

UNA POLÍTICA, TRES PERSPECTIVAS  
LA UNIÓN EUROPEA Y EL INTERCAMBIO DEL BANANO

*James Wiley\**

---

\* Facultad de Economía y Geografía Hofstra University Hempstead, Nueva York. Estados Unidos de América.



## RESUMEN

En julio de 1993, la Unión Europea (U.E.) inició el Reglamento (C.E.E.) Número 404/93 como su nueva política para gobernar la importación del banano. Este acto fue parte de su intento de crear un mercado común entre los quince países miembros. Como el mercado bananero más grande del mundo, la UE y sus políticas tienen un gran impacto sobre la producción y el intercambio de esta fruta, la fruta fresca del volumen más grande del intercambio mundial.

Esta ponencia considera la nueva política y sus impactos desde tres perspectivas, las cuales representan las tres categorías mayores de productores de los bananos que consumen los residentes de los quince países. Estas categorías incluyen los países exportadores latinoamericanos, el grupo Africano-Caribeño-Pacífico (A.C.P.) de productores vinculados con la U.E. por medio del Convenio de Lomé, y la U.E. por sí misma. Este grupo de países tan diversos también indican las dimensiones Norte-Sur de la situación. La ponencia es basada en investigaciones realizadas en Costa Rica, en Dominica, y en Bruselas, sede de la Comisión Europea, rama ejecutiva de la U.E.

Las perspectivas de las tres categorías de productores son muy distintas. En su análisis final, la ponencia sugerirá que una política forzada en Bruselas sirva como ejemplo de los procesos de globalización ya evidente en la economía mundial e intentará evaluar la justificación para el Reglamento (C.E.E.) 404/93 ofrecida por la U.E., considerando sus impactos en las tres regiones productoras.

## ABSTRACT

In July, 1993 the European Union (E.U.) implemented Council Regulation 404/93 as its governing policy for the importation of bananas. This was done as part of its larger Single European Market. As the world's largest market for bananas, E.U. policies have a great impact on the production and trade of this fruit, the world's largest trade fresh fruit commodity by volume.

This paper examines the policy and its impacts from three perspectives, representing the three major categories of producers of the bananas consumed by E.U. residents. Those categories include Latin American exporting countries, African-Caribbean-Pacific (ACP) banana producers linked to the E.U. by the Lomé Convention, and the European Union itself. Such a grouping of countries indicates the North/South dimensions of the issue. The paper is based upon research done in Costa Rica, Dominica, and Brussels, headquarters of the European Commission, the executive branch of the E.U.

The perspectives on the policy vary greatly, depending upon which source is considered. In its final analysis, the paper considers how a policy forged in Brussels exemplifies larger issues of globalization in the world economy and it attempts to evaluate the justification of Council Regulation 404/93 offered by the EU in view of its impacts in each of the three producing regions.

—o—

La industria bananera, a partir del siglo pasado, siempre ha sido una actividad controversial debido a sus raíces neocolonialistas. Pero las acciones tomadas por la Unión Europea en 1993, como parte de su programa más amplio de crear un mercado unido entre todos sus miembros, han hecho más complejo el intercambio de esta fruta, la más importante del mundo por su volumen de exportación. Mi interés en este tema tiene su origen en un seminario patrocinado por la Comisión Fulbright en Guayaquil, Ecuador hace cuatro años, durante lo cual la nueva política europea fue interpretada un día antes de ser puesto en vigor. En esa ocasión, me di cuenta del impacto potencial en varios rincones del mundo de decisiones hechas en Bruselas, sede de la Comisión Europea (rama ejecutiva de la U.E., el mercado más grande mundial del banano) y quería investigar el tema como ejemplo de los procesos de globalización que ya habían comenzado a afectar a las economías de América Latina y el Caribe. Cuatro años después, todavía sigo investigándolo.

