

RAÚL COMPÉS LÓPEZ (*)

JOSÉ MARÍA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (*)

ANA MARÍA ALDANONDO OCHOA (**)

La OMC y la solución de diferencias comerciales: el caso del plátano (*)**

1. INTRODUCCIÓN

Una de las principales innovaciones resultantes de la Ronda Uruguay fue la puesta en marcha de un procedimiento de solución de diferencias en la OMC. Avancemos que la posición de los autores del presente artículo es favorable a la existencia de dicho procedimiento (1). Si la OMC ha supuesto una codificación del comercio internacional agroalimentario, resulta lógico que exista un procedimiento para vigilar que las reglas se cumplan. Pero las reglas nunca están a gusto de todos. Por otro lado, siempre existe un cierto margen de interpretación de las reglas, que puede decantar la balanza a favor de ciertas partes interesadas. En el caso que nos ocupa en el presente artículo, es evidente que ni las reglas de juego ni la interpretación que de las mismas hizo un Grupo Especial del Órgano de Solución de Diferencias de la

(*) Universidad Politécnica de Valencia.

(**) Universidad Pública de Navarra.

(***) Este artículo sintetiza los principales resultados de un proyecto realizado por los autores, financiado por la Dirección General de Estudios, División de Agricultura, Pesca, Montes y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo. Los autores agradecen el apoyo prestado por esta institución.

(1) El artículo de Anderson en este mismo número resalta el papel del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC como uno de los hechos más destacados de la historia de las relaciones económicas internacionales.

OMC, favorecieron al sector productor de plátano de la Unión Europea.

¿Por qué fracasó la Unión Europea en este caso de controversia comercial? ¿En qué medida el margen de interpretación de las reglas no fue ocupado por los argumentos europeos? ¿Es tan dramático el resultado de la controversia para el sector comunitario de plátano? ¿Cómo podría adaptarse la Unión Europea a la nueva situación? Son preguntas que han motivado la redacción de este trabajo.

Después de casi 10 meses de deliberaciones, un Grupo Especial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) redactó cuatro informes sobre el asunto «*Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*», distribuidos a finales de abril de 1997 a todos los Miembros de la OMC, de conformidad con lo dispuesto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias en el marco de dicho organismo internacional.

Los citados informes concedían la razón a la mayoría de las reclamaciones presentadas por los Estados Unidos, México, Ecuador, Honduras y Guatemala, con relación a la denuncia, por parte de estos cinco países, de que las disposiciones de la Organización Común del Mercado del plátano (Reglamento CE 404/93), y la legislación, los reglamentos y las medidas posteriores de la CE, con inclusión de las disposiciones del Acuerdo Marco para el Banano (AMB), resultarían incompatibles con determinados artículos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT) y del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).

En respuesta a la apelación presentada por las Comunidades Europeas, el Órgano de Apelación de la OMC emitió un dictamen que respaldaba la mayoría de las constataciones del Grupo Especial en contra del régimen de importación de plátanos de la Unión Europea. El 25 de septiembre de 1997 el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC aprobó las conclusiones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación.

Como consecuencia del resultado de la controversia comercial abierta en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en relación con el régimen de importación de plátano de las Comunidades Europeas, el presente artículo persigue,

en primer lugar, examinar las consecuencias jurídicas de los informes adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC; y en segundo lugar, analizar la estrategia que la UE debe seguir para reformar la Organización Común de Mercado del plátano a raíz de los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación formados por el OSD.

La difusión de los dos informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación de la OMC fue seguida de distintas tomas de posición por instancias europeas (2). El sentimiento entre algunas de estas instancias es que la Unión debería mostrar una mayor firmeza ante las instancias internacionales. Incluso se ha llegado a demandar que las Comunidades Europeas deberían insistir en la revisión de los mecanismos de la OMC, con el fin de incorporar las cuestiones sociales, sanitarias, culturales y medioambientales.

Por nuestra parte, no pretendemos llegar tan lejos en nuestra argumentación. Pensamos, como Bhagwati (1994), que es difícil distinguir entre las demandas legítimas en favor de los derechos sociales de los trabajadores de los países en desarrollo y los argumentos proteccionistas de los operadores de los países desarrollados. Nuestro objetivo aquí es mucho más modesto y se reduce a entender un caso de controversia comercial enormemente complejo.

El artículo aborda, en primer lugar, la clarificación de las *consecuencias jurídicas* de los informes de los órganos de la OMC. A continuación se aborda el *balance de la OCM* del plátano desde la perspectiva de varios objetivos de política económica, donde el sistema de licencias de importación, aspecto clave de la controversia, ocupa el centro de nuestro análisis. Seguidamente se formulan y analizan las distintas *alternativas de reforma de la OCM*. Finalmente, se realizan *propuestas de adaptación* de la OCM del plátano de modo coherente con las prescripciones de la OMC, pero teniendo en cuenta la impor-

(2) Así, por ejemplo, la resolución del Parlamento Europeo del 15 de mayo de 1997 consideró inaceptable el informe del Grupo Especial, invitó a la Comisión a presentar un recurso ante el Órgano de Apelación de la OMC y abogó por **la defensa de un orden económico internacional justo** que se opusiera a la instrumentalización de la OMC por determinados intereses económicos y potencias comerciales. Posteriormente, a raíz del dictamen del Órgano de Apelación, el Parlamento Europeo adoptó el 18 de septiembre de 1997 una declaración por la que se reafirmaba en la defensa de los objetivos de la Organización Común del Mercado del plátano.

tancia capital del sector del plátano para muchas regiones periféricas de la UE y para algunos países del área ACP.

2. LA SITUACIÓN PREVIA

La OCM del plátano es la respuesta política de la UE a la necesidad de lograr el mercado único de la segunda fruta más importante en el ámbito europeo. Anteriormente existían cuatro regímenes distintos que impedían su libre circulación entre unos países y otros (3). La lógica económica que animaba cada uno de ellos era la protección de los productores, en aquellos casos en los que existía una producción propia o proveniente de países con los que se mantenían lazos históricos y comerciales estrechos, o la garantía de abastecimiento a precios bajos de los consumidores, cuando no se producía esta circunstancia. Evidentemente, un único régimen comercial exterior no podía satisfacer íntegramente objetivos tan distintos como los que animaban las políticas nacionales de los países miembros. Y aquí se puso a prueba tanto la grandeza como las dificultades políticas y económicas que entraña el proceso de construcción europea. El resultado no podía ser otro que el de buscar una solución intermedia: apertura gradual y controlada de los mercados antes protegidos y elevación aceptable de los precios en los mercados antes abastecidos con precios internacionales o sólo aranceles.

En este artículo no se aborda una descripción exhaustiva de la Organización Común de Mercados (OCM) en el sector del plátano, establecida en el Reglamento (CEE) n.º 404/93 del Consejo. Tampoco se pone énfasis en el análisis político de los factores que condujeron a la puesta en marcha de la OCM. La puesta en práctica de la OCM del plátano permitió unificar el mercado comunitario y favorecer los intercambios intra-comunitarios que crecieron de 157 mil toneladas en

(3) 1) Importación sin restricciones cuantitativas y libre de derechos (Alemania); 2) importación sometida a un derecho arancelario del 20 por ciento (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca); 3) acceso preferente a las exportaciones de países ACP (Francia, Reino Unido, Italia); 4) reserva del mercado nacional a la producción interna (España, Francia, Portugal, Grecia).

1990 a más de 1 millón de toneladas en 1994. Asimismo (4), los instrumentos de la OCM del plátano, y en particular las distintas categorías de certificados han permitido asegurar, a pesar de los diferenciales de costes entre las distintas zonas de producción, la coexistencia de distintos tipos de operadores, incluyendo los más pequeños y los más grandes, entre ellos las cinco principales multinacionales cuya participación en el mercado comunitario, lejos de decrecer, aumentó entre 1991 y 1994.

Destaquemos que la OCM del plátano se articulaba en dos grandes líneas de intervención: un régimen de ayudas a la producción y otro de intercambios, siendo este último el cuestionado por el OSD de la OMC.

Aunque la reclamación ante la OMC no pone en cuestión el **régimen de ayudas compensatorias**, es evidente que existe una interdependencia entre la protección exterior y el nivel de ayuda interna necesaria para defender las rentas de los productores comunitarios. Por otro lado, la corta experiencia con la OCM del plátano es consistente con la hipótesis de que no ha supuesto incentivos para realización, por parte de los productores europeos, de una mejora de la calidad (Aldanondo, 1994).

En el **régimen de intercambios** cabe destacar, en primer lugar, un régimen arancelario sintetizado en el cuadro 1.

