÓN Y LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SUB-REGIONAL**

### **A. LA COMUNIDAD ANDINA**

La Comunidad Andina (CAN) se formó el 26 de mayo de 1969. Los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena (AC) con el propósito de mejorar juntos el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social<sup>1</sup>. De esa manera se puso en marcha el proceso andino de integración conocido en ese entonces como Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena. El 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhiere al Acuerdo y posteriormente, el 30 de octubre de 1976, Chile se retira del bloque sub-regional andino. Años más tarde, el 22 de abril de 2006, luego de acompañar el proyecto por más de treinta años, la República Bolivariana de Venezuela haría lo mismo al denunciar el AC y desligarse de los compromisos aquí asumidos. Actualmente, a sus cuarenta (40) años de integración este órgano sub-regional se encuentra conformado por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

---

<sup>1</sup> Decisión 563. Codificación del Acuerdo de Cartagena. Artículo 1. Quirama, Antioquia – Colombia. Junio de 2003.

Según Germánico Salgado<sup>2</sup>, el Grupo Andino se crea bajo la concepción de cinco (5) criterios fundamentales. El primero, sobre la tesis que la ampliación del mercado se alcanzaría en base a la industrialización. Esto suponía desarrollar políticas industriales comunes que permitan crear estructuras productivas con mayores escalas de producción y con mayor progreso tecnológico de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas de cada País Miembro. En un primer momento, logrando el crecimiento hacia dentro bajo el mecanismo de sustitución de importaciones, para luego proceder con el desarrollo de actividades de exportación y de inserción en el mercado internacional. De esta forma se crearon los instrumentos del Programa de Desarrollo Industrial, que hizo posible el desarrollo de industrias tales como: la industria metalmecánica (1972), la industria petroquímica (1975) y la industria automotriz (1977).

La distribución de beneficios y costos, fue el segundo criterio citado por el autor. Este órgano comunitario no debía desconocer que la reforma industrial traería beneficios y costos que conjuntamente todos los países debían aprovechar y asumir. De lo contrario, cualquier actuación fuera de estos parámetros traería la desestabilización e insatisfacción de alguno o varios de los miembros<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Germánico Salgado, “El Grupo Andino: eslabón hacia la integración de Sudamérica”. Capítulo II, pág. 16. Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador. Segunda Edición 2007.

<sup>3</sup> Este podría ser el caso de la República Bolivariana de Venezuela que, en el año 2006 denunció el Acuerdo de Cartagena y se retiró de la CAN por estar en desacuerdo respecto a los tratados de libre comercio que algunos andinos se encontraban negociando con los EE.UU. En declaraciones a la prensa Pavel Rondón, Viceministro venezolano de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe, justificó las declaraciones del Presidente Hugo Chávez al explicar que la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) por algunos países de la CAN atentaban contra la normativa andina, la integración, los procesos de comercio y producción.

El tercer y cuarto criterio abordaban los temas de liberalización del comercio e inversión extranjera. A través del Programa de Liberación arancelaria los Países Miembros construirían una Zona de Libre Comercio (ZLC) que permitiera la libre circulación de las mercancías y la adopción de un Arancel Externo Común (AEC) contribuiría a crear las condiciones para su desarrollo. Estos eran los pilares sobre los cuales se plasmaría la libre movilidad del comercio y su desarrollo. Por otro lado, era necesario contar con las inversiones de las empresas transnacionales que poseían el control y el monopolio de la tecnología; pero había que facilitar a la vez la transferencia gradual de sus capacidades a la empresa nacional. En ese sentido se creó un régimen común sobre la inversión extranjera<sup>4</sup>, que permitiera estimular y promover el flujo de capital y de tecnologías extranjeras hacia las economías andinas.

Finalmente, el último criterio recaía sobre la necesidad de contar con un órgano ejecutivo de carácter internacional comunitario que velase por los intereses del conjunto, que tuviera la integridad y capacidad técnica para proponer una programación. Es así, que bajo esta óptica se crea “La Junta del Acuerdo de Cartagena” llamado hoy Secretaría General de la CAN, cuyo accionar debía de reflejar el interés de todos los Países Miembros.

De esta manera, el economista Germánico Salgado resumió en cinco criterios los aspectos fundamentales que llevaron a dar inicio la creación de este órgano sub-regional andino, cuyo

---

<sup>4</sup> Decisión 24 de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) “Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías”, de diciembre de 1970. Posteriormente dicha norma fue actualizada mediante Decisión 291 en marzo de 1991.

proceso de integración tuvo como eje primordial el desarrollo económico de la región a través del comercio.

## **B. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN**

El proceso de integración andino se ha desarrollado fundamentalmente sobre la base de la integración económica-comercial. Bajo este aspecto, resulta conveniente citar a Juan Tugores<sup>5</sup> quien explica punto por punto los niveles de integración que un grupo de países va alcanzando con la eliminación gradual de las diferencias económicas, sociales y políticas a fin de consolidar una economía integrada.

Menciona el autor, que en el caso en que dos o más países eliminen entre sí las barreras al comercio de mercancías se habla de un acuerdo de libre comercio, o también llamado *Zona de Libre Comercio (ZLC)*; en este nivel se mantiene la autonomía de cada país, especialmente las políticas comerciales frente a Terceros Países. La *Unión Aduanera*, añade a la ZLC la adopción de un único arancel, llamado Arancel Externo Común (AEC). De modo que la Unión Aduanera actúa como una unidad frente al resto del mundo. Una tercera etapa es el *Mercado Común*, proceso en el cual la Unión Aduanera asume la libre circulación de factores productivos como capital y trabajo. Por último, la convergencia de políticas micro y macro, así como la adopción de una moneda única, constituyen la *Unión Económica y Monetaria*. Si se quiere un mayor grado

---

<sup>5</sup> Juan Tugores Ques, "Economía Internacional e integración Económica". Capítulo 6. Pág. 123. Edit. McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A. 1997.

de integración, éstas podrían culminar en la adopción de formas políticas con instituciones o mecanismos de (con) federalización o integración política.

La CAN como proceso de integración económico-comercial, logró alcanzar la Zona de Libre Comercio en 1993<sup>6</sup>, y estableció su Unión Aduanera - imperfecta<sup>7</sup> - en 1995<sup>8</sup> con la adopción del Arancel Externo Común y el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP). Respecto al Mercado Común se han realizado importantes trabajos, como por ejemplo la libre circulación de personas (Decisión 503), la migración con fines laborales (Decisión 545) y la liberación de los servicios (Decisión 439). De igual forma se presentan interesantes avances en la armonización financiera y regímenes favorables para regular la inversión extranjera directa<sup>9</sup>. Sin embargo, la ZLC es el nivel de integración de mayor desarrollo.

#### *Desarrollo del Comercio Comunitario*

El proceso de integración trajo consigo el desarrollo comercial entre los socios y con terceros países. La apertura de las economías andinas trajo consigo frutos en el desarrollo del intercambio

---

<sup>6</sup> Perú se incorporó plenamente a la Zona de Libre Comercio en diciembre de 2005.

<sup>7</sup> Es considerada imperfecta por el tratamiento especial a determinados países y determinados productos. Por ejemplo, se otorgó un trato especial para Bolivia para aplicar diferentes niveles arancelarios al del AEC en ciertos productos. Con respecto al Perú, éste país no aplicaría el Arancel Externo Común andino, sino su propio nivel arancelario nacional y su propio sistema de franja de precios, aplicado a países fuera de la CAN.

<sup>8</sup> Es de destacar que mediante Decisión 669 de la Comisión de la CAN, de julio de 2007; se vulneró la Unión Aduanera Andina. La Comisión decidió relajar los mecanismos para la aplicación del Arancel Externo Común; disponiendo que los Países Miembros no estarían obligados a aplicar el AEC hasta el 31 de enero de 2008. Dicha decisión se concibió en el marco del XVI Consejo Presidencial Andino, donde se reflexionó acerca del proceso de integración y otorgaron un grado de flexibilidad en la aplicación de los niveles arancelarios establecidos en la Decisión 370 (AEC), en tanto se establezca una política arancelaria comunitaria en la que converjan todos los Países Miembros. Hasta el día de hoy, se sigue prorrogando lo dispuesto en la Decisión 669.

<sup>9</sup> Secretaría General de la CAN, “Treinta y cinco años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos”, Lima, febrero de 2004.

comercial, logrando balanzas comerciales positivas, incrementando las divisas y el empleo, sobre todo en los sectores que lograron ser más competitivos en cada país andino.

El crecimiento de las exportaciones de la CAN hacia el mundo crecieron 389% entre los años 1990 y 2008, al pasar de US\$ 32 mil millones a US\$ 153 mil millones. Este fenómeno se debió principalmente a la política de apertura de mercado con el mundo que comenzaron a emprender los países andinos en esta etapa de su proceso de integración. Estados Unidos y la Unión Europea son hasta el día de hoy sus principales socios comerciales. (Ver Apéndice 1).

De igual forma, el crecimiento de las exportaciones dentro de la CAN se fue desarrollando mientras se ejecutaba el Programa de Liberación. Previo al establecimiento de la ZLC, las exportaciones intracomunitarias sólo alcanzaban niveles de US\$ 1,782 millones, como promedio entre los años 1990-1992. Luego de la reducción total de los aranceles al interior de la CAN en 1993 se llegó a exportar US\$ 2,868 millones hasta llegar a US\$ 16 mil millones en el 2008. Bolivia, Colombia y Ecuador han sido los socios que más se han beneficiado de este Acuerdo. (Ver Apéndice 2).

Pero también, el mayor intercambio comercial dentro de la CAN trajo consigo la adopción de nuevas barreras al comercio ante la reducción total de los aranceles, entre ellas las barreras técnicas, administrativas o económicas.

## C. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SUB-REGIONAL

Mientras se aplicaba el Programa de Liberación andino y posterior a este, el flujo del comercio intracomunitario se incrementaba año a año. Por ello, los Países Miembros trataron de proteger sus industrias aplicando medidas alternativas a los aranceles para restringir este incremento.

A nivel multilateral las restricciones cuantitativas se encuentran prohibidas. El párrafo 1 del artículo XI del GATT<sup>10</sup> proscribe toda prohibición o restricción, a parte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, ya sea aplicada mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas. Las únicas restricciones al libre comercio que la OMC permite son los derechos de aduana, los impuestos u otras cargas y las salvaguardias o medidas de emergencia en circunstancias limitadas.

Las restricciones al comercio mediante la aplicación de barreras no arancelarias están prohibidas. El efecto de aplicarlas, favorece a los productos nacionales del país en desmedro de los productos importados.

La CAN no ha sido ajena a este tipo de prácticas discriminatorias. Los Países Miembros en reiteradas ocasiones han restringido el comercio andino aplicando medidas restrictivas no

---

<sup>10</sup> Organización Mundial de Comercio, “Los Resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”. Secretaría de la OMC, Pág. 533. Edit. OMC, Ginebra 2003.

arancelarias, violentando de esta manera los compromisos asumidos de liberalizar o mantener el libre comercio al interior del bloque.

Sin embargo, se debe diferenciar el uso de las medidas restrictivas (no arancelarias) con otras medidas que sirven para restituir las condiciones en el mercado y que se usan de manera temporal, que son permitidas a nivel multilateral y a nivel andino. Estos mecanismos son los de “Protección Comercial” o “Defensa Comercial”, que son válidos de aplicar, siempre que se utilicen cumpliendo las condiciones del Acuerdo.

La CAN contempla dentro del AC los Mecanismos de Defensa Comercial, tales como los Derechos Antidumping (Dumping), los Derechos Compensatorios (Subsidios), y la aplicación de Cláusulas de Salvaguardias.

Los Derechos Antidumping se aplican para corregir la discriminación de precios que se practica a nivel internacional. Práctica que realizan las grandes empresas y que consiste en vender un mismo producto en su mercado nacional a un precio relativamente mayor que el precio ofrecido en el mercado externo. Esto, con la finalidad de deteriorar la producción nacional del país que importa el producto a fin de perpetrarse en dicho mercado.

Los derechos Compensatorios se aplican para corregir los precios de importación subvaluados de productos que han recibido subvenciones en su país de origen. Las importaciones subvencionadas

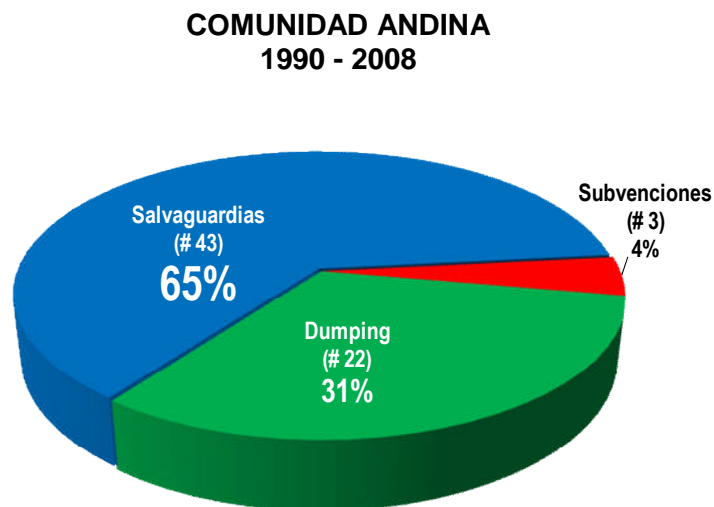


ingresan al mercado del país importador y genera distorsiones vía precios, trayendo como consecuencia el desplazamiento o inclusive la salida de los productores locales del mercado.

La Salvaguardia permite a los Países Miembros apartarse de las disciplinas relativas al capítulo de acceso de mercados, la libre circulación de las mercancías. El derecho de aplicar medidas de salvaguardia refleja el reconocimiento de que, en algunas situaciones, los Países Miembros pueden adoptar medidas para proteger de forma temporal alguna rama de producción nacional ante situaciones imprevistas en el comercio.

Dentro de todos los mecanismos de defensa comercial, las salvaguardias han sido las más utilizadas por los países andinos, seguido de los derechos antidumping, tal como se muestra en la Figura 1.

**Figura 1: Número de solicitudes por casos de Defensa Comercial**



Fuente: CAN – Gerencia de Defensa Comercial  
Elaboración: Propia

Durante el periodo 1990-2008 los Países Miembros presentaron 127 solicitudes para aplicar medidas de Defensa Comercial. Cuarenta y tres (43) de ellos, referentes a la aplicación de medidas de salvaguardias, veintidós (22) para aplicar medidas antidumping y tres (3) por caso de subvenciones.

Dada la importancia que ha significado para los Países Miembros la invocación de las cláusulas de salvaguardia, en la presente investigación se realiza el estudio de este mecanismo y su importancia para defender algún sector específico en la región andina.

La teoría sobre las cláusulas de salvaguardias, los tipos de mecanismos, su naturaleza y características serán profundizados en el siguiente capítulo.

## **CAPITULO II: MECANISMOS DE SALVAGUARDIA EN LA COMUNIDAD ANDINA**

### **A. SALVAGUARDIA: CONCEPTO**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) define las cláusulas de salvaguardias como mecanismos de emergencia que se emplean temporalmente para proteger una industria nacional ante el incremento absoluto o relativo de las importaciones<sup>11</sup>.

Otros autores lo definen como un conjunto de disposiciones que tienen por objeto proteger a los Países Miembros de los efectos adversos o negativos que pudieran incidir sobre sus economías la implementación de políticas de integración, específicamente por la ejecución del Programa de Liberación<sup>12</sup>.

En general, la literatura sobre salvaguardias define a estos mecanismos como instrumentos que denotan flexibilidad en un acuerdo comercial, pero también lo definen como un útil instrumento político-social. En el primer caso, con el fin de emplear temporalmente medidas comerciales en respuesta a un aumento de la competencia de las importaciones y en el segundo caso utilizarlo

---

<sup>11</sup> Organización Mundial del Comercio, “Entender la OMC”. Editado por la Organización Mundial del Comercio. 3era Edición. Ginebra. Setiembre de 2003, revisado en diciembre de 2005.

<sup>12</sup> Julio Chaparro Alfonso, “Manual de Integración Andina”. Edit. Monte Ávila Editores, CA. Cuarta edición actualizada y ampliada: 1978, Caracas / Venezuela.

como respuesta a la presión política o social de un país o un sector empresarial de importancia económica<sup>13</sup>.

Considerando los efectos de economía política, el mayor desafío que se presenta a la hora de utilizar el mecanismo es cómo evitar el riesgo moral. Sin embargo, esta herramienta es negociada dentro de los procesos de integración regional o en acuerdos comerciales bilaterales con sus propias particularidades o extensiones, siempre cobijado o enmarcado en la norma multilateral de la OMC.

## **B. SALVAGUARDIA GENERAL (OMC)<sup>14</sup>**

### **MECANISMO DE ACTIVACIÓN**

El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que un país Miembro de la OMC podrá aplicar una salvaguardia general si se ha determinado un aumento de las importaciones de un producto, en términos absolutos o en relación a la producción nacional que causen o amenacen causar un daño grave a una rama de la producción nacional.

---

<sup>13</sup> Chad P. Bown, “The WTO, Safeguards, and Temporary Protection from Imports”. Department of Economics and International Business School, Brandeis University, US. 2007.

<sup>14</sup> Se resumen los apuntes del “Informe sobre el Comercio Mundial 2009. Compromisos de política comercial y medidas de contingencia”. Organización Mundial de Comercio. Ginebra, Suiza. 2009.

## **ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN**

Para aplicar correctamente una salvaguardia se deberá evaluar tres aspectos: 1) la existencia de un incremento en las importaciones, 2) que han ocasionado un daño a una rama de producción nacional, y 3) que son las importaciones la causa directa del daño a la producción nacional (relación de causalidad).

**Importaciones.** Las medidas de salvaguardia deben emplearse en respuesta a un aumento brusco de las importaciones como consecuencia de la “evolución imprevista de las circunstancias”. Los expertos han determinado que, la evolución imprevista de las circunstancias da lugar a los hechos o sucesos que ocurrieron luego de la negociación de las concesiones que no fueron previstos en su momento.

El análisis del incremento real de las importaciones (en volumen, no en valor), se debe medir en términos absolutos o en relación con la producción nacional. No existe un umbral específico en términos del aumento de las importaciones como requisito para adoptar la medida.

**Daño grave.** Para aplicar una medida de salvaguardia es necesario demostrar que el incremento de las importaciones causan o amenazan causar un daño “grave” a la rama de la producción nacional<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El Acuerdo sobre Salvaguardias no define el término “rama de la producción nacional”, a diferencia del Acuerdo por Dumping y Subvenciones. Para el caso de la investigación por Salvaguardia no se condiciona, al momento de solicitar la medida, un porcentaje mínimo de representatividad de la rama de la producción nacional, por lo que su definición es muy amplia y a veces desbordante. Sin embargo, la identificación del “producto similar” permite circunscribir y delimitar mejor el ámbito de estudio en la definición de rama de la producción nacional.

El Acuerdo define el daño grave como un “menoscabo general” significativo de la rama de la producción nacional. El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene una lista de factores cuantificables para determinar el daño, entre ellos: el incremento de las importaciones, en términos absolutos y relativos, la parte del mercado absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo. Todos estos factores deberán ser evaluados, además de otros que la autoridad investigadora considere pertinentes.

***Relación de causalidad.*** La investigación debe demostrar la relación directa del incremento de las importaciones y el deterioro de la rama de la producción nacional. Una reducida participación de las importaciones sobre el daño de la rama de producción nacional, podría implicar que los problemas derivan de otras causas ajenas al incremento de las importaciones.

## **MEDIDA**

El artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que una vez comprobada la necesidad de aplicar salvaguardias, el país interpondrá su aplicación “...*en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste...*”. No obstante, dicha medida no es fácil de determinar.

Los países han adoptado medidas como sobrecargos arancelarios, contingentes o cupos de importación y contingentes arancelarios, ya que el tipo de medida que debe aplicarse no está prescrito en las normas pertinentes de la OMC. Sólo existen disposiciones claras para adoptar la

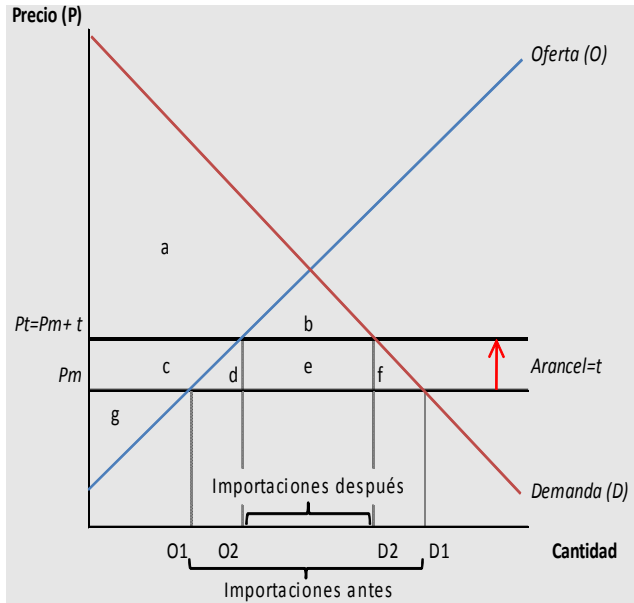
medida en forma de “restricciones cuantitativas”, donde el nivel del contingente no debe fijarse a un nivel inferior al promedio de los tres últimos años.

Las medidas se aplican sobre la base del trato no discriminatorio (Nación Más Favorecida – NMF), es decir, a todas las importaciones provenientes del mundo. Cuando se trata de una medida en forma de un sobrecargo arancelario, este se aplica sin discriminación a todas las importaciones. Sin embargo, cuando se aplica en la forma de un contingente se plantea la cuestión de asignación de las partes del contingente entre los países proveedores.

La medida no debe exceder de cuatro años, aunque éste puede prorrogarse hasta ocho años. El Acuerdo prevé también la celebración de consultas sobre compensaciones por la aplicación de medidas de salvaguardias. Si no se llega a un acuerdo, el país exportador puede adoptar medidas de retorsión de efectos equivalentes. La obligación de compensar es una característica crucial de las salvaguardias que las distinguen de las medidas antidumping y compensatorias. No obstante, en la práctica rara vez se ha proporcionado compensación.

A continuación se describe el impacto de los tres tipos de medidas bajo el enfoque de la teoría económica, en un contexto sencillo de oferta y demanda. Se supone la existencia de competencia perfecta y una economía pequeña, es decir tomadora de precios.

**Figura 2: Efecto de un arancel**



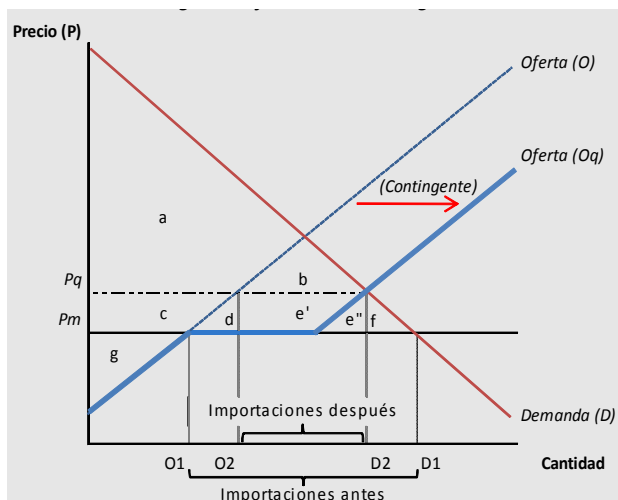
**Caso 1.** La demanda de consumidores (D) y la oferta de los productores (O) se encuentran en un mercado competitivo. Los consumidores compran a precios mundiales ( $P_m$ ) y el volumen de su demanda es igual a  $D_1$ , los proveedores nacionales producen  $O_1$ , y las importaciones cubren la demanda excedente. El excedente de los consumidores es la suma de a, b, c, d, e y f, mientras que el excedente de los productores es g.

Ante la imposición de un arancel, el precio interno se eleva ( $P_m+t$ ), la demanda desciende a  $D_2$ , y la oferta asciende a  $O_2$ . En consecuencia, las importaciones disminuyen. El excedente de los productores sube a  $(g+c)$ , el excedente de los consumidores se reduce a  $(a+b)$ , pero el gobierno obtiene ingresos de los aranceles sobre las importaciones, que ascienden a “e”. La suma del bienestar económico nacional en presencia de un arancel es estrictamente inferior al bienestar en un contexto de libre comercio, y la llamada pérdida de eficiencia sería igual a  $(d+f)$ . Debido a la subida de los precios, algunos consumidores se ven excluidos del mercado y esta pérdida queda reflejada en el triángulo “f”. Además, al aumento de la producción nacional implica costos que superan los costos de las importaciones a las que sustituyen. Por ellos, el triángulo “d” refleja la pérdida de excedentes asociada con la producción nacional.



