

Régimen de importación, venta y distribución de banano: la Unión Europea y los países productores de América Latina

Vinicio Sandí Meza*

ANALIZA LAS NUEVAS REGLAS QUE LA UNIÓN EUROPEA, UE, BUSCA ESTABLECER EN SUS IMPORTACIONES DE BANANO, BASADO EN UN RÉGIMEN DE ARANCEL ÚNICO CON UN MÍNIMO DE 230 EUROS A LA IMPORTACIÓN DE BANANO PROVENIENTES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

PALABRAS CLAVES: BARRERAS COMERCIALES / BANANO / UNIÓN EUROPEA

Introducción

Las economías de los países en desarrollo, han establecido marcadamente patrones productivos fundamentados en sectores primarios y secundarios. Por un lado, la

producción de bienes primarios provenientes de la agricultura como el banano, café, y la consolidación a partir de la década de los ochentas, principalmente de productos no tradicionales, como el melón, flores, follajes, entre otros.¹

* **Magíster Scientiae en Política Económica con Énfasis en Economía Internacional. Consultor y Técnico del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Recibido: 30 de marzo del 2007.

Aceptado: 7 de setiembre del 2007.

1. Cabe destacar que durante la década de los ochentas, el modelo de implementación productiva en América Latina estuvo fundamentada en la incorporación de productos no tradicionales con apoyo de medidas fiscales por parte de los Estados y apoyados por los Programas de Ajuste Estructural por parte de Instituciones Financieras como el Fondo Monetario Interna-

En el sector secundario y terciario, las economías latinoamericanas han experimentado el crecimiento de sectores productivos, basados y promovidos por inversión extranjera directa proveniente de países desarrollados caracterizados por un gran componente de manufactura textil y tecnológica, provocando una readecuación de las es-

cional. En el caso de productos primarios, éstos representaron casi el 70 por ciento de las exportaciones agrícolas de Costa Rica en los años noventa, proporción aproximadamente idéntica a la de Nicaragua y considerablemente superior a la de Guatemala.

estructuras productivas de estas economías. Esta readecuación se debe entre otras cosas, a los cambios que la globalización acarrea, dentro de los que se incluyen una mayor inserción en el mercado internacional para atraer recursos que resulten en beneficios económicos para los países.

Aún así, en este contexto, los sectores productivos tradicionales han mantenido su importancia participativa comercial en los mercados internacionales, eso ha hecho que productos como el banano (que es una de las frutas que más se consume a escala mundial), se mantengan vigentes en los gustos y preferencias de los consumidores a nivel global, y que además, sean muchos los países en desarrollo los que se dedican a la producción y comercialización de este producto, en contraposición del trabajo científico y tecnológico al que se dedican los países desarrollados; no obstante la exportación de banano y la actividad como tal, contribuye a la generación de divisas y empleos en distintas zonas de las economías latinoamericanas, convirtiéndose en un sector sensible socialmente.

Con ello se propone estudiar el nuevo sistema de un arancel único a la importación de banano que pretende implantar la UE, el que ha generado un gran debate entre los países latinoamericanos y las empresas estadounidenses establecidas en la región, de manera que países motivados por sus intereses como Ecuador, Costa Rica, Colom-

bia, Panamá, Guatemala y Honduras oficializaron su solicitud de arbitraje de la Organización Mundial del Comercio, OMC, para definir el régimen de ingreso de la fruta de América Latina a la UE. Todo lo anterior hace suponer, como ocurrió en los años noventa, una nueva "Guerra del Banano"; en la que no cabe más opción que negociar para obtener como resultado un acuerdo mutuo satisfactorio entre las partes involucradas.

El artículo que a continuación se presenta, está desarrollado en varias secciones, de esta manera iniciamos con aquellas cuestiones que fueron la base de la circunstancias actuales de la exportación de banano, o que otorgan una referencia actual a la dicotomía del régimen de importación de banano hacia la UE, esto es la "primera Guerra del Banano", en los años noventa, entre Estados Unidos y la UE.

En una segunda sección se incluye un componente teórico sobre las cuotas de importación y los aranceles, así como un componente del actual y el futuro régimen de importación de banano hacia la UE; sin dejar por fuera, aquellas ganancias y pérdidas que ha dejado el actual régimen.

Unido a la segunda sección, se encontrará la justificación que la UE ofrece ante su iniciativa de un arancel único, más específicamente, el por qué la UE pretende el cambio de un arancel de 75 a 230 euros sobre las exportaciones de los paí-

ses latinoamericanos en merced de sus ex -colonias.

Ante tal situación, se torna necesario la exposición de aquellos costos y beneficios que de una u otra manera arrastrará el nuevo sistema arancelario, tanto para África, América Latina y la UE como actores claves de este sistema, de manera que se logre comprender que no sólo América Latina, África o la UE serán beneficiados o perjudicados con dicho sistema.

En último lugar, se rescata la participación de la OMC y la reacción y propuestas de los países latinoamericanos. De manera que en las secciones quinta y sexta, serán expuestos los argumentos teóricos, tanto de la OMC como de aquellos que respaldan la posición de América Latina, ante la dicotomía de la importación de banano por la UE.

Antecedentes

El problema de las cuotas de importación del banano

Las principales exportaciones de América Central en décadas anteriores fueron el café y el banano. En virtud de la Convención de Lomé, la UE estableció contingentes de importación de varios productos tropicales. El contingente del banano ha sido de especial importancia para varios pequeños países del grupo de

Estados de África, el Caribe y el Pacífico (en adelante ACP). Estos contingentes redujeron eficazmente el acceso al mercado del banano europeo de la mayor parte de los países latinoamericanos. La tensión sobre el contingente del banano de la Comunidad Europea se intensificó en primer lugar, cuando en 1992 la Comisión Europea anunció una reducción del contingente exento de aranceles correspondiente a América Latina y un derecho del 170% sobre las importaciones que superarán el límite especificado; y en segundo lugar, cuando en 1993 con la creación de un mercado único de la UE, el mercado del banano comenzó a ser regulado por una serie de tarifas y cuotas diseñadas para proteger a los productores de los países de la ACP de las importaciones más baratas procedentes de América Latina.

Bajo este contexto, en marzo de 1994 la UE llegó a un acuerdo complementario con cuatro países latinoamericanos: Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, para aumentar los contingentes. No obstante, los acontecimientos arrojaron inmediatamente dudas sobre la sostenibilidad del acuerdo, en parte porque los países excluidos, en particular Guatemala y Honduras, lo impugnaron ante el Tribunal Europeo. Si bien, éste confirmó la legalidad del sistema de contingentes del banano, los cuatro países latinoamericanos signatarios del acuerdo complementario comenzaron a poner en duda su participación. En agosto de 1994, representantes de

los países productores de banano de América Latina se reunieron en la ciudad de Panamá para establecer una política común. El grupo, en el que estaban representados todos los países centroamericanos (con excepción de El Salvador que no produce banano), propuso la restricción de los suministros mundiales para elevar los precios y formular una propuesta conjunta a la OMC, en protesta contra la política de la UE. Además de la influencia directa de la limitación del acceso al mercado europeo, los contingentes tenían como resultado una intensificación de la competencia y una disminución de los precios en otros lugares, especialmente en los Estados Unidos.²

Durante la década de los noventa, la UE y Estados Unidos se enfrentaron debido a desacuerdos en materia de importación bananera. El conflicto surgió cuando Estados Unidos se mostró descontento con la UE por favorecer a los productores de banano de sus territorios y a ex-colonias europeas en el Caribe en perjuicio de los productores latinoamericanos y de las empresas estadounidenses ubicadas en esta región como Chiquita Brands y Dole Food Co. Al descontento de Estados Unidos se unió el de América Latina y el Caribe, por el gran significado

que la producción y exportación de banano tiene en sus economías.

