

EL PASO AL TARIFF ONLY EN EL RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN DE PLÁTANO

MARÍA JESÚS VARONA BOSQUE

Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma de Canarias,
escala de Administradores Financieros y Tributarios

ÁLVARO GONZÁLEZ DE COSSÍO

Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en la
Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Evolución histórica del régimen de importación de plátano.
- III. El régimen actual de importación de plátano.
- IV. El mercado europeo del plátano.
 - A) El mercado de la UE 15
 - B) El mercado de la UE tras la ampliación
- V. El procedimiento de implantación del Tariff only.
- VI. Alternativas de fijación de aranceles en la OMC: el método del price-gap y los modelos econométricos.
 - A) Estudios realizados conforme al método del price-gap
 - B) Sistemas alternativos de fijación de aranceles: los modelos econométricos
 - C) Otras posturas
- VII. Otros condicionantes para el dossier del plátano.
 - A) La evolución de la OMC después de Doha
 - B) La propia política comercial de la UE
- VIII. Conclusiones.

Resumen del contenido:

La inminente modificación del sistema de importación de plátanos en la UE como consecuencia de los compromisos internacionales de ésta y de su propia legislación interna ha generado multitud de reacciones encontradas. Los autores exponen de forma sintética cuáles son las distintas fases por las que ha pasado el actual régimen de importación, cómo va a producirse este cambio y describen el mercado al que afecta, diferenciando el anterior y posterior a la ampliación. Asimismo, describen y agrupan los distintos estudios que sobre este tema se han producido hasta la fecha de cierre del artículo (7 de diciembre de 2004) para finalizar con una serie de condicionantes que, sin estar específicamente referidos al plátano, influirán en el costoso proceso de fijación de su nivel arancelario.

I. INTRODUCCIÓN

La previsión comunitaria del cambio legislativo en la regulación de la importación de plátano ya está abierta y se ha iniciado un proceso en el que todos los Estados Miembros, terceros países e incluso las multinacionales concernidas están tomando posiciones de cara a la fijación del arancel que se imponga.

La importancia de cambio radical se vislumbra en todos los frentes. Para los productores comunitarios y sus respectivos Estados Miembros este cultivo es crucial y se ubica casi con exclusividad en las regiones ultraperiféricas, donde la especialización agrícola en este cultivo es muy alta. Para hacernos una idea, baste señalar que del establecimiento de un nivel de arancel suficiente que permita el mantenimiento del actual nivel de precios dependen cerca de 15.000 personas y más de 9.000 hectáreas sólo en Canarias.

Para otros Estados Miembros, este dossier ha presentado durante toda su evolución un largo encadenamiento de

contenciosos en los que siempre han mostrado su desacuerdo con lo que consideran excesiva protección en el mercado para este producto. Con la ampliación este sentimiento se ha multiplicado debido al fuerte rechazo que para casi todos los nuevos miembros produce el actual régimen.

En el ámbito internacional es difícil encontrar un producto que haya planteado tantas dificultades en el encaje de su importación, ni que haya sufrido embates tan fuertes en un corto período de tiempo.

Finalmente para las multinacionales que controlan cerca del 80% de la comercialización del plátano en la UE y que obtienen en este mercado un precio muy superior al de otras zonas este expediente es lógicamente prioritario.

En este artículo hemos intentado exponer con claridad desde un punto de vista técnico las distintas posturas que se han ido manteniendo respecto a esta cuestión, con el afán de clarificar el difícil panorama que se avecina.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN DE PLÁTANO

El sistema actualmente vigente es el producto de una intensa evolución que ha venido determinada por los sucesivos contenidos que se han ido planteando ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) a lo largo de la existencia del Reglamento (CEE) nº 404/93 por el que se establece la organización común de mercados (OCM) en el sector del plátano y que entró en vigor el 1 de julio de 1993.

Antes de la entrada en vigor de este Reglamento, las producciones comunitarias y ACP de plátanos estaban protegidas, en sus respectivos mercados tradicionales (España, Francia, Portugal, Grecia, Reino Unido e Italia), a través de las existentes organizaciones nacionales del mercado.

En el caso de España, los plátanos canarios disfrutaban de la reserva exclusiva del mercado español y por tanto, ningún plátano de otra procedencia podía ser importado en ese mercado.

Por exigencias del gran mercado interior establecido en el Acta Única, se hizo necesario sustituir los regímenes nacionales de protección por un nuevo sistema aplicable al conjunto de la Comunidad Europea.

Este sistema, en cuanto al régimen de importación se refiere, se basaba en:

- el establecimiento de un contingente arancelario de 2 millones de tonela-

das anuales para los plátanos procedentes de terceros (básicamente plátanos de la zona dólar) gravado con un arancel de 100 euros/tonelada y

- unas cuotas por países ACP tradicionales abastecedores de la UE, que se elevaba a un total 857.000 toneladas anuales exentas de arancel.
- Las cantidades de plátanos fuera del contingente eran objeto de un arancel de 850 ecus/tonelada para las procedentes de terceros países y de 750 ecus/toneladas para las procedentes de los países ACP tradicionales.

La importación de plátanos dentro del contingente se regulaba con un método de distribución de los certificados de importación basado en las corrientes comerciales tradicionales. Este método incluía el sistema llamado "partenariado" a través del cual se incitaba a los importadores de plátanos de la zona dólar a comercializar también plátanos comunitarios y ACP.

Este sistema combinaba pues un régimen de importación contingentario estricto al que acompañaba la obligatoriedad para los importadores de la zona dólar de contar con los productores de las naciones más favorecidas del Caribe y África o de los propios productores comunitarios para poder comercializar su banana en el mercado comunitario.

Debido a ello, ya desde el inicio de esta regulación de importación el régimen fue atacado en los foros internacionales de

comercio y rechazado por las grandes compañías multinacionales que comercializaban el producto desde el área dólar, y ya al año siguiente de su aprobación este régimen se debilitó: la propia Comisión acordó unilateralmente aumentar en 118.000 toneladas el contingente que había establecido.

Ese mismo año, en el acuerdo del GATT firmado en Marrakech y que incluye el Acuerdo Marco suscrito con determinados países productores se decidió oficializar el incremento de 100.000 toneladas para 1994 y otras 100.000 para 1995 y años subsiguientes así como reducir el arancel impuesto en los contingentes del área dólar hasta 75 ecus/tonelada.

A cambio, los países signatarios (Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Venezuela) obtuvieron una cuota país, así como a los ACP no tradicionales (principalmente República Dominicana), y estos países se comprometieron a no emprender ninguna acción legal contra la OCM del plátano ante el GATT.

En 1995, el contingente dólar, tal como se decidió en Marrakech, se incrementa hasta 2.2 millones de toneladas. Por otro lado, se crea el contingente B, autónomo, de 353.000 toneladas como consecuencia de la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia en la UE.

Al mismo tiempo ya se había lanzado, también al año siguiente de entrar en vigor el Reglamento (CEE) 404/93, el primer contencioso contra la OCM del plátano que

se inició por la empresa CHIQUITA recurriendo al procedimiento de la acción 301 de la legislación de Estados Unidos con miras a que este país tomara medidas de represalias en contra de la Unión Europea por considerar discriminatorio el régimen de importación de plátanos.

Esta acción de CHIQUITA condujo a que Estados Unidos, Ecuador, Guatemala, Honduras y México iniciaran en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), un procedimiento de solución de disputas contra dicho régimen. Este procedimiento finalizó en 1997 con sendos informes del grupo de expertos y del órgano de apelación, a través de los cuales, se condenan algunos aspectos fundamentales del régimen de importación de plátanos en la UE. La Comisión decidió el 16 octubre de ese año adaptar su régimen platanero al veredicto de Ginebra a través de la modificación de la OCM del plátano.

La Comisión aprobó su propuesta el 14 de enero de 1998. Esa propuesta incluía un mandato de negociación con los países abastecedores sustanciales de la UE (Ecuador, Costa Rica, Colombia y Panamá), un régimen específico de ayuda a los ACP, la inclusión en el 404/93 de las 353.00 toneladas de la ampliación, y una modificación importante del régimen en lo que se refiere la atribución de las licencias de importación.

El 25 de junio de 1997 el Consejo de Agricultura adoptó una decisión, oficializada en el Consejo de 20 de julio, que cam-

bia radicalmente la OCM del plátano en lo que se refiere el régimen de importación:

- Apertura de dos contingentes de 2.2 millones de toneladas y de 353.000 toneladas sujetos a un arancel de 75 euros/toneladas;
- Exoneración de arancel para los ACP tradicionales y no tradicionales;
- Fuera de los contingentes, los ACP mantendrán una preferencia arancelaria de 200 euros/tonelada;
- Limitación de los plátanos ACP tradicionales a 857.000 toneladas sin reparto interno entre los mismos, por tanto, dando a los ACP África la posibilidad de crecer dentro de la cuota ACP;
- Para la gestión de los certificados de importación, el método elegido es el histórico pero se deja las puertas abierta a otros métodos. La decisión sobre este método se deja a un Reglamento de la Comisión que será adoptado por el procedimiento del comité de gestión.

Asimismo desaparecen las cuotas países que fueron otorgadas en el Acuerdo Marco firmado en Marrakech.

El Reglamento de la Comisión que desarrolla el método de reparto de los certificados de importación fue aprobado el 28 de octubre de ese año. Se confirma el mantenimiento de un sistema histórico

como método de distribución de licencias. Este Reglamento supuso la eliminación del sistema de "partenariado". Se definen las categorías de operador tradicional y de operador recién llegado. Se le atribuye a la primera categoría de operadores el 92% de los contingentes. Sólo aquellos operadores que han importado efectivamente plátanos durante el periodo de referencia 1994-1996 pueden acceder a la categoría tradicional.

Con el nuevo sistema las grandes compañías comercializadoras se mueven más libremente, pero una de ellas, Chiquita, sigue en crisis, ya que la elección de su política comercial desde el inicio de la OCM estuvo marcada por una mayor pasividad que sus competidores a la hora de integrarse con empresas vinculadas a la producción comunitaria y ACP.

Estados Unidos, y más tarde, Ecuador, vuelven a denunciar ante la OMC el nuevo régimen de importación de la UE, al considerar que perpetua las bases del régimen anterior que había sido condenado.

El panel de la OMC emite su veredicto el 12 de abril 1999. Las conclusiones de este fallo son imprecisas pero de manera clara obliga a la EU a cambiar nuevamente el régimen de importación aplicable al sector del plátano.