Cuadro 1

RÉGIMEN ARANCELARIO DE LA CE PARA LAS IMPORTACIONES DE PLÁTANO

Categoría de las importaciones de plátanos	Origen/Definición	Aranceles aplicados
Plátanos tradicionales ACP	Plátanos sometidos a límites cuantitativos fijados por países, por un total de 857.600 toneladas para 12 países ACP.	En franquicia arancelaria.
Plátanos no tradicionales ACP	Importaciones ACP superiores a las asignaciones «tradicionales» para países ACP tradicionales o toda cantidad suministrada por países ACP que son proveedores no tradicionales.	En franquicia arancelaria hasta 90.000 tm, divididas en asignaciones otorgadas a países específicos y a una categoría de «otros países ACOP»; 693 ecus por tm para los envíos no incluidos en el contingente en 1996/97.
Plátanos de países terceros	Importaciones de cualquier origen no ACP	75 ecus por tm hasta un total de 2,11 millones de tm, según lo dispuesto en la Lista de la CE. En 1995 y 1996 se agregaron 353.000 tm. Se otorgaron con asignaciones a países específicos que son parte en el Acuerdo Marco para el Banano (AMB) y una categoría de «otros países» 793 ecus por tm para los envíos no incluidos en el contingente en 1996/97.

(4) Véase la información aportada por el estudio del Parlamento Europeo (1995).

La gestión de las importaciones de plátanos tradicionales ACP y no tradicionales ACP/de países terceros está basada en la asignación de licencias de importación. Los certificados de importación de plátanos de países terceros y de plátanos no tradicionales ACP se asignan mediante varios procedimientos aplicables de forma acumulativa:

- asignación de certificados según la realización de tres categorías de operadores (A, B y C).
- asignación de certificados según la realización de tres funciones determinadas (importadores primarios, importadores secundarios o encargados del despacho de aduana y maduradores).
- requisitos en materia de certificados de exportación para las importaciones procedentes de Costa Rica, Colombia y Nicaragua,
- procedimiento trimestral de dos rondas para administrar las solicitudes de certificados.

El sistema de licencias de importación era visto por los productores europeos y por los terceros ACP como un medio

Cuadro 2

CATEGORÍAS DE OPERADORES INCLUIDOS EN EL CONTINGENTE ARANCELARIO PARA IMPORTACIONES DE PAÍSES TERCEROS/NO TRADICIONALES ACP

Definición de la categoría de operador (1)	Asignación de certificados que permiten la importación de banano a los tipos aplicables a las importaciones comprendidas en el contingente	Base para determinar el cupo del operador
<i>Categoría A:</i> operadores que han comercializado plátanos de países terceros y/o plátanos no tradicionales ACP.	66,5%	Cantidades medias de plátanos de países terceros y/o plátanos no tradicionales ACP comercializadas en los últimos tres años de los que se tengan datos.
<i>Categoría B:</i> operadores que han comercializado plátanos comunitarios y/o tradicionales ACP.	30%	Cantidades medias de plátanos tradicionales ACP y/o plátanos comunitarios comercializados en los últimos tres años de los que se tengan datos.
<i>Categoría C:</i> operadores que han empezado a comercializar plátanos distintos de los plátanos comunitarios y/o tradicionales ACP a partir de 1992 («categoría de nuevos operadores»).	3,5%	Se divide a prorrata entre los solicitantes.

(1) Artículo 19 del Reglamento (CEE) n.º 404/93 del Consejo (modificado) y artículo 2 del Reglamento (CEE) n.º 1.442/93 de la Comisión (modificado).

Cuadro 3

CRITERIO DE LA REALIZACIÓN DE DETERMINADAS FUNCIONES
EN LA APLICACIÓN DEL CONTINGENTE ARANCELARIO PARA IMPORTACIONES
DE PLÁTANOS DE TERCEROS PAÍSES/PLÁTANOS NO TRADICIONALES ACP

Funciones	Definiciones (1)	Coefficientes de ponderación
Función a): «importador primario»	«Compra de plátanos verdes originarios de terceros países o de países ACP a los productores o, en su caso, producción, para su posterior envío y venta en la Comunidad»	57 por ciento
Función b): «importador secundario o encargado del despacho de aduana»	«Abastecimiento y despacho a libre práctica en calidad de propietario de plátanos verdes y puesta en venta ulterior en el mercado comunitario; los riesgos de deterioro o pérdida del producto se asimilarán a los riesgos asumidos por el propietario del producto»	15 por ciento
Función c): «madurador»	«Maduración de plátanos verdes en calidad de propietario y comercialización en la Comunidad»	28 por ciento

(1) Reglamento (CEE) n.º 1442/93 de la Comisión (modificado), artículo 3.

para hacer frente a las desventajas inherentes a su situación (elevados costes de producción, producción limitada, riesgos derivados de las condiciones climáticas, deseconomías de escala, débil posicionamiento de partida en los mercados más solventes de la UE-15). En contraste con la integración vertical de las grandes multinacionales en el mercado comunitario para el banano de América Latina, el mercado de la CE para el banano de origen comunitario y ACP, a pesar de la importante presencia de Dole y Del Monte, es un mercado fragmentado y con escasa integración vertical.

Por este motivo, se observaba al sistema de licencias de importación aplicado por la CE como una garantía de continuidad de la producción, la distribución y la comercialización de plátano de origen comunitario y ACP en la CE. En términos de teoría económica, la asignación de licencias por parte de la CE podría considerarse como un medio de conseguir que la estructura oligopólica del mercado no socave el funcionamiento del mercado interior del plátano. Por ejemplo, el sistema de licencias para la categoría B vincula la importación del 30 por ciento del contingente de importación de plátanos de países terceros y países ACP no tradicionales a la venta de plátano comunitario y países ACP tradicionales. Se trata de **derechos de comercio** que comportan una transferencia de renta a las zonas productoras, de menor desarrollo económico en relación con la mayoría de las regiones de la UE.

Algunos elementos de la organización de mercados del plátano fueron ya objeto de reclamación formulada al GATT por parte de Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela en 1993. El Grupo Especial correspondiente presentó su informe el 11 de febrero de 1994 (segundo Grupo Especial sobre el Banano), pero dicho informe no fue adoptado.

En 1994, la CE negoció el **Acuerdo Marco para el Banano** (AMB) con Colombia, Costa Rica, Venezuela y Nicaragua. El AMB contiene disposiciones relativas a la cuantía del contingente arancelario básico, asignaciones específicas por países, transferibilidad de esas asignaciones y certificados de exportación. El AMB fue incorporado a la Lista de la CE correspondiente a la Ronda Uruguay en marzo de 1994. Dado el AMB, las cuatro partes latinoamericanas apoyaron la no adopción del informe del segundo Grupo Especial sobre el Banano. En cambio, Guatemala, que era parte reclamante en este segundo Grupo Especial, no se incorporó al AMB. El AMB estará en vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2002.

Con relación a los **aranceles aplicables**, con la introducción de la organización común de mercado en el sector del plátano, el 1.º de julio de 1993 se estableció un contingente arancelario con un arancel de 100 ecus por tonelada para los plátanos de países terceros comprendidos en el contingente, y de 850 ecus por tonelada para las importaciones fuera de contingente. Las importaciones de plátanos ACP no comprendidas en el contingente quedaban sometidas a un arancel de 750 ecus por tonelada. El 1.º de julio de 1995 entró en vigor la Lista de la Ronda Uruguay de la CE, incluida su concesión arancelaria sobre los plátanos. De conformidad con los compromisos de reducción contraídos por la CE como resultado de la Ronda Uruguay, el nivel del arancel consolidado se redujo el 1.º de julio de 1995 a 822 ecus por tonelada, y el 1.º de julio de 1996 a 793 ecus por tonelada. De conformidad con el AMB concertado por la CE con Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, el tipo arancelario máximo aplicable a los productos comprendidos en el contingente se redujo a 75 ecus por tonelada a partir del 1.º de julio de 1995.

El 9 de diciembre de 1994, la CE obtuvo, conjuntamente con los países ACP, una exención de las obligaciones que incumbían a la CE en virtud del párrafo I del artículo I del GATT de 1947. La exención permite que hasta el 29 de febrero del año 2000 las Comunidades Europeas puedan otorgar el

trato preferencial para los productos originarios de los Estados ACP conforme a lo exigido en las disposiciones pertinentes del Cuarto Convenio de Lomé. Dicha exención fue confirmada por la OMC el 14 de octubre de 1996.

Tras la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la CE, el 1.º de enero de 1995, la CE aumentó de forma autónoma y «ad hoc» el acceso de los productos comprendidos en el contingente arancelario (75 ecus por tonelada) en 353.000 toneladas. La administración de estas cantidades adicionales se realiza por el mismo procedimiento que el contingente arancelario consolidado, si bien aquéllas no se han consolidado en la Lista de la CE.

Desde 1994 a 1996, la Comisión autorizó a los operadores franceses y británicos activos en el Caribe a sustituir las bananas procedentes de los territorios de dicha área con bananos del área «dólar» (licencias «huracán»), debido a las repercusiones derivadas de una serie de huracanes sobre la capacidad de producción de los departamentos franceses de ultramar y los estados ACP del Caribe.

En 1995, la DGVI publicó el primer informe sobre el funcionamiento del sector de plátanos (COM VI/5793) y casi al mismo tiempo elaboró una serie de propuestas de modificación del Reglamento 404/93 que fueron debatidas por el Parlamento Europeo en otoño de 1995. En octubre de 1995, el Comisario de Agricultura, señor Fischler intentó resolver el punto muerto al que se había llegado en el Consejo de Ministros mediante una nueva propuesta, presentada por la Comisión en marzo de 1996 (COM (96) 0082). La propuesta incidía en el aumento de cuota arancelaria para terceros, el cambio en la asignación de la cuota entre diferentes categorías de operadores, y otros aspectos específicos, sin que pudiera haber alcanzado el acuerdo en el seno del Consejo de Ministros en la fecha en la que se difundió el informe del Grupo Especial de la OMC (5).

