

# La fruta de la discordia. La OMC y la “guerra del plátano” entre América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea, 1991-1998

Caso de estudio. Versión preliminar

José Antonio Sanahuja<sup>1</sup>

## **1990-1992: el surgimiento del conflicto**

Aunque la Comunidad en su conjunto es el mayor importador mundial de plátanos, hasta 1992 este era el único producto agrícola de importancia que no estaba sujeto a una reglamentación comunitaria. Cada Estado miembro de la Comunidad establecía de forma diferenciada las condiciones de acceso de esta fruta en su respectivo mercado nacional. No existían gravámenes para los plátanos procedentes de los Estados miembros (“plátano comunitario”) o de los países de África-Asia-Pacífico (“plátano ACP”), que disfrutaba de las preferencias comerciales negociadas en el marco del Convenio de Lomé. El plátano de “terceros países” (o “plátano de la zona dólar”), sin embargo, encontraba el mercado europeo dividido entre aquellos países que permiten fácilmente su acceso —el llamado “mercado libre” del plátano— y aquellos que reservaban parcialmente su mercado a los productores propios y/o de los países ACP —el “mercado protegido”.

El llamado “mercado libre” estaba formado por Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca e Irlanda. Todos ellos, salvo Alemania, aplicaban un arancel del 20% y eran abastecidos, en gran medida, por productores latinoamericanos. Por su parte Alemania —segundo mercado mundial tras los Estados Unidos— permitía el acceso de los plátanos de terceros países libre de derechos dentro de una cuota que cubría prácticamente todo el consumo. Sólo en el caso de superarse esta cuota se aplicaría un arancel del 20%. La especial situación alemana procedía del “Protocolo para las importaciones del plátano”, firmado en 1957 e incorporado como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. De acuerdo al propio Protocolo, este régimen podría ser suprimido por el Consejo de Ministros.

El plátano latinoamericano, de mejor calidad, menor precio y libre de aranceles, ha competido con éxito en Alemania frente a los plátanos comunitarios y ACP, cuyos costes de

---

<sup>1</sup> Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense.

producción son mucho más altos (ver cuadro 1). Esta situación ha beneficiado tanto a los consumidores como a los productores latinoamericanos, que han llegado a ser los principales proveedores del mercado alemán. En 1990 el precio al consumidor de un kg. de plátano en Alemania era de 1,7 dólares, respecto a 2,1 dólares en Francia. El consumo de plátano per cápita en Alemania ha llegado a ser el más alto de la Comunidad: 15 kg. por persona y año respecto a 8 kg. en el Reino Unido.

Cuadro 1  
**Costes de producción del plátano, 1995**

País	(US \$ por caja)
Costa Rica	3,25
Ecuador	2,95
Colombia	3,64
S. Vicente y las Granadinas	8,39
Dominica	9,37
Martinica	11,5
Costa de Marfil	8,53

Fuente: FAO

El “mercado protegido” estaba compuesto por los países que restringían su mercado en virtud de acuerdos preferenciales. Se trata de Francia, Italia, el Reino Unido, España, Portugal y Grecia. Los 69 países ACP del Convenio de Lomé, para algunos de los cuales esta fruta representa la principal fuente de divisas, disfrutaban de acceso preferencial, libre de gravámenes, salvo en el caso español, que en virtud de su adhesión a la Comunidad disfrutaba de “reserva de mercado” para su propia producción de plátanos durante un periodo transitorio.

Este acceso preferencial se amparaba en el artículo 115 del Tratado CEE, que se refiere a las medidas de salvaguardia aplicables a los productos de terceros países si su acceso al mercado perjudica a los Estados miembros o sus asociados. La mayor parte del “mercado protegido” ha sido cubierta con la producción comunitaria —650.000 toneladas, de las que algo más de la mitad, unas 350.000 toneladas, correspondían a España— y de los países ACP. Al no cubrirse toda la demanda, el mercado europeo absorbía también una cantidad apreciable de plátanos latinoamericanos, gravados en este caso con un arancel del 20% .

A pesar de estas restricciones, en 1991 América Latina suministró a la Comunidad el 60% del plátano que consumió (más de 2,4 millones de toneladas de los 3,5 millones importados por la Comunidad). El 19% procedió de los países ACP y el 21% de productores comunitarios.

**Cuadro 2**  
**El mercado del plátano de la Comunidad Europea en 1992**

(miles de toneladas y porcentaje de las importaciones totales de plátanos)

	Alemania	España	Francia	Italia	P. Bajos	Portugal	R. Unido
I. Canarias		345 (100)					
<i>A. Latina</i>							
Belice							28 (5)
Honduras	102 (7)			25 (5)		21 (22)	15 (3)
Nicaragua	17 (1)				2 (1)	2 (2)	
Costa Rica	253 (18)			63 (13)	6 (3)	14 (14)	37 (7)
Panamá	280 (20)			67 (14)		6 (6)	
Colombia	271 (20)			55 (11)	14 (7)	26 (27)	21 (4)
Ecuador	434 (31)			100 (21)	17 (8)	22 (23)	10 (2)
<i>TOM</i>							
Guadalupe			115 (21)				
Martinica			197 (37)				
<i>ACP</i>							
Cabo Verde						2 (2)	4 (1)
Camerún			79 (15)	24 (5)			
C. de Marfil			130 (24)	6 (1)			7 (1)
Dominica				7 (1)			45 (8)
Granada							6 (1)
Jamaica							75 (14)
St. Lucía				11 (2)			111 (20)
S. Vicente				15 (3)			56 (10)
Surinam							30 (6)
<b>TOTAL</b>	<b>1.378</b>	<b>346</b>	<b>532</b>	<b>476</b>	<b>201</b>	<b>97</b>	<b>545</b>

(\*) Se refiere a % del abastecimiento y no a importaciones.

En 1992 las importaciones totales de plátanos de la CE se elevaron a 4,04 millones de toneladas.

En algunos de los países productores latinoamericanos, particularmente en Centroamérica, el plátano es un producto vital para el sector externo. En 1989 representaba el 35,5% de las

exportaciones totales de Honduras; el 24% de Panamá; el 18,6% de Costa Rica (el segundo productor mundial); el 7% de Guatemala y el 4,4% de Nicaragua (Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola 1991: 63). En 1990 Centroamérica obtuvo casi 900 millones de dólares de ingresos de exportación por la venta de este producto. En el caso de Ecuador, que exporta en torno al 50% de sus plátanos a Europa, en los seis primeros meses de 1999 las exportaciones de plátanos alcanzaron los 594 millones de dólares, superando por primera vez en la historia a las exportaciones de petróleo, que alcanzaron en ese periodo 576 millones de dólares.

Además, el plátano es uno de los pocos productos básicos cuyos precios en el mercado mundial y su relación de intercambio ha mejorado —hasta un 32,4% en el periodo 1981-1991 (CEPAL 1992: I, 152)—, debido a que desde 1988 ha habido una gran expansión de la demanda, el denominado “boom bananero”. Entre 1988 y 1997 las exportaciones mundiales casi se han duplicado. Este crecimiento estuvo fuertemente concentrado en Europa. Entre 1987 y 1992, según datos de la UPEB, las exportaciones a Europa crecieron un 43%. Mirando de cerca este proceso, encontramos que fue Alemania donde se concentró el aumento de la demanda. Esta creció espectacularmente —hasta un 75% en cinco años— debido en gran medida a la reunificación. Los alemanes del Este, para los que el plátano era hasta 1990 una fruta prácticamente vedada, pasaron a consumir 24 kilos por persona y año (Betancourt 1993: 151)

A la hora de considerar los costes de producción y los factores sobre los que descansa la competitividad de la producción de plátanos de los principales países productores es importante tener en cuenta los factores laborales y ambientales. Aunque todos los plátanos que se comercializan en el mercado mundial han sido tratados con agroquímicos, son los plátanos de la “zona dólar” los que hacen un uso más intensivo de estos productos. Las plantaciones centroamericanas, por ejemplo, utilizan hasta 30 kg. de ingredientes activos por hectárea y año. Esta cifra es diez veces superior al promedio de la agricultura intensiva de los países industrializados. De hecho, la única forma de obtener plátanos con un aspecto externo impecable en un clima tropical, sin picaduras ni marcas de insectos y parásitos, es a través de un “cóctel químico” que incluye rociado aéreo con fungicidas (hasta cuarenta veces por año), incluyendo mancozebare, un producto con posibles efectos carcinógenos; la aplicación de nematicidas dos a cuatro veces por año; <sup>1</sup> el uso de insecticidas en las bolsas de plástico que

---

<sup>1</sup> En los años ochenta, por ejemplo, fue común en las plantaciones el uso del DBCP, un nematicida fabricado por Dow Chemical y Shell y comercializado como “Nemagon” o “Fumazone”. Aunque el DBCP fue prohibido en los Estados Unidos en 1979, debido a que provocaba esterilidad, las empresas químicas han continuado produciendo y exportando estos compuestos a países las existencias almacenadas fueron exportados a países latinoamericanos en los que no estaban prohibidos. En Centroamérica varios miles de trabajadores bananeros han quedado estériles. Ver “Juicio al banano. El fruto de la contaminación”, en *Aportes*, San José de Costa Rica, marzo de 1992, p. 3, y “Foro Regional demanda alto a la expansión bananera”, en *Esta Semana*, San José de Costa Rica, 22 de junio de 1992, p. 7.

protegen los racimos; el rociado con herbicidas entre 8 y 12 veces por año, incluyendo el glifosato, un producto potencialmente carcinógeno, y el uso de tisabendazol y sulfato de aluminio (causantes de dermatitis en contacto con la piel) en la fase de lavado de la fruta antes de su empacado.<sup>1</sup> Estos compuestos causan daños humanos y ambientales que son “externalizados”; en otros términos, que dañan bienes comunes como la tierra, el agua y la atmósfera y que no se depuran, por lo que no se contabilizan en los costes de producción. Por esta razón se ha señalado que los bajos costes de producción del plátano producido en las plantaciones latinoamericanas de las transnacionales fruteras incurre en el llamado “dumping ambiental”.