La Comisión emite una nueva propuesta en noviembre 1999 y presenta una Comunicación al Consejo de Asuntos Exteriores el 9 de octubre de 2000. El Consejo, después de examinar esta comunicación,

concluye que el método de "primer llegado primer servido" para la distribución de licencias es una buena base para solucionar el contencioso del plátano y da el visto bueno al paso al sistema de "tariff only" a más tardar el 1 de enero de 2006.

En las conclusiones de ese Consejo se añade que: *"el Consejo resolverá a la vista de dicho informe (se refiere a la negociación en base al artículo XXVIII del GATT) teniendo en cuenta entonces la situación de los productores y consumidores comunitarios, así como los compromisos de la Unión con los países ACP"*.

A partir de ese momento la Comisión se centró en poner en marcha el nuevo sistema de reparto de certificados al mismo tiempo que prosiguió con las negociaciones con Estados Unidos.

Sin embargo, y debido a una fuerte acción llevada a cabo por Chiquita, el Gobierno de Estados Unidos lograr arrancar un acuerdo a la Comisión en la noche del 10 de abril 2001, en el que se descarta el sistema de primer llegado primer servido. Posteriormente se llega a un acuerdo similar con Ecuador. Estos acuerdos suponen el final de la guerra del plátano o al menos la firma de una larga tregua después de muchos años de contencioso. Como resultado de estos acuerdos se introducen nuevas disposiciones en la OCM del plátano para entrar en vigor en dos fases:

A) Nueva definición de operador tradicional que encaja con las necesidades de Chiquita al centrarse

en el operador primario. A esta categoría de operadores se les otorga el 83% de los contingentes. El 17 % restante es otorgado a los operadores no tradicionales. Asimismo, se decide la entrada en vigor del sistema de "tariff only" a más tarde en 2006 y la desaparición de la distinción entre ACP tradicionales y no tradicionales. Esta primera fase entró en vigor el 1 de julio 2001.

B) Traspaso de 100.000 toneladas de la actual ACP a la cuota B a partir de 2002.

El nuevo sistema implica la concesión a los países ACP de dos "waivers" ante la OMC: El "waiver" general del Artículo I del GATT para la preferencia arancelaria y el "waiver" particular para el plátano del Artículo XIII del GATT que hace posible una cuota exclusiva para los ACP.

Como consecuencia de ese acuerdo se modifica el Reglamento básico de la OCM modificando su artículo 16 que ya recoge la obligatoriedad de sustitución del sistema de importación.

Asimismo en el punto B de los acuerdos suscritos por la UE con Estados Unidos (10 de abril 2001) y con Ecuador (30 de abril 2001) se confirma la instauración de un sistema de arancel único, a más tardar, a partir del 1 de enero 2006.

A nivel interno comunitario este compromiso se traduce en la modificación de

la OCM tal como figura en el artículo 16 del Reglamento (CEE) 404/93: "a más tardar el 1 de enero de 2006, establecido al término del procedimiento previsto en el artículo XXVIII del GATT.". Esta disposición fue introducida por el Consejo, a propuesta de la Comisión, en el Reglamento (CE) Nº 216/2001 de 29 de enero 2001 que modificó la OCM del plátano.

III. EL RÉGIMEN ACTUAL DE IMPORTACIÓN DE PLÁTANO

El régimen de importación de plátanos esta recogido en el Título IV (artículos 15-20) del Reglamento (CEE) del

Consejo nº 404/93 cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 2587 del Consejo de 19 de diciembre de 2001.

El régimen actual de intercambio con países terceros está basado en un sistema de contingente arancelario por encima del cual se aplica un arancel muy alto (680 euros/toneladas con una preferencia de 300 euros/t. para lo ACP).

El contingente arancelario, cuya gestión viene determinada por la concesión de certificados de importación a los operadores que reúnen los correspondientes requisitos, se distribuye en:

Cuota A:	2.2 millones de toneladas con un arancel de 75 euros/tn. (0 para los plátanos ACP);
Cuota B:	453.000 toneladas con un arancel de 75 euros/tn. (0 para los plátanos ACP);
Cuota C:	750.000 toneladas reservada para los plátanos ACP con arancel 0;
Cantidad adicional: (para 2005)	460.000 toneladas para el año 2005 ,con un arancel de 75 Euros/tn. (0 para los plátanos ACP).

La Cuota A es la única consolidada en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) siendo las otras cuotas de carácter autónomo.

A estas cuotas hay que añadirle la cantidad de 2.000 toneladas que se le concedió a México en el marco del Acuerdo de libre cambio suscrito por la UE con este país.

El Reglamento de la Comisión (CE) nº 2362/98 de 28 de octubre de 1998 comunitario establece las disposiciones y

modalidades concretas de aplicación del sistema de reparto del contingente arancelario a través de los certificados de importación.

La gestión del contingente arancelario se realiza a través del método basado en las corrientes comerciales tradicionales por lo que se hace una distinción entre operadores tradicionales y operadores no tradicionales.

El contingente arancelario se reparte de la siguiente forma:

Cuota A y B 83% para los operadores tradicionales.
 17% para los operadores no tradicionales.

Cuota C: 89% para los operadores tradicionales.
 17% para los operadores no tradicionales.

Operador tradicional es aquel agente económico que por cuenta propia haya comprado a productores o producido, al menos 200 toneladas durante uno de los tres años del periodo de referencia, plátanos originarios de terceros países y los haya expedido y vendido en la Comunidad. Esta operación se denomina importación primaria.

Operador no tradicional es aquel agente económico que por cuenta propia y con carácter autónomo haber realizado una actividad comercial de importación de plátanos en la Comunidad de al menos 1.2 millones de euros durante los dos años precedentes a su solicitud como operador no tradicional.

La cantidad adicional prevista para los 10 nuevos Estados miembros se rige por los mismos principios que las cuotas A y B, en lo que respecta a los porcentajes entre las categorías de operadores, definiciones, etc. Sin embargo para ser operador beneficiario de certificados de importación dentro de esa cantidad adicional, es necesario haber sido operador en esos diez países durante el periodo de referencia.

IV. EL MERCADO EUROPEO DEL PLÁTANO

Todos los avatares jurídicos que se han descrito en el epígrafe I han tenido su reflejo en el mercado europeo del plátano,

pero con afán de clarificar la situación actual, haremos referencia exclusivamente al último cuatrienio disponible y examinaremos el panorama actual desde los dos bloques que se han conformado: la UE y el resultado de la ampliación.

A) EL MERCADO DE LA UE 15

En este período el comportamiento del sistema de contingentes en plátano ha sido esencialmente estable lo que ha permitido establecer un equilibrio entre los plátanos de distintos orígenes del que actualmente se suministra la Unión Europea.

Si hacemos abstracción de la producción comunitaria (a la que lógicamente no es aplicable el cambio de sistema aun cuando sí se vea afectada en el comportamiento interno en el mercado) la primera característica que puede predicarse de este mercado es el claro predominio del plátano del área dólar en lo relativo a las cantidades.

Así, mientras este origen monopoliza casi el 80% de la importación comunitaria, los países de África, Caribe y Pacífico se estabilizan en torno a cifras cercanas al 20%.

En efecto, en los últimos tres años las cifras de abastecimiento extracomunitario permanecen estables en un 77% para países del área dólar y un 23% para la que engloba a los países ACP.

TABLA I
Aprovisionamiento externo de plátano en la UE15 por orígenes

ORIGEN	2000	2001	2002	2003	Media 01/03
Países ACP	755.787	728.776	726.681	787.007	747.488
Zona Dólar	2.543.133	2.474.568	2.561.255	2.580.640	2.538.821
TOTAL	3.298.920	3.203.344	3.287.936	3.367.647	3.286.309

Fuente: Eurostat/Comext Posición estadística 08030019. Cifras en toneladas

Es también de destacar la tendencia a la estabilidad de cantidades a nivel global que importa la UE. Ello se debe principalmente a que el plátano es un producto cuya demanda se caracteriza por ser marcadamente inelástica, esto es, no por existir una oferta mucho mayor y a mejor precio la demanda crecerá ya que el gusto de los consumidores queda satisfecho con una determinada cantidad de plátanos a partir de las cuales no se demanda más el producto. Este hecho ha sido aceptado y tenido en cuenta en todos los estudios que se han realizado sobre el plátano, si bien es cierto que en cuanto a "medir" cuánto se flexibiliza hay diferencias. Por otra par-

te también es cierto que todavía no se ha alcanzado el máximo de consumo en los países de la UE (véanse los cuadros de consumo per cápita más adelante) con lo que un descenso generalizado de precios provocado un arancel bajo hace coincidir a todos los autores en un aumento, mayor o menor, de la cantidad que se importe.

Aun siendo cierta a nivel global la estabilización del mercado por orígenes, también hay que resaltar que, cuando se analiza este mismo cuadro a nivel particular por Estado emisor, determinados países han avanzado o retrocedido posiciones en su labor de suministrador de la Unión Europea.

TABLA II
Análisis del suministro de plátano de área dólar en UE-15

Países dólar	2000	2001	2002	2003	Media 01/03
Ecuador	690.893	705.071	828.822	799.642	777.845
Costa Rica	655.652	634.970	686.820	725.222	682.337
Colombia	617.371	645.745	665.723	672.567	661.345
Panamá	389.044	347.869	307.047	303.471	319.463
Brasil	12.673	16.624	36.053	46.421	33.033
Venezuela	18.240	12.113	9.276	11.981	11.123
Honduras	107.793	106.432	20.396	10.798	45.876



Países dólar	2000	2001	2002	2003	Media 01/03
Perú	0	1.178	5.311	5.393	3.961
Guatemala	30.094	3.160	49	1.685	1.632
Méjico	1.077	54	38	130	74
Nicaragua	19.855	1.160	849	43	684
Otros	442	190	870	2.459	1.173
No definidos	0	0	0	829	276

Fuente: Eurostat/Comext. Posición estadística 08030019. Cifras en toneladas

Tal como se desprende de la tabla II, en el área dólar la producción con destino a Europa está concentrada en tres países: Ecuador con un 30% del total, Costa Rica con un 28% y Colombia con un 26%, Todos ellos operan casi en su totalidad a través multinacionales norteamericanas y han aumentado entre dos y tres puntos su producción comercializada en Europa durante el último trienio a costa de países más débiles como Venezuela, Guatemala, Méjico o Nicaragua.

