



NOTAS TÉCNICAS DE LA FAO SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre la agricultura

No. 3. BANANO: ¿Existe un régimen exclusivamente arancelario equivalente a un régimen de contingentes? Enseñanzas de análisis económicos

ÍNDICE

1	Introducción	1
2	El comercio mundial del banano y el régimen de importación de la UE	2
3	¿De qué política se trata?	6
4	Breve reseña de los estudios existentes	9
5	¿Por qué difieren los resultados?	12
6	Próximos pasos: aspectos que requieren ulteriores datos e investigación	15
7	Observaciones finales	15
8	Referencias	17

1 Introducción

Tras la adhesión de 10 nuevos países de Europa central y oriental, Chipre y Malta, en mayo de 2004, la Unión Europea (UE) se ha transformado ahora en el mayor mercado mundial de bananos. Se pronostica que importará alrededor de 3,8 millones de toneladas de bananos en 2005, lo que representaría casi una tercera parte de las importaciones mundiales. Como el banano ingresa libremente en el territorio de los Estados Unidos, y las importaciones japonesas se originan principalmente en Asia, el cambio inminente del régimen de importación del banano en la UE ha suscitado mucho interés y un amplio debate entre los países ACP¹ y latinoamericanos.

En abril de 2001 la Comisión Europea decidió cambiar su régimen de importación, pasando del actual sistema de contingentes arancelarios a un sistema exclusivamente arancelario, a más tardar a partir del 1 de enero de 2006. Dado que la UE representa cuotas sustanciales del comercio mundial del banano y de los ingresos de los exportadores, esta reforma puede tener repercusiones en los volúmenes comercializados y en los precios, no solamente en la UE sino también en otros mercados. Por ejemplo, si el nuevo régimen es más restrictivo que el actual, es posible que los exportadores orienten sus envíos hacia mercados no restringidos, lo que probablemente se traduciría en una baja de los precios en esos mercados. En cambio, si la reforma induce a un régimen más abierto, algunos envíos de bananos podrían desviarse de esos mercados hacia la UE, con los

correspondientes efectos sobre los precios. Además, los países que actualmente gozan de un acceso preferencial al mercado del banano de la UE temen que la reforma pueda determinar una disminución de su preferencia comercial. De ahí que no llame la atención el hecho de que los posibles efectos de estos cambios en el mercado mundial del banano y en los intereses de los diferentes grupos involucrados (productores, exportadores, importadores y consumidores) haya suscitado un amplio debate y controversias de carácter político y económico.

La presente nota técnica² se propone como una orientación para ayudar en la interpretación de los estudios analíticos actuales acerca de las probables repercusiones del cambio de política de importación en los países en desarrollo. Se comparan diversos estudios analíticos, algunos de los cuales evalúan los posibles efectos de los aranceles, otros tratan de estimar los aranceles equivalentes al actual sistema de contingentes arancelarios, y otros examinan la validez de algunas hipótesis clave que subyacen a estos modelos, tales como la de un mercado perfectamente competitivo. Se examina en detalle

¹ Ex colonias de países de la UE en África, el Caribe y el Pacífico que firmaron el Acuerdo de Cotonú con la UE.

² La preparación de este documento contó con la asistencia de una consulta informal de expertos dedicados al análisis del comercio del banano, celebrada el 28 y 29 de octubre de 2004 en la FAO, Roma. Éste es el tercero de una serie de documentos, que forman parte de un nuevo programa de trabajo de la FAO destinado a promover un empleo más documentado de los estudios analíticos relativos a los debates sobre política comercial agrícola y a las negociaciones de la OMC. La serie examina la investigación actual sobre una gama de productos y temas intersectoriales.

en qué medida concuerdan los diferentes modelos sobre las probables repercusiones de los cambios de política propuestos, y las razones por las cuales las estimaciones de estas repercusiones varían entre los distintos estudios.

Un objetivo fundamental del presente documento consiste en apartarnos del enfoque sobre cuáles resultados son correctos y cuales no lo son, y en su lugar concentrarnos en cómo se puede mejorar nuestra comprensión del por qué se llega a conclusiones diferentes. De ahí que se promueva un debate más fundamentado, basado en una estimación mejor de lo que dicen o dejan de decir los resultados. Otro objetivo es identificar las necesidades de ulteriores investigaciones, distinguiendo entre los métodos de análisis y las hipótesis subyacentes que requieren mayor atención y aquéllos que generalmente se consideran satisfactorios y que no se beneficiarían demasiado de un perfeccionamiento ulterior.

Los estudios sugieren principalmente que:

- No existiría un arancel que mantendría el *status quo* para las partes interesadas en la producción y el comercio del banano en la UE;
- un arancel alto daría un margen competitivo a los exportadores ACP, mientras que un arancel bajo favorecería a los exportadores latinoamericanos;
- un nivel de arancel intermedio podría dar lugar a una expansión de las exportaciones de los países latinoamericanos y de algunos países ACP hacia la UE, pero a una baja de los precios internos de la UE;
- las estimaciones económicas de aranceles equivalentes difieren porque éstas se basan en diferentes supuestos, datos y marcos conceptuales.

2 El comercio mundial del banano y el régimen de importación de la UE

El banano se produce en todas las regiones tropicales y desempeña una función importante en las economías de muchos países en desarrollo. En términos de valor bruto de producción, el banano es el cuarto cultivo alimenticio más importante del mundo, después del arroz, el trigo y el maíz. Es un alimento básico y un producto de exportación. En términos de volumen y valor es el fruto fresco más exportado del mundo.

Los países latinoamericanos representan la mayor parte de las exportaciones de banano (alrededor de un 80 por ciento en 2002). Sin embargo, algunos países de África (Camerún, Côte d'Ivoire), el Caribe (la República Dominicana, las Islas de Barlovento) y de Asia (Filipinas) también exportan cantidades

importantes (Cuadro 1). En 2002, los países desarrollados representaron aproximadamente el 85 por ciento de las importaciones mundiales de bananos. Hasta hace poco, Estados Unidos era el país importador principal, seguido de la Unión Europea y Japón (Cuadro 2). Tras la adhesión de 10 nuevos países en mayo de 2004, la Unión Europea (UE) se ha transformado ahora en el mayor mercado mundial de bananos.

Con 25 estados miembros y una población de 450 millones de consumidores, la mayoría de los cuales con gran poder adquisitivo, la UE es un mercado importante para los países exportadores de bananos, tanto por las grandes cantidades que importa como por sus precios elevados. La UE limita las importaciones de bananos a través de un sistema de contingentes arancelarios, y los precios del banano han sido considerablemente más altos que en otros importantes mercados desarrollados que no tienen tales restricciones cuantitativas, como los Estados Unidos. Los precios mundiales del banano han marcado una tendencia descendente desde 1999 debido a una oferta excesiva, y los precios de la UE han seguido una tendencia semejante, pero han sido comparativamente más altos. Actualmente, la UE es uno de los mercados de bananos más rentable del mundo, del cual dependen algunos países en desarrollo para una parte importante de sus ingresos de exportación.

La UE importa más del 80 por ciento de todos los bananos que consume. Entre 2000 y 2002 sus importaciones totalizaron un promedio de 3,3 millones de toneladas anuales, y se prevé que en 2005 alcanzarán aproximadamente 3,8 millones de toneladas, debido a su ampliación más reciente. El mercado del banano de la UE se abastece de frutos producidos en los territorios de ultramar de algunos países miembros de la UE (España, Francia, Portugal y Grecia), que representaron aproximadamente el 18 por ciento del consumo de banano de la UE en 2000-2002, de bananos importados de los países ACP (alrededor del 19 por ciento) y de bananos importados de América Latina (aproximadamente un 63 por ciento). Las cuotas de los bananos "dólar" y ACP en el mercado de la UE se han mantenido relativamente estables en los últimos 10 años (véase la Figura 1).

