



No. 3 BANANOS: Consecuencias de la reforma arancelaria de la UE en los productores

RESUMEN

- ▶ *Es improbable que exista un arancel único en la UE que proteja los intereses de los principales actores en la producción y el comercio del banano.*
- ▶ *Un arancel alto otorga una ventaja competitiva a los proveedores ACP, que se benefician del acceso exento de derechos, mientras que un arancel bajo favorece a los proveedores de bananos dólar.*
- ▶ *Un arancel de nivel intermedio puede dar lugar a un aumento de las exportaciones de los países latinoamericanos y de algunos países ACP, y a una caída de los precios internos en la UE.*
- ▶ *Las estimaciones económicas de un arancel equivalente difieren debido a las diferencias de objetivos de política, hipótesis, conjunto de datos utilizados y marcos conceptuales.*

En este informe breve sobre políticas comerciales¹ se examinan las cuestiones fundamentales relacionadas con el próximo cambio del régimen de importación de bananos de la Unión Europea (UE), que pasará del sistema actual de contingentes arancelarios a otro exclusivamente arancelario. Se analiza, asimismo, la magnitud del desacuerdo entre los diferentes análisis con respecto al probable impacto de los cambios normativos y se explica por qué las estimaciones de estos impactos varían de un estudio a otro.

1 ¿Cuál es el problema de política por resolver?

La principal preocupación en los debates actuales sobre el comercio mundial del banano es la cuantificación de un arancel que reemplace al actual sistema de contingentes arancelarios de la UE (véase el recuadro 1). El término "equivalente arancelario" se ha utilizado ampliamente. Según la definición dada en los textos jurídicos del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre la Agricultura, alude a los derechos que han de calcularse con arreglo a las directrices prescritas en el Apéndice del Anexo 5, relacionado con el párrafo 2 del Artículo 4 (Acceso a los mercados): los "equivalentes arancelarios" son derechos de aduana propiamente dichos que remplazan las medidas en la frontera existentes y han de calcularse con arreglo a directrices específicas. Aparentemente, en ninguna parte del texto se

menciona que los equivalentes arancelarios deben fijarse en niveles que contribuyan al logro de resultados de política específicos. Sin embargo, muchos analistas opinan que los equivalentes arancelarios deben destinarse a satisfacer objetivos de política específicos. Al atribuir distintos significados al término

Recuadro 1 – El sistema de contingentes arancelarios de la UE para las importaciones de bananos

Existen cuatro contingentes: A (2 200 000 toneladas), B (453 000 toneladas), C (750 000 toneladas) y la Cantidad Adicional (460 000 toneladas). Un sistema complejo de licencias de importación administra los contingentes. El banano proveniente de los países ACP puede importarse con franquicia aduanera bajo cualquiera de estos contingentes. Los bananos procedentes de otros países solamente pueden importarse bajo los contingentes A, B y la Cantidad Adicional, y deben pagar un arancel de 75 euros por tonelada. Aunque el banano de los países ACP pueden entrar a la UE exentos de derechos de aduana bajo cualquier contingente, lo hacen sobre todo en el contingente C porque, por lo general, no pueden competir con los bananos de América Latina en los otros contingentes.

En la práctica, todos los bananos importados bajo el contingente A y B proceden de los países latinoamericanos. Estos bananos suelen llamarse "bananos dólar", porque se comercializan en dólares EE.UU. Los bananos dólar también dominan el contingente de la Cantidad Adicional, creado tras la ampliación de la UE de mayo de 2004 para permitir la importación de bananos a los nuevos estados miembros. Los bananos importados que exceden los contingentes A, B y la Cantidad Adicional tienen que pagar un arancel fuera de contingente de 680 euros por tonelada, con un arancel preferencial de 380 euros por tonelada para los bananos ACP que excedan el contingente. Prácticamente no hay importaciones de bananos fuera de los contingentes debido al nivel muy alto del arancel.

¹ La consulta oficiosa de expertos dedicados al análisis del comercio del banano, celebrada el 28-29 de octubre de 2004, en la Sede de la FAO, en Roma, contribuyó a la preparación de este informe breve sobre políticas. Una versión técnica más amplia de este informe facilita un examen más detallado de los estudios actuales, una explicación de los motivos de sus resultados divergentes, e incluye recomendaciones para nuevas investigaciones y una lista completa de referencias. Véase www.fao.org/trade/policy_es.asp.

“equivalente”, varios analistas han obtenido diferentes niveles arancelarios. La mayor parte de la polémica deriva de este hecho; por ejemplo, algunos sostienen que un arancel equivalente debe fijarse en un nivel que mantenga las cantidades de bananos importadas por la UE o que mantenga el nivel de acceso de una categoría específica de proveedores o que mantenga el nivel de protección de algunos productores.