Los setenta y nueve países que conforman el grupo ACP tenían un acceso casi exclusivo al mercado de la UE, esta fue la razón por la cual la demanda de Estados Unidos recibió el apoyo de los países de América Latina y el Caribe, quienes consideraron esas preferencias injustas.

En 1997 el régimen de la UE de importación, venta y distribución de banano fue condenado por un panel y por el Órgano de Apelación de la OMC. El fallo de la OMC no definió cómo debía la UE ponerse a derecho. Entre diferentes alternativas para hacerlo, la UE escogió la de convertir el régimen actual en uno exclusivamente arancelario.³

La UE al haber perdido la disputa contra Estados Unidos ante la OMC, fue obligada a derogar su régimen bananero. Fue así como se comprometió a eliminar sus políticas de importación de banano, calificadas en un dictamen de la OMC como discriminatorias y violatorias de las normas de comercio internacional.

Con lo anterior, la UE se ha visto presionada para modificar el régimen existente y hacerlo compatible con las reglas comerciales internacionales.⁴ Es así como en julio del 2001 las partes interesadas acordaron una nueva tarifa/cuota con la condición de que ésta sería remplazada por una tarifa fija y no un sistema de cuotas.

2. Mayor información: http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/003/V6800S/v6800s10.htm
3. Mayor referencia: <http://www.comex.go.cr/difusion/comunicados/CP-473.htm>
4. Más detalles: http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4284000/4284419.stm

En 1999, la OMC le concedió la razón a los Estados Unidos y emitió un fallo histórico que les permitió como represalia, imponer onerosas tarifas sobre artículos de lujo importados desde Europa, este hecho desencadenó la denominada “Guerra del Banano”.

Situación actual

Aranceles y cuotas de importación, un acercamiento teórico

Los países realizan comercio internacional por dos razones básicas, cada una de las cuales aporta su ganancia del comercio, a saber:

- Los países comercian porque son diferentes entre sí, las naciones, como los individuos, pueden beneficiarse de sus diferencias mediante una relación en la que cada uno hace aquello que sabe hacer relativamente bien.
- Los países comercian para conseguir economías de escala en la producción de un bien, es decir, si cada país produce sólo un limitado número de bienes, puede producir cada uno de esos bienes a una escala mayor y, por tanto, de

manera más eficiente que si intentara producir de todo.⁵

Los aranceles son la forma más antigua de política comercial y han sido usados tradicionalmente como una fuente de ingresos del Estado. Por ejemplo, al principio del siglo XIX el Reino Unido usaba aranceles, las famosas “Leyes de Cereales” (*Corn Laws*), para proteger su agricultura de la competencia de las importaciones. A finales de este siglo, Estados Unidos y Alemania utilizaban los aranceles como una forma de proteger sus nacientes sectores industriales, de tal forma imponían aranceles a los productos manufacturados importados.⁶

En la actualidad, los aranceles han declinado su importancia, ya que los Estados modernos prefieren utilizar barreras no arancelarias como la cuotas de importación, (que limitan la cantidad de importaciones), y restricciones a la exportación para proteger sus industrias.

Cuotas de importación al banano: actual Régimen de Importación

La cuota de importación es una restricción directa de la cantidad de algún bien que se puede importar, la que es impuesta mediante la concesión de licencias a algún grupo de individuos físicos o empresas (Krugman y Obstfeld, 1999:161). En este caso los únicos individuos o empresas que pueden exportar el

5. Krugman y Obstfeld, 1999:11.

6. Krugman-Obstfeld, 1999:151.

bien son los que tienen el derecho a importar un máximo de libras al año y se determina por la cantidad de producto que importó el año anterior. Esta restricción a la importación de un producto, es entonces a cambio de la cantidad de importaciones que los países de otras regiones hayan realizado al mercado importador, de manera que este mercado asegure la venta o exportación de sus bienes o servicios.

Cuando se limitan las importaciones, la consecuencia inmediata es que la demanda del bien excede la oferta nacional más las importaciones, lo que provoca un aumento en los precios hasta el punto de alcanzar un desabastecimiento del mercado, por lo que una cuota de importación, aumenta los precios nacionales en la misma cantidad que un arancel que limite las importaciones hasta el mismo nivel.⁷

En este caso la diferencia entre una cuota de importación y un arancel radica en que con una cuota el Estado no recibe ingresos. Lo más importante es que cuando se utiliza una cuota en vez de un arancel, el dinero que se hubiera obtenido por concepto de ingresos del Estado con un arancel, es recolectado por quien tenga en su poder las cuotas de importación. Eso demuestra que los que poseen las licencias de importación de un producto, pue-

den comprar productos importados y venderlos a un precio más elevado en el mercado nacional. Estos beneficios obtenidos son conocidos como las rentas de la cuota.

En la valoración de los costes y los beneficios de una cuota de importación, es crucial determinar quién obtiene las rentas. Cuando los derechos de vender en el mercado nacional son asignados a gobiernos de los países exportadores, como ocurre a menudo, la transferencia de rentas al exterior hace el coste de una cuota sustancialmente más elevado que el arancel equivalente.⁸

Actualmente, el sistema europeo de importación del banano, vigente desde enero del 2002, consiste en dos cuotas de 2,200,000 y 453,000 toneladas, abiertas a todos los países, entre ellos los latinoamericanos, con un derecho de aduana de setenta y cinco euros por tonelada y de otra cuota de 750 mil toneladas sin aranceles, reservada a los países de la ACP. Las importaciones adicionales a estas cuotas están sometidas a un arancel de 680 euros por tonelada, que para los países de la ACP es de 300 euros.⁹ La UE permite el comercio del banano bajo un sistema regido por complejas cuotas de importación, con un arancel único y global que actualmente es de 75 euros (aproximadamente \$98) por tonelada.

