

PARA: COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS

COMITÉ EJECUTIVO DEL CODEX ALIMENTARIUS

DE: COMITÉ NACIONAL DEL CODEX ALIMENTARIUS DE COLOMBIA

ASUNTO: PROPUESTA DE NORMA INTERNACIONAL CODEX PARA LA PANELA

El Comité Nacional del Codex Alimentarius de Colombia agradece la atención de la Comisión del Codex Alimentarius, su Comité Ejecutivo y el Comité del Codex sobre Azúcares, y se complace en presentar el siguiente documento que contiene la propuesta para elaborar una norma Codex sobre la **Panela**, producto edulcorante denominado también como “Chancaca” en Perú, Ecuador y Chile; “Piloncillo” en México y Costa Rica; “Papelón” en Venezuela y algunos países centroamericanos; “Raspadura” en Cuba, Brasil y Bolivia, “azúcares orgánicos demerara y muscovado” en Filipinas e Isla Mauricio y “Jaggery o Gur” en India y el sur de Asia. El nombre que le asigna la FAO, para efectos de su información estadística es “Azúcar no centrifugada”.

1. Objetivo y ámbito de aplicación de la norma.

El objetivo de la elaboración de la norma es contemplar en un documento de cobertura internacional, los requisitos que caracterizan a la **Panela**, así como los estándares que debe cumplir para el consumo humano en sus diferentes tipos de panela (panela en barra o bloques, panela granulada y/o pulverizada, concentrado de panela y panela aromatizada); teniendo en cuenta las particularidades de este derivado de la caña de azúcar y las directrices establecidas por el Codex para los productos de consumo humano.

El ámbito de aplicación de la norma es la **Panela**, la cual, se suministra al consumidor después de pasar por un proceso de elaboración.

Son muchas las denominaciones que tiene este endulzante en el mundo. Prácticamente cada país productor tiene una forma diferente de llamar al producto: “panela” en Colombia; “chancaca” en Perú, Ecuador y Chile; “piloncillo” en México y Costa Rica; “papelón” en Venezuela y algunos países centroamericanos; “raspadura” en Cuba, Brasil y Bolivia; “azúcares orgánicos demerara y muscovado” en Filipinas e Isla Mauricio y “jaggery o gur” en India y el sur de Asia.

La panela se obtiene de la caña de azúcar (*saccharum officinarum*) que es una gramínea tropical, emparentada con el sorgo y el maíz, en cuyo tallo se forma y acumula un jugo rico en sacarosa. La panela presenta mayor pureza que el azúcar corriente porque es el resultado exclusivo de la evaporación de los jugos de la caña y de la siguiente cristalización de la sacarosa, sin que se someta a procesos de refinado o centrifugado o a otro proceso químico, por esta razón, la panela es un producto natural que mantiene casi la totalidad de los nutrientes de la caña de azúcar.¹

La panela es un alimento con valores nutricionales destacados. Está compuesta además de carbohidratos por vitaminas, proteínas, grasas, agua y minerales que, como el calcio, el

¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Sistema de Inteligencia de Mercados (SIM). “Inteligencia de los Mercados Panela”. Corporación Colombiana Internacional. Bogotá D.C. Colombia. 2005.

fósforo, el hierro, el sodio, el potasio y el magnesio, son importantes en la alimentación, en particular en la población infantil.²

También se le atribuyen propiedades medicinales, por ejemplo, la panela se usa para controlar y aliviar los resfriados y como cicatrizante natural de úlceras periféricas. En India la llaman azúcar medicinal porque sirve para curar la tos, las flemas, la indigestión y el estreñimiento; además, libros antiguos hindúes indican que sirve para purificar la sangre y para prevenir dolores reumáticos y desórdenes de la bilis.³

La panela actualmente se proyecta como un producto promisorio de exportación en el mercado mundial de productos orgánicos, por ser un producto de origen natural. No obstante, la creciente demanda de productos orgánicos en el sector alimenticio, como alternativas para sustituir aquellos en cuyo proceso de elaboración se emplean químicos, permiten a la panela como producto derivado del beneficio de la caña, surgir como alternativa de edulcorante natural con valor agregado por su carácter de producto alimenticio y la factibilidad de adecuación de su proceso productivo hacia la agricultura orgánica.

A nivel mundial se evidencia una creciente investigación en productos con alto valor agregado con panela como ingrediente activo o como insumo, tal es el caso de barras energéticas, bebidas, dulces entre otros, así como estudios de productos diferenciados con propiedades organolépticas acentuadas y mejoramiento en la calidad y presentación del producto.⁴

Análisis comparativo del azúcar y la panela para 1.000 gramos (Instituto Anboisse Francia)

	AZUCAR REFINADO	PANELA
SACAROSA	99.6	72 a 78
FRUCTOSA		1.5 a 7
GLUCOSA		1.5 a 7
POTASIO	0.5 a 1.0	10 a 13
CALCIO	0.5 a 5.0	40 a 100
MAGNESIO		70 a 90
FOSFORO		20 a 90
SODIO	0.5 a 0.9	19 a 30
HIERRO	0.5 a 1.0	10 a 13
MANGANESO		0.2 a 0.5
ZINC		0.2 a 0.4
FLUOR		5.3 a 6.0
COBRE		0.1 a 0.9
PROVITAMINA A		2
VITAMINA A		3.8
VITAMINA B1		0.01
VITAMINA B2		0.06
VITAMINA B5		0.01
VITAMINA B6		0.01
VITAMINA C		7
VITAMINA D2		6.5
VITAMINA E		111.3
VITAMINA PP		7
PROTEINAS		280mg
CALORIAS	384	312

Cuadro No. 1. Información nutricional del azúcar refinado y la panela por cada 1.000 gramos
Fuente: Instituto Anboisse de Francia. En La Guarapera. En <http://www.lagarapera.com.co/Analisis.html>

² Fondo Nacional de la Panela, FEDEPANELA. Perfil de la Panela. Septiembre del 2004.