3. ASPECTOS JURÍDICOS

El Grupo Especial de la OMC identificó algunas áreas de incompatibilidad entre el régimen de importación y distribu-

(5) Como veremos más adelante, el Parlamento Europeo propuso modificaciones sustanciales al texto propuesto por la Comisión.

ción de plátano de la UE y algunas disposiciones de los Acuerdos de la OMC. Así, el Grupo Especial no admitió la separabilidad del régimen del contingente arancelario para los países ACP con respecto al régimen del contingente arancelario consolidado por la UE en la Lista anexa al GATT de 1994. Asimismo el Grupo Especial no entendió que los procedimientos elegidos por la UE para distribuir licencias de importación de países terceros sean «exigidos» por el Cuarto Convenio de Lomé. Es decir, las licencias no deberían considerarse como «condición necesaria» para el régimen preferencial.

Al haberse excluido los procedimientos relativos al trámite de las licencias de importación de «lo exigido» por el Convenio de Lomé, resultó automática la aplicación del **principio general de no discriminación** incorporado al artículo I del GATT. No se estimaron como argumento suficiente las justificaciones sociales relativas a los criterios de reparto de las licencias de importación.

Por otro lado, el Grupo Especial consideró plenamente aplicable al caso el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios. Así, los operadores extracomunitarios afectados por el sistema de distribución de licencias fueron considerados «proveedores de servicios». Los órganos de la OMC constataron que el régimen de distribución de licencias era discriminatorio en contra de proveedores de servicios de países terceros.

En toda diferencia hay aspectos en los que la jurisprudencia es suficientemente clara y otros en los que existe un cierto margen para la interpretación. En el asunto plátano, estos últimos aspectos resultaron ser mayoritarios. En casi todos ellos, la interpretación del Grupo Especial fue contraria a los argumentos de las Comunidades Europeas. A este respecto, conviene que aportemos nuestra propia valoración de los Informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en cuanto a la identificación de aquellos aspectos en los que claramente la razón jurídica estaba de parte de los países reclamantes y de aquellos otros en los que pudo existir alguna «**duda razonable**» a favor de las Comunidades Europeas.

Así, en primer lugar, a nuestro juicio, **el dictamen del Grupo Especial pudo estar más fundamentado en contra de los argumentos de las Comunidades Europeas en los siguientes aspectos del caso:**

- El Grupo Especial no admitió la separabilidad del régimen del contingente arancelario para los países ACP

con respecto al régimen del contingente arancelario consolidado en la Lista anexa al GATT de 1994. Las disposiciones de «no discriminación» del GATT otorgan un trato similar a «todas» las importaciones de plátano. Por tanto, si no se aplicaran exenciones explícitamente reconocidas en alguna otra disposición, no resulta razonable admitir que el régimen de contingente aplicable a los países ACP debe ser considerado como distinto del régimen de contingente aplicable a otros países terceros.

- No parece razonable argumentar que los procedimientos elegidos por las CE para distribuir licencias de importación de países terceros, sean «exigidos» por el Convenio de Lomé. A este respecto, garantizar una cuota de mercado a los países ACP no obliga a que haya que conceder a los operadores comunitarios y de los países ACP un derecho a disfrutar de una mayor parte de la renta resultante del contingente arancelario.
- Ninguna de las disposiciones del Convenio de Lomé relativas al comercio de plátanos «**exigen**» (es decir, consideran «condición necesaria») la asignación de cuotas del contingente arancelario a Estados ACP que exportan plátano no tradicional ACP.
- Al haberse excluido de «lo exigido» por el Convenio de Lomé los procedimientos relativos al trámite de licencias de importación, resulta automática la aplicación que el Grupo Especial y el Órgano de Apelación, hacen del **párrafo 1 del artículo I del GATT**. Por tanto, resulta aplicable en este caso el principio general de no discriminación incorporado a dicha disposición. También puede aplicarse dicho artículo al caso de las licencias huracán y de los certificados de exportación a los países AMB. El hecho de que pueda haber justificaciones sociales en los criterios de reparto de tales licencias y certificados no impide que sus propietarios dispongan de un privilegio, que puede materializarse en su utilización efectiva o en la venta de esos derechos a otros operadores.
- El Grupo Especial y el Órgano de Apelación consideran que los procedimientos y criterios para la distribución de licencias para importar banano entre los operadores son medidas comprendidas en el **párrafo 4 del artículo**

III del GATT. El Grupo Especial y el Órgano de Apelación afirmaron que dicho artículo se debe aplicar a «cualquier medida que afecte la venta, la oferta para la venta, la compra... en el mercado interior». En la práctica, los criterios para la distribución de licencias para importar plátano de países terceros tienen alguna repercusión en el mercado interior. Luego, dicho artículo es aplicable. Por otro lado, no parece que la exención relativa al Convenio de Lomé abarque dicho artículo.

- En realidad, no resulta muy sólida la distinción, defendida por las Comunidades Europeas, entre ventajas competitivas del «producto» y rentas contingentarias transferidas a determinados tipos de «operadores». El Grupo Especial defiende la interconexión entre ambos conceptos. De hecho, si las Comunidades Europeas diseñaron su mecanismo de licencias, en especial, la asignación de licencias B y la priorización de los maduradores y productores comunitarios, fue porque alguna forma de protección adicional debía de suponer para la producción comunitaria y de los terceros ACP. Por otro lado, aunque otros operadores puedan acceder a la compra de licencias, sus propietarios originales ya disponen de un «derecho» que les sitúa en una situación de privilegio que determina favorablemente las ventajas competitivas a medio plazo. Son aplicables, por tanto, los apartados relativos a la «no discriminación» del GATT de 1994.
- El Grupo Especial considera a los operadores comerciales afectados por el sistema de distribución de licencias como «proveedores de servicios», de acuerdo con una definición de «servicios comerciales al por mayor» basada en la Nota general a la sección 6 de la CCP. Ello no significa necesariamente que el AGCS fuera aplicable al caso.
- Nos parece fundamentada la opinión del Grupo Especial de que el concepto de «trato no menos favorable» en el comercio de servicios, en el sentido dispuesto por el párrafo I del artículo II del AGCS, debe interpretarse como aplicable a la discriminación de facto y no sólo a la discriminación *de jure*, o formal. De otro modo, no sería difícil imaginar muchos procedimientos que evitaran el cumplimiento de las normas del AGCS aunque

formalmente otorgasen igualdad de trato, pero que de hecho supusieran una discriminación en contra de los proveedores de servicios procedentes de otros países.

- Si se acepta la aplicabilidad del AGCS y la posibilidad de considerar la discriminación *de facto*, resulta fácil demostrar la existencia de discriminación en contra de proveedores de servicios de países terceros.

Ahora bien, **en otros aspectos el dictamen del Grupo Especial puede por lo menos ser sujeto a controversia.** Estos son:

- No es evidente el interés de Estados Unidos y Méjico en presentar una reclamación, al no ser estos países actores importantes en el comercio de plátano. El hecho de que unas pocas empresas multinacionales se sientan afectadas por el régimen de importación de plátano de la CE no parece suficiente como para fundamentar su reclamación.
- La petición de establecimiento de Grupo Especial no se fundamentó suficientemente. No se estableció una clara identificación de las regulaciones que podían vulnerar los acuerdos de la OMC. No se justificó el por qué algunos artículos de dichos acuerdos podían haber sido vulnerados.
- No se reconoció el interés de los países ACP a participar como «terceros cualificados» en el procedimiento. El Grupo Especial fue insensible a la especificidad de estos países como economías dependientes del comercio de plátanos. No se reconoció el derecho de estos países a ser representados por abogados designados por sus respectivos Gobiernos.
- El Grupo Especial no admitió las Listas anexadas al GATT de 1994 como parte sustantiva del Acuerdo sobre Agricultura. De este modo, lo negociado y admitido por todas las partes al final de la Ronda Uruguay queda invalidado. Ello puede abrir nuevos procedimientos de solución de diferencias comerciales en temas que parecían haberse cerrado tras árduas y prolongadas negociaciones.
- Los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación obligan a que la CE no haga referencia específica a

asignaciones de contingente arancelario a Miembros de la OMC «sin» interés sustancial en abastecer el mercado comunitario. Por otro lado, las asignaciones del contingente arancelario deben contar con la aprobación de todos los Miembros de la OMC, incluso aquellos que no tengan «interés sustancial» en el abastecimiento de las CE. Estas constataciones constituyen inferencias que no se deducen de la letra explícita del artículo XIII del GATT.