Cabe señalar que las naciones que integran el grupo de países de la ACP lo hacen libre de aranceles, y

7. Krugman y Obstfeld, 1999:161.

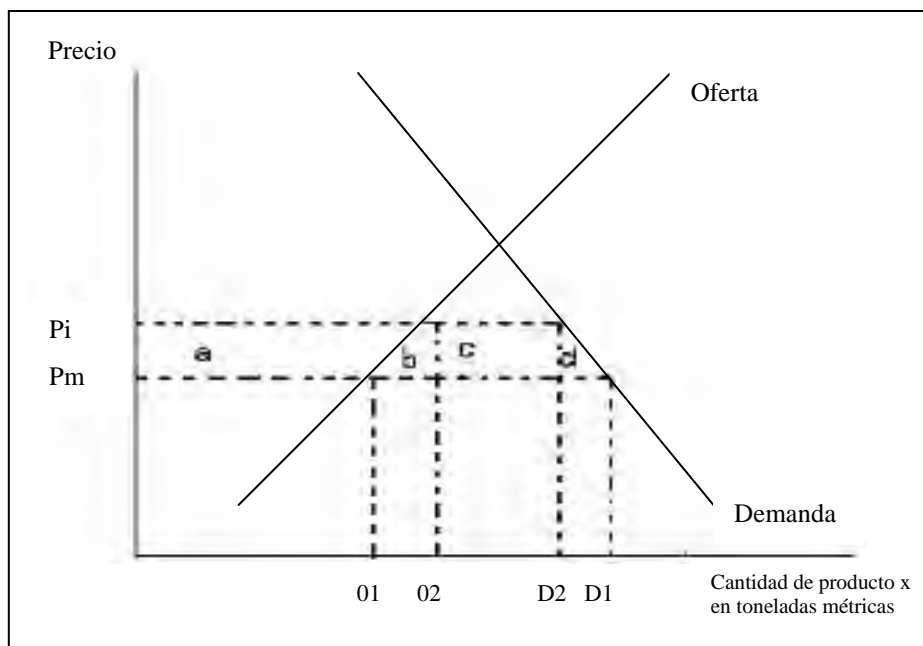
8. Krugman y Obstfeld, 1999:161.

9. Más información: SELA. http://www.sela.org/news_gen.asp?dd=4&mm=4&aa=2005

recibe un trato preferencial por parte de la UE, de ahí que se vean beneficiados con una cuota de exportación o importación libre de aranceles.

GRÁFICO No. 1

**GANADORES Y PERDEDORES
UNA CUOTA DE IMPORTACIÓN**



Donde:

- P_i : es el precio que existe en el mercado interno del producto en cuestión
 P_m : es el precio que existe en el mercado mundial del producto en cuestión.
- $a + b + c + d$: pérdidas de los consumidores
 - a : ganancias de los productores.
 - c : ganancias o rentas para los exportadores extranjeros.
 - $b+d+c$: pérdida neta por distorsiones del país importador.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de Krugman y Obstfeld, 1999:162.*

Los efectos sobre el bienestar de la cuota de importación se indican por las áreas $a+b+c+d$, en este caso representa la pérdida en la que incurre el consumidor. Las ganancias de los productores internos está representada por el área "a", dos razones justifican esta afirmación:

- Los beneficios de la protección del sector productivo en cuestión.
- El precio interno (Pi) más elevado que el precio mundial (Pm) que pagan los consumidores por adquirir este bien, lo que se convierte en un beneficio directo para el productor.

10. Chiquita cultiva en sus propias plantaciones en Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Colombia y Australia. La empresa también compra banano de los productores nacionales en la Costa de Marfil, Martinique, Honduras, Guatemala, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Panamá y Nicaragua.

11. Es la empresa productora y comercializadora de fruta fresca más grande del mundo con un poco más de un cuarto del mercado mundial de banano. Produce banano en plantaciones completamente de su propiedad o en parte en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Ecuador, Colombia, Camerún, Costa de Marfil y las Filipinas. Dole también compra de los productores nacionales en Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Honduras y las Filipinas. En el Reino Unido, Dole tiene una parte en la empresa JP Fruit que vende banano de Jamaica y Costa Rica.

12. Fresh Del Monte es propietario en parte de algunas de las operaciones en Costa Rica, Guatemala, Camerún y Brasil, y compra de los productores nacionales de Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Panamá y las Filipinas.

En el caso de los exportadores extranjeros, el beneficio se representa en el área "c" ya que poseen las cuotas de importación. Las pérdidas netas por distorsiones del país importador se representan en el área $b+d+c$. La mayor cantidad de pérdidas se debe a que son los extranjeros los dueños de las cuotas de importación.

El sistema aplicado por la UE consiste en la asignación a cada país de un porcentaje de una cuota global de 2,5 millones de toneladas anuales, que los países europeos se comprometen a comprar cada año a América Latina por medio de aquellas compañías (en su mayoría extranjeras), que tienen las "licencias o cuotas de importación" para la exportación del banano. Estas compañías tienen más del 90% del banano vendido internacionalmente, su producción se realiza en plantaciones de monocultivo en América Latina, África Occidental y las Filipinas. Estas plantaciones están principalmente bajo el control de tan sólo cinco empresas extranjeras.

Dos de estas empresas, que son las más grandes productoras y distribuidoras de banano, tienen su sede en los Estados Unidos: Chiquita Brands International¹⁰ (conocida anteriormente como la United Fruit Company y luego como United Brands) y Dole Food Co.¹¹ (anteriormente Standard Fruit). Cada una de ellas comercializa un cuarto del total del banano a nivel mundial.

A éstas le sigue Del Monte Fresh Produce,¹² propiedad del Gru-

po IAT con sede en Chile (el capital se encuentra en los Emiratos Árabes Unidos), el que controla alrededor del 15% del comercio bananero. La sede de Del Monte Fresh permanece en Estados Unidos.

La cuarta en orden de importancia es Noboa (más conocida como Bonita), la gigantesca empresa ecuatoriana que controla más de un tercio de las exportaciones ecuatorianas y por ende cerca del 11% del total de las ventas mundiales. En quinto lugar, con un porcentaje entre 7 y un 8 %, se encuentra la empresa Fyffes¹³ con sede en Irlanda.

Por su tamaño, las empresas son sumamente poderosas, tanto en los países exportadores como en sus países de origen. Hoy día instigan a los países productores a competir entre sí, obligando a gobiernos a aceptar imposiciones de tipo fiscal; preferencias arancelarias; acceso acreditativo preferencial y la desregulación de las políticas sociales y ambientales

Las empresas nacionales representan alrededor de la mitad de toda la producción para el mercado

mundial, aunque la proporción varía de país a país. Por ejemplo, en Ecuador casi toda la producción está en manos de las empresas ecuatorianas, mientras que las empresas costarricenses sólo dan cuenta de la mitad del banano que se produce en este país. No obstante, en la mayoría de los casos las empresas nacionales bananeras exportan su fruta por medio de una de las cinco grandes empresas multinacionales. Bajo este panorama, tan sólo el 12% del precio final se queda en los países productores, mientras que a los pequeños productores les llega una proporción aún más pequeña, entre un 5 y un 10%, o a los trabajadores de plantación, entre el 1 y el 2%.¹⁴

Arancel único: Nuevo Sistema Arancelario

Desde el punto de vista de alguien que comercia con bienes y servicios, un arancel es como un costo de transporte. Eso se debe porque el arancel produce una diferencia de precios entre los dos mercados. El arancel incrementa el precio en el país X hasta P_t y reduce el precio en el resto del mundo hasta $P_t^* = P_t - t$.¹⁵ En el país X, a un precio más elevado, los productores ofrecen más, mientras que los consumidores demandan menos, por lo que se demandan menos importaciones. En el extranjero el menor precio conduce a una reducción de la oferta e incremento de la demanda y de ese modo a una menor oferta de exportaciones.