Es pues de esperar que en la negociación que se avecina estos países y los de nacionalidad de las multinacionales sean muy activos.

En el bloque de países ACP el panorama que se presenta es similar e incluso este proceso se acentúa. Se conforman dos frentes con un comportamiento muy distinto, los de origen africano y los caribeños. Mientras Camerún, Costa de Marfil y República Dominicana han aumentado sensiblemente (6 puntos en el primer caso, 2 en el segundo y 5 en el tercero) otros Estados, principalmente situados en el ámbito del Caribe, han retrocedido en algunos casos de forma espectacular (Santa Lucía ha bajado a la mitad el aprovisionamiento en este mismo período).

En la actualidad Camerún, Costa de Marfil y la República Dominicana dominan el 74% de este origen.

TABLA III

Análisis del suministro de plátano de países ACP en UE-15

Países ACP	2000	2001	2002	2003	Media 01/03
Camerún	204.978	215.455	229.913	293.319	246.229
Costa de Marfil	200.163	216.699	210.788	202.036	209.841
Belice	68.558	51.609	38.178	73.806	54.531
Jamaica	40.941	42.958	40.600	41.775	41.778
Santa-Lucía	72.566	34.727	49.313	32.520	38.853
San-Vincente	42.923	30.829	32.520	20.911	28.087



Países ACP	2000	2001	2002	2003	Media 01/03
Dominica	27.713	17.516	17.467	10.472	15.152
Granada	784	591	557	448	532
Surinam	34.234	28.720	6.548	0	11.756
Somalia	0	0	0	0	0
Cabo Verde	2	0	0	0	0
Madagascar	0	0	0	0	0
República Dominicana	59.807	85.886	97.331	109.434	97.550
Ghana	2.972	3.345	3.201	928	2.491
Otros	146	441	265	1.358	688

Fuente: Eurostat/Comext. Posición estadística 08030019. Cifras en toneladas

Si en vez de examinar las cantidades que importa Europa nos fijamos en los precios que se obtienen, dos son las características que llaman la atención.

- A nivel global, el mercado comunitario es altamente remuneratorio comparado con los precios que se obtienen por el mismo producto en áreas de similar tradición alimenticia, principalmente centrado en el precio en EE UU, que además tiene en sus fuentes de suministro identidad de origen que el plátano dólar que entra en la UE.

En efecto, a tenor de los datos FAO, si comparamos el precio de importación del

país europeo con un mayor peso en plátano importado (Alemania) con el de EEUU obtenemos un diferencial de 330 dólares/tn.

- En cuanto al funcionamiento del mercado interior comunitario, llama la atención el hecho de que, a nivel global, son los países ACP los que mejor precio obtienen en el mercado comunitario.

En efecto, considerados de una forma global respecto al precio medio en el mercado europeo de los 15, los plátanos ACP se sitúan un 22% por encima de la media y los provenientes del área dólar un 7% por debajo de ésta.

TABLA IV
Precios medios comunitarios por tn en la UE-15

ORIGEN	2000	2001	2002	2003	Media 01/03
Países ACP	628	645	624	616	628
ZONA DÓLAR	553	583	628	621	611
ACP + DÓLAR	570	597	627	620	615

Fuente: Eurostat/Comext. Posición estadística 08030019. Cifras en euros/toneladas

Junto a esta disparidad, puede observarse un comportamiento evolutivo diferente a lo largo del último trienio. Mientras los países ACP han iniciado un proceso de descenso generalizado de precios (un 20% en el período analizado) aunque mantienen su ventaja global, los precios del área dólar son, pese a su mayor cantidad, los que mejor comportamiento han tenido ya que han elevado los precios en un 88% en el mismo período mejorando sensiblemente su media en el período.

Por otra parte, es de destacar la si-

metría en el comportamiento de los precios que se observa en el cuadro durante el año 2002. Un descenso generalizado de precios de área ACP se acompaña con un aumento correlativo del área dólar procesos ambos que desembocan en 2003 en un empeoramiento global de precios producido quizás por el marcado carácter inelástico del producto.

Si descendemos al detalle de los Estados exportadores que se integran en ambos grupos, también el comportamiento tiene grandes diferencias:

TABLA V
Precios CIF obtenidos por el área dólar en la UE -15

ZONA DÓLAR	2000	2001	2002	2003	Media 01/03
Ecuador	524	573	596	586	585
Costa Rica	562	617	663	666	649
Colombia	525	536	615	610	587
Panamá	607	617	665	631	638
Brasil	502	490	475	450	471
Venezuela	658	717	853	973	848
Honduras	621	627	777	892	765
Perú		653	682	546	627
Guatemala	476	497	621	638	585
Méjico	876	2.727	2.577	649	1.984
Nicaragua	720	833	620	621	691
Otros	577	652	637	527	605
No definidos	0	0	0	575	192

Fuente: Eurostat/Comext Posición estadística 08030019. Cifras en euros/toneladas.

Los tres principales suministradores de este área, Ecuador, Costa Rica y Colombia siguen claramente el proceso enun-

ciado de mejora de precios, siendo Costa Rica la más destacable ya que por sí misma (nótese la escasa presencia de Pana-

má, Méjico y Venezuela en cantidades) es la única que supera la media de precio de su grupo y que además mantiene esta tendencia incluso en el año 2003, cuando sus competidores más inmediatos descienden relativamente los precios.

Por el contrario, Ecuador y Colombia aun experimentando un alza en el trienio considerado, han comenzado a ver sus precios descender durante el año pasado y se sitúan ambos en el trienio con unos precios inferiores a los de su grupo.

En lo que al área ACP se refiere, el proceso de deterioro de precios que se observa durante el trienio es repartido de forma desigual entre sus componentes.

Camerún obtiene una mejora considerable en el período aunque sufre una caída de precios notoria durante 2002 (año en el que los competidores dólar obtienen mayor remuneración) para recuperarse en 2003 (año en que el resultado del área competidora es peor). Esta circunstancia unida a la expansión de las cantidades importadas lo sitúan como un gran beneficiado del período.

Por su parte, Costa de Marfil sigue esta misma tendencia aun cuando los precios obtenidos por este país siguen situándose por debajo de la media de su área. El mismo resultado obtiene también la República Dominicana.

TABLA VI
Precios obtenidos por el área ACP en la UE -15

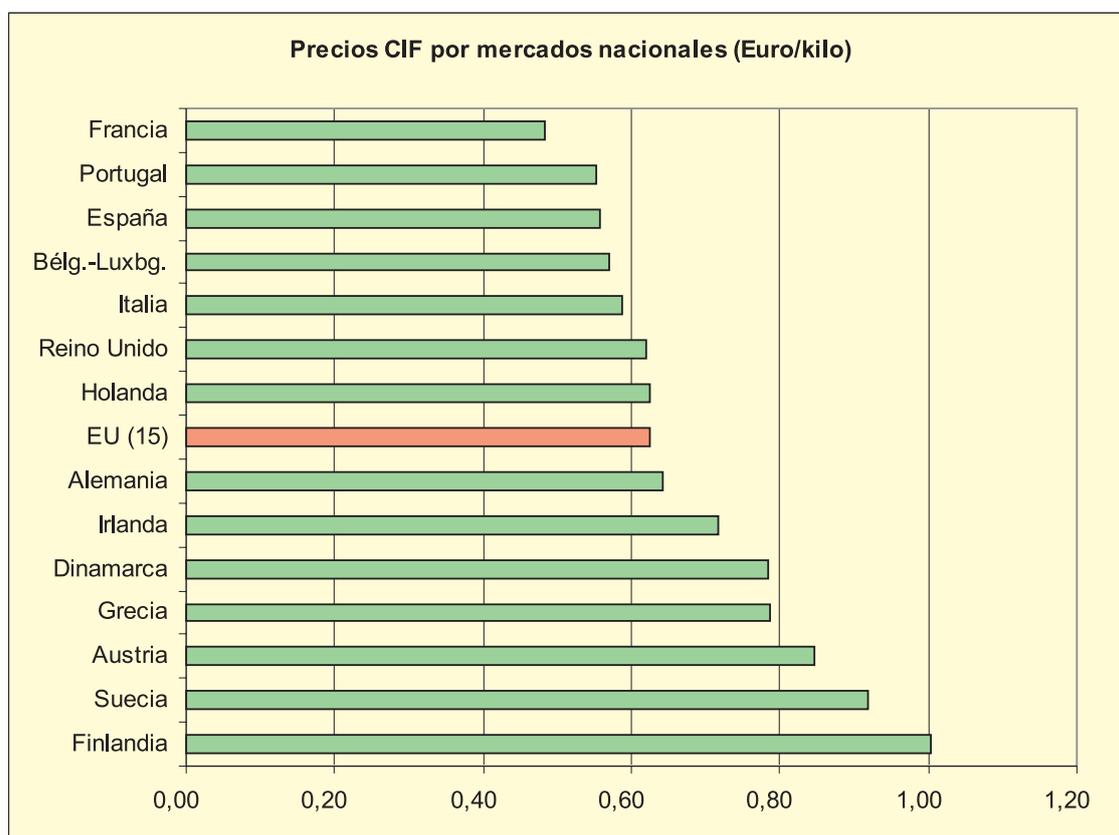
Países ACP	2000	2001	2002	2003	Media 01/03
Camerún	633	676	607	640	641
Costa de Marfil	516	599	556	676	610
Belice	600	581	598	501	560
Jamaica	821	775	733	521	677
Santa Lucía	711	695	710	645	684
San-Vicente	704	695	711	644	683
Dominica	699	691	708	639	679
Granada	701	705	709	644	686
Surinam	878	679	606		428
Somalia					0
Cabo Verde	633				0
Madagascar					0
República Dominicana	551	588	686	533	602
Ghana	654	849	773	849	824
Otros	1.706	959	875	575	803

Fuente: Eurostat/Comext. Posición estadística 08030019. Cifras en euros/toneladas

Por su parte, es también reseñable que, a excepción de Ghana, cuyo envío a Europa no es significativo, los demás países englobados en esta área sufren una clara y continuada caída de precios durante el trienio, que, como se notó más arriba, también se acompaña de un descenso significativo de las cantidades enviadas a la UE15.

Otro rasgo que identifica claramente al mercado comunitario del plátano es su dispersión tanto en precios como en orígenes: mientras los países del norte de Europa se surten básicamente del área dólar y sus precios alcanzan en el mercado un precio mayor, los países productores que fundamentalmente consumen su propio plátano pagan menos por esas producciones.