Las condiciones laborales también son muy deficientes. En las plantaciones de plátano en Honduras y en Centroamérica los salarios semanales rondan los 25-30 dólares, y sólo recientemente las compañías han empezado a proporcionar servicios sociales básicos — dispensarios médicos, escuelas primarias...— a los trabajadores que residen en las fincas. Se han documentado numerosas violaciones de los derechos laborales básicos —sindicación, negociación colectiva...— y los gerentes de las fincas apoyan sin tapujos modalidades de sindicalismo “amarillo” y en concreto las asociaciones llamadas “solidaristas”. Ciertamente es que las condiciones laborales prevalentes en cada uno de los países donde se asientan las plantaciones no son mucho mejores, pero ello no diluye la responsabilidad de la compañía y de los gobiernos respectivos hacia sus trabajadores.

El mercado mundial del plátano, por otra parte, presenta evidentes rasgos oligopólicos. La mayor parte de la producción es controlada por grandes transnacionales fruteras, todas ellas de origen estadounidense. Las tres más importantes son Chiquita, Dole y Del Monte, que en conjunto controlan dos tercios del mercado mundial (ver cuadro 3). Estas tres compañías son herederas directas de la United Fruit Company (UFCO), conocida como “Mamita Yunai” en Centroamérica,<sup>2</sup> disgregada a partir de una sentencia de 1958 de un tribunal anti-trust estadounidense. Fyffes, antes propiedad de UFCO, tiene en la actualidad su sede en Irlanda y comercializa plátano latinoamericano y ACP en Europa. Noboa es la principal compañía exportadora de Ecuador y es privada. Sólo Nicaragua cuenta con una comercializadora propia, Bananic, que exporta el fruto a Bélgica (Delgado 1992: 28).

La fragmentación del mercado del plátano era evidentemente incompatible con el Mercado Único Europeo vigente desde el 1 de enero de 1993, es decir, un mercado sin fronteras nacionales caracterizado por la libre circulación de los bienes en su interior. La ausencia de fronteras hacía también imposible la aplicación a escala nacional de medidas de salvaguardia

---

<sup>1</sup> Ver “Bananas: the Facts”, *The New Internationalist* 317, octubre de 1999, p. 18.

<sup>2</sup> Este es el título de una célebre novela social del escritor costarricense Carlos Fallas.

como las previstas en el artículo 115 del Tratado CEE, a las que como hemos visto se había acogido España. Se imponía, por ello, la búsqueda de una política comercial uniforme ante terceros —una “organización común del mercado del plátano” (OCM) en la terminología comunitaria—, que podría caracterizarse por un grado mayor o menor de apertura hacia el exterior.

La aplicación a corto plazo de un régimen muy abierto permitiría sin duda una gran expansión de las exportaciones de plátano latinoamericano, pero tendría consecuencia dramáticas para la producción comunitaria y la de los países ACP —sobre todo la de aquellos que dependen en gran medida de las divisas procedentes del plátano—, mucho menos competitivos por depender en gran medida de productores de pequeña escala, más pequeños e ineficientes, y, según argumentó la Comunidad, por tener salarios más altos y condiciones laborales satisfactorias.

Cuadro 3  
**Exportaciones mundiales de plátano por compañías, 1997**

<u>Compañía</u>	<u>% exportaciones</u>
Dole Food Company	25-26%
Chiquita Brands	24-25%
Del Monte Fresh Produce	16%
Fyffes	6-7%
Noboa	13%
<u>Otros</u>	<u>13%</u>

Fuente: *New Internationalist* 317, octubre de 1999

En el otro extremo, un régimen muy restrictivo y escorado hacia la protección atentaría contra los intereses de los países exportadores y los principios de libre comercio del GATT, además de que no garantizaría el abastecimiento del mercado comunitario debido a su actual dependencia de las importaciones de Latinoamérica, y al hecho de que la producción comunitaria y de muchos países ACP no tiene apenas capacidad de expansión.

Por último, la alternativa a primera vista más oportuna, un régimen mixto que hiciera compatible los intereses de los productores latinoamericanos, de los comunitarios y ACP y de los consumidores, ha sido en la práctica muy difícil —si no imposible— de conseguir (Davenport y Page 1991: 52 y 118).

Como era de esperar, los países del “mercado libre” se alinearon en favor de un régimen abierto, en el que percibían ventajas para los consumidores y para sus empresas mayoristas, comercializadoras de banano latinoamericano. Los países del llamado “mercado protegido” —particularmente Francia, el Reino Unido y España— han ejercido una intensa presión en favor de soluciones más restrictivas, defendiendo así a sus productores nacionales y de sus ex-colonias en los Estados ACP.

En abril de 1992 la Comisión presentó una propuesta de Reglamento al Consejo de Agricultura Comunitario, en el que se proponía un sistema de cuotas y aranceles para los productores de terceros mercados. La propuesta, según alegó la Comisión, pretendía lograr una “solución equilibrada” garantizando la supervivencia de los productores comunitarios y ACP y el acceso de los plátanos latinoamericanos. Según la propuesta de la Comisión, se establecía un cuota de 2 millones de toneladas revisable cada año, sujeta a un arancel del 20%. Las importaciones a partir de esta cuota serían gravadas con un arancel del 170%. El plátano ACP mantendría su acceso preferencial, libre de aranceles, y los productores comunitarios se beneficiarían además de las ayudas previstas dentro de la Política Agraria Comunitaria.

Esta propuesta fue considerada restrictiva por parte de los gobiernos latinoamericanos, que desarrollaron una intensa actividad diplomática a fin de evitar la implantación de cuotas. En junio, los presidentes de Honduras, Costa Rica y Panamá realizaron una gira en la Comunidad y plantearon los puntos de vista de los productores ante el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, demandando un sistema abierto y transparente, basado en aranceles uniformes. En noviembre, a instancias de España, la Comisión planteó una propuesta complementaria: el establecimiento de un fondo de cooperación para el istmo, destinado a la diversificación de cultivos, y financiado con el producto de los aranceles.<sup>1</sup>

Esta nueva propuesta fue sin embargo rechazada por los presidentes centroamericanos, que consideraron que apenas compensaría las pérdidas derivadas del régimen de cuotas, pero también, presumiblemente, porque perjudicaba los intereses de las transnacionales fruterías, que obtienen sus mayores utilidades del proceso de comercialización.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El 25 de noviembre de 1992 la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Reglamento por la que se establecería un programa de diversificación y desarrollo en beneficio de determinados países iberoamericanos productores de plátanos (COM (92) 496 final), condicionado a la Organización Común del Mercado del plátano. El programa, previsto para cinco años, suponía la financiación de proyectos por un monto anual de unos 60 millones de ecus (74 millones de dólares) para los cinco estados centroamericanos, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia.

<sup>2</sup> Ver la carta del Embajador de Costa Rica ante las Comunidades Europeas, Alfonso Guardia, al Eurodiputado Fernando Suárez, reproducida en Suárez 1993: 166, así como *La Nación*, san José de Costa Rica, 27 de noviembre, p. 1 y 2A.

Los países productores también aprovecharon la tribuna de la II “Cumbre Iberoamericana”, celebrada en España en octubre de 1992 para reclamar un trato justo y resaltar las contradicciones de la política de España y de la Comunidad en esta materia, en particular los compromisos adquiridos por la Comunidad en las “Rondas” de San José de que se adoptaría una solución que tuviera en cuenta sus intereses, y las declaraciones comunitarias de que el Mercado Único no supondría la construcción de una “Europa fortaleza”.

Los productores encontraron en Alemania, Holanda y Bélgica sus aliados dentro de los Doce. Estos países, haciéndose eco de los puntos de vista centroamericanos, argumentaron que el nuevo régimen no era satisfactorio para nadie: ni garantiza el acceso al mercado de los productores ni el abastecimiento del mercado europeo. El arancel extraordinario, una vez agotada la cuota de los dos millones de toneladas, encarecería exageradamente los precios. Los productores comunitarios y ACP, por otra parte, no están en capacidad de aprovechar la protección aumentando su producción, y esto no sería deseable puesto que el problema de fondo es la falta de competitividad de estos últimos, y eso implica una difícil reconversión del sector a otros cultivos. Según la argumentación alemana, por último, la falta de abastecimiento y el alza de precios tampoco satisface al consumidor y, por último, puede hacer que disminuya el consumo de esta fruta.