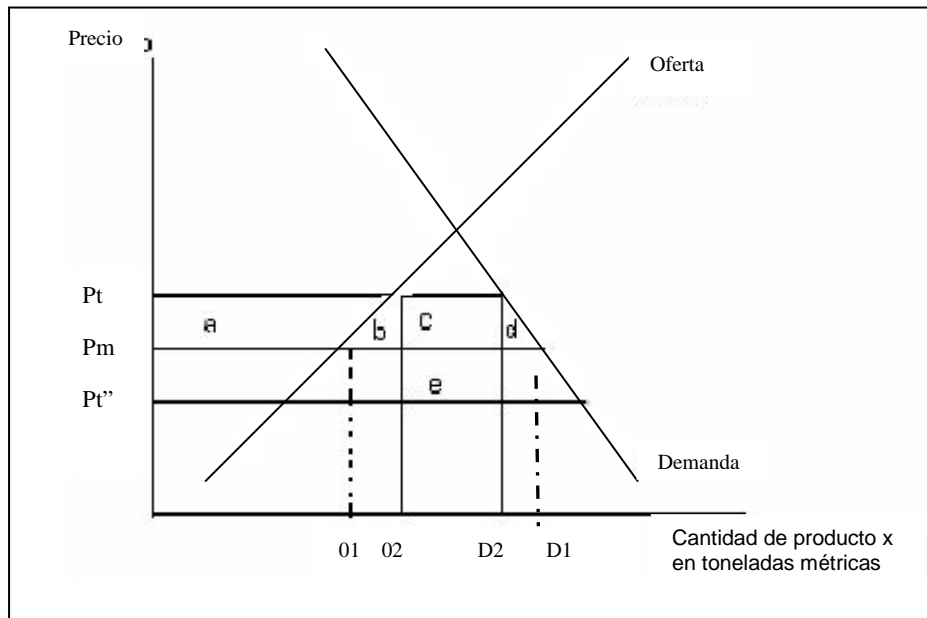
13. Las únicas plantaciones de su propiedad o bajo su dirección están en Belice, la antigua colonia británica. Fyffes compra banano de Belice, Surinam, Jamaica, las Islas Barlovento, Colombia, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Honduras y las islas Canarias.

14. Mayor información: <http://www.bananalink.org.uk/espanol/companias/companias.htm>

15. $P_t^* = P_t - t$. Precio de importación más el arancel impuesto por el país al bien importado.

GRÁFICO No. 2

BENEFICIOS Y COSTOS DE UN ARANCEL



Donde:

- **a+b+c+d** es igual a pérdida de los consumidores
- **a** es igual a ganancia de los productores
- **c+e** es igual a ingresos del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Krugman y Obstfel, 1999:158.

El gráfico No. 2 ilustra los costos y beneficios de un arancel para un país importador. El arancel aumenta el precio de P_m a P_t pero reduce el precio de los exportadores extranjeros de P_m a P_t'' . La producción nacional aumenta de O_1 a O_2 , mientras que el consumo se reduce

de D_1 a D_2 . Los costos y beneficios de los distintos grupos pueden expresarse como la suma de las cinco áreas marcadas, a saber: a , b , c , d y e . Los productores nacionales reciben un precio mayor, lo que se conoce como el excedente del productor. Los consumidores naciona-

les se enfrentan a un precio más elevado. El excedente del consumidor es igual al área por encima del precio pero por debajo de la curva de demanda, dado que el precio para los consumidores aumenta de P_m a P_t , el excedente del consumidor se reduce en el área indicada por $a+b+c+d$. Así (en teoría) los consumidores se ven perjudicados por el arancel. Existe un tercer jugador: El Estado. Éste gana recaudando el ingreso del arancel. Es igual al tipo arancelario multiplicado por la cantidad importada del producto. El ingreso del Estado es igual a la suma de las áreas $c+e$.

Unión Europea y Nuevo Sistema Arancelario

En el 2001 la UE propuso cambiar su sistema de importaciones por un régimen de tarifa única al banano. De esta manera se puso fin a la llamada "Guerra del Banano" con Estados Unidos. "A Europa se le pidió que cambiase su sistema de importación de banano".¹⁶ La UE debe modificar su régimen de importación de banano, a demanda de la

16. Detalles en: <http://www.informador.com.mx/informa/21em01i.htm>

17. Ecuador provee el 40% del banano que se consume a nivel mundial, por eso apoyaba el sistema de "el primero que llega es el primero que se atiende", porque la eliminación de las cuotas que este sistema establecía le permitiría exportar más. Para más detalles http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1274000/1274275.stm

OMC, eliminando los actuales contingentes de importación y estableciendo únicamente un arancel, que debe negociar con los países latinoamericanos exportadores.

En América Latina, el fin de la llamada "Guerra del Banano" entre Estados Unidos y la UE, pareció satisfacer a la mayoría de los países exportadores, con la notable excepción de los bananeros de Ecuador, principal productor de la fruta a nivel mundial.¹⁷

De acuerdo a lo establecido en el 2001, en febrero del 2005 la UE anunció que establecería un arancel a la importación de banano de 230 euros por tonelada, en lugar de setenta y cinco euros que contempla el régimen actual. Ante esta situación ni los setenta y nueve países de la ACP ni los de América Latina estuvieron de acuerdo, los primeros lo consideran demasiado bajo, y los segundos muy alto.

Con esta propuesta que la UE planteó a Colombia, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua, pretende cumplir con lo ordenado por la OMC y reemplazar el sistema de importación que hasta ahora rige para la fruta latinoamericana, sustituyéndolo por un único arancel en aduana.

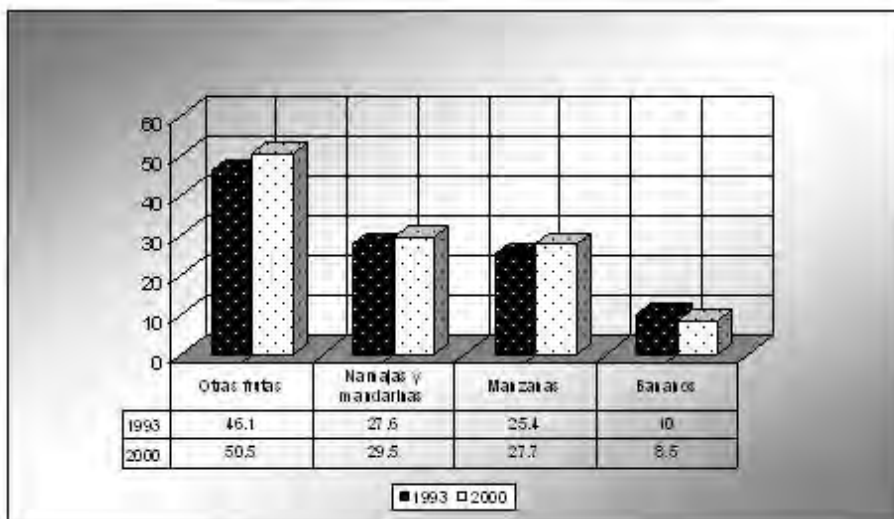
Lo anterior, ha generado descontento entre los países latinoamericanos, ya que este nuevo arancel representaría un alza de más del 300%; la base actual del arancel es el monto que los países latinoameri-

canos quieren continuar pagándole al bloque. La UE se ha visto obligada a buscar un nuevo sistema arancelario debido al crecimiento de las exportaciones africanas a la UE, y a la disminución de la demanda de bananos frente a otras frutas (Borrel y Bauer, 2004:3). La disminución de la demanda del banano frente a otras frutas, como se observa en el gráfico No. 3, puede estar influenciada por un cambio en los gustos y preferencias de los consumidores

europeos, o al aumento en el precio del banano como causa de la protección en la importación del producto. Las barreras ante la importación de otras frutas son relativamente bajas en la UE, y desde luego son más bajas que para los bananos y la mayoría de los demás productos agrícolas. En consecuencia, los bananos se encuentran ante una fuerte desventaja competitiva frente a otras frutas (Borrel y Bauer, 2004:5).