- Podía perfectamente interpretarse que el Protocolo n.º 5 del Convenio de Lomé exigía «algo más» que el simple trato arancelario favorable a los países terceros ACP. Dado que estos países, antes de 1993, disfrutaban de acceso libre a ciertos países de la UE, podía muy bien haberse interpretado por el Grupo Especial que el Convenio de Lomé exigía un trato favorable a cantidades exportadas por los países ACP que superasen los mayores volúmenes exportados antes de 1991.
- El Órgano de Apelación interpreta que la exención relativa al Convenio de Lomé sólo es amparada por una lectura restrictiva del párrafo I del artículo I del GATT. En esto contradujo al propio Grupo Especial, el cual incluyó en la exención de Lomé la posibilidad de asignaciones específicas del contingente arancelario a países ACP, aspecto que rechazó el Órgano de Apelación. Resulta evidente que la exención de Lomé se traducía en algo más que «trato arancelario favorable». El Órgano de Apelación no admite la interpretación del párrafo I del artículo I como un principio general de no discriminación cuya exención sólo puede ser aplicada, en el caso del Convenio de Lomé, si se extiende al artículo XIII del GATT, el cual contempla las asignaciones de contingente específicas por países.
- No es fácil entender la superposición que admiten el Grupo Especial y el Órgano de Apelación del AGCS y del GATT de 1994. De hecho, toda norma que afecta a un producto en el comercio internacional, tiene algún efecto sobre algún proveedor de servicios. Llevado hasta el límite este argumento, implicaría que todo caso de controversia comercial en el marco del GATT de 1994 llevaría implícitamente aparejado un caso de controversia en re-

lación con el AGCS. Si atendemos a los hechos, estos siempre reflejan que algún proveedor de servicios, originario de algún país, resulta perjudicado por una medida comercial. Podría haberse dado el caso de que los importadores de plátano de países terceros hubieran sido mayoritariamente de propiedad de países comunitarios. En este caso, las mismas normas de asignación de licencias, destinadas a otorgar un trato favorable a la producción comunitaria y de países terceros ACP, hubieran resultado compatibles con el AGCS, aunque su compatibilidad con el GATT de 1994 hubiera sido puesta en duda.

En conclusión, ***en nuestra opinión el caso habría sido mejor tratado por el Grupo Especial si se hubiera circunscrito al ámbito del comercio de mercancías (GATT de 1994) y no al del comercio de servicios (AGCS)***. Difícilmente las licencias huracán y los certificados de exportación de los países AMB son justificables en relación con su compatibilidad con el párrafo 1 del artículo I del GATT. En cuanto a los trámites para las licencias de importación, no parecen ser exigidos por el Convenio de Lomé y entran, por tanto, en contradicción con el párrafo 1 del artículo I del GATT. Un comentario similar puede realizarse en conexión con el párrafo 4 del artículo III del GATT, el cual otorga un trato similar a la producción nacional que a los productos importados. En cambio, las bases del AMB y de las asignaciones específicas a países del Convenio de Lomé podrían haber sido respetadas, aunque en este último caso, sólo para las cantidades exportadas por países ACP tradicionales.

Si el asunto hubiera sido tratado exclusivamente en el ámbito del comercio de mercancías, el Grupo Especial podría haber seguido fallando en contra del sistema de licencias de la CE. Pero con una diferencia importante. No entrando en juego el AGCS, hubiera sido difícil justificar el interés de los Estados Unidos como parte reclamante. ***A nadie se le escapa que hubiera sido mucho más fácil negociar compensaciones o un nuevo Acuerdo Marco con las partes reclamantes que habían manifestado ser actores efectivos del comercio internacional de plátanos.*** La solución podría haber venido, por ejemplo, de la eventual inclusión de Ecuador como país del AMB. Habiéndose extendido la controversia al ámbito del comercio de servicios, el desafío político de la Unión Europea incluye la dificultad de una negociación con la mayor potencia comercial del planeta.

En cualquier caso, de la discusión jurídica anterior se desprende la **enorme complejidad del caso**. Es un asunto técnicamente difícil y en el cual resulta fácil caer en la tentación de hacer demagogia sin conocer los fundamentos jurídicos del problema. Jurídicamente, resultaba difícil justificar la OCM de 1993. Pero, como veremos a continuación, no todo se perdió para la Unión Europea. Lo que ha podido salvarse es todavía importante.

4. LO QUE LA UE PUEDE MANTENER Y LO QUE DEBE REVISAR

Del estudio del caso se deduce que la UE tiene derecho a mantener algunos de los aspectos esenciales de la OCM del plátano. Ello incluye:

- El **régimen de ayudas compensatorias** a las organizaciones de productores reconocidas.
- El **régimen arancelario** aplicado a las tres categorías de importaciones: i) las importaciones procedentes de países terceros no ACP; ii) las importaciones tradicionales de 12 Estados ACP; iii) las importaciones de plátanos no tradicionales ACP. En cuanto a las dos primeras categorías, no han sido cuestionadas por la diferencia. El arancel máximo aplicado a países terceros ha sido adoptado como parte de la Lista de la CE anexa al GATT de 1994. Tampoco ha habido impugnación de las preferencias arancelarias concedidas por la CE al plátano tradicional ACP, es decir, el banano exportado en cantidades tradicionales por los países ACP que abastecían tradicionalmente el mercado comunitario.
- No se ha impugnado el **contingente de 2.200.000 toneladas** que la CE incorporó en su Lista anexa al GATT de 1994. En 1995 y 1996, la CE aumentó en 353.000 toneladas el contingente arancelario para tener en cuenta la ampliación de la CE, pero ello no ha comportado modificación alguna de la Lista de la CE.

Los aspectos sustantivos de la OCM del plátano que la UE debería revisar son, principalmente:

- Las **asignaciones específicas por país abastecedor de cuotas de los contingentes arancelarios**. De acuerdo con el artículo XIII del GATT, la asignación debe abarcar necesariamente a todos los países con «interés sustancial» en abastecer el mercado comunitario, lo que debe incluir a Ecuador, además de Colombia y Costa Rica. Además, deben renegociarse las asignaciones específicas a países «sin interés sustancial» en abastecer el mercado comunitario.
- Las **licencias huracán**. Se constató su incompatibilidad con los artículos II y XVII del AGCS y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Si la UE pretende paliar o compensar las consecuencias de las catástrofes naturales en los terceros ACP, tendrá que buscar la forma de hacerlo de forma compatible con las obligaciones que le imponen los acuerdos abarcados.
- Del mismo modo, los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación constatan la incompatibilidad de las **normas relativas a las categorías de operadores y de las normas relativas a la realización de determinadas funciones**, con las prescripciones de los artículos II y XVII del AGCS. De acuerdo con esto, no deberían plantearse requisitos de clase de operador ni de realización de funciones para la asignación de licencias de importación.

5. BALANCE DE LA OCM DE 1993

La OCM del plátano de 1993 podría pasar a los anales de la pequeña historia como el paradigma de la grandeza y las dificultades de la construcción europea. Su acusado valor simbólico radica en el logro de un proyecto común a pesar de la divergencia de intereses internos y el encono de los obstáculos externos. De la fragilidad del delicado equilibrio logrado en 1993 es una muestra evidente su vulnerabilidad a la discutible pero inapelable sentencia condenatoria de la OMC en 1997.

La OCM del plátano ha hecho posible la existencia de un mercado único europeo donde antes sólo existían mercados nacionales fragmentados y sometidos a normas dispares que

reflejaban condiciones de abastecimiento muy diferentes. Entre el proteccionismo a ultranza de los países con intereses en la producción y el liberalismo más absoluto simbolizado por Alemania, la política comunitaria representa la búsqueda de una posición intermedia y equilibrada. Trata de hacer compatible la protección de las producciones comunitaria y ACP con el acceso de las exportaciones de los países latinoamericanos y el abastecimiento normal del mercado. Aunque debilitado el frente interno por la oposición de algunos socios comunitarios sin intereses sustanciales en la producción y el comercio, la crisis de la OCM ha venido por el frente externo, con el apoyo inestimable de las grandes multinacionales del plátano dólar.

La OCM del plátano de 1993 trata de regular el mercado comunitario valiéndose de un sistema que combina medidas de apoyo interno –una ayuda directa compensatoria– y protección externa –cuotas, contingentes arancelarios y derechos de aduana–. Uno de los elementos más imaginativos y ricos en resultados del sistema de asignación del contingente lo constituye la categoría B de certificados de importación. Al otorgar derechos para importar plátanos dólar a los operadores que comercializan plátanos comunitarios y ACP, ha conseguido simultáneamente (1) crear para los productores comunitarios –en la medida en que también sean expedidores, receptores y maduradores– unas rentas contingentarias que pueden capitalizar importando directamente plátano dólar o vendiendo las licencias a otros operadores, (2) incentivar la comercialización de plátanos comunitarios por parte de los maduradores, convertidos en los eslabones clave del proceso comercializador y (3) mantener un cierto equilibrio en un mercado de competencia imperfecta dominado por las grandes multinacionales –estadounidenses y también europeas– del sector. La importancia de la renta contingentaria es evidentemente menor que el valor de mercado de la producción y la ayuda compensatoria, pero supone un porcentaje nada despreciable próximo al 10 por ciento de los ingresos totales en regiones como Canarias (cuadro 4).