**Figura 3: Efecto de un contingente**

*Caso 2. Un contingente, impide que la economía nacional importe tanto como antes. Para atender la demanda, los proveedores nacionales deben producir la cantidad demandada por encima del contingente. No obstante como el costo de producción de estas unidades adicionales es superior al de las importaciones, el precio*

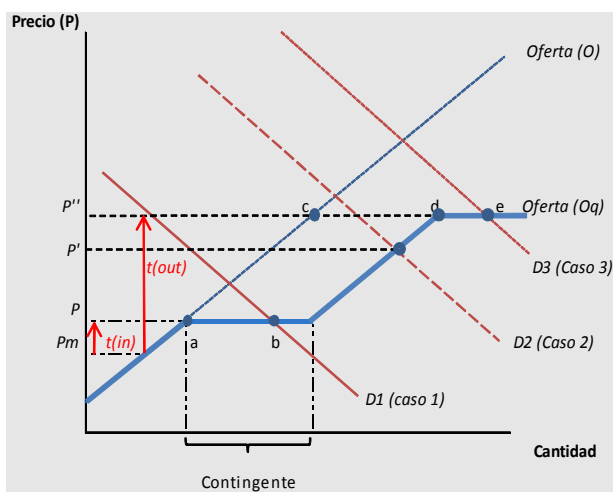


*interno sube a "Pq". En la Figura 3, la curva de oferta muestra un desplazamiento hacia la derecha equivalente al contingente, siempre que el precio sea superior al precio mundial. La curva de oferta por debajo del precio mundial no registra cambios, ya que, con esos niveles de demanda, la importación no es rentable para los titulares de licencia. Un contingente, lo mismo que un arancel, eleva el precio interno y provoca una pérdida de eficiencia igual a (d+f).*

*Mientras que un arancel produce ingresos públicos, un contingente de importación crea un excedente para los titulares de licencia (área e' + e''). Un contingente interfiere directamente con la relación entre los precios y las cantidades, que es crucial para el funcionamiento de un sistema basado en el mercado. Un arancel se limita a introducir una cuña, pero permite que funcione el sistema de precios. Ante un aumento imprevisto de la demanda después de la imposición de un arancel o un contingente, el contingente resulta más proteccionista.*

Las medidas de salvaguardia, en determinadas condiciones, pueden aplicarse también en forma de contingentes arancelarios. Un contingente arancelario consiste en un contingente para un determinado volumen de importaciones que pueden ingresar al país a un tipo arancelario favorable conocido con el nombre de arancel dentro del contingente. Las exportaciones que superen ese volumen están sujetas a un arancel fuera del contingente.

**Figura 4: Efecto de un contingente arancelario**



Caso 3. Se analiza el efecto de un contingente arancelario en tres casos diferentes de utilización del contingente y de demanda. En el caso (i), el contingente se utiliza sólo parcialmente. El arancel aplicable a las importaciones en el arancel dentro del contingente es “t(in)” y el precio interno es igual a  $P = P_m + t(in)$  y las importaciones son iguales a la magnitud del

segmento que une el punto “a” y “b”. El caso (ii) ilustra una situación en que se utiliza el contingente y las importaciones adicionales estarán sujetas al arancel fuera del contingente “t(out)”. En este caso, el tipo arancelario fuera del contingente es suficientemente alto para disuadir las importaciones y fomentar la producción nacional al precio  $P'$ . En otras palabras un contingente arancelario provoca en la curva de la oferta un desplazamiento hacia la derecha equivalente a la cuantía del contingente. Finalmente, el caso (iii) presenta una curva de la demanda suficientemente elevada para que resulten rentables incluso las importaciones sometidas a un arancel fuera del contingente. El precio de estas importaciones de unidades adicionales es igual a  $P'' = P_m + t(out)$ , y el volumen de las importaciones adicionales es igual al segmento

*que une los puntos “d” y “e”. El total de las importaciones en el caso (iii) es igual a las importaciones en el marco del arancel dentro y fuera del contingente, es decir igual al segmento ce.*

## **SALVAGUARDIA ESPECIAL**

Este tipo de salvaguardia está descrita en el Acuerdo sobre Agricultura, que aplica solo a los productos agrícolas. Este mecanismo es de aplicación automática, se activa por una caída de los precios o por un aumento de las importaciones. Cuando los precios de importación o los volúmenes de importación de determinados productos traspasan determinados umbrales, el gobierno puede aplicar un derecho de carácter correctivo.

## **C. SALVAGUARDIA ANDINA (CAN)**

Julio Chaparro<sup>16</sup> señala que la salvaguardia andina, en cuanto a su alcance, no sólo se limita a las relaciones de intercambio comercial, sino también son aplicables de modo específico al comercio de productos agropecuarios o a ciertos fenómenos cuyo origen proviene de la aplicación de políticas monetarias y/o financiera entre los Países Miembros y que tienen un impacto en el comercio.

---

<sup>16</sup> Julio Chaparro Alfonso, *op. cit.*, p. 312.

La actual codificación del AC y sus respectivos instrumentos modificatorios contemplan diversos tipos de mecanismos de salvaguardias que dependiendo de la naturaleza del fenómeno económico suscitado, pueden ser clasificados de la siguiente manera:

- 1) Salvaguardia por desequilibrios en la balanza de pagos (Artículo 95 del AC)
- 2) Salvaguardia por perjuicios derivados del cumplimiento del Programa de Liberación (Artículo 96 del AC)
- 3) Salvaguardia comercial aplicable a productos específicos (Artículo 97 del AC)
- 4) Salvaguardia por devaluación monetaria (Artículo 98 del AC)
- 5) Régimen aplicable a los productos agropecuarios. Conocido comúnmente como Salvaguardia agropecuaria (Artículos 90, 91 y 92 del AC).

## **1. Salvaguardia por desequilibrios en la balanza de pagos**

### **MECANISMO DE ACTIVACIÓN**

La condición fundamental para invocar este tipo de salvaguardia es proteger la posición financiera exterior y el equilibrio de la balanza de pagos de un País Miembro. Buscar el equilibrio de la balanza de pagos sobre una base sana y duradera y obtener el nivel de reservas suficientes para la ejecución de programas de desarrollo económico interno en cada país<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Apuntes extraídos del Curso “Introducción a la OMC”. OMC e-training. Organización Mundial de Comercio, Ginebra. Junio de 2007.

La norma prevé la posibilidad de que cuando un País Miembro haya adoptado medidas globales para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos, éste podrá extender dicho tratamiento a sus demás socios andinos; previa autorización de la Secretaría General; con carácter transitorio y en forma no discriminatoria al comercio intra subregional de productos incorporados al Programa de Liberación<sup>18</sup>.

### **ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN**

Para aplicar este tipo de salvaguardia debe realizarse una evaluación técnica de los factores económicos que justifican la ampliación de la medida a las importaciones de origen andino.

Entre los elementos a evaluar están: i) un informe sobre la situación y perspectivas de la balanza de pagos del país andino, ii) las medidas adoptadas para restablecer el equilibrio de su balanza de pagos, iii) las razones por las cuales hace extensivas las medidas correctivas al comercio intra subregional y; de ser el caso; iv) un informe sobre los préstamos de apoyo a la balanza de pagos que hubiere solicitado; entre otras medidas que demuestren que la aplicación de una restricción a las importaciones ayudará a restablecer su balanza de pagos. En el caso en que el país solicitante aplique providencias inmediatas a sus socios, éste deberá presentar el dispositivo mediante el cual se aprueba la medida temporal.

---

<sup>18</sup> Artículo 95 del Acuerdo de Cartagena y Decisión 389 “Reglamento para la aplicación de la cláusula de salvaguardia prevista en el Artículo 78 del Acuerdo de Cartagena”

## **MEDIDA**

Los Países Miembros que impongan una salvaguardia darán preferencia a medidas que menos perturben el comercio o medidas basadas en los precios: recargos a la importación, prescripciones en materia de depósito previo a la importación u otras medidas que repercutan en el precio de las mercaderías. Se evitarán las restricciones cuantitativas a menos que, debido a una situación crítica en la balanza de pagos, las medidas basadas en los precios no puedan impedir su brusco empeoramiento.

Si bien la medida debe ser de carácter global, es decir a todas las importaciones de origen andino, la norma andina en el segundo párrafo del artículo 11 de la Decisión 389 faculta a que un País Miembro pueda excluir de las medidas correctivas o limitar su aplicación a algunos productos esenciales que satisfagan necesidades básicas de consumo o contribuyan a sus esfuerzos para mejorar la situación de la balanza de pagos, tales como bienes de capital o insumos.

## **2. Salvaguardia por perjuicios derivados del cumplimiento del Programa de Liberación**

### **MECANISMO DE ACTIVACIÓN**

Este tipo de salvaguardia se creó para restringir temporalmente el incremento de importaciones que como consecuencia de la ejecución del Programa de Liberación causen o amenacen causar un perjuicio grave a la economía o a un sector significativo de un país andino.<sup>19</sup>

### **ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN**

Para aplicar este tipo de salvaguardia debe realizarse una evaluación técnica de los elementos que justifiquen su aplicación. Por tanto, se evaluará: i) si existen perjuicios sumamente graves en la economía o en un sector significativo del país que solicita la medida; ii) si el país ha aplicado las medidas correctivas de manera no discriminatorias, según lo establece la norma; iii) si la medida tiene un periodo establecido; iv) si la restricción interpuesta no afecta el flujo comercial; entre otros factores que permitan comprobar que el aumento de las importaciones a razón de la ejecución del Programa de Liberación son las causas del perjuicio grave.

Los términos: “perjuicio grave” y “sector significativo” son conceptos no definidos en la norma andina. Al respecto Julio Paz Cafferata<sup>20</sup> comenta que “...*en todo proceso de integración es de*

---

<sup>19</sup> Actualmente éste mecanismo se encuentra vigente pero no es posible su aplicación toda vez que el comercio se encuentra totalmente liberalizado dentro de la CAN. Dicha cláusula sólo tuvo sentido durante el periodo que duro el Programa de Liberación (hasta el año 1993, con excepción del Perú que desgravó la totalidad de sus aranceles recién en el año 2005). Sin embargo, merece considerar su desarrollo a nivel teórico ya que este mecanismo fue el más utilizado durante la década de los años 70's, 80's y 90's.

*esperar cierto grado de perjuicio a algunas actividades productivas específicas en los distintos países miembros; éstos son los costos naturales de la liberación de los mercados que resultan en la buscada reestructuración de los sistemas productivos hacia mejores niveles de eficiencia. La interpretación práctica del grado exigible de perjuicio, que en la norma andina es calificado como “grave”, debe permitir separar razonablemente estas situaciones de aquellas otras que si debieran considerarse como excepcionales”.*

## **MEDIDA**

La norma establece que la medida correctiva será de carácter temporal y no discriminatorio. Sin embargo, el artículo 114 del AC prevé una excepción a la no discriminación, y brinda un trato especial y diferenciado a Bolivia y Ecuador. Es decir que, las medidas correctivas solo se aplicaran a éstos dos países previa comprobación de la Secretaría General, de que los perjuicios graves provienen sustancialmente de dichas importaciones.

Se contempla la aplicación de medidas correctivas provisionales, con carácter de emergencia, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General. Dichas medidas deberán causar el menor perjuicio posible al Programa de Liberación, es decir, no podrá significar una disminución de las importaciones del producto o productos de que se trate, con respecto al promedio de los últimos doce (12) meses.

---

<sup>20</sup> Julio Paz Cafferata. “Aplicación de regímenes de cláusulas de salvaguardia en el Grupo Andino”. Obra suministrada en el marco del proyecto “Regímenes sobre cláusulas de salvaguardias en los esquemas de integración” desarrollado por el Sector Jurídico Institucional de INTAL. Lima/Perú. Noviembre de 1986.



### 3. Salvaguardia comercial aplicable a productos específicos

#### MECANISMO DE ACTIVACIÓN

Este mecanismo, similar a la Salvaguardia General (OMC) se activa ante un incremento de las importaciones en cantidades o condicionales tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos.

#### ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN

Para aplicar correctamente este tipo de salvaguardia se deberá evaluar aspectos como: “1) si hubo un incremento en las cantidades o volúmenes de las importaciones; 2) cuales fueron las condiciones tales o los precios en que se realizaron dichas importaciones provenientes de la Comunidad Andina; 3) la supuesta perturbación a la producción nacional del producto investigado; y, 4) la relación causal entre el incremento de las importaciones o la disminución de los precios de las importaciones, y la perturbación aducida por la rama de la producción supuestamente afectada”<sup>21</sup>.

**Importaciones.** Esta salvaguardia debe emplearse ante la evolución de importaciones con características poco usuales de lo normal, que logren cambiar la estructura del consumo en el mercado aparentemente afectado. Esto bien podría corresponder a una evolución intempestiva o

---

<sup>21</sup> Resolución 805 de la Secretaría General de la CAN: “Solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Perú a las importaciones de las subpartidas arancelarias Nandina 1507.90.00, 1511.90.00, 1512.19.00, 1516.20.00, 1517.10.00 y 1517.90.00 originarias de los Países Miembros, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”  
<http://www.comunidadandina.org/normativa/res/R805sg.htm>

súbita de las importaciones. Es decir que, las medidas de salvaguardia no podrían adoptarse en situaciones económicas normales sino únicamente cuando existe el incremento repentino en el comercio.

***Perturbación.*** Respecto a este término, no definido en la norma andina, los Expertos Gubernamentales sobre Salvaguardias lo calificaron como “*la alteración de la producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos específicos reflejada en pérdida de mercado interno por parte de los productores nacionales y/o reducción en la utilización de la capacidad instalada y/o efectos en los precios de venta y/o efectos en el empleo y/o en el incremento de los inventarios de este producto*”. También se pusieron de acuerdo en considerar que la afectación del sector debe ser tal que comprenda industrias que representen la mitad de la actividad productiva del sector de que se trate (50%).

Es importante señalar que la norma no prevé la utilización de este mecanismo para atender situaciones de “amenaza de daño”. Es decir que, necesariamente se debe demostrar el daño real en la rama de la producción nacional, más no el potencial.

**Relación de causalidad.** El Tribunal de Justicia de la CAN en el Proceso N° 04-AN-97<sup>22</sup> mencionó que *“la perturbación tiene que ser la consecuencia y resultado directo, inmediato y exclusivo, derivada de las importaciones de un determinado producto...”*. Con esto, el fenómeno causa – efecto (incremento de las importaciones - perturbación en la rama de la producción nacional) debería de comprobarse para acreditar que son las importaciones del producto similar, las que están causando una perturbación a la rama de la producción nacional, y no otros factores diferentes a éste.

## **MEDIDA**

La norma permite que el país supuestamente afectado aplique una medida restrictiva de carácter provisional y de manera no discriminatoria. Posteriormente, corresponderá a la Secretaría General direccionar la medida al país que realmente cause la perturbación. En ese sentido el Tribunal de Justicia de la CAN adujo lo siguiente: *“...la expresión “no discriminatorias”...se refiere a las medidas provisionales que adopte un País Miembro en forma unilateral, esto es, mientras no las haya revisado la Junta (actualmente Secretaría General de la CAN)<sup>23</sup>”*.

Por tanto, la Secretaría General durante la investigación *“...verificará la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitirá su pronunciamiento, ya sea para*

---

<sup>22</sup> Gaceta Oficial del A.C. N° 373: Proceso 4-AN-97 del Tribunal de Justicia de la CAN: Acción de nulidad interpuesta por las SOCIEDADES CONTRACHAPADOS DE ESMERALDAS S.A., CODESA; BOSQUES TROPICALES S.A. BOTROSA; ENCHAPES DECORATIVOS S.A., ENDESA; y PLYWOOD ECUATORIANA S.A., contra la Resolución N° 435 del 23 de octubre de 1996 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, por la cual se autorizó al Gobierno de Colombia para aplicar medidas correctivas a las importaciones de madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar, originarias del Ecuador. Lima, 21 de setiembre de 1998.

[http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c\\_Newdocs.asp?GruDoc=11](http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=11)

<sup>23</sup> Gaceta Oficial del A.C. N° 373: Proceso 4-AN-97, *op. cit.*, p. 14

*suspender, modificar o autorizar dichas medidas, las que solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación...*” (Énfasis añadido).

En relación a la potestad de la Secretaría General para discriminar y dirigir la medida correctiva a uno o más países de la CAN, se suma el Principio de Nación Más Favorecida (NMF) contemplado en el artículo 139 del AC.

Al respecto, Guillermo Chahin<sup>24</sup> menciona que: *“El tratamiento de la Nación más Favorecida consiste, de manera elemental en que cualquier concesión arancelaria dada por un país a otro, debe ser automáticamente aplicada a todos los demás que puedan invocarlo por razón de tenerlo vigente en sus relaciones comerciales bilaterales o multilaterales con el país otorgante de las ventajas”..*

En el contexto andino el Acuerdo supone lo siguiente:

*“Artículo 139.- Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por un País Miembro en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de los demás Países Miembros..*

---

<sup>24</sup> Chahin Lizcano, Guillermo. Comercio Exterior. Segunda Edición. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá 1998. Páginas 64 y ss.

*Quedan exceptuados del tratamiento a que se refiere el inciso precedente, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieran en virtud de convenios entre Países Miembros o entre Países Miembros y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo”<sup>25</sup>*

Es decir que éste mecanismo de salvaguardia constituye una excepción al Principio de Nación más Favorecida, ya que la medida no se hace extensiva a los demás países miembros, en el caso de sancionar sólo a algunos países. Cabe resaltar que el Tribunal Andino en su Proceso 4-AN-97 mencionó que, *“La racionalidad de esta disposición está dada no solamente por la naturaleza correctiva de la medida frente al fenómeno generado por el comercio de un país, sino porque en esta materia el principio de la nación más favorecida sufre una excepción cuando las importaciones procedentes de un país determinado puedan haberse incrementado desproporcionadamente con efectos adversos sobre otro...”<sup>26</sup>*. En ese sentido debe entenderse también que el Principio NMF constituye una excepción en las relaciones de los Países Miembros, y no determina una excepción al NMF respecto de terceros países<sup>27</sup>.

Bajo este tratamiento (NMF) se entiende también que, si cualquier País Miembro otorga concesiones a un tercer país, este beneficio deberá ser extendido a los socios andinos, con la

---

<sup>25</sup> Decisión 563, *op. cit.*, p. 31

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 17

<sup>27</sup> Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1498: Proceso 214-AN-2005 del Tribunal de Justicia de la CAN: Acción de Nulidad interpuesta por la Compañía EGAR S.A. contra las Resoluciones 800 y 837 de la Secretaria General de la CAN., Lima 16 de mayo de 2007.

[http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c\\_Newdocs.asp?GruDoc=09](http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=09)

finalidad de no ponerlos en desventaja ya que la razón de ser de un Acuerdo de Integración es el mejor trato respecto otros países.

Respecto al aspecto técnico de la medida correctiva, la norma dispone que cualquier País Miembro que aplique medidas correctivas deberá garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres (3) últimos años.

#### **4. Salvaguardia por devaluación monetaria**

##### **MECANISMO DE ACTIVACIÓN**

Esta salvaguardia es de naturaleza distinta a las demás. A través de este mecanismo se puede reaccionar con medidas restrictivas a las importaciones que se hayan incrementado producto de una devaluación monetaria, efectuada por otro País Miembro; y que esta práctica devaluatoria haya alterado las condiciones normales de competencia y estén causando un perjuicio a otro país andino.

##### **ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN**

Para aplicar este tipo de salvaguardia debe realizarse una evaluación técnica de los factores económicos que justifican la aplicación de la medida.

Entre los elementos a evaluar están: i) identificar la práctica en la política cambiaria del País o Países Miembros demandados, ii) analizar los indicadores económicos que demuestren el daño o los perjuicios inmediatos que revistan señalada gravedad para su economía, c) analizar las medidas de protección adecuadas a la magnitud de la alteración planteada, entre otras medidas que demuestren que la devaluación monetaria perjudica a un País Miembro al alterar las condiciones normales de competencia.

***Devaluación monetaria.*** La práctica devaluatoria no es sancionable en sí, sólo si dicho instrumento causa una perturbación en el país destino de las exportaciones del país que devaluó. No podría castigarse al País Miembro que incurra en la aplicación de esta conducta si no existen efectos reales negativos, derivados de la devaluación, sobre sus demás socios andinos<sup>28</sup>.

***Condiciones normales de competencia.*** Este término no se encuentra definido en la norma andina. Sin embargo, bajo la teoría económica podría considerarse que, las condiciones normales de competencia se dan cuando, a nivel interno existe un equilibrio de la economía, es decir que el país requiere que exista pleno empleo de sus recursos y una estabilidad interna de sus precios, y/o a nivel externo, que el país ostente de un déficit en cuenta corriente ni tan elevado que éste no sea

---

<sup>28</sup> En el documento de Julio Paz Cafferata, se hace mención a un informe preparado por el Banco Central de Venezuela, que analiza el efecto de las devaluaciones monetarias en Chile sobre las importaciones provenientes de Venezuela durante el periodo 1970-1976. Se utilizaron indicadores de comercio exterior, tipo de cambio y precios al consumidor con el propósito de evaluar la presencia de elementos distorsionadores en el comercio exterior que ameriten la recurrencia a la cláusula de salvaguardia monetaria. Este estudio concluye que sin embargo que, las devaluaciones aún siendo de carácter brusco, no han repercutido en distorsión de los flujos comerciales entre los países que se analizan y que si bien es cierto que se han registrado aumento de las importaciones, ello ha ocurrido en los dos o tres meses subsiguientes a la fecha de la devaluación, variaciones de los quantum que por no ser de carácter permanente, no podrían considerar que se ha distorsionado los flujos comerciales.

capaz de hacer frente a sus deudas exteriores futuras, ni un superávit tan abultado que coloque a los extranjeros en esa misma situación<sup>29</sup>.

Al respecto, Julio Paz Cafferata baraja distintos argumentos para definir las condiciones normales de competencia. El autor señala que para dicha definición, podría considerarse, la situación existente en un determinado momento de tiempo o una situación hipotética respecto a la cual debería medirse el efecto de las devaluaciones. Es decir, considerar que las “condiciones normales de competencia” se desarrollaban en el momento de la firma del Acuerdo con las tasas de cambio que prevalecían en ese momento entre los Países Miembros, o en el segundo caso, independientemente del periodo las “condiciones normales de competencia” podrían referirse a aquella situación hipotética que se daría si los países andinos estuvieran con tasas de cambio que le permiten garantizaran el equilibrio de sus respectivas balanzas de pago en el mediano plazo.

Sin embargo, nada de estas definiciones están contempladas en la norma andina de manera explícita como para ser tomada como referencia al momento de evaluar las alteraciones en las condiciones normales de competencia.

***Indicadores económicos.*** Para determinar el perjuicio es necesario evaluar los indicadores económicos mencionados en la norma. Sin embargo, a nivel de la CAN no se ha adoptado el

---

<sup>29</sup> Paúl R. Krugman – Maurice Obstfeld. Economía Internacional Teoría y Política. Cuarta Edición. McGRAW-HILL. Madrid 1999. Páginas 403 y 404. Versión en español.



sistema de indicadores económicos al que hace referencia el artículo 98, necesarios para evaluar la solicitud. Por tanto, la Secretaría General deberá proceder según sus propios criterios.

En ese sentido la Secretaría General en la Resolución 252, 253 y 254<sup>30</sup> (de la época de la Junta del AC) estableció que:

*“...para la verificación de una alteración de las condiciones de competencia derivada de la devaluación de la tasa de cambio de un país es necesario, entre otras consideraciones, tener presente no solamente la evolución de las tasas de cambio nominales sino también la de los niveles de precios de los países involucrados”.*

Asimismo deberá evaluarse otros factores con la finalidad de determinar si la devaluación monetaria es causante de la perturbación, teniendo conocimiento que las condiciones normales de competencia podrían ser alteradas por otros factores propios de las distintas políticas comerciales de cada país andino (diversos tratamientos arancelarios para insumos, diferentes incentivos a la exportación, mecanismos de promoción, ayudas estatales, entre otras cosas).

---

<sup>30</sup> Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 16: Aplicación del Artículo 80 del Acuerdo de Cartagena a solicitud del Gobierno de Colombia; a las importaciones de productos originarios de Ecuador, Perú y Venezuela.

## **MEDIDA**

Las medidas que puedan adoptarse serán de carácter transitorio y mientras subsista la alteración, y no podrán significar una disminución de los niveles de importación existentes antes de la devaluación.

La norma hace mención a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones en general. En el contexto del artículo 98, se hace referencia a sanciones que abarquen al total de las importaciones provenientes del país que ha devaluado. No se desprende del mismo, la aplicación de medidas correctivas sólo a un grupo de productos, a un grupo de sub-partidas o a productos de algún sector específico. Por tanto, este mecanismo de salvaguardia contaría con características similares a la salvaguardia por desequilibrios en la balanza de pagos, que son de orden global, es decir que afectan al total de las importaciones.

### **5. Régimen aplicable a los productos agropecuarios**

Por las cualidades y características geográficas de los países andinos, la CAN tuvo como uno de sus objetivos básicos de integración andina el desarrollo agropecuario regional. A través de la implementación de esta política que suponía la ejecución de un Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, armonización de políticas y coordinación de planes nacionales del sector, se buscaba resolver problemas comunes tales como: el déficit de alimentos agropecuarios existentes en la sub-región (carne, trigo, aceite), modernización de los equipos técnicos y

maquinas para las tareas propias del sector; problemas de desocupación y marginalidad en el campo; provisión de materias primas e insumos a la industria, fomentar las exportaciones y sustituir la importación de productos.