GRÁFICO No. 3

**CONSUMO PER CÁPITA DE FRUTAS EN ESTADOS UNIDOS
COMPARACIÓN DE LOS AÑOS 1993 y 2000**



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, 2004.*

Para 1993 el consumo de otras frutas representaba un 46,1%, mientras que para el 2000 aumentó a un 50,5%. La situación para el banano es muy distinta ya que para 1993 el consumo representaba un 10% y para el 2000 un 8,5%.

Se ha dicho en ocasiones que la UE busca el establecimiento de este nuevo régimen arancelario por que necesita generar mayores ingresos arancelarios para la Comisión de la UE; tomarse la revancha contra los productores latinoamericanos y los comerciantes estadounidenses por los éxitos cosechados por estos últimos a través de la OMC, incluyendo dentro de este rubro el “romper el poder de las multinacionales estadounidenses”.¹⁸

Su acogida dependerá de:

- El nivel de dicho arancel.
- El potencial de suministro de los países africanos como respuesta a cualquier incremento de las preferencias arancelarias bajo la política de arancel único.
- La tasa de cambio de Estados Unidos-UE.
- La demanda de bananos en la UE (Borrel y Bauer, marzo 2004:7)

18. Cadot y Webber, 2001 en Borrel y Bauer, marzo 2004:25.

Beneficios y costos de los países involucrados

África

El análisis por diferencial de precios indica que el equivalente arancelario de la protección que actualmente se otorga a los productores de la ACP a través de cuotas y aranceles es de apenas 64 euros por tonelada. Sin embargo, documentos jurídicos de la UE y de la OMC sugieren que existe la intención de ampliar el margen de preferencia actual hasta 300 euros por tonelada en un régimen de arancel único. Un arancel de 300 euros por tonelada aumentaría el nivel de preferencia y protección para África en un 400%. Los resultados del modelo indican que, a ese nivel de preferencia, África vería aumentada significativamente su cuota de mercado de la UE. De hecho, verían ampliada su cuota de mercado con cualquier arancel superior a los setenta y cinco euros por tonelada.

Con pocas restricciones y unos costos competitivos, África podría fácilmente duplicar con creces su producción a lo largo de un período de seis años. Con importantes incrementos en los precios de los productores, es probable que los inversionistas establezcan extensas explotaciones nuevas en África con gran rapidez, sobre todo en Costa de Marfil, Camerún y otros países productores de bananos africanos pertenecientes al bloque de los países

de la ACP (Borrel y Bauer, marzo 2004:4).

Desde la introducción en 1993 de la política común sobre bananos que actualmente se mantiene en vigor, Costa de Marfil y Camerún, los dos principales proveedores africanos de bananos en la actualidad, han visto aumentadas sus exportaciones al mercado de la UE en más del 100%, desplazando a otros proveedores de la ACP. Además, los costos de producción africanos han descendido y ya se sitúan a niveles competitivos con los de muchos exportadores latinoamericanos.

Sumado a lo anterior, la cercanía geográfica existente entre los países africanos y Europa es mayor, de manera que como para Estados Unidos su mercado más inmediato es Centro y Sur América, para la UE es África, así que deberá trabajar en ese mercado por afinidad geográfica, además de existir un “compromiso moral” con sus ex-colonias africanas. De manera que a diferencia de los países de la ACP, isleños que se enfrentan a restricciones territoriales y otras limitaciones, tanto medioambientales como climáticas, los productores africanos son casi tan eficientes y dinámicos como los productores latinoamericanos. En 1998, la eliminación de cuotas por países de la ACP a nivel individual, permitió que los países africanos entraran en competencia directa con otros, esto para cubrir la cuota. Dada su ventaja competitiva y el arancel preferente de setenta y cinco euros por tonelada que prevalece en

la actualidad, África tuvo mayores incentivos para ampliar sus exportaciones a partir de 1998.

Un aumento en la preferencia arancelaria supondría un incentivo incluso mayor para aumentar su producción. Bajo el Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países de la ACP, las tasas preferentes para productores africanos se mantendrían a los niveles actuales hasta el 2008. A partir de entonces, la intención de la UE se decanta hacia la conservación de las tasas preferentes, como lo evidencia su plan para establecer pactos de comercio preferentes a través de “Acuerdos de Cooperación Económica” con los países de la ACP (De la Rocha 2003). El que estos acuerdos y la continuación de las tasas preferentes estén considerados como ajustados a lo dispuesto por la OMC es un asunto jurídico polémico, pero la UE con toda probabilidad mantendrá como principal prioridad, la continuación del trato preferente hacia los países de la ACP (Borrel y Bauer, marzo 2004:4-5).

El crecimiento en la producción de banano para el 2012 en África es la situación que más destaca dentro del contexto del nuevo sistema arancelario, ello gracias al incremento de precio del 57% en el producto proveniente de los países latinoamericanos. De hecho, con ese gran incremento de precio, es probable que exista un incentivo para la inversión extranjera destinada a establecer nuevas empresas bananeras en los países de la ACP

que producen este bien y que están situados en el continente africano. De la mano de la inversión extranjera, también llegará un nivel elevado de transferencia tecnológica. Si los países africanos son capaces de alcanzar los niveles de rendimiento y productividad de Ecuador, por ejemplo, podría triplicar su producción para el 2012 (Borrel y Bauer, marzo 2004:14).

No obstante, si la UE propusiera una tarifa demasiado baja, el efecto podría ser un exceso de fruta en el mercado, provocando la caída de los precios, y en consecuencia, la destrucción de la industria bananera de la UE, localizada principalmente en las Islas Canarias, Martinica y Guadalupe, y en los países de la ACP más vulnerables, principalmente Santa Lucía, San Vicente, Dominica, Jamaica y Belice, un resultado no favorable política y socialmente para esas naciones.¹⁹ Por otro lado, mientras las barreras de la UE ante las importaciones de bananos se mantengan a un nivel mayor que para otras frutas, existe la fuerte probabilidad de que se mantenga la tendencia descendente en la demanda de bananos en la UE (Borrel y Bauer, marzo 2004:8), y en consecuencia, la producción bananera africana podría convertirse en un importante exceso de fruta a pesar de su bajo costo dentro de los mercados europeos.