Cuadro 1: Exportaciones de banano

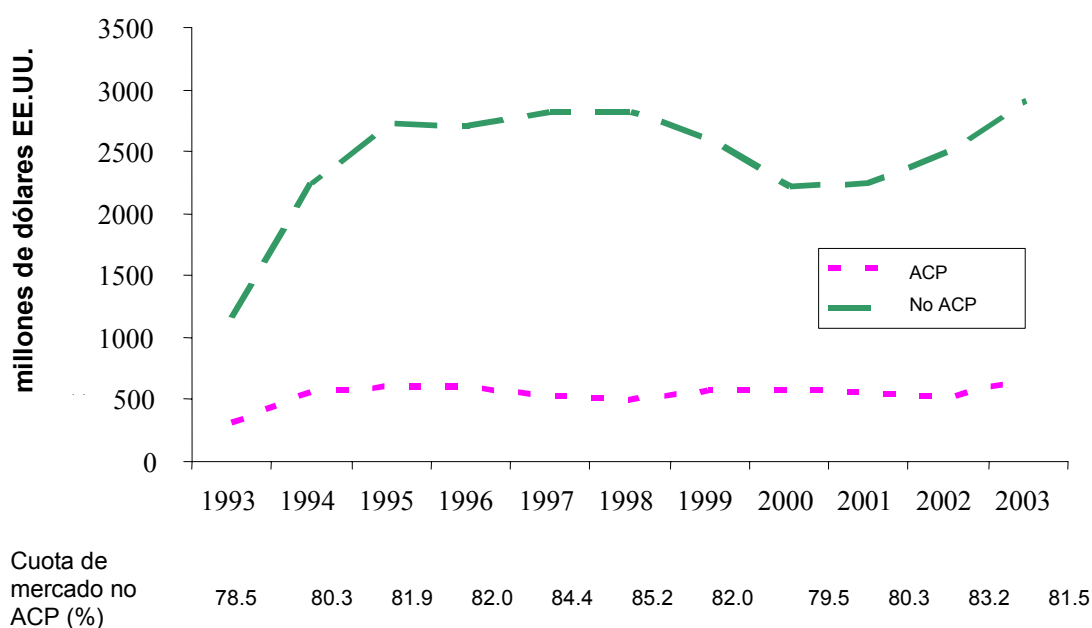
	2000	2001	2002	2003
	miles de toneladas			
MUNDIALES	11 932,4	11 157,6	12 255,9	12 866,7
Ecuador	3 939,5	3 526,2	4 199,2	4 642,5
Filipinas	1 599,4	1 600,7	1 685,0	1 828,2
Costa Rica	1 883,3	1 739,3	1 612,0	1 723,0
Colombia	1 680,2	1 516,3	1 570,4	1 543,1
Guatemala	801,3	873,8	980,3	936,1
Honduras	375,3	431,8	441,4	443,8
Panamá	489,3	321,1	405,9	386,5
Camerún	238,2	254,1	258,8	313,7
Côte d'Ivoire	217,3	224,4	226,1	242,7
Brasil	71,8	105,1	241,0	220,8
República Dominicana	80,2	130,2	112,7	122,0

Cuadro 2: Importaciones de bananos (netas)

	2000	2001	2002	2003
	miles de toneladas			
MUNDIALES	12 197,0	11 505,5	11 439,5	12 095,5
Estados Unidos	3 630,4	3 433,6	3 490,4	3 443,0
UE (15) ¹	3 248,0	3 169,1	3 252,1	3 362,4
Japón	1 078,7	990,6	936,3	986,6
Ex URSS	667,1	740,8	792,1	964,6
Federación de Rusia	499,5	606,7	640,8	787,0
Canadá	398,4	404,9	417,0	423,6
China	593,5	414,0	347,8	421,2
Argentina	340,0	330,1	229,5	286,4
Irán	200,0	75,6	150,7	271,0
Polonia	275,4	261,6	232,1	251,8
República de Corea	184,2	194,5	187,2	220,0

¹ UE, no incluye los envíos internos de provincias de ultramar.

Figura 1: Importaciones de bananos de la Unión Europea 1993-2003



Cuadro 3: Suministro de bananos a la UE por origen (toneladas)

	1999-2000	2002-2003	2002	2003	2002-2003/ 1999-2000
	promedio	promedio	miles de toneladas		variación porcentual
Producción de la UE	755,7	772,4	790,6	754,2	2,2
Países ACP	715,9	756,6	726,7	786,6	5,7
ex tradicionales ACP	662,0	650,4	625,9	674,8	-1,8
Camerún/Côte d'Ivoire	379,2	467,8	440,7	494,9	23,4
Caribe ¹ (a)	282,8	182,6	185,2	179,9	-35,4
República Dominicana ²	59,8	103,4	97,3	109,4	72,9
Zona del dólar	2 532,5	2 568,5	2 561,3	2 575,8	1,4
Ecuador	693,8	813,6	828,8	798,5	17,3
Costa Rica	659,2	704,7	686,8	722,6	6,9
Colombia	586,1	668,7	665,7	671,6	14,1
Panamá	405,7	305,3	307,0	303,5	-24,8
ACP + Zona del dólar	3 248,4	3 325,2	3 287,9	3 362,4	2,4
ACP + Zona del dólar + CE	4 004,1	4 097,6	4 078,6	4 116,6	2,3

Fuente: cálculos basados en datos de la DG AGRI de la Comisión Europea, 2003.

¹ Islas de Barlovento, Jamaica, Belice y Suriname.

² Se ha excluido el año 1999 del promedio 1999-2000, ya que las plantaciones fueron destruidas por un huracán a finales de 1998.

- *El sistema de importación*

Desde que se formó el Mercado Único Europeo en 1993, las importaciones de bananos de la UE se han regido por la Organización Común de Mercados en el sector del banano (OCMB) establecido por el Reglamento (CEE) No. 404/93 del Consejo del 13 de febrero de 1993. El OCMB regula la importación de bananos a través de un sistema de contingentes arancelarios. Existen cuatro contingentes: A, B, C y la Cantidad Adicional (véase el Cuadro 4). El banano proveniente de los países ACP puede ingresar a cualquiera de estos contingentes con franquicia aduanera. Los bananos de otros orígenes solamente pueden ingresar bajo los contingentes A, B y la Cantidad Adicional y, además, deben pagar un arancel de 75 euros por tonelada. A pesar que los países ACP pueden exportar bajo cualquier contingente, solamente lo hacen en el C porque no pueden competir con bananos de otro origen en ninguno de los otros contingentes.

En la práctica, los contingentes A y B se gestionan como si formaran un único contingente³, y es la razón por la cual éstos generalmente se indican como "contingente A/B". La mayor parte de los bananos importados bajo el contingente A/B proceden de los países latinoamericanos. Estos bananos pueden llamarse "bananos dólar", porque se comercializan en dólares EE.UU. Además, tras la ampliación en mayo de 2004 la UE creó una

Cantidad Adicional, abierta a todos los países exportadores, para permitir la importación de bananos a los nuevos estados miembros. Los bananos importados que exceden los contingentes A y B tienen que pagar un arancel fuera de contingente mucho más elevado, de 680 euros por tonelada (con un arancel preferencial de 380 euros por tonelada para los bananos ACP).

Los contingentes se administran mediante un sistema complejo de licencias de importación. Las licencias de importación de bananos por cantidades específicas dentro de los contingentes las asigna la Comisión Europea a los operadores del mercado establecido en la UE: importadores especializados y empresas bananeras multinacionales o subsidiarias de empresas productoras o exportadoras de los países proveedores. La mayor parte de las licencias se reserva a empresas que intervienen en la producción o exportación de bananos en los países productores (así llamados "operadores tradicionales"), con volúmenes basados en sus cuotas de importaciones pasadas (sistema de referencias históricas). También se permiten cantidades más pequeñas del contingente a los nuevos allegados, a saber otros importadores de bananos que no son operadores tradicionales ("operadores no tradicionales", véase Comisión Europea 2004).

³ El contingente B se creó para tener en cuenta la ampliación de la UE a Austria, Finlandia y Suecia en 1995. Puede considerarse como una ampliación del contingente A.

Cuadro 4: Contingentes arancelarios e importación de bananos a la UE

	Contingente A/B	Contingente C	Cantidad adicional
Cantidad (toneladas)	2 653 000	750 000	460 000
Países de origen	Todos los países	países ACP solamente	Todos los países
Arancel (€ por tonelada)	países ACP: 0 Otros países: 75	0	países ACP: 0 Otros países: 75
% de licencias para operadores tradicionales	83	89	83
Zona en que puede comercializarse el banano	UE-25	UE-25	Nuevos estados miembros

¹ En 2005

Prácticamente no hay importaciones de bananos fuera de los contingentes debido al nivel muy alto del arancel. En la práctica, el OCMB ha limitado el suministro total de bananos a la UE poniendo un tope a las importaciones de bananos dólar, que tienden a ser más competitivos que la mayor parte de los bananos ACP, incluso con el arancel de 75 dólares por tonelada. Limitando el suministro a un nivel más bajo del que hubiera sido con un acceso libre al mercado, el OCMB ha creado una renta contingentaria. Como consecuencia, los precios del banano han sido mucho más altos en la UE que en la mayoría de los otros mercados del mundo, ya que reflejan tanto la renta del contingente como el arancel (para los bananos dólar).

- *Las diferencias planteadas en la OMC por el comercio del banano*

Los países proveedores latinoamericanos han presentado recursos contra la OCMB en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en varias ocasiones, porque ésta limitaba sus exportaciones de bananos a la UE. En muchos casos contaron con el apoyo de los Estados Unidos, a cuyas empresas de comercialización del banano el OCMB limitó su acceso al mercado de la UE en 1993. Después que la OMC resolvió en 1997 que el OCMB era incompatible con varios artículos del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT) y del Acuerdo general sobre el comercio de servicios (GATS)⁴, la UE modificó el OCMB en enero de 1999. Sin embargo, la segunda versión fue también objetada y considerada nuevamente incompatible con las normas de la OMC. Tras esta decisión de la OMC, la UE emprendió negociaciones con las partes principales de la diferencia comercial para lograr un acuerdo sobre la reforma del OCMB (FAO 2001). En abril de 2001, la UE logró dos acuerdos por separado con los Estados Unidos y el Ecuador, que dieron lugar

a una tercera versión del OCMB. Por último, en 2004 la UE tuvo que volver a cambiar el OCMB para adecuarse a la incorporación de diez nuevos estados miembros de Europa central y Europa oriental.