TABLA VII
Precios CIF de plátano por mercados nacionales

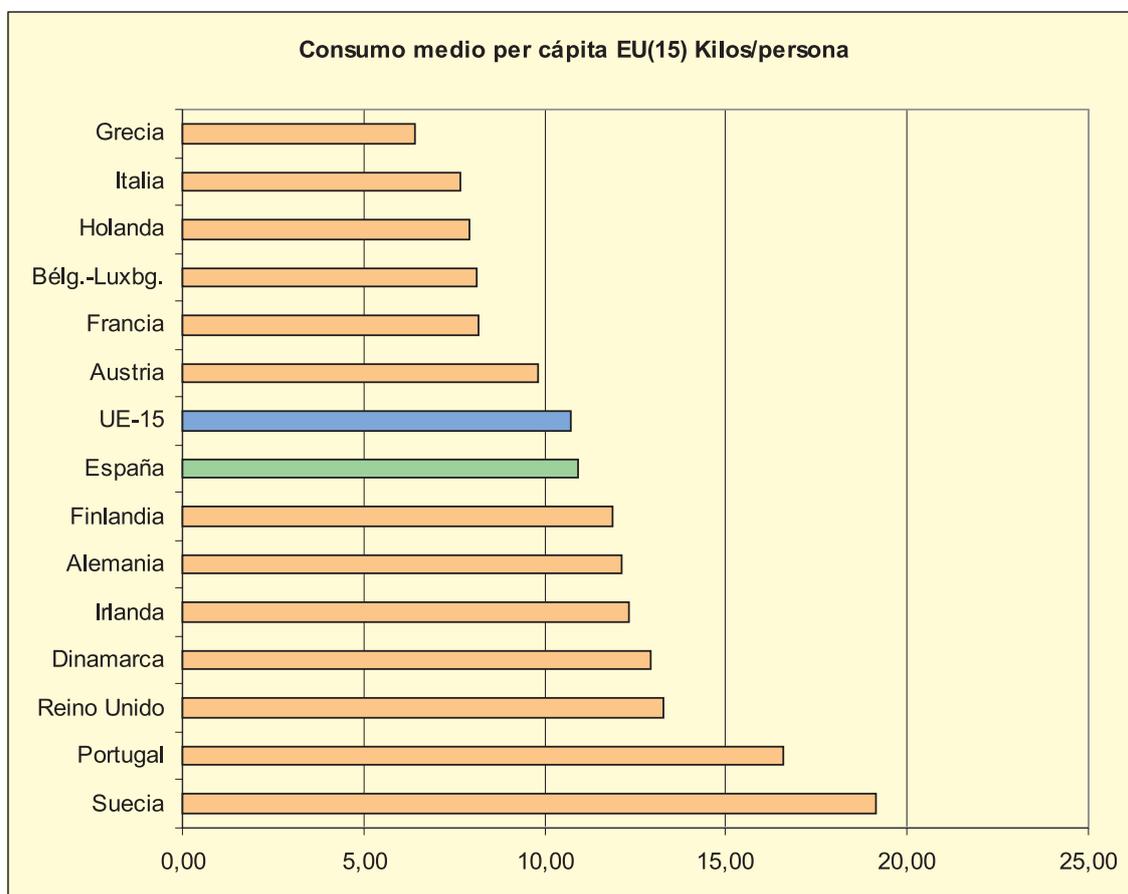


Fuente: Comext. Eurostat. Elaboración Aeconomía XXI

Finalmente, llama también la atención la enorme disparidad de hábitos de consumo dentro de la UE. Mientras algu-

nos Estados Miembros alcanzan cifras muy altas, en otros la costumbre de consumo de plátano no está afianzada.

TABLA VIII
Consumo de plátano en la UE 15



Fuente: Comext. Eurostat. Elaboración Economía XXI

En lo que a la percepción de recursos para las arcas comunitarias se refiere, pese a lo contestado que ha sido el régi-

men de importación, también ha sido una fuente de ingresos para las arcas comunitarias.

TABLA IX
Ingresos comunitarios por arancel de plátano

ORIGEN	2000	2001	2002	2003
Países ACP	0	0	0	0
Zona Dólar	190.734.975	185.592.600	192.094.125	193.548.000
TOTAL	190.734.975	185.592.600	192.094.125	193.548.000

Fuente: Eurostat/Comext Posición estadística 08030019. Cifras en euros en función de las cantidades importadas. Elaboración propia.

La percepción del arancel establecido en el contingente ha significado pues una media anual de 190 millones de euros que ha soportado el área dólar. Por el contrario, la UE ha dejado de percibir una media de 56 millones anuales por el especial tratamiento otorgado a los países ACP, cifra a la que hay que adicionar el importe de los fondos que, en el marco de la cooperación, destina la UE a este área.

Finalmente, para analizar correctamente el funcionamiento del régimen hay que referirse al grado de utilización del contingente. Una vez más vuelve en este aspecto un comportamiento dispar en función de los orígenes:

Los países ACP han agotado en 2003 el contingente C que les está específicamente reservado pero en el período anual se mantienen cerca de las 750.000 tn que éste les asigna.

Los países del área dólar con una cuota de 2.630.000 tn se han estabilizado en torno a una media de utilización del 97% de esa cantidad.

En global, la asignación general de contingentes establecida en 3.400.000 tn no ha llegado a superarse nunca y la media de aprovisionamiento se sitúa en 100.000 tn menos que las legalmente establecidas.

B) EL MERCADO DE LA UE TRAS LA AMPLIACIÓN

El comportamiento que hemos trasladado hasta ahora está sufriendo una gran transformación por una decisión política

que ha afectado a todos los ámbitos pero que tiene una especial incidencia en el mercado del plátano.

La adhesión a la UE de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (en adelante UE-10) trajo como consecuencia la modificación del conjunto normativo de la OCM en dos aspectos: la incorporación de Chipre como único productor comunitario y la necesidad de ampliar el contingente para cubrir las necesidades de abastecimiento de estos nuevos Estados Miembros.

Como consecuencia de este proceso y con aplicación desde 1 de mayo de 2004 se adaptó la normativa preexistente que en el área que nos ocupa y que implicó simplemente la adopción de una normativa de gestión de aplicable a los nuevos operadores de los Estados que se incorporaban y una nueva ampliación de la cuota contingentada. Ambos procesos se produjeron durante este año mediante los Reglamentos 414 y 838 de la Comisión, en los que se destacan los siguientes aspectos:

- a) Se obliga por primera vez a los operadores tradicionales a la presentación de los DUAs y a su posterior circulación en los países que se adhieren.
- b) El contingente que se establece se fija exclusivamente para el año 2004 en 300.000 tn y sin perjuicio de las negociaciones que se establezcan en el marco de la OCM como consecuencia de la adhesión

aunque sí se establece legalmente la posibilidad de aumento de esa cantidad.

En las respectivas actas de adhesión de estos Estados, además de una general previsión de adaptación de la normativa comunitaria para darles entrada existía una sola mención al plátano: la suficiencia de aumento del contingente para cubrir sus necesidades de consumo, que sería calculada sobre un período trienal. Lógicamente esa referencia temporal habría de ser calculada a través del cómputo de importaciones netas para evitar el eventual aumento artificial de cantidades que se produciría al computar dos veces las importaciones con destino a otros nuevos Estados Miembros.

No obstante, la dificultad de una mera traslación mecánica de los aspectos que conformaban el acervo comunitario del plátano puso pronto de manifiesto la imposibilidad de aplicación práctica de esta solución.

Por un lado, el tradicional equilibrio que se había conseguido en la Europa de los 15 en cuanto a fuentes de abastecimiento quedaba roto: mientras en los Estados Miembros de la UE 15 existía una fuerte presencia de los países ACP y de producciones comunitarias, en los nuevos éstos prácticamente no existían.

En efecto, los nuevos Estados Miembros se abastecen casi con carácter monopolístico del origen dólar (97% de las cantidades). El área ACP se convierte en suministrador residual para estos nuevos Estados Miembros. Entre ellos sólo República Dominicana experimenta en este período un aumento de cantidades.

Respecto al origen dólar, a pesar de ser dominante también en este bloque Ecuador, los países que más aumento experimentan en el período son Costa Rica y Panamá seguido de Colombia.

TABLA X
Suministro de la UE 25 por orígenes

Grupo de países	ACP	Zona Dólar
UE 15	747.488	2.538.821
UE 10	15.496	539.194
UE 25	762.983	3.078.015

Fuente: Eurostat/Comext. Datos en tn correspondientes a media 01/03

Por otro lado, en lo que a la conformación de precios se refiere, llama la atención que globalmente el de esta área es sensiblemente inferior al registrado en la UE 15: el precio por tonelada medio del

período 2001/2003 es en este bloque 181 euros menor, lo que hace que el precio global en la nueva UE 25 termine arrastrando a la baja esta magnitud hasta 26 euros.