El desarrollo de este régimen especial dispuesto en el Capítulo IX Programas de Desarrollo Agropecuario, previo mecanismos auxiliares de restricción al comercio de productos agropecuarios ante distorsiones generadas por la implementación de dicho Programa.

En los artículos 90, 91 y 92 se desarrolló el mecanismo de restricción a los productos agropecuarios, así como las excepciones de su aplicación y el ámbito de productos afectados por dicha aplicación. Llamada también cláusula especial de salvaguardia<sup>31</sup>, es una medida restrictiva que los países miembros pueden activar para proteger su sector.

### **MECANISMO DE ACTIVACIÓN**

El artículo 90 del Acuerdo establece que, cualquier País Miembro podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de ciertos productos agrícolas medidas destinadas a: i) limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna (volumen de activación); y, ii) nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional (precio de activación).

---

<sup>31</sup> Julio Chaparro Alfonso, *op. cit.*, p. 316

## ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN

La aplicación de esta medida, a diferencia de las anteriormente estudiadas, es de aplicación automática. Es decir, no es necesario demostrar el daño o posible daño a la rama de la producción nacional, basta con precisar el producto en cuestión, indicar el cupo de importación y la sobre tasa arancelaria que nivele los precios del producto importado al del producto nacional, tal como lo establece la norma.

La Decisión 474 de la Comisión de la CAN de febrero del 2000, estableció la lista de productos agropecuarios afectos a esta medida. Esta lista está compuesta por 87 subpartidas Nandina, según nomenclatura de la Decisión 570<sup>32</sup>. Es el resultado de una disminución acordada por los Países Miembros con base en un ejercicio propuesto por la Secretaría General en 1999 (documento de trabajo SG/dt 54 en marzo de 1999).

<b>Tabla I: Productos agropecuarios sujetos a la aplicación de los artículos 90 y 91 del A.C.</b>	
<b>Cadenas productivas</b>	<b>Num. Subpartidas Nandina - Nomenclatura Dec. 570 -</b>
Carne de Cerdo	3
Carne de Pollo y Productos sustitutos	6
Lácteos	18
Trigo	3
Arroz	4
Maíz Amarillo y Productos sustitutos y derivados	15
Maíz Blanco	2
Soya, Aceite de Soya y Productos sustitutos y derivados	17
Aceite de Palma y Productos sustitutos y derivados	10
Azúcar	8
Cebada	1
<b>TOTAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS</b>	<b>87</b>

Fuente: Secretaría General de la CAN. Decisión 474 - SG/dt 323/R.1

<sup>32</sup> La Decisión 570 contiene el Texto Único de la Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la CAN.

## **MEDIDA**

Los Países Miembros deberán aplicar en forma no discriminatoria la medida aplicada en primera instancia, siendo potestad de la Secretaría General o de la Comisión de la CAN, según sea el caso, direccionar la medida a los países determinados, verificando el origen de la perturbación<sup>33</sup>.

Al igual que la salvaguardia para productos específicos el régimen aplicable a productos agropecuarios también constituye una excepción a la excepción, al no aplicarse, necesariamente, a todos los países miembros.

Así también, “...la Secretaría General considera que el artículo 139 de trato de Nación Más Favorecida y el régimen para productos agropecuarios (artículo 90) del Acuerdo de Cartagena debe guardar armonía en su aplicación, con el propósito de no dejar en desventaja a la producción andina y las corrientes de comercio intracomunitario, a favor de importaciones provenientes de terceros países”<sup>34</sup>. Es decir que, el País Miembro no podrá establecer al socio andino un cupo de importación o un nivel de arancel que lo ponga en desventaja frente al comercio proveniente de terceros países.

Finalmente, el artículo 91 dispone una excepción o trato especial para las importaciones provenientes de Bolivia y Ecuador. Con respecto a este punto, cualquier País Miembro sólo podrá

---

<sup>33</sup> Duilio Matheus R., *op. cit.*, p. 25

<sup>34</sup> Resolución 947 de la Secretaría General de la CAN: “Solicitud para la aplicación de medidas por parte del Gobierno de Perú a las importaciones de manteca, originarias de Bolivia y Ecuador, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 91 del Acuerdo de Cartagena”  
<http://www.comunidadandina.org/normativa/res/RSG19.HTM>

aplicar medidas a Bolivia y Ecuador“ *...en casos debidamente calificados y previa comprobación por la Secretaría General de que los perjuicios provienen sustancialmente de sus importaciones*”. El tratamiento para Colombia, Perú y Venezuela, resulta diferente. Si bien, la Secretaría General es el órgano encargado de realizar el análisis técnico, será la Comisión de la CAN quien se pronuncie a través de una Decisión, autorizando o denegando la medida con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros, sin que haya voto negativo<sup>35</sup>.

#### **D. TRATAMIENTO Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 90, 91, 92 Y 97**

La Comisión de la CAN en su Noventa Período Ordinario de Sesiones, realizado en el distrito de Santa Clara, Lima - Perú, el 28 y 29 de marzo de 2005, cumpliendo con la Directriz 27 del Acta de San Francisco de Quito, que indica la necesidad de profundizar la integración comercial andina, acordó reglamentar el uso de las salvaguardias para el comercio intracomunitario

---

<sup>35</sup> Decisión 563. Codificación del Acuerdo de Cartagena. Artículo 26: *“La Comisión adoptará sus Decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros. Se exceptúan de esta norma general:*

*a) Las materias incluidas en el Anexo I del presente Acuerdo, en las cuales la Comisión adoptará sus Decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros y sin que haya voto negativo.*

*La Comisión podrá incorporar nuevas materias en dicho Anexo con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros;...”*

#### **ANEXO I:**

Además de la aprobación de la lista de productos a que se refiere el artículo 92, entre otros puntos, se encuentra: *“...15. Aprobar las medidas a que se refiere el último inciso del Artículo 91...”*

previstas en los Artículos 90, 91 y 97 del AC. Para ello encomendó a la Secretaría General adelantar los análisis técnicos y jurídicos necesarios<sup>36</sup>.

La Secretaría General de la CAN elaboró a mediados del 2005 un Documento de Trabajo SG/dt 297 “Modificación de los mecanismos de salvaguardia que afectan al comercio intracomunitario”, en el que recomendó revisar y modificar los mecanismos de salvaguardia establecidos en el AC, con énfasis en los artículos 90, 91, 92 y 97 por ser, el régimen para productos agropecuarios y la salvaguardia para productos específicos, los más utilizados por los Países Miembros en los últimos años.

La propuesta de modificación se sustentaba en la necesidad de establecer una administración comunitaria del mecanismo, que permita contar con disposiciones más estrictas y acordes a los estándares internacionales para la aplicación de medidas de salvaguardia, en cuanto a: i) Proporcionar mayor transparencia del proceso de salvaguardia, ii) Aplicar medidas de urgencia ante la “amenaza de daño, y iii) Flexibilizar el Principio de Nación Más Favorecida - NMF (Art. 139).

Es así que, los días 29 y 30 de setiembre de 2005, se realizó en la Secretaría General de la CAN la Reunión de Expertos Gubernamentales en Salvaguardias, con el propósito de continuar los

---

<sup>36</sup> Documento de Trabajo SG/dt 297 *op. cit.*, p.1

trabajos relacionados con este punto en el Programa de Integración Comercial de la Comisión de la Comunidad Andina<sup>37</sup>.

En esta reunión se discutieron los temas de la propuesta para la modificación del artículo 97 del AC y el Régimen para Productos Agropecuarios, así como la relación entre el principio de Nación Más Favorecida y el carácter excepcional de las medidas de Salvaguardia. Sin embargo, los resultados de la reunión no llegaron a buen puerto. No se logró tomar la decisión política para la modificación de los mencionados artículos ni tampoco hubo consenso respecto al carácter del principio NMF<sup>38</sup>.

## **E. EXPERIENCIA DE LA APLICACIÓN DE MECANISMOS DE SALVAGUARDIA EN LA COMUNIDAD ANDINA**

De forma muy breve se presentan estadísticas sobre la experiencia andina en la utilización de los mecanismos de salvaguardia. Para tal propósito se tomó en cuenta: el número de solicitudes presentadas por tipo de salvaguardia, los sectores más afectados por estas medidas, los Países Miembros usuarios del mecanismo y los pronunciamientos de la Secretaría General de la CAN.

---

<sup>37</sup> SG/REG.SALV/INFORME. Secretaría General de la CAN. Lima, noviembre de 2005  
[http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c\\_Newdocs.asp?GruDoc=RR](http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=RR)

<sup>38</sup> Las discusiones y los puntos de vista expuestos en la reunión, pueden ser leídos en el informe SG/REG.SALV/INFORME de la Reunión de Expertos Gubernamentales en Salvaguardias.



La salvaguardia más invocada ha sido la del artículo 97- salvaguardia para Productos Específicos, 41% del total de solicitudes recibidas por la CAN. La salvaguardia derivada del Programa de Liberación fue la más importante mientras duro la desgravación arancelaria, actualmente carece de razón técnica para ser invocada. Otro mecanismo importante fue aquella referente al Régimen Agropecuario.

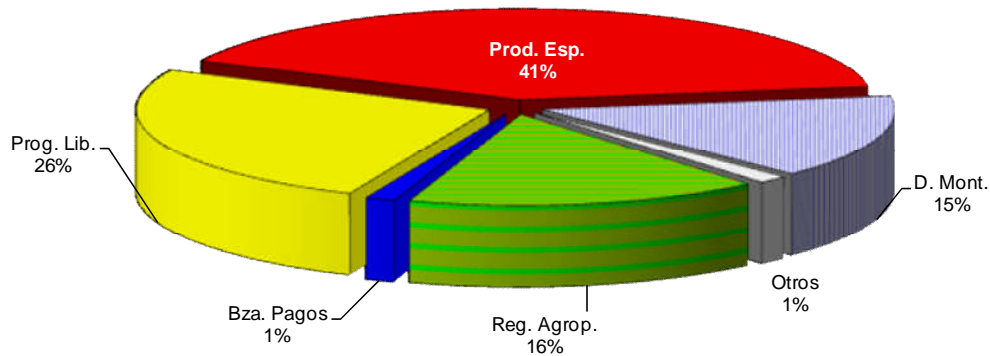
**Tabla II: Número de solicitudes presentadas a la CAN  
(1969-2008)**

Modalidad	Art. 90, 91y 92 Régimen Agropecuario	Art. 95 Balanza de Pagos	Art. 96 Programa de Liberación	Art. 97 Producto Específico	Art. 98 Devaluación Monetaria	Capítulo XI Otros	Total
N° solicitudes	12	1	19	30	11	1	74

Elaboración Propia

Fuente: SG CAN - Gerencia de Defensa Comercial y Competencia

**Figura 5: Proporción del número de solicitudes presentadas a la CAN  
- por tipo de salvaguardia-  
(Período 1969 – 2008)**

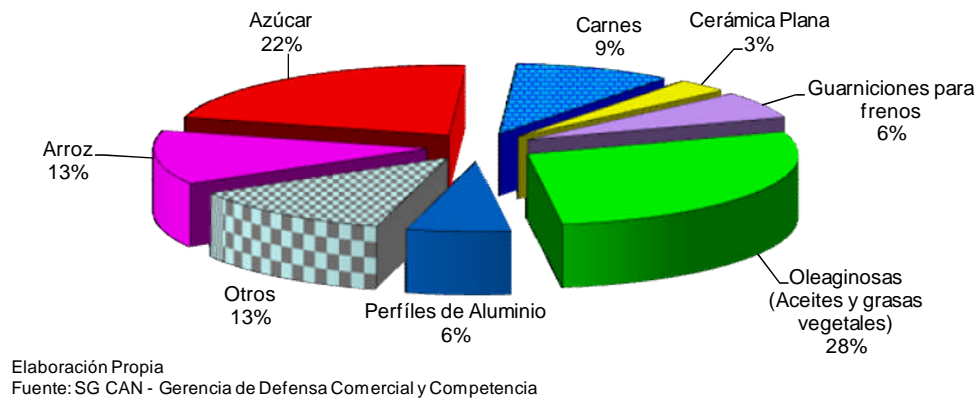


Elaboración Propia

Fuente: SG CAN - Gerencia de Defensa Comercial y Competencia

Sin duda el sector más afectado ha sido el de oleaginosas (aceites y grasas vegetales), seguida del azúcar y del arroz. Todos ellos productos agropecuarios.

**Figura 6: Proporción del número de solicitudes presentadas a la CAN  
- por productos -  
(Período 1969 – 2008)**



Colombia ha sido el mayor usuario de estas medidas con 38 solicitudes (16 de ellas autorizadas por la CAN). Otro importante usuario de las medidas ha sido Ecuador, que a diferencia del gobierno colombiano, ha tenido poco éxito en cuanto a lograr la efectividad de su solicitud. De sus 15 solicitudes sólo 2 fueron autorizadas por la CAN. Con menor utilización del mecanismo se encuentra Perú, Venezuela y Bolivia, en ese orden de importancia. Hasta el momento, a Bolivia no se ha le autorizado ninguna medida de salvaguardia.

**Tabla III: Número de solicitudes presentadas por País Miembro**  
(Autorizadas y no autorizadas por la Comunidad Andina)  
1969 – 2008

Solicitudes	País Solicitante					Todos	Total
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela		
<b>Autorizadas</b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>16</u></b>	<b><u>2</u></b>	<b><u>4</u></b>	<b><u>2</u></b>	<b><u>1</u></b>	<b><u>25</u></b>
<i>Devaluación Monetaria</i>		6					
<i>Productos Específicos</i>		2	2	1			
<i>Programa de Liberación</i>		8		3	1		
<i>Régimen Agropecuario</i>					1		
<i>Otros</i>						1	
<b>No Autorizadas</b>	<b><u>3</u></b>	<b><u>22</u></b>	<b><u>13</u></b>	<b><u>8</u></b>	<b><u>3</u></b>	<b><u>1</u></b>	<b><u>49</u></b>
<i>Balanza de Pagos</i>			1				
<i>Devaluación Monetaria</i>		5					
<i>Productos Específicos</i>	1	11	9	3	1		
<i>Programa de Liberación</i>		4		3			
<i>Régimen Agropecuario</i>	2	2	3	2	2		
<b>Total general</b>	<b><u>3</u></b>	<b><u>38</u></b>	<b><u>15</u></b>	<b><u>12</u></b>	<b><u>5</u></b>	<b><u>1</u></b>	<b><u>74</u></b>

Elaboración Propia

Fuente: SG CAN - Gerencia de Defensa Comercial y Competencia

Del total de solicitudes presentadas por los Países Miembros (74 solicitudes), sólo el 34% de ellas han sido debidamente autorizadas por la Secretaría General.

Dada la importancia de los mecanismos de salvaguardia para Productos Específicos y el Régimen para Productos Agropecuarios y su importancia en la defensa del sector oleaginoso dentro de la CAN, en los próximos capítulos se desarrolla las características del sector de aceites y grasas vegetales en la región andina y el análisis del impacto económico y comercial que han tenido las restricciones aplicadas durante el periodo 2000-2008.

## **CAPITULO III: EL SECTOR DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES Y LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS DENTRO DE LA CAN: PERIODO 2002 - 2008**

### **A. ASPECTOS GENERALES**

#### **1. EL SECTOR DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES<sup>39</sup>**

Para comprender mejor las características del sector de aceites y grasas vegetales es necesario describir a la cadena de oleaginosas, la cual incluye a dicho sector. Esta cadena está compuesta por productos agrícolas e industriales destinados al consumo final o a la producción de otros bienes. La materia prima básica de esta cadena son las semillas de soya, palma, girasol, maíz, algodón, entre otras.

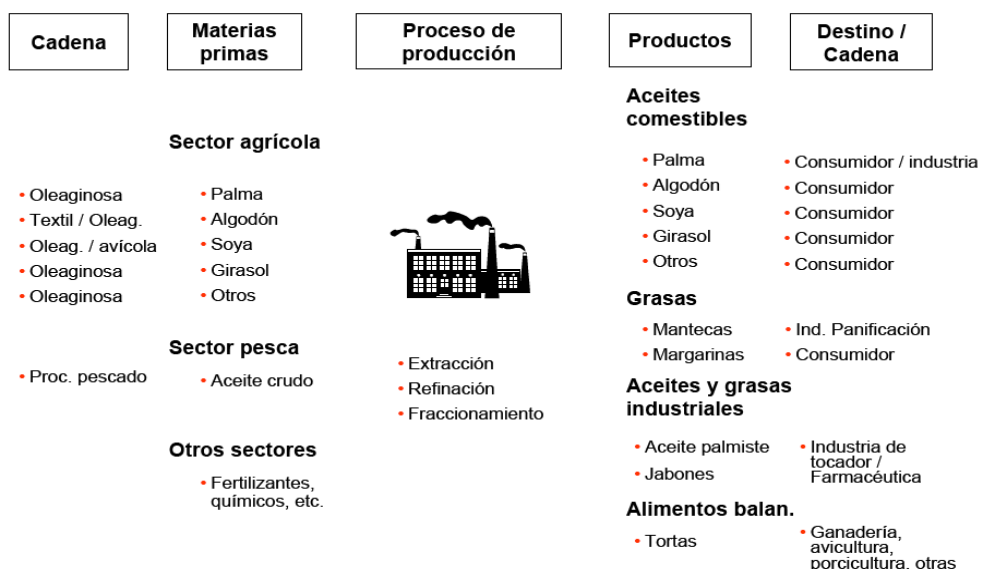
La cadena de oleaginosas se relaciona directamente con otras cadenas como la de avicultura (resultado de la trituración de la semilla para obtener el aceite, se obtiene un residuo conocido como torta, utilizado como alimento balanceado para aves), textil (se utiliza la pepa del algodón para obtener aceite) y la del procesamiento del pescado (el aceite de pescado puede ser un insumo para la elaboración de aceite compuesto, vegetal y animal).

---

<sup>39</sup> Apuntes tomados del “Estudio sobre la Situación de los Productos Agropecuarios Sensibles – La Cadena Oleaginosa”, elaborado por Sebastián Husni.

Entre los principales productos de esta cadena tenemos: los aceites vegetales y compuestos y las grasas o sólidos. De estas últimas se obtiene margarina, manteca (para la industria de la panificación, pastelería, confitería, chocolatería, heladería) y grasa para jabones.

**Figura 7: Cadena de Valor**



**Fuente:** Estudio sobre la Situación de los Productos Agropecuarios Sensibles – La Cadena Oleaginosa, Sebastián Husni

Según la clasificación arancelaria, la cadena de oleaginosas esta dividida en semillas oleaginosas (capítulo 12), aceites y grasas vegetales (capítulo 15) y tortas y residuos de oleaginosas (capítulo 23).

**Tabla IV: Clasificación de la Cadena de Oleaginosas**

<b>Partida</b>	<b>Descripción</b>
<b>Semillas Oleaginosas</b>	
1201	Habas (frijoles, porotos, frijoles) de soja, incluso quebrantadas
1202	Cacahuates (maníes), sin tostar ni coser de otro modo
1203	Copra (coco)
1204	Semilla de lina, incluso quebrantada
1205	Semilla de nabo (nabina) o de colza
1206	Semilla de girasol, incluso quebrantada
1207	Las demás semillas y frutos oleaginosos
1208	Harina de semilla u otros frutos oleaginosos
<b>Aceites y Grasas Vegetales</b>	
1507	Aceite de soya
1508	Aceite de cacahuete (maní)
1509	Aceite de oliva
1510	Los demás aceites
1511	Aceite de palma
1512	Aceite de girasol, cártamo o algodón
1513	Aceite de coco o almendra
1514	Aceites de nabo, de colza o mostaza
1515	Las demás grasas y aceites vegetales
1516	Grasas y aceites, vegetales y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados, interesterificados, reesterificados o elaidinizados
1517	Margarina mezcla y preparaciones
<b>Otros</b>	
1520	Glicerol en bruto; aguas y lejías glicerinosas
1521	Ceras vegetales
1522	Degrás; residuos procedentes del tratamiento de grasas o ceras animales o vegetales
<b>Tortas y residuos de oleaginosas</b>	
2304	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja incluso molido o en "pellets"
2305	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de cacahuete incluso molido o en "pellets"
2306	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción de grasas

Elaboración: Propia

Para el presente trabajo, nuestro análisis se basará en los productos del sector de aceites y grasas vegetales (capítulo 15).

## **EXPORTACIÓN DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES**

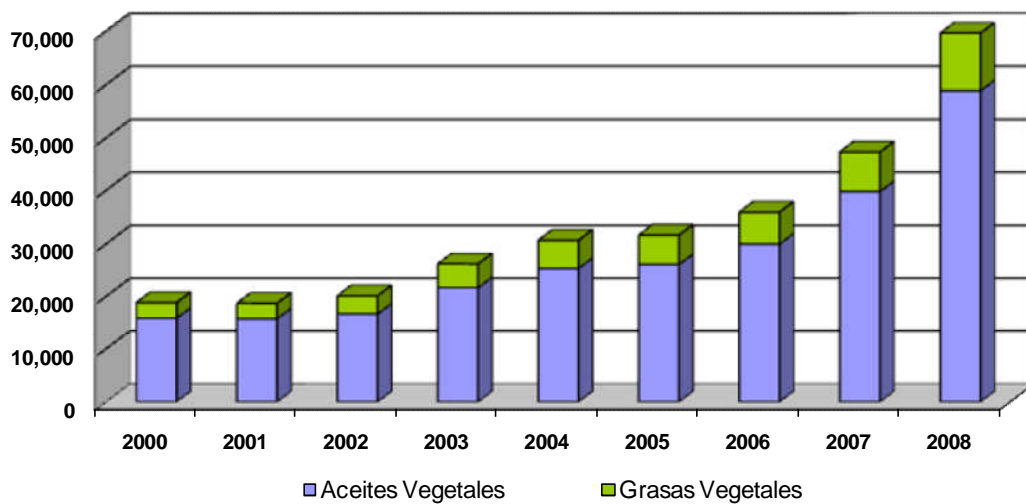
Entre los años 2000 y 2008, el comercio de aceites vegetales ha venido creciendo de manera constante. En este período, las exportaciones mundiales de aceites vegetales se expandieron en

aproximadamente 270%, pasando de 15,837 millones de dólares en el 2000 a 58,825 millones de dólares en el 2008. Cabe resaltar que para el último año, las exportaciones se incrementaron en 48% respecto al 2007. Entre los principales países exportadores destacaron: Malasia, Argentina y la Unión Europea.

Por otro lado, durante ese mismo período las exportaciones mundiales de grasas vegetales crecieron en 268%, pasando de 2,952 millones a 10,857 millones. Entre los principales países exportadores estuvieron: Malasia, la Unión Europea y Estados Unidos.

**Figura 8: Exportaciones mundiales de Aceites y Grasas vegetales**

(Millones US\$)



Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

**Tabla V: Exportaciones Mundiales de Aceites y Grasas Vegetales**

(Millones US\$)

Producto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aceites Vegetales	15,837	15,740	16,642	21,616	25,256	25,994	29,933	39,742	58,825
Grasas Vegetales	2,952	2,906	3,427	4,484	5,391	5,605	5,967	7,553	10,857
<b>TOTAL</b>	<b>18,788</b>	<b>18,646</b>	<b>20,069</b>	<b>26,100</b>	<b>30,647</b>	<b>31,599</b>	<b>35,900</b>	<b>47,295</b>	<b>69,682</b>

Fuente: COMTRADE

Elaboración: Propia

## **IMPORTACIÓN DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES**

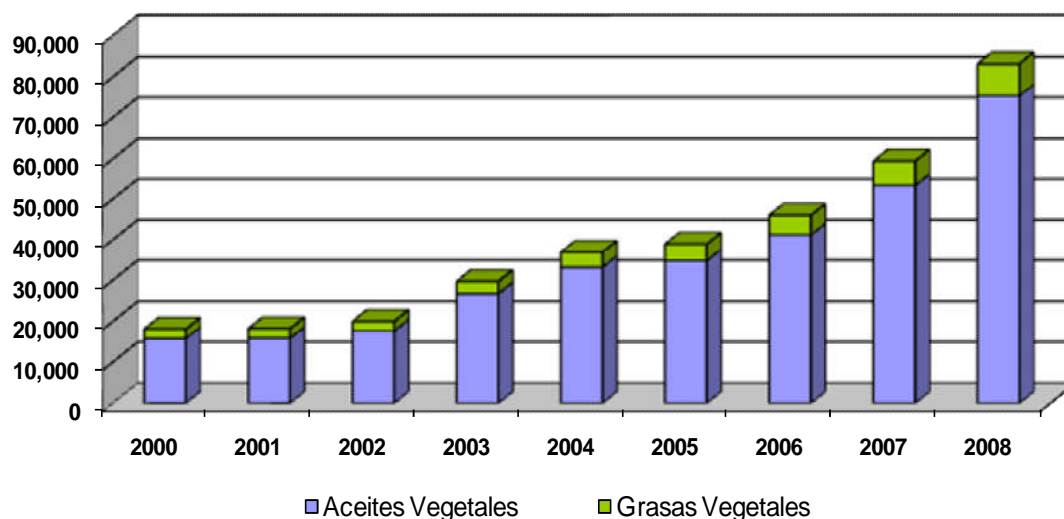
Con respecto a las importaciones mundiales de aceites vegetales, se observó un crecimiento de 466% al pasar de 15,734 millones de dólares a 75,313 millones de dólares. Entre los principales países importadores de estos productos destacaron: la Unión Europea, China y Estados Unidos.