Desde la racionalidad económica neoclásica, el régimen comunitario del plátano puede ser criticado (como la mayor parte de las políticas de intervención en los mercados) por su ineficiencia. Es incontrovertible que un sistema proteccionista

Cuadro 4

VALOR DE LA PRODUCCIÓN, RENTA CONTINGENTARIA
Y AYUDA COMPENSATORIA PARA CANARIAS

Millones de pesetas	1993	1994	1995	1996
Valor producción Canarias	18.235	17.991	22.145	20.518
Renta contingentaria B	1.005	3.692,8	4.442,2	4.619,9
Ayuda compensatoria	6.330	10.634	16.705	16.605
Total	25.685,1	32.741,4	43.778,5	42.260,5

Fuente: García Álvarez-Coque *et al.*, 1997.

que eleva los precios internos en relación con los internacionales genera una asignación ineficiente de los recursos, haciendo recaer además el peso principal de la protección sobre los consumidores (Borrell 1994, 1997). La combinación de un sistema de pagos compensatorios con otro de contingentes nacionales y aranceles genera uno de los sistemas comerciales más costoso y que más distorsiones producen. Según nuestras estimaciones, el coste para los consumidores comunitarios de la regulación del mercado del plátano ronda los 1.300 millones de ECU con respecto al escenario de libre comercio (García Álvarez-Coque *et al.*, 1997) (cuadro 5).

Los análisis cuantitativos basados en modelos de equilibrio parcial suelen sobrevalorar el coste global de la protección. En primer lugar, no consideran las externalidades positivas que genera la producción de plátanos en las regiones ultraperiféricas de la UE, ni la amenaza que supone para el bienestar de los consumidores europeos una acentuación de la estructura oligopólica que ya caracteriza el mercado, ni las diferencias

Cuadro 5

ESTIMACIONES DEL COSTE PARA LOS CONSUMIDORES
DEL RÉGIMEN COMUNITARIO DE LA BANANA

Borrell (1994)	2.300 millones US\$
Read (1994)	530 millones US\$
Euro PA (1) (1995)	800-1.000 millones US\$
Elaboración propia (1996)	1.262 millones ECU\$

(1) No incluye cifras para España.

de calidad y consiguiente diversificación del producto (6). En segundo lugar, el coste para los consumidores no es una pérdida social neta. Una parte importante del mismo se corresponde con las transferencias que reciben los productores y los comercializadores. En tercer lugar, no es evidente que el mercado del plátano sea competitivo. Si las grandes empresas comercializadoras tienen poder de mercado, adoptan estrategias anticompetitivas y diferencian sus productos, la pérdida de excedente de los consumidores es menor en relación a una situación de libre mercado (McInerney y Peston, 1992).

El mercado comunitario único *post* OMC reproduce la estructura oligopolística de los principales mercados mundiales. Está dominado por unas pocas grandes multinacionales que se organizan integrando verticalmente todas las etapas desde la producción hasta la distribución final. En ocasiones, esta organización se presenta como una fuente adicional de poder de mercado. Esta cuestión es controvertida. La especificidad de los activos que emplean es alta. Las elevadas distancias que separan las áreas de producción y consumo y la necesidad de sincronizar adecuadamente las distintas fases de la cadena de oferta provocan la aparición de especificidades temporales y contractuales (Pirrong, 1993). De ello se derivan unos costes de transacción elevados. En estas circunstancias, la integración vertical puede ser simplemente el tipo de organización más eficiente. El elevado volumen de mercancía que manipulan les permite obtener economías de escala y los excesos temporales de capacidad los compensan prestando servicios a terceros. Para alegar prácticas antitrust verticales sería necesario encontrar evidencias de barreras a la entrada. Lo que sí resulta incontrovertible es que la elevada concentración horizontal del mercado convierte en creíble la amenaza de prácticas de precios predatorios u otro tipo de estrategias de tipo colusivo contrarias a la competencia. Aunque para evitar y penalizar estas conductas están los servicios y tribunales de defensa de la competencia, es indudable que la política comercial comunitaria ofrece una protección a los pequeños y medianos operadores cuya supervivencia en otras condiciones es dudosa. En

(6) Raboy *et al.* (1995) han intentado calcular el efecto de la diferencia de calidad entre unas bananas y otras en las diferencias de precios de venta al público, que persistían aun cuando no existiesen barreras a la entrada de bananas del área dólar.

caso de desaparecer éstas, la estructura del mercado pasaría de ser una próxima al modelo de empresa líder y seguidoras a otro de cuasi duopolio.

Tan criticable o más que la ineficiencia del sistema nos parece su falta de equidad, extensible a casi todos los sistemas de contingentes y licencias de importación. Los principales beneficiarios de las rentas contingentarias son los comercializadores, tanto en los mercados de importación como en los de exportación, debido en este último caso a que el AMB supone una transferencia de renta contingentaria a los países exportadores signatarios del acuerdo, que gestionan su parte del contingente mediante un sistema de licencias de exportación. Como quien financia estas rentas son los consumidores europeos el sistema es altamente regresivo. Estas transferencias son sin duda las más importantes de todas las generadas por el sistema y representan casi el 50 por ciento del coste para los consumidores (García Álvarez *et al.*, 1997).

La eficacia de la OCM ha sido sin duda mayor que su eficiencia. Una valoración dinámica de las consecuencias que la OCM del plátano de 1993 ha tenido sobre todas las partes interesadas en su producción, comercio y consumo muestra que sus objetivos han sido logrados sin que se hayan producido daños visibles muy significativos (ver cuadros de producción y comercio números 6, 7, 8 y 9). El tamaño del mercado comunitario se ha ampliado hasta el punto de estar la UE próxima a convertirse en el primer importador mundial de plátanos, puesto ocupado hasta ahora por Estados Unidos. Se han reducido los precios en los mercados antes más protegidos y han aumentado, como era previsible, en Alemania, aunque menos de lo adelantado por algunas previsiones. Por áreas de aprovisionamiento, las regiones comunitarias y los países ACP, principales beneficiarios de la protección, sólo han conseguido mantener, que no aumentar, sus corrientes tradicionales, y han percibido además precios más bajos, que se han visto compensados, en el caso de los productores de la UE, por las ayudas compensatorias. Los grandes beneficiarios del crecimiento del mercado comunitario han sido, en distinto grado, los exportadores latinoamericanos, entre ellos incluso algún litigante contra la UE. De las multinacionales, todas han aumentado su cuota de mercado, con la excepción de una de las más beligerantes contra el régimen comunitario.

Cuadro 6

EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES ACP

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
S. Lucía	116.997	116.285	127.225	102.651	123.572	113.302	91.541	104.290
S. Vicente	61.824	67.598	81.538	63.063	72.950	57.608	32.054	50.620
Dominica	70.332	51.314	52.416	54.961	55.687	52.698	42.868	32.843
Granada	8.0803	8.268	8.169	8.186	6.014	6.720	5.325	4.489
Jamaica	31.937	39.219	63.181	70.116	74.825	77.390	76.294	79.750
Camerún	35.837	56.071	77.628	115.841	110.714	146.901	158.167	154.980
Costa Marfil	74.523	85.159	95.159	116.425	146.265	161.257	149.085	155.000
Belize	25.840	26.580	24.040	19.616	28.493	38.517	46.980	40.000
Surinam	32.918	29.945	27.705	27.744	29.949	27.985	32.721	34.909
Somalia	51.921	59.388	57.785	8.177	181	501	4.634	21.430
R. Dominicana	344	855	3.829	10.298	38.491	61.662	86.076	
Cabo Verde	2.065	2.734	2.715	3.011	1.878	683	73	0
Madagascar	45	68	0	0	10	19	0	0
Otros	673	957	455	2.687	689	2.863	1.172	
Total	514.059	544.441	621.845	602.776	689.718	748.106	726.990	678.311
<i>En %:</i>								
S. Lucía	22,8	21,4	20,5	17,0	17,9	15,1	12,6	15,4
S. Vicente	12,0	12,4	13,1	10,5	10,6	7,7	4,4	7,5
Dominica	13,7	9,4	8,4	9,1	8,1	7,0	5,9	4,8
Granada	1,7	1,5	1,3	1,4	0,9	0,9	0,7	0,7
Jamaica	6,2	7,2	10,2	11,6	10,8	10,3	10,5	11,8
Camerún	7,0	10,3	12,5	19,2	16,1	19,6	21,8	22,8
Costa Marfil	14,5	15,6	15,3	19,3	21,2	21,6	20,5	22,9
Belize	5,0	4,9	3,9	3,3	4,1	5,1	6,5	5,9
Surinam	6,4	5,5	4,5	4,6	4,3	3,7	4,5	5,1
Somalia	10,1	10,9	9,3	1,4	0,0	0,1	0,6	3,2
R. Dominicana	0,1	0,2	0,6	1,7	5,6	8,2	11,8	0,0
Cabo Verde	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0
Madagascar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	0,1	0,2	0,1	0,4	0,1	0,4	0,2	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: APEB.

En algunas zonas productoras como Canarias, la OCM ha fomentado las inversiones y ha contribuido al incremento de rendimiento de los cultivos, pero su efecto sobre la calidad es dudoso, sobre la concentración horizontal de la oferta reducido, y sobre la vertical sólo perceptible en algunos pocos casos. Dista por tanto la actual OCM de ser un revulsivo para aumentar la competitividad del sector comunitario, objetivo siempre necesario para garantizar la viabilidad de un cultivo que debe hacer frente a desventajas naturales y mayores salarios que en los países latinoamericanos.