³ Sugar India. Jaggery/Whole sugar/Gur/Panela. En <http://www.sugarindia.com/jag.htm>.

⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia". Bogotá D.C., 2009.

2. Pertinencia y actualidad

Varios miembros del Codex, en el intercambio de productos perecederos o no perecederos, reflejan preocupaciones relativas a la salud y las prácticas equitativas de comercio, traducándose en limitaciones o prohibiciones, especialmente cuando el producto no tiene un respaldo normativo avalado por la comunidad internacional. En este sentido, Colombia propone la elaboración de la norma Codex sobre la Panela, teniendo en cuenta que este endulzante sería de gran interés no solo para Colombia, sino también para otros países productores y exportadores como: India, Pakistán, Myanmar, Bangladesh, China, Brasil, Filipinas, Guatemala, México, Perú, Kenya, Honduras, Haití, Uganda, Nigeria, Ecuador, Bolivia y Panamá; así mismo, para países importadores como: Alemania, Antillas Holandesas, Aruba, Australia, Canadá, Chile, Costa Rica, Croacia, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Irán, Italia, Japón, Malasia, Nepal, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rusia, República Unida de Tanzania, Somalia, Sudáfrica, Suiza y otros.

Es importante resaltar que la panela es un producto con valor nutricional destacado, con alto índice de consumo en la dieta de una franja importante de la población mundial, producto que debe exhibir unos requisitos mínimos de elaboración para proteger la salud de los consumidores. Dentro de estos se encuentran las prohibiciones relacionadas con la adición de sustancias que alteran las características físicas, químicas y el valor nutricional, como el hidrosulfito de sodio (clarol), los colorantes, las grasas saturadas, la adición de azúcar, jarabe de maíz y otros endulzantes, además de otras sustancias químicas tóxicas con propiedades blanqueadoras⁵; en consecuencia, Colombia considera necesaria la elaboración de dicha norma, para la protección de los consumidores y las buenas prácticas de comercio.

3. Principales cuestiones que se deben tratar

El objetivo de la elaboración consiste esencialmente en:

- Establecer los requisitos mínimos de inocuidad y calidad de la Panela, los cuales se deben cumplir independientemente de los tipos de productos contemplados.
- Definir las categorías en que pueden clasificarse las panelas de acuerdo con las características de apariencia del producto.
- Establecer los requisitos específicos para cada uno de los tipos de panela (panela en barra o bloques, panela granulada y/o pulverizada, concentrado de panela y panela aromatizada), de acuerdo con los criterios consensuados que permitan su ágil intercambio comercial.
- Definir los estándares de tolerancia en cuanto a calidad que se pueden admitir en las panelas contenidas en un envase.
- Establecer las disposiciones relacionadas con contaminantes, higiene, y demás aspectos que deben tenerse en cuenta en la producción y comercialización inocua de un alimento.
- Incluir las disposiciones que se deben tener en cuenta con relación a la homogeneidad del producto envasado y del envase empleado.

⁵ Ministerio de la Protección Social. “Resolución Número 779 de 2006”. Bogotá D.C. Colombia. Marzo de 2006.

- Definir la información que debe llevar el mercado y etiquetado del empaque, de acuerdo con las directrices establecidas por el Codex Alimentarius.

4. Evaluación con respecto a los criterios para el establecimiento de las prioridades de los trabajos.

a. Volumen de producción y consumo en los diferentes países y volumen y relaciones comerciales entre países.

➤ Producción a nivel mundial de la Panela

Según cifras de la FAO, 25 países en el mundo producen panela. Colombia es el segundo productor después de la India. Para el período 1998–2002, la India concentró el 85% de la producción mundial, mientras que Colombia cerca del 13%, sin embargo, hay muchos países que alrededor del mundo producen panela. (FAO. Cálculos Observatorio Agro cadenas. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, Colombia, 2006 (Tabla 1).

A partir de 2003 la FAO registró la información de panela con la de azúcar dentro de la partida: "Caña de azúcar y cultivos azucareros NCP, hecho que dificultó a presentación de datos de producción recientes desde esta fuente internacional de información.

TABLA 1. PANELA: PRODUCCIÓN POR PAÍS (Toneladas)

Puesto	País	1992	2002	Acumulado Producción 1998-2002	Part (%) 1998- 2002	Crecim.(%) 1992-2002
1	India	8.404.000	7.214.000	42.448.000	86,1%	-1,1%
2	Colombia	1.175.650	1.470.000	6.858.840	13,9%	1,9%
3	Pakistán	823	600	2.872	0,0058%	-8,2%
4	Myanmar	183	610	2.486	0,0050%	11,5%
5	Bangladesh	472	298	2.145	0,0043%	-1,3%
6	China	480	400	2.112	0,0043%	-2,1%
7	Brasil	240	210	1.320	0,0027%	1,2%
8	Filipinas	101	127	565	0,0011%	2,1%
9	Guatemala	56	44	228	0,0005%	-2,8%
10	México	51	37	183	0,0004%	-4,6%
11	Perú	25	28	129	0,0003%	0,7%
12	Kenya	25	23	120	0,0002%	-0,6%
13	Honduras	32	21	106	0,0002%	-6,7%
14	Haití	40	21	106	0,0002%	-8,6%
15	Uganda	13	15	75	0,0002%	1,6%
16	Nigeria	24	14	74	0,0002%	-4,8%
	Mundo	9.582.215	8.686.448	49.319.361	100,0%	-0,8%

Fuente: FAO. Cálculos Observatorio Agro cadenas. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá D.C. Colombia. Enero de 2006.