Al mantener esta posición, Alemania Holanda y Bélgica, obviamente, actuaban también en defensa de sus propios intereses. Estos países —especialmente Alemania— no tienen compromisos con los ACP ni producción propia, y cuentan con los principales puertos de acceso de la fruta a Europa —Rotterdam, especialmente— y las compañías comercializadoras más desarrolladas, algunas de ellas filiales de las grandes transnacionales más desarrolladas, que ante el Mercado Único de 1993 vislumbraban grandes oportunidades de negocio. Es importante señalar al respecto que la propuesta de Reglamento de la Comisión beneficiaba a las comercializadoras ya implantadas en los países ACP, como SICABAN en el caso francés o Geest en el británico (Perera 1993: 79).

### **1993: se establece la OCM del plátano y estalla el conflicto**

Al aproximarse la fecha en la que el Consejo adoptaría una decisión respecto a la Organización Común del Mercado del plátano, a principios de 1993, el conflicto llegó a su punto culminante. El 10 de febrero los Presidentes de ocho países productores latinoamericanos pertenecientes a la Unión de Países Productores y Exportadores de Banano (UPEB) se reunieron en Guayaquil (Ecuador). Los Presidentes emitieron la “Declaración

Presidencial de Santiago de Guayaquil”, reiterando la denuncia del proteccionismo Europeo. Los cuatro países de la UPEB que además eran signatarios del GATT —Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela— anunciaron además su decisión de presentar una reclamación ante el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), invocando lo dispuesto en el artículo XXIV respecto a las uniones aduaneras, y las disposiciones que establecen que las cuotas no son admisibles.<sup>1</sup>

Los productores señalaron, además, que el volumen del contingente arancelario se estableció muy por debajo de su nivel de exportaciones a la Comunidad —estimado por la UPEB en 2,6 millones de toneladas—, y que el sistema de licencias a las empresas, en vez de cuotas por países, beneficiaría a los comercializadores —particularmente a tres grandes multinacionales— que importaban de los ACP, con mayor conocimiento y dominio del mercado Europeo (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1993: 234). La UPEB estimó que el régimen bananero europeo, tal y como había sido propuesto por la Comisión, causaría una caída del 30% de la producción, y la pérdida de unos 174.000 empleos directos.

Sin embargo, apenas tres días después —el 13 de febrero— el Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad aprobó el Reglamento que finalmente establecía el nuevo régimen comercial del plátano, aplicable a partir del 1 de julio de 1993.<sup>2</sup> La votación en el Consejo reflejó de nuevo la división de los Estados Miembros respecto a esta cuestión. Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo votaron en contra. Dinamarca, inicialmente en contra del sistema de aranceles y cuotas, cambió en el último momento el sentido de su voto, impidiendo la formación de una “minoría de bloqueo” y permitiendo la aprobación del Reglamento.<sup>3</sup>

El nuevo Reglamento estableció cifró el consumo comunitario en 3,3 millones de toneladas, una cifra que según los países productores era inferior a la real (ver cuadro 4). La producción comunitaria, que se beneficiaría del sistema de ayudas compensatorias característico de la PAC, sería de 854.000 tm., distribuidas de la siguiente forma: 420.000 a las Islas Canarias, 150.000 a Guadalupe, 219.000 a Martinica, 50.000 a Madeira, Azores y Algarve, y 15.000 a Creta y Laconia, así como primas a los agricultores que cesen el cultivo. Los países ACP podrían exportar al mercado comunitario otras 648.000 toneladas.

---

<sup>1</sup> “El comercio del plátano envenena las relaciones entre la CE y Latinoamérica”, en *El País*, 10 de febrero de 1993, p. 34.

<sup>2</sup> Reglamento (CEE) nº 404/93 del Consejo del 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados del sector del plátano (DOCE nº L 47 del 25 de febrero de 1993).

<sup>3</sup> El voto danés fue decisivo, pues de lo contrario el grupo de países contrario al Reglamento hubiera reunido los 23 votos necesarios para bloquear la propuesta.

Respecto a los intercambios con países terceros, se abrió un “contingente arancelario” de 2 millones de tm. de plátano de países terceros y de “plátanos no tradicionales ACP” (nuevos países ACP, incorporados a Lomé IV, como la República Dominicana). Las importaciones de países terceros estarían gravadas con un arancel de 100 ecus por tm. y las de los ACP con arancel cero (ver cuadro 4).

El contingente podría ser modificado por la Comisión y el Consejo en función del aumento de la demanda comunitaria, de acuerdo con un “Plan anual de previsiones de producción y consumo”. Las importaciones que superasen este contingente arancelario estarían gravadas de la siguiente forma: los plátanos no tradicionales ACP, con 750 ecus por tm., y los plátanos de terceros países, 850 ecus por tonelada.

#### Cuadro 4

### **Tratamiento aduanero de las importaciones de plátano de la Comunidad Europea**

(Reglamento 404/93 y modificaciones posteriores)

<b>Categoría</b>	<b>Fuente/Definición</b>	<b>Aranceles aplicados</b>
Plátanos tradicionales ACP	Plátanos con límites cuantitativos específicos para cada uno de los 12 países productores ACP con un total de 857.700 toneladas.	Libre de aranceles ("Arancel 0").
Plátanos no tradicionales ACP	Importaciones de plátanos por encima del contingente asignado a los países ACP así como todas las importaciones de países ACP que no son abastecedores tradicionales.	Sin aranceles hasta un máximo de 90.000 toneladas, repartidas en asignaciones específicas para cada país y en la categoría "Otros países ACP". Arancel de 693 ecus por tonelada fuera del contingente en el periodo 1996/97.
Plátanos de terceros países	Importaciones de cualquier país no ACP.	75 ecus por tonelada en las importaciones cubiertas por el contingente de 2,11 millones de toneladas para países terceros. 353.000 toneladas adicionales disponibles en 1995 y 1996. Existen asignaciones específicas de licencias de importación para los países firmantes del "Acuerdo Marco sobre Plátanos".  Las importaciones realizadas fuera de estos contingentes son gravadas con un arancel de 793 ecus por tonelada en el periodo 1996-97.

Nota: Entre noviembre de 1994 y mayo de 1996, la Comunidad Europea emitió 281.605 toneladas de "licencias para situaciones de huracán" originarias de cualquier país y que se suman a la cuota arancelaria de 2,5 millones de toneladas sujetas a un arancel de 75 ecus por tonelada.

Las licencias de importación dentro del contingente arancelario, por último, se distribuyeron de la siguiente forma: el 65% a empresas que hubieran comercializado plátanos de países terceros o no tradicionales ACP (Operadores de categoría A). El 30% para empresas que hubieran comercializado plátanos comunitarios o tradicionales ACP (Operadores de Categoría B), y el 3,5% para empresas establecidas en la Comunidad que desde 1992 hubieran comercializado plátanos distintos a los comunitarios y/o tradicionales ACP (operadores de categoría C). Esta distribución de licencias, con la que los comercializadores estadounidenses se encontraban con un 65% de su cuota anterior, pretendía asegurar que los distribuidores europeos "tradicionales" que comercializaban plátanos comunitarios o ACP podrían utilizar sus redes de distribución para comercializar plátanos latinoamericanos sin verse desplazadas del mercado por las grandes transnacionales de la distribución vinculadas al "plátano de la zona dólar".

Diez días después de ser aprobado el nuevo Reglamento, con motivo de la Conferencia Ministerial Comunidad Europea-Centroamérica "San José IX" (San Salvador, 22 y 23 de

febrero de 1993) los ministros centroamericanos reiteraron que el nuevo Reglamento contravenía la cláusula de “Nación más favorecida” (NMF) vigente en las relaciones comerciales entre ambas regiones, y que vulneraba el principio de reciprocidad, al no corresponderse a los esfuerzos de apertura y liberalización realizados por el istmo. Por primera vez en los diez años del diálogo de San José el Comunicado conjunto, a pesar de la pulcritud del lenguaje diplomático, expresaba que las relaciones entre ambas regiones atravesaban un periodo conflictivo debido al problema bananero.

La Comunidad, sin embargo, argumentó que el nuevo régimen respondía “de forma equilibrada” a los intereses latinoamericanos, a los de los productores comunitarios y a los compromisos con los países ACP. Algunos países ACP dependen del plátano en más de un tercio de sus exportaciones, y algunos países de Caribe Anglófono —p.e. las islas de Barlovento, como Santa Lucía o Saint Kitts y Nevis— no sólo muestran una gran dependencia de este producto para obtener divisas, sino que además la modernización es difícil por estar la producción basada en pequeñas propiedades; esta situación también afecta a las Islas Canarias. Unos 35.000 trabajadores canarios dependen de este cultivo, que representa en torno al 50% de la producción agraria del archipiélago.