Cuadro 7

EXPORTACIONES DE PLÁTANOS PROCEDENTES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

<i>En tm:</i>	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Colombia	343.528	331.305	401.899	512.347	518.827	417.906	459.353	535.865
Costa Rica	341.279	449.116	548.549	569.373	462.510	480.327	605.798	554.276
Nicaragua	34.725	29.037	47.600	65.238	26.532	9.620	8	0
Venezuela	203	179	50	41	45	146	1.083	13.346
Ecuador	319.014	273.899	352.146	600.766	677.061	605.109	548.370	625.892
Guatemala	34.634	61.827	9.370	13.186	37.408	26.945	19.907	55.357
Honduras	188.968	148.846	123.488	138.396	197.784	193.528	26.891	55.754
Méjico	1	19	41	39	9.989	112	58	
Panamá	339.827	400.497	527.483	484.574	478.710	413.123	298.476	411.002
Total \$	1.602.179	1.694.725	2.010.626	2.383.960	2.408.866	2.146.816	1.959.944	2.251.492
<i>En %:</i>								
Colombia	21,4	19,5	20,0	21,5	21,5	19,5	23,4	23,8
Costa Rica	21,3	26,5	27,3	23,9	19,2	22,4	30,9	24,6
Nicaragua	2,2	1,7	2,4	2,7	1,1	0,4	0,0	0,0
Venezuela	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6
Ecuador	19,9	16,2	17,5	25,2	28,1	28,2	28,0	27,8
Guatemala	2,2	3,6	0,5	0,6	1,6	1,3	1,0	2,5
Honduras	11,8	8,8	6,1	5,8	8,2	9,0	1,4	2,5
Méjico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
Panamá	21,2	23,6	26,2	20,3	19,9	19,2	15,2	18,3
Total \$	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: APEB.

143

Cuadro 8

IMPORTACIONES BRUTAS MUNDIALES DE BANANAS DE LA UE (Miles tm) (1) (2)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
UE	1.705	1.825	2.158	2.660	2.646	2.882	3.046	2.968	2.829	3.332	3.269

(1) CE Embarques nacionales desde las provincias de Ultramar excluidos.

(2) CE (12) desde 1986 a 1994, CE (15) a partir de 1995.

(*) Previsión año 1996.

Fuente: FAO.

6. ALTERNATIVAS DE REFORMA

El hecho de que la Unión Europea haya salido desfavorecida por el resultado del asunto «plátano» en la OMC no conduce a los autores a albergar una opinión pesimista acerca de la utilidad de la Organización Mundial de Comercio. Esta opinión se basa en la idea de que es mejor tener unas reglas de juego «mejorables» en la resolución de conflictos comerciales

Cuadro 9

VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DE LAS REGIONES COMUNITARIAS

<i>En tm:</i>	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Canarias	394.186	397.687	420.530	368.655	367.761	312.316	322.072	371.208	345.943
Martinica	219.253	238.126	245.980	217.564	227.937	210.607	169.603	188.073	249.733
Guadalupe	123.853	87.843	84.166	111.511	118.962	100.111	81.779	63.207	60.919
Madeira	45.622	45.477	45.569	39.845	43.267	35.000	29.000	34.401	23.203
Creta	20.480	20.686	17.810	18.354	8.084	7.233	3.071	3.138	3.807
Total	803.394	789.819	814.055	755.929	766.011	665.267	605.525	660.027	683.605
<i>En %:</i>									
Canarias	49,07	50,35	51,66	48,77	48,01	46,95	53,19	56,24	50,61
Martinica	27,29	30,15	30,22	28,78	29,76	31,66	28,01	28,49	36,53
Guadalupe	15,42	11,12	10,34	14,75	15,53	15,05	13,51	9,58	8,91
Madeira	5,68	5,76	5,60	5,27	5,65	5,26	4,79	5,21	3,39
Creta	2,55	2,62	2,19	2,43	1,06	1,09	0,51	0,48	0,56
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: APEB.

que carecer de dichas reglas como ocurría en el pasado. No obstante, la UE debe estar preparada para afrontar con mayores garantías los casos de controversia comercial. Los recursos que algunos países terceros asignan a la defensa de sus intereses a los casos de controversia en la OMC son cuantiosos y la UE debe estar a la altura de las circunstancias.

Es viable un proceso de negociación internacional con las partes reclamantes. Dicha negociación podría desembocar en estrategias «mixtas» que comportaran mecanismos transitorios y suavizarán el ajuste del sector del plátano comunitario y de los países ACP a la nueva situación. A este respecto, la UE puede jugar con algunas variables como son el tamaño del contingente arancelario final y los niveles arancelarios fuera y dentro del contingente.

Las alternativas de política comercial que en principio se pueden concebir, ordenadas según el alcance de los cambios que significan con respecto a la regulación actual, son las siguientes:

1. Mantenimiento del contingente arancelario y de las categorías de certificados de importación. Modificación de la asignación del contingente en beneficio de la categoría A y en detrimento de la B.
2. Mantenimiento del contingente, desaparición de las categorías de certificados de importación y sustitución

por un nuevo sistema de reparto compatible con las normas de la OMC.

3. Arancelización del contingente arancelario y sustitución por un arancel específico que proporcione un nivel de protección similar.
4. Eliminación de barreras al comercio y régimen de ayudas directas.

De estas cuatro grandes alternativas de reforma, la que tiene un índice de factibilidad mayor es la segunda: da cumplida respuesta a las principales objeciones planteadas por la OMC a la regulación actual y reduce la incertidumbre provocada por los cambios bruscos del *statu quo*. La primera, si bien pudo ser en su día una solución adecuada para contrarrestar los ataques sufridos por la regulación comunitaria ante la OMC, tras la sentencia condenatoria es sumamente endeble e insuficiente. La arancelización plantea en el medio plazo demasiados riesgos en un mercado oligopólico como el comunitario, en el que unas pocas empresas pueden aprovecharse de su posición de dominio para adoptar estrategias anticompetitivas. Además de esto, la sustitución del contingente por un arancel específico generaría inestabilidad en los mercados internos, que serían más dependientes de las variaciones exógenas de la oferta internacional. En caso de introducir un arancel (*cuasi-variable*) con un potencial estabilizador mayor, tal y como se ha hecho con los precios de entrada en la reforma de la política comercial de frutas y hortalizas de 1995, la protección sería muy vulnerable –como de hecho lo está siendo en el caso de los productos citados– frente a las posibilidades de las grandes empresas para eludir los controles fronterizos comunitarios. En cuanto a la opción de libre comercio, es evidente que ni en 1993 ni en estos momentos es una política viable por los elevados costes de implantación que conlleva.

Por ello, la alternativa política y socialmente menos costosa consiste en mantener el contingente arancelario previsto para regular las exportaciones de países terceros. La clave está en diseñar un nuevo sistema de asignación del contingente entre importadores y exportadores que permita alcanzar, en la medida de lo posible, los efectos positivos que el sistema actual tiene para los productores comunitarios sin incurrir en sus inconsistencias con las reglas de la OMC.

Son varios los sistemas de asignación de un contingente. En primer lugar, puede ser administrado por los servicios aduaneros según el principio «el primero que llega primero es servido». En segundo lugar, lo puede distribuir un organismo de la administración entre los importadores a través de un sistema de licencias. En tercer lugar, y de forma no necesariamente incompatible con los sistemas anteriores, se puede transferir íntegramente su gestión a los países exportadores.

El mecanismo administrativo de adjudicación de licencias entre importadores puede ser a su vez múltiple. La adjudicación puede realizarse por subasta, según la actividad comercial tradicional o de forma proporcional a las cantidades solicitadas. Dada la extrema heterogeneidad de los potenciales demandantes de licencias, el criterio que mejor se adecúa a una gestión ordenada del contingente arancelario es el de adjudicación en función de la actividad histórica. La subasta de licencias proporciona recursos al presupuesto de la administración y es más equitativo, pero es vulnerable a las prácticas predatorias de las grandes empresas. El criterio histórico garantiza mejor el acceso y la concurrencia en el mercado de los pequeños y medianos operadores. Sus inconvenientes radican en la necesidad de disponer de información sobre la actividad comercial real de los operadores y en la amenaza de erigir barreras a la entrada en el comercio.

En la situación actual, el sistema de adjudicación basado en la actividad tradicional puede ser el idóneo una vez salvas algunas dificultades. Una de las más importantes consiste en determinar el período de referencia para el cálculo del comercio histórico. Para los productores europeos, no hay duda que la opción justa es que la «asignación inicial» de licencias se corresponda al período *post-1993*, de forma que se tengan en cuenta las operaciones realizadas al amparo del régimen comercial ahora condenado por la OMC, que es el que les ha permitido realizar libremente importaciones de cualquier origen. Es posible que algunas de entre las partes reclamantes se opongan a esta pretensión, arguyendo que los flujos comerciales existentes en ese período están distorsionados por el hecho de haberse beneficiado de una norma ahora condenada. En cualquier caso, una negociación con las partes reclamantes quizá pudiese conllevar un período de adaptación al nuevo régimen que reservase una parte del contingente, al

menos transitoriamente, a operadores europeos del sector del plátano titulares de licencias de la categoría B que no hubiesen realizado importaciones procedentes del área dólar –operadores no tradicionales–.