Entre los países con una importancia dinámica de crecimiento de la producción de panela se encuentra Myanmar, país que triplicó su producción al pasar de producir 183 toneladas en 1992 a 610 en el 2002, a una tasa de crecimiento anual de 11,5%, seguido por Japón, cuyo crecimiento en la producción fue de 9,2%, y Panamá, a una tasa de 6,1% anual.

En el 2002 cerca de treinta países produjeron 11.209.269 toneladas de panela. India produjo 7.214.000 toneladas que representan el 64,36% del total mundial, mientras que Colombia, el

segundo productor más importante produjo 1.470.000 toneladas, es decir, el 13,11% del total. Otros países latinoamericanos que producen panela son Brasil, Guatemala, México, Perú, Ecuador, Bolivia, Honduras. El 93% de la producción de panela se destinó al consumo directo, el resto se utilizó en piensos, en la elaboración de otros alimentos y en otros usos no especificados.⁶

El principal consumidor de panela en el mundo es India con un consumo de 6.545.500 toneladas en 2003, lo cual corresponde al 65,5 % del total mundial que se encuentra cercano a las 9.997.543 toneladas, seguido por Colombia y Pakistán con 870.000 y 490.000 toneladas respectivamente. (Cálculos Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá D.C., Enero de 2006).

➤ **Importaciones a nivel mundial de Panela**

Según el Servicio Agrícola Extranjero del Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (FAS por su sigla en inglés), entre enero y julio del 2004 este país importó US\$ 231,86 millones (561.815,9 toneladas) de la partida arancelaria 17.01.11.10.00, en la que se incluyen todos los demás azúcares de caña crudos, puros y sólidos no definidos. De este monto el 3,7% correspondió al producto de origen colombiano (21.447,6 toneladas por valor de US\$ 8.578.800). Los principales proveedores de esta partida arancelaria en Estados Unidos de América son República Dominicana (23,13%) y Brasil (20,67%).

Para el año 2007, Rusia importó en valor 1.106 millones de dólares, representando cerca del 10% del total mundial para este año, el cual ascendió a 11.444 millones de dólares. El Reino Unido con 812 millones de dólares, desplazó a Estados Unidos de América que solo registró 677 millones de dólares.⁷

➤ **Exportaciones a nivel mundial de Panela**

La mejor forma de caracterizar la demanda de panela en el mercado internacional es mediante las cifras de exportaciones que los países productores realizan hacia los diferentes mercados de destino, sin embargo, hay países que, aún siendo productores de panela no tienen una partida arancelaria exclusiva para registrar el comercio de este producto.

Hace algunos años la "Panela, Chancaca o Raspadura", no tenía una subpartida arancelaria propia a nivel mundial, se clasificaba dentro de la PA 17.01.11 que reunía todos los "azúcares de caña en bruto sin aromatizar ni colorear en estado sólido". Solo en algunos países productores, este producto tenía su propia sub-partida arancelaria, la 17.01.11.10.00.

Sin embargo, el año anterior, el Comité del Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), adoptó una enmienda para la partida 17.01 con el fin de facilitar el comercio internacional de la Panela, disminuir los costos en sus operaciones y agilizar la comparación y el análisis de sus estadísticas. Esta decisión fue avalada, durante la 113ava/114ava sesión del Consejo de Cooperación Aduanera realizada el 26 de junio de 2009, en donde fue aprobada por consenso la nueva subpartida arancelaria para la panela dentro del capítulo 17; en este sentido, el capítulo 17 quedó establecido de la siguiente

⁶ Base de datos estadísticos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, http://faostat.fao.org/faostat/form?collection=CBD.CropsAndProducts&Domain=CBD&servlet=1&hasbulk=0&version_ext&language=ES

⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia". Bogotá D.C., 2009.

manera: 1701.13: Azúcar de caña mencionada en la nota 2 sobre la subpartida del presente capítulo – PANELA.⁸

India

Este país es el principal productor a nivel mundial de panela y a su vez el principal exportador. La panela es conocida en este país como “*jaggery*” y tiene designada la posición arancelaria 17.01.11.10.00.

India exporta panela principalmente hacia sus países vecinos. Entre abril del 2002 y abril del 2003 exportó el producto a Bangladesh (los envíos ascendieron a US\$ 0,83 millones, lo que representó el 42,64% del valor total exportado en ese año), mientras que a Malasia exportó el 18,59% del valor total; en ese mismo periodo, exportó a Estados Unidos de América por un valor de US\$ 250 mil, lo que representó el 1,33% del total del valor de sus exportaciones de panela.

Las ventas externas de India han tenido una dinámica positiva entre 2003 y 2007, con un crecimiento compuesto anual del 36,1%, pasando de exportar US\$ 10,9 millones en 2003 a US\$ 37,4 millones en 2007. En volumen, el crecimiento compuesto anual fue del 31,3%, pasando de 46.413 toneladas métricas en 2003 a 137.948 toneladas métricas en 2007. (Tabla 2).⁹

En el año 2006, los principales importadores de Panela “*jaggery*” fueron Bangladesh que importó cerca de 8.926.000 millones de dólares, seguido por Pakistán con 5.693.000 millones de dólares para 13.181 toneladas.