Por el lado de importaciones mundiales de grasas vegetales, se observó que éstas crecieron en 235% al pasar de 2,345 millones a 7,858 millones entre el 2000 y 2008. Entre los principales países importadores se tuvo a la Unión Europea y Chile.



**Figura 9: Importaciones mundiales de Aceites y Grasas vegetales**

(Millones US\$)



Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

**Tabla VI: Importaciones Mundiales de Aceites y Grasas Vegetales**

(Millones US\$)

Producto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aceites Vegetales	15,734	15,777	17,653	26,708	33,168	34,751	41,197	53,309	75,313
Grasas Vegetales	2,345	2,420	2,342	2,978	3,727	4,162	4,824	6,118	7,858
<b>TOTAL</b>	<b>18,079</b>	<b>18,196</b>	<b>19,995</b>	<b>29,686</b>	<b>36,895</b>	<b>38,913</b>	<b>46,021</b>	<b>59,428</b>	<b>83,172</b>

Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

Adicionalmente, podemos observar que los aceites de palma, soya, oliva y girasol son los productos que más se han comercializado mundialmente durante el período analizado. Cabe señalar, que el comercio del aceite de palma es el producto que ha logrado un mayor crecimiento

de su comercio en los últimos años, debido a que su participación en el comercio de aceites vegetales ha pasado de 28% en el 2000 a 34% en el 2008. Factores importantes que explican esta situación son los menores precios de comercialización del aceite de palma en el mercado internacional y el cambio en el patrón de consumo de la población, que cada vez orienta su demanda a un mayor consumo de alimentos con propiedad inocuas para la salud.

**Tabla VII: Exportación e Importación por productos**

(Miles de millones US\$)

Producto	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	X's	M's	X's	M's	X's	M's	X's	M's	X's	M's	X's	M's	X's	M's	X's	M's	X's	M's
Aceite de soya	2.9	1.9	3.3	2.4	4.2	2.7	5.6	4.9	5.8	5.5	5.4	5.2	6.0	6.0	9.1	8.9	13.0	12.2
Aceite de maní	0.2	0.3	0.2	0.3	0.1	0.3	0.3	0.4	0.2	0.4	0.2	0.4	0.2	0.4	0.3	0.4	0.3	0.6
Aceite de oliva	2.8	2.4	2.8	2.5	3.3	2.6	4.0	3.5	5.6	5.1	6.4	5.7	7.4	7.0	7.4	6.5	7.7	6.7
Los demás aceites	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	0.4	0.2	0.5	0.2	0.4	0.2	0.5	0.2
Aceite de palma	4.1	4.4	4.2	4.8	4.2	5.4	5.8	9.7	6.3	12.0	5.7	11.9	6.9	13.9	11.1	19.9	17.2	29.5
Aceite de girasol, cártamo o algodón	1.6	1.7	1.7	1.7	1.6	2.1	1.8	2.6	2.1	2.9	2.5	3.4	2.9	4.3	3.4	5.4	7.7	8.3
Aceite de coco o almendra	1.4	2.2	1.0	1.7	0.5	2.0	0.6	2.5	0.8	3.3	0.8	3.6	0.7	3.5	1.8	4.9	2.7	7.2
Aceite de nabo, colza o mostaza	1.3	1.2	1.2	1.1	1.5	1.2	1.6	1.4	2.2	1.9	2.3	2.1	3.1	3.6	3.8	4.4	6.2	6.7
Las demás grasas y aceites	1.4	1.4	1.3	1.3	1.1	1.2	1.6	1.5	1.9	1.9	2.3	2.3	2.3	2.4	2.5	2.7	3.5	3.8
Grasas y aceites, vegetales y fracc.	1.5	1.1	1.4	1.1	1.9	1.1	2.5	1.5	2.9	1.8	2.9	2.1	2.8	2.4	3.5	2.9	5.0	3.4
Margarina mezcla y preparaciones	1.5	1.3	1.5	1.3	1.6	1.2	2.0	1.5	2.5	2.0	2.8	2.1	3.1	2.4	4.1	3.2	5.9	4.4
<b>TOTAL</b>	<b>18.8</b>	<b>18.1</b>	<b>18.6</b>	<b>18.2</b>	<b>20.1</b>	<b>20.0</b>	<b>26.1</b>	<b>29.7</b>	<b>30.6</b>	<b>36.9</b>	<b>31.6</b>	<b>38.9</b>	<b>35.9</b>	<b>46.0</b>	<b>47.3</b>	<b>59.4</b>	<b>69.7</b>	<b>83.2</b>

Notas: Exportaciones (X's), Importaciones (M's)

Fuente: COMTRADE

Elaboración: Propia

## **2. EL SECTOR DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES DENTRO DE LA CAN<sup>40</sup>**

El sector de aceites vegetales es uno de los sectores más importantes dentro de la CAN por su contribución al comercio intracomunitario y por considerarse un sector estratégico de desarrollo económico en los países de la CAN, en especial para Bolivia. Sin embargo, a nivel andino este sector enfrenta una serie de problemas de competitividad que limitan el potencial de su desarrollo.

Dentro de la CAN encontramos que Ecuador, Colombia y Bolivia tienen un sector bastante desarrollado en la producción de aceite de palma y de soya, mientras que Perú y Venezuela aún cuentan con un mercado incipiente.

Entre los años 2000 y 2008, la balanza comercial de aceites vegetales dentro de la CAN siempre ha sido desfavorable para los países andinos, siguiendo la tendencia de lo que sucede en el mundo. El intercambio comercial de aceites vegetales responde principalmente al comercio del aceite crudo de palma y soya, que se intercambia como insumo para la industria de aceites refinados y grasas.

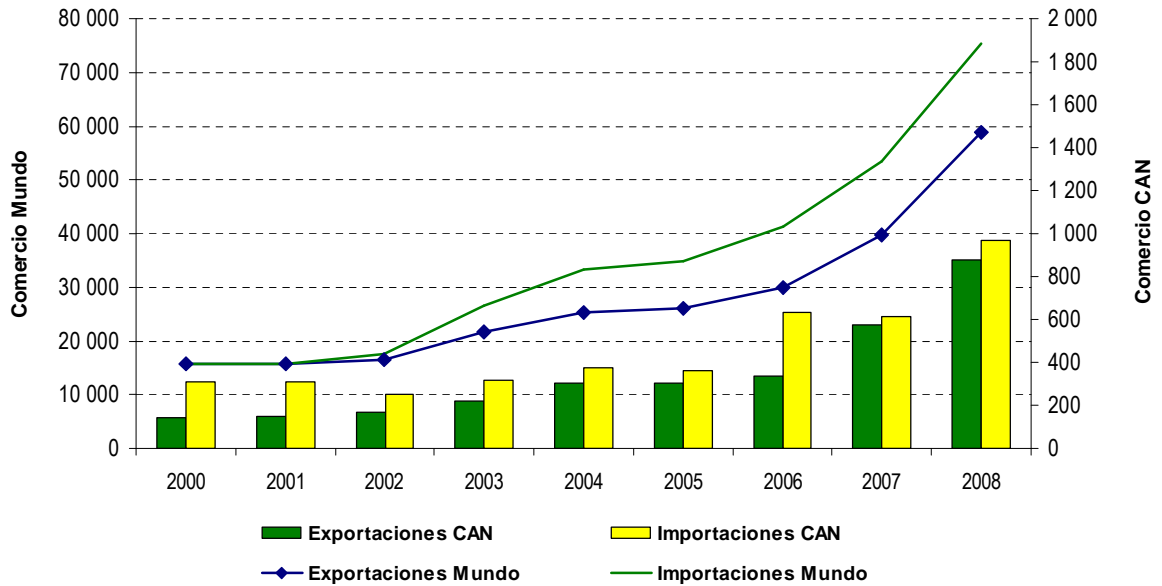
En el 2008, el intercambio comercial de la CAN representó apenas el 1.4% del comercio mundial de aceites vegetales.

---

<sup>40</sup> Apuntes tomados del caso “Cadena de Oleaginosas: ¿Una oportunidad para la Integración productiva en la CAN?”, elaborado por el Dr. Roberto Pérez Llanes. Director de la Facultad de Integración y del Área de Integración, Economía y Negocios de la Sede Central de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Es profesor de posgrado en la UASB y en otras universidades de Bolivia y de la región.

**Figura 10: Intercambio comercial de aceites vegetales**

(Millones de US\$)

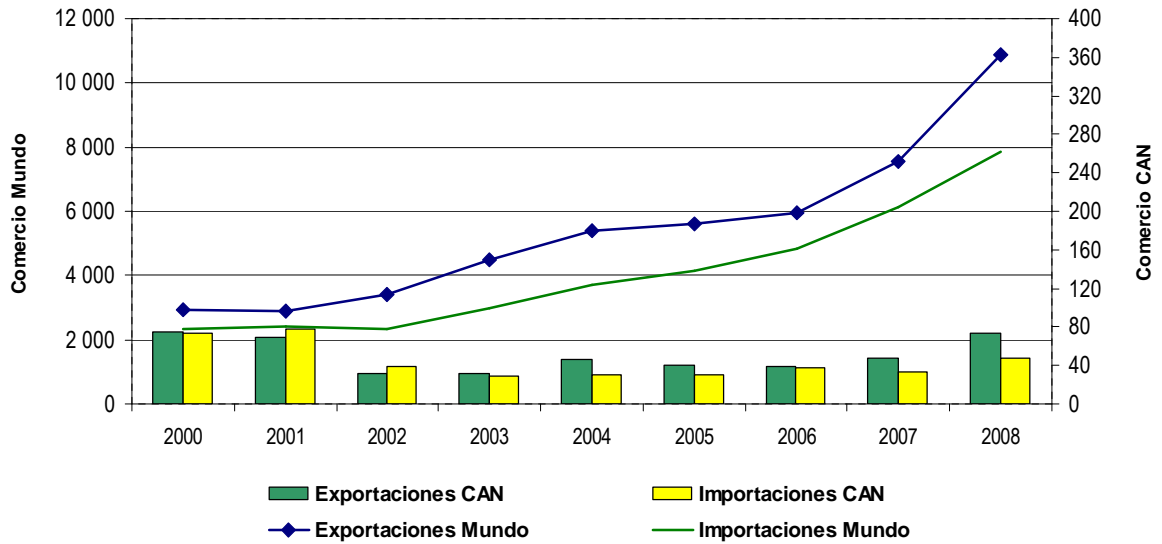


Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

Con respecto al comercio de las grasas vegetales, Colombia y Ecuador se encuentran más desarrollados que el resto de países andinos. A diferencia del comercio de los aceites vegetales, la balanza comercial del comercio de grasas vegetales en la CAN y el mundo es positiva.

**Figura 11: Intercambio comercial de grasas vegetales**

(Millones de US\$)

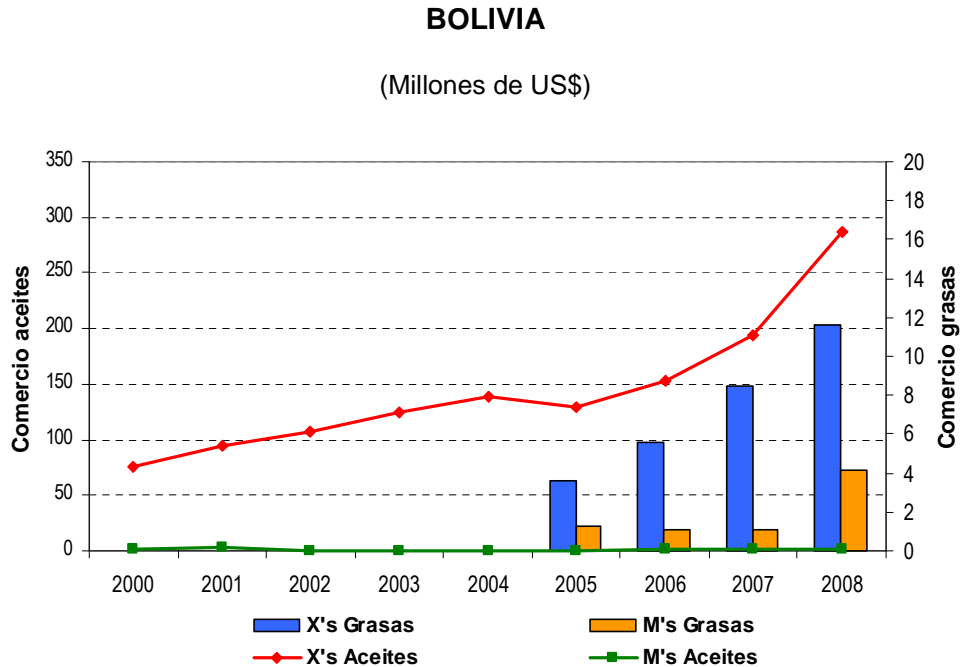


Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

## BOLIVIA

Bolivia es el único país de la CAN que se autoabastece y exporta productos oleaginosos. Este país basa fuertemente su producción oleaginosa en el grano de soya, del la cual extrae el aceite crudo y refinado de soya, además de las grasas. Sin embargo, su fuente principal de divisas es el comercio de aceites, que representa el 96% del total exportado en aceites y grasas derivados de la soya.

**Figura 12: Intercambio comercial de aceites y grasas vegetales**



Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

Como se puede observar en la Figura, Bolivia es un país exportador neto de aceites y grasas vegetales. La exportación de aceites, su principal rubro de exportación, ha pasado de 76 millones de dólares en el 2000 a 286 millones de dólares en el 2008. Donde las exportaciones de aceite de soya representaron el 77% de la exportación total de aceites.

**Tabla VIII: Principales socios comerciales**

Nº	País	Promedio 2000-2008 (Millones US\$)	%
1	Colombia	53.81	42.88%
2	Venezuela	33.62	26.79%
3	Argentina	12.47	9.93%
4	Perú	11.36	9.05%
5	Malasia	3.81	3.04%
6	Chile	2.27	1.81%
7	Egipto	2.24	1.78%
8	El Salvador	1.59	1.26%
9	Ecuador	1.44	1.14%
10	Jamaica	0.96	0.77%
	Los Demás	1.94	1.54%
<b>TOTAL</b>		<b>125.50</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

Con este desempeño, Bolivia se consolida como el principal productor y comercializador de soya y derivados dentro de la región. Siendo Colombia y Venezuela sus principales mercados de destino de sus exportaciones oleaginosas.

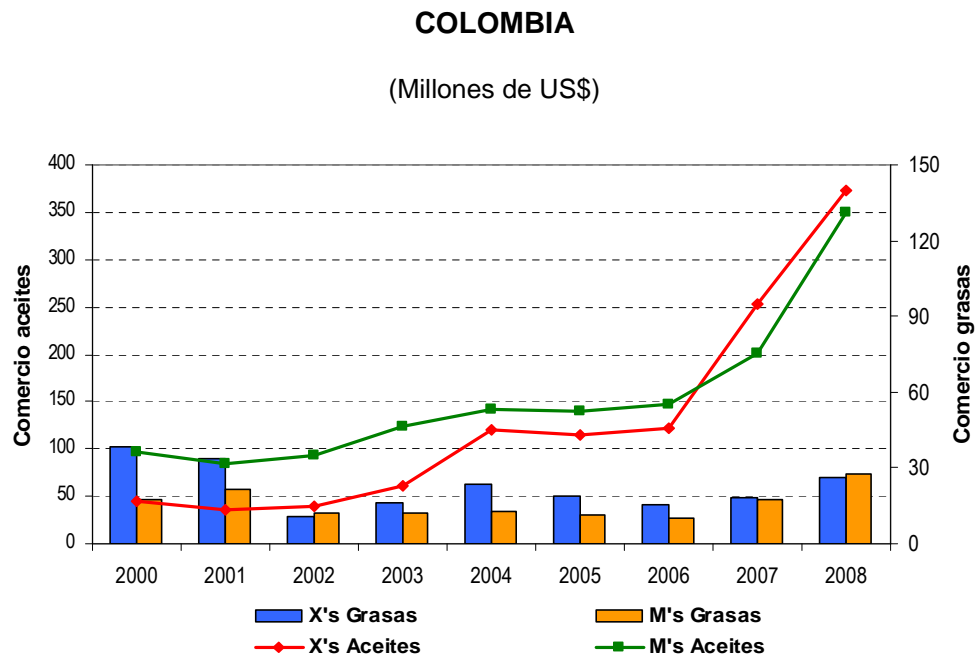
## **COLOMBIA Y ECUADOR**

Por otro lado tenemos a Colombia y Ecuador que son, dentro de la CAN, los principales referentes en la producción y el comercio de productos derivados de la Palma Africana.

En Colombia la producción de palma es fundamental para la estabilidad política, económica y social del país, por su alto valor estratégico en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. La producción se desarrolla en todas las zonas del país, principalmente en la zona oriental y norte. La cadena del aceite de palma se encuentra totalmente integrada en Colombia. No ocurre lo mismo

con la cadena de la soya y el girasol, cuyos granos no son producidos en Colombia y más bien son importados de Bolivia y el MERCOSUR.

**Figura 13: Intercambio comercial de aceites y grasas vegetales**



Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

A pesar de contar con una balanza comercial positiva en aceite de palma y derivados, hasta mediados del 2006, Colombia contaba con una balanza comercial deficitaria en aceites vegetales dada la elevada cantidad de insumos importados, principalmente aceite de soya. Recién durante los últimos años Colombia ha logrado tener una balanza comercial favorable al igual que en el comercio de grasas vegetales.



El comercio de grasas vegetales en Colombia no es una actividad ajena al de los aceites, ya que las grasas vegetales que exporta Colombia son hechas en base a la Palma Aceitera. Colombia siempre fue superavitario en este rubro, salvo en el año 2002 donde hubo un retroceso en el valor exportado. En años posteriores la brecha entre las exportaciones e importaciones de grasas nunca logro recuperarse a niveles alcanzados durante los primeros años.

El comercio del aceite crudo de palma, que es el formato principal de exportación de Colombia, se destina a los mercados de Reino Unido y Alemania, en la UE, y a Perú dentro de la CAN.

**Tabla IX: Principales socios comerciales**

N°	País	Promedio 2000-2008 (Millones US\$)	%
1	Reino Unido	31.70	25.21%
2	Alemania	30.20	24.02%
3	España	12.81	10.19%
4	Brasil	9.63	7.66%
5	Venezuela	8.34	6.63%
6	Holanda	5.53	4.40%
7	México	4.64	3.69%
8	Perú	4.29	3.41%
9	República Dominicana	4.23	3.36%
10	Estados Unidos	2.51	1.99%
	Los Demás	11.86	9.43%
	<b>TOTAL</b>	<b>125.73</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

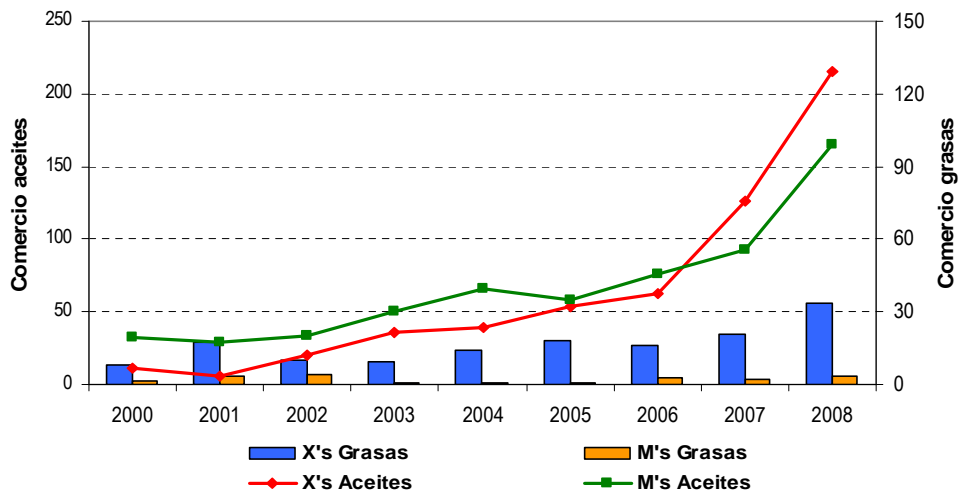
En Ecuador, las zonas de producción de palma se encuentran ubicadas en las zonas deprimidas del país, por lo que su impacto social es altamente preponderante. Las principales zonas de producción están en Santo Domingo de los Colorados, Quevedo, Quinindé y Francisco de

Orellana, zonas de la margen norte del Ecuador con favorables condiciones climáticas, cercana a puertos de embarque. La pobreza registrada en estas zonas es mayor al 50%.

**Figura 14: Intercambio comercial de aceites y grasas vegetales**

**ECUADOR**

(Millones de US\$)



Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

Al igual que en Colombia, a pesar de las grandes exportaciones de aceite de palma, la balanza comercial de aceites vegetales en general era deficitaria hasta mediados del 2006, situación que ha sido revertida durante los últimos años. Las exportaciones de grasas vegetales representaron el 16% del total exportado en oleaginosas.

**Tabla X: Principales socios comerciales**

Nº	País	Promedio 2000-2008 (Millones US\$)	%
1	Venezuela	23.43	28.85%
2	Reino Unido	8.30	10.22%
3	México	6.99	8.60%
4	Colombia	5.24	6.46%
5	España	4.40	5.42%
6	Egipto	4.39	5.41%
7	Perú	2.74	3.37%
8	República Dominicana	2.33	2.87%
9	Estados Unidos	1.94	2.39%
10	India	1.78	2.19%
	Los Demás	19.67	24.22%
<b>TOTAL</b>		<b>81.22</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

Con se observa en la Tabla, la mayoría de las exportaciones de aceite y grasas vegetales de palma de Ecuador están destinadas a Venezuela (28.85%) y Reino Unido (10.22%). Asimismo, notamos que las exportaciones de Ecuador son menores que las exportaciones colombianas de aceite de palma.

La participación de las ventas externas de productos oleaginosos de estos países al interior de la CAN, respecto su valor total exportado, al mismo mercado, no es representativo. Sin embargo, ambos países constituyen los principales proveedores de insumos y de productos finales oleaginosos en los mercados de Perú y Venezuela.

Adicionalmente, cabe resaltar que Ecuador y Colombia también son exportadores de grasas vegetales y los principales proveedores de manteca vegetal a los países de la región.

## **PERÚ Y VENEZUELA**

Finalmente se encuentra a Perú y Venezuela, con sectores productivos aún en desarrollo, importadores de insumos oleaginosos cuyas ventas se destinan principalmente al mercado interno.

El Perú tiene una estructura productiva basada en la refinación de aceites. Los productos finales (aceites vegetales, aceites compuestos y mantecas) se obtienen de insumos nacionales e importados. El aceite crudo de soya se importa principalmente de Argentina, y el aceite crudo de palma de Ecuador y Colombia. También se importa aceites refinados de soya de Bolivia y de palma de Ecuador.

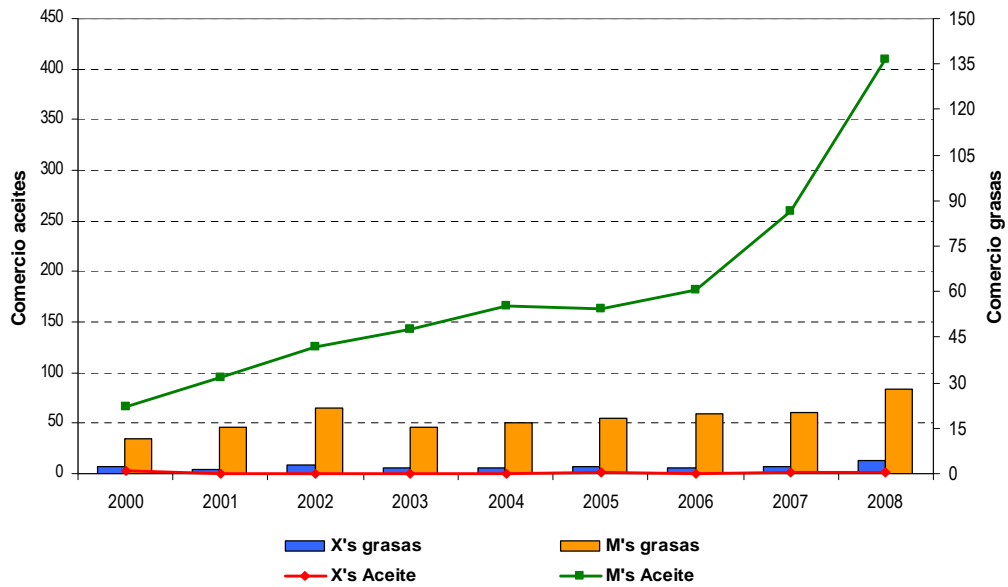
Los insumos nacionales proveen derivados de la palma, que se utilizan en su totalidad. También están los aceites de semillas de algodón, principalmente. El aceite de oliva es otro de los productos industriales vegetales, en esta cadena se abastece netamente con insumos nacionales.