Un aspecto fundamental del acuerdo de 2001 con los Estados Unidos es que la Comisión Europea se comprometió a cambiar su régimen de importación pasando del actual sistema de contingentes arancelarios a un sistema exclusivamente arancelario, a más tardar el 1 de enero de 2006. Esto significa que a partir de 2006 las importaciones de bananos, de cualquier origen que sean, no estarán limitadas por contingentes. Se aplicará un arancel único a todas las importaciones de bananos. Sin embargo, con objeto de mantener su compromiso con los países ACP, la UE se propone darles una preferencia arancelaria por la cual los bananos ACP pagarían un arancel más bajo o no pagarían arancel alguno. Actualmente, gracias a un permiso obtenido en la Conferencia Ministerial de la OMC del 14 de noviembre de 2001 en Doha se pueden importar bananos ACP en la UE con franquicia aduanera hasta el 31 de diciembre de 2007 (OMC 2001).

La transformación de un sistema contingentario a un sistema exclusivamente arancelario ("arancelización") se rige por el Artículo XXVIII del GATT. El artículo estipula que el país que realiza una arancelización debería consultar con los países proveedores. Si no se logra un acuerdo, éstos pueden solicitar el arbitraje de la OMC. El texto de la exención aprobado en la Conferencia de Doha establece, para el caso en que la negociación termine en arbitraje, lo siguiente: "Si el árbitro determina que la reconsolidación no tendría como resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total a los mercados de los proveedores en régimen NFM (nación más favorecida) las CE (Comunidades europeas) rectificarán la situación... Si las CE no han rectificado la situación, la presente exención dejará de ser aplicable a los bananos a la entrada en vigor del nuevo régimen arancelario de las CE." (OMC 2001).

⁴ Se observó que algunos aspectos del OCMB relacionados con la asignación de licencias a las empresas que prestan servicios, por ejemplo de comercialización y maduración, violaban el GATS.

Cuadro 5: Peticiones de diversas partes interesadas en relación con el nivel de arancel en un sistema de importación exclusivamente arancelario

Ecuador, Costa Rica, Colombia Guatemala, Honduras, Panamá & Nicaragua - AFP, 21 de mayo de 2004	Menos de €75 por tonelada
DOLE - Inside US Trade, 23 de abril de 2004	€ 106 – 143
ASSOBACAM (Camerún) y OCAB (Côte d'Ivoire) Joint statement, abril de 2004.	€ 205 – 220
Conseil supérieur des importateurs de bananes (CSIB) FruitTrop, marzo de 2004.	€ 220 para la paridad €/\$, €297 para 1,2\$/€
ACP Council of Ministers, Gaborone, 2004.	No menos de €275 por tonelada
APEB (Association des Producteurs Européens de Bananes) Madrid, 5 de julio de 2004	Mantener un mínimo de €75 entre los bananos ACP y dólar; limitar en un contingente las importaciones ACP libres de impuestos, y someter las exportaciones por encima del contingente a un único arancel

3 ¿De qué política se trata?

El problema principal de los actuales debates sobre el comercio mundial del banano es, pues, la cuantificación de un arancel equivalente al sistema actual de contingentes arancelarios de la UE. Los debates suponen que existe un arancel que podría reproducir el *status quo*, en el sentido de que se mantendrían los mismos precios y flujos comerciales del sistema que reemplaza. Por consiguiente, se da por un hecho que existiría un arancel explícito equivalente al arancel implícito generado por el contingente. En teoría, la diferencia entre los dos sistemas consistiría en que el arancel implícito en el contingente arancelario (o renta contingentaria) sería apropiado por quienes poseen licencias de importación, mientras que el arancel explícito sería apropiado por el gobierno del país importador. Sin embargo, y esta nota técnica así lo señala, en la práctica no sería posible reproducir el *status quo* con un sistema exclusivamente arancelario.

El 12 de julio de 2004 la Comisión Europea recibió el mandato de iniciar las negociaciones sobre las modificaciones del régimen bananero. De acuerdo a un informe de la Asociación del Comercio del Banano de la Comunidad Europea, (ECBTA 2004), las condiciones a que debería atenerse el nuevo arancel serían las siguientes:

“... la recomendación propuesta para un mandato de negociación apunta a tres objetivos: respetar los intereses de los productores de la UE, mantener la preferencia para los países ACP, y tener debidamente en cuenta a los consumidores. La Comisión apuntaría al mismo tiempo a negociar un arancel de importación contra el cual no se presentaría recurso en la OMC.”

En un comunicado de junio del 2004 la Comisión Europea declara que:

“En el curso de las negociaciones para pasar a un régimen exclusivamente arancelario... la Comisión tratará de mantener

un nivel de protección equivalente al que existe actualmente, para asegurar que se mantenga la producción de la Comunidad y que los productores no queden en una situación menos favorable, como antes de que entrara en vigor en 1993 el régimen de contingentes de importación...”

En lo que concierne a los proveedores de bananos ACP, la Comisión se compromete a examinar formas apropiadas para abordar su situación específica, incluido el acceso preferencial para los productos ACP, y tratar de mantener un nivel de preferencia para los países ACP equivalente al asignado a la Comunidad ampliada de 25.” (Comisión Europea 2004).

- *¿Por qué es tan importante el valor del arancel equivalente?*

A la UE ingresan el 18 por ciento de las exportaciones bananeras ecuatorianas, el 33 por ciento de las costarricenses, y el 46 por ciento de las de Colombia. Los proveedores latinoamericanos temen que los objetivos de la UE descritos anteriormente no puedan alcanzarse más que aumentando el actual arancel de importación de 75 euros por tonelada, y que esto disminuya sus rentas contingentarias así como su competitividad frente a los proveedores ACP, sobre todo los países africanos. Consideran que un arancel alto redundaría en una pérdida de cuota de mercado de la UE a mediano y largo plazo, y por lo tanto no será “equivalente” al sistema actual.

La situación es diferente para los países ACP, cuyos bananos gozan del acceso libre de impuestos al mercado de la UE en virtud del Acuerdo de Cotonú. Si el arancel único es demasiado bajo, su preferencia arancelaria podría no ser suficiente para compensar la diferencia de competitividad entre ellos y los proveedores de bananos dólar. Los proveedores ACP, en particular aquéllos cuyos costos de producción son más altos, temen que un arancel bajo

disminuya su acceso preferencial al mercado de la UE y termine excluyéndolos de ese mercado, que es decisivo para sus sectores bananeros. Prácticamente todos los bananos exportados de Jamaica, Suriname, Belice y las Islas de Barlovento, y aproximadamente el 90 por ciento de las exportaciones bananeras de la República Dominicana, el Camerún y Côte d'Ivoire se destinan a la UE.

Los analistas sostienen que, dado que será difícil establecer arancel equivalente que mantenga el *status quo*, las repercusiones del sistema exclusivamente arancelario variarán de un país a otro según el nivel aplicado:

- un arancel alto dejaría a los exportadores latinoamericanos en una situación de desventaja competitiva frente a los productores ACP y de la UE;
- un arancel bajo favorecería a los exportadores latinoamericanos y dejaría a los productores ACP y UE en una situación de desventaja competitiva; y
- un nivel de arancel intermedio podría dar lugar a una expansión de las exportaciones de los países latinoamericanos y de algunos países ACP hacia la UE, pero a una caída de los precios internos de la UE.

Por consiguiente, se han dado diversas interpretaciones al objetivo que supuestamente debería alcanzar el sistema exclusivamente arancelario, ya que las partes interesadas reclaman aranceles que oscilan entre menos de 75 euros y 300 euros por tonelada (cuadro 5). Los proveedores latinoamericanos piden un arancel bajo mientras que los proveedores ACP piden un arancel alto, que solamente se aplicaría a sus competidores latinoamericanos.

Como se explica en la presente nota, una de las conclusiones principales es que es improbable que un único instrumento normativo garantice los intereses de todas las partes, haciendo por lo tanto inevitable la negociación.