La Comunidad también argumentó que, en contrapartida, su producción se congelaba, con lo que los beneficiarios del previsible aumento de la demanda serían los países latinoamericanos. Además, se trataría de medidas transitorias a fin de permitir la reconversión del sector, sin duda menos competitivo que el latinoamericano; que los principales beneficiarios de una apertura total en la Comunidad serían las transnacionales de origen norteamericano, antes que los países productores o los trabajadores, y que no era justo aumentar los ingresos de dichas transnacionales a costa de países ACP, muchos de los cuales se encuentran entre los más pobres del mundo. Fernando Suárez, diputado en el Parlamento Europeo, dijo al respecto: «...quien piense que el problema de Costa Rica se resuelve con que los somalíes, que son el país más pobre y miserable de la tierra, no puedan plantar bananos, está trayendo las cosas a un terreno sumamente polémico» (Suárez 1993: 163).

Esta forma de reglamentar el mercado, por último, era necesaria para evitar una “guerra de precios” como la que devastó el mercado internacional del café, con grave perjuicio para las economías de los países productores y el nivel de ingresos de los campesinos. Los planteamientos centroamericanos, además, fueron calificados de “poco realistas” por intentar aplicar los principios del liberalismo a la Política Agraria Comunitaria, que descansa sobre un proteccionismo sostenido por importantes grupos de presión, así como a la política comercial comunitaria, que tradicionalmente ha intervenido en los mercados en beneficio propio (Valdivieso 1992).

El texto acordado por ambas partes en el Comunicado conjunto de la reunión de San José XI pone de manifiesto el alcance del desacuerdo: *«Ambas partes reconocen la importancia del banano en los intercambios comerciales entre las dos regiones, así como la relevancia de este producto para los países de Centroamérica. La parte centroamericana reitera los conceptos contenidos en la Declaración de Guayaquil y manifiesta su preocupación y rechazo por la Organización Común del Mercado sobre banano adoptada y reglamentada por el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas. En su opinión, este régimen desconoce el principio de la cláusula de Nación Más Favorecida, limita sus exportaciones y extiende barreras a partes importantes del mercado comunitario. Dicha decisión tiene graves consecuencias económicas y sociales para sus países, afectando negativamente los niveles de empleo e ingresos y por ende el bienestar de los trabajadores; asimismo, podría generar problemas de orden político.»*

*En este mismo sentido la parte centroamericana lamenta que los esfuerzos y avances por ella logrados en la liberalización de sus mercados no hayan sido adecuadamente considerados por el Consejo de Ministros de las Comunidades europeas, dado que, en vez de hacer prevalecer una solución equilibrada que tomase en consideración los intereses de todas las partes involucradas, adoptó un régimen que transgrede las normas del GATT, los principios que orientan las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay y los objetivos de liberalización del comercio que ella misma promueve.*

*De conformidad con lo anterior, la parte centroamericana exige el mantenimiento del nivel de acceso actual del banano latinoamericano y el crecimiento sostenido de sus exportaciones y, a ese efecto, intensificará el uso de todas las vías e instancias del procedimiento de solución de controversias del GATT para hacer valer sus derechos.*

*La parte comunitaria recordó que los regímenes vigentes que van a ser sustituidos suponen la fragmentación del mercado comunitario, con diversas condiciones de acceso a los mercados nacionales para los bananos procedentes de Latinoamérica y que, por consiguiente, dicha cuestión tenía que abordarse en el marco de la conformación del mercado interior .*

*La Comunidad Europea, al adoptar el nuevo reglamento, se ha propuesto lograr un equilibrio justo y operativo entre los intereses de los productores y consumidores comunitarios, y de los proveedores ACP y latinoamericanos, así como de sus obligaciones internacionales. Dicho reglamento, además de mantener, en lo posible, los flujos comerciales tradicionales, debería dar lugar a precios en el mercado comunitario que*

*fuera remuneradores para los productores y favorecer asimismo el crecimiento ordenado de dicho mercado. Además dicho reglamento permite un incremento del contingente arancelario y cualquier aumento de la demanda en la Comunidad sería recogido mediante los ajustes de dicho contingente. Los productores latinoamericanos deberían ser los mayores beneficiarios de tal incremento.»<sup>1</sup>*

En mayo de 1993 el pánel del GATT que examinó las reclamaciones latinoamericanas estableció que los regímenes de importación vigentes hasta el 1 de julio en España, Francia, Italia y el Reino Unido violaban las normas de la organización (GATT 1993), y se estableció un nuevo Panel para determinar si el régimen vigente a partir de esa fecha era legal (GATT 1994). Como se verá, ninguno de estos dos p neles fue aceptado por la Comunidad Europea, con lo que no se alcanzó la unanimidad que es necesaria para su adopción según las reglas del GATT.

En un último intento de impedir la aplicación del nuevo régimen, Alemania presentó el 14 de mayo de 1993 una demanda ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas demandando la anulación de las disposiciones relativas a las importaciones de plátano “de terceros países” incluidas en el Reglamento del 13 de febrero y, con carácter cautelar, la exclusión de Alemania de la organización común del mercado del plátano, lo que en un Mercado  nico significaba, en la práctica, anular la totalidad del Reglamento. El 29 de junio, sin embargo, el Tribunal decidió no aplicar medidas cautelares, dando así vía libre a la entrada en funcionamiento, el 1 de julio, del nuevo régimen comercial (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1993). Una demanda similar planteada ante el Tribunal por las transnacionales fruteras y las compa n as importadoras establecidas en Europa —entre ellas Dole, Chiquita, Bananic, Comaco, Simba, Spers NV, August Lehmann, Comafrio y Bruignom & Visser— fue también rechazada.

Ante la entrada en vigor del Reglamento 404/93, las transnacionales fruteras pidieron rebajas de impuestos a los Gobiernos de los países en los que operaban. En caso de que no se concedieran dichas exenciones, las compa n as amenazaron con abandonar la producción y con despidos masivos. Costa Rica y Honduras cedieron ante estas presiones, y en el segundo semestre del año concedieron importantes rebajas fiscales a las compa n as bananeras. En Costa Rica, por ejemplo, se redujeron de 50 a 30 centavos de dólar por caja exportada.<sup>2</sup> Las transnacionales norteamericanas, sin embargo, actuaron con rapidez para hacerse un espacio en Europa, adquiriendo empresas distribuidoras europeas o asociándose con ellas. Se creó además un activo mercado de licencias de importación. Como puso de manifiesto un estudio

---

<sup>1</sup> Comunicado Político y económico conjunto de la reunión ministerial de San Salvador, punto 29.

<sup>2</sup> *Costa Rica*, The Economist Intelligence Unit, 4th quarter, 1993, p. 17; *Honduras*, The Economist Intelligence Unit, 4th quarter 1993, p. 23 y 33.

realizado en 1995 las grandes transnacionales de Estados Unidos —Dole y Del Monte, con la excepción de Chiquita— lograron aumentar su cuota de mercado en la UE a pesar de la aplicación del Reglamento 404/93.

En el plano social y ambiental el nuevo sistema también ha tenido consecuencias negativas. Las compañías transnacionales comenzaron a cerrar fincas, a despedir trabajadores y a expulsarlos de sus tierras —muchos trabajadores vivían en poblados de las compañías situados dentro de las propias fincas—, a rescindir contratos con fincas proveedoras —algunas de ellas cooperativas y asociaciones de trabajadores—, y a empeorar las condiciones laborales. Las demandas salariales de los sindicatos bananeros han sido refrenadas recurriendo a menudo a las barreras comerciales establecidas por la Unión Europea. En este proceso se han destacado las filiales de Chiquita Brands, Tela Railroad Company de Honduras y Chiriquí Land Company de Panamá. En ambos países e ha asistido a un claro aumento de la conflictividad laboral, y las compañías han redoblado sus esfuerzos por reducir la influencia de los sindicatos y promover el establecimiento de organizaciones “solidaristas”.

En el plano ambiental, el sistema de cuotas frenó la expansión de tierras bananeras, lo que es una consecuencia positiva. Sin embargo, el endurecimiento de las normas de calidad ha contribuido a incrementar el uso de agroquímicos tóxicos.

El Reglamento 404/93 no cuenta con cláusulas laborales o ambientales. Las organizaciones de productores comunitarios, incluyendo los DOM/TOM y los Estados independientes del Caribe han señalado que este hecho deja abiertas las puertas al “dumping” social y ambiental que ejercen las compañías transnacionales norteamericanas.

Las organizaciones campesinas y los sindicatos bananeros centroamericanos, apoyados por ONG europeas, han demandado la inclusión de estas cláusulas en la legislación comunitaria, y la concesión de licencias preferenciales a las organizaciones de productores y cooperativas que producen banano ambiental y socialmente sostenible, y que lo comercializan según los criterios del “comercio justo” (*Fair Trade*) .

### **Divide y vencerás: la estrategia de la Unión Europea en 1994**

El 11 de febrero de 1994 se hizo pública la Resolución del segundo Panel de arbitraje del GATT encargado de valorar la conformidad de la nueva Organización Común del Mercado (OCM) del plátano conforme a las reglas de la Acuerdo. El Panel estableció que tanto el cobro de aranceles, como el sistema de licencias y el trato preferencial al plátano ACP era

ilegal, y que el trato al plátano latinoamericano era “discriminatorio” (GATT 1994, Mattheuws y Thagesen 1997: 619).