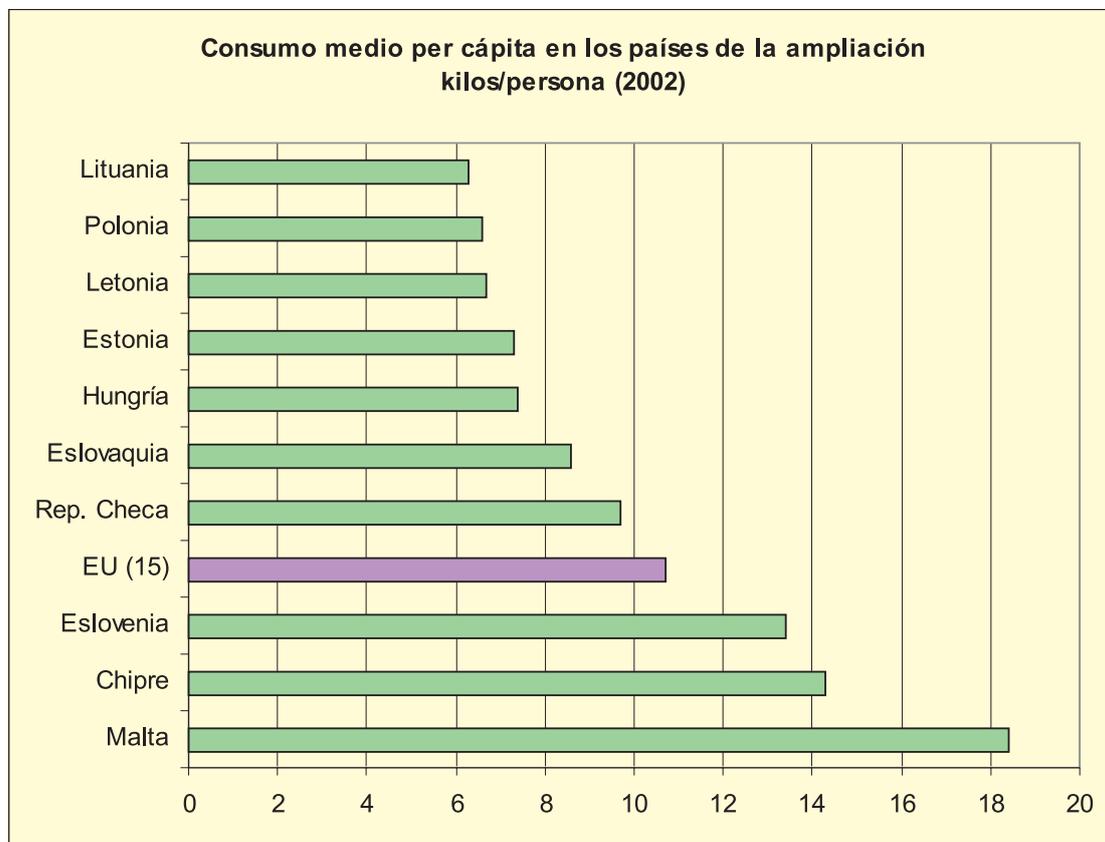
Además la tendencia enunciada en el apartado relativo a la UE15 se invierte: el área dólar supera la media de la zona en euros tonelada y los plátanos ACP se sitúan globalmente en peores condiciones.

No obstante también cuando se desciende por países en cada una de las áreas existen datos llamativos, durante los últimos tres años. Con la excepción de Panamá, todos los países significativos en cantidad del área dólar ven su precio deteriorarse a la vez que este proceso se invierte en el área ACP ya que, pese a la escasa cantidad de banana que ponen en el mercado, los precios de Camerún y Costa de marfil llegan incluso a duplicarse.

Algunos autores han interpretado que este proceso de deterioro de precios en los países de la ampliación es debido al esfuerzo de las multinacionales por posicionarse en este mercado antes del 1 de mayo de 2004, con lo que desencadenó una lucha de precios que ha hecho todavía más notoria la lógica elevación de precios por la instauración del contingente a partir de esa fecha.

Finalmente, otro rasgo caracteriza al mercado de los nuevos países en la UE y es que, pese a lo diferente de los sistemas de importación con el bloque comunitario más consolidado, lo cierto es que el consumo per capita de plátano es ciertamente menor que el que hemos visto en la UE 15.

TABLA XI
Consumo de plátano en la UE 10



Fuente: Comext, Eurostat, Elaboración Economía XXI

En definitiva el mercado de la UE queda configurado globalmente en los siguientes precios:

TABLA XII
Precios CIF en la UE 25 por orígenes

Grupo de países	ACP	Zona Dólar
UE 15	628	611
UE 10	382	436
UE 25	623	580

Fuente: Eurostat/Comext. Datos en euros/tn correspondientes a media 01/03

La zona Dólar consolida un 80% de dominio en el mercado comunitario y de los tres países que dominaban este origen en la UE15 Ecuador pasa a tener una presencia mucho mayor consolidando el 35% de este origen y retrocediendo Costa Rica al 24% y Colombia al 25%. A pesar de este dato global, tanto Costa Rica como Colombia experimentan un alza durante el año 2003, momento en el que Ecuador retrocede en cantidades ligeramente.

Por su parte, el origen ACP retrocede al 20% del origen extracomunitario aunque nuevamente en este bloque se sigue también la tendencia ya enunciada para la UE15 ya que Camerún y Costa de Marfil mejoran sensiblemente sus precios en este período.

La conformación del mercado de la UE25 para el plátano varía así sensiblemente respecto a su composición en la UE15 con lo que, si añadimos la inexistencia de datos fiables para cuantificar las necesidades de abastecimiento de estos Es-

tados (que se reconoce en los propios Reglamentos comunitarios), la decisión de la Comisión ha intentado conjugar los dos bloques existentes con una clara excepción a dos principios: la exigencia de importaciones y movimientos en la UE10 exclusivamente colisiona con la tradicional libertad de presentación y de movimiento de mercancías que acompaña a toda unión aduanera y el cálculo de la cantidad a ampliar en el contingente a tanto alzado provisional, a reserva del resultado de un proceso contencioso y por debajo de las importaciones netas contradice todos los principios de aplicación técnica de ampliación de contingentes.

Con una restricción de los movimientos de banano para los importadores tradicionales en estos nuevos Estados Miembros se busca pues eliminar la previsible caída de precios que se produciría de permitir la libre circulación por los Estados Miembros ya consolidados y con una ampliación de contingentes temporal, transitoria y menor que la cantidad importada

se gana tiempo para que las Aduanas de los recientes Estados Miembros se acomoden a las nuevas exigencias que conlleva un sistema de gestión de contingentes.

Ambos aspectos van a marcar sensiblemente la próxima negociación arancelaria para el plátano ya que la existencia de dos bloques diferenciados jurídica y económicamente va a dificultar de forma muy importante la fijación de un arancel equivalente para una Unión Aduanera que, aún cuando inicia su andadura, no está conformada.

Finalmente, este problema aún no ha sido resuelto. La Comisión ha aumentado, para 2005 el contingente hasta alcanzar las 460.000 toneladas mediante el Regla-

mento 1892/2004 con lo que ha mantenido la situación de transitoriedad.

Todo este proceso de ampliación ha tenido como consecuencia la existencia de un inicio de negociaciones en el seno de la OMC para establecer, conforme a lo establecido en el artículo XXIV.6 del GATT, las compensaciones pertinentes.

En efecto, el arancel de estos países antes de la ampliación era establecido autónomamente por cada Estado y no puede hablarse de un régimen común. En la tabla siguiente se muestran los distintos aranceles recaudados para cada uno de los nuevos Estados Miembros en el período 2001/2003 y el nivel de arancel equivalente que resulta:

TABLA XIII
Nivel arancelario equivalente en los nuevos EM

MIEMBROS	Derecho Rcd AV	Derecho Rcd ESP	TOTAL RCDO	Arancel promedio UE10
Polonia	157712		157.712	
República Checa	0		0	
Hungría	13218		13.218	
Eslovaquia	0		0	
Eslovenia	795		795	
Lituania	1405		1.405	
Letonia	11246		11.246	
Estonia	2954		2.954	
Malta	3528	74578	78.106	
Chipre	542	2534	3.075	
Total UE(10)	191399	77111	268.510	36,85%

Fuente: Comisión Europea. Elaboración José Luis Pérez Sánchez, estudio citado.

La sustitución de esos regímenes por un único contingente arancelario determina para la UE la obligación de iniciar las negociaciones internacionales, hecho que se produjo en marzo de 2004, y que ha conducido a la Comisión a tener que negociar prioritariamente con los países que mostraron interés; esto es, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá.

No obstante lo complejo de esta situación, hay que resaltar que hasta ahora no se han producido denuncias formales de ningún país contra la UE en el marco de la ampliación pero que la Comisión tiene la intención de negociar este tema conjuntamente con el de instauración del arancel único para el plátano.

V. EL PROCEDIMIENTO DE IMPLANTACIÓN DEL TARIFF ONLY

Ya en las conclusiones del Consejo de 9 de octubre de 2000 en el que se adoptó la reforma de la OCM en la que se introdujo el paso al sistema de arancel único se recogía textualmente:

"El Consejo invita a la Comisión a que le presente con tiempo suficiente los resultados de las negociaciones mantenidas en virtud del artículo XXVIII del GATT. El Consejo resolverá a la vista de dicho informe, teniendo en cuenta entonces la situación de los productores y consumidores comunitarios, así como los compromisos de la Unión con los países ACP."

Por su parte, como ya se detalló antes, una vez modificada la legislación vi-

gente y en particular el artículo 16 del Reglamento 404/93, la obligación de desencadenar el proceso que finalizará con el arancel único es inevitable.

La instauración del régimen de "tariff only" debe producirse al término de negociaciones con los interlocutores de la UE de acuerdo con los procedimientos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, en particular con el artículo XXVIII del GATT.

Conforme a la habitual distribución competencial en la UE, el Consejo ha mandatado a la Comisión Europea para que inicie las negociaciones bajo las siguientes directrices:

- el objetivo ha de ser mantener el nivel de protección para la UE y a la vez mantener un nivel de preferencia para los ACP equivalente al que hoy disfrutaban en la UE 25.
- Para formular su propuesta, también ha de tener en cuenta las obligaciones contraídas en el marco de la OMC por la reciente ampliación.

Al término de estas negociaciones deberá presentar el resultado al Consejo para su aprobación.

En la negociación, basada en el artículo XXVIII del GATT, se trata de desconsolidar los tipos de arancel vigentes y sustituirlos por el arancel único.

En principio, la UE es libre para determinar el nivel del nuevo arancel pero si se

fija a un nivel excesivo daría lugar a compensaciones a los países exportadores con interés como abastecedor principal (Ecuador), países con interés sustancial (Costa Rica, Colombia y Panamá) y países con derechos de negociación inicial (Brasil).

En caso que no se haya instrumentado estas compensaciones los países afectados podrán retirar concesiones y derechos de naturaleza equivalente.

Sin embargo, este proceso que inicialmente parece sencillo se convierte en muy complicado por la existencia de la concesión de los "waivers" a los ACP

Estos instrumentos son facultades especiales que se conceden en el marco de la OMC a un país o área que lo solicita, en este caso a la UE, para que durante un período determinado se le exima de cumplir con algunas de las obligaciones que se formulan en su marco.

Para los ACP, la UE tiene concedidos dos "waiver" uno con base en el artículo I del GATT y otro con base en el XIII del mismo texto legal. El primero ampara la preferencia arancelaria de los ACP y el segundo es específico para el plátano y permite la concesión de una cuota exclusiva para los países ACP.

El artículo I del GATT requiere que todos los países miembros de la OMC reciban el tratamiento general de la nación más favorecida. Es decir que todos esos países pagarán los mismos aranceles por los mismos bienes.