Como se observa en la Figura siguiente, Perú cuenta con una balanza comercial de aceites y grasas vegetales deficitaria, y cada vez se ha acentuado el saldo negativo, sobre todo en aceites. Lo cual convierte al Perú en un importador neto de aceites y grasas vegetales.

**Figura 15: Intercambio comercial de aceites y grasas vegetales**

**PERÚ**

(Millones de US\$)



Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

**Tabla XI: Principales productos Importados**

Producto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aceite de soya	52.0	81.1	110.2	125.2	146.2	142.4	166.6	230.3	354.2
Aceite de maní	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aceite de oliva	0.8	0.7	0.8	0.7	0.9	0.8	1.0	1.0	1.3
Los demás aceites	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aceite de palma	0.5	0.0	7.6	11.2	12.0	10.5	5.8	16.9	41.1
Aceite de girasol	12.9	12.8	6.1	5.3	4.9	7.2	6.6	9.7	10.6
Aceites de coco	0.1	0.1	0.3	0.9	1.0	0.9	1.3	0.8	1.1
Aceites de nabo	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.5	0.7	0.6	0.8
Las demás grasas y aceites	1.3	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.7	0.8	1.2
Grasas y aceites vegetales	4.6	3.4	6.3	5.2	6.5	7.0	8.9	8.1	9.9
Margarina	5.8	11.4	14.8	9.6	9.8	10.6	10.1	11.2	17.0
<b>TOTAL</b>	<b>78.12</b>	<b>110.17</b>	<b>146.77</b>	<b>158.58</b>	<b>182.04</b>	<b>180.46</b>	<b>201.63</b>	<b>279.39</b>	<b>437.27</b>

Fuente: COMTRADE  
Elaboración: Propia

Por su parte, Venezuela también es un importador de insumos oleaginosos. El gobierno apoya fuertemente a este sector a fin de reducir la dependencia externa, sobre todo en el desarrollo del cultivo de la palma aceitera, que se ha visto incrementando en los últimos años.

Perú se especializa en productos derivados del aceite de pescado; y Venezuela hace lo mismo con la soya y el girasol. Paralelamente desarrolla el cultivo del girasol, pero en menor escala.

## **B. SALVAGUARDIAS A LOS ACEITES Y GRASAS VEGETALES EN LA CAN<sup>41</sup>**

Durante el periodo 2000-2008 dentro de la CAN se aplicaron 10 medidas restrictivas al comercio de aceites y grasas vegetales, casi dos por año. Del total, la Secretaría General de la CAN aprobó sólo 2 de ellas, una al Perú y otra a Venezuela.

La modalidad del mecanismo de salvaguardia que utilizaron los países andinos para restringir el comercio de aceites y grasas vegetales fueron: i) la correspondiente al Régimen Agropecuario (en tres ocasiones) y ii) la correspondiente a Productos Específicos (7). Los países usuarios de estas medidas fueron: Colombia (en 1 oportunidad), Ecuador (4), Perú (4) y Venezuela (1). Bolivia ha sido el único país que no ha recurrido a estos mecanismos hasta el momento, tal vez por su condición de ser el único país autosuficiente en grasas y aceites vegetales.

---

<sup>41</sup> Información recopilada de Resoluciones de la CAN: 569, 671, 686, 699, 754, 805, 815, 947 y 993 y Documentos Informativos de la CAN: SG/di 411, SG/di 728 y SG/di 770.

A continuación se resumen un inventario de las medidas aplicadas por los países andinos y los pronunciamientos de la Secretaría General.

**Tabla XII: Inventario de casos por salvaguardia a los aceites vegetales en la CAN**

País	Medida provisional aplicada por el país					Pronunciamiento de la Comunidad Andina					Estado
	Num.	Artículo del A.C.	Año	Nº Part.	Medida aplicada	Autorizado	Res.	Fecha Res.	Nº Part.	Periodo	
Venezuela	1	90	Oct.2001	9	AdV: 29%	SI (Ec)	569	Dic.2002	1	12 m.	Cerrado
						SI (Co)	SGdi 411	Set.2002	2	12 m.	Cerrado
Colombia	1	97	Jul.2002	3	AdV: 29%	NO (CAN)	671	Nov.2002			Cerrado
Ecuador	4	97	Set.2002	5	AdV: 29%	Inadmisible	686	Dic.2002			Cerrado
			May.2003	5	AEC+DVA del SAFP	NO (CAN)	754	Ago.2003			Cerrado
			Nov.2003	6	AEC+DVA del SAFP	NO (CAN)	815	Abr.2004			Cerrado
			Oct.2005	6	AEC+DVA del SAFP	NO (CAN)	993	Feb.2006			Cerrado
Perú	4	97	Nov.2002	3	AdV: 12%	Inadmisible	699	Feb.2003			Cerrado
			Nov.2003	6	AdV: 12%	SI Parcialmente (Co)	805	Mar.2004	2	8 m.	Cerrado
			Dic.2004	3	AdV: 12%	NO (Co, Ve)	SGdi 728	Abr.2005			Cerrado
			Jul.2005	3	AdV: 29%	NO (Bo, Ec)	947	Set.2005			Cerrado
						NO (Co, Ve)	SGdi 770	Oct.2005			Abierto

Fuente: Secretaría General de la CAN

Elaboración:

Propia

## VENEZUELA

En octubre de 2001, el Gobierno de Venezuela restringió las importaciones de aceites y grasas vegetales correspondientes a 9 Subpartidas NANDINA provenientes de la CAN bajo el artículo 90 del AC. Los productos afectados fueron: aceites crudos, refinados (de soya, palma, girasol y mezclas) y grasas vegetales (mantecas y margarinas).

La medida consistía en la aplicación de licencias de importación y un impuesto de 29%, que le permitiría a Venezuela continuar en adelante con el proyecto estratégico de impulsar el crecimiento de la producción de Palma y depender menos de insumos importados.

Finalmente, la CAN autorizó la aplicación de salvaguardias contra las importaciones de Ecuador (en una Subpartida NANDINA) y Colombia (dos Subpartidas NANDINA). A cada país andino se le estableció un contingente libre de aranceles, similar al promedio de las importaciones de los últimos tres años.

## **COLOMBIA**

En julio del 2002, Colombia restringió las importaciones de aceites vegetales refinados, correspondientes a 3 Subpartidas NANDINA originarias de la CAN bajo lo dispuesto en el artículo 97 del AC.

La medida consistía en la aplicación de un gravamen arancelario provisional de 29% por un periodo de 6 meses. Según Colombia, esto le permitiría frenar las importaciones de aceite refinado de origen andino que se encontraban desplazando la producción nacional y generando un daño a la misma. Sin embargo, Colombia no logró demostrar ante la CAN tal afectación por lo que, en noviembre del mismo año la Secretaría General le ordenó levantar la medida.



## **ECUADOR**

Ecuador restringió el comercio de aceites vegetales refinados y de grasas en 4 oportunidades y de manera reiterada. Para limitar las importaciones de aceites vegetales invocó el artículo 97 del AC, salvaguardia por productos específicos, pero ninguna de estas medidas fue autorizada por la Secretaría General de la CAN al carecer de pruebas suficientes que ameriten su aplicación.

La medida de setiembre del 2002, fue desestimada por la Secretaría General ya que Ecuador no sustentó con pruebas la supuesta perturbación a la producción nacional. La Secretaría General ordenó suspender las medidas correctivas aplicadas. Adicionalmente, la medida de agosto del 2003 no fue admitida por la Secretaría General al ser presentada fuera del plazo que establece la norma andina.

Finalmente, las medidas de noviembre del 2003 y octubre del 2005 también fueron rechazadas por la Secretaría General por carecer de pruebas que sustenten la medida.

## **PERÚ**

El Perú aplicó medidas restrictivas al comercio de aceites refinados y grasas vegetales en 4 oportunidades desde el año 2002. Para tal propósito invocó la salvaguardia por productos específicos y aquella que se deriva del Programa Agropecuario. De las 4 solicitudes, la Secretaría General de la CAN sólo autorizó una de ellas y de forma parcial.

La primera solicitud del Perú (año 2002) no fue admitida por la Secretaría General, por haberse presentado fuera del plazo legal.

En noviembre del 2003, se aplicó una nueva medida a los aceites refinados (soya, palma, girasol y mezclas), manteca y margarina provenientes de la CAN bajo el Art. 97 del AC (6 subpartidas NANDINA) alegando daño en la rama de la producción nacional. En marzo del 2004, la Secretaría General autorizó parcialmente la aplicación de medidas sólo a las importaciones provenientes de Colombia para la manteca vegetal (2 Subpartidas NANDINA). Esta medida se aplicó hasta noviembre del mismo año.

En diciembre de 2004, el Perú impuso una nueva medida solo contra Colombia y Venezuela, prorrogando la medida anterior e incorporando una nueva Subpartida Nandina para la aplicación de salvaguardias, al aducir que la manteca vegetal estaba ingresando por otra partida que no tenía salvaguardia y que tal situación no permitía revertir el daño causado a la producción nacional. Dicha medida fue invocada por medio del artículo 90 del AC. La Secretaría General recomendó a la Comisión levantar las medidas impuestas.

Sin embargo, a solicitud de los industriales aceiteros, el Gobierno en Julio del 2005 impone una nueva medida sobre la anterior elevando el arancel aplicado del 12 al 29% a la manteca vegetal. La Secretaría General se pronunció denegando la medida para Bolivia y Ecuador; sin embargo, hasta el día de hoy, la Comisión de la CAN no resuelve la situación para Colombia y Venezuela.

## **CAPITULO IV: ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LOS MECANISMOS DE SALVAGUARDIA EN EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA MANTECA VEGETAL**

### **A. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS IMPUESTAS AL COMERCIO DE MANTECA VEGETAL**

Durante el período de análisis de la presente investigación 2000-2008, el Perú impuso 4 medidas restrictivas a las importaciones de manteca vegetal provenientes de la CAN, invocando las cláusulas de salvaguardia de la normativa andina relacionadas a “Productos específicos - Artículo 97 del AC” y al “Régimen aplicable a los de productos agropecuarios - Artículos 90, 91 y 92 del AC”.

Como se aprecia en la Tabla XIII, las medidas restrictivas se iniciaron en noviembre 2002 y se aplicaron de manera reiterada hasta la actualidad. El Perú ha materializado esta medida a través de sobretasas arancelarias del nivel de 12 y 29% ad valorem de los precios CIF de importación. Sólo en una oportunidad la CAN apelo a favor del Perú y dispuso la aplicación de una salvaguardia basada en la forma de un contingente arancelario.

La serie de acontecimientos registrados a lo largo del tiempo permite observar que el Perú tuvo como principal objetivo restringir la importación de manteca vegetal proveniente de Colombia.

Las reiteradas medidas restrictivas aplicadas por el Perú trajo consigo la contracción de las importaciones colombianas al punto de desaparecerlas en el 2007.

**Tabla XIII: Medidas restrictivas a las importaciones de manteca vegetal**

Nº	Perú: Imposición	Medida	País Demandado	Pronunciamiento CAN	País Afectado	Derogación
1	RVM N° 08-2002-MINCETUR/VMCE (28.nov.02)	12%	CAN	Inadmisible Res. 699 (24.Feb.03)	CAN	RVM N° 07-2003-MINCETUR/VMCE (20.Nov.03)
2	RVM N° 08-2003-MINCETUR/VMCE (21.nov.03)	12%	CAN	<b>Salvaguardia</b> (contingente arancelario) Res. 805 (24.Mar.04)	Colombia	Res. 805 Fin de aplicación (21.Nov.04)
3	RVM N° 013-2004-MINCETUR/VMCE (27.Nov.04) <sup>1</sup>	12%	CAN (Colombia, Venezuela) <sup>1</sup>	Recomienda Levantar medidas SGdi 728 (28.Abr.05)	Colombia, Venezuela	
4	RM N° 226-2005-MINCETUR/DM (27.Jul.05)	29%	CAN	Recomienda Levantar medidas SGdi 770 (28.Abr.05)	Colombia, Venezuela	
				Levantar medidas Res. 947 (02.Set.05)	Ecuador, Bolivia	Res. 947 Denegar medida (02.Set.05)

(1) Esta Resolución fue modificada por la RVM N° 016-2004-MINCETUR/VMCE del 24.Dic.04, donde se impuso posteriormente la medida sólo a Colombia y Venezuela.

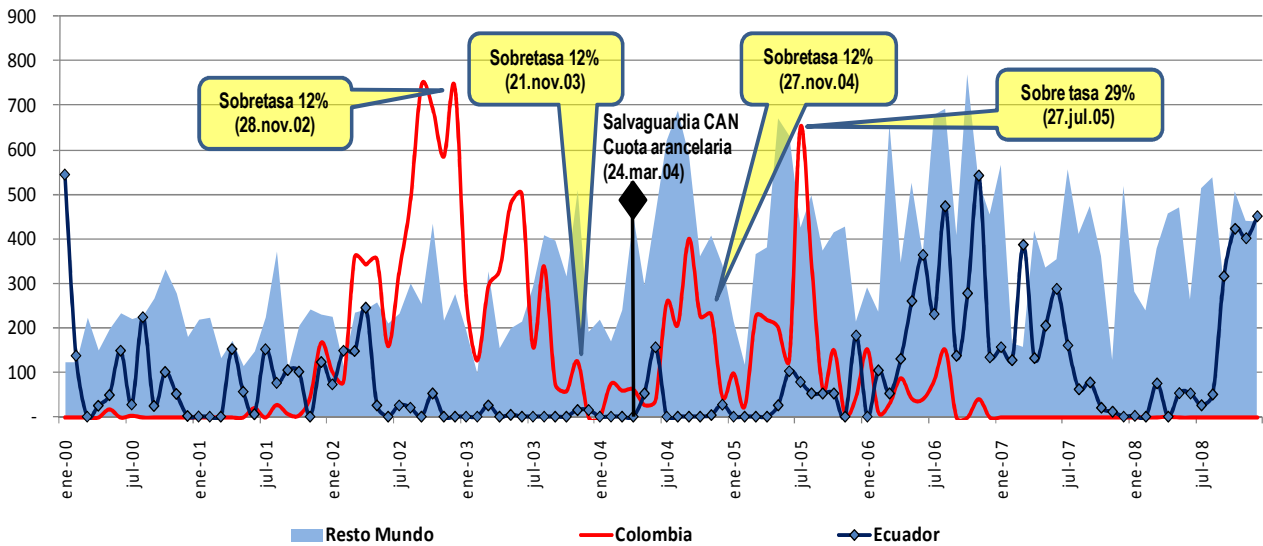
Fuente: SUNAT / El Peruano / Resoluciones de la Secretaría General de la CAN

Elaboración: Propia

En la Figura 16 se observa la frecuencia y el impacto de las cuatro medidas restrictivas aplicadas por el Perú sobre las importaciones de manteca vegetal provenientes de la CAN.

**Figura 16: Importaciones mensuales de Manteca Vegetal (TM)**

(2000 – 2008)



Fuente: SUNAT / El Peruano / Resoluciones de la Secretaría General de la CAN  
Elaboración: Propia

- (1) La primera medida restrictiva del Perú se aplicó a través de la RVM N° 08-2002-MINCETUR/VMCE el 28 de noviembre del 2002. Para tal efecto se invocó el artículo 97 del AC, salvaguardia para productos específicos y se impuso un derecho correctivo provisional ad-valorem de 12% sobre las importaciones de manteca vegetal provenientes de todos los países de la CAN (Subpartida NANDINA 1516.20.00). Esta medida afectó directamente las importaciones procedentes de Colombia, país que desde principios de ese año (2002) se había convertido en el principal proveedor andino de manteca vegetal, desplazando a Ecuador quien lo habría sido durante el 2000-2001. A pesar que la CAN desestimó la medida interpuesta por el Perú, al no cumplir con el plazo de notificación de la medida, el Gobierno

peruano continuó aplicándola hasta el 20 de noviembre del 2003, fecha en que derogó la medida mediante RVM N° 07-2003-MINCETUR/VMCE.

La aplicación de esta medida contrajo las importaciones reales proveniente de Colombia en 79 % y en 72% las de Ecuador entre el periodo de noviembre 2003/2002.

- (2) El 21 de noviembre del 2003, a solicitud de la Sociedad Nacional de Industrias, el Perú volvió a imponer derechos correctivos provisionales ad-valórem de 12%, bajo la misma modalidad y Subpartida NANDINA. El Perú cumplió con notificar a la Secretaría General la medida provisional. La autoridad investigadora luego de un proceso de investigación determinó que “...*la perturbación a la producción peruana de mantecas sería consecuencia de los precios bajos de las importaciones procedentes de Colombia*”<sup>42</sup>. Por esta razón, la Secretaría de la CAN en marzo del 2004 autorizó la aplicación de una salvaguardia aplicada a Colombia en la forma de un contingente arancelario libre de gravamen de 1,566 TM para un periodo de 8 meses. Por encima de este contingente, el Perú aplicaría un gravamen a las importaciones originarias de Colombia que no exceda el arancel de Nación Más Favorecida (NMF). Sin embargo, esta sentencia nunca fue adoptada por el Gobierno Peruano y más bien se mantuvo la aplicación de la sobretasa de 12%.

---

<sup>42</sup> Resolución 805. Solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Perú a las importaciones de las subpartidas arancelarias 1507.90.00, 151190.00, 1512.19.00, 1516.20.00, 1517.10.00 y 1517.90.00 originarias de los Países Miembros, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del acuerdo de Cartagena. Marzo de 2004. Pág. 13.

Durante estos 8 meses, entre marzo y noviembre del 2004, las importaciones procedentes de Colombia se incrementaron al igual que la importación desde terceros países. Esto, producto de la mayor demanda peruana por manteca vegetal.

- (3) La medida se prorrogó a través de la RVM N° 013-2004-MINCETUR/VMCE del 27 de noviembre del 2004. El Perú argumentó que “...las condiciones que motivaron la medida, autorizada mediante la referida Resolución N° 805 se han mantenido e incluso agravado, por las múltiples distorsiones existente en el comercio de productos oleaginosos en la Subregión”, además “...se ha verificado que las importaciones de manteca y grasas vegetales que ingresaban bajo la subpartida 1516.20.00 inicialmente afecta a las medidas, actualmente ingresan por la subpartida 1511.90.00, que incluye productos de similares características”. Esta medida aplicada inicialmente a los países de la CAN, se modificó mediante RVM N° 016-2004-MINCETUR/VMCE del 24 de diciembre donde aplicaba las medidas únicamente a Colombia y Venezuela, bajo lo dispuesto en el artículo 90 del AC, salvaguardia para productos agropecuarios, a la importación de manteca vegetal que ingresen bajo las subpartidas arancelarias 1516.20.00, 1511.90.00 y 1517.90.00. La Secretaría General de la CAN examinó la medida y emitió su informe a la Comisión de la CAN<sup>43</sup> concluyendo que, el Perú aplicó la medida de manera discriminatoria, al diseccionarlo sólo a Colombia y Venezuela, que es incongruente con lo dispuesto en la norma que no atribuye ninguna excepción al principio de NMF. Además, el Perú no calculó el volumen de importaciones que

---

<sup>43</sup> SG/di 728. Informe de la Secretaría General sobre la medida establecida por el Gobierno del Perú a las importaciones de manteca y grasas vegetales provenientes de los Países Miembros, invocando el artículo 90 del Acuerdo de Cartagena. Abril de 2005.

debería ingresar a dicho mercado para cubrir el déficit de producción interna. Pese a ello, la Comisión de la CAN nunca resolvió el tema y Perú mantuvo la sobretasa del 12%.

Las importaciones provenientes de Colombia se contrajeron rápidamente, incluso llegó a ser nula en febrero del 2005.

- (4) Cuando las importaciones procedentes de Colombia comenzaron a recuperarse en marzo del 2005, empujado por la mayor demanda peruana de manteca vegetal, el Perú mediante RM N° 226-2005-MINCETUR/DM del 27 de julio del mismo año, elevó la sobretasa arancelaria a 29% a Colombia y Venezuela, y esperó la autorización de la Secretaría General de la CAN para hacerla extensiva a Bolivia y Ecuador, conforme al artículo 90 del AC. La Secretaría General de la CAN no autorizó la aplicación para Bolivia y Ecuador y recomendó a la Comisión de la CAN levantar las medidas para Colombia y Venezuela. Hasta el día de hoy la Comisión de la CAN no ha resuelto esta situación y la medida del 29% se viene aplicando a las importaciones de manteca vegetal procedentes de Colombia y Venezuela.

La sobretasa del 29% a las importaciones de manteca vegetal colombiana terminó por anular su flujo comercial hacia el Perú. Producto de ello, Ecuador comenzó a ser, como en años anteriores, nuestro principal proveedor andino de este producto.

Como se ha podido observar, el impacto de las medidas aplicadas por el Perú ha tenido un efecto contundente y directo sobre las importaciones de manteca vegetal proveniente de



Colombia, dibujado claramente sobre la Figura 16. Sin embargo, se ha apreciado características singulares de las medidas interpuestas por el Perú que a continuación se detallan:

- Primero, su naturaleza escapa de la cobertura que define el concepto de salvaguardias. Primero, porque estas medidas no pueden ser permanentes sino temporales. Para el caso peruano las medidas datan desde el año 2002 que al año 2008 suman un periodo de 6 años (incluso este periodo es superior a lo permitido en el marco multilateral, que es de 4 años).
- Segundo, la salvaguardia andina busca mantener un flujo mínimo de comercio del país al cual se le aplica la medida, y las medidas del Perú terminaron por anular el comercio colombiano.

Las medidas aplicadas por el Perú fueron siempre del tipo arancelario y no se estableció claramente, como establece el artículo 97 del AC, aquella medida que garantice el flujo mínimo de importación equivalente al promedio de los últimos tres años, o como en el caso del artículo 90, el cupo de importación que permita cubrir el déficit de producción interna. A pesar de haberse autorizado en una oportunidad la aplicación de una salvaguardia en la forma de un contingente arancelario, el Perú mantuvo la modalidad de la sobretasa arancelaria, que por teoría resulta siendo más restrictiva que un contingente arancelario.

- Otro punto de discusión es lo referente al tratamiento preferencial para los andinos. Las medidas restrictivas aplicadas por el Perú terminaron por anular las importaciones de Colombia. Al mismo tiempo, permitieron desarrollar el comercio proveniente de terceros países, que ingresaban incluso en mejores condiciones.

De La Tabla XIV se observa las preferencias arancelarias otorgadas por el Perú en el marco de acuerdos de profundización comercial con los países del MERCOSUR y Chile. En el año 2003, Chile gozaba de mayores preferencias arancelarias al aplicársele un arancel de 8.5%. En el 2006 luego de la aplicación de la sobretasa del 29%, Brasil y Argentina gozaban de preferencias y se le aplicaba un arancel de 9.6%. A otros países como Malasia se le aplicaba un arancel de 12% que correspondía el arancel de Nación Más Favorecida (NMF). En la actualidad el arancel se ha reducido al 9%.

**Tabla XIV: Perú, Preferencias otorgadas en manteca vegetal**

Año	Perú	ACE 38 Chile <sup>a/</sup>			ACE 58 Argentina			ACE 58 Brasil		
	Arancel NMF	Arancel efectivo, incluye preferencias arancelarias								
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
2000	12%	7.2%	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	12%	4.8%	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	12%	2.4%	10.3%	10.3%	-	-	-	-	-	-
2003	12%	0%	8.5%	8.5%	-	-	-	-	-	-
2004	12%	0%	6.8%	6.8%	-	-	-	-	-	-
2005	12%	0%	5.2%	5.2%	10.2%	-	10.2%	10.2%	-	10.2%
2006	12%	0%	3.5%	3.5%	9.6%	-	9.6%	9.6%	-	9.6%
2007 <sup>b/</sup>	12%	0%	1.7%	1.7%	8.4%	-	8.4%	8.4%	-	8.4%
2008	9%	0%	0%	0%	4.5%	-	4.5%	4.5%	-	4.5%

Notas:

(1) 1516.20.1 Grasas y aceites vegetales, y sus fracciones que no presentan carácter de cera (de algodón, colza, maní y maíz).

(2) 1516.20.19 Grasas y aceites vegetales, y sus fracciones que no presentan carácter de cera de los demás frutos oleaginosos.

(3) 1516.20.90 Las demás Grasas y aceites vegetales, y sus fracciones.

a/ La Preferencia rige a partir del 1 de julio de cada año hasta el 30 de junio del siguiente año.

b/ Por DS 158-07-EF, de fecha 13 de octubre de 2007, se modifica el nivel arancelario a 9% ad-valorem.