La Comunidad recordó que según las reglas del GATT las conclusiones del Panel, para ser aplicables, deberían ser adoptadas por unanimidad por los 115 miembros del Acuerdo, anunció que rechazaría las conclusiones del Panel porque cuestionaban los compromisos adquiridos con los países ACP, y a continuación comenzó a negociar por separado para lograr que los reclamantes retiraran su denuncia ante el GATT.

El resultado de las gestiones de la comunidad fue el denominado “Compromiso Steichen” o “Acuerdo Marco sobre el Plátano” (*Banana Framework Agreement*, BFA), alcanzado el 28 de marzo de 1994.<sup>1</sup> Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Venezuela acordaron sumarse a la Unión Europea y no promover la adopción del informe del segundo Pánel del GATT sobre el mercado del plátano, obteniendo a cambio el aumento de los contingentes de acceso —2,1 millones de toneladas en octubre de 1994, 2,4 millones en 1995—, una porción mayor de los mismos y, con ello, una mayor cuota de mercado comunitario. Costa Rica obtuvo el 23% de la cuota europea, Colombia el 21%, Nicaragua el 3% y Venezuela el 2% (ver cuadro 5). El Acuerdo entraría en vigor el 1 de enero de 1995, se revisaría a los tres años y no expiraría hasta el año 2002.

Se estableció además un sistema de distribución de las licencias mediante el cual los cuatro países firmantes obtuvieron el 70% de las licencias de importación. Guatemala, Honduras, Ecuador, México y Panamá rechazaron el acuerdo, perdiendo participación en las cuotas bananeras. El Acuerdo, por ejemplo, concedió a Costa Rica y Colombia los primeros puestos como proveedores de Europa, mientras que Ecuador, pese a ser el primer productor mundial, quedó relegado a una situación muy desfavorable. Los países ACP, por su parte, mostraron su satisfacción, debido a que salvaguardaba sus intereses.

En la práctica, el Acuerdo Marco (BFA) acabó con la unidad de acción dentro de la UPEB, precipitando la crisis de la organización. En la reunión de la UPEB de Guayaquil del 6 de abril de 1994, a la que asistieron sólo los países que no habían suscrito el “Compromiso”, se condenó el acuerdo, considerando que era “discriminatorio”. En octubre de 1995 los Estados miembros de la UPEB decidieron prorrogar por diez años la vigencia de la organización, pero en la práctica la organización quedaba paralizada por la crisis originada por la estrategia comunitaria de “divide y vencerás”.

---

<sup>1</sup> Reglamento 3290/94 del 22 de diciembre de 1994, DOCE L349/105.

El 5 de octubre de 1994, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas emitió la sentencia sobre el fondo de la demanda planteada por Alemania en 1993.<sup>1</sup> Basándose en el ordenamiento jurídico comunitario, el tribunal rechazó todas las alegaciones del Gobierno Alemán, lo que reafirmaba la legalidad de la Organización Común del Mercado del plátano, y dejaba sin efecto el Protocolo del Plátano del Tratado CEE. La sentencia fue acogida con gran satisfacción por los agricultores canarios y por los agricultores y los Gobiernos de los países ACP.<sup>2</sup>

**Cuadro 5**  
**Asignaciones del contingente arancelario de países terceros**  
**y proveedores ACP “no tradicionales”**  
**según el “Acuerdo Marco del Plátano”**

País	Participación	
Costa Rica	23,40%	
Colombia	21,00%	
Nicaragua	3,00%	
Venezuela	2,00%	
Otros	(1994)	46,32 %
	(1995)	46,51 %
República Dominicana y otros ACP “no tradicionales”	90.000 toneladas	

A lo largo de 1994 la controversia no se limitó a los ámbitos jurídico y político. La “guerra del plátano” reavivó la tradicional controversia entre partidarios del proteccionismo y sectores liberales y neoliberales. Una controversia en la que se han tratado de determinar los costes y beneficios de la política agraria común y de las preferencias comerciales concedidas a las ex-colonias de los países miembros de la Unión Europea en términos de de producción, empleo y eficiencia económica. Para los sectores liberales el reglamento comunitario era un reflejo del inventariado proteccionismo agrario de la comunidad, y al igual que en otros sectores y productos, generaría pautas de producción ineficientes y precios más elevados para los consumidores, daría lugar a una clara “desviación de comercio” y distorsionaba el

<sup>1</sup> Caso Alemania vs. Consejo. C-280/93, ECR I-4973. Ver también las sentencias de los casos Chiquita Banana, C-276-93, ECR I-3345, y Leon van Parijs e.a. vs. Consejo y Comisión, C-257/93, ECR I-3335.

<sup>2</sup> “Finaliza el privilegio alemán de importar plátanos americanos libres de aranceles”, en *El País* 6 de octubre de 1994. “Germany's case against banana import arrangements is rejected”, *Eurostep news* issue 17, agosto-octubre 1994, p. 17.

mercado internacional de ese producto y, a la postre, representaba una asignación ineficiente de recursos.

Estas tesis fueron respaldadas por un polémico estudio del Banco Mundial, publicado en diciembre de 1994. La nueva OCM, según este estudio, era “un paso atrás” y no tenía sentido en términos de eficiencia económica: imponía un sobreprecio de 2.300 millones de dólares a los consumidores, y los principales beneficiarios del sistema serían los intermediarios europeos y no los productores. Estos últimos sólo recibían 300 millones de dólares adicionales como resultado del sistema, que según el Banco Mundial podían ser fácilmente sustituidos mediante ayuda al desarrollo directa (Borrell 1994).<sup>1</sup> Sin embargo, algunos embajadores de países ACP en Bruselas rechazaron tajantemente la propuesta del Banco Mundial, considerando “absurdo” sustituir preferencias comerciales por ayuda.<sup>2</sup>

### **1995: Estados Unidos entra en juego**

Las grandes compañías transnacionales norteamericanas —particularmente Chiquita, Dole y Del Monte, la Asociación Hawaiana de Cultivadores de Plátanos—, que perdieron parte de las licencias con el sistema “cuota-país” del Compromiso de Steichen y que vieron agotada la vía legal con la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de octubre de 1994, comenzaron a presionar al Gobierno de Estados Unidos para que éste interviniera en el conflicto. En septiembre Chiquita y la Asociación Hawaiana presentaron formalmente una petición de investigación según la sección 301 del Código de Comercio de Estados Unidos.<sup>3</sup>

A finales de 1994 el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), Mickey Kantor, anunció que la Administración norteamericana estaba estudiando la adopción de represalias comerciales equivalentes contra productos europeos y de los países latinoamericanos firmantes del “Compromiso de Steichen” si la Unión Europea mantenía la OCM del plátano una vez entrado en vigor, el 1 de enero de 1995, el Acuerdo alcanzado en la “Ronda

---

<sup>1</sup> El Banco Mundial sostuvo posiciones similares en estudios anteriores. Ver Borrell y Yang 1990 y 1992 y Borrell 1993.

<sup>2</sup> “EU Commision defends its Single Market Policy”, Debra Percival, IPS, Bruselas 31 de enero de 1995.

<sup>3</sup> A través de esta disposición los operadores estadounidenses que se consideran lesionados por prácticas comerciales de empresas y/o países terceros pueden solicitar una investigación del Departamento de Comercio para determinar si existe “dumping”, trato discriminatorio u otras prácticas comerciales desleales. En el curso de la investigación el Departamento de Comercio consultará a todas las partes afectadas y propondrá una solución amistosa. Si se ha determinado que existen prácticas desleales o discriminatorias y no se alcanza un acuerdo, la Sección 301 faculta al Departamento de Comercio para imponer de forma unilateral medidas de protección y/o de represalia, como aranceles y cuotas. La denominada “Super 301”, aprobada en 1988 y reformada en 1997, refuerza los poderes del Departamento de Comercio frente a políticas comerciales de países terceros que dañan las exportaciones de Estados Unidos. Con la denominada “sección 301 especial” el Departamento de Comercio puede adoptar medidas de represalia frente a gobiernos que no protejan los derechos de propiedad intelectual.

Uruguay” del GATT.<sup>1</sup> En enero, la USTR emitió un informe preliminar considerando que la OCM del plátano era lesiva a los intereses norteamericanos. Estados Unidos estableció como fecha límite el 10 de febrero de 1995, señalando que aplicaría en este caso la sección 301 de su Código de Comercio, que permite adoptar represalias unilaterales si se considera que los intereses norteamericanos se ven lesionados.