- *¿Cómo llegan las partes interesadas a estas estimaciones?*

En la mayoría de los casos las partes interesadas basan sus reclamos en las conclusiones de estudios analíticos. Estos estudios pueden clasificarse en tres grupos: análisis de la diferencia de precios, métodos contables y modelos de simulación. La diferencia de precios consiste en medir la brecha que existe entre los precios internos y externos del mercado en cuestión, los métodos contables miden los equivalentes arancelarios como la adición de las rentas arancelarias y los aranceles, mientras que los modelos de simulación son representaciones matemáticas de mercados. Aunque la OMC recomienda el análisis de diferencia de precios a causa de su transparencia, algunos analistas tienen dudas acerca de la conveniencia de utilizar

los precios de mercado y han propuesto la utilización de métodos contables. Otros analistas han defendido a aquellos métodos que ofrecen la oportunidad de examinar las repercusiones efectivas de diversos escenarios arancelarios en la oferta y la demanda, tales como los modelos de simulación.

En la siguiente sección se examinan algunos de los estudios principales. Se demuestra que los estudios comparten una concepción semejante del comercio mundial del banano, pero difieren en cuanto a los conjuntos de datos utilizados, y a las hipótesis y cuestiones examinadas, todo lo cual hace difícil la comparación. El cuadro 6 señala las principales semejanzas y diferencias entre los estudios.

Los métodos utilizados en estos estudios no son mutuamente excluyentes. El método contable ha sido utilizado por algunos investigadores para realizar el análisis de diferencia de precios, y ambos han sido utilizados por otros analistas para calibrar sus modelos de simulación. Por ejemplo, al construir un modelo para el banano con un período base 2000-2002, la FAO (2004) calculó el costo que representa para los importadores el suministro de bananos dólar a la UE como la suma de la renta contingentaria "interna" generada por los importadores de los contingentes A y B más el arancel. La renta contingentaria "interna" se calculó como el diferencial entre el precio franco sobre vagón y los precios mayoristas en los Estados Unidos (un mercado libre) y la UE. Borrell y Bauer (2004) utilizan fuentes industriales disponibles públicamente para encontrar el nivel de preferencia asignado actualmente a los países ACP (que ellos consideran equivalente a un cálculo de diferencia de precios), y ese nivel lo utilizan para calibrar el modelo.

Cuadro 6: Características principales de los estudios examinados

Estudios que calculan un arancel equivalente

	Objetivo del régimen	Arancel equivalente (€ por tonelada)	Metodología	RC ¹ de los proveedores € por tonelada)
Raboy (2004)	Mantener el acceso LAM	106-143	Diferencia de precios	68
Guyomard et al. (2002)	Mantener el status quo	182-239	Contable y equilibrio parcial	182
Guyomard et al. (2004)	Mantener el status quo	227	Equilibrio parcial	n/a
Borrell y Bauer (2004)	Mantener el acceso LAM	64	Equilibrio parcial	0
NERA (2004)	Mantener competitividad de los productores caribeños	197-259	Diferencia de precios y contable	122-184
AGREEM (2004)	Mantener el status quo	252	Diferencia de precios	n/a

Estudios que contrastan los efectos de diversos niveles arancelarios

	Modelo	Objetivo del estudio	Renta capturada por proveedores	Parámetros	Elasticidad del precio a largo plazo				
					LAM	África	Caribe	Demanda UE	Tiempo
Borrell y Bauer (2004)	Equilibrio parcial	Mantener el acceso LAM	ninguna	Sintéticos	3	3	1	Decreciente	Dinámico
Spreen et al. (2004)	Equilibrio espacial	Prueba de diversos equivalentes arancelarios	n/d ²	Econométricos	0,4 - 1,44	1,1	1,02	Constante	Estático
Vanzetti, Fernández de Córdoba y Chau (2004)	GSIM	Prueba de diversos equivalentes arancelarios	€60 por tonelada	Sintéticos	0,48	1	0,48	n/d	Estático
FAO (2004)	Equilibrio parcial	Prueba de diversos equivalentes arancelarios	desconocido	Econométricos	1,1 - 1,5	0,69	1,16	Creciente	Dinámico
Borrell y Bauer (2004)	Equilibrio parcial	Mantener el acceso LAM	ninguna	Sintéticos	1	3	1	Decreciente	Dinámico

¹ Renta contingentaria. Las hipótesis relativas a la renta apropiada por los proveedores pueden incidir en forma importante en los resultados de los modelos; voir la section 5 de ce rapport.

² No disponible.

4 Breve reseña de los estudios existentes

- *Modelos de simulación*

Uno de los estudios más ampliamente citados sobre las repercusiones de un sistema exclusivamente arancelario en el comercio del banano se basa sobre un modelo utilizado por Borrell y Bauer (2004). Estos autores utilizan una versión modificada del modelo "Bananarama" elaborado por Borrell y Yang (1990). En este estudio, los autores utilizan un modelo dinámico en equilibrio parcial del comercio neto, con parámetros sintéticos⁵, para representar el mercado mundial del banano y examinar los efectos de diversos escenarios arancelarios en el acceso a los mercados para los proveedores latinoamericanos. Luego de calcular la diferencia (diferencial de precios) entre el c.i.f. América Latina y el c.i.f. ACP, sostienen que los productores ACP no reciben actualmente la preferencia arancelaria completa de 75 euros por tonelada. Teniendo en cuenta otras incógnitas presentes en el mercado, consideran que solamente un arancel inferior a 40 euros por tonelada garantizará que los exportadores latinoamericanos no pierdan acceso al mercado. Con un arancel de 300 euros por tonelada, por lo tanto, los bananos ACP desplazarían una gran parte de los bananos dólar en el plazo mediano a largo. Las hipótesis fundamentales del modelo consisten en que la sensibilidad de la oferta africana es equivalente a la de los productores latinoamericanos, que los proveedores no se apropian de renta contingentaria alguna, y que el consumo de bananos por habitante está disminuyendo en la UE. Los autores parecen suponer que los que poseen licencias tienen suficiente poder de mercado como para no necesitar repartir la renta contingentaria con sus proveedores. Una característica interesante del estudio es que el modelo se ha aplicado 10 000 veces para evaluar la solidez de los resultados ante variaciones en los parámetros principales.

El modelo Bananarama sentó también las bases para que Guyomard et al. (1999) construyeran un modelo de equilibrio parcial de comercio neto de elasticidad constante para evaluar los efectos del OCMB en materia de bienestar social. Los autores actualizaron recientemente este estudio (2002), calibrando el modelo con valores medios correspondientes a 1996-1998, con el objetivo de encontrar un arancel equivalente que dejara invariadas en 2006, en comparación con 2005, las importaciones totales de bananos ACP y de bananos dólar. El modelo sugiere que un arancel "equivalente" de 182 euros por tonelada dejaría

sin modificaciones en 2006 con respecto a 2005 las importaciones de bananos ACP y de la zona del dólar de la UE. Esta equivalencia sería válida solamente para 2006, ya que los factores temporales en las ecuaciones de la demanda y de la oferta dan lugar a efectos dinámicos que requieren la fijación de diferentes equivalentes arancelarios para los años sucesivos. Los autores dan por supuesto que los proveedores se apropiarán de una gran parte de la renta contingentaria en 2005. La renta del contingente se calcula como el precio medio c.i.f. en la UE, menos la suma de los costos de transporte entre el mercado de importación de la UE y la zona exportadora del dólar, el margen comercial medio, y el precio medio f.o.b. en la zona del dólar. El modelo fue puesto al día una vez más en el 2004, y se estimó un arancel de 227 euros por tonelada.

Para estudiar las posibles repercusiones de distintos niveles arancelarios de la UE en las exportaciones ACP y latinoamericanas, los investigadores de la Universidad de Florida utilizan un modelo de equilibrio espacial (Spreen et al. 2003) semejante al de Kersten (1995, 2004). Tomando el ejercicio 1999-2001 como período base, simulan tres escenarios: i) comercio libre, en el que los países ACP caribeños dejarían de exportar bananos, ii) un arancel de 75 euros por tonelada que reduciría considerablemente las exportaciones de los países ACP en beneficio de los países del dólar y iii) un arancel de 300 euros por tonelada que dejaría a los exportadores ACP en una posición ligeramente mejor que en el período base. Este estudio no examina de qué manera se distribuyen las rentas contingentarias a lo largo de la cadena.

Utilizando el Modelo de Simulación Global (Global Simulation Model, Francois y Hall 2003), Vanzetti, Fernandez de Córdoba y Chau (2004) estudiaron los efectos en el comercio mundial de la pérdida de renta contingentaria derivada de la aplicación del régimen exclusivamente arancelario. El modelo permite calcular las importaciones por procedencia, haciendo de éste un instrumento interesante para identificar los flujos comerciales. Los resultados del modelo son sensibles a dos parámetros fundamentales: las elasticidades de sustitución entre importaciones de diferentes fuentes, que suponen en 5, y la renta contingentaria apropiada por los proveedores. Los autores sostienen que los proveedores se apropian de 60 euros por tonelada de la renta contingentaria total de 300 euros por tonelada generada por el sistema. Al parecer, dan por supuesto que los que poseen licencia tienen suficiente poder de mercado como para no necesitar repartir las rentas del contingente con sus proveedores. Basados en estas hipótesis, llegan a la conclusión de que "mantener el arancel preferencial de 75 euros por tonelada para las exportaciones no ACP es más que suficiente para compensar a los países ACP

⁵ Parámetros sintéticos son parámetros que se han ajustado a juicio de los expertos, a diferencia de los parámetros econométricos que sólo se obtienen mediante un análisis de regresión.

por la pérdida de rentas contingentarias". En cuanto a las exportaciones de bananos a la UE, este arancel aumentaría las exportaciones no ACP en un 30 por ciento, y las exportaciones ACP en un 26 por ciento.

