

# POLÍTICA BANANERA INTERNACIONAL

José Piedrahita\*

## 1) Antecedentes.

Es un hecho ampliamente conocido que el banano constituye para varios países exportadores de América Latina y particularmente para el Ecuador, uno de los pilares básicos que sustentan sus respectivas economías.

Con base en tal premisa, es lógico afirmar que los hechos y acontecimientos suscitados alrededor de la producción, exportación y comercialización de la "Musa-paradisíaca" y que afectan directa o indirectamente a este subsector, afectan en mayor o menor

grado también a nuestros países.

La puesta en vigor por parte de la Unión Europea del Régimen Común de Importación, más conocido con las siglas OCMP (Organización Común del Mercado en el sector del Plátano), cuyos lineamientos venían discutiéndose desde antes de 1992 y que finalmente fue aprobado en julio de 1993, a través del Reglamento (Ley) 404/93, ha significado durante el arduo proceso desarrollado, un constante motivo de zozobra en general para todos los países y agentes activos participantes en este negocio.

Estados Unidos no es la excepción. No

(\*) *Ministro del Servicio Exterior. Director General de Negociaciones Económicas Internacionales.*



obstante que su producción bananera es casi nula<sup>1</sup>, ha tenido y tiene una activa intervención a lo largo de estos eventos y en la controversia surgida con la UE. En ella, es claro que su interés primario es defender la participación de las grandes transnacionales americanas en la comercialización de banana en el mundo y específicamente la destinada al importante mercado europeo, cuyos intereses comerciales estarían siendo lesionados por el nuevo Régimen Comunitario Uniforme que la UE aplica desde el 1ro. de julio de 1993.

Hay que recordar que el Reglamento 404/93, estableció originalmente un Contingente Arancelario (CA) de 2 millones de toneladas, que fue posteriormente ampliado a 2.2 y que ahora se sitúa en 2'643.800 toneladas. Las importaciones de banana realizadas dentro de este contingente, se hallan sujetas a un arancel de 75 ECUS/T. Contempla, además, el otorgamiento de licencias de acceso a ese contingente, distribuidas en las tres categorías que crea: A, B y C.

A la primera del monto total del CA, le es asignado el equivalente al 66.5%, desti-

1) La producción bananera de los EUA se limita a la generada por la firma CHIQUITA (United Brands) en las plantaciones que ésta posee en el Estado asociado de Hawaii y que no supera las 500 toneladas/año.

nado a los operadores establecidos en los países de la Unión Europea que hayan comercializado fruta proveniente de América Latina y/o banano no tradicional desde los países ACP. A la categoría B, un equivalente a un 30 por ciento de ese CA, que se entrega a favor de los comercializadores europeos

La estrategia o diseño de la posición nacional, debe guardar *sindéresis* con los intereses predominantes en la estructura productiva y comercializadora ecuatoriana y por lo tanto debe estar concebida en forma autónoma e independiente, tomando sobre todo en cuenta los intereses del país y de sus respectivos subsectores productor y exportador.

de banano tradicional ACP. Finalmente, la C, un 3.5%, que se asigna a nuevos operadores, que importen fruta distinta de la comunitaria y/o tradicional ACP.

Según estimaciones del Banco Mundial, cerca de un 70 por ciento del comercio mundial del banano está en manos de tres empresas transnacionales. Estas son: United

Brands ( Chiquita ), Castle and Cooke ( Standard Fruit ) y Del Monte. De otra parte, la CEPAL sostiene que las empresas de los E.U.A. ya no mantienen el dominio en la producción de la región, como sucedía en épocas pasadas y tampoco transporta sólo la cosecha de sus plantaciones, como supone la UE. En cuanto a la comercialización, dice, éstas siguen presentes en un porcentaje relevante y sería el deseo de la Comunidad disminuir el poder de las comercializadoras americanas en el mercado bananero y dar más cabida a las europeas.

En el sentido indicado, apuntaría la visita recientemente realizada al Ecuador del representante de la firma Geest, que controla el 60% del mercado del Reino Unido, aunque probablemente también podría estar relacionada con la situación en las Islas de Barlovento ( Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas ) y la necesidad de suplir la falta de fruta por los daños causados sobre sus plantaciones, como consecuencia de los huracanes Iris, Luis y Marilyn.