Casi todas las exportaciones de bananos del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) se destinan a la UE. Además, ingresan a la UE el 18 por ciento de las exportaciones proveedores ACP, en particular con respecto a los

Recuadro 2 – Negociaciones para una sistema exclusivamente arancelario

En julio de 2004, la CE notificó a la OMC su intención de modificar el arancel de la nación más favorecida (NMF) para los bananos y, en octubre de ese mismo año, recomendó un arancel único de 230 euros por tonelada para las importaciones de bananos en régimen NMF, indicando que había determinado este nivel arancelario mediante el cálculo de la diferencia entre los precios internos y externos a la CE. En noviembre de 2004, comenzaron las negociaciones oficiales con sus principales proveedores NMF bajo los auspicios de la OMC. Como no se llegó a un acuerdo, en enero de 2005, la CE notificó a la OMC la propuesta de un nuevo arancel.

En el texto de la exención otorgada en la Conferencia Ministerial de la OMC de Doha de 2001 se afirma que los proveedores de terceros países (por ejemplo, los proveedores de América Latina) pueden solicitar el arbitraje en el caso en que no estuviesen de acuerdo con el arancel propuesto. El 30 de marzo de 2005, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Panamá, Honduras y Guatemala solicitaron el arbitraje en la OMC sobre el nivel del arancel propuesto. A esta solicitud se sumaron posteriormente Nicaragua, Venezuela y Brasil. En su laudo, emitido el 1º de agosto de 2005, los árbitros de la OMC determinaron que la reconsolidación prevista de la CE “no tendría por resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total a los mercados de los proveedores de bananos NMF, teniendo en cuenta todos los compromisos de acceso a los mercados en el marco de la OMC contraídos por las CE en relación con los bananos”. Acto seguido, la Comisión Europea propuso un arancel menor de 187 euros por tonelada y un contingente exento de derechos de aduana de 775 000 toneladas para los bananos ACP. Los proveedores de América Latina rechazaron esta propuesta revisada. El 26 de septiembre de 2005, la CE pidió un segundo arbitraje de la OMC para determinar si su nueva propuesta era compatible con lo estipulado en la Exención de Doha. El 27 de octubre, los árbitros de la OMC rechazaron otra vez la propuesta de la CE, pero no indicaron cuál sería el arancel apropiado. Las negociaciones entre la CE y los proveedores latinoamericanos se han reanudado.

países africanos, y determine una pérdida de su cuota de mercado en la UE a mediano y largo plazo. Los países ACP, cuyos bananos tienen acceso al mercado de la UE en régimen de franquicia arancelaria en virtud del Acuerdo de ecuatorianas de banano, el 33 por ciento de las de Costa Rica y el 46 por ciento de las de Colombia. Los proveedores de América Latina temen que un aumento del arancel de importación de la UE del nivel actual de 75 euros por tonelada debilite su competitividad ante los Cotonou, están preocupados por la posibilidad de que los precios que reciban tras el cambio de régimen no les permitan mantener los niveles actuales de producción de bananos.

Los productores de la UE, que abastecen el 20 por ciento del mercado, temen que la disminución del precio interno de la UE determine un aumento de las aportaciones para enjugar déficit a niveles inaceptables para la OMC y la UE. Como se explica en este breve informe sobre políticas comerciales, dada la escasa probabilidad de que un único instrumento normativo garantice los intereses de todas las partes, las negociaciones entre ellas es inevitable. Estas negociaciones deben apoyarse en una mejor apreciación de lo que dicen y dejan de decir los estudios analíticos contemporáneos.

2 ¿Cómo se está abordando el problema de política?

Los analistas han basado sus estudios en el entendimiento de que un arancel es “equivalente” si satisface un determinado objetivo de política. Existen diferentes interpretaciones del objetivo que supuestamente debería alcanzar el sistema de arancel único, pues las partes interesadas reclaman aranceles que varían de menos de 75 euros por tonelada a 300 euros por tonelada. Ellos basan sus reclamos en las conclusiones de los estudios analíticos de diferentes cuestiones, que utilizan diferentes supuestos, conjunto de datos y metodologías. Estos estudios pueden clasificarse en tres grupos: análisis de las diferencias de precios, métodos contables y modelos de simulación.² Mientras que la OMC recomienda el análisis de las diferencias de precio debido a su transparencia, algunos analistas tienen dudas respecto a la fiabilidad de los datos disponibles sobre los precios y los tipos de precios que deben utilizarse y han preferido utilizar los métodos contables. Otros analistas son favorables al examen de las repercusiones de diferentes escenarios arancelarios en la oferta y la demanda, tales como los modelos de simulación. En el cuadro 1 se destacan las semejanzas y diferencias fundamentales entre estos métodos.