Hoy, lo que más quiero sugerir es que hay tres perspectivas bien distintas sobre la política europea de importación del banano. Voy a discutir a cada una brevemente pero, primero, necesito explicar cómo era arreglado el mercado bananero europeo antes de 1993 y presentar la política actual. Después, voy a considerar las reacciones de los países exportadores de América Latina y del Caribe, dando énfasis a los casos de Costa Rica y de Dominica, un país pequeño de las Islas Barlovento, ubicada entre las islas francesas de Martinica y Guadalupe, antes de tratar de divinar el propósito de la política, como fue presentado en Bruselas. Para concluir, voy a ofrecer mis propias opiniones sobre el tema.

## MAASTRICHT Y LA ORGANIZACIÓN ANTERIOR DEL MERCADO EUROPEO DEL BANANO

La necesidad de desarrollar una nueva política para manejar la importación de bananos fue requerida por el Tratado de Maastricht, firmado en diciembre de 1991, que tenía como una de sus metas principales la creación de un sólo mercado –unido y sin barreras– entre los doce (hoy quince) estados miembros de la organización. Este mercado unido permitiría que todos los productos y personas podrían cruzar libremente las fronteras nacionales entre los miembros, pero este hecho a la vez, requiere que los países tengan políticas económicas comunes, incluso las reglas de importación. De los miles de productos importados y/o intercambiados por los quince miembros, el banano fue el más difícil (y el último) para haber llegado a un acuerdo aceptable. Este “honor” fue debido a la historia distinta de la producción de esta fruta y las relaciones entre los países exportadores y sus mercados en Europa.

Esta situación tan compleja merece explicación. Hay tres categorías de productores del banano que venden su fruta en la U.E. (Cuadro 1). La primera incluye los productores comunitarios de ultramar, como las Islas Canarias (de España), Martinica y Guadalupe (de Francia), Creta (de Grecia) y los Azores y Madeira (de Portugal). Debido a sus estatus como parte de la “familia”, sus bananos no son clasificados como importaciones. En la segunda categoría se encuentran doce de los 70 países A.C.P. (Africano-Caribeño-Pacífico), excolonias de miembros de la U.E. vinculados con esa organización por el Convenio de Lomé. Este convenio ha garantizado, a partir de 1975, acceso preferido a los mercados europeos para varios productos en su mayoría del sector primario. Pero, además, el convenio representa un compromiso de los miembros de la U.E. que evitarían cualquier acción que podría afectar a las industrias bananeras de los países A.C.P. en una manera negativa (ACP-EEC 1989). La categoría final representa los “terceros países”, es decir, no miembros de la U.E. ni del grupo ACP. Muy prominente entre ellos se encuentran los mayores exportadores latinoamericanos como el Ecuador, Costa Rica, Colombia, Panamá, y Honduras, en los cuales la industria a partir de su inceptión ha sido dominada por las grandes empresas transnacionales (TNCs) norteamericanas. Este grupo nunca ha tenido acceso preferido a la U.E. pero, debido a la grande escala y eficiencia de su producción, ha sido muy competitivo en ese mercado (Cuadro 1).

Antes de 1993, cada estado miembro de la U.E. perseguía su propia política para satisfacer su demanda del banano. Seis países tenían mercados “libres”, y compraban sus bananos de terceros países, en su gran mayoría latinoamericanos. De esos seis, cinco –Dinamarca, Holanda, Irlanda, Bélgica y Luxemburgo– pagaban un arancel de 20% para sus bananos, el arancel fijado bajo la Política

**Cuadro 1**  
Consumo de Banano (C.E.E.) por Fuente 1991 y Medios para  
1989-1991 (en tonelada métrica)

FUENTE	1991	MEDIOS 1989-91
Total	3,694,619	3,316,559
Fuentes comunitarias	636,643	637,826
Islas Canarias	339,450	344,132
Guadalupe	116,124	9,047
Martinica	181,069	199,648
Productores A.C.P.	657,735	604,608
Belice	19,616	23,412
Camerún	115,841	83,447
Dominica	54,961	52,897
Granada	8,168	6,548
Costa de Marfil	116,425	83,447
Jamaica	70,116	57,505
Santa Lucía	102,651	115,387
San Vicente	63,063	70,732
Somalia	8,177	41,783
Suriname	27,744	28,491
Terceros Países	2,394,199	2,061,031
Colombia	512,347	441,787
Costa Rica	569,373	522,340
Ecuador	600,766	408,975
Guatemala	13,186	28,128
Honduras	138,396	136,907
Nicaragua	65,218	47,285
Panamá	484,574	470,886

Fuente: CORBANA 1993, Cuadro N° 2.