## II) Planteamientos del Ecuador y de los E.U.A.

En el curso de las conversaciones mantenidas entre las autoridades comerciales de los Estados Unidos y de la UE, se advierte claramente que las primeras aspiran a introducir modificaciones en el Reglamento 404/93, en las siguientes áreas:

- Que se incremente el volumen total del CA;
- Porcentaje de distribución entre las diversas categorías de operadores;

- Asignación de licencias; y, respecto del Acuerdo-Marco, la eliminación del requisito de certificados de exportación.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador, plantea:

- Elevación de la "cuota global";
- Cambio en la forma de calcular las licencias correspondientes a la categoría "B" ( Debería fijarse, dice, "en toneladas", su volumen debería ser de 660.000 toneladas, que representa el 30% de las 2.200.000 toneladas del contingente neto);
- Eliminación del Acuerdo-Marco.

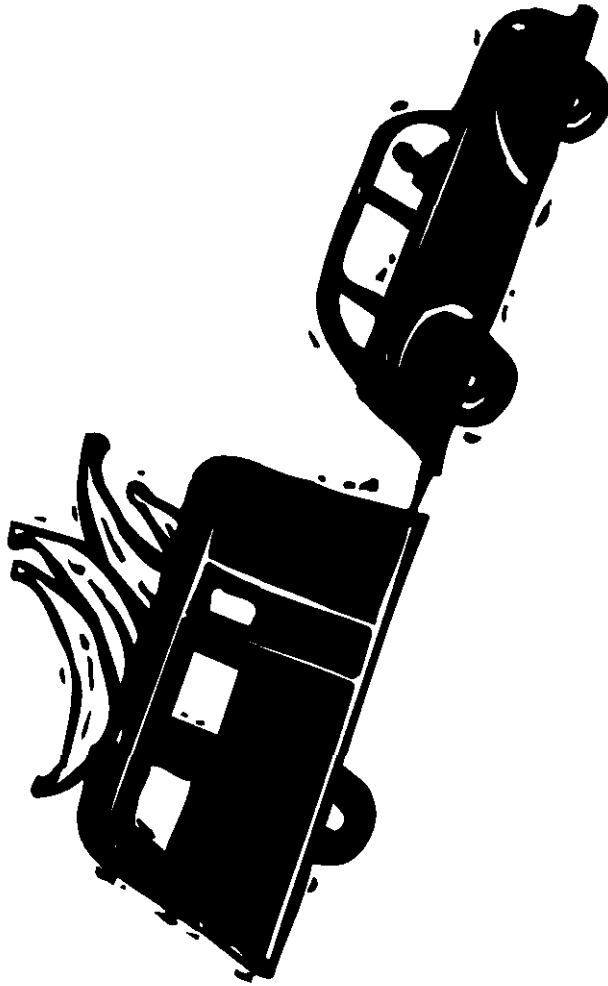
### III) Breve Análisis.

De la comparación de esos planteamientos, salta a la vista:

- i) Que los dos países aspiran a una elevación del volumen del CA;
- ii) Que ambos participan de parecida preocupación en cuanto a la forma de asignación y cálculo de las licencias tipo "B";
- iii) Respecto del Acuerdo-Marco, la posición del Ecuador va mucho más lejos que aquella asumida por los Estados Unidos, pues mientras éste aspira a que se supriman los certificados de exportación, el Ecuador ( el MAG ) directamente plantea la eliminación o derogatoria del Acuerdo-Marco, en base al ar-

gumento que "restringe el derecho a la libertad de competencia...al fijar una cuota de exportaciones por país".

Ante este hecho, cabe lógicamente preguntarse: ¿ por qué los E. U. A., cuyos intereses están volcados completamente en el aspecto comercial no pide la eliminación del



Acuerdo-Marco y el Ecuador ( a través del MAG ), sí lo exige ? La respuesta tiene que ver con la naturaleza jurídica de dicho instrumento y el contexto en que fuera suscrito. Este Acuerdo, aunque sometido a muchas críticas internas y externas a la Unión Europea, es un instrumento multilateral que forma parte integral del capítulo de Agricultura de la Ronda Uruguay, adoptado en abril de 1995.

En otras palabras, los E. U. A. no cuestionan la validez legal del Acuerdo-Marco ni pueden cuestionarla, porque las cuotas-país en él contempladas, constituyen un derecho inobjetable que tienen las Partes Contratantes signatarias del mismo.

La estrategia o diseño de la posición nacional, debe guardar *sindéresis* con los intereses predominantes en la estructura productiva y comercializadora ecuatoriana y por lo tanto debe estar concebida en forma autónoma e independiente, tomando sobre todo en cuenta los intereses del país y de sus respectivos subsectores productor y exportador.