Fuente: ALADI

Elaboración: Propia

El tema del tratamiento NMF en el marco de la salvaguardia andina ha constituido un latente problema para el Perú. El artículo 139 del AC, indica que cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por un País Miembro en relación con un producto originario o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar de o destinado al territorio de los demás Países Miembros. Bajo este aspecto, al Perú le resulta imposible aplicar una medida acorde con la norma andina si se tiene preferencias arancelarias otorgadas a terceros países, incluso del nivel de 100% como es el caso de Chile desde el 2003. Por lo que, el efecto de aplicar un contingente arancelario libre de aranceles como lo establece la CAN se diluye totalmente con las preferencias arancelarias otorgadas a terceros países.

## **B. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DESARROLLO COMERCIAL DE LAS IMPORTACIONES DE MANTECA VEGETAL**

### **PRODUCTO**

El Gobierno peruano solicitó medidas de salvaguardia a la importación de manteca vegetal provenientes de la CAN que ingresaba bajo las subpartidas arancelarias 1516.20.00, 1511.90.00 y 1517.90.00.

La manteca vegetal se encuentra clasificada entre la categoría de grasas vegetales. La manteca vegetal se obtiene del aceite crudo de palma a través de un proceso de fraccionamiento donde la parte sólida es utilizada para la elaboración de mantecas. Su mercado se orienta al consumidor industrial. Es utilizado como materia prima en la industria de la panificación, galletas y helados, principalmente.

## **IMPORTACIONES**

Entre el 2000 y 2008 las importaciones de manteca vegetal provenientes del mundo prácticamente se duplicaron al pasar de 3,912 TM a 6,689 TM. Este incremento en las importaciones estuvo acompañado de una reestructuración en la participación de los países proveedores.

A inicios del periodo, el principal proveedor andino era Ecuador con el 34% de participación del total importado. Colombia participaba marginalmente con el 1%, por lo que las importaciones provenientes de la CAN representaban en conjunto 35%.

En el 2002 la estructura de importaciones tuvo un cambio intempestivo, la participación de Colombia se incrementó a 57% y la de Ecuador se redujo a 8%. Por esta razón el Perú decide aplicar la primera medida restrictiva.

Luego de aplicada la medida a los países de la CAN, la participación de Colombia comenzó a decrecer paulatinamente, de 57% en el 2002 a 29% en el 2005. En ese mismo periodo Ecuador

mantuvo una participación promedio de 7%. La participación conjunta de la CAN se mantuvo en 36% en el 2005.

Luego de aplicarse la medida del 29% a mediados del 2005, se termina por diluir la participación de Colombia, que pasó de 7% en el 2006 a 0% en los dos últimos años. Al final del periodo la participación de la CAN se contrajo a 28%.

El resultado de esas medidas trajo consigo el incremento del porcentaje de participación de terceros países, que paso de 65% a 72%, siendo Malasia el principal beneficiado (42%).

**Tabla XV: Perú, participación en la importación de manteca vegetal\***

<b>País de origen</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>CAN</b>	<b>35%</b>	<b>30%</b>	<b>66%</b>	<b>46%</b>	<b>28%</b>	<b>36%</b>	<b>36%</b>	<b>27%</b>	<b>28%</b>
Colombia	1%	8%	57%	45%	24%	29%	7%	0%	0%
Ecuador	34%	22%	8%	1%	4%	7%	29%	27%	28%
<b>Terceros Países</b>	<b>65%</b>	<b>70%</b>	<b>34%</b>	<b>54%</b>	<b>72%</b>	<b>64%</b>	<b>64%</b>	<b>73%</b>	<b>72%</b>
Brasil	8%	5%	5%	11%	8%	6%	6%	5%	3%
Malasia	6%	10%	6%	10%	18%	21%	29%	45%	42%
Dinamarca	20%	24%	9%	10%	13%	13%	8%	11%	4%
Holanda	10%	7%	3%	4%	13%	10%	4%	0%	0%
Resto del mundo	21%	23%	12%	19%	20%	14%	17%	13%	23%
<b>Total (%)</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Total (TM)</b>	<b>3,912</b>	<b>3,438</b>	<b>8,716</b>	<b>6,130</b>	<b>6,719</b>	<b>7,454</b>	<b>9,307</b>	<b>6,078</b>	<b>6,689</b>

(\*) Información de las Subpartidas NANDINA: 1516.20.00, 1511.90.00 y 1517.90.00.

Fuente: SUNAT

Elaboración: Propia

Las medidas aplicadas por el Perú afectaron sobre todo a Colombia. De la Tabla XV se aprecia un fenómeno muy claro en las estadísticas de comercio. Como producto de la medida aplicada, las importaciones provenientes de Colombia comenzaron a descender a partir del 2002 mientras que las importaciones desde Ecuador empezaron a recuperarse. En este contexto, se podría intuir la

práctica de una triangulación en el comercio; es decir que, la manteca vegetal colombiana podría seguir ingresando al país, reexportada a través de Ecuador, eludiendo de esta manera la medida. Sin embargo, como se aprecia en la Tabla XVI, Colombia no realizó dicha práctica; por el contrario, también dejó de exportar a Ecuador y desvió su comercio a otros países, como Chile y Venezuela.

**Tabla XVI: Colombia, participación en la exportación de manteca vegetal**

<b>País destino</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>CAN</b>	<b>93%</b>	<b>95%</b>	<b>79%</b>	<b>44%</b>	<b>46%</b>	<b>34%</b>	<b>41%</b>	<b>22%</b>	<b>13%</b>
Ecuador	2%	33%	27%	0%	0%	1%	5%	3%	0%
Perú	0%	3%	40%	20%	11%	18%	10%	0%	0%
Venezuela	91%	58%	12%	24%	35%	15%	26%	19%	13%
<b>Chile</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>19%</b>	<b>44%</b>	<b>38%</b>	<b>55%</b>	<b>25%</b>	<b>20%</b>	<b>43%</b>
<b>Terceros Países</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>12%</b>	<b>17%</b>	<b>15%</b>	<b>38%</b>	<b>58%</b>	<b>44%</b>
Rep. Dominicana	2%	3%	2%	3%	4%	5%	11%	12%	11%
Brasil	0%	0%	0%	0%	0%	1%	5%	18%	9%
Barbados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	7%
Trinidad y Tobago	0%	0%	0%	0%	0%	3%	11%	7%	5%
Argentina	0%	0%	0%	0%	0%	3%	1%	0%	4%
México	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%
Resto del Mundo	2%	1%	0%	9%	12%	4%	10%	8%	4%
<b>Total (%)</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Total (TM)</b>	<b>5,929</b>	<b>7,840</b>	<b>12,307</b>	<b>14,152</b>	<b>14,502</b>	<b>11,812</b>	<b>6,206</b>	<b>6,367</b>	<b>6,483</b>

Fuente: COMTRADE/TRADEMAP/SUNAT

Elaboración: Propia

Por otro lado, de la Tabla anterior se aprecia que las exportaciones colombianas en el año 2000 se dirigieron principalmente a Venezuela (91%). Sin embargo, después que Venezuela aplicara medidas restrictivas a las oleaginosas de la CAN entre el periodo 2001-2002<sup>44</sup>, gran porcentaje del comercio colombiano se desvió hacia Ecuador, quien hizo lo mismo el 6 de setiembre del mismo año (2002) aplicando medidas restrictivas unilaterales al comercio proveniente de la

<sup>44</sup> SG/di 411 Rev.1. Informe de la Secretaria sobre la aplicación del artículo 102 del Acuerdo de Cartagena a las importaciones de oleaginosas en Venezuela provenientes de Colombia y Perú. Setiembre 2002

CAN<sup>45</sup>, afectando directamente el comercio de Colombia<sup>46</sup> y generando otro desvío del comercio, pero esta vez hacia el Perú (40%) y Chile (19%).

Otro aspecto resaltante es que Colombia entre el periodo 2000-2001 mantuvo exportaciones promedios anuales de 6,885 TM. Sin embargo, durante el periodo 2002-2005 este volumen se incrementó casi al doble, llegando a 13,193 TM, periodo atípico para el comercio de manteca vegetal colombiano, ya que en los últimos tres años retomó sus niveles históricos de 6,352 TM (promedio 2006-2008).

En este sentido, si el Perú no hubiese aplicado una medida restrictiva durante el periodo de la mayor exportación de manteca vegetal colombiana (2002-2005), considerando que Ecuador le aplicaba medidas restrictivas y Venezuela mantenía una salvaguardia andina, el mercado peruano hubiese absorbido el desvío del comercio colombiano, que finalmente se dirigió a Chile. Esto era posible ya que, la cercanía y el tamaño del mercado peruano, mayor al de Ecuador, justificaba los envíos de manteca vegetal a nuestro país.

En los últimos años, 2006-2008, las exportaciones de Colombia se encuentran más diversificadas y se han dirigido a otros países como República Dominicana (11%) y Brasil (9%). Sin embargo, el mercado donde actualmente concentra sus exportaciones es Chile (43%), en este país Colombia

---

<sup>45</sup> Resolución 686. Solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte del Gobierno de Ecuador a las importaciones de productos clasificados en las Supartidas arancelarias 1507.90.00, 1512.29.00, 1516.20.00, 1517.10.00, 1517.90.00 originarias de los Países Miembros de la CAN, bajo lo dispuesto en el artículo 107 del Acuerdo de Cartagena.

<sup>46</sup> Colombia fue durante los primeros tres trimestres del 2002 el principal proveedor de manteca vegetal de Ecuador. Durante el último trimestre Holanda y otros países de la UE abastecieron el mercado ecuatoriano.

ingresa sin pagar aranceles en el marco del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 24. Otros mercados interesantes para este país son Brasil y Argentina, con quienes cuenta con preferencias arancelarias mayores al 50% (ACE N° 59). Si bien no tiene preferencias arancelarias con República Dominicana, este país mantiene una tasa arancelaria NMF mucho menor a la sobretasa aplicada por el Perú.

**Tabla XVII: Preferencias arancelarias a favor de Colombia**

<b>Mercado</b>	<b>Arancel NMF</b>	<b>Preferencia arancelaria al 2008</b>
Chile	6%	100%
Rep. Dominicana	8%	0%
Brasil	10%	70%
Barbados	40%	0%
Trinidad y Tobago	40%	0%
Argentina	10%	61%
México	14%	0%

Fuente: ALADI, TRADEMAP  
Elaboración: Propia

## **PRECIOS DE IMPORTACIÓN<sup>47</sup>**

De la Figura 17 se observa una marcada diferencia entre los precios de manteca vegetal que arriba al Perú proveniente de los países andinos y desde terceros países. A pesar del costo de los fletes y seguros, que resulta siendo menor para Colombia y Ecuador, dada su cercanía al mercado peruano, los precios de la manteca vegetal a nivel FOB proveniente de otros países resultan siempre siendo superiores.

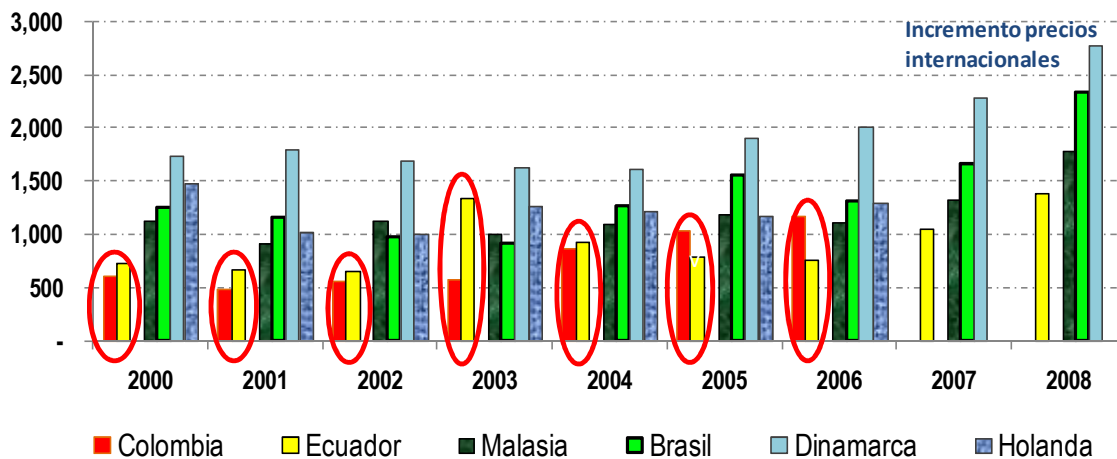
<sup>47</sup> Los precios de importación CIF corresponden a precios promedios implícitos.



Los costos de fletes y seguros han representado para los países andinos un promedio de 5% del precio CIF de importación, aproximadamente. Para otros países como Malasia, Brasil, Dinamarca y Holanda estos costos se han ubicado en 9 o 10% como promedio. Hay que recalcar que estos precios CIF de importación de manteca vegetal son precios que arriban al mercado limeño, toda vez que casi el total de todas las importaciones ingresan por el puerto del Callao. Salvo algunas excepciones en el caso de la manteca proveniente de Ecuador que durante los dos primeros años ingresó por el Callao, Tumbes e Iquitos y el último año el 50% de las importaciones por Tumbes.

**Figura 17: Precios CIF de importación de Manteca Vegetal**

(US\$/TM)



Fuente: SUNAT  
Elaboración: Propia

Durante el periodo 2000-2002, los precios de importación CIF de manteca vegetal proveniente de Colombia fueron menores al resto de proveedores. Su precio se ubicó 19% por debajo del precio de Ecuador (como promedio del periodo), 48% por debajo del precio de Malasia, 51% en el caso

de Brasil, 52% con Holanda y 68% por debajo del precio de Dinamarca. Esto le permitía mayor margen para negociar y competir.

A partir del año 2003, los precios fueron cambiando año tras año, incluso los precios de la manteca vegetal colombiana se ubicaron por encima del precio de Ecuador entre el 2005 y 2006, en 32 y 54%, respectivamente. Hay que recordar que, a pesar que en estos años Ecuador tenía los precios de importación más bajos que los de Colombia al mismo tiempo que incrementaba sus importaciones, Perú no insistió en aplicar una medida restrictiva para este país, sólo le aplicaba a Colombia.

Finalmente, Colombia deja de exportar al Perú entre el 2007 y 2008, periodo donde los precios de manteca vegetal de todos los países proveedores se incrementan de manera proporcional, esto debido al incremento de los precios internacionales del aceite crudo de palma y del petróleo.

## **C. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DESARROLLO DEL SECTOR PRODUCTIVO DE MANTECA VEGETAL**

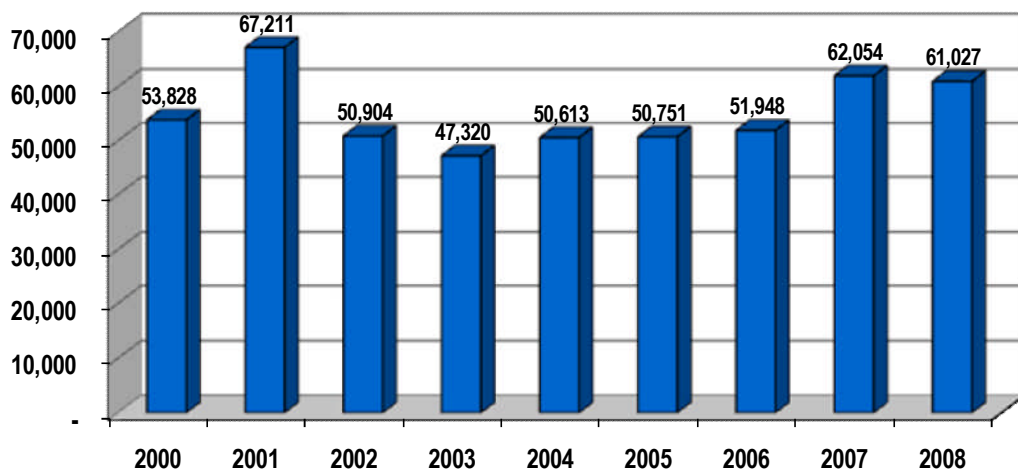
### **PRODUCCIÓN**

Entre el período 2000-2008 la producción de manteca nacional registró un crecimiento acumulado de 13%, al pasar de 53,828 TM en el 2000 a 61,027 TM en el 2008. Dicho

crecimiento se ha logrado a pesar de los altibajos existentes entre los años 2002 y el 2006. Sin embargo, no se logró recuperar los niveles alcanzados en el año 2001 (67,211 TM).

**Figura 18: Producción de manteca vegetal**

(TM)



Fuente: Ministerio de Agricultura  
Elaboración: Propia

Como se puede observar en la Figura 18, la producción mostró un desempeño positivo entre el período 2000-2001, registrando una tasa de crecimiento de 25%. Sin embargo, en el año 2002 se produjo una fuerte caída de la producción de 24%, con lo cual se registraron niveles menores a los alcanzados en el año 2000. En este contexto, en noviembre del 2002, el Perú impuso la primera medida restrictiva (12% ad-valórem) a las importaciones de manteca vegetal provenientes de los miembros de la CAN con la finalidad de proteger a la industria nacional. A pesar de la caída de las importaciones provenientes de Colombia que ocasionó la medida, durante el año 2003, la producción de manteca vegetal continuó decreciendo (7%).

Recién a partir del año 2004, se pudo evidenciar signos de recuperación de la producción con tasas de crecimiento de 7% y 12%. Cabe resaltar que a partir de julio del 2005, el Perú dejó de imponer una sobretasa arancelaria de 12% para imponer una de 29%. Luego de la imposición de esta última medida, en el año 2006 se alcanzó un crecimiento de solamente 2%. Finalmente, en el año 2007 se logró el máximo nivel de producción alcanzado luego de la imposición de las sobretasas arancelarias impuestas por el Perú desde el año 2002.

Si bien es cierto que la producción de manteca vegetal ha crecido durante los últimos años, a pesar de la aplicación de mecanismos de salvaguardia, ésta no ha logrado alcanzar los niveles registrados en el año 2001, el año de mayor producción del período de análisis.

## **VENTAS Y PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO**

Con la finalidad de determinar el comportamiento de la participación del mercado de las importaciones, se definió a la demanda del mercado interno como la suma de las ventas del mercado interno y las importaciones en el mismo período, asumiendo que todo lo importado se vende en el mismo año que se importa.

La demanda del mercado interno de manteca vegetal experimentó un crecimiento de 15% entre el período 2000-2008, a pesar de que durante el último año la demanda se redujo en casi 9% en comparación con el año 2007. Cabe recalcar que este crecimiento del mercado interno entre el

2000 y 2008 se justifica por el mayor incremento de las importaciones (71%) que por las ventas internas (11%).

**Tabla XVIII: Ventas y participación de mercado de manteca vegetal**

(TM y %)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	TM	%	TM	%	TM	%	TM	%	TM	%	TM	%	TM	%	TM	%	TM	%
Ventas	53,934	93%	56,649	94%	50,543	85%	47,397	89%	51,329	88%	50,151	87%	54,764	85%	67,455	92%	59,926	90%
Importación	3,912	7%	3,438	6%	8,716	15%	6,130	11%	6,719	12%	7,454	13%	9,307	15%	6,078	8%	6,689	10%
M's Col	22	0%	274	0%	4,977	8%	2,764	5%	1,637	3%	2,165	4%	642	1%	0	0%	2	0%
M's Ecu	1,330	2%	769	1%	735	1%	59	0%	239	0%	544	1%	2,700	4%	1,622	2%	1,846	3%
M's 3er	2,560	4%	2,394	4%	3,004	5%	3,307	6%	4,843	8%	4,745	8%	5,964	9%	4,456	6%	4,841	7%
Mercado Interno	57,846	100%	60,087	100%	59,259	100%	53,527	100%	58,048	100%	57,605	100%	64,071	100%	73,532	100%	66,614	100%

Nota: M's, significa importaciones  
Fuente: Ministerio de Agricultura, SUNAT  
Elaboración: Propia

Entre el período 2000-2001, el mercado interno creció en 3.9% impulsado por el crecimiento en las ventas (5%), ya que las importaciones en este período, por el contrario, se contrajeron en 12%. Sin embargo, en el año 2002, las importaciones se incrementaron súbitamente, gracias a la mayor participación de Colombia, lo que hizo que las ventas internas redujeran fuertemente su participación en el mercado interno en 11%.

En el período 2002-2005, a pesar de las medidas restrictivas impuestas por el Perú, la participación de las importaciones con respecto al mercado interno se mantuvo cercana del 13%, esto debido principalmente a la desviación de comercio existente. Este fenómeno ha ocurrido debido a que las medidas restrictivas impuestas a Colombia han reducido en forma considerable

las importaciones de manteca vegetal provenientes de este país; sin embargo, en desmedro de esto, las importaciones desde terceros países comenzaron a crecer fuertemente en este periodo.

Recién en el período 2007-2008, se puede apreciar una recuperación en la participación de las ventas con respecto al mercado interno, que en promedio es del 91%. Esto, debido a la desaparición de las importaciones provenientes de Colombia; a pesar de ello, dicha participación aún continúa siendo menor que la alcanzada durante el período 2000-2001, que fue de 94% en promedio.

Esta menor cuota de mercado de las ventas nacionales es el resultado del desplazamiento de las ventas nacionales por productos importados desde otros países diferentes a Colombia y Ecuador. Basta comparar la participación de las importaciones desde terceros países entre los primeros y últimos años del periodo de análisis que paso de 4% a 7%, en promedio, por lo que la recuperación de la producción nacional y de la cuota de mercado de las ventas comparada a niveles de los años 2000-2001 no se estaría alcanzando dada la mayor importación de manteca vegetal proveniente desde terceros países.

## **PRECIOS**

A fin de comparar los precios de importación con los precios de la industria nacional y evaluar el impacto de los precios importados sobre el desarrollo de la producción nacional, es necesario adicionar al precio CIF de importación, el arancel y algunos derechos adicionales producto de una medida de salvaguardia o antidumping aplicada a la manteca vegetal durante el periodo de

análisis. Por otro lado, no se considerará al impuesto general a las ventas como parte del precio de la industria nacional.

En nuestro caso específico, para completar el proceso de nacionalización de los precios de importación se ha adicionado al mismo, el sobrecosto que implica el pago de los aranceles, en este caso de la tasa arancelaria NMF de 12% aplicada por el Perú para la importación de mantecas hasta octubre del 2007, posteriormente el arancel fue reducido a 9%. Asimismo, se han considerado las preferencias arancelarias otorgadas a países como Colombia, Ecuador, Chile, entre otros.

De igual manera, se han incluido las sobretasas arancelarias como producto de las medidas de salvaguardia provisional impuestas por el Perú a los países miembros de la CAN desde el año 2002.

Por el lado de los precios de la industria nacional, se ha descontado el 19% del Impuesto General a las Ventas (IGV) del precio al por mayor de manteca vegetal.

**Tabla XIX: Precio doméstico y Precios nacionalizados de manteca vegetal\***

(US\$/TM)

<b>País de origen</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>CAN</b>	<b>670</b>	<b>572</b>	<b>659</b>	<b>1,068</b>	<b>948</b>	<b>947</b>	<b>1,051</b>	<b>1,110</b>	<b>1,591</b>
Colombia	611	471	660	645	952	1,109	1,362		
Ecuador	729	672	657	1,490	944	785	739	1,110	1,591
<b>Terceros Países</b>	<b>1,513</b>	<b>1,408</b>	<b>1,395</b>	<b>1,423</b>	<b>1,518</b>	<b>1,694</b>	<b>1,716</b>	<b>2,403</b>	<b>2,846</b>
Brasil	1,336	1,169	1,098	1,040	1,367	1,743	1,317	1,847	2,968
Malasia	1,317	1,024	1,181	1,180	1,226	1,440	1,455	1,806	1,986
Dinamarca	1,847	2,088	1,858	1,803	2,002	2,108	2,362	2,708	2,881
Holanda	1,663	1,245	1,175	1,412	1,339	1,350	1,494		
Resto del mundo	1,403	1,515	1,663	1,680	1,657	1,830	1,952	3,252	3,550
<b>PERÚ: Precio doméstico</b>	<b>928</b>	<b>876</b>	<b>929</b>	<b>1,007</b>	<b>1,136</b>	<b>1,064</b>	<b>1,054</b>	<b>1,170</b>	<b>1,634</b>

(\*) Información de las Subpartidas NANDINA: 1516.20.00, 1511.90.00 y 1517.90.00.

Fuente: SUNAT

Elaboración: Propia

Como se puede apreciar en el Tabla XIX, entre el período 2000-2008, los precios promedios de manteca vegetal provenientes de los miembros de la CAN siempre han sido menores que los precios promedios de las importaciones desde terceros países y en su mayoría que los precios promedio de la industria nacional.

Durante el período 2000-2001, los precios de las importaciones de los países miembros de la CAN representaron cerca del 70% de los precios de la industria nacional. Incluso, durante el año 2001, Colombia presentó los menores precios registrados durante todo el período analizado (2000-2008), los cuales representaron el 54% del precio de la industria nacional y el 33% de las importaciones provenientes de terceros países.