La respuesta de la Comisión Europea fue contundente. No existía justificación para adoptar medidas unilaterales y, además, dichas cuestionarían gravemente la credibilidad de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del compromiso norteamericano con esta organización apenas unos meses después de haber comenzado su andadura. Según la Comisión, se debería alcanzar una solución por vía negociada o Estados Unidos debía defender sus intereses dentro de la OMC. El 8 de enero de 1995 el Comisario Brittan envió una carta a Kantor señalando que *«Europa, claramente, no puede aceptar ninguna acción unilateral contra o en ruptura con los intereses de la Organización Mundial de Comercio (...) tenemos la confianza de que el régimen comercial europeo del plátano está en plena conformidad con las obligaciones internacionales de la Unión Europea en el marco de la OMC»*.<sup>2</sup>

El ministro colombiano de Agricultura, Antonio Hernández, declaró en estas mismas fechas: *«...es ilógico aplicar sanciones a quienes aceptan restricciones al comercio contra su voluntad (...) preferiríamos el libre comercio pero nos enfrentamos a limitaciones reales. Consideramos que el acuerdo sobre las cuotas es conveniente y mejora las estrictas regulaciones anteriores. Estamos meramente aceptando un régimen propuesto por la Unión Europea»*.<sup>3</sup>

A lo largo de enero y febrero se produjeron diversos contactos entre Leon Brittan y Mickey Kantor. Brittan reiteró que el régimen del plátano era plenamente compatible con las reglas de la OMC, y que además “representaba un instrumento de desarrollo” de vital importancia para las pequeñas islas del Caribe —San Vicente, Santa Lucía, Dominica y Jamaica—, cuyas economías dependen fuertemente de las exportaciones de plátanos. Los funcionarios comunitarios señalaron que las amenazas de Estados Unidos respecto a la utilización de la “301” eran un *bluff*, y que la amenaza formaba parte de una estrategia de negociación. Peter Guilford, portavoz del Comisario Brittan, declaró: *«No tenemos la impresión de que Kantor esté esperando con un reloj contando los minutos hasta el 10 de febrero»*.<sup>4</sup>

---

1 “Amenaza comercial de EE UU contra la UE por la regulación del plátano”, en *El País*, 11 de febrero de 1995,, p. 38.

2 “Threat of Trans-Atlantic War over Bananas”, Debra Percival, IPS, Bruselas 10 de enero.

3 “Minister protest US Claims of Unfair Trade”, IPS, Bruselas 10 de enero.

4 “EU Commision defends its Single Market Policy”, Debra Percival, IPS, Bruselas 31 de enero de 1995.

En abril la Comisión adoptó las propuestas del Comisario agrícola Franz Fischler para modificar el régimen bananero. La reforma simplificó el sistema de licencias, evitando la doble contabilidad, permitió la transferencia de contingentes no cubiertos de un país ACP a otro dentro de la misma zona geográfica, y amplió la cuota de plátanos de terceros países de 2,2 a 2,55 millones de toneladas para satisfacer la demanda de los tres países recién ingresados a la Unión: Austria, Finlandia y Suecia.<sup>1</sup>

Con el telón de fondo de las presiones de Estados Unidos y de las transnacionales, los Estados miembros de la UE netamente importadores —Holanda, Dinamarca, Austria, Bélgica, Suecia Finlandia e Italia, con el liderazgo de Alemania— empezaron en junio a promover en Bruselas una reforma del la OCM del plátano para aumentar la cuota con arancel reducido a 3 millones de toneladas en vez de los 2,5 aprobados tras el ingreso de Finlandia, Suecia y Austria<sup>2</sup>. En julio Alemania presentó una moción en el Consejo de Ministros que, sin apoyo de otros socios comunitarios, fue bloqueada.

Los países del Caribe que forman parte del grupo ACP, por su parte, alegaron que la desaparición de la producción bananera podría poner en aprietos sus frágiles economías, y ello crearía nuevos problemas de inmigración y de tráfico de drogas para Estados Unidos. El Embajador de Guyana en Bruselas señaló expresamente que los campesinos *«plantarían marihuana porque hay un buen mercado para ese producto ahí mismo, en Estados Unidos»*.<sup>3</sup>

Los representantes caribeños señalaron también que la posición norteamericana estaba inducida por Chiquita, que posee extensas plantaciones en Centroamérica, y que deseaba ampliar su cuota de mercado en Europa a expensas de los pequeños productores de países como Dominica, Granada, Santa Lucía o San Vicente y las Granadinas, que sólo cuentan con el 3% del mercado mundial y el 10% del mercado europeo.

Las negociaciones bilaterales iniciadas en enero no condujeron a resultados, siendo abandonadas en mayo. En septiembre Estados Unidos, como se verá en el siguiente apartado, decidió elevar el caso a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

---

<sup>1</sup> Ver “Latin America benefits from Rise in EU Banana Quotas”, Debra Percival, IPS, Bruselas 4 de abril, y “Bananas”, en *Eurostep News* n° 20, abril-junio de 1995, p. 22.

<sup>2</sup> “EE UU amenaza con retorsiones contra las importaciones alimentarias de la UE”, en *El País* 12 de junio de 1995.

<sup>3</sup> “Caribbean producers try mild scares tactics”, Yvete Collimore, IPS, Washington 1 de junio de 1995.

Un informe publicado por una entidad ciudadana de Estados Unidos, *Common Cause*, reveló que Chiquita estaba haciendo cuantiosas donaciones a Demócratas y Republicanos en favor de sus demandas.<sup>1</sup> Informaciones de prensa de octubre de 1995 revelaban que el líder republicano del Senado, Bob Dole, que se presenta como pre-candidato a las presidenciales de 1996, recibía fondos de Chiquita Brands. Bob Dole, conocido en Washington como “el republicano bananero” por su “obsesión por Chiquita”, intentó que el Senado aprobara medidas de represalia contra Colombia y Costa Rica debido a su acuerdo con la Unión Europea. La propuesta fue rechazada, como ocurrió en otras tres ocasiones anteriores. «*Tal vez la república bananera de hoy en día sea Estados Unidos*», comentó un diplomático latinoamericano, aludiendo a la importancia que había adquirido el conflicto bananero en la política interna de Estados Unidos.<sup>2</sup>

La campaña bananera de Bob Dole provocó reacciones diplomáticas de Colombia y Costa Rica. éste último país anunció una visita a Washington de su Presidente, José María Figueres. El Presidente Samper de Colombia envió a Clinton una carta expresando su preocupación por éste asunto. Samper advirtió al presidente estadounidense que las eventuales sanciones comerciales contra Colombia perjudicarían la lucha contra los narcóticos y la ejecución de los programas de sustitución de cultivos, que Bogotá está aplicando para reducir la producción de coca por exigencia de Estados Unidos.

En octubre de 1995 tuvo lugar un seminario de los productores europeos de plátanos, en el que se hizo público un informe elaborado por la firma independiente de consultoría Arthur D. Little. Este informe refutaba las alegaciones de Estados Unidos y de las transnacionales fruteras como Chiquita, mostrando que la OCM del plátano no estaba dañando los intereses norteamericanos. En 1994 las importaciones comunitarias de plátanos se elevaron a 3,4 millones de toneladas. Entre 1990 y 1994 el consumo total creció un 4% anual y el consumo per cápita un 6% acumulado, hasta situarse en 9,5 kg por año. Los principales beneficiarios de este aumento fueron cuatro de las cinco mayores multinacionales del sector: dos norteamericanas (Dole y Del Monte) y dos europeas (Fyffes y Geest), que incrementaron su cuota de mercado del 28% al 40% del total, aunque Chiquita vio su cuota descender del 25% al 18%. Según los funcionarios de la Comisión, los problemas de Chiquita nada tenían que ver con el Reglamento 404/93, siendo resultado de “decisiones empresariales erróneas”, y no se debía modificar el Reglamento sólo en función de los intereses de una firma.

El Estudio también ponía de manifiesto que los productores norteamericanos habían sabido tomar posiciones en la nueva OCM del plátano, y que ésta no había impedido la libre

---

<sup>1</sup> “Caribbean producers try mild scares tactics”, Yvete Collimore, IPS, Washington 1 de junio de 1995.

<sup>2</sup> “EE UU: Nueva definición de ‘República Bananera’”, Yvete Collymore, IPS, Bruselas, 24 de octubre de 1995.

competencia dentro del sector. La producción comunitaria bajo control directo de compañías norteamericanas pasó de ser el 6% en 1992 al 31% en 1994.<sup>1</sup>

### **La disputa del plátano ante la OMC: las implicaciones del nuevo régimen multilateral del comercio mundial**

Con la entrada en vigor de los acuerdos comerciales de la “Ronda Uruguay” y en particular el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) el 1 de enero de 1995 se modificó sensiblemente el escenario del conflicto. Una de las principales aportaciones de la OMC fue el nuevo procedimiento de resolución de diferencias comerciales, conocido como “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias” (*Dispute Settlement Understanding* o DSU).

En el viejo GATT, como se indicó, ya existía un procedimiento al respecto, pero era lento e ineficaz. Con el nuevo DSU, un caso que siga su curso completo hasta la primera resolución no debe durar normalmente más de un año aproximadamente, y 15 meses de haber apelación. Pero lo más importante es que el nuevo DSU hace que sea imposible que el país que pierda un caso obstruya la adopción de la resolución. Con arreglo al anterior procedimiento del GATT, la adopción de una resolución requería el consenso de los miembros, lo que significaba que una sola objeción o veto —la del país perdedor, sin ir más lejos— podía bloquear esa adopción. Actualmente la resolución se adopta automáticamente a menos que haya consenso para rechazarla; es decir, si un país desea bloquear la resolución tiene que lograr que compartan su opinión todos los demás miembros de la OMC, incluido su adversario en la diferencia. En el cuadro anexo se incluye un esquema simplificado del nuevo procedimiento de resolución de diferencias.