En ese contexto, parecería que lo que más conveniente sería insistir en dos planteamientos básicos: 1) Que efectivamente se dé un incremento sustancial en el monto global del CA; y 2) Impugnar, por ilegal, el sistema de licencias que se otorgan a los operadores de la categoría "B", provisión del Reglamento 404/93, que está de antemano condenada en el marco de la OMC. De darse una flexibilización en estos aspectos, el Ecuador, participando dentro del mismo Acuerdo-Marco al amparo del rubro "otros" -sin necesidad de una confrontación

con la UE-, mejoraría notablemente sus posibilidades de colocar la fruta, bien sea a través de las exportadoras nacionales o de las transnacionales americanas o europeas.

Dado que el interés primario del Gobierno Nacional sería sobre todo favorecer a los productores, una acción de promoción y estímulo para contar con la presencia directa de estas últimas en el país, a través de la apertura de empresas filiales u oficinas, significaría una considerable garantía para que el productor pueda libremente vender su fruta, de acuerdo a sus conveniencias y al mismo tiempo la mejor demostración que en el ámbito de la comercialización y compra-venta de la fruta ecuatoriana, también se viven y practican los principios de la libre competencia.

#### **IV) Otros Hechos Y Consideraciones.-**

Agotadas las conversaciones informales entre el Representante Comercial de los E.U.A., Mickey Kantor y el Comisario para Asuntos Agrícolas de la U.E. Franz Fischler, a lo que se sumó la imposibilidad de obtener un mandato negociador de la Comisión de la UE, el 27 de septiembre de 1995, las Delegaciones Permanentes en Ginebra de los Estados Unidos, Guatemala, Honduras y más tarde México, solicitaron el inicio de consultas sobre el diferendo con las Comunidades Europeas, dentro del marco del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC.

Las consultas de los países querellantes en contra de la U.E. se iniciaron el 26 y el 27

de octubre de 1995. En este proceso, la U.E. ha insistido en que éstas sean separadas con cada uno de los solicitantes. Además, han aceptado la presencia como observadores de Santa Lucía, Costa de Marfil, Camerún, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela.

Contrariamente a este planteamiento, los demandantes han insistido en que las consultas sean conjuntas y han expresado que solamente aceptarán que estas sean separadas a condición de que se les permitiera asistir como observadores. De igual manera, han aceptado la presencia de observadores a condición de que éstos se comprometan a no intervenir y que declaren previamente si están a favor o en contra de los demandantes, así como se sometan al artículo 4, numeral 6, del Entendimiento sobre Solución de Diferencias que señala:

"Las consultas serán confidenciales y no prejuzgarán los derechos de ningún miembro en otras posibles diligencias". Este mismo argumento ha sido esgrimido por los Estados Unidos para no permitir la presencia del Ecuador en calidad de observador.

Según los procedimientos establecidos, a fines de noviembre se cumplen los 60 días de haber sido presentada la solicitud de consultas. De no lograrse un resultado concreto hasta esa fecha ( lo que parecería lo más probable ), Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México podrían pedir la formación de un panel o Grupo Especial. ( El plazo de 60 días no se cumple rigurosamente: por diversas razones - coyunturales y organizativas - relacionadas con la formación del panel, por ejemplo, el calendario de sesiones de éste no coincide necesariamente con los

plazos en cada caso ).

De la experiencia de los primeros Grupos Especiales conformados, se ha podido establecer que el OSD avoca conocimiento de las materias sometidas a su dirimencia, más o menos a los 90 días después, a partir de la fecha del requerimiento original. En este caso particular, razonablemente se esperaría que el Grupo Especial de esta investigación,

La Cancillería porque no puede convertirse en observadora pasiva de los acontecimientos, debe tener una voz clara y responsable en el manejo de estos asuntos que dicen relación con la defensa de importantes intereses del país.

quede definitivamente conformado a mediados o fines del mes de enero de 1996. En realidad, aún subsisten muchas dudas que deben despejarse antes que el proceso adquiera una dirección segura.

## **V) Estrategia Del Ecuador: Consideraciones Especiales.**

### **Primera.**

- Existe la obligación de precautelar por la imagen y buen nombre del país en el exterior.

Por ello, ejerciendo una labor de crítica

constructiva en torno a este sensitivo tema, se recaba una tarea de análisis serio en cuanto a las posibilidades objetivas de obtener réditos favorables para el país en estas negociaciones y previamente a la adopción de la decisión correspondiente, se exige una cuidadosa y desapasionada ponderación de todos los intereses en juego.



La Cancillería porque no puede convertirse en observadora pasiva de los acontecimientos, debe tener una voz clara y responsable en el manejo de estos asuntos que dicen relación con la defensa de importantes intereses del país.