19. Mayor información: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4284000/4284419.stm

20. Mayor información: <http://www.rel-uita.org/sectores/banano/banano-2.htm>

Con niveles arancelarios de 300 euros por tonelada, los precios al consumo en la UE aumentarían en un 5%, eso podría provocar una disminución en la demanda. Si a ello añadimos la suposición del descenso continuado de la demanda de bananos, el consumo de la UE (con veintisiete Estados Miembros) podría descender de 4.5 millones de toneladas a 4 millones de toneladas en el 2012. Este descenso reduciría el valor de las exportaciones latinoamericanas a la UE en torno a unos 500 millones de dólares al año (Borrel y Bauer, marzo 2004:15).

América Latina

Los costos y beneficios del nuevo sistema arancelario no sólo son para África, sino que con los bajos precios de producción en algunos lugares de África, es posible que se desarrolle una fuga de inversiones hacia ese continente, lo que significa una disminución importante de inversión en América Latina y por ende de empleos, pues esta actividad en Panamá, por ejemplo, significa alrededor de unos 10.000 empleos, para Guatemala unos 40.000 y para Costa Rica 150.000.²⁰

El mercado de la UE es el mayor mercado bananero del mundo, y el banano es la fruta que genera más comercio en el mundo. No obstante en América Latina, bajo el régimen de preferencias arancelarias elevadas, en el 2012 esta región solamente llegarían a exportar 1,65

millones de toneladas a la UE, lo que representa un descenso del 50% (Borrel y Bauer, marzo 2004:7 y 15).

La UE juega un rol vital en la OMC y su soporte a las reglas multilaterales del sistema comercial es crucial para que el sistema pueda compartir los beneficios del comercio entre los países miembros. El hecho de que la UE es el primer exportador de bienes y el segundo importador en el mundo,²¹ muestra la importancia de su mercado para los miembros de la OMC, en particular los países en desarrollo.

Con estas particulares características, el viejo continente está comprometido con el sistema multilateral de comercio, especialmente con el sistema multilateral de los países menos desarrollados o en desarrollo, por medio de la extensión de acuerdos regionales y sistemas preferenciales con estos Estados. Así que, mientras se aplique el nuevo sistema arancelario, la UE podría perjudicar la credibilidad y el liderazgo en los asuntos mundiales, así como las perspectivas de éxito de la Ronda de Doha y la exacerbación de

las tensiones comerciales entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados.

Para tener una idea de la magnitud de este mercado, en el 2000, los mercados de la UE importaron cuatro millones de toneladas de banano, 2,5 millones (62,1%) de América Latina, 782.000 toneladas (19,2%) de los productores del bloque (España, Francia, Grecia y Portugal) y el resto de África, el Caribe y el Pacífico.²²

Unión Europea

Los efectos de este nuevo sistema incluyen los consumidores de la UE, quienes seguirían pagando precios innecesariamente altos por los bananos que consumen, todo ello sin aportar una ayuda eficaz a los países en vías de desarrollo (Borrel y Bauer, marzo 2004: X).

A todo lo anterior, es posible adjuntar los grandes costes económicos para la UE, pues de comprobarse trato ilegal hacia los países latinoamericanos, se ve obligado a pagar una enorme indemnización (Borrel y Bauer, marzo 2004: 25).

21. Importa materias textiles, productos de madera, plásticos y productos de consumo ligero, entre otros de las economías emergentes, y exporta productos de alto valor añadido y de alta elaboración como sustancias químicas, aviones, automóviles y maquinaria, entre otros. (Comisión Europea, "La Unión Europea y el comercio mundial". Comunidades Europeas, 2000: 3).

22. Más detalles: http://www.sela.org/news_gen.asp?dd=29&mm=10&aa=2004#0

Organización Mundial del Comercio, OMC

Normativas de la OMC ante la nueva “Guerra del banano”

La OMC es el único organismo internacional que supervisa el comercio de mercancías, servicios y derechos de propiedad intelectual entre los países. Aunque esas normas multilaterales son negociadas por los gobiernos, su objetivo es asegurar un marco comprensible y fiable, de modo que los importadores y los exportadores de todo el mundo, así como las empresas suministradoras de bienes y servicios, puedan actuar con la certeza de que no se producirá ningún cambio de política súbita o imprevisible, todo lo anterior, en busca de un desarrollo económico y prosperidad de cada país.

Este componente teórico que en la práctica demuestra y alcanza muchos y diversos factores difíciles de resolver, se debe a que la UE promueve la inclusión en su política comercial de: “el respeto a las reglas de juego comercial” (Comunidad Europea, 2000: 4-5) No obstante, con el propósito de proteger sus intereses, la UE ha actuado en algunas ocasiones de manera distinta a esta política que promueve. Tanto así, que en varias ocasiones ha sido demandada por otros países. Una de esas ocasiones fue en la década de los noventa, durante la ya mencionada “Guerra del Banano”. Hoy bajo

este contexto, la UE vuelve a crear bases para ser demandada por los países latinoamericanos ante la OMC, por medio de un arbitraje que logre resolver la “nueva Guerra del Banano”.

En este contexto, la reducción del nivel de acceso latinoamericano podría tener serias consecuencias para la UE ante la OMC. Bajo la Decisión de Renuncia de la OMC que permite las preferencias arancelarias para el bloque de los países de la ACP, las preferencias podrían declararse ilegales por la OMC si el acceso total al mercado por parte de los proveedores latinoamericanos de bananas no “se mantiene como mínimo”.

La OMC podría valorar los daños provocados a los productores latinoamericanos en caso de elevar los aranceles a más de setenta y cinco euros por tonelada. Bajo el Artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, la UE se vería obligada a pagar una indemnización a los países latinoamericanos afectados. Dada la larga historia de la UE de aplicar restricciones cuantitativas discriminatorias en materia de bananos, la indemnización que deba a los proveedores afectados podría implicar una comparación entre los valores comerciales anuales probables bajo un arancel alto y los valores comerciales que se habrían alcanzado bajo un régimen de mercado libre, es decir, un mercado sin discriminación mediante aranceles o

cuotas. (Borrel y Bauer, marzo 2004: IX)

la decisión tomada por la UE fue el rechazo unánime del incremento arancelario.