² El análisis de la diferencia de precios mide la diferencia entre los precios internos y externos, los métodos contables calculan los equivalentes arancelarios como la adición de las rentas contingentarias y los aranceles, y los modelos de simulación son representaciones matemáticas de mercados.

**Cuadro 1: Características principales de los estudios examinados
Estudios que calculan un arancel equivalente**

	Objetivo normativo del arancel "equivalente"	Arancel equivalente (€ por tonelada)	Metodología	RC* de los proveedores (€ por tonelada)
Raboy 2004	Mantener el acceso LAM ²	106-143	Diferencia de precios	68
Guyomard et al. (2004)	Mantener el status quo	182-239	Contable y equilibrio parcial	182
Guyomard et al. (2004)	Mantener el status quo	227	Equilibrio parcial	n/d
Borrell y Bauer (2004)	Mantener el acceso LAM	64	Equilibrio parcial	0
NERA (2004)	Mantener la competitividad de los productores caribeños	197	Diferencia de precios y contable	122-184
Pérez Sánchez (2004)	Mantener el status quo	252	Diferencia de precios	n/d

¹Renta contingentaria. Las hipótesis relativas a la renta apropiada por los proveedores puede incidir en forma importante sobre los resultados de los modelos

² LAM: Países no ACP exportadores tradicionales de bananos de América Central y América del Sur (Ecuador, Costa Rica, Colombia, Panamá, entre otros)

n/d : no disponible

Las referencias completas a todos estos estudios pueden encontrarse en la Nota técnica no. 3 de la FAO sobre políticas comerciales: www.fao.org/trade/policy_es.asp

3 ¿Por qué y en qué medida difieren los resultados?

Los analistas han estimado diferentes equivalentes arancelarios principalmente porque han asignado diferentes significados al término "equivalencia". Además, resulta difícil evaluar cuánto difieren los modelos en sus resultados debido a que por lo general ofrecen estimaciones puntuales sin estimaciones de las probabilidades. Una enseñanza de los estudios es la necesidad de emprender análisis de sensibilidad para percibir las incógnitas que rodean sus parámetros fundamentales. El documento técnico que acompaña este informe breve sobre políticas comerciales trata de explicar los motivos de sus conclusiones divergentes al responder a las siguientes preguntas:

- *¿Qué precios deberían utilizar los investigadores?* Los precios utilizados tienen una influencia fundamental en los resultados tanto de los modelos de simulación como del análisis de la diferencia de precios; sin embargo, los investigadores tienen dificultades para decidir cuáles precios utilizar.
- *¿Quiénes son los actores del mercado?* El comercio del banano se concentra en un pequeño número de empresas multinacionales, pero los modelos suponen que los actores del mercado son países y no empresas. Algunos analistas tienden a separar los países, mientras que otros tienen a reunirlos en grupos.
- *¿Cómo responden los actores del mercado al cambio de régimen de importación?* La respuesta a esta pregunta depende de cómo se simule el impacto del arancel único y del modo en que los diferentes analistas escogen

diferentes arquitecturas y parámetros para sus modelos.

- *¿Cómo se distribuyen la renta contingentaria entre los actores del mercado?* Al tratar de predecir el funcionamiento futuro de este mercado, los analistas necesitan saber el modo en que los diferentes actores reaccionarán a las pérdidas de su rentas contingentarias. Los analistas no sólo no están de acuerdo sobre el valor total de la renta contingentaria, tampoco lo están con respecto al modo en que ésta se forma entre los actores del mercado a lo largo de la cadena de la oferta.
- *¿Cuál es la característica de la demanda de bananos en la UE?* Todos los países miembros de la UE están sujetos al mismo régimen de importación, sin embargo, la agregación de la demanda en una ecuación única, tal como se da por supuesto en la mayoría de los modelos, es cuestionable. Como lo explica la nota técnica No. 3 de la FAO sobre políticas comerciales, también existen graves problemas metodológicos con la modelización de la demanda en un nivel menos agregado.

4 ¿Cuál será el impacto de una política exclusivamente arancelaria?