Adicionalmente, dada la naturaleza jurí-

dico-diplomática de las negociaciones cruciales cuya fase inicial se avecina, la Cancillería debe tener en ellas una participación protagónica.

**Segunda.**

Riesgos de una posición extrema.

La actual posición exhibida por el MAG sería cuestionable, por las siguientes consideraciones:

a) Pretender la anulación o eliminación del Acuerdo-Marco.

Fijar cuotas-país en este acuerdo multilateral, que a su vez forma parte del Acta Final de la Ronda Uruguay, es un derecho consustancial de las Partes contratantes de la OMC, que no puede calificarse como un acto unilateral, ilegal o discriminatorio. De ahí que ni los Estados Unidos, llega a plantear su anulación; a lo más, cuestiona la legalidad de la emisión de los certificados de exportación por parte de la Comisión de la UE.

Basar el planteamiento ecuatoriano en esta sola premisa, podría ser arriesgado.

b) Desconocer que los intereses del Ecuador y de los Estados Unidos, son de distinta naturaleza.

En los círculos especializados, es conocido que las empresas transnacionales norteamericanas inclusive CHIQUITA, han adquiri-

do o comprado importantes porciones accionarias en sus similares europeas, como Geest y Fyffes, para no mencionar sino unas pocas, en su afán de adaptarse a las nuevas condiciones impuestas por la UE. Lo que es más, con su inmenso poder económico, se conoce que han comprado "hyper-markets", maduradoras y otros establecimientos comerciales ubicados tanto en Europa como en sus áreas de influencia, Túnez por ejemplo; para así asegurar su presencia en las cadenas de distribución.

Las razones profundas que impulsan a los EUA a seguir la presente estrategia, más allá de la mera defensa del principio de libre comercio, tienen que ver con la necesidad de optimizar los ingresos de divisas a ese país por el accionar de sus transnacionales comercializadoras extendidas por todo el mundo y en los diversos sectores de la economía, en este caso, en el sector de los servicios. (intermediación comercial).

Es tan evidente la diferencia que existe entre los intereses que defienden los países productores y exportadores, como el Ecuador y aquellos que defiende Estados Unidos, que en el curso de las consultas bilaterales que tienen lugar en Ginebra, ya la UE hábilmente pretende dividir el frente estadounidense-latinoamericano en las negociaciones, al buscar separar los temas PRODUCCION Y SERVICIOS (transporte y comercialización), para que sean analizados en sendos Grupos de Trabajo.

Como queda dicho, sus compañías ya están perfectamente posicionadas entre los operadores de la categoría "B", según lo contempla el Reglamento 404/93, que creó

la Organización Común del Mercado del plátano de la Unión Europea, desde donde han realizado ciertamente jugosas utilidades. Sin embargo, por un lógico interés comercial los EUA se encuentra al mismo tiempo constreñido a exigir la ampliación del contingente arancelario y del porcentaje asignado a los operadores de la categoría "A", esferas desde donde aquellas pueden adquirir la fruta más barata del mercado bananero mundial mientras desde su plataforma de la categoría B, puede acceder al mercado de Europa, para venderla a buenos precios, optimizando con todo ello sus rentas y utilidades.

c) Desconocer los posibles tratos (secretos) UE-EUA.

Razonablemente se puede especular en torno al hecho que la UE y los EUA, pueden estar próximos a un acuerdo entre sí en relación al Régimen de Importación de Banano, bajo parámetros más o menos ya delineados (Ampliación del CA; ampliación del porcentaje de asignación a los operadores "A" en detrimento del que corresponde a los operadores "B"; y una simplificación general del engorroso sistema actual de importación).

Desconocer que las dos potencias comerciales, tienen una red casi infinita de intereses recíprocos, es también un error. Jamás puede subestimarse la importancia de esos intereses en juego. El Ecuador debería estar muy alerta sobre la posibilidad de tales entendimientos.

En el evento que esto llegare a ocurrir, ¿Qué debería hacer el Ecuador? ¿Insistir en el panel ante la OMC o simplemente plegar al acuerdo que alcancen los EUA?

d) Considerar que la razón principal que



motiva el ingreso del Ecuador a la OMC, ha sido la de demandar a la UE por el tema del banano y desconocer que con ella también unen múltiples intereses.

Un análisis ponderado de la problemática bananera, obliga a identificar las verdaderas causas de la sobresaturación actual y del desplome de los precios a nivel de todos los mercados de consumo, con excepción de los mercados de la UE y de la Argentina, donde la oferta ha sido "racionalizada". Identificar como exclusivo responsable de ello a la UE por causa del Régimen de Importación y obsesivamente buscar su eliminación, también podría considerarse un error de apreciación, entre otras razones, porque el Ecuador también ha contribuido a esa situación.