La FAO ha examinado los efectos de un sistema exclusivamente arancelario en el comercio mundial del banano con ayuda de dos modelos diferentes. Un modelo sintético⁶ construido a principios de 2002 (FAO 2003) formuló proyecciones sobre el comercio mundial del banano hasta 2010, y consideró que un arancel de 300 euros por tonelada mantendría las importaciones de la UE sin modificaciones en 2006 con respecto a 2005. Este modelo supone que existe dólar/euro y no toma en consideración la ampliación de la UE registrada en mayo de 2004. En la actualidad FAO está elaborando otro modelo, que incorpora parámetros estimados econométricamente, examina las repercusiones del régimen exclusivamente arancelario, la adhesión de nuevos países a la UE, y simula variaciones en el tipo de cambio. Los resultados provisionales indican que en base a algunas hipótesis (por ejemplo que los proveedores ACP se apropian del 50 por ciento de la renta contingentaria), se necesitaría un arancel de 141 euros por tonelada para mantener invariables las cuotas de los bananos ACP y los bananos dólar en el mercado de la UE en 2006 con respecto a 2005. Este arancel produciría un aumento del 11 por ciento del volumen de las importaciones de la UE, un descenso del 18 por ciento de los precios internos de la UE, y un aumento del 108 por ciento de los ingresos arancelarios.

En resumen, los modelos que simulan la transición a un sistema exclusivamente arancelario en 2006 tienen estructuras semejantes (equilibrio parcial del comercio neto) pero difieren notablemente en las hipótesis sobre las cuales se apoyan. Las diferencias principales se refieren al valor y la distribución de la renta contingentaria⁷, a las elasticidades de los precios, al tipo de cambio euro/dólar, a la competencia de otros frutos y a las características de la demanda en la UE. Estas cuestiones se examinan con un mayor detenimiento en la Sección 5. A pesar de estas diferencias, los estudios indican que ningún arancel equivalente mantendría el status quo: en efecto, un arancel bajo beneficiaría a los proveedores latinoamericanos y perjudicaría a los proveedores internos de la UE y ACP. Un arancel alto beneficiaría a los proveedores ACP e internos

de la UE, pero perjudicaría a los latinoamericanos. Un valor arancelario intermedio propiciaría una expansión tanto de las importaciones ACP como latinoamericanas, pero podría afectar a los proveedores internos de la UE a causa del descenso del precio interno en la UE.

- *Análisis del diferencial de precios*

Raboy (2004) sostiene que los modelos de simulación pueden no ser idóneos para estimar los equivalentes arancelarios, ya que su validez reside en una estimación exacta de las elasticidades, lo cual puede ser muy difícil, si no imposible, a causa de la mala calidad de los datos disponibles sobre los precios y las cantidades. Además, utilizar estimaciones de las elasticidades basados en datos históricos es discutible a la hora de prever las respuestas en un régimen normativo que será diferente. Como alternativa, adopta el análisis del diferencial de precios, que también está indicado en el Anexo 5 del acuerdo sobre la agricultura del GATT como la metodología preferida para estimar los equivalentes arancelarios. El autor calcula el diferencial de precios como la diferencia entre el precio interno del mercado que aplica el contingente y el precio externo, pero advierte que las hipótesis principales que subyacen a la validez de este método, por ejemplo la hipótesis de "país pequeño" y de mercado perfectamente competitivo, deberían estar sujetas a ulteriores investigaciones. Afirma, además, que el análisis se complica por la necesidad de hacer una separación entre los efectos del contingente y la preferencia arancelaria concedida a los países ACP.

El objetivo de política que persigue Raboy en su análisis es el de encontrar un arancel que mantendría los niveles de importaciones de América Latina. Raboy define el precio interno como el promedio ponderado de los bananos que proceden de territorios que forman parte formalmente de la UE, y de los bananos importados de países que gozan de preferencias comerciales (países ACP). La falta de datos le impide calcular un promedio totalmente ponderado, y se aproxima a este valor estimando a partir de los datos de EUROSTAT el precio c.i.f. ponderado sólo para los bananos procedentes de los países ACP. Para el precio externo toma una definición literal dada por el Acuerdo sobre la Agricultura, como el valor unitario c.i.f. medio de un país cercano, y propone Noruega. La diferencia calculada para Noruega ha de descartarse por tratarse de un valor atípico, y decide construir un precio externo utilizando el de los Estados Unidos, ajustado en función de las diferencias en los costes de transporte. Para el diferencial de precios calcula un valor de 68 euros por tonelada.

⁶ Un modelo sintético utiliza parámetros que se han ajustado a juicio de expertos, a diferencia de los modelos econométricos, que utilizan parámetros que sólo se obtienen mediante un análisis de regresión.

⁷ El valor de la renta del contingente apropiada por los proveedores tiene una influencia notable en la oferta, como se estudia en la sección 5 de este informe.

Sostiene que la diferencia calculada puede no sólo medir el efecto del contingente, sino también captar algo de la protección dada por el arancel, pero dado que no hay una forma empírica para medir la contribución adicional del arancel, se estima que el arancel equivalente oscila entre 143 euros por tonelada (si no se considera el efecto del arancel) y 106 euros por tonelada (cuando se considera el 50 por ciento del efecto del arancel). Si el arancel establecido en un régimen exclusivamente arancelario supera este margen, el estudio indica que los volúmenes de las importaciones latinoamericanas de bananos “serán menores que los niveles actuales”.

Borrell y Bauer (2004) también utilizan el análisis del diferencial de precios para medir el nivel actual de la protección ACP. Utilizan también el precio c.i.f. ACP como precio interno, pero sostienen que no hace falta añadir nada más. Afirman que este precio absorbe toda la parte correspondiente al precio ventajoso recibido por los productores protegidos debido al efecto tanto del arancel como del contingente. Toman el hecho de que en 2003 las importaciones de frutos ACP superaron el contingente ACP como una indicación de que los comerciantes con licencia de importación ya no tienen que pagar nada de la renta contingentaria a los exportadores para conseguir bananos. Por consiguiente, llegan a la conclusión de que los productores ya no reciben rentas contingentarias sino solamente una renta arancelaria, y encuentran un arancel equivalente de 64 euros por tonelada, a saber la diferencia entre el precio c.i.f. de América Latina y el precio medio c.i.f. ponderado de los proveedores ACP.

La empresa consultora NERA (2004) también utiliza el análisis del diferencial de precios para estimar un arancel equivalente, pero, a diferencia de Raboy, da por supuesto que el objetivo del arancel es dejar sin modificaciones el precio interno de la UE, con lo que se protege a los productores ACP más débiles del Caribe. Sostienen que ello equivale a encontrar la “diferencia de competitividad” del abastecedor marginal, más concretamente de los productores de costos más altos que compiten con los proveedores internos de la UE. Lo calculan como la diferencia en los precios f.o.b. entre los bananos del Caribe y del dólar. NERA sostiene que esta metodología tiene la ventaja de evitar las complejas comparaciones de los precios de la UE con los de los países vecinos, reduciendo las distorsiones creadas por la renta contingentaria en la determinación del diferencial de precios, y obviando la necesidad de estimar los costos de transporte. Llegan a un valor de 259 euros por tonelada, pero advierten que el límite puede ser más bajo, porque los sesgos más importantes de su metodología contribuyen a subestimar el diferencial de precios (se dice que el sesgo a la baja se crea, entre otras cosas, por suponer una elasticidad perfecta de los suministros

latinoamericanos y unos costos de transporte más bajos para América Latina que para el Caribe). Los autores sostienen que este arancel mantendría las importaciones de la UE (siempre y cuando la oferta de los bananos dólar fuera perfectamente elástica), mantendría las exportaciones caribeñas, aumentaría las exportaciones africanas (supuestamente limitadas en la actualidad por la falta de acceso a las licencias de importación) y reduciría las importaciones de los bananos del dólar a la UE.

En síntesis, y con respecto a los modelos de simulación, el análisis del diferencial de precios parece ser una metodología más simple y transparente. Sin embargo, los resultados dependen de la elección de los precios externos e internos, sobre lo cual disienten los investigadores. Además, su validez depende del hecho de suponer que el país importador es pequeño y que el mercado es perfectamente competitivo, dos hipótesis que en el caso de la UE son muy discutibles, como se explica más adelante. Por último, el análisis del diferencial de precios no permite hacer proyecciones de las repercusiones de la reforma del OCMB a lo largo del tiempo, a diferencia de los modelos de simulación.