El Reino Unido fue el mayor importador del mercado europeo para 2006, seguido por EE.UU.

Las ventas externas de India se destinan principalmente al Asia y Medio Oriente, siendo los principales destinos:

- **Emiratos Árabes Unidos:** las exportaciones a este país en 2007 alcanzaron US\$ 14,7 millones, una participación del 39,2% en las exportaciones de India. En volumen, fueron 55.774 toneladas métricas, lo que representa el 40,4% del total comercializado por India.
- **Irán:** las ventas de panela a este país en 2007 fueron de US\$ 7,2 millones (19,1% de participación) y 28.412 toneladas métricas (20,6%) de participación.
- **Bangladesh:** las exportaciones a este país obtuvieron un valor de US\$ 5,8 millones, una participación del 15,3% en el total exportado por India y 19.520 toneladas métricas, 14,2% del total.

⁸ Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Oficina de Comercio Colombiana en Bruselas (Bélgica), 30 de junio de 2009.

⁹ Proexport Colombia. Inteligencia de Mercados para Agroindustria. Marzo, 2009.

TABLA 2. EXPORTACIONES DE PANELA (JAGGERY)* DE INDIA (miles de US\$) (Ton.) 2003-2007

IMPORTADORES	2003		2004		2005		2006		2007	
	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD
Emiratos Árabes Unidos	586	2.398	363	879	-	-	468	1.208	14.660	55.774
Irán	-	-	-	-	-	-	-	-	7.160	28.412
Bangladesh	2.511	13.618	48	187	-	-	8.926	27.949	5.760	19.520
Malasia	2.267	9.984	1.439	5.832	-	-	2.061	7.476	2.231	8.344
Tanzania	-	-	-	-	-	-	1	3	1.881	7.015
Somalia	467	1.926	-	-	-	-	-	-	1.239	3.932
Pakistán	-	-	-	-	-	-	5.693	13.182	764	2.870
Reino Unido	240	636	324	831	-	-	489	1.311	532	1.459
EE.UU.	2.855	8.913	370	741	-	-	404	1.038	488	1.222
Nepal	139	754	212	1.159	-	-	686	2.604	391	2.028
Arabia Saudita	114	459	174	524	-	-	125	389	366	1.228
Etiopía	-	-	-	-	-	-	-	-	323	1.200
Yemen	27	89	36	108	-	-	169	453	320	1.007
Sri Lanka	668	3.312	29	131	-	-	260	702	260	703
Kenya	2	6	-	-	-	-	3	10	218	607
Canadá	143	426	221	335	-	-	141	309	204	508
Kuwait	46	159	48	134	-	-	59	153	136	421
China	-	-	-	-	-	-	-	-	93	382
Omán	81	388	65	267	-	-	72	262	91	314
Bahamas	-	-	-	-	-	-	-	-	68	262
Australia	13	45	34	77	-	-	42	113	40	129
Qatar	14	55	12	40	-	-	30	99	32	93
Francia	2	8	6	21	-	-	9	39	32	76
Samoa	-	-	-	-	-	-	-	-	27	102
Singapur	327	1.567	24	81	-	-	24	98	22	72
Sudáfrica	20	45	11	41	-	-	15	41	17	45
Italia	5	16	-	-	-	-	-	-	14	52
Alemania	255	1.006	108	229	-	-	4	16	12	24
Suiza	-	-	-	-	-	-	8	28	8	27
Bhután	10	40	59	200	-	-	-	-	7	20
Nigeria	-	-	-	-	-	-	-	-	7	26
Japón	1	2	-	-	-	-	2	11	5	19
Bélgica	2	6	-	-	-	-	-	-	4	11
Nueva Zelanda	18	89	-	-	-	-	13	39	3	12
Botsuana	-	-	-	-	-	-	3	7	2	7
Seychelles	-	-	-	-	-	-	3	9	2	8
Israel	1	3	-	-	-	-	1	4	1	2
Países Bajos (Holanda)	1	4	-	-	-	-	-	-	1	2
Filipinas	-	-	-	-	-	-	-	-	1	5
Iraq	-	-	-	-	-	-	1.235	3.000	-	-
Bahrein	38	131	32	122	-	-	34	126	-	-
Grecia	-	-	-	-	-	-	3	8	-	-
Fiji	-	-	-	-	-	-	2	7	-	-
Mozambique	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-
Noruega	1	4	-	-	-	-	1	4	-	-
Portugal	1	3	-	-	-	-	1	5	-	-
Djibouti	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Croacia	-	-	10	15	-	-	-	-	-	-
Afganistán	41	200	-	-	-	-	-	-	-	-
Zona Nep	10	76	-	-	-	-	-	-	-	-
Mauricio	5	21	-	-	-	-	-	-	-	-
Burundi	4	15	-	-	-	-	-	-	-	-
Malawi	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	10.918	46.413	3.655	12.061	-	-	20.991	60.713	37.425	137.948

*Partida 17.01.11.10 del arancel Indio.
Fuente: Trademap-Cálculos Proexport Col. 06-2009.

Países Latinoamericanos

Estos países destinan sus exportaciones de panela principalmente a Europa, Japón y Estados Unidos de América.