América Latina y la producción bananera

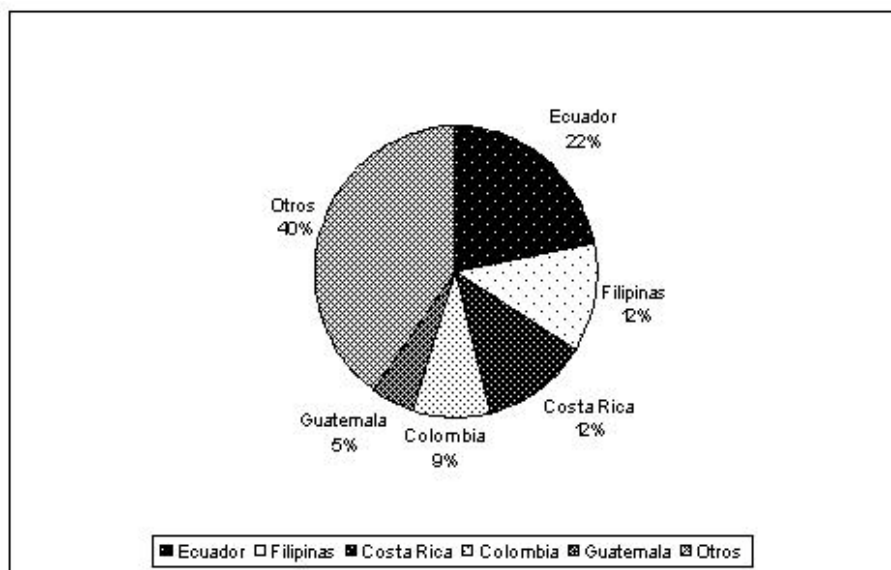
Reacción de los países latinoamericanos

La primera reacción de los países latinoamericanos al conocer

La oferta mundial de banano ha venido siendo liderada en los últimos años principalmente por cinco países. Ecuador es el principal exportador con una participación del 22%, seguido por Filipinas 12%, Costa Rica 12%, Colombia 9% y Guatemala con 5%, siendo abastecido el 60% de la demanda mundial por estos países

GRÁFICO No. 4

PAÍSES SUPLIDORES DE BANANO EN EL MERCADO MUNDIAL 2005-06

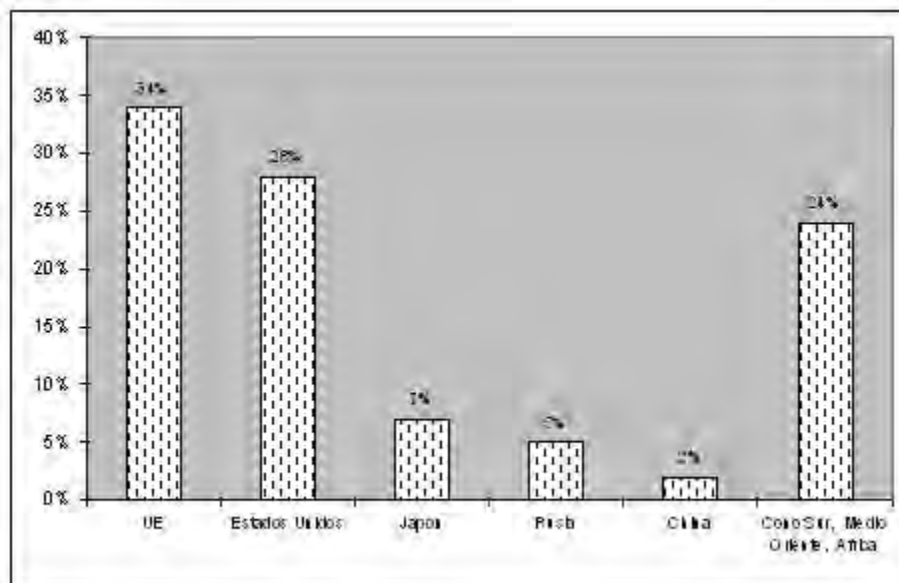


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Fajardo y Vacca, 2005.

De ahí el descontento que produjo en ellos la posible creación de un impuesto único de 230 euros a las importaciones de banano. Un arancel tan elevado en comparación con el actual (setenta y cinco euros) los perjudicaría directamente, pues según la demanda del banano, ésta se concentra en primer lugar en la

UE con un 34%, seguido por Estados Unidos con el 28% del consumo, Japón 7%, Rusia 5% y China 2%, en conjunto representan el 76% del consumo mundial de la fruta, el 24% restante se distribuye entre los países del Cono Sur, Medio Oriente y África.²³

GRÁFICO No. 5
DEMANDA MUNDIAL DE BANANO
PAÍSES Y REGIONES
2005-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Fajardo y Vacca, 2005.

23. Flor Marina Fajardo y Paola Andrea Vacca, 2005: 1.

El arancel fue calificado como excesivo en la Declaración de Presidentes de los países latinoamericanos productores de banano, firmada en Quito, Ecuador. Para ellos el cálculo obtenido es errado. Afirman que la metodología que debe utilizarse en estos casos debe contener aspectos dinámicos del mercado, para que garanticen en un futuro el acceso del banano latinoamericano a los mercados a los cuales se vende actualmente.

Los países argumentan que esta decisión de la UE va en contra de la decisión adoptada por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, y el Anexo de la Exención de Doha al Artículo I.1 del GATT 1994, acordada en la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, el 14 de noviembre del 2001, la que establece la obligación para la UE de asegurar el mantenimiento al menos, del acceso total a los mercados para los abastecedores de banano en régimen de Nación Más Favorecida.

Propuestas

Los presidentes de los países latinoamericanos que producen banano pretenden negociar con la UE un arancel menor. Ellos pretenden que se fije un arancel mucho más bajo, con un tope máximo de hasta \$95 por tonelada, el que les permitiría seguir teniendo una participación grande en el mercado que conforman los miembros de la UE, el que

creció con la incorporación en el 2005 de diez nuevos miembros.

El problema es que existen intereses contrapuestos, incluso los países de la ACP pretenden fijar a los países latinoamericanos productores de banano, un impuesto a las importaciones de aproximadamente \$346 por tonelada, el que según ellos les permitiría mantener la ventaja competitiva de un arancel reducido.

En el caso de que no se alcance un acuerdo en la materia, los países latinoamericanos ya estudian varias alternativas. Se ha hablado en primer lugar de apelar ante la OMC y proponer un arbitraje.

Algunos consideran que no existe más remedio que esta opción:

“No se trata de renunciar desde ahora a las demás gestiones diplomáticas y de otra naturaleza que se puedan emprender individual o colectivamente; la decisión de la UE sobre el nuevo arancel no entraría en vigencia hasta enero del 2006. Pero la preparación de un juicio arbitral de esta envergadura requiere un análisis pormenorizado de las normas jurídicas que rigen la materia, la sustanciación de pruebas sobre el daño actual o potencial a las exportaciones y la generación de divisas, empleo (directo e indirecto) y a las recaudaciones fiscal y mu-

nicipal, necesarias para emprender obras sociales y de infraestructura".²⁴

La UE está anuente a someterse a un árbitro independiente, ante el reiterado rechazo por parte de los países productores latinoamericanos a la medida que pretenden implantar. "La UE está dispuesta a plegarse a la voluntad de un árbitro independiente si a ese árbitro se le pide que discuta y establezca si ese arancel es o no correcto".²⁵

Conclusiones

Cada día se apuesta por una regionalización o formación de bloques para lograr incorporarse con menos complicaciones y mayor facilidad y beneficios al mercado mundial. No obstante la realidad es otra, la inserción en el mercado europeo, aunque sea en bloque no es fácil, pues a pesar de que cada vez se eliminan más las barreras arancelarias surgen las técnicas al comercio internacional, lo que complica la exportación e importación de banano al mercado europeo.

Bajo esta situación, la confrontación entre las partes es tensa. La UE, en la práctica quiere beneficiar a los países de la ACP, sin ponderar

en su totalidad, que un aumento en los aranceles a la exportación de banano de Latinoamérica, provocará una disminución de las exportaciones de banano de la región hacia ese mercado. Asimismo, los países de la ACP tendrán la posibilidad de aumentar su producción y acarrear inversión extranjera a la región.