Es poco probable que exista un arancel único que mantenga el status quo

Si no existe un arancel único que mantenga el *status quo*, entonces la sustitución del actual sistema de contingentes arancelarios por un sistema exclusivamente arancelaria ocasionará cambios en el mercado mundial del banano. No puede existir un equivalente arancelario al sistema actual porque las condiciones para

garantizar la equivalencia entre un arancel y el anterior sistema de contingentes no se dan en la práctica. En particular, las licencias no se venden a los importadores en subasta pública, los bananos dentro del contingente no pueden ingresar con franquicia arancelaria y el mercado se caracteriza por una competencia imperfecta. Estas características del mercado se oponen a lo que se requeriría para garantizar la existencia de una equivalencia entre un sistema exclusivamente arancelario y un sistema basado en contingentes. No obstante, algunos analistas sostienen que las condiciones teóricas para la existencia de una equivalencia se dan en la práctica y que, por tanto, existen aranceles que mantienen el *status quo*.

Un arancel demasiado elevado dará una ventaja competitiva a los proveedores ACP, mientras que un arancel demasiado bajo dará una ventaja competitiva a los proveedores de América Latina

Dado que los bananos importados de los países ACP ingresan a la UE en régimen de franquicia arancelaria, un arancel elevado se aplicaría sólo a sus competidores de terceros países no pertenecientes al ACP (principalmente de América Latina). Las exportaciones ACP han aumentado constantemente en los últimos años y en 2004 superaron el contingente C en alrededor de 20 000 toneladas. Algunos analistas han considerado este hecho como una prueba de que las preferencias arancelarias actuales ya conceden a los proveedores ACP algunas posibilidades de competir frente a los proveedores de América Latina y sostienen que un arancel mayor excedería la protección actual. Por el contrario, un arancel bajo puede favorecer a los proveedores de bajo costo de América Latina, y determinar un aumento repentino de las importaciones y un descenso de los precios en la CE. Aunque estos efectos pueden ser verdaderos para algunos países, el grupo de países no es homogéneo y entre ellos existen considerables diferencias en cuanto a estructuras de producción, productividad, competitividad y capacidad de responder a los cambios de la demanda.

Un nivel de arancel intermedio puede dar lugar a un aumento de las exportaciones de los países latinoamericanos y de algunos países ACP hacia la UE, y a una caída de los precios internos de la UE.

La mayoría de los estudios indica que los precios de la UE disminuirán en el caso de que el arancel se establezca por debajo de un determinado umbral, pero el umbral varía según el estudio. Un modelo predice que puede haber un nivel de arancel intermedio que deje inalteradas las cuotas de importaciones de los proveedores ACP y de América Latina en 2006, pero este arancel se situaría por debajo del umbral y daría lugar a un aumento de las importaciones y a un descenso de los precios internos en la UE.

Una cuantificación de un equivalente arancelario basada exclusivamente en los precios no sería completamente fiable debido a la índole de los datos disponibles públicamente

Todos los métodos que calculan los equivalentes arancelarios tienen sus aspectos positivos y negativos, pero ninguno puede dar lugar a evaluaciones fiables sin una mejora de la calidad de los datos. No se dispone de conjuntos de datos completos sobre los precios de exportación e importación y sus respectivos volúmenes, y la experiencia demuestra que los valores unitarios de las exportaciones y las importaciones no son indicadores sustitutivos adecuados para tales análisis. La información para analizar el impacto de un sistema exclusivamente arancelario de importación de bananos es comercialmente confidencial y pocos investigadores tienen acceso a ella.

5 Conclusión

La diversidad de los resultados de los análisis económicos de los niveles de arancel refleja diferentes enfoques metodológicos para el cálculo de los equivalentes arancelarios. Utilizan diferentes supuestos, diferentes datos y diferentes arquitecturas de modelo. Además, no se sabe mucho sobre la competencia imperfecta y el modo en que la oferta y la demanda responden a diversos niveles arancelarios. Es posible ofrecer a los responsables de la formulación de políticas una idea más clara mediante la incorporación en los modelos de más variables que tengan en cuenta la incertidumbre implícita en la producción y el comercio de bananos.

No obstante, dos indicaciones clave ponen en duda el hecho de que pueda existir un arancel que proteja simultáneamente los intereses de las principales partes interesadas: la primera se refiere a que las condiciones que garantizarían su existencia no se dan en la realidad; y la segunda, a que los diferentes estudios demuestran que se necesitarían diferentes "equivalentes arancelarios" para mantener diferentes objetivos de política.

El régimen actual de políticas comerciales sobre el banano abarca diferentes instrumentos normativos para abordar múltiples objetivos de política. Los análisis muestran que éstos no pueden lograrse con el único instrumento normativo de un arancel simple. La estructura imperfectamente competitiva del mercado complica aún más la situación. Parece que se debe recurrir a otros instrumentos de política para poder encontrar una solución aceptable para todos los interesados.