Ecuador

En 2008, Ecuador exportó a Estados Unidos de América 75 toneladas de panela por valor de US\$ 80.000 equivalentes al 22,01% del total de las exportaciones ecuatorianas de este producto. Hasta el 2003 las exportaciones tenían como principal destino el mercado europeo, en particular Italia, Alemania, España y Francia, sin embargo, las exportaciones hacia EE.UU. a partir del 2003 ascendieron a US\$ 17.060, casi el 30% de todo lo que exportó Ecuador a este país entre enero y agosto del 2004 (US\$ 61.310).¹⁰

TABLA 3. EXPORTACIONES DE PANELA* DE ECUADOR (MILES DE US\$) (TON.), 2004-2008

IMPORTADORES	2005		2006		2007		2008	
	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD
Italia	293	268	273	250	482	397	363	292
España	152	118	165	186	248	206	237	189
Alemania	88	127	42	61	158	166	95	91
Países Bajos (Holanda)	-	-	-	-	70	80	73	80
Francia	24	24	49	39	38	21	55	36
Estados Unidos de América	9	40	1	0	10	13	38	75
Colombia	1	0	-	-	33	111	-	-
Egipto	2	1	-	-	-	-	-	-
TOTAL	569	578	530	536	1.039	994	861	763

*Partida 17.01.11.10.00 del arancel ecuatoriano.
Fuente: Trademap-Cálculos Proexport Col. 06-2009.¹¹

Principales destinos en 2008:

- **Italia:** destino del 42,1% de las exportaciones ecuatorianas de panela en 2008, con US\$ 363,1 mil y 291,9 toneladas métricas.
- **España:** las ventas externas a este país alcanzaron US\$ 236,8 mil (participación del 27,5%) y 189 toneladas métricas (participación 24,8%).
- **Alemania:** tercer destino de las exportaciones ecuatorianas con una participación del 11,1%, resultado de ventas externas a este país por US\$ 95,5 mil y 91 toneladas métricas (participación 11,9%).

¹⁰ Corporación Colombia Internacional, Sistema de Inteligencia de Mercados – SIM. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá D.C., Colombia.

http://www.cci.org.co/cci/eci_x/Sim/Perfil%20de%20Productos/perfil%20producto%2026.pdf

¹¹ PROEXPORT COLOMBIA. Inteligencia de Mercados para Agroindustria. Junio. 2009.

Bolivia

Sus ventas externas de panela alcanzaron en 2009 US\$ 639 mil, un crecimiento del 41,6% frente al 2007, año en que el valor exportado fue US\$438 mil. En volumen, sus exportaciones fueron 606 toneladas métricas en 2007 y 823 toneladas métricas en 2008. (Tabla 4).

Sus destinos en 2008 fueron:

- **Japón:** este país concentró el 90,4% de las exportaciones bolivianas de panela con US\$ 575 y 748 toneladas.
- **Finlandia:** el restante 9,6% de las exportaciones tuvo como destino este país, siendo su valor US\$ 59 mil, en volumen el valor vendido a este país fue de 70 toneladas métricas.

TABLA 4. EXPORTACIONES DE PANELA* DE BOLIVIA (MILES DE US\$) (TON.), 2005-2009

IMPORTADORES	2005		2006		2007		2008		2009	
	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD
Japón	798	1.450	686	1.096	414	566	575	748	776	1.037
Finlandia	25	49	40	72	21	37	59	70	50	57
Francia	-	-	-	-	3	3	5	5	-	-
Estados Unidos de América	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
TOTAL	823	1.499	727	1.169	438	606	639	823	826	1.094

*Partida 17.01.11.10.00 del arancel boliviano.

Fuente: Trademap-Cálculos Proexport Col. 06-2009.¹²

Perú

Las exportaciones peruanas de panela presentaron un crecimiento del 10,9% entre 2007 y 2008, pasando de US\$ 633 mil en 2007 a US\$ 702 mil. En volumen, se mantuvo estable en 620 toneladas métricas.¹³

Sus principales destinos en 2008 fueron:

- **Italia:** principal destino de las exportaciones peruanas de panela con una participación del 67% sobre el total de las ventas externas siendo estas US\$ 470 mil. En volumen, la participación fue del 66,3% con 411 toneladas métricas.
- **Francia:** el 23,1% de las ventas externas tuvo como destino este país, con US\$ 162 mil y 124 toneladas métricas.

¹² PROEXPORT COLOMBIA. Inteligencia de Mercados para Agroindustria. Junio, 2009.

¹³ PROEXPORT COLOMBIA. Inteligencia de Mercados para Agroindustria. Marzo, 2009.

TABLA 5. EXPORTACIONES DE PANELA* DE PERÚ (MILES DE US\$) (TON.), 2005-2009.

IMPORTADORES	2005		2006		2007		2008		2009	
	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD
Italia	264	269	326	336	346	348	470	411	1.167	915
Francia	108	159	152	220	252	230	162	124	283	200
Croacia	-	-	-	-	13	20	38	56	99	131
Canadá	-	-	-	-	-	-	-	-	47	31
Países Bajos (Holanda)	12	18	-	-	-	-	-	-	39	30
Australia	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2
Estados Unidos de América	1	1	3	2	4	3	2	1	1	0
Finlandia	-	-	-	-	-	-	30	28	-	-
España	7	5	-	-	18	21	-	-	-	-
Alemania	-	-	3	2	-	-	-	-	-	-
TOTAL	392	452	484	560	633	622	702	620	1.640	1.310

*Partida 17.01.11.10.00 del arancel peruano.