Común de Agricultura de la U.E. para casi todas las importaciones del sector. El sexto país –Alemania– importaba sus bananos libremente y sin arancel, debido a una cláusula especialmente escrita en el Tratado de Roma de 1957 para evitar el pago de aranceles para bananos por los alemanes, una indicación de la gran importancia de la fruta en ese mercado grande.

Seis países tenían mercados protegidos de bananos. España era un mercado cerrado para proteger su producción nacional de las Islas Canarias. El Reino Unido, Italia, Portugal, Grecia y Francia consumaban primero su producción internal (en los casos de Portugal, Grecia y Francia) y/o, la oferta de los países

ACP. Francia importaba bananos de sus excolonias de la Costa de Marfil, Camerún y Madagascar, mientras los portugueses eran suministrados por las islas de Cabo Verde. Italia compraba bananos de Somalia y los británicos comían bananos caribeños, comprando casi toda la oferta de sus excolonias de Jamaica, Dominica, Santa Lucía, San Vicente, Granada y Belice, además de la excolonia holandesa de Suriname (Comisión Europea 1991).

Las doce políticas individuales no podrían continuar después de la implementación del mercado unido. El Consejo de Ministros, órgano superior de la U.E., tuvo que acordar una política uniforme. Después de muchas negociaciones y aún más anticipación, el nuevo reglamento fue aprobado en febrero de 1993 y puesto en vigor en julio de ese año.

#### EL REGLAMENTO (CEE) NÚMERO 404/93

El Reglamento (CEE) Número 404/93 sirve como reglamento marco de la nueva política. Los detalles, en su mayoría, aparecieron en varios reglamentos adicionales, intentados a complementar al 404/93.

Una de las metas importantes del nuevo sistema es la protección de los productores comunitarios. Casi toda la oferta comunitaria llega de las llamadas Regiones de Ultramar, regiones menos desarrolladas y más pobres que otras partes de la U.E. La protección es necesaria debido a que su producción no es eficiente. La mano de obra es más cara que en América Latina y la escala de las plantaciones y fincas es más pequeña. El resultado es un precio más alto de su fruta. Por eso, el 404/93 establece precios de sustentación para producción comunitaria hasta un nivel de 854,000 toneladas métricas anuales (Comisión Europea 1993, Artículo 12). Esa cantidad representa una meta optimista; como indica las cifras del Cuadro 1, en muchos años, el nivel de oferta es más bajo. Los gastos para estos subsidios provienen de los fondos designados para estimular el desarrollo de las regiones remotas de la U.E., un programa especial que incluye en su cobertura amplia los territorios de ultramar.

La segunda meta importante reflejada por la nueva política es el mantenimiento de los compromisos escritos en el Convenio de Lomé. Para lograr esta meta, el 404/93 define 857,700 toneladas métricas anuales como la cantidad de producción "tradicional" de los doce países A.C.P. (identificados anteriormente) que puede entrar al mercado de la U.E. sin arancel. Cada uno de los doce tiene su propio volumen enumerado dentro de este total y, en todos los casos, esta cantidad representa un nivel de exportación más alto que los niveles de 1989-91 que aparecen en el Cuadro 1 (Comisión Europea 1993, Artículo 15). Además, el 404/93 ofrece la posibilidad de vender bananos adicionales, como producción

“no-tradicional”, aunque con un arancel de 750 ecus por tonelada (un ecu tiene un valor variable, pero generalmente es más o menos equivalente a \$ 1.20 EE.UU.).

Para alcanzar las dos metas ya presentadas, la U.E. consideró necesario establecer límites en la importación del banano de los llamados “terceros países”. Por eso, el 404/93 fijó una cuota máxima de 2.0 millones de toneladas métricas (inicialmente) para la comercialización de bananos de esos exportadores, de los cuales normalmente más que 99% son latinoamericanos. Un arancel de 100 ecus por tonelada sería aplicado a estas importaciones (Comisión Europea 1993, Artículo 18). Esta llamada cuota-arancel podría ser aumentada o disminuida cada año de acuerdo con las oscilaciones del mercado.