Entre el período 2002-2005, los precios de Colombia y Ecuador fueron los que más crecieron como consecuencia de las medidas de salvaguardia impuesta por el Perú desde finales del 2002.

Tal fue el efecto de dichas medidas, que entre el período 20006-2008, los precios de



importaciones provenientes de los miembros de la CAN alcanzaron niveles similares a los precios de la industria nacional. Asimismo, cabe resaltar que los precios en general de la manteca vegetal han aumentado como consecuencia del aumento de la cotización internacional del precio de crudo de palma, principal insumo para la elaboración de grasas vegetales.

Como se puede apreciar, durante los 2 últimos años, los precios de la industria nacional han sido casi iguales o menores al de las importaciones de manteca vegetal. Lo que demuestra que la industria puede competir con las importaciones de cualquier país.

#### **OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR**

Para complementar el análisis realizado, se llevo a cabo entrevistas a dos funcionarios de importantes sectores de la cadena de aceites y grasas vegetales, al Ing. Demetrio Manche, especialista en oleaginosas de la Dirección General de Competitividad Agraria del Ministerio de Agricultura (MINAG) y el Ing. Alejandro Daly, de la Sociedad Nacional de Industrias, Gerente del Comité de Fabricantes de Aceites y Derivados (SIN)<sup>48</sup>. Estas entrevistas tenían como objetivo recoger los argumentos de ambas partes acerca del efecto que ha producido la utilización de los mecanismos de salvaguardias sobre el desarrollo productivo del sector. Cabe resaltar, que ninguno de los 2 sectores respondió a cabalidad el cuestionario establecido, sin embargo, de sus respuestas se puede apreciar con claridad la posición que guardan sobre el tema. A continuación se resume y analizan los principales argumentos de los representantes de ambos sectores.

---

<sup>48</sup> Las entrevistas realizadas pueden ser revisadas en el Apéndice 5.

La SNI considera que las medidas aplicadas han producido un fortalecimiento de la cadena oleaginosa que se ve reflejado en el crecimiento del área cultivada de palma aceitera en las regiones de San Martín, Ucayali, Loreto, Huánuco y Madre de Dios, que ha pasado de 12,000 a 45,000 hectáreas (un crecimiento del 375%) entre los años 2000 y 2008, según datos del Ministerio de Agricultura, beneficiando a decenas de miles de agricultores y constituyéndose en la mejor alternativa para la lucha contra el sembrío de los cultivos ilícitos como la coca.

Si bien es cierto que el área cultivada de palma aceitera ha aumentado en los últimos años, si consideramos en este análisis la evolución de los rendimientos de palma aceitera en el país, la realidad es diferente.

Como se observa en la Tabla XX, entre los años 2000 y 2008 la superficie cosechada de palma aceitera creció en 80%, principalmente por el incremento de superficies en los departamentos de Ucayali (301%) y San Martín (52%). Si bien San Martín contribuyó con el 75% de la superficie cosechada nacional (esencialmente de la empresa Palmas del Espino, principal productora de palma aceitera del país), es válido resaltar el desarrollo que ha logrado Ucayali en los últimos años.

**Tabla XX: Palma Aceitera en el Perú**

Año	Loreto			San Martín			Ucayali			Total Nacional		
	Superficie Cosechada (Ha)	Producción (Tn)	Rendimiento (Tn/Ha)	Superficie Cosechada (Ha)	Producción (Tn)	Rendimiento (Tn/Ha)	Superficie Cosechada (Ha)	Producción (Tn)	Rendimiento (Tn/Ha)	Superficie Cosechada (Ha)	Producción (Tn)	Rendimiento (Tn/Ha)
2000	38	133	3.5	8,890	170,780	19.2	1,062	10,242	9.6	9,990	181,155	18.1
2001	40	145	3.6	8,904	177,367	19.9	2,256	15,793	7.0	11,200	193,305	17.3
2002	41	156	3.8	7,091	154,542	21.8	2,430	18,627	7.7	9,562	173,325	18.1
2003	45	172	3.8	7,330	157,941	21.5	1,489	22,333	15.0	8,864	180,446	20.4
2004	45	194	4.3	7,330	178,912	24.4	2,127	29,433	13.8	9,502	208,538	21.9
2005	45	219	4.9	8,305	169,146	20.4	2,011	30,576	15.2	10,361	199,941	19.3
2006	68	298	4.4	8,351	199,043	23.8	2,487	37,033	14.9	10,906	236,374	21.7
2007	165	515	3.1	9,719	197,419	20.3	2,710	40,514	14.9	12,594	238,448	18.9
2008	245	933	3.8	13,479	194,092	14.4	4,267	51,394	12.0	17,991	246,419	13.7

Fuente: Ministerio de Agricultura

Elaboración: Propia

Por otro lado, apreciamos que durante los años 2002 y 2003 hubo una caída de la producción nacional de palma aceitera. Sin embargo, a partir del año 2004 se logró una recuperación de la misma. Por tal motivo, la producción nacional de palma aceitera creció en 36% durante el período analizado, impulsada en gran medida por el crecimiento de la producción en los departamentos de Ucayali (401%) y San Martín (14%).

Si bien se ha dado un crecimiento tanto de la superficie cosechada como de la producción de palma aceitera, es preocupante que haya habido una caída de 32% del rendimiento de la palma aceitera entre los años 2000 y 2008. Cabe resaltar que los mejores rendimientos se obtuvieron entre los años 2003 y 2004, pero en los últimos años ha habido una gran caída de los mismos. Lo cual demuestra que las medidas no han producido un fortalecimiento de cadena productiva, pues si bien ha aumentado el área cultivada de palma aceitera, los rendimientos vienen decreciendo desde el año 2007, lo que finalmente se ve reflejado en el costo de producción de la manteca

vegetal. Asimismo, se corrobora que una medida restrictiva por sí sola no ayuda a mejorar los problemas de competitividad de un país.

Otro argumento esgrimido por la SNI es que la producción de manteca vegetal ha pasado de 51,000 TM en el año 2005 a 61,000 TM en el año 2008, con esta comparación demuestran el desarrollo de la industria. Sin embargo, la SNI no considera todo el período de referencia desde donde se viene aplicando el mecanismo de salvaguardia, es decir desde el año 2002. De ser así, se hubiese observado un moderado crecimiento en la producción hasta el 2005 y un mayor dinamismo entre el 2007 y 2008, pero sin alcanzar al final del periodo los niveles de producción de manteca vegetal del año 2001 (67,000 TM). Lo cual demuestra, que a pesar de las medidas de protección la industria no ha recuperado su potencial de años pasados.

Adicionalmente, sobre este punto la SNI menciona que el incremento de la producción desde el año 2005 se ha logrado con el mismo número de empresas. No obstante, dicho número no ha variado en todo el período de análisis. En este sentido, nos encontramos ante un mercado oligopólico concentrado básicamente en 4 empresas: Industrias del Espino, ALICORP S.A.A, Industrial Alpamayo y UCISA. Además, cabe resaltar que Industrias del Espino y ALICORP pertenecen al mismo grupo económico, el Grupo Romero. En este contexto, es difícil generar competencia, ya que el ingreso de nuevas empresas a este tipo de mercados es casi imposible y los riesgos de prácticas anticompetitivas son mayores.

Finalmente, la SNI considera que mientras siga existiendo en Colombia un Fondo de Estabilización de Precios para el aceite de palma y sus fracciones<sup>49</sup>, la medida debe mantenerse para evitar un daño grave sobre la industria nacional. Sin embargo, no realiza el análisis sobre datos actuales, sino sobre datos del período 2002-2005.

Con el objetivo de determinar el posible impacto ante un eventual levantamiento de la medida, analizaremos el comportamiento de las exportaciones colombianas entre el período 2007-2008, así como los precios a los que Colombia introduce la manteca vegetal en terceros países.

Como observamos en la Tabla XXI, las exportaciones colombianas de manteca vegetal aumentaron en 1.8% durante el 2008 con respecto al año anterior, las cuales se dirigieron principalmente a Chile, Venezuela y República Dominicana. Cabe resaltar, que a los mercados de Chile y Venezuela ingresa con preferencia arancelarias de 0%.

Asimismo, es necesario mencionar que los niveles de exportación de manteca vegetal alcanzados por Colombia durante el período 2007-2008 son menores que los registrados en el año 2001 (7,840 TM).

---

<sup>49</sup> Para mayor información sobre este fondo, consultar <http://www.fedepalma.org/fep.htm>

**Tabla XXI: Colombia, exportación de manteca vegetal**

(TM)

<b>País destino</b>	<b>(02-05)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>CAN + Chile</b>	<b>11,814</b>	<b>2,647</b>	<b>3,619</b>
Ecuador	867	181	6
Perú	2,886	-	-
Venezuela	2,932	1,215	844
Chile	5,130	1,251	2,767
<b>Terceros Países</b>	<b>1,560</b>	<b>3,720</b>	<b>2,866</b>
Rep. Dominicana	467	757	717
Brasil	74	1,126	607
Barbados		820	460
Trinidad y Tobago	364	460	332
Argentina	315		273
México	4	30	213
Resto del Mundo	884	527	264
<b>Total</b>	<b>13,193</b>	<b>6,367</b>	<b>6,483</b>

Fuente: COMTRADE/TRADEMAP/SUNAT

Elaboración: Propia

Al igual que el nivel de exportaciones colombianas, es preciso evaluar el comportamiento de los precios de exportación de este país entre el período 2007-2008. Como apreciamos, durante este período el precio promedio de exportación al mundo ha aumentado en 54% debido a la mayor cotización internacional del aceite crudo de palma. Adicionalmente, los precios con los que Colombia ha introducido la manteca vegetal a sus principales socios comerciales superan los mil dólares por tonelada. Allí están los precios de exportación FOB a Chile de 1,430 US\$/TM, a Venezuela de 2,380 US\$/TM y a República Dominicana de 1,640 US\$/TM.

**Tabla XXII: Colombia, precios de exportación FOB de manteca vegetal**

(US\$/TM)

<b>País destino</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>CAN+Chile</b>	<b>940</b>	<b>1,960</b>
Ecuador	730	2,070
Perú		
Venezuela	960	2,380
Chile	1,130	1,430
<b>Terceros Países</b>	<b>1,129</b>	<b>1,678</b>
Rep. Dominicana	1,050	1,640
Brasil	1,210	1,510
Barbados	1,170	1,720
Trinidad y Tobago	1,110	1,710
Argentina		1,960
México	1,350	1,650
Resto del Mundo	887	1,556
<b>Mundo</b>	<b>1,070</b>	<b>1,650</b>

Fuente: COMTRADE

Elaboración: Propia

En conclusión, podemos notar que Colombia ha reducido desde el 2006 fuertemente sus exportaciones de manteca vegetal, registrando exportaciones cercanas al 50% de las exportaciones promedio entre los años 2002-2005. Esto demuestra que actualmente este país no sigue siendo el gran exportador que fue en años anteriores.

Así también, podemos apreciar que Colombia exporta al mundo la manteca vegetal a un precio promedio ligeramente mayor (US\$ 1,650) al precio de la industria peruana (US\$ 1,634). Es más, considerando a Chile como principal socio comercial de Colombia, observamos que el precio de exportación hacia este país (US\$ 1,430) es menor al precio de la industria nacional, lo que haría pensar que al levantar las medida de salvaguardia ese comercio se dirigiría al Perú; sin embargo, hay que resaltar que esto es poco probable que suceda, debido a que la manteca colombiana está ingresando a Chile con preferencias arancelarias de 0%, a un mercado mucho mayor que el

peruano, un mercado que demanda del mundo aproximadamente 30 mil TM de manteca vegetal al año, 6 veces más de lo que importa el Perú, lo cual permite a Colombia tener un amplio mercado para su desarrollo. Además, no tendría sentido que Colombia deje de exportar a un mercado en el cual ya se ha logrado posicionar, por otro lado que no le ofrece ningún beneficio adicional.

Ante estas evidencias, el argumento de que los precios distorsionantes provenientes de Colombia causan una perturbación sobre el sector de grasas y aceites vegetales, estaría descartado. Más aún, si los precios a los que entraban las importaciones de manteca vegetal provenientes de Ecuador entre el periodo 2005-2006, ya eran menores a los precios de la manteca colombiana, razón por la cual justificaron la aplicación de la medida. Bajo este mismo criterio se hubiera aplicado la medida también a Ecuador.

Por otro lado, el MINAG manifiesta que si bien las medidas impuestas por el Perú han servido para desarrollar el sector en los últimos años, el desarrollo de la cadena no ha sido equitativo. Señalando que el eslabón más débil de la cadena, son los pequeños productores de racimos de frutos frescos, a los cuales se les paga un bajo precio por los insumos, dejando al sector oligopólico industrial los grandes márgenes de ganancia.

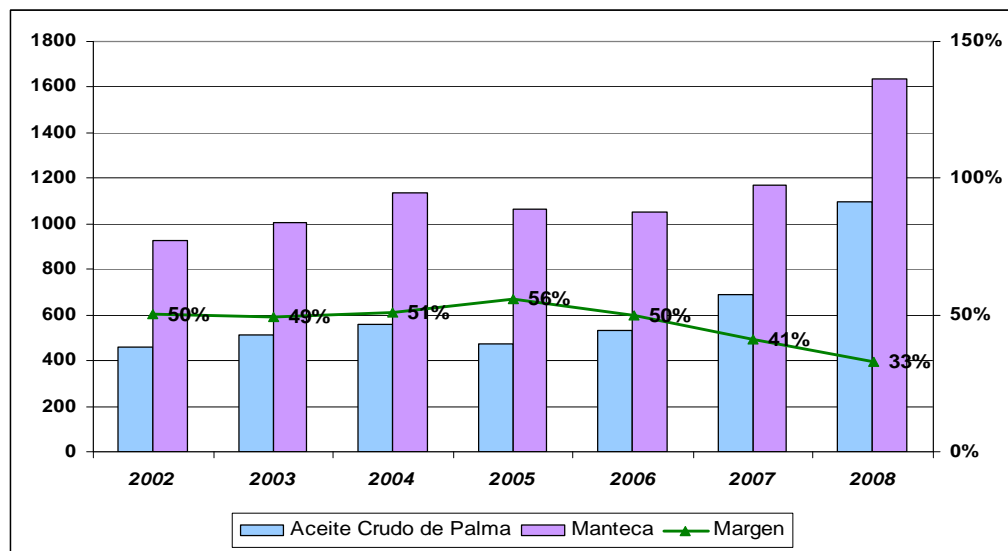
Considerando que la manteca vegetal es obtenida a través del fraccionamiento de aceite crudo de palma, es importante analizar la participación del valor del insumo principal sobre el precio final de la manteca vegetal, ya que el precio del insumo importado es el referente del precio que se le



paga a los pequeños productores nacionales de aceite crudo de palma. Como se observa en la Figura 19, la comparación entre los precios del insumo principal y el producto final mantienen una brecha considerable al 2008, de 33%, a pesar de que durante los últimos años se ha venido reduciendo, producto del coyuntural incremento de los precios internacionales del insumo. Esto demuestra la desigualdad que presenta el sector de manteca vegetal.

**Figura 19: Precio de Aceite Crudo de Palma y Manteca Vegetal**

(US\$/TM)



Fuente: Ministerio de Agricultura  
Elaboración: Propia

## **CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **CONCLUSIONES**

- La implementación de la Zona de Libre Comercio de la CAN permitió el incremento del comercio intracomunitario trayendo con ello beneficios económicos y sociales para los países en sus sectores más competitivos. Paralelamente, se exponían sectores aún incipientes o poco desarrollados que eran vulnerables a la intempestiva llegada de las importaciones andinas. Tanto es así que las medidas de protección establecidas dentro del Acuerdo jugaron un rol importante en la estabilización de las distorsiones generadas por la aplicación del Programa de Liberación. Dentro de estas medidas, las cláusulas de salvaguardias fueron las más utilizadas por los Países Miembros.
- Las salvaguardias son mecanismos de protección temporal, que se aplican ante una eventual afectación de la industria nacional. En el marco de la CAN, se diseñaron 5 mecanismos de salvaguardia y al igual que la salvaguardia OMC, la norma andina prevé el carácter temporal de la medida, contempla la posibilidad de aplicar medidas provisionales y garantiza un flujo mínimo del comercio regional. Sin embargo, presenta sus deficiencias al no establecer

claramente el periodo de aplicación de la medida o no desarrollar mecanismos de compensación y medidas para aplicar en caso de amenaza de daño.

- Respecto a la medida, la teoría económica supone que la salvaguardia genera efectos sobre la economía de un país y el comercio del socio. Dependiendo del tipo de medida, su aplicación puede provocar sobre la economía interna, pérdidas de eficiencia en el mercado, y sobre el socio la desviación parcial o total de su comercio.
- A nivel andino, la experiencia en aplicación de mecanismos de salvaguardia se ha dado sobre todo en el sector agropecuario, con énfasis en el sector de aceites y grasas vegetales.

Este sector se desarrolla con diferentes niveles de competitividad en la Región. Por un lado, Bolivia como único país autosuficiente en el sector de aceites y grasas derivadas de la soya; Ecuador y Colombia como grandes referentes de la producción y comercio de los aceites y grasas derivadas de la Palma; y finalmente, el Perú y Venezuela con el sector de aceites y grasas vegetales poco desarrollados.

- El Perú desarrolla su industria de aceites y grasas vegetales en base a la refinación del aceite crudo de Palma, que lo importa principalmente de Colombia y Ecuador. Los productos finales que lanza al mercado y por el cual percibe sus ingresos son: la venta de aceites refinados (consumidor final) y la venta de manteca vegetal (consumidor industrial). Sin

embargo, el Perú ha tenido una fuerte competencia externa en estos productos dentro su mercado local. A nivel andino con la manteca vegetal proveniente de Colombia, y a nivel multilateral con el aceite refinado proveniente de la Argentina.

- El Perú viene haciendo uso del mecanismo de salvaguardia andina por más de 6 años a las importaciones de manteca vegetal provenientes de Colombia y Venezuela. Siendo el país realmente afectado, Colombia.

Esta práctica, empleada por el Perú no reposa en la naturaleza de una salvaguardia, cuya principal característica es la temporalidad, mas no la permanencia. Sin embargo, bajo la norma andina es posible que la última medida aplicada por el Perú siga en vigencia, toda vez que la Comisión de la Comunidad Andina no resuelva el caso, que deberá probar o denegar la medida con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros, sin que haya ningún voto negativo. Sin embargo, este resultado es difícil de obtener si entre los que deciden el futuro de la medida se encuentra el país afectado.

- Para proteger la industria de manteca vegetal, el Perú utilizó la aplicación de una sobretasa arancelaria, que por teoría económica resulta siendo más restrictiva que el cupo arancelario.

Al aplicar las medidas provisionales, el Perú no respetó los parámetros contemplados en la norma. Su medida no permitió preservar un flujo mínimo de importación procedente de Colombia, en la cuantía del promedio de los tres últimos años, o aquella suficiente para

cubrir el déficit de producción interna. Tampoco brindo un trato favorable al país andino en relación a terceros países, por el contrario puso en desventaja el comercio del socio andino, trayendo como consecuencia el desvió total de las importaciones, que fue cubierto por la de terceros países.

- Al Perú le resulta complicado imponer una salvaguardia andina siguiendo los parámetros establecidos en la norma sin llegar a contravenir con el principio del tratamiento NMF estipulado en el artículo 139 del Acuerdo.

En la medida que el Perú y otros países de la CAN profundicen sus preferencias arancelarias con terceros países en el marco de los acuerdos comerciales, irán perforando la posibilidad de aplicar los mecanismos de defensa comercial de la Región. Por lo que estos mecanismos serán, en algún momento, obsoletos e ineficientes para el Perú y el resto de la CAN.

- Respecto al grado de protección, se observó un impacto positivo en la recuperación de los indicadores como nivel de producción, ventas y cuota del mercado de la manteca vegetal durante el período 2002-2005, periodo del gran desempeño productor exportador de Colombia. Sin embargo, a pesar que las medidas se prorrogaron constantemente y se elevaron a un nivel máximo de 29% entre el período 2006-2008, no se logró alcanzar en estos indicadores los niveles del período 2000-2001. Lo que daría a entender que una medida de protección por sí sola no ayuda a desarrollar un sector, sino que ésta debe ir acompañada de políticas paralelas para alcanzar dicho objetivo.

- La producción nacional de manteca vegetal no se ha desarrollado equitativamente en toda la cadena. La sobreprotección ha favorecido principalmente al sector industrial de la cadena. Los primeros eslabones de la cadena, como son los productores o extractores de palma no se han beneficiado, ya que el precio que se les paga por el aceite crudo es similar al precio de importación al que ingresa al mercado peruano. Que proviene de Colombia o Ecuador y corresponde a precios muy por debajo del precio internacional.
- La demanda aparente nacional de manteca vegetal se incrementó al 2008, producto de las mayores importaciones provenientes desde terceros países más que por las ventas internas. La medida de protección aplicada no ha permitido el desarrollo de la industria. No han ingresado más empresas a competir, por el contrario se sigue manteniendo el mismo número que a su vez se encuentran asociadas a un Grupo y no permiten una mayor competencia en el mercado. Lo cual no permite crear las condiciones para trasladar un beneficio al consumidor, producto de la competencia. Muy por el contrario, ante este modelo oligopólico de mercado, los consumidores son los que más pierden, ya que parte de su excedente es absorbido por los productores, en este caso los industriales. Asimismo, se pierde eficiencia en el mercado con la medida restrictiva interpuesta.

## RECOMENDACIONES

- Se debe ampliar y reglamentar la norma sobre salvaguardias en la CAN. Esta revisión y mejoramiento debe hacerse sobre la base de un estudio casuístico a fin de recoger todos los vacíos o entrampamientos de la misma norma. Primero, para dejar menores grados de discrecionalidad al momento de invocar la medida y segundo para que los casos se resuelvan de manera oportuna.
- A fin de desligar la vinculación política de la medida, sería conveniente contar con mecanismos de compensación dentro de la norma andina sobre salvaguardias. Esto podría prevenir el uso indiscriminado del mecanismo.
- Dado que países como el Perú y Colombia tienen una política de apertura más dinámica respecto a sus demás socios, se debería contemplar una flexibilidad en el tema del tratamiento NMF del artículo 139 del Acuerdo, a fin de que este mecanismo pueda ser invocado por los países.
- Adicionalmente, se debe implementar mayores controles aduaneros dentro de la CAN para evitar la elusión de las medidas.