Fuente: Trademap-Cálculos Proexport Col. 06-2009.

Colombia

En el periodo comprendido entre enero y noviembre de 2008, las exportaciones colombianas de panela alcanzaron un valor de US\$ 2,6 millones (Tabla 6), 12,8% más que en el mismo periodo de 2007, cuando las ventas externas fueron US\$ 2,3 millones. En volumen, las exportaciones en los primeros 11 meses del año 2008 fueron 2.108 toneladas métricas, 1,4% más que en los mismos meses de 2007.¹⁴

En 2007 el principal importador de panela colombiana, fue Estados Unidos de América, registrando un valor de 1.935 millones de dólares, seguido por España con 430.000 dólares.

Principales destinos en el periodo enero-noviembre de 2008:

- **Estados Unidos de América:** el 71,2% de las exportaciones colombianas de panela tuvieron como destino este país, siendo el valor exportado US\$ 1,9 millones, 1.533 toneladas métricas. El precio implícito al que se vendió en promedio fue US\$ 1.242 por tonelada métrica.
- **España:** segundo destino de la panela colombiana con un valor exportado a este país de US\$ 524,1 mil (participación 19,8%) y 420 toneladas métricas. El precio implícito promedio fue US\$ 1.249 por tonelada métrica.
- **Canadá:** las ventas externas hacia este país fueron US\$ 90,8 mil, lo que representa el 3,4% de las exportaciones de panela. En volumen, alcanzaron 55 toneladas. El precio implícito al que se negoció en promedio con Canadá fue US\$ 1.651 por tonelada

¹⁴ PROEXPORT COLOMBIA. Inteligencia de Mercados para Agroindustria. Marzo, 2009.

TABLA 6. DESTINOS EXPORTACIONES COLOMBIANAS DE PANELA (enero-noviembre 2008)

PAÍS/ TERRITORIO	US\$ MILES	TONELADAS	PRECIO IMPLICITO
			US\$/TON
Estados Unidos	1.903,7	1.533	1.242
España	524,1	420	1.249
Canadá	90,8	55	1.651
Australia	34,8	26	1.335
Sudáfrica	26,8	14	1.870
Italia	25,1	23	1.083
Reino Unido	23,2	15	1.564
Aruba	8,3	14	613
Chile	4,5	3	1.415
Reunión	2,1	1	1.604
Antillas Holandesas	1,7	2	1.094
Suiza	0,9	1	1.285
Japón	0,7	0	2.129
No Declarados	0,5	1	598
Francia	0,2	0	2.149
Costa Rica	0,1	0	2.415
Polonia	0,0	0	2.203
TOTAL	2.647,5	2.108	1.500

Fuente: DANE-Cálculos Proexport Col. 2008.

Un balance total de las exportaciones mundiales muestra un comportamiento fluctuante, manteniéndose por encima de los 2 millones de dólares en valor exportado, teniendo en 2007 un valor total de 2,86 millones de dólares. En términos de cantidades, Estados Unidos de América sigue siendo el mayor importador, con 1.605,55 toneladas en 2007, seguido por España con 382,48 toneladas y Canadá con 92,51 toneladas.¹⁵

El análisis de la información del comercio mundial de Panela, refleja la necesidad para la comunidad internacional de establecer una norma para este producto.

b. Diversidad de las legislaciones nacionales e impedimentos resultantes o posibles que se oponen al comercio internacional

Es necesario elaborar la norma sobre Panela, con el propósito de eliminar cualquier obstáculo al comercio internacional y como medio para proteger la salud de los consumidores y evitar prácticas fraudulentas.

Los países han desarrollado su legislación en cuanto a los azúcares y endulzantes, con miras a proteger sus derechos legítimos reconocidos a través de la OMC, dentro de los cuales se encuentra la protección contra los riesgos fitosanitarios ocasionados por el ingreso de plagas o enfermedades foráneas que pueden ser introducidas en los territorios, y también hacia el control de residuos de plaguicidas y otros contaminantes que pueden afectar la salud de los consumidores.

¹⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia". Bogotá D.C. 2009.

Desde este punto de vista, la existencia de una norma internacional de Panela armonizará las legislaciones, teniendo en cuenta que en ella se contemplan consideraciones sobre la presencia de contaminantes y la aplicación de prácticas higiénicas para asegurar la inocuidad de los alimentos.

Los requisitos técnicos y sanitarios para exportación de panela se encuentran ya reglamentados en varios países del mundo:

En Colombia los productores deben cumplir con el Reglamento Técnico amparado con la Resolución N° 779 del 17 de marzo del 2006 expedida por el Ministerio de la Protección Social, sobre requisitos sanitarios, reglamento que también deben seguir los trapiches (nombre común dado en Colombia a los sitios donde se elabora la panela) en los que comprenden las comercializadoras que venden panela al interior o al exterior. La mencionada reglamentación establece que la panela debe provenir de trapiches y de centrales de acopio de mieles vírgenes procedentes también de trapiches que cumplan las Buenas Prácticas de Manufactura, las cuales deben estar certificadas por una autoridad calificada.¹⁶

En Perú existe la Resolución Ministerial del 12 de agosto de 1947, en la cual se ratifican las prohibiciones para emplear azúcar en la fabricación de chancaca, alcoholes, aguardientes, vinos, etc.

En México a través de la Ley General de Salud, se establece el Acuerdo 141 mediante el cual se determinan los establecimientos de elaboración de piloncillo o panela sujetos a aviso de funcionamiento.