Pues bien a través de la Decisión de la Conferencia de Ministros de Doha de 13-14 de noviembre 2001, se adoptan los "waivers" que se reclaman para los países ACP hasta el 31 de diciembre 2007, al decidir los países latinoamericanos dar su visto bueno. A partir de esa fecha estos "waivers" podrán sustituirse por los acuerdos de libre cambio con los países ACP (Acuerdos económicos de partenariado).

Los países latino americanos condicionaron su visto bueno hasta diciembre de 2007, a cumplimiento de las siguientes condiciones:

- La UE y los países ACP iniciarán consultas con los otros países exportadores al menos tres meses antes la entrada en vigor del sistema de arancel único;
- A más tardar 10 días después de concluidas las negociaciones bajo el artículo XXVIII, se informará a los países interesados acerca de la desconsolidación del arancel vigente y los métodos aplicados;
- En el plazo de 60 días de ese anuncio, cualquiera de las otras partes interesadas, si no está conforme con la desconsolidación propuesta puede solicitar un arbitraje;
- El árbitro será designado en el plazo de 10 días, bien de común acuerdo, o en su defecto por decisión del Director General de la OMC. El árbitro seguirá con la consultas durante un periodo de 30

días desde la presentación de la demanda de arbitraje, y tendrá que decidir en el plazo de 90 días contados desde su designación;

- Si el árbitro determina que el nuevo arancel supone un menoscabo al actual acceso de los plátanos procedentes de los países exportadores afectados, la UE deberá rectificar el arancel propuesto.
- Se fijaría entonces un plazo de 10 días para nuevas consultas por parte de la UE. Si no se llega a un acuerdo satisfactorio, el árbitro solicitará una nueva demanda de arbitraje en el plazo de 30 días que será notificada al Consejo General de la OMC.
- Si la UE persiste y no rectifica el arancel, los "waivers" cesarán de aplicarse para el plátano cuando entre en vigor el sistema de arancel único.
- Las negociaciones en base al artículo XXVIII y los procedimientos de arbitraje deberán finalizar antes de la entrada en vigor del nuevo régimen, el 1 de enero 2006.

Todo este complicado sistema conduce a que si el arancel único que determine la UE no logra el beneplácito del árbitro, este arancel tendrá que gravar también a las producciones ACP salvo incurrir en una ilegalidad respecto a la normativa OMC.

Además la UE tendría que ofrecer compensaciones a los países exportadores por el menoscabo que han de sufrir sus exportaciones de plátanos.

Respecto a los países implicados en esta negociación, el arbitraje ampara a todos los países exportadores (Nicaragua, Guatemala, Honduras, Venezuela, etc.) y no sólo a los países antes mencionados.

Estados Unidos no tiene derecho para intervenir en el arbitraje OMC sobre el nivel del arancel pero si tiene acción legal para denunciar cualquier retraso que se produzca en la entrada en vigor del sistema de "tariff only" prevista en el Acuerdo que ha suscrito con la UE.

VI. ALTERNATIVAS DE FIJACIÓN DE ARANCELES EN LA OMC: EL MÉTODO DEL PRICE-GAP Y LOS MODELOS ECONOMÉTRICOS

La OMC, que como hemos subrayado será el marco en el que se negocie el nivel del arancel de plátano, nació en 1995 como resultado de las negociaciones internacionales sobre el comercio que se venían desarrollando como consecuencia de la necesidad de reformar el GATT de 1947 y que desembocaron en la llamada "Ronda de Uruguay" (1986/1995), cuya declaración final modificó y aclaró interpretaciones del citado acuerdo internacional.

Sus normas obligan a los Estados que son miembros ya que las han adoptado por consenso y su efectividad como foro de solución de disputas comerciales ha sido enorme.

La tendencia claramente especificada del proceso de la OMC también en agricultura es facilitar el comercio entre los Estados Miembros estableciendo para ello normas específicas de acceso a los mercados que ha ido profundizándose con cada Ronda.

Así en una primera etapa se inició un proceso de arancelización de los productos agrícolas, que hasta ese momento habían sido protegidos por los diferentes Estados a través de medidas arancelarias. A partir de este supuesto se acuerda un proceso de reducciones arancelarias aunque se permite la existencia de contingentes.

El proceso de arancelización de los productos agropecuarios que se deriva del acuerdo ha sido ampliamente contrastado desde la fecha de su entrada en vigor y los elementos de su cálculo se contienen en el Anexo V del acuerdo de la Ronda de Uruguay utilizando el sistema denominado "cálculo del arancel equivalente en función del diferencial de precios".

No obstante, en el transcurso de las negociaciones internacionales más recientes aun sin el respaldo del anexo de un Tratado Internacional, se ha iniciado una clara tendencia a fijar niveles arancelarios o regímenes de comercio específicos a través de estudios macro económicos que no se fijan exclusivamente en precios o cantidades de un área de comercio determinada sino que determinan en función de modelos econométricos más amplios cuál es el nivel arancelario que reproduce el equilibrio actual.

En el concreto caso del plátano se han producido ya estudios conforme a

los dos métodos reseñados. Dado lo extenso de los trabajos acometidos realizaremos simplemente un repaso de sus puntos de partida y de los resultados obtenidos.

A) ESTUDIOS REALIZADOS CONFORME AL MÉTODO DEL PRICE-GAP

Este método se describe en el Apéndice al Anexo 5 (Agricultura) de la Ronda de Uruguay y consiste en utilizar la "diferencia real entre precios interiores y exteriores" computando para ello la media de los últimos tres años.

Repasaremos primero la normativa citada para analizar después su manejo en los distintos estudios que se han realizado.

El anexo establece una serie de definiciones para seguidamente describir la fórmula matemática con la que se calcularía el arancel.

A) El precio exterior:

Se entiende como precio exterior el valor unitario cif medio del último trienio por país importador. Sólo cuando estos datos no estén disponibles o no sean "apropiados" se utilizarían los datos de países vecinos o el fob del exportador al que se añadirían los gastos de seguro y flete o los demás accesorios .

Se prevé además que la moneda en la que se cuantifica esta magnitud es la

nacional corregida con el tipo de cambio medio anual del mercado.

B) El precio interior:

Se configura como el precio al por mayor representativo vigente en el mercado interno o, de no disponer de datos adecuados, una estimación de ese precio.

La diferencia entre ambas magnitudes debe alcanzar el nivel de arancel equivalente con una excepción: si el resultado es menor al vigente deberá prevalecer el vigente o el que se haya ofertado siempre que haya accedido a las consultas y negociaciones que se le hayan solicitado.

El anexo no establece más indicios para su aplicación y da pie a diferentes interpretaciones en función de los intereses que se representen en cada caso.

Tres son los estudios que se han presentado al respecto:

1. José Luis Pérez Sánchez, "Obtención del nivel de arancel equivalente al régimen vigente del plátano (banano) en la Unión Europea (25), según el procedimiento previsto en el apéndice del Anexo 5 del Acuerdo de Agricultura de la OMC"

Este estudio, encargado por el Gobierno de Canarias, se basa en una aplicación estricta de lo previsto en esa normativa y ha sido realizado por un técnico comercial y economista del Estado que fue Representante Permanente Adjunto para

Asuntos Comerciales ante la OMC y otros OO II durante los años 93 a 98.

Las fuentes de este estudio son exclusivamente las comunitarias suministradas a su vez por los Estados Miembros para el cumplimiento de las obligaciones de información que les son de aplicación bien por el régimen normal de la OCM bien por los datos de la ampliación.

Partiendo de esa fuente, examina los datos de importación del trienio más reciente disponible, esto es, los datos de importación y exportación de los años 2001, 2002 y 2003 y establece, en función de su disponibilidad una diferenciación entre los bloques de la UE15 y la UE 10.

Varias razones motivan esta decisión: No existe en este período ni una moneda única, ni un comportamiento paralelo ni siquiera un arancel consolidado común o un régimen aduanero similar.

Por otra parte, coexisten en el sistema dos orígenes diferenciados en cuanto a tratamiento arancelario y a vigencia temporal de cada uno de ellos. Dado que las negociaciones se van a mantener con los diferentes países exportadores, este dato es muy importante porque en función del origen del plátano éste estará sometido a contingente y arancel 75, contingente y preferencia arancelaria de 300 o contingente exclusivo con arancel 0. La postura de los exportadores de ambos orígenes tiene que ser, pues, necesariamente diferente y puede exigir de la UE soluciones distintas.

Parte pues de un análisis diferenciado de ambos bloques en los que opta por mantener el actual régimen de los ACP dado que no encuentra solución al dilema de cómo se compatibiliza la existencia del actual sistema preferencial en un marco exclusivamente arancelario.

Para este autor, si el resultado de la aplicación del sistema de la Ronda de Uruguay es exclusivamente un arancel fijo sin limitación de cantidades para ningún origen la consecuencia lógica es que se estaría dificultando el acceso al mercado de los ACP, que dejarían de obtener las derogaciones singulares que ahora disfrutaban, con lo que la UE no estaría cumpliendo sus compromisos internacionales.

Por otro lado, si el arancel que finalmente se negocia es lo suficientemente alto como para mantener un régimen de acceso equivalente al actual para los ACP, serían los países del área dólar los que verían su acceso al mercado comunitario mermado, lo que volvería a desencadenar, casi con total seguridad, otra guerra comercial también en este caso originada por el incumplimiento por la UE de las normas internacionales de comercio.

En opinión de este autor lo más sensato sería mantener la situación actual de restricción de cantidades para este origen, con lo que estaríamos realmente ante un sistema mixto contingente-arancel que podría cumplir con los compromisos que la UE ha adquirido con ambos bloques.

Respecto al área dólar, el problema práctico que se plantea es, una vez más,

la existencia de dos "submercados" en el ámbito de la UE25.

En la UE 15 el comportamiento del mercado ha estado marcado por una gran transparencia. En efecto, además de la existencia de un sistema de gestión de contingentes estricto y de una serie de datos completa sobre el valor cif de las importaciones de banano, existe en el acervo comunitario la obligación de suministro de precios medios semanales de venta al por mayor en los Estados Miembros, con lo que los datos de precio exterior cif y mercado mayorista están plenamente disponibles.

Siguiendo las disposiciones anteriormente transcritas de la Ronda de Uruguay, el nivel arancelario actual sería el resultado de la sustracción siguiente:

Precios CIF medio 2001 al 2003: 611€/Tm - Precio CIF medio mayorista en igual período : 968€/Tm.