- *Métodos contables*

Otro método sería el de calcular los costos, los márgenes de utilidad y las rentas del contingente en cada fase de la cadena del banano, y calcular el arancel equivalente como la suma de las rentas contingentarias y los aranceles. Pero como este método requeriría información sobre los costos de producción, y sobre los costos de transporte y administrativos, incluido el precio de las licencias, tropieza con graves limitaciones por la falta de datos. Por ejemplo, las licencias no se comercializan en subasta pública sino que se asignan a los importadores en función de su actuación anterior (“referencias históricas”). Las licencias pueden comercializarse, pero sólo se dispone de pruebas anecdóticas de su valor. Ello se debe al hecho de que no hay cifras oficiales (los datos disponibles provienen de fuentes industriales). Otro problema es que los precios de las licencias cambian continuamente.

El análisis del diferencial de precios de Raboy (2004) ofrece una ilustración de las limitaciones con las que tropiezan los investigadores al tratar de calcular los costos de transporte. NERA (2004) también ofrece un ejemplo interesante de la forma de aproximarse a un arancel equivalente a través de este método. Basándose en la información proporcionada por fuentes industriales, NERA da por supuesto que las licencias para importar dentro de los contingentes A y B tienen un valor de mercado de 122 euros por tonelada. Esta cifra, sostienen, es la prima pagada por el derecho de importación de productos provenientes de la zona del dólar, a la que hay que añadir el arancel de 75

euros por tonelada para vender estos bananos en el mercado de la UE. Por consiguiente, este método les da un “nivel de protección” total para los bananos ACP de aproximadamente 195 euros por tonelada.

5 ¿Por qué difieren los resultados?

Como ya se ha explicado, se han utilizado métodos diferentes para calcular los equivalentes arancelarios del actual sistema de contingentes arancelarios que rige las importaciones de bananos en la UE. Además, e independientemente del método utilizado, se han hecho diferentes interpretaciones de los resultados normativos que el sistema exclusivamente arancelario debería lograr. Por ejemplo, el valor del arancel obtenido es diferente según si el objetivo es mantener los volúmenes de importación de América Latina en su nivel actual o mantener los precios del banano en la UE.

Las metodologías y los estudios examinados son de interés porque arrojan luz sobre los diferentes aspectos del debate. Entre las hipótesis e incógnitas principales en que coinciden todos los modelos figuran los siguientes: la definición de los precios pertinentes, la decisión sobre quiénes son los actores del mercado, la comprensión de cómo los actores del mercado responden a la variación de un régimen de importación, y la especificación de la demanda de importación de la UE.

- *¿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 del diferencial de precios. En teoría, los precios internos de la UE podrían aproximarse a los precios c.i.f. más el costo de la licencia en el caso en que se dieran las siguientes condiciones: competencia perfecta; venta de licencias a los importadores en subasta pública; concesión a los importadores del derecho de comprar productos de cualquier procedencia; que los bananos dentro del contingente ingresen con franquicia aduanera; que el contingente sea vinculante; y que los consumidores tengan preferencias homogéneas. Sin embargo, muy pocas de estas condiciones se dan en la realidad de este mercado particular, en el que la mayoría de las licencias de importación se asignan en función de registros históricos a un número limitado de importadores; algunas licencias (para el contingente C) se reservan a importaciones procedentes de los países ACP; a algunos se concede un acceso libre de impuestos pero a otros no; y parece que hay diferencias en la calidad del fruto. Por lo tanto, no llama la atención el hecho de que los investigadores traten de decidir qué precios utilizar, o determinar qué diferencias en los precios c.i.f. entre los bananos

ACP y del dólar se deben a los efectos del arancel, del contingente de importación o de la calidad del fruto.

Un ejemplo claro de esta confusión se observa en lo que la OMC sostiene que es la metodología más transparente para encontrar los equivalentes arancelarios: el análisis del diferencial de precios. Compárense por ejemplo los precios externos (563 euros) e internos (631 euros) de Raboy con los de NERA (259 euros y 560 euros). Los diferentes modelos de simulación también utilizan precios diferentes, por ejemplo la FAO (2004) da por supuesto que el precio mundial es el precio interno de la UE menos el arancel (si se aplica) y menos la renta contingentaria, mientras que Borrell y Bauer suponen que es el precio c.i.f. de los bananos importados bajo los contingentes A y B. Debemos señalar que para la estimación de un equivalente arancelario, el Anexo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura sugiere que los precios exteriores serán, en general, los valores unitarios c.i.f. medios efectivos en el país importador, mientras que el precio interior será en general un precio al por mayor representativo vigente en el mercado interno.

¿Quiénes son los actores del mercado?

Aunque el comercio mundial del banano se concentra en un pequeño número de empresas multinacionales, cada una de las cuales tiene intereses en muchos de los principales países exportadores, la mayoría de los analistas especifican sus modelos suponiendo que los actores del mercado son países y no empresas. Este enfoque parece justificarse en cuanto los aranceles y los contingentes se aplican a países, y existen pocos datos comerciales para las empresas multinacionales. Sin embargo, los investigadores necesitan examinar las consecuencias de esta hipótesis frente a la concentración del comercio en la cadena del suministro, que se caracteriza por una sucesión de mercados oligosónicos y oligopólicos.

- *¿Cómo responden los actores del mercado al cambio de régimen de importación?*

Esta es una pregunta fundamental que subyace a cualquier intento de cuantificar los efectos del nuevo régimen de importación, pero desafortunadamente no todos los modelos examinados comparten la misma arquitectura. Algunos estudios suponen un desplazamiento de la demanda y la oferta a lo largo del tiempo, mientras que otros las suponen estáticas. Además, los valores de las elasticidades difieren ampliamente entre los estudios. Por ejemplo, algunos investigadores utilizan valores relativamente altos para el Camerún (hasta 3 en Borrell 2004), mientras otros tienen estimaciones más prudentes (1,4 en la FAO).

Los valores de las elasticidades son diferentes porque la mayoría de los investigadores tienen reservas sobre la calidad de los datos

disponibles. Algunos han tratado de estimarlos econométricamente, mientras que otros prefieren utilizar valores derivados de otros modelos (por ejemplo Guyomard et al. que utiliza el modelo Bananarama). Algunos investigadores han tratado de ajustar elasticidades a determinados países, mientras que otros dan por supuesto que se puede aplicar un valor a regiones enteras. Por ejemplo Vanzetti et al. (2004) suponen que en los países ACP africanos la elasticidad de los precios es 1, y en los países latinoamericanos 0,48.

Algunos investigadores obtienen los valores de elasticidad aplicando simulaciones en otros modelos sintéticos, por ejemplo Borrell y Hanslow (2004) utilizan el GTAP para descomponer las elasticidades de la oferta en elementos separados. Tomando el caso del Ecuador, obtienen una elasticidad a largo plazo de 2,9, valor muy superior a las estimaciones econométricas. Aduciendo que África tiene la capacidad de adoptar un nivel de tecnología semejante y que cuenta con buenos recursos naturales para la producción del banano y con tierras de bajo costo, alegan que en África es probable una elasticidad semejante a largo plazo (de alrededor de 3,0). Pero no ofrecen un estudio monográfico realizado en África que avale esta tesis. En un documento reciente (Horus 2004) se sostiene que es improbable que se dé en el futuro una expansión apreciable de las exportaciones de bananos de Camerún y Côte d'Ivoire debido a la escasez de tierras idóneas para el cultivo del banano, a la inseguridad del régimen de propiedad de las tierras y al acceso limitado de los productores al capital de las empresas bananeras multinacionales.

Se han hecho muchas críticas a los modelos de simulación. La primera es la sospecha de que las elasticidades a largo plazo puedan no ser constantes. Los cambios tecnológicos y estructurales en la industria bananera hacen pensar que (al menos) las curvas de la oferta están cambiando. Una segunda crítica es que los modelos de simulación no tienen en cuenta la probabilidad de que los países proveedores de costos más altos simplemente dejen de exportar si los precios del banano en la UE descienden por debajo de un cierto nivel, sobre todo por debajo de su costo total de producción y comercialización (que por ejemplo pueden inducir a subestimar las consecuencias negativas de un arancel bajo en las Islas de Barlovento). Una tercera crítica consiste en que la evaluación de las probables respuestas de los actores del mercado al cambio de regímenes normativos también requiere una definición de otros dos conjuntos de parámetros: primero, cómo responderán los actores del mercado a su pérdida de rentas contingentarias, y segundo cómo podrían cambiar los precios mundiales con el nuevo régimen.

Por lo que se refiere a la renta del contingente, los analistas todavía tienen que producir una

estimación convincente de lo que se apropia cada actor del mercado. Incluso la cuantificación de la renta contingentaria total generada resulta difícil porque las licencias se asignan según registros pasados y existen solamente pruebas anecdóticas de su valor de mercado. Con respecto a la oferta, los actores del mercado son principalmente empresas integradas verticalmente que comercializan su propia producción así como volúmenes considerables procedentes de productores independientes (Arias et al. 2004), y por lo tanto la proporción de la renta contingentaria apropiada por los proveedores tiene que estimarse con datos no disponibles públicamente. En cuanto a la demanda, los estudios todavía tienen que examinar en qué medida los importadores se apropian de la renta contingentaria, y cómo su pérdida podría trasladarse a los mayoristas y minoristas.