De otra parte, existen consideraciones que afectan o pueden afectar el comercio internacional de la panela y son los aspectos relacionados con la definición de requisitos y tolerancias asociadas con la calidad del producto. Al no existir una norma internacional queda a libre elección de los países compradores, el establecimiento de criterios de calidad y de tolerancias, lo cual puede conducir a la aplicación de prácticas comerciales inequitativas.

Una norma internacional a través de la definición de requisitos, tipos de panela o tolerancias en el contenido del envase, fijaría parámetros que eviten la proliferación de regulaciones y constituiría criterios básicos de referencia para establecer acuerdos comerciales en favor de un intercambio apropiado entre los países.

c. Mercado internacional o regional potencial

El comercio de panela a nivel mundial ha tenido un gran desarrollo, se puede apreciar una destacada participación de *Estados Unidos de América* y *Canadá* en las importaciones, sin embargo el *mercado europeo*, en particular *Italia*, *Alemania*, *España* y *Francia* se han convertido en el destino de exportación mas importante para los países productores, así como, el mercado asiático, en el cual, se destacan algunos países como Emiratos Árabes, Irán, Bangladesh, Malasia, Corea del Sur, Japón, entre otros.

En las tablas 1 a 6, se indica una parte de las estadísticas relacionadas con el comercio internacional de la panela, la información allí consignada, demuestra que en los últimos años, se ha incrementado el volumen de comercialización de la panela con algunos países, e inclusive se ha iniciado la comercialización con países con los que antes no se comercializaba. De otra parte, existen países en los cuales la comercialización ha sido

¹⁶ Ministerio de la Protección Social. Republica de Colombia. Resolución número 779 del 17 de marzo del 2006. Título III. Capítulo I. Artículo 15. Exportación de Panela, Registro Sanitario y Vigilancia Sanitaria. En http://www.invima.gov.co/Invima//normatividad/docs_alimentos/resolucion_779_de_2006.htm

intermitente a través de los años, lo cual se podría fortalecer en el futuro con la adopción de una norma internacional a partir de la cual se fomente el comercio de este endulzante.

Respecto a la estacionalidad de la oferta, la Panela se comercializa en el mercado internacional durante todo el año. Entre los principales países productores de Panela, en su orden de importancia se encuentran India, Colombia, Pakistán, Myanmar, Bangladesh, China, Brasil, Filipinas, Guatemala, México, Perú, Kenya, Honduras, Haití, Uganda y Nigeria.

Aunque India se caracteriza por ser líder en el mercado mundial de la panela, con un claro enfoque a la mejora de la competitividad en sus políticas para exportación y a la vanguardia de la investigación básica y aplicada, el mejor entorno organizacional e institucional corresponde a Filipinas e Islas Mauricio.

Filipinas ha identificado al azúcar muscovado¹⁷-(panela) como un producto que apuesta en su Plan de Desarrollo de las Exportaciones de Filipinas 2005-2010, en razón de la creciente demanda de este producto en la Unión Europea y Japón. Posee instituciones que promueven estándares de calidad y la creación de programas para el mejoramiento productivo, además cuenta con grandes asociaciones, apoyadas por entes estatales, que comercializan el producto en los mercados de la Unión Europea y Asia. Por su parte, Isla Mauricio tiene una producción destinada casi en su totalidad a la exportación hacia la Unión Europea.¹⁸

Según un estudio realizado en 2009 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la Republica de Colombia, y el Grupo de Investigación y Desarrollo en Gestión, Productividad y Competitividad “BioGestión” de la Universidad Nacional de Colombia denominado “Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia”, se identificaron algunos países potenciales para la exportación de panela, como se observa en la Tabla 7.

TABLA 7. PAÍSES POTENCIALES PARA LA EXPORTACIÓN DE PANELA

TIPO DE PANELA	PAIS O GRUPO ECONÓMICO POTENCIAL
Panela en Bloque	USA, UK, UE, Rusia y Canadá (57 actores).
Panela Pulverizada	USA, China, Japón, UK, Rusia, Ecuador, Venezuela, UE y Canadá (57 actores).
Panela Saborizada	Rusia, Venezuela, Ecuador, Venezuela, UE y Canadá. USA, UK Y UE (57 actores)..
Bebidas Saborizantes	USA, Canadá, UK, Rusia y UE (5 actores).

Fuente: Grupo Biogestión. Universidad Nacional de Colombia. 2008.

De acuerdo con el mercado potencial, la tendencia que se percibe es un aumento en el volumen total de exportación, sin embargo, es importante resaltar que para mantener e incrementar esta tendencia es imprescindible contar con herramientas como la Norma Internacional de Panela que refleje la seriedad y compromiso con los que los países productores ofrecen las panelas que cumplen con criterios de inocuidad y calidad reconocidos internacionalmente.

¹⁷ La panela es uno de los productos edulcorantes y alimenticios producida en países como India. Brasil. Perú. Ecuador. Filipinas, entre otros, la cual, ha iniciado a nivel comercial su posicionamiento en el mercado de los edulcorantes con presentaciones pulverizadas, como el caso del “azúcar muscovado”, “el azúcar demerara” y “el azúcar integral”.

¹⁸ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia”. Bogotá D.C. 2009.

d) Viabilidad de la normalización del producto

La elaboración de la norma requiere esencialmente la definición de la Panela, lo cual implica indicar su clasificación por categorías de calidad y el establecimiento de los requisitos mínimos de inocuidad del producto, los cuales deben cumplirse independientemente de las categorías contempladas en la norma.