A este nivel de precios le sustrae los componentes de (a) el resultado de la explotación empresarial de la operación de importación/maduración (b) el pago del arancel comunitario establecido y los gastos accesorios que de él se deriven, llegando a la conclusión de que el nivel arancelario para el bloque de la UE 15 debe ser de 271.5 euros/tn.

Respecto al bloque de la UE10 el procedimiento que establece es similar pero teniendo en cuenta la carencia de datos de mercado interior invierte el proceso. Parte de la situación anterior a la ampliación es-

timando el precio a través de los niveles arancelarios que tenían esos países antes entrar en la UE y llega a la conclusión de que sería del orden de 160.30 euros.

Finalmente se concluye que, en función del peso del consumo de ambos bloques para dar cabida a las posibles compensaciones por la adhesión el nivel de arancel equivalente debería fijarse en torno a 252.euros/tn.

2. Raboy, G "Calculating de Tariff Equivalent to the Current EU Banana Regime". Patton Boggs LLP Attorneys at law

Este autor, cuyo estudio ha encargado una multinacional bananera parte también del mismo texto legal pero con una interpretación y un punto de partida radicalmente diferentes: los precios CIF que maneja la UE no son los adecuados porque no reflejan el poder en el mercado que tienen los poseedores de las licencias de importación, quienes pueden variar el precio de los exportadores y fijar los precios finales.

Debido a este motivo, utiliza el método alternativo que vimos más arriba, el acudir a precios de países vecinos. El proceso posterior es decidir cuál de los europeos es el más indicativo y opta , después de descartar a Suiza y a los países del Este por distintos motivos, por adoptar como punto de referencia a Noruega ya que sus precios actuales son similares a los que tenía Alemania antes de que entrara en vigor la OCM.

Respecto a los precios exteriores, decide que se configuran sobre el precio FOB de Estados Unidos añadiendo los costes de seguro, flete..., es decir costes asociados al comercio de plátano en ese país.

Una vez elegido este punto de partida, se limita a comparar el diferencial de precios entre la banana dólar y la ACP y en función de esos puntos de partida llega a la conclusión de que el arancel debe situarse en torno a 143 euros/tn.

Este estudio ha sido muy contestado en el ámbito académico precisamente por la elección de sus puntos de partida más definidos en función del interés que existe en el resultado final que partiendo de la base de los comportamientos normales y contrastados del mercado del plátano.

Este rechazo tiene tres causas fundamentales:

- no se puede exportar el comportamiento de sólo dos países a todo un bloque económico máxime cuando éste no es ni siquiera significativo a nivel de comercio europeo.

- no explica claramente la metodología para concretar los gastos adicionales del precio exterior en Estados Unidos

- además, en cualquier caso, el resultado de ese estudio debería ser el nivel una preferencia arancelaria mínima para los ACP y no un nivel de arancel equivalente ya que exclusivamente compara los precios de un producto de origen dólar con el de los países ACP.

3. Borrell. "El drama bananero de la UE: Todavía no se ha escrito el último capítulo. Nuevas distorsiones de una política de tarifa única elevada"

Este autor, profesor de un centro internacional de estudios económicos en Australia y a requerimiento de otra multinacional bananera, utiliza una variante diferente: admite la idoneidad de los precios CIF de importación en la UE pero los compara no con el precio que obtienen éstos en el mercado, sino con el precio que consiguen en el mercado comunitario sus competidores (plátanos ACP y comunitarios). Estos precios los obtiene de un modelo construido por él mismo previamente.

La conclusión a la que llega es que el arancel equivalente es de 64 euros con lo que aplica la previsión de mantener el nivel del arancel en 75 eliminando exclusivamente los contingentes, ya que, en su opinión, con un nivel superior el plátano ACP desplazaría al de origen dólar.

Tampoco este estudio ha sido compartido por la doctrina económica. En primer lugar porque obvia la disponibilidad de los datos de precios mayoristas para los distintos orígenes de que dispone la UE y en segundo porque realiza afirmaciones de orden más político que técnico respecto a las características de los productores ACP, tales como que su productividad es igual a la de origen dólar.

En definitiva, ambos estudios tienden más a expresar con mayor o menor fortu-

na cuál es el nivel de preferencia arancelaria de los ACP y no el nivel del arancel equivalente en el mercado comunitario y responden a los conflictos que se han generado en torno a estos dos suministradores de la UE.

4. La posición de la Comisión Europea

A fecha de cierre de esta edición, (febrero de 2005), la Comisión ha notificado ya oficialmente su postura a la OMC y ha iniciado las negociaciones en este marco. El 30 de enero oficializó su postura tras un período de contactos tanto en esa organización internacional como con los terceros interesados. Propone una imposición de arancel de 230 euros calculada con el método de diferencial de precios y con dos particularidades:

- a) No mantiene restricciones a las cantidades que puedan importarse de los países ACP.
- b) incluye en este cálculo las compensaciones por la ampliación.

No ha trascendido el modelo utilizado pero de las distintas manifestaciones de representantes de la Comisión en el inicio de su examen en el marco del Consejo se deduce que esa postura inicial es la actualización de un viejo estudio que se presentó cuando se inició el proceso de negociación que finalizó con la decisión de la arancelización y que concluía que el arancel equivalente era de 275 euros, propuesta que varía sensiblemente al incorporarse los 10 nuevos Estados Miembros.

Es aún prematuro evaluar el grado de idoneidad técnica de este estudio, dado que no se ha publicado la metodología pero sí es posible adelantar que esta postura se ha enfrentado al rechazo de los dos bloques existentes; para los países productores es insuficiente y para los de consumo de área dólar es excesivamente alto.

B) SISTEMAS ALTERNATIVOS DE FIJACIÓN DE ARANCELES: LOS MODELOS ECONÓMICOS

Recientemente se ha iniciado una nueva manera de obtener el objetivo de la consecución de la preservación de los accesos a los mercados en determinados productos a través de estudios macroeconómicos con modelos dinámicos que examinan desde el punto de vista de la oferta y la demanda cuáles son las tendencias de mercado para un producto concreto y determinan la equivalencia de situaciones cuando se modifican los parámetros legales que rigen su comercio.

El primer país en iniciar una defensa de este tipo fue Brasil en un contencioso que planteó con el algodón contra Estados Unidos acompañando a su demanda un estudio que ha sido aceptado como contribución técnica esencial a este tipo de procesos.

También la FAO se está decantando por estudios de este tipo; en las jornadas sobre banano y producciones tropicales que se celebraron este año en Santa Cruz de Tenerife presentó precisamente para el

plátano un estudio rudimentario de este tipo que en la actualidad está completando con los países de la ampliación y con nuevas modelizaciones econométricas.

Finalmente, el Gobierno de Canarias ha presentado recientemente un estudio que ha realizado la Asociación Grupo de Estudios Europeos y Mediterráneos. En él se señalan más que cantidades y precios, mantenimiento de las rentas de los exportadores e importadores a nivel mundial.

La idea central es estimar los comportamientos de las distintas áreas en las que se distribuyen los distintos mercados en una serie que abarca un período de más de 30 años y estimar con un modelo econométrico cuál debe ser el punto en que tanto exportadores como importadores deben considerarse satisfechos porque los rendimientos que obtienen del plátano son similares a los actuales.

Así se obtiene un punto de equilibrio de mercado y el modelo anticipa la variación de precios y cantidades cuando se varía alguna de las condiciones del actual equilibrio.

Asimismo, parte de la pervivencia de los contingentes de los ACP por razones similares a las formuladas en el primer estudio que hemos visto y que damos por reproducidas.

Simplificando mucho este estudio, los resultados del modelo llevan a las siguientes conclusiones:

La eliminación del contingente y del arancel dentro de él supone que las cantidades que la UE importa aumenten un 18%, supone una variación profunda de las corrientes mundiales de comercio en plátano y altera los precios CIF en la UE y FOB de exportación.

La cantidad en la que el arancel permite mantener el equilibrio actual que existe en el mercado mundial, en el que cada área mantiene su competitividad y existe un contingente ACP similar al actual ronda los 260 euros.

Un arancel próximo a los 75 euros solicitados en otros estudios y por Suecia en el marco del Consejo supondría un aumento en las importaciones de las bananas dólar en torno al 7% aunque su precio se rebajaría en torno al 8%.

No obstante, también advierte el estudio que un nivel arancelario superior al definido como "de equilibrio" tendría como consecuencia una restricción importante en cantidades (en torno al 15% para un arancel de 275 y del 21% para 300) así como, lógicamente, un significativo aumento en los precios del plátano en Europa (del 18 y 39% respectivamente para los supuestos indicados).

C) OTRAS POSTURAS

Recientemente se han ido formulando posiciones tanto de Estados Miembros como de Terceros países y de multinacionales que no se refieren tanto a la elabo-

ración de modelos técnicos de construcción de niveles de arancel equivalentes, sino que presentan una postura ya cerrada en torno a una idea definida en función de la posición política que se quiera adoptar.

Entre ellas se destacan por su interés las siguientes:

1. El beneficio del consumidor como elemento de modulación del sistema: la posición sueca

El pasado día 23 de septiembre, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Consumo de Suecia presentó un memorando apoyado por otros doce miembros de la UE en el que la defensa del arancel equivalente pasa a ser secundaria.

El enfoque con el que estos países aborda la cuestión se detiene en una cuestión previa; el actual sistema es ineficiente porque permite el mantenimiento de producciones ineficientes (básicamente ACP y comunitarias), infla artificialmente los precios de banano dólar en la UE, mantiene unos niveles de consumo bajos con precios altos y permite que las multinacionales que se han adueñado del mercado comunitario mantengan unas rentas contingencias de 200 euros/ tonelada.

Para solucionar esta situación propone algunas reformas:

a) La modificación del sistema de apoyo a las producciones comunitarias en línea con las últimas reformas de las OCM y para prevenir la elevación del coste de

las ayudas que supondrá la entrada en vigor del tariff only que, al no ser objeto de este artículo, no serán estudiadas.

b) La búsqueda de sistemas alternativos para proteger a los productores del Caribe. El problema de la paulatina desaparición de los productores caribeños se debe a su ineficiencia, como lo demuestra el avance de las producciones africanas, con lo que, la elección de un nivel arancelario alto no puede ser un elemento de protección para estas producciones ya que aunque éste se impusiera la tendencia a su desaparición permanecería.