Finalmente, es muy probable que al final del proceso transitorio la UE tenga que aplicar el contingente completo de 2.553.000 toneladas, sin que existan mecanismos específicos de asignación de contingentes por categorías de operadores ni por realización de determinadas funciones.

Sea cual sea la decisión adoptada, la UE debería plantearse el problema de pérdida de rentas para los productores comunitarios y ACP. En primer lugar, estos productores se verían privados de la renta contingentaria B de la que ahora disfrutaban. En segundo lugar, se reducirían los incentivos para demandar plátano comunitario y ACP como consecuencia de la ruptura del vínculo que ahora existe entre su comercialización y la adjudicación de licencias de la categoría B.

La eliminación del sistema de reparto del contingente arancelario previsto en el Reglamento 404/93 implicaría una pérdida de renta contingentaria para los operadores de la categoría B de, como máximo, 171 millones de Ecus al año. Teniendo en cuenta sólo a los productores, la pérdida se reduciría a 78 millones de Ecus al año, como mínimo. A esta pérdida habría que añadir la derivada de la ruptura de los canales tradicionales de comercialización por la crisis que puede suceder en el sector de la maduración. Es extremadamente difícil evaluar, en términos monetarios, la pérdida para los productores resultante de este efecto.

¿Quién financiaría las compensaciones? En principio, los contribuyentes. Hay que considerar que el aumento de contingente de 353.000 toneladas, aporta unos recursos adicionales de unos 25 millones de Ecus al presupuesto comunitario. Se podrían obtener recursos adicionales de un aumento del arancel aplicado a dicho contingente. Adicionalmente, si se gravase el reparto de licencias de importación con una tasa, el tesoro comunitario podría obtener recursos adicionales por este medio.

En cuanto al mecanismo de compensación debería ser versátil y cumplir varios objetivos:

- a) Compensar total o parcialmente la pérdida de renta de los productores.

- b) Sustituir el efecto partenariado (incentivo para comercializar plátano comunitario y ACP) conseguido por el sistema actual.
- c) Incrementar la competitividad y la demanda del plátano comunitario y ACP.

Para compensar a los sectores comunitario y ACP como consecuencia de las pérdidas que experimentarían con el nuevo sistema se pueden considerar los siguientes instrumentos:

- a) Un complemento a la ayuda a la producción.
- b) La asignación de «ayudas a la comercialización» de plátano comunitario a operadores comerciales (organizaciones de productores, maduradores y cualquier otro tipo de operador).
- c) La puesta en marcha de programas operativos, con el objetivo de reforzar a medio plazo la competitividad del sector comunitario y de países ACP.

No entendemos que la nueva OCM deba profundizar únicamente en el primer enfoque de compensación, o al menos no exclusivamente. El enfoque de «ayudas a la comercialización» podría considerarse de una forma similar a las llamadas «primas de penetración» que en los años ochenta se aplicaron al sector de cítricos en el marco de los Programas Integrados Mediterráneos. La implantación de estas ayudas se enfrenta a tres problemas. En primer lugar, tendrían que ser catalogadas como «caja ámbar» en la terminología de la OMC, por lo que su cuantía se vería previsiblemente sometida en el medio plazo a compromisos de reducción. Para que esto no ocurriese sería necesario que se las considerase como parte integrante del Acuerdo sobre Agricultura, y como tales, no sujetas a compatibilidad con las normas del GATT de 1994. De lo contrario, puede que se cuestionase su compatibilidad con el artículo III. En segundo lugar dichas ayudas no podrían extenderse a los operadores de plátanos ACP, puesto que podrían ser sometidas a controversia comercial sobre la base de los principios de no discriminación de la OMC. Finalmente, el nivel de dichas ayudas tendría que discriminar positivamente a favor de los productores organizados, incentivando su participación en la comercialización.

De modo coherente con el enfoque mencionado, entendemos que la finalidad de la compensación debería ser la de consolidar la posición competitiva de la producción comunitaria y de los países ACP en el mercado de la UE. Para ello, además de la posibilidad de introducir ayudas a la comercialización se puede contemplar la posibilidad de asignar ayudas con la doble finalidad de compensar pérdidas de ingresos y mejorar la posición competitiva del sector comunitario. Esto podría suponer aumentar la participación de los productores en las siguientes fases del proceso de comercialización, proseguir las mejoras estructurales y aumentar las campañas de promoción. El modelo de actuación podrían ser los fondos y programas operativos creados en la nueva OCM de frutas y hortalizas frescas.

Los órganos de la OMC que entienden de la solución de diferencias han condenado el reparto del contingente arancelario entre exportadores representado por el AMB, la asignación de cuotas específicas a los países ACP y el sistema de licencias de importación. Dado que no se ha cuestionado el contingente arancelario, ni los tipos aplicados a las importaciones dentro y fuera del contingente, la salida más razonable al contencioso consiste:

- en el frente externo: renegociar y ampliar si es posible el AMB y desvincular las preferencias arancelarias a los países ACP de cuotas específicas por país,
- en el frente interno: suprimir el mecanismo de certificados de importación A, B y C y sustituirlo por otro basado en el comercio tradicional y/o la subasta de licencias.

7. A LA ESPERA DE LA REFORMA DE LA OCM

En el momento de redactarse estas páginas, se encuentra en discusión una propuesta de la Comisión de enero del presente año cuya finalidad es adaptar la OCM del plátano al dictamen del OSD de la OMC. La propuesta de la Comisión es continuista en lo esencial y se limita a ajustar la OCM a las críticas de la OMC. Mantiene el contingente arancelario consolidado en el GATT/OMC de 2,2 millones de tm. de plátanos de países terceros y ACP no tradicionales, elimina el sistema de li-

cencias por categorías A, B y C, y rechaza el arancel puro como único instrumento de protección comercial. Los principales puntos del proyecto de reforma son los siguientes:

- Apertura de un contingente autónomo anual de 353.000 toneladas de plátanos procedentes de países terceros y ACP no tradicionales. Dentro del contingente, reducción de 768 a 300 ecu/tm del arancel que grava las importaciones de plátanos de países terceros y tasa de 100 ecu/tm. para las de plátanos ACP no tradicionales.
- Creación de una cuota global, no específica por países, de 857.700 toneladas para las importaciones tradicionales de los países ACP.
- Asignación de los contingentes arancelarios y de las importaciones de plátanos tradicionales ACP según el criterio de los flujos comerciales tradicionales.
- Asignación de las licencias huracán en el marco del contingente autónomo anteriormente citado de 353.000 tm.

La propuesta de la Comisión no aclara todos los extremos de la reforma. Uno de los blancos de la condena del OSD a la OCM era el AMB. Sobre este punto la Comisión sólo avanza el procedimiento de asignación de los contingentes arancelarios por países exportadores, reparto al que tampoco renuncia para la cuota global de los ACP tradicionales. La clave radica en establecer un único criterio para determinar cuáles son los países que tienen un interés sustancial en abastecer el mercado comunitario, para posteriormente asignarles cantidades específicas. En la práctica esto supone intentar negociar la inclusión de Ecuador y Panamá en el AMB. Un asunto espinoso sobre el que la Comisión pasa de puntillas es el efecto sobre la renta de los productores comunitarios y ACP de la supresión de la categoría B: menos derechos de importación y menos incentivos de los importadores para comercializar sus plátanos. Los países más afectados –es el caso de Francia y España– se han pronunciado a favor de un mecanismo específico de compensación. La Comisión ha ofrecido una partida de 500 millones de ecus del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para efectuar pagos a los productores comunitarios en un plazo de diez años. Igualmente existe una propuesta para dotar

con 537,9 millones de ecu un fondo de asistencia financiera y técnica destinado a los productores ACP, con el objeto de facilitar su adaptación a la próxima nueva OCM y aumentar la competitividad de sus producciones frente a las de los países dólar. Las ayudas previstas serían decrecientes y se percibirían durante un decenio a partir del 1 de enero de 1999.

Los debates en el seno del Consejo van a ser intensos, ya que las posiciones y los intereses de los países miembros siguen siendo contrapuestos. Como era previsible, la propuesta de la Comisión parece no ser del todo satisfactoria ni para los alemanes, adalides de un régimen más abierto, ni para países como Francia y España, más preocupados por el futuro de sus regiones productoras. Por la dimensión social que tiene la producción del plátano, los países comunitarios con regiones productoras no tienen incentivos políticos ni presupuestarios para defender medidas que perjudiquen a sus productores. Políticamente, cualquier posición de tibieza es vista como una concesión y puede tener consecuencias electoralmente negativas. Presupuestariamente, el mantenimiento de empleos en el sector por una política proteccionista como la actual supone una transferencia de fondos comunitarios a los países miembros. Una reforma dura cuyo resultado fuese una reducción importante de la capacidad productiva tendría unos costes sociales elevados que deberían ser financiados con cargo a los presupuestos nacionales. Es pues explicable la defensa a ultranza de la OCM actual. No es coherente la actitud de Alemania, que con la misma radicalidad con la que se ha opuesto a la OCM de 1993 debería oponerse al sistema de protección que beneficia algunos de sus cultivos continentales que más recursos absorben. Los intereses de Francia en la producción de bananas en sus departamentos de ultramar y la tibieza del Reino Unido no van a dejar a España sola frente a los socios «liberales» en este mercado, como ha ocurrido en la reforma de otros sectores. Como no puede ser de otra manera con el actual diseño institucional, el equilibrio de fuerzas en el Consejo y no la aplicación no discriminatoria de los principios de una agrícola política común volverá a presidir la nueva regulación.