Considerando la preocupación de cada país por establecer medidas para prevenir el ingreso de plagas y enfermedades, así como de materiales contaminantes, la norma contemplará y hará referencia a los documentos generales que en este sentido ha elaborado el Codex Alimentarius o los que se expida antes de la aprobación del documento.

Desde el punto de vista del consumidor es muy importante que la norma proporcione la información que necesita y que se debe encontrar en el mercado del envase. Esto además permitirá realizar la trazabilidad del endulzante envasado.

Además de los anteriores aspectos, la norma requiere la clasificación por tipos de panela de acuerdo a las características de apariencia del producto, lo cual permitirá unificar los criterios que actualmente consideran los países para su comercialización. La norma establecerá también los requisitos específicos para cada uno de los tipos en que se puede clasificar la panela (panela en barra o bloques, panela granulada y/o pulverizada, concentrado de panela y panela aromatizada), hecho que facilitará la comercialización del producto y constituirán parámetros de referencia tanto para productores como para compradores.

e) Regulación de las principales cuestiones relativas a la protección del consumidor y al comercio en las normas generales existentes o propuestas

Considerando los productos definidos en las normas elaboradas por el Codex Alimentarius y las normas que se encuentran en proceso de elaboración, ninguna de ellas cubre la Panela. De otra parte, los azúcares contemplados en dichas normas corresponden a variedades con características y requisitos particulares que no permiten incluir en ellas a la Panela.

Lo anterior justifica la elaboración de la norma de Panela para proporcionar un documento nuevo para el comercio internacional con la información específica para este producto.

f) Número de productos que requerirían normas separadas si se trata de productos sin elaborar, semielaborados o elaborados

Por tratarse de un producto para consumo humano, la Panela objeto de la norma, corresponden a un producto elaborado, y las actividades a las cuales se somete corresponden a un proceso específico que consiste en un molido de la caña, separación de impurezas, extracción del jugo, clarificación o limpieza, descachase, concentración del jugo, punteo, batido y finalmente el envasado.¹⁹

Teniendo en cuenta que existen varios tipos de panela de acuerdo a las características de apariencia del producto (panela en barra o bloques, panela granulada y/o pulverizada, concentrado de panela y panela aromatizada), la norma que se propone elaborar cubre aquellas que se comercializan internacionalmente. Por esta razón no se requiere la elaboración de normas separadas para cada tipo de panela existente en el mercado.

¹⁹ ESPIRITU C., Christopher Markus. Revista de la Estación Experimental Agraria El Porvenir – Tarapoto. Año 2, No. 3 – Marzo 2005.

g) Trabajos ya emprendidos por otras organizaciones en este campo o propuestos por el(los) organismo(s) intergubernamental(es) pertinente(s)

La elaboración de normas sobre la Panela, ha sido emprendida a nivel nacional por los países productores de este producto y son estos trabajos también los que se tomarán como referencia para la elaboración de la propuesta de norma Codex.

Debido a esta circunstancia, la norma Codex permitirá unificar en un sólo documento los requisitos de inocuidad y calidad, reduciendo de esta forma las diferencias que se presentan entre los países con relación a la definición de criterios indispensables para la comercialización segura de este producto.

5. Pertinencia con respecto a los objetivos estratégicos del Codex

La elaboración de la norma de Panela responde al objetivo estratégico del Codex encaminado a promover la máxima aplicación de las normas con miras a la reglamentación interna de los países y para facilitar el comercio internacional. Así mismo la adopción de este tipo de normas permite reducir los riesgos generados por la transmisión de agentes que tienen una incidencia negativa sobre la salud del consumidor y el medio ambiente.

Numerosos países, entre exportadores e importadores hacen parte del intercambio mundial de este producto, por lo tanto, se requiere con urgencia una norma apropiada, que unifique criterios sobre la Panela y que cumpla con los objetivos de proteger la salud de los consumidores y facilitar unas prácticas justas en el comercio de alimentos.

6. Información sobre la relación entre la propuesta y los documentos existentes del Codex

La propuesta de elaboración de la norma de Panela se enmarca dentro de los trabajos del Comité del Codex sobre Azúcares.

7. Identificación de la disponibilidad de expertos consejeros científicos en caso de necesidad

Para la elaboración del proyecto de norma Codex, se ha tomado como referencia la información generada por el grupo de investigación que a nivel nacional trabaja en la caracterización y desarrollo tecnológico de la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia (Inteligencia de Mercados para Agroindustria de PROEXPORT, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia y el Grupo de Investigación y Desarrollo en Gestión, Productividad y Competitividad "BioGestión" de la Universidad Nacional de Colombia). Por lo tanto en caso de requerir información adicional a la presentada en el proyecto, se tiene la posibilidad de consultar a este grupo de expertos.

8. Identificación de toda necesidad de contribuciones técnicas a la norma procedentes de organizaciones exteriores a fin de que se puedan programar estas contribuciones

Ninguna.

9. Calendario propuesto para la realización de los nuevos trabajos, comprendida la fecha de su inicio, la fecha propuesta para la adopción en el trámite 5 y la fecha propuesta para la adopción por parte de la Comisión

TRÁMITE	FECHA
Distribución de una propuesta elaborada por un grupo de trabajo en el trámite 3.	Después de la adopción del nuevo trabajo por la CAC: 2011
Fecha propuesta para adopción en el trámite 5	2012
Aprobación por parte de la Comisión	2013

JMI- V. 31-8-2010