Aunque las posiciones entre las partes estén encontradas y no exista por el momento un consenso, la UE está dispuesta a negociar con los países de América Latina. La alternativa más viable podría ser someter la diferencia a la OMC, para que sea ésta mediante un árbitro quien establezca el monto del arancel a cobrar.

Las importaciones de bananos a la UE han sido y continúan siendo el foco de una seria y amarga disputa comercial entre la Unión Europea y los países de América Latina, apoyados por varias compañías multinacionales de capital estadounidense; de manera que se hace necesario llegar a una resolución satisfactoria del caso.

La situación presente, es una señal para los países latinoamericanos en la que se vislumbra la necesidad de estudiar arduamente el contexto actual y futuro, incorporando planes en los que se busque diversificar las estructuras productivas; aumentar la competitividad de los sectores y trabajar fuertemente para lograr encadenamientos productivos, ya que se tornan más complejas las relaciones entre los distintos bloques comerciales.

24. *Periódico La Nación*, Costa Rica. 2 de febrero del 2005.

25. Más información: <http://www.informador.com.mx/informa/21em01i.htm>

En América Latina las compañías que realizan la producción y posterior exportación de banano hacia Europa, en su mayoría son de capital extranjero (las más poderosas en manos estadounidenses). Eso genera un roce comercial entre potencias donde los más perjudicados son aquellos países que mantienen una estructura económica importante basada en productos tradicionales (caso de América Latina) y en manos de transnacionales dueñas de las cuotas de importación. Así las cosas, la situación de la exportación de banano para los latinoamericanos, no es más que una traba comercial, que perjudicará parte del crecimiento de las economías latinoamericanas.

Si bien, el tema tiene una alta concentración comercial, deben considerarse sus efectos en otros sectores. Por ejemplo, una mala decisión al momento de negociar la reducción de las distintas barreras comerciales existentes en la comercialización del banano o ciertas determinaciones por parte del Órgano de Solución de Diferencias, OSD, de la OMC, tendría un efecto negativo importante en el sector empleo, es decir, una repercusión muy fuerte en términos de ingresos/salarios, lo que agravaría el problema social en América Latina. La repercusión de las barreras comerciales al banano y/o otros productos, no es solamente comercial, éstas tienen una gran injerencia en la cohesión social latinoamericana, ya que atenta contra el bienestar social de la población en general.

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, podría subsanar el problema comercial, siempre y cuando, se logre entender en el proceso de negociación, que nuestros sistemas productivos son un modo de vida, como lo estipulan los productores europeos, del que dependen una gran cantidad de personas.

Bibliografía

- Agosin, M. R. La Política Comercial en la América Latina y el Nuevo Sistema Internacional de Comercio. Integración y Comercio (BID/INTAL) 1: 148-171. 1996.
- Alonso, E. 1992. Desgravación Arancelaria, Promoción de Exportaciones y Transformación Productiva: Un enfoque integral. En Doryan, E (ed). 1992. Economía y Reconversión Industrial, Conceptos, Políticas y Casos. Alajuela, C.R., INCAE.
- Appleyard y Field. Economía Internacional. Mc Graw Hill, 1995.
- Bekerman, M.; Sirlin, P. Política Industrial y Estabilización, Apertura e Integración Económica. Comercio Exterior (México): 48 (7) 1998. pp. 517-527.
- Brent Borrell y Marcia Bauer. "El drama bananero de la UE: Todavía no se ha escrito el últi-

- mo capítulo. Nuevas distorsiones de una política de tarifa única elevada". Centro de Economía Internacional Canberra y Sydney, marzo del 2004.
- Carbaught, R. Economía Internacional. 6 e.d. Thompson Editores. 1999.
- CEPAL. Informe de la CEPAL sobre el Desarrollo Productivo en Economías Abiertas. 28 de junio al 2 julio del 2004.
- Chacoliades, M. Economía Internacional. 1998. Editorial McGraw-Hill/Interamericana de México. pp. 148-183.
- Comunidad Europea, "La Unión Europea y el comercio mundial". Comunidad Europea, 2000.
- Kalecki, M. Contribuciones a la Teoría de la Política Económica. Fondo Cultura Económica, S.A de C.V, 1987.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. Economía Internacional y Teoría Política. Cuarta edición. Editorial McGraw-Hill/Interamericana de España. 1999. pp.1-7, 11-51, 75-145.
- _____. Economía Internacional, teoría y política. Segunda parte: Política Comercial Internacional, cap. 8-11. Editorial Addison Wesley 2001.
- Loungani, P.; Razin. Qué beneficios aporta la IED? Finanzas y Desarrollo (FMI): 38 (2): 34-37. 1999.
- Matarrita, R. 1999. Incentivos a favor y no contra el mercado. Actualidad Económica. (Costa Rica) 14 (221): 22-27.
- Mallampally, P.; Sauvart, K.P. La IED en los países en desarrollo. Finanzas y Desarrollo (FMI): 36 (1) 1999. pp. 34-37.
- Monge R. 1998. La experiencia de Costa Rica en la promoción de exportaciones. *Revista Integración y Comercio* (Argentina) 2 (4-5): 161-194.
- OMC. II Examen de las Políticas Comerciales de Costa Rica 2001: Informe del Gobierno. San José, C.R.: COMEX 2001. pp. 5-11.
- Porter, Michael. Ventaja Competitiva de las Naciones. Editorial Mc Graw Hill, México, 1994.
- Stuart Mill, J. Principios de Economía Política. Fondo de Cultura Económica, México. 1996.

Portales de Internet

Comunicado de Prensa, CP-473, "La UE anuncia sustancial aumento del arancel al banano. Costa Rica reitera su rechazo al sistema arancelario que la

- UE propone". 27 de octubre 2004. <http://www.comex.go.cr/difusion/comunicados/CP-473.htm>
- Departamento Económico y Social, "El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995 (SOFA)". Depósito de documentos de la FAO. http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/003/V6800S/v6800s10.htm
- Enildo Iglesias, "Banano II". UITA - Secretaría Regional Latinoamericana - Montevideo - Uruguay <http://www.rel-uita.org/sectores/banano/banano-2.htm>
- http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1272000/1272540.stm
- http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4210000/4210825.stm
- <http://www.corbana.co.cr/noticia5.shtml>
- <http://www.informador.com.mx/informa/21em01i.htm>
- <http://www.redvoltaire.net/article3719.html>
- http://www.sela.org/news_gen.asp?dd=29&mm=10&aa=2004#0
- <http://www.terra.com.co/actualidad/economia/27-01-2005/nota219715.html>
- http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm
- <http://wwwni.laprensa.com.ni/archivo/2004/septiembre/22/economia/economia-20040922-05.html>
- John Stanley, "El banano y el dilema europeo". BBC mundo.com http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4284000/4284419.stm
- SELA, "UE lamenta que países de Latinoamérica hayan recurrido a la OMC en tema de tarifas". SELA. http://www.sela.org/news_gen.asp?dd=4&mm=4&aa=2005 ◇