Como se indicó, a principios de septiembre de 1995 el Representante Comercial de Estados Unidos, Mickey Kantor, anunció que el régimen comunitario del plátano “dañaba los intereses de Estados Unidos”, y el 27 de septiembre expresó su intención de elevar el caso ante la OMC. El 5 de febrero de 1996 Estados Unidos y una serie de países latinoamericanos que no participaban en el “Acuerdo Marco del Plátano” (Ecuador, Guatemala, Honduras y México) elevaron formalmente la demanda ante el órgano de Resolución de Diferencias de la OMC, iniciándose la “ronda de consultas” prevista en el DSU.<sup>2</sup> Las conversaciones, como era previsible, no tuvieron éxito, y en marzo de ese año se solicitó formalmente el

---

<sup>1</sup> “Lome Banana Import Regime Has not Hurt US, Say EU”, Shada Islam, IPS, Bruselas 9 de octubre de 1995. Ver también “Chiquita claim discredited”, en *Eurostep News* n° 22, 31 de octubre de 1995, p. 24.

<sup>2</sup> Documento OMC WT/DS27/1 de 12 de febrero de 1996.

establecimiento de un Pánel ante el Órgano de Resolución de Diferencias.<sup>1</sup> Este Órgano estableció dicho Pánel con fecha 8 de mayo de 1996.<sup>2</sup> La Comunidad Europea intentó bloquear este paso, alegando que Estados Unidos no era “parte interesada” ya que no producía ni exportaba plátanos por sí mismo, por lo que no estaba facultado para presentar una queja ante la OMC ni en su nombre ni en el de otros Estados parte. Esta alegación se basaba en la ausencia de disposiciones al respecto en el DSU, por lo que se debería aplicar el principio general del derecho internacional público que establece que el demandante debe tener un interés legal en la demanda (*locus standi*) para poder participar en la misma. Esta posición, no obstante, fue desestimada por el Órgano de Resolución de Diferencias, aunque no se llegó a establecer un principio general en esta materia (García 1997: 3).

El 18 de marzo de 1997 se hizo público el “Informe interino” del Pánel de la OMC, incluyendo los hechos principales y las alegaciones de las partes, y el 29 de marzo se dio a conocer el Informe final del mismo.<sup>3</sup> El informe consideraba que el régimen comunitario del plátano —esto es, los Reglamentos 404/93 y 1442/93 y el “Acuerdo Marco”— era contrario con las normas de la OMC, y en particular, proponía la suspensión del régimen de licencias y la distribución de las cuotas de los países proveedores dentro del contingente arancelario para terceros países. El tratamiento diferencial a los países ACP —acceso al mercado con cuota y arancel cero— basado en la “Excepción Lomé” (*Lomé Waiver*) era, según el Pánel, conforme a las normas de la OMC, pero ese *Lomé Waiver* no justificaba el sistema de reparto de cuotas y licencias a los productores “Lomé no-tradicionales”. También se respetaban las ayudas y subsidios a los productores comunitarios, que no habían sido cuestionadas por los reclamantes. La Comunidad Europea elevó un informe de apelación, sin éxito. El 9 de septiembre de 1997 se dio a conocer el Informe del Órgano de Apelación, y el 25 de ese mismo mes el Órgano de Resolución de Diferencias daba por terminado el caso y adoptaba tanto el Informe final del Pánel como los informes de apelación. Finalmente, el 7 de enero de 1998 el Árbitro nombrado por el Órgano de Resolución de Diferencias de la OMC estableció que el 1 de enero de 1999 constituía la fecha final del “plazo razonable de tiempo” que el DSU prevé para que la parte perdedora adopte las medidas necesarias para poner en práctica las medidas necesarias para la implementación del Informe final.<sup>4</sup>

La Comunidad Europea adoptó dos nuevos Reglamentos para reformar la OCM del plátano, en ambos casos contemplando el 1 de enero de 1999 como fecha para la entrada en

---

<sup>1</sup> Documento OMC WT/DS27/6 de 11 de marzo de 1996.

<sup>2</sup> Documento OMC WT/DS27/7 de 8 de mayo de 1996.

<sup>3</sup> Documento OMC WT/DS27/R/USA, WT/DS27/R/MEX, WT/DS27/R/HOND, WT/DS27/R/ECUADOR, y WT/DS27/R/GUA.

<sup>4</sup> Documento OMC WT/DS27/15, 7 de enero de 1998.

funcionamiento de la OCM reformada.<sup>1</sup> Los nuevos Reglamentos mantuvieron el contingente arancelario de 2,5 millones de toneladas para países terceros y el límite preferencial para los proveedores ACP de 875.000 toneladas, y un nuevo sistema de distribución de licencias de importación, en principio más abierto y de fácil acceso, pero que también intentaba asegurar los derechos adquiridos por parte de los importadores. El nuevo sistema asignaría las licencias tomando como niveles de referencia las del periodo 1994-1996, con lo que se aseguraba la distribución del contingente arancelario consagrado durante el periodo de vigencia del “Acuerdo Marco del Plátano”, que empezó a operar en 1995. Según estos criterios, el contingente arancelario se distribuiría así. Ecuador, 26,2%; Costa Rica, 25,6%; Colombia, 23%; Panamá 15,8% y otros, 8%. A mediados de 1999, finalmente, la Comunidad adoptó los Reglamentos que establecen un régimen especial de ayudas para los países ACP productores “tradicionales” de plátano, con el propósito de apoyar la diversificación productiva y la mejora de la productividad.<sup>2</sup>

En octubre de 1998 Estados Unidos, a través de su Representante Comercial Charlene Barshefsky, anunció su desacuerdo con los nuevos Reglamentos comunitarios, que a su juicio no cumplían las recomendaciones del Órgano de Resolución de Diferencias, y anunció la adopción de represalias comerciales. La Comunidad Europea, por su parte, recordó que Estados Unidos no estaba facultado para determinar de forma unilateral la no conformidad de las nuevas normas comunitarias con las conclusiones del Órgano de Resolución de Diferencias. Debía ser ese mismo órgano el que dictaminara respecto a esa conformidad. A partir de esta argumentación, la Comunidad Europea propuso a Estados Unidos que se estableciera un nuevo Panel para comprobar la consistencia de los Reglamentos comunitarios con las conclusiones del Órgano de Resolución de Diferencias y las reglas de la OMC.

Estados Unidos rechazó categóricamente esta propuesta en un comunicado hecho público el 15 de noviembre de 1998. Según la Representante Comercial estadounidense, Charlene Barshefsky, la Comunidad estaba iniciando un “ciclo interminable” de litigación sobre su régimen de importación, sorteando así la obligación de adoptar medidas efectivas sobre el fondo de la cuestión, con lo que se privaba a los demandantes del derecho a ver satisfecha su reclamación. La Comunidad consideró esta crítica “infundada”, y ofreció a Estados Unidos “garantías públicas” al respecto.

---

<sup>1</sup> Reglamento del Consejo (CE) nº 1637/98 del 20 de julio de 1998 (DOCE L 210, 28 de marzo de 1998, p. 28) y Reglamento de la Comisión (CE) nº 2362/98 del 1 de noviembre de 1998 (DOCE L 190/14, del 23 de julio de 1999).

<sup>2</sup> Reglamento del Consejo (CE) nº 856/1999 de 22 de abril de 1999 (DOCE, y Reglamento de la Comisión nº 1609/1999 de 22 de julio de 1999 (DOCE L 190/14, 23 de julio de 1999)

El 1 de enero de 1999 entró en vigor el nuevo régimen comunitario del plátano, y el 14 de ese mismo mes Estados Unidos, siguiendo lo dispuesto en el DSU, solicitó al Órgano de Resolución de Diferencias la autorización necesaria para imponer a la Unión Europea represalias comerciales por valor de 520 millones de dólares, a través de la conocida sección 301 del Código de Comercio de Estados Unidos. La Comunidad Europea protestó enérgicamente ante lo que consideró “un uso abusivo” de las disposiciones del DSU referidas a las represalias comerciales, dado que Estados Unidos seguía abrogándose el derecho a interpretar de forma unilateral la consistencia de las normas comunitarias con las reglas de la OMC, y exigió que no se adoptara ninguna decisión hasta que se produjera un nuevo fallo del Órgano de Resolución de Controversias. A la disputa del plátano se le unieron las diferencias sobre la carne tratada con hormonas y los alimentos modificados genéticamente. Estas cuestiones llevaron las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos a uno de sus momentos más bajos en la última década, y según *The Economist*, pusieron en peligro el conjunto del sistema multilateral de comercio.<sup>1</sup> En una iniciativa de alto perfil político, el 22 de enero el Comisario Leon Brittan solicitó al Consejo de la OMC que se pronunciara al respecto. La organización acordó, conforme al planteamiento comunitario, que debería ser un nuevo panel el que determinara esta cuestión.