## APÉNDICES



## APÉNDICE 1

### COMUNIDAD ANDINA: Exportaciones al Mundo

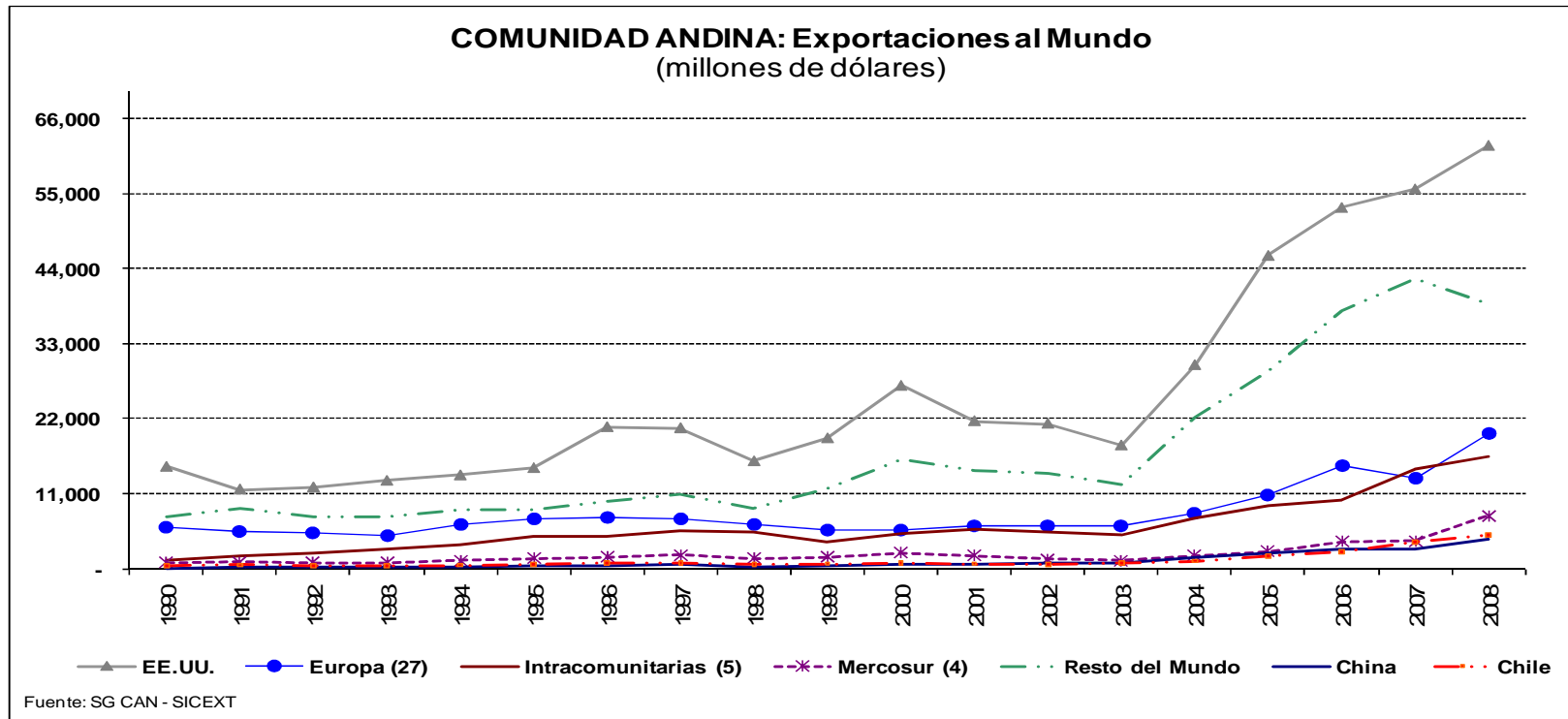
Miliones de dólares

Región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estados Unidos	14,907	11,594	11,886	12,861	13,661	14,737	20,744	20,581	15,718	19,108	26,808	21,629	21,231	18,048	29,843	45,897	52,946	55,674	62,077
Europa (27)	6,141	5,457	5,179	4,886	6,501	7,307	7,394	7,216	6,380	5,701	5,699	6,161	6,287	6,311	8,084	10,694	15,004	13,282	19,791
Intracomunitarias (5)	1,325	1,797	2,225	2,868	3,428	4,801	4,693	5,636	5,411	3,939	5,167	5,653	5,275	4,909	7,361	9,149	9,972	14,525	16,340
Mercosur (4)	875	984	861	921	1,216	1,479	1,642	1,991	1,516	1,685	2,299	1,848	1,388	1,200	1,918	2,466	3,934	4,041	7,705
China	63	242	257	148	308	385	510	663	297	326	563	574	756	906	1,671	2,293	2,956	2,862	4,310
Chile	473	526	460	427	489	672	776	788	657	708	851	701	650	768	1,125	1,870	2,397	3,929	4,924
Resto del Mundo	7,652	8,821	7,518	7,631	8,655	8,525	9,765	10,858	8,917	11,740	16,036	14,404	14,058	12,256	22,093	28,979	37,838	42,404	38,718
<b>Total general</b>	<b>31,436</b>	<b>29,421</b>	<b>28,386</b>	<b>29,741</b>	<b>34,259</b>	<b>37,907</b>	<b>45,524</b>	<b>47,732</b>	<b>38,896</b>	<b>43,208</b>	<b>57,423</b>	<b>50,970</b>	<b>49,646</b>	<b>44,398</b>	<b>72,095</b>	<b>101,347</b>	<b>125,048</b>	<b>136,717</b>	<b>153,865</b>

Elaboración Propia

Fuente: SG CAN - SICEXT

## APÉNDICE 2



## APÉNDICE 3

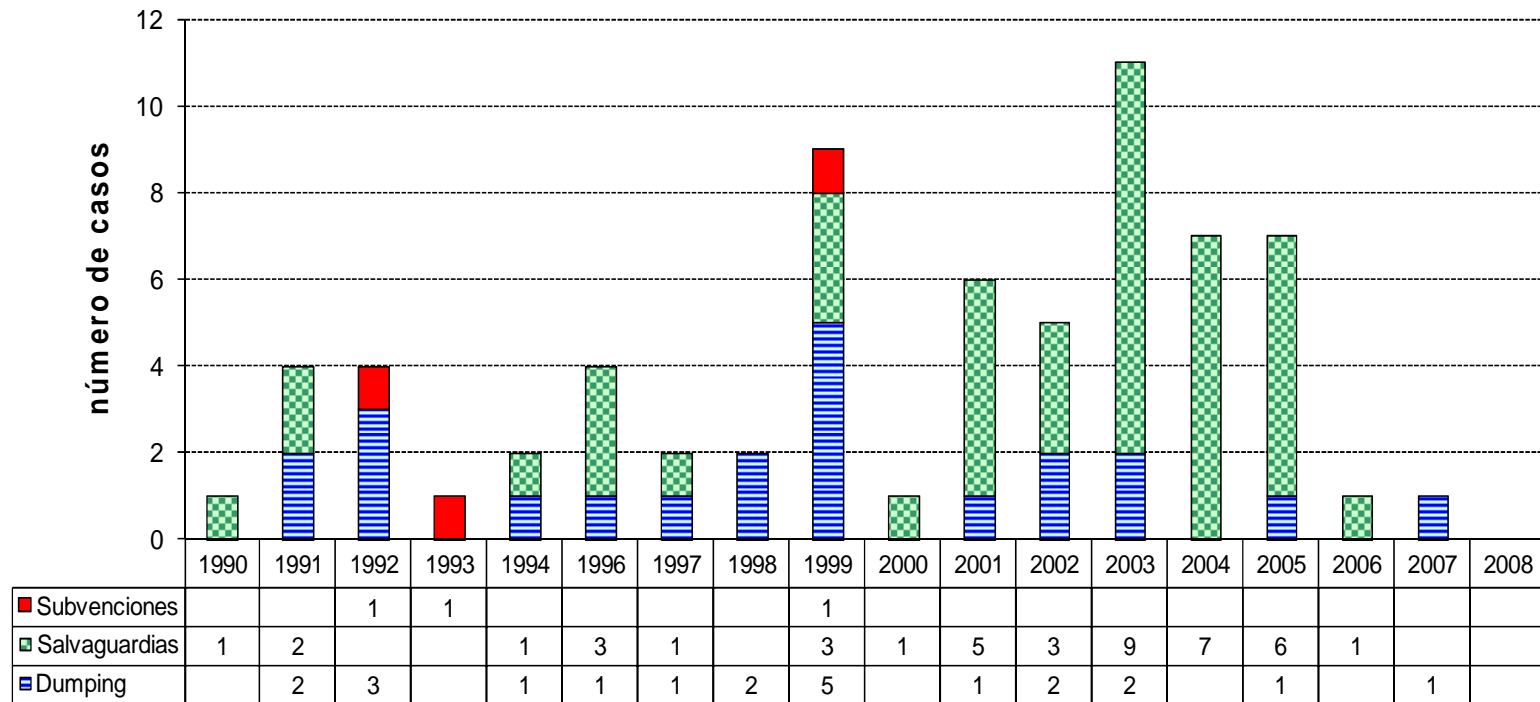
Países Miembros de la CAN: Exportaciones al Mundo																					
Millones de dólares																					
Origen	Destino	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Bolivia	Estados Unidos	185	166	113	174	305	310	235	269	303	465	349	188	193	236	359	406	406	441	487	
	Europa (27)	308	238	285	271	290	306	248	315	312	290	252	141	65	79	110	104	167	379	427	
	CAN (5)	60	82	91	120	196	218	260	254	320	293	311	367	392	429	508	464	606	716	821	
	Mercosur (4)	319	301	166	146	186	159	189	228	224	198	292	380	368	550	865	1,304	1,996	2,054	3,436	
	China	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	6	5	8	11	23	19	36	64	92
	Chile	34	33	17	14	19	25	43	62	34	28	31	33	33	44	51	40	68	53	123	
	Resto del Mundo	38	31	33	27	45	120	103	160	131	124	216	237	316	299	338	454	911	810	976	
	<b>Total Bolivia</b>	<b>943</b>	<b>851</b>	<b>705</b>	<b>751</b>	<b>1,041</b>	<b>1,138</b>	<b>1,078</b>	<b>1,289</b>	<b>1,325</b>	<b>1,402</b>	<b>1,457</b>	<b>1,351</b>	<b>1,375</b>	<b>1,647</b>	<b>2,254</b>	<b>2,791</b>	<b>4,189</b>	<b>4,517</b>	<b>6,363</b>	
Colombia	Estados Unidos	2,793	2,554	2,534	2,653	2,897	3,202	4,087	4,262	4,013	5,613	6,515	5,254	5,161	5,779	6,503	8,452	9,649	9,966	13,860	
	Europa (27)	1,879	2,034	1,952	1,738	2,552	2,552	2,458	2,684	2,512	1,945	1,762	1,744	1,654	1,917	2,327	2,820	3,340	4,298	4,726	
	CAN (5)	373	778	1,014	1,139	1,110	1,937	1,839	2,120	2,130	1,634	2,161	2,741	2,344	1,908	3,193	4,179	4,687	7,251	8,460	
	Mercosur (4)	74	94	149	125	131	177	180	231	198	227	352	219	131	118	179	198	250	548	797	
	China	2	17	4	4	2	31	7	13	9	15	29	20	30	83	133	237	452	369	839	
	Chile	164	156	104	94	117	138	183	194	156	152	187	168	177	189	245	296	259	769	436	
	Resto del Mundo	1,480	1,610	1,316	1,370	1,599	1,722	1,809	2,045	1,772	1,963	2,043	2,142	2,477	3,134	3,897	4,957	5,750	5,875	8,013	
	<b>Total Colombia</b>	<b>6,765</b>	<b>7,244</b>	<b>7,072</b>	<b>7,123</b>	<b>8,408</b>	<b>9,759</b>	<b>10,562</b>	<b>11,549</b>	<b>10,790</b>	<b>11,549</b>	<b>13,049</b>	<b>12,287</b>	<b>11,973</b>	<b>13,129</b>	<b>16,477</b>	<b>21,138</b>	<b>24,387</b>	<b>29,076</b>	<b>37,131</b>	
Ecuador	Estados Unidos	1,318	1,384	1,396	1,381	1,550	1,832	1,716	1,998	1,568	1,503	1,756	1,612	1,823	2,375	3,204	5,014	6,600	6,142	8,331	
	Europa (27)	279	465	494	496	720	898	986	1,074	904	823	620	625	775	1,043	893	1,289	1,433	1,816	2,073	
	CAN (5)	189	204	178	295	386	359	428	636	540	445	662	760	776	1,032	870	1,533	1,946	2,850	3,178	
	Mercosur (4)	16	24	44	76	77	154	146	113	142	96	116	98	32	52	99	138	70	122	142	
	China	0	0	1	1	8	5	77	157	52	83	58	29	14	14	49	7	194	665	1,502	
	Chile	78	104	152	117	165	194	221	239	138	193	221	97	71	67	113	305	545	39	384	
	Resto del Mundo	841	671	793	696	822	920	1,328	1,048	798	1,064	1,388	1,203	1,347	1,392	1,997	1,802	1,509	2,688	2,843	
	<b>Total Ecuador</b>	<b>2,720</b>	<b>2,852</b>	<b>3,058</b>	<b>3,063</b>	<b>3,727</b>	<b>4,362</b>	<b>4,901</b>	<b>5,264</b>	<b>4,141</b>	<b>4,207</b>	<b>4,822</b>	<b>4,424</b>	<b>4,837</b>	<b>5,975</b>	<b>7,224</b>	<b>10,088</b>	<b>12,296</b>	<b>14,321</b>	<b>18,455</b>	
Perú	Estados Unidos	758	655	704	697	704	934	1,155	1,578	1,808	1,728	1,864	1,819	1,955	2,254	3,625	5,146	5,660	5,250	5,767	
	Europa (27)	1,124	989	956	1,003	1,414	1,687	1,609	1,680	1,268	1,553	1,477	1,902	2,007	2,298	3,103	2,928	4,559	4,938	5,488	
	CAN (5)	214	254	276	269	310	405	418	515	468	347	446	520	497	537	802	1,091	1,417	1,976	2,637	
	Mercosur (4)	121	146	193	149	209	235	284	311	215	208	253	260	215	250	398	513	847	1,068	1,063	
	China	55	224	252	141	284	349	419	490	233	215	439	424	614	630	1,189	1,827	2,154	1,693	1,839	
	Chile	57	78	70	73	86	152	123	132	138	174	262	280	258	399	611	1,111	1,410	3,041	3,736	
	Resto del Mundo	990	936	914	1,013	1,353	1,678	1,837	2,038	1,510	1,746	2,052	1,835	2,019	2,181	2,637	4,149	7,180	9,621	10,679	
	<b>Total Perú</b>	<b>3,318</b>	<b>3,283</b>	<b>3,364</b>	<b>3,344</b>	<b>4,362</b>	<b>5,441</b>	<b>5,844</b>	<b>6,744</b>	<b>5,640</b>	<b>5,973</b>	<b>6,794</b>	<b>7,041</b>	<b>7,565</b>	<b>8,549</b>	<b>12,365</b>	<b>16,763</b>	<b>23,228</b>	<b>27,588</b>	<b>31,208</b>	
Venezuela	Estados Unidos	9,853	6,835	7,140	7,955	8,205	8,460	13,552	12,474	8,026	9,798	16,323	12,756	12,099	7,404	16,152	26,879	30,631	33,875	33,632	
	Europa (27)	2,551	1,730	1,492	1,378	1,524	1,863	2,093	1,462	1,384	1,090	1,588	1,750	1,785	974	1,651	3,552	5,505	1,851	7,076	
	CAN (5)	490	478	666	1,045	1,426	1,882	1,748	2,111	1,953	1,220	1,586	1,265	1,266	1,003	1,988	1,882	1,316	1,732	1,244	
	Mercosur (4)	345	420	309	425	614	755	844	1,108	737	955	1,287	892	643	230	377	314	772	249	2,266	
	China	6	0	1	3	13	-	6	3	3	10	32	96	91	169	277	203	119	71	38	
	Chile	141	155	116	128	103	162	206	161	190	161	150	123	112	68	104	118	115	26	244	
	Resto del Mundo	4,303	5,573	4,463	4,524	4,836	4,085	4,689	5,567	4,707	6,843	10,337	8,986	7,900	5,250	13,224	17,617	22,489	23,410	16,207	
	<b>Total Venezuela</b>	<b>17,689</b>	<b>15,192</b>	<b>14,187</b>	<b>15,459</b>	<b>16,722</b>	<b>17,207</b>	<b>23,139</b>	<b>22,886</b>	<b>17,001</b>	<b>20,076</b>	<b>31,302</b>	<b>25,868</b>	<b>23,897</b>	<b>15,099</b>	<b>33,775</b>	<b>50,565</b>	<b>60,948</b>	<b>61,214</b>	<b>60,708</b>	
<b>Total general</b>	<b>31,436</b>	<b>29,421</b>	<b>28,386</b>	<b>29,741</b>	<b>34,259</b>	<b>37,907</b>	<b>45,524</b>	<b>47,732</b>	<b>38,896</b>	<b>43,208</b>	<b>57,423</b>	<b>50,970</b>	<b>49,646</b>	<b>44,398</b>	<b>72,095</b>	<b>101,347</b>	<b>125,048</b>	<b>136,717</b>	<b>153,865</b>		

Elaboración Propia

Fuente: SG CAN - SICEXT

## APÉNDICE 4

### Número de solicitudes en Medidas de Defensa Comercial Comunidad Andina



Fuente: CAN – Gerencia de Defensa Comercial

Elaboración: Propia

## APÉNDICE 5

### CUESTIONARIO

1. ¿Cree Usted que habido un desarrollo de la industria de manteca entre el 2000 y 2008?
2. ¿Cree Usted que la productibilidad del sector ha crecido? ¿Cómo lo demostraría?
3. ¿Cuántas empresas productoras de manteca habían en el mercado en el 2002 y cuántas existen ahora?
4. En caso conteste que siguen las mismas. ¿Por qué que no han ingreso más empresas a este mercado?
5. ¿Cuánta participación del mercado tenía Industria del Espino y Alicorp en el 2002 y cuánto tiene ahora?
6. ¿Cuál fue la capacidad instalada en el 2002 y cual es ahora?
7. ¿Cuál ha sido el comportamiento del nivel de empleo entre el 2002 y el 2008?
8. ¿Cree Usted que el crecimiento de la producción de los 2 últimos años se debe a las medidas restrictivas impuestas a Colombia?

9. ¿Cómo demostraría Usted que si no hubieran habido medidas restrictivas al comercio, la producción nacional habría caído estrepitosamente?

10. ¿A qué cree Usted se debe el crecimiento de las importaciones ecuatorianas?

## RESPUESTAS – SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS

Las respuestas de la Sociedad Nacional de Industria fueron generales, sin seguir el orden del cuestionario establecido.

- La industria de mantecas en el Perú y su cadena de valor, sobre todo el desarrollo de la palma aceitera, estaban hasta el año 2005 seriamente amenazadas por el creciente ingreso al país de mantecas colombianas a precios artificialmente bajos gracias a la existencia de estabilización de precios para el palmiste, aceite de palma y sus fracciones que permite rentabilizar el mercado interno colombiano de mantecas y exportar este producto a precios muy por debajo del mercado internacional a países como el Perú.
- Esta grave distorsión ha sido reconocida por la propia CAN como una práctica restrictiva de la libre competencia, mediante la resolución No. 984 y, a pesar de ello, Colombia la mantiene; es decir, a la fecha subsisten las condiciones que originaron la salvaguardia del 29% aplicada mediante R.M. 226-2005-MINCETUR/DM.
- En la oportunidad en que se analizó la procedencia de la medida de salvaguardia agropecuaria, que tiende a corregir la diferencia de precios entre el producto importado y el producto nacional, la diferencia era del 44%; es decir, inferior al 29% impuesto.

- El mayor beneficio para el país que se ha obtenido con el fortalecimiento de la cadena oleaginosa, originada en gran medida por la corrección de la distorsión que implica la salvaguardia impuesta a Colombia, es el crecimiento del área cultivada de palma aceitera en las regiones de San Martín, Ucayali, Loreto, Huánuco y Madre de Dios, que ha pasado de 12,000 a 45,000 hectáreas (un crecimiento del 375%), según datos del Ministerio de Agricultura, beneficiando a decenas de miles de agricultores y constituyéndose en la mejor alternativa para la lucha contra el sembrío de los cultivos ilícitos como la coca.
  
- Consecuente con lo anterior, la industria mantequera nacional ha aumentado sus niveles de producción, pasando de 51,000 TM en el 2005 a 61,000 TM en el 2008, es decir un crecimiento del 19%. Las empresas fabricantes de mantecas actualmente son las mismas que en el año 2005.
  
- Es importante señalar que concurren al mercado nacional sin el pago de aranceles mantecas importadas que en el 2008 sumaron 8,500 TM, siendo los principales orígenes Malasia (38%), Ecuador (22%), Estados Unidos (9%), Argentina (8%) y Dinamarca (7%); la manteca tiene 0% de arancel.
  
- Es natural que Ecuador haya aumentado su participación de mantecas en el mercado peruano como consecuencia de la salvaguardia colombiana. Sin embargo, observamos que las mantecas en el Ecuador y los otros orígenes mencionados hasta la fecha no registran distorsiones o subsidios, como sí es el caso colombiano.



En conclusión, la salvaguardia a las mantecas colombianas del 29% debe mantenerse mientras exista el indicado Fondo Palmicultor que, como ha sido calificado por la CAN y las autoridades peruanas, implica una seria distorsión que origina precios artificialmente bajos para las exportaciones colombianas.

## RESPUESTAS – MINISTERIO DE AGRICULTURA

1. ¿Cree Usted que habido un desarrollo de la industria de manteca entre el 2000 y 2008?

Absolutamente, existe un gran desarrollo del mercado de las mantecas y grasas, para su uso en panaderías, pastelerías, y otros productos de consumo masivo

2. ¿Cree Usted que la productibilidad del sector ha crecido? ¿Cómo lo demostraría?

La productividad, en términos de mayor producción o mejora del rendimiento por unidad productiva, si ha crecido, demostrado por los mayores de producción y mejora de precios de venta

3. ¿Cuántas empresas productoras de manteca habían en el mercado en el 2002 y cuántas existen ahora?

En el año 2000 existían menos empresas productoras que en el 2008.

4. En caso conteste que siguen las mismas. ¿Por qué que no han ingreso más empresas a este mercado?

Se han incrementado en número y volumen de producción (información del Ministerio de la Producción)

5. ¿Cuánta participación del mercado tenía Industria del Espino y Alicorp en el 2002 y cuánto tiene ahora?

Alicorp e Industrias del Espino han aumentado su participación en el mercado nacional, por la adquisición de otras empresas oleaginosas

6. ¿Cuál fue la capacidad instalada en el 2002 y cual es ahora?

La capacidad instalada en el año 2,000, era de 225,000 TM/año actualmente es de aproximadamente 365,000 TM/año (consumo per cápita 11 Kg./habitante)

7. ¿Cuál ha sido el comportamiento del nivel de empleo entre el 2002 y el 2008?

La capacidad instalada en el año 2,000, era de 225,000 TM/año actualmente es de aproximadamente 365,000 TM/año (consumo per cápita 11 Kg./habitante)

8. ¿Cree Usted que el crecimiento de la producción de los 2 últimos años se debe a las medidas restrictivas impuestas a Colombia?

La industria nacional de oleaginosas, esta sobre protegida por aranceles altos, por ser un mercado imperfecto, es oligopolio.

9. ¿Cómo demostraría Usted que si no hubieran habido medidas restrictivas al comercio, la producción nacional habría caído estrepitosamente?

Somos un país dependiente de las importaciones de aceites y grasas vegetales, solo producimos el 10 % del consumo nacional, el 90% de aceites crudos y refinados son importados, importamos materia prima; aceites crudo de palma, soya, girasol, etc, a precios referenciales de U.S.\$ 700 – 900/ TM, el costo de refinación es 10% del costo de la materia prima, y el precio de venta al publico (28 millones de peruanos) es de U.S.\$ 2,000 /TM es decir, S/ 6.00/litro.

10. ¿A qué cree Usted se debe el crecimiento de las importaciones ecuatorianas?

El Perú a puesto aranceles ad valorem a los aceites de soya refinados importados de argentina y Bolivia, así mismo aranceles a los aceites crudo de palma, importados de Colombia, para proteger nuestra incipiente industria nacional, al mercado imperfecto oligopólicos, favoreciendo 6 grandes empresas nacionales, dependientes de la importación, y a 5,000 pequeños productores de palma, en perjuicio de los 28 millones de consumidores. Ecuador y Colombia son los mayores productores de aceites de palma, con la diferencia, que los dueños de las grandes industrias de aceite de palma de Ecuador y Colombia son los mismos propietarios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bown, Chad P., *The WTO, Safeguards, and Temporary Protection from Imports*, Estados Unidos, 2007.
- Chahin Lizcano, Guillermo, *Comercio Exterior*, Bogotá, Colombia, 1998..
- Chaparro Alfonso, Julio, *Manual de Integración Andina*, Caracas, Venezuela, 1978.
- Husni, Sebastián, *Estudio sobre la Situación de los Productos Agropecuarios Sensibles – La Cadena Oleaginosa*, Lima, 2005
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma y Aceite (FEDEPALMA) de Colombia, *página web [www.fedepalma.org](http://www.fedepalma.org)*.
- Mathes R, Dulio, VII Programa de Pasantías CAN-BID / INTAL, *Situación actual de las salvaguardias intracomunitarias en la Comunidad Andina*, Lima, 2003
- Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT*, Ginebra, 1994
- Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo sobre Salvaguardias*, Ginebra, 1995
- Organización Mundial de Comercio, *Los Resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, Ginebra, 2003.

- Organización Mundial del Comercio, *Entender la OMC*, Ginebra, 2003.
- Organización Mundial del Comercio, *Curso: Introducción a la OMC*, Ginebra, 2007.
- Organización Mundial del Comercio, *Informe sobre el Comercio Mundial 2009. Compromisos de política comercial y medidas de contingencia*, Ginebra, 2009.
- Organización Mundial del Comercio, *página web [www.wto.org](http://www.wto.org)*.
- Paúl R. Krugman – Maurice Obstfeld. *Economía Internacional Teoría y Política*. Cuarta Edición. McGRAW-HILL. Madrid 1999. Versión en español.
- Paz Cafferata, Julio, *Aplicación de regímenes de cláusulas de salvaguardia en el Grupo Andino*, Lima, Perú, 1986.
- Pérez Llanes, Roberto, Universidad Andina Simón Bolívar, *Cadena de Oleaginosas: ¿Una oportunidad para la integración productiva en la CAN?*, Bolivia, 2002
- Salgado, Germánico, *El Grupo Andino: eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Quito, Ecuador. Segunda Edición 2007.
- Secretaría General de la Comunidad Andina, *Resoluciones 569, 671, 686, 699, 754, 805, 815, 947, 993; Documentos Informativos SGdi 411, SGdi 411\_R1, SGdi 728, SGdi 770; Decisiones 24, 291,389, 563, 653; Gacetas Oficiales 373, 1498*; Lima, Perú
- Secretaria General de la Comunidad Andina, *Documento de trabajo SGdt 357: Propuesta para el desarrollo de la cadena de las oleaginosas en la Comunidad Andina*, Lima, Perú

- Secretaría General de la Comunidad Andina. Informe SG/REG.SALV/INFORME..  
Lima, noviembre de 2005
- Secretaría General de la Comunidad Andina, *Treinta y cinco años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*, Lima, Perú, 2004.
- Secretaría General de la Comunidad Andina, *página web*  
[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).
- Tugores Ques, Juan, *Economía Internacional e integración Económica*, España, 1997.