En cualquier caso, se impone un esfuerzo pedagógico, que no demagógico, mayor. La resolución de la OMC en el

caso específico del plátano, como lo hizo en día la Ronda Uruguay del GATT para todos los productos agrícolas, **no supone el triunfo absoluto del liberalismo más acerado sobre el proteccionismo**. A los liberales más ortodoxos, cualquier veredicto de la OMC que no obligue a la UE a adoptar la política que ellos defienden les parecerá decepcionante (Borrell, 1997), porque en realidad esperan que el Órgano de Solución de Diferencias actúe como una institución capacitada para determinar la eficiencia de las políticas y con poder para imponer a los estados la adopción de las teóricamente más eficientes (7). En realidad, la función del OSD es analizar la conformidad de las políticas comerciales con las reglas del comercio internacional dimanantes del GATT y de las rondas multilaterales. Su principal función es jurídica y no económica (Tangermann, 1997). Aceptando esta óptica, la sentencia condenatoria de la OCM del plátano de 1993 es equivalente a la reforma de la PAC de 1992: representa la adaptación obligada o anticipada de las políticas agrícolas y comerciales a un nuevo marco institucional, más equilibrado y más transparente. Si bien es cierto que este nuevo orden tiende a ser menos indulgente con los sistemas de protección a la agricultura tal y como se instrumentalizaron en las décadas de los 70 y los 80, ofrece a cambio mayores garantías formales en el mercado global. Para los agricultores europeos, el balance es agrídulce. Se les ofrece un marco legal estable a medio plazo, pero renegociable previsiblemente a la baja en cada ronda de negociaciones multilaterales, y a cambio de que las políticas de precios y rentas que les protegen vayan limando sus aristas comerciales más duras. Ni la PAC va a poder eludir el control de la OMC, ni ésta va a alejarse de su objetivo de promover y garantizar el libre comercio. Si los productores consideran que entre países competidores existen diferencias de índole social o medioambiental que alteran las ventajas competitivas relativas, entonces deberán aproximarse a los foros internacionales en los que se negocian estas cuestiones. □

(7) Borrell llega incluso a afirmar que el caso del plátano en la OMC es «una gran prueba de la eficacia de las reglas del juego y de la capacidad de la OMC de ser considerada por su análisis del interés público» (Borrell, 1997: p. 273). Seguramente, este autor, como otros defensores del libre comercio desde la perspectiva económica, se sentirá desilusionado por las consecuencias del panel del plátano.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDANONDO, A. M.^a (1994): «La agricultura canaria: evolución reciente de la agricultura de exportación», *Papeles de Economía Española*, 60-61.
- APEB (1996): I Encuentro internacional de productores de banano de la Unión Europea, Islas Canarias, del 18 al 22 de noviembre.
- ANDERSON, K. (1998): «El futuro de la agricultura en la OMC: el punto de vista del Grupo Cairns», *Revista Española de Economía Agraria* (este mismo número).
- BHAGWATI, J. (1994): «Free trade: Old and New Challenges», *The Economic Journal*, 104, marzo.
- BORRELL, B. (1994): EU Bananarama III, *Policy Research Working Paper*, 1.386, december.
- BORRELL, B. (1997): «Policy-making in the EU: the bananarama story, the wto and policy transparency», *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 41 (2): pp. 263-276.
- BRITTAN, L. (1997): «Rough with the smooth», *Financial Times*, Wednesday, september 10, 1997.
- EURO PA & ASSOCIATES (1995): Commentary and Analysis on Bananarama III.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; COMPÉS, R. y ALDANONDO, A. (1997): Las consecuencias de la decisión del Grupo Especial de la Organización Mundial de Comercio para la Organización Común de Mercado comunitario del plátano. Parlamento Europeo.
- McINERNEY, J. y PESTON, M. (1992): Fair Trade in Bananas?, University of Exeter, *Report*, 239.
- PARLAMENTO EUROPEO (1995): «Le secteur de la banane dans l'Union Européenne», Document de travail Division de l'Agriculture, de la Peche, des Fôrets et du Développement Rural III.91 FR-09-1995.
- PIRRONG, S. C. (1993): «Contracting Practices in Bulk Shipping Markets: A Transactions Cost Explanation», *36 Journal of Law and Economics*: pp. 937-76.
- RABOY, D. G.; SIMPSON, T. L. y XU, B. (1995): «A Transition Proposal for Lomé Convention Trade Preferences: The Case of the EU Banana Regime». *World Economy*, 4, vol. 18.

- READ, R. (1994): «The EC Internal Banana Market: The issues and the dilemma», *World Economy*, vol. 17 (2): pp. 219-235.
- TANGERMANN, S. (1997): «Banana policy: a European perspective», *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 41 (2): pp. 277-282.

RESUMEN

La OMC y la solución de diferencias comerciales: el caso del plátano

La mejora del procedimiento de solución de diferencias se ha convertido en uno de los resultados de la Ronda Uruguay con mayor impacto en las políticas comerciales. La desconocida agilidad y los mayores poderes del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) están permitiendo dilucidar conflictos que llevaban largo tiempo planteados. El caso del plátano es paradigmático, por la importancia de este producto en el mercado mundial, el número y la heterogeneidad de los países interesados y las implicaciones para la política agrícola de la Unión Europea. Como sentencia jurídica que es, la resolución de la OSD sobre el régimen de importaciones de plátano en la UE puede estar sujeta a crítica. La OMC no ha condenado el diseño económico de la OCM del plátano sino su inconsistencia con las normas que garantizan y dan estabilidad al comercio mundial. Aunque las alternativas de reforma son numerosas, la Comisión parece decantarse por la opción que minimiza los cambios. Inevitablemente, productores y comercializadores comunitarios y de los países ACP van a perder algunas de las ventajas que les otorgaba el sistema anterior, como las licencias del tipo B. Son más necesarios, por tanto, los esfuerzos para reducir costes e incrementar la promoción en los mercados, que tan buenos resultados han dado en España.

PALABRAS CLAVE: OMC, solución de diferencias comerciales, comercio de plátano, Unión Europea, países ACP.

RÉSUMÉ

L'OMC et le règlement des différends commerciaux: le cas de la banane

L'amélioration de la procédure de règlement des différends est sans conteste l'un des résultats de l'Uruguay Round les plus marquants dans le domaine des politiques commerciales. Une agilité inconnue jusqu'à présent et les pouvoirs élargis de l'Organe de règlement des différends (ORD) sont en train de permettre de résoudre des conflits qui existaient déjà depuis longtemps. Le cas de la banane est exemplaire en raison de l'importance de ce produit sur le marché mondial, du nombre et de l'hétérogénéité des pays concernés et des implications pour la politique agricole de l'Union européenne. En tant que sentence juridique, la décision rendue par l'ORD sur le régime d'importation de bananes dans le cadre de l'UE peut donner prise à la critique. L'OMC n'a pas condamné le schéma économique de l'OMC de la banane, mais bien son incohérence par rapport aux normes tenues de garantir le commerce mondial et d'en assurer la stabilité. Si les alternatives de réforme sont nombreuses, la Commission semble pencher pour une option susceptible de minimiser les changements. Inévitablement, les producteurs et les commercialisateurs communautaires et des pays ACP vont perdre certains des avantages que leur procurait le système antérieur, entre autres les licences de type B. Les

efforts visant à la réduction des coûts et à la promotion des marchés, qui ont donné de si bons résultats en Espagne, sont donc de plus en plus nécessaires.

MOTS CLÉF: OMC, règlement des différends commerciaux, commerce de la banane, Union Européenne, pays ACP.

SUMMARY

The WTO and the dispute settlement: banana

One of the results of the Uruguay Round that have had the biggest impact on trade policies turned out to be the improvement in the dispute settlement procedures. The hitherto unheard of expediency and wider powers of the Dispute Settlement Agency (DSA) is making it possible to resolve long-standing squabbles. The case of the banana is paradigmatic, because of the importance of this product on the world market, the number and wide variety of the countries concerned and the implications for European Union agricultural policy. As a legal ruling, the DSA decision on the system of banana imports in the EU is worthy of criticism. The WTO has condemned not the economic design of the banana CMO but its inconsistency with the rules that assure and stabilise world trade. Although there are many alternatives for reform, the Commission appears to prefer the option that minimises changes. Inevitably, EU and ACP producers and distributors are going to lose some of the benefits to which they were entitled under the former system, such as type-B licences. Efforts to cut cost and increase promotion on markets, which have been so successful in Spain, are all the more necessary now.

KEYWORDS: WTO, dispute settlement, banana trade, European Union, ACP countries.