Una cuarta crítica es que lo que interesa a los proveedores (consumidores) puede no ser el precio de importación de la UE, sino el precio recibido (pagado) por los productos. Una evaluación de la respuesta de la oferta (o demanda) a los cambios de política requiere saber cómo se transmiten los precios a través de la cadena. McCorrison (2003) indica que en situaciones de oligopolios sucesivos, no se necesita mucho poder de mercado para limitar la transmisión de precios, ya que las repercusiones del poder de mercado en una fase pueden agudizarse por las características de la fase siguiente (McCorrison 2003).

El nivel alto de concentración en los niveles de importación, y del comercio mayorista y minorista del banano de la UE hace pensar que la transmisión de precios puede ser imperfecta. Por consiguiente, existe la posibilidad de que los resultados de los estudios, en los que los analistas dan por supuesta una competencia perfecta después de la transición a un sistema exclusivamente arancelario, sean diferentes de lo que probablemente ocurra en la realidad (McCorrison y Sheldon 1996). No obstante, Hermann y Sexton (2001) no encontraron pruebas definitivas de poder de mercado en el mercado alemán del banano antes del Mercado Único Europeo, y por eso afirman que no se puede sacar conclusiones acerca del comportamiento del mercado a partir de la estructura de mercado. Preville (2003), sin embargo, utiliza un método semejante y encuentra algunas pruebas del poder de mercado. En todo caso, la supresión de los contingentes debería de aumentar el número de los actores, y por lo tanto la competencia.

Por último, McCorrison (2004) ha afirmado que en una competencia vertical imperfecta a lo largo de la cadena, la medida en que se ejerce el poder de mercado puede depender de las diferentes políticas comerciales. En otras palabras, la

sustitución de un sistema de contingentes arancelarios por un sistema exclusivamente arancelario puede inducir a que cambien las estrategias de mercado de las grandes empresas multinacionales que dominan el comercio del banano. Por ejemplo, la eliminación de las licencias históricas permitirá la participación de un número mayor de vendedores, y las empresas multinacionales tendrán que ajustar sus estrategias al nuevo entorno de mercado.

- *¿Por qué la distribución de la renta contingentaria interesa a los proveedores?*

La cuantía de la renta contingentaria apropiada por los proveedores es importante para los analistas, ya que es un parámetro que determina el alcance de los beneficios que los proveedores obtienen del actual sistema de contingentes arancelarios. Sin embargo, la evaluación de la respuesta de la oferta tras la pérdida de renta contingentaria no es fácil de explicar. Solamente tienen derechos a licencias los "operadores", que se definen como personas o empresas registradas que han importado bananos en la CE durante un período determinado. Estos operadores pueden apropiarse o no de la renta del contingente según lo que tengan que pagar a los proveedores para garantizar el comercio. Por un lado, los operadores que compran bananos del mercado mundial pueden no necesitar compartir su renta contingentaria porque hacen frente a una oferta inelástica (transacciones competitivas). Por otro lado, muchos "operadores tradicionales" (como los define la versión 2001 del OCMB) pueden considerarse también proveedores porque en los países productores participan directamente en la producción o el envío de bananos.

Se considera que la renta contingentaria reviste una particular importancia para los proveedores de los países ACP. Si no se apropiaran de la renta contingentaria, el único beneficio que obtendrían del sistema actual sería el de la preferencia arancelaria de 75 euros por tonelada. Mientras Borrell sostiene que éste es el caso, muchos investigadores aducen que los proveedores ACP se benefician de rentas contingentarias porque reciben precios elevados. Cuando los operadores que tienen derechos a licencias de importación son controlados por los productores ACP, éstos se apropian de toda la renta contingentaria. La posición de la Asociación de exportadores de bananos del Caribe (AEBEC) en las negociaciones es un ejemplo de cómo la pérdida de rentas contingentarias que se produce al pasar a un sistema exclusivamente arancelario puede afectar a la oferta. La AEBEC propone para la UE un arancel de 275 euros por tonelada, y por lo tanto declara implícitamente que necesita un incentivo de por lo menos 200 euros más por tonelada que la preferencia arancelaria actual de 75 euros por tonelada para que las exportaciones de las Islas de Barlovento sean viables.

- *¿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, pero aún así es discutible la agregación de la demanda en una ecuación única, como se da por supuesto en la mayoría de los modelos. Primero, existen razones históricas y culturales de por qué los consumidores tienen una preferencia por el banano de determinadas procedencias. Por ejemplo, Alemania importa bananos principalmente de América Latina, el Reino Unido importa cantidades considerables del Caribe, y grandes proporciones de los bananos consumidos en Francia y España proceden de territorios de la UE. Esto indica que en los modelos de simulación la demanda de la UE estaría mejor representada si estuviera dividida por países, y representada por un modelo que distinga las importaciones por su origen (como por ejemplo los modelos bien conocidos de tipo Armington; véase Vanzetti et al.). Sin embargo, estos modelos tienden a estar fuertemente influenciados por las elasticidades de sustitución utilizadas, y actualmente no se dispone de investigaciones que indiquen cuáles puedan ser sus valores.

En segundo lugar, la serie cronológica disponible para estimar las elasticidades de la demanda global para la UE es corta y probablemente cuenta con muchas discontinuidades estructurales. Los efectos de distorsión del comercio de los contingentes arancelarios, los sucesivos cambios en las políticas de importación del banano y las dos ampliaciones de la UE durante los últimos diez años no han permitido la estimación de elasticidades de la demanda global estadísticamente importantes. Esto significa que en la mayoría de los casos los investigadores se han inclinado a dar por sentado que dichas elasticidades eran semejantes a las de otros mercados (como el de Estados Unidos), o a depender de valores sintéticos basados en el juicio de expertos.

No está claro si en los últimos años ha habido cambios en la curva de la demanda de la UE fuera de los cambios relativos a los movimientos de precios. Según Borrell y Bauer (2004), durante los años noventa la población total de la UE aumentó, los precios del banano descendieron, y disminuyó el consumo por habitante. Para ellos esto es una prueba de que la demanda de bananos de la UE se ha estancado o ha descendido, y, al calibrar su modelo al decenio pasado, tuvieron que establecer una tendencia descendente del 2 por ciento anual para explicar el descenso calculado en las rentas del contingente.

El tipo de cambio euro/dólar también tiene repercusiones importantes en los resultados de

los modelos de simulación y hay una gran incertidumbre respecto a su probable valor en 2006. En los dos últimos años ha registrado variaciones de más del 50 por ciento. Dentro de este margen, un arancel de 200 euros por tonelada se hubiera traducido en 164-260 dólares EE.UU. por tonelada, lo que representa una diferencia considerable para los proveedores latinoamericanos.

6 Próximos pasos: aspectos que requieren ulteriores investigaciones y datos

Los precios utilizados son parámetros decisivos que influyen significativamente en los resultados de todos los análisis. Decidir sobre un precio específico es especialmente difícil debido al carácter confidencial de los precios a lo largo de la cadena de comercialización. Además, los investigadores necesitan conocer el valor de la renta del contingente para construir el precio interno de la UE.

Por lo tanto, el valor de la renta contingentaria es otro parámetro decisivo del análisis, pero difícil de estimar. Los datos anecdóticos sobre el precio de las licencias de importación en el mercado indican que las rentas contingentarias pueden tener un valor de mercado situado entre 100 euros y 122 euros por tonelada.

Además, los investigadores tienen que saber cómo se distribuye la renta contingentaria entre los operadores en la cadena de comercialización del banano. Lo cual no se conoce debido a la falta de datos sobre los precios y a las incertidumbres que rodean el poder de negociación de los diferentes operadores del mercado. Algunos investigadores creen que los que poseen licencia, es decir los importadores, se apropian de la mayor parte de la renta. Sin embargo, la estructura verticalmente integrada del comercio del banano hace que con toda probabilidad la renta se distribuya a lo largo de la cadena de la oferta. Las empresas multinacionales del banano incluyen las operaciones de producción, exportación, importación, maduración y distribución. Cuando reciben licencia de importación, la renta probablemente beneficia a todas estas operaciones (incluida la producción), y no solamente a la importación. De manera análoga, algunos grupos de productores y exportadores de bananos controlan las empresas de importación de la UE que reciben licencia de importación. La cuantificación del porcentaje de la renta apropiada por los proveedores sería útil para los investigadores que utilizan métodos de análisis econométricos y de diferencial de precios.