El Ecuador ha debido ingresar a la OMC porque el país está convencido que no puede permanecer aislado de la corriente de la internacionalización y globalización de la economía y de las ventajas que representa un comercio mundial más libre y expedito. Buscar ese mecanismo prioritariamente para plantear una demanda a la Unión Europea, sería un error, como errado es creer que los Estados Unidos y México van a ir en este tema hasta las últimas consecuencias.

e) En lo interno, instrumentar unilateralmente una importante disminución del área bajo cultivo.

Como una solución inmediata al presente problema coyuntural de la sobreoferta mundial de la fruta, se ha planteado la instrumentación de un programa de eliminación y sustitución del área cultivada con banano, a un costo de 22.5 millones de dólares para el país, .

Esta medida conllevaría las siguientes desventajas e inequidades:

i. Partir de la presunción que los bananeros "chicos" ( de menos de 10 hectáreas ) son ineficientes y que por ello deben cambiar de actividad. En la actualidad, ha expresado el segundo exportador del país, no hay agricultores, hay pequeños empresarios y su virtualidad es saber combinar magistralmente los recursos con que cuentan.

ii. Por cada bananero pequeño o mediano que salga del mercado, el Ecuador pierde una buena razón para seguir sosteniendo que su estructura productiva es única en el mundo y caracterizada por la amplitud de su abanico socio-económico.

iii. En el caso de adoptarse tal medida, sería necesario conocer lo que ocurrirá con posterioridad a ella, especialmente en relación al estricto control que debería ejercitarse respecto de posibles nuevas siembras que podrían implementarse. ¿Dispondría en este caso el Estado de los mecanismos para ejercer dicho control en términos efectivos ?

iv. El autor de este documento es escéptico respecto de la eficacia y equidad de la medida si esta se llegare a adoptar unilateralmente por parte del Ecuador y no como parte de un acuerdo global alcanzado con los demás países productores y exportadores de banano. Acaso la consideración de este objetivo podría ser abordado en la reunión del Sub-Grupo de Países Exportadores de Banano, de posible realización en la ciudad de Guayaquil, en el mes de febrero de 1996.

v. Actuar de manera unilateral en el sen-

tido indicado, de otro lado, podría significar el reconocimiento tácito del Ecuador de que es el único país responsable de la sobresaturación del mercado, cuando lo que se debe buscar evidentemente -si este es el camino que se escoge- es al mismo tiempo una coordinación básica en las políticas de producción y una estabilidad del mercado, sin grandes sobresaltos.

vi. Finalmente, cabe cuestionar la conveniencia de invertir una cifra tan importante (US\$22'500.000) en la destrucción de bananeras, cuando tal vez esos mismos recursos estarían mejor empleados en un estudio de nuevos mercados, promoción del consumo del banano ecuatoriano en los mismos y en la apertura o establecimiento de infraestructura para su comercialización. Nos referimos especialmente a las posibilidades que ofrecen los países de la Europa oriental.

### Conclusiones

Bajo esas consideraciones, cabe nuevamente preguntarse, ¿Debe el Ecuador ingresar a la OMC para -de inicio y a toda costa- plantear una demanda a la UE por la cuestión del banano o debe más bien concentrar sus miras en las posibilidades comerciales y de desarrollo que esta adhesión al organismo mundial del comercio le significa?

Bajo los señalamientos anteriores, aven-

turarse a una demanda contra la UE podría representar para el país un "debut" por demás traumatizante y con serias consecuencias sobre las esferas de la cooperación comercial, técnica y financiera de esta potencia mundial. En cambio, una actitud más abierta en el tema, con un enfoque más útil y pragmático para el sector productivo ecuatoriano, podría representar para éste, sometido ahora a varios acuciantes problemas en diferentes órdenes, entre ellos, las plagas y enfermedades, los altos costos y la sobresaturación de la oferta, una interesante perspectiva de cooperación.

Francia, para citar un solo ejemplo, con amplio dominio, conocimientos científicos y experiencia en el campo de la producción bananera y camaronera, podría aportar mediante su cooperación científica y técnica en un programa de largo aliento, para mejorar la productividad y propender al combate de los temibles males del síndrome de Taura y la sigatoka negra, que amenazan gravemente a los subsectores camaronero y bananero ecuatorianos, respectivamente, a los efectos de que estos dos subsectores que son fundamentales para la economía nacional, salgan de la crisis fortalecidos, con un verdadero liderazgo mundial autosustentado y proyectado a largo plazo.