Dado que además la competencia entre ACP y dólar es inferior a 75 euros, un arancel mayor pondría en riesgo la concesión del waiver del que actualmente disfrutan los ACP y posiblemente éste sea el resultado de la decisión arbitral que se produzca en la OMC.

c) La adopción de un nivel arancelario en torno a 75 euros sólo supondría un aumento en el consumo de 25%, con un descenso en precios en torno al 35%, mientras que en sistema actual traslada un costo al consumidor de 2.5 veces el precio de importación.

El debate que suscitó este documento en el Comité Especial de Agricultura el pasado noviembre ha sido intenso y aún no se ha cerrado pero ya comienzan a vislumbrarse diferentes posturas respecto al tema; por una parte los países productores que consideran la insuficiencia de la propuesta comunitaria y por otra los tradicionales consumidores de banana dólar

que critican por elevada esa misma propuesta.

2. Estudio de NERA realizado para el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno inglés que analiza el impacto de la implantación del tariff only en los países del Caribe

Este estudio ha sido encargado por el Gobierno Inglés y centra su foco de atención en su prioridad para el exterior en este dossier: la posición en la que se quedarían sus antiguas colonias, hoy países ACP que tienen, como ya hemos visto, un tratamiento específico en la UE.

Prescindiendo que todavía no existe una postura oficial en cuanto al nivel arancelario, este estudio sí tiene conclusiones que pueden influir en gran medida en su concreción.

Para estos autores, el nivel equivalente para mantener las producciones caribeñas tiene que oscilar entre 197 y 259 euros por tonelada aunque también establecen diferencias respecto al grado de afectación que tendría el nivel de arancel en los distintos países.

Si el nivel arancelario fuera de 200 euros/tn el impacto dentro del Reino Unido sería una minoración del precio al por menor en un 5% que vendría acompañado de un paralelo aumento del consumo en igual porcentaje.

No obstante, el estudio ratifica una vez más las diferencias que también se observan en este grupo de producciones:

mientras Belice sería capaz de sobrevivir en cualquier escenario, Jamaica necesitaría un umbral mínimo de 125 euros/tn de arancel que ascenderían a 175/225 para preservar la producción de las Islas del Viento.

Lógicamente y en prevención de un arancel insuficiente, se requiere la adecuación del sistema de apoyo comunitario a estas circunstancias en algunos de estos países más orientado hacia flexibilización de la utilización de fondos comunitarios y diversificación de su economía que hacia un apoyo cerrado a un determinado nivel de arancel.

3. Estudio realizado por la CORPEI (colectivo de exportadores de Ecuador)

Está realizando una firma francesa con una base distinta, pero que ya hemos visto utilizada en los estudios de las multinacionales: basar el nivel del arancel en función del diferencial de valores entre los plátanos ACP y los del área dólar con una variante; el tema central estudiado no es ya el comportamiento en el mercado sino el diferencial de costes de producción y transporte entre ambos. A reserva de la versión final del estudio en enero de 2005 y de su estudio técnico sólo se puede avanzar que la fuente de financiación ha adelantado que este diferencial rondaría los 40 euros.

4. Fyffes y el mantenimiento del régimen vigente

Con una orientación distinta aunque compartida por Costa Rica y Nicaragua,

esta multinacional, mayoritaria en la comercialización de plátano comunitario y ACP, ha presentado últimamente un documento de reflexión en el que pone de manifiesto las dificultades del proceso de negociación del cambio de sistema.

Por una parte, el hallar un nivel equivalente para al actual sistema es complejo ya que existen multitud de maneras de efectuarlo (entre las cuales están las más arriba citadas con distintas variantes) con lo que el resultado que ofrecerán los distintos métodos será muy dispar.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta quiénes detentan las licencias y cuál es su posición relativa en el mercado. Así, resulta que, entre los suministradores ACP, los productores ACP de África tienen, entre otros motivos debido a su expansión, un déficit de licencias que los retiene en un sistema de contingentes y este proceso es justamente el contrario en los productores del Caribe, con lo que también a estos últimos les interesará mantener el sistema tal como se configura actualmente ya que en otro caso perderían los ingresos que obtienen por la cesión de las licencias.

El riesgo que corre la Comunidad yendo al arbitraje por este tema es enorme ya que, como se ha visto, tanto el mantenimiento del waiver de los ACP, las nuevas preferencias con MERCOSUR, la iniciativa EBA (everything but arms) y las conclusiones de la ronda de Doha pueden aconsejar una nueva espera.

Por otra parte, sí expone claramente los intereses de las multinacionales en

juego y establece un marco a largo plazo que pasa por convencer a los suministradores más favorecidos y por establecer un nuevo acuerdo entre Chiquita y Dole que propicie un asentimiento por parte de Estados Unidos y Ecuador para el mantenimiento del sistema.

En cualquier caso, si se cumplen las previsiones de ir hacia el arbitraje y éste se pierde en primera instancia las opciones más realistas según este estudio serían la de mantener el sistema hasta 2008 o introducir un sistema arancelario en el que se respeten los acuerdos de Cotonú, con o sin waiver.

VII. OTROS CONDICIONANTES PARA EL DOSSIER DEL PLÁTANO

Además de los estudios restringidos a este expediente comunitario, se añaden en su estudio una serie de temas que han de ser tenidos en cuenta para la fijación del arancel y que condicionan todas las posturas que hemos visto.

De forma sucinta pueden agruparse en:

A) LA EVOLUCIÓN DE LA OMC DESPUÉS DE DOHA

El pasado 31 de julio de 2004 se estableció dentro de la OMC un principio de acuerdo que debe ser desarrollado durante el año 2005 pero que ya contienen una orientación clara en materia de intercambios agrícolas, que recoge en el anexo A y que serán claramente impulsados.

Los nuevos criterios adoptados serán de aplicación a todos los productos agrícolas y abarcan tanto el apoyo a las producciones internas como al acceso a los mercados. Respecto a estos últimos el acuerdo es que cada producto será objeto de examen pormenorizado y más adelante en la ronda general podrá ser refrendado pero siempre teniendo en cuenta que la aprobación del paquete de medidas será conjunta para todos los productos, con lo que la afectación al plátano será doble: primero debe pasar su examen y luego puede ver el acuerdo variado en función de lo que suceda con los demás productos.

Lo que está claro en el texto es que el objetivo es procurar reducciones arancelarias globales en todos los productos agrícolas recortando más en los aranceles que sean más elevados pero con flexibilidades en caso de productos sensibles aun cuando se autoimpone también para ellos el deber de obtener mejoras sustanciales y el establecimiento de preferencias para países en vías de desarrollo y menos avanzados.

Así pues, el resultado de todo el proceso de la negociación del tariff only para el plátano puede no implicar un cifra estable en el tiempo ya que también esta producción verá afectada la protección de su mercado en función del acuerdo global al que se llegue. Es más, aun cuando se optara por el mantenimiento de los contingentes, habría que arbitrar medidas de ampliación para los mismos máxime cuando se trate de naciones con dificultades económicas. El grado de afectación

dependerá también de que se inscriba al plátano en la limitada lista de productos sensibles.

B) LA PROPIA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE

El contexto en el que se va a desarrollar la negociación del plátano no puede ser ajeno a las decisiones comerciales que se han ido tomando últimamente en el seno de la UE.

La orientación, al menos de la anterior Comisión, ha sido claramente impulsora del derribo de las barreras comerciales entre Estados y la instauración de sistemas muy preferentes hacia los países en desarrollo.

Esta orientación ha prevalecido incluso en el marco interno de ayuda a los productores comunitarios que han visto variar todo el sistema de apoyo tanto a la producción como a la exportación con base en este criterio

En ese contexto varios son los hitos que pueden afectar muy directamente al plátano:

1.- la Iniciativa EBA (Everything But Arms)

Esta iniciativa supone la entrada de producciones de los 48 países menos adelantados exentos de arancel. La iniciativa abarca a todos los productos salvo el armamento y ha sido ya adoptada como le-

gislación interna de la UE mediante el Reglamento 2501/2001 en cuyo artículo 9.2 prevé la total suspensión de los derechos arancelarios para el plátano a partir de 1 de enero de 2006.

2.- La propia previsión del libre comercio entre los países ACP y la UE que entrará en vigor en 2008 y que lógicamente afectará al plátano ya que éste es uno de principales productos de exportación de aquél área.

3.- Las ofertas que está realizando la Comunidad en el ámbito de MERCOSUR o de acuerdos bilaterales con determinados países (Méjico) que ponen de manifiesto que el plátano es sólo uno de los numerosos productos en los que pueden realizarse ofertas de acceso preferente. En efecto, la Comisión está ofertando hasta ahora ampliaciones de los contingentes para exportadores en esos marcos.

Finalmente, para Canarias es de crucial importancia otra cuestión también relacionada con este tema: la evolución del propio gasto comunitario en las ayudas. El actual marco en el que la cuantía de la ayuda depende del precio que se obtenga en el mercado y éste se verá ciertamente muy influido por la cuantía del arancel que se imponga. Si existen graves perturbaciones en el mercado, la UE tendrá que abonar mayores cantidades pero ¿cómo va a realizarlo cuando ya desde el año pasado acordó techar su importe total?. Este hecho y la previsión de la evaluación del funcionamiento de la OCM que se realizará este año parecen indicar que se pueda

proponer una modificación del actual sistema de ayudas compensatorias desde las propias instancias comunitarias.

VIII. CONCLUSIONES

1.- El marco legal de la OCM ha variado sensiblemente desde su implantación en 1993. Su evolución ha tenido origen en varios contenciosos comerciales en los que se ha visto envuelta la UE.

2.- El régimen vigente para la importación de plátano en la UE se caracteriza por la existencia de contingentes y por tanto, licencias, a las que se unen preferencias arancelarias y contingentes exclusivos para los países ACP.

3.- Al menos hasta ahora, el paso hacia un sistema exclusivamente arancelario se configura como una obligación comunitaria

de obligado cumplimiento por legislación interna y por acuerdos internacionales.

4.- Este proceso debe realizarse manteniendo el actual equilibrio de mercado en la UE, en una Unión Aduanera que para el mercado del plátano presenta grandes diferencias entre la UE 15 y la resultante de la ampliación.

5.- Lo complejo del procedimiento por un lado y los intereses encontrados de los distintos actores por otro han propiciado la existencia de multitud de estudios económicos con puntos de partida diferentes y resultados dispares que oscilan entre los 75 y los 260 euros/tn.

6.- Coexiste con este proceso de implantación una serie de condicionantes cuya afectación al plátano puede ser directa aun cuando no se refieran exclusivamente a él.