Los datos disponibles distan mucho de ser suficientes. Faltan datos precisos y confiables sobre los precios f.o.b. y c.i.f. y la experiencia indica que los valores unitarios de las exportaciones e importaciones no son buenos sustitutos. Sólo las empresas cuentan con el tipo

de información necesaria para un análisis apropiado de una competencia imperfecta, pero esta información es de carácter confidencial y pocos investigadores tienen acceso a ella. La falta de datos objetivos impide a los analistas determinar la respuesta de la oferta y de la demanda. Lo que significa que hay que investigar más sobre la elasticidad de la oferta y la demanda.

Todos los métodos de simulación y de diferencia de precios examinados en el presente documento dan por supuesto una competencia perfecta. Herrmann y Sexton (2001) no han encontrado pruebas de que se ejerza poder de mercado a pesar del elevado grado de participación de las empresas multinacionales de comercialización. Otros analistas están en desacuerdo y sostienen que los comportamientos oligopólicos de los importadores han perjudicado a los productores y aumentado los precios al por menor, debido a que el comercio del banano se caracteriza por una sucesión de oligopolios y oligopsonios a lo largo de la cadena de la oferta, desde la producción hasta la venta al por menor. Consideran que el mercado está prácticamente cerrado a nuevos participantes. Se necesita una investigación empírica en los modelos competitivos e imperfectamente competitivos para contrastar las teorías competidoras. Esta es una cuestión de fundamental interés porque donde predomina un mercado imperfectamente competitivo no habría un arancel equivalente.

7 Observaciones finales

Todos los métodos examinados que calculan los equivalentes arancelarios tienen aspectos positivos y negativos, pero la cuestión más apremiante que ha de determinarse antes de elegir una metodología es la justificación de los precios elegidos.

Los responsables de la adopción de políticas deberían evaluar de entrada los resultados en función del objetivo establecido en un determinado estudio y de las hipótesis utilizadas. Como se ha indicado en el presente informe, los diversos estudios producidos hasta ahora se han diferenciado muchas veces en sus objetivos (mantener las importaciones totales de América Latina, o mantener los ingresos de importación de los países ACP o mantener estables los precios de la UE), y por lo tanto han encontrado diferentes valores arancelarios "óptimos". Es de una necesidad igualmente imperiosa comprobar las desviaciones con respecto a las hipótesis asumidas y observar de qué manera se afectan los resultados. Más que un valor único, los análisis de sensibilidad generarán una gama de estimaciones del arancel equivalente.

La amplia diversidad de partes interesadas y sus intereses contrapuestos hacen extremadamente difícil la búsqueda de consenso

sobre un arancel único. Hay que afinar la distinción entre proveedores dentro del grupo ACP (igualmente dentro del grupo dólar), ya que es heterogéneo. Por ejemplo hay diferencias considerables entre los distintos países ACP en lo que se refiere a las estructuras de producción, productividad, competitividad y capacidad de responder a las variaciones en la demanda. Como consecuencia, la reforma del régimen bananero de la UE tendrá repercusiones muy diferentes en cada uno de ellos.

Parece improbable que exista un arancel equivalente que mantenga el *status quo* en todos los aspectos. No es probable que un único instrumento normativo sea suficiente para proteger los intereses de todas las partes.

Desde una perspectiva de política, puede ser preferible no utilizar un solo instrumento sino varios. Por ejemplo, algunos analistas propugnan una preferencia arancelaria sobre un tipo arancelario bajo, combinada con pagos compensatorios o una ayuda directa a los ingresos a los productores más vulnerables. Otros, sin embargo, no están tan seguros de que estas medidas tengan los mismos efectos en la economía local que las preferencias comerciales, aduciendo que la producción bananera tiene efectos multiplicadores en términos de generación de ingresos y de empleo que no tienen los pagos directos. Sugieren también que un pago compensatorio demasiado elevado podría no ser compatible con las normas de la OMC.

8 Referencias

- AGREEM.** 2004. *Estimación de un nivel de arancel único para sustituir el actual sistema de protección europeo del mercado del plátano.* Universidad Autónoma de Madrid, España.
- AGREEM.** 2004. *Obtención del nivel de arancel equivalente al régimen vigente del plátano en la UE 25 según el procedimiento previsto en el Apéndice del Anexo 5 del Acuerdo de Agricultura de la OMC.* UAM, Madrid.
- Arias, P., Dankers, C., Liu, P. & Pilkauskas, P.** 2002. *La economía mundial del banano 1985-2002.* Estudios FAO Productos Básicos 1; FAO: Roma.
- Borrell, B. & Bauer, M.** 2004. *EU Banana Drama: not over yet.* CIE, Canberra y Sydney.
- Borrell, B. & Hanslow, K.** 2004. *Banana supply elasticities.* CIE Briefing note, CIE, Canberra and Sydney.
- Borrell, B. & Yang, M.** 1990. *EC Bananarama 1990.* International Economics Department. WPS 523. Banco Mundial. Washington, DC.
- Consejo de la Unión Europea.** 2004. *Calculation of duty-paid price for green bananas in the E.U.* 25; DS 829/04.
- ECBTA (European Community Banana Trade Association).** 2004. Circular # 41/2004.
- Comisión Europea.** 2004. *Communication from the Commission on the modification of the European Community's import regime for bananas;* COM(2004) 399 final; Bruselas, 2.6.2004.
- FAO.** 2001. CCP: BA/TF 01/CRS.4, FAO, Roma, 2001.
- FAO.** 2003. *Banana projections to 2010.* CCP: BA/TF 03/3.
- FAO.** 2004. *Changes in the banana import regime of the European Union: a quantitative model from FAO's Commodities and Trade Division;* presentado en la Consulta informal de expertos sobre la política comercial del banano; 28-29 de octubre de 2004, FAO, Roma.
- Francois, J., & Hall, K.H.** 2003. *Global Simulation Analysis of Industry-Level Trade Policy,* www.intereconomics.com/handbook/Models.
- Guyomard, H., Laroche, C. & Le Mouël, C.** 1999. Impacts of the Common Market Organization for Bananas on European Union Markets, International Trade, and Welfare. *Journal of Policy Modeling* 21(5):619-631. Elsevier Science Inc.
- Guyomard, H., & Le Mouël, C.** 2002. *The New Banana Import Regime in the European Union: A Quantitative Assessment.* INRA Working Paper 02-04, Cedex, France.
- Guyomard, H., Le Mouël, C., Levert, F., Lombana, J.** 2004. *Will the banana trade war ever end?* presentado en la Consulta informal de expertos sobre la política comercial del banano; 28-29 de octubre de 2004, FAO, Roma.
- Herrmann, R. & Sexton, R.** 2001. Market Conduct and the Economic Impacts of a Tariff rate Quota Policy: The European Banana Case. In: Moss, C., G.B. Rausser, A. Schmitz, T. Taylor and D. Zilberman (eds.), *Agricultural Globalization, Trade and the Environment.* Dordrecht 2001: Kluwer Academic Press, pp.153-177.
- Horus.** 2004. *La banane africaine dans l'Union européenne.* Horus Entreprises, París, Francia, septiembre de 2004.
- Kersten, L.** 2004. *Von Quoten zu Zöllen in der EU-Bananenmarktordnung: Auswirkungen auf Welt-und EU-Märkte;* Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik. Federal Research Centre of Agriculture, Braunschweig, Germany. See also Kersten, L. 1995. Impacts of the EU banana market regulation on international competition, trade and welfare; *European Review of Agricultural Economics*, 22:321-335.
- McCorriston, S.** 2003. *Imperfect competition and international agricultural commodity markets.* presentado en el simposio de la FAO. Roma, 15-16 de diciembre de 2003.
- McCorriston, S. & Sheldon, I.** 1996. Trade policy reform with vertically-related markets. *Oxford Economic Papers* 48:664-72.
- NERA Economic Consulting and Oxford Policy Management.** 2004. *Addressing the impact of Preference Erosion in Bananas on Caribbean Countries: A Report for DFID.*
- OMC.** 2001. *European Communities – the ACP-EC Partnership Agreement.* Conferencia Ministerial de la OMC, Doha; WT/MIN(01)/15.
- Preville, Claudius.** 2003. *Impact of changes in the European Union's policy for banana imports on the Eastern Caribbean Region (1992-2002);* documento preparado para la Secretaría del Commonwealth, Londres.
- Raboy, D.** 2004. *Calculating the Tariff Equivalent to the Current EU Banana Regime.* Patton Boggs LLP, Washington.
- Spreen, T., Paggi, M., Flambert, A. & Jauregui, C.** 2003. Implications of Changes in the EU Banana Trade Regime on World Banana Trade. *Florida Agricultural Experiment Station Journal Series;* Universidad de Florida.
- Vanzetti, D., Fernandez de Córdoba, S. & Chau, V.** 2004. *Banana Split: How EU Policies Divide Global Producer.* presentado en la Consulta informal de expertos sobre la política comercial del banano; 28-29 de octubre de 2004, FAO, Roma.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Roma, Italia

Teléfono: (+39) 06 57051

Fax: (+39) 06 57053152

Correo electrónico: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