La Comunidad, por otra parte, reaccionó presentando una nueva demanda ante la OMC, en la que se cuestionaba la conformidad de la Sección 301 del Código de Comercio de Estados Unidos con las reglas de la OMC.<sup>2</sup> Una norma, como se indicó, que obliga al Departamento de Comercio a actuar de forma unilateral y, por lo tanto, de espaldas a la disciplina multilateral de la OMC y el DSU. Aunque la demanda se había considerado tiempo atrás, la Comunidad reconoció que su presentación “había sido precipitada” por la amenaza de sanciones de Estados Unidos.

El Órgano de Solución de Diferencias falló en contra de la Comunidad Europea en ambas cuestiones. El 6 de abril de 1999 concluyó que el nuevo régimen comunitario del plátano no satisfacía los requerimientos del anterior fallo —aunque en este fallo la OMC no cuestionó el sistema de distribución de licencias—, y autorizaba las represalias comerciales por parte de Estados Unidos, aunque rebajó su cuantía a una tercera parte de lo solicitado; esto es, a importaciones por valor de 191 millones de dólares. Esa autorización, en cualquier caso, no era retroactiva. Ante este resultado adverso, la Comisión Europea inició una “ronda” de conversaciones con las partes afectadas —países ACP, comercializadores, Estados miembros, Estados Unidos...— para definir un nuevo régimen de importación. Los resultados de la

---

<sup>1</sup> *The Economist*, 30 de enero de 1999, p. 17.

<sup>2</sup> La demanda se refería, en concreto, a la sección 304 de la norma 301, que obliga a que Estados Unidos adopte medidas de represalia 30 días después de que finalice un procedimiento en la OMC, o 18 meses después de iniciarse el caso (lo que antes ocurra).

consulta se dieron a conocer en un informe interino el 26 de mayo de 1999 y en un informe final de la Comisión al Consejo del 13 de septiembre de 1999.<sup>1</sup> En esa Comunicación se planteaban las distintas opciones de cara a ese nuevo régimen. Según concluye la Comisión, no existe una solución fácil que satisfaga los intereses comunitarios, sus obligaciones con los ACP y sea viable con los recursos financieros disponibles. Pero es imprescindible encontrar una solución para evitar la continuación de las sanciones de Estados Unidos —no tanto por su cuantía, sino por su significado de cara a la OMC y a los socios comerciales de Estados Unidos— y la posible adopción de sanciones por parte de otros países latinoamericanos, como Ecuador. Algunas opciones fueron descartadas por su elevado coste y por su impacto negativo sobre la competitividad de los plátanos ACP. Otras soluciones exigen un acuerdo con Estados Unidos respecto al sistema de licencias. Las más viables serían las siguientes:

- a) La adopción de un arancel plano relativamente elevado, que protegería los intereses de los ACP pero penalizaría a los consumidores, aunque ello exigiría nuevas negociaciones en el seno de la OMC, ya que supone desviarse de niveles arancelarios ya consolidados;
- b) La eliminación del límite en el contingente arancelario de los ACP, aunque ello podría reducir los precios y a la postre afectarles negativamente;
- c) establecer un nuevo contingente arancelario más elevado.

Finalmente, se planteaba la posibilidad de adoptar un sistema distribución de licencias de importación basado en subastas o bien por orden de llegada (*first come, first served*).

A principios de noviembre de 1999 la Comisión adoptó una propuesta para modificar la OCM del plátano, basada en la primera de las opciones citadas — un arancel plano más elevado común a todos los productores— pero con un periodo transitorio en el que se mantendrían los contingentes arancelarios existentes y se impondría un arancel preferencial al contingente reservado a los ACP. El periodo transitorio, que se extendería hasta el 1 de enero del 2006, permitiría que los productores ACP se adaptaran a las nuevas condiciones del mercado. En esa fecha entraría automáticamente en vigor el nuevo sistema. La Comisión planteó a su vez la necesidad de tener en cuenta este régimen en las negociaciones para el acuerdo que sucederá a la Convención de Lomé.

Respecto a la segunda demanda, el 22 de diciembre de 1999 se dio a conocer el informe del Panel de la OMC sobre la Sección 301. El Panel consideró que esta norma era compatible con

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre plátanos, 26 de mayo de 1999.

las reglas de la OMC. Ahora bien, con este la OMC no respaldó plenamente a Estados Unidos. En el Informe se señala que si Estados Unidos aplica la norma al margen de las reglas multilaterales, estará incumpliendo sus obligaciones como miembro de la Organización y en concreto las reglas relativas a la resolución de diferencias comerciales. El Panel estableció que la norma viola *prima facie* las disposiciones de la OMC, pero al tener en cuenta los compromisos por los que Estados Unidos se obligó a respetar las normas de la OMC, no la consideró contraria a estas. Tanto Charlene Barshefsky como Pascal Lamy resaltaron que este era un “resultado equilibrado” y que reforzaba el sistema multilateral.

## Referencias bibliográficas

BETANCOURT, Enrique (1993), “Mesa redonda sobre el Mercado Único y el comercio del banano”, en VV AA, *Las relaciones exteriores de la Comunidad Europea*. San José: FLACSO, agosto

BORRELL, Brent (1993), *Way out of Reach. EC over-quota banana tariff: a prohibitive tariff on dollar fruit*, Canberra: Centre for International Economics, agosto

BORRELL, Brent Borrell (1994), *EU Bananarama III*, Washington. Banco Mundial, working paper n° 1386, diciembre de 1994

BORRELL, Brent y M. Yang (1990), *EC Bananarama 1992*, Washington: Banco Mundial, n° 523, 1990

BORRELL, Brent y M. Yang (1992), *EC Bananarama 1992, The Sequel, The EC Commission Proposal*, Washington: Banco Mundial, working paper n° 958, 1992

DAVENPORT y Sheila Page (1991), *Europe: 1992 and the developing world*, Londres: Overseas Development Institute (ODI)

DEARDEN, Stephen J. H. (1996), *The EU Banana Regime and the Caribbean Island Economies*, Manchester: DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper n° 1, diciembre (mimeo)

DELGADO, Manuel et al. (1992), “¡A salvar la industria bananera!”, *Panorama Internacional*, año 3, n° 129, San José, 8 de junio

GARCÍA, Mercedes (1998), “Banana III: European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas”, *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 9 (1)

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (1993), *El Mercado Unico Europeo y su impacto en América Latina*, Madrid: IRELA

JUAN y PEÑALOSA, Rafael (1994), “La guerra del banano. CE vs. Países latinoamericanos”, *Boletín Económico del ICE (BICE)* n° 2402, 21 al 28 de febrero de 1994, pp. 439-447

MAINGOT, Anthony P. (1991), “La guerra del banano en el Caribe: anticipando cambios globales”, en *Foro Internacional*, vol. XXXII, 1, julio-septiembre, pp. 65-83

MATTERA, Alfonso (1991), *El mercado Único Europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, Madrid: Civitas

MATTHEUWS, A, R. Thagesen (1997), “The EU's Common Banana Regime, An Initial Evaluation”, *Journal of Common Market Studies*, 35, pp. 615-627

PERERA, Eduardo (1993), “La guerra del banano”, *Revista de Estudios Europeos* n° 25-26, pp. 75-87

PORRAS, Celso Porras (1988), "Mercado bananero mundial: comportamiento reciente y perspectivas", Varios Autores *Cambio y continuidad en la economía bananera*, San José: CEDAL/FLACSO

SANTOS, Eduardo (1993), *La internacionalización de la producción agroalimentaria y el comercio agrícola mundial. Implicancias para el desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: GEL

SUÁREZ, Fernando (1993), "Mesa redonda sobre el mercado único y el comercio del banano", en VV AA, *Las relaciones exteriores de la Comunidad Europea*, San José: FLACSO, agosto

VALDIVIESO, Alfredo (1993), "La guerra del plátano. Enfrentamiento entre el norte industrial y el sur agrícola", *El País*, Madrid, 15 de Marzo, p. 46

### **Documentos oficiales**

Comunidad Europea (1993), Reglamento (CEE) n° 404/93 del Consejo del 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados del sector del plátano (DOCE n° L 47 del 25 de febrero de 1993).

GATT (1993), Panel on "EEC - Member States' Import Regimes for Bananas" (non adopted), documento DS32/R

GATT (1994), "Panel on 'EEC - Import Regime for Bananas'" (not adopted), documento DS38/R

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (1993a), Ordonnance de la Cour "Bananes-Organization commune des marchés-Echanges avec les pays tiers-Recours en annulation-Mesures provisoires", Luxemburgo, 29 de junio de 1993.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (1993b), Ordonnance de la Cour "Bananes-Organization commune des marchés-Echanges avec les pays tiers-Recours en annulation-Mesures provisoires", Luxemburgo, 6 de julio de 1993.

### **Fuentes de datos estadísticos**

CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991*. Santiago de Chile: CEPAL 1992

Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (1991), *Centroamérica en cifras*, San José: IICA/FLACSO

## The panel process

**NOTE: some times are maximums, some minimums, some binding, some not**

The various stages a dispute can go through in the WTO. At all stages, countries in dispute are encouraged to consult each other in order to settle 'out of court'. At all stages, the WTO director-general is available to offer his good offices, to mediate or to help achieve a conciliation.