El último asunto de interés a estas investigaciones es que el 404/93 inició un sistema de licencias para la importación de bananos dentro de la cuota-arancel. Además, el reglamento definió a tres categorías de importadores que podrían conseguir las dichas licencias y estableció una cantidad específica para cada una. De la cuota total de 2 millones de toneladas métricas, 66.5% fue asignado a agentes (empresas) que tradicionalmente han comercializado el banano de terceros países (es decir, las transnacionales norteamericanas que siempre han vendido los bananos latinoamericanos). El 30% de la cuota fue otorgado a las empresas ya establecidas en la U.E. que tradicionalmente han comercializado los bananos comunitarios y de los países A.C.P. Lo demás, 3.5% fue conservado para nuevos operadores en la industria (Comisión Europea 1993, Artículo 17). Fue este sistema de licencias que atrajo la atención del gobierno estadounidense y uno puede hablar de una cuarta perspectiva.

#### LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

La reacción en América Latina al anuncio del nuevo reglamento fue inmediata y negativa. Los países exportadores del banano en la región dirigieron su atención en las limitaciones reflejadas en la cuota-arancel. El volumen total de 2 millones de toneladas métricas representó una disminución del nivel de exportaciones a la U.E. durante los años 1990-1992 (CORBANA 1993, p. 15). Países como el Ecuador, Colombia y Costa Rica habían aumentado su producción al principio de los años 90 en anticipación de la expansión del mercado europeo y no estaban satisfechos con la cuota-arancel (Little 1995, p. 5).

Además, esa cuota no fue dividida entre los llamados “terceros países” para ofrecer a cada uno una cuota garantizada. No había ninguna protección para estados individuales (CORBANA 1993, p. 18). Este hecho sirvió como fuente de desacuerdo entre los países latinoamericanos, haciéndolo más difícil enfrentar a



los europeos en una forma unida. El resultado inmediato fue una “guerra de precios” entre los exportadores, oficializada en Costa Rica por el *Decreto N° 22334-MAG-MEIC* (1993), con el fin de llegar a ser más competitivo para aumentar su porcentaje de la cuota total (Zúñiga 1994). En este esfuerzo, todos perdieron, especialmente los productores nacionales que venden sus frutas a las TNCs y operan por un margen estrecho (Umaña 1994). Pero también perdió el sector público, debido a las reducciones en los impuestos (por caja del banano) recogido al punto de exportación. En el caso costarricense, la reducción fue de \$ 0.50 (EE.UU.) y se aplicó a todas las cajas exportadas, no sólo a las destinadas a la U.E. (*Decreto N° 22335-H-MAG*).

En la opinión de la gente latina involucrada en la industria bananera, el 404/93 sirve para proteger la producción menos eficiente de los países A.C.P. y de la Unión por sí misma. A ellos, esta situación no tiene sentido durante una época en la cual casi todo el mundo está participando en esfuerzos para hacer más libre el intercambio mundial, patrocinado por el GATT y, más recientemente, la OMI. Después de una “década perdida” y la crisis de la deuda externa, durante la cual los países más desarrollados habían condicionado su ayuda en el aumento de exportaciones, a los latinoamericanos les pareció que los europeos estuvieron hablando de ambos lados de la boca. Los latinos habían incorporado la filosofía de “el intercambio, no la ayuda” como parte de sus programas económicos, pero en 1993 encontraron la puerta parcialmente cerrada para sus bananos.

Las autoridades en cada país afectado y de la Unión de Países Exportadores del Banano (UPEB) predijeron desastre para sus industrias bananeras. Estimaciones de reducciones de hectáreas bajo cultivo y de despedidas en la fuerza laboral fueron muy variables, pero en todos los casos, la preocupación enfocó en el hecho de que la zona bananera en cada país ya es una región menos desarrollada y más pobre, con muy poca diversificación económica. Es decir, el impacto de la nueva política europea sería más negativo en las regiones más vulnerables, una ironía muy fuerte si uno considera que la U.E. tiene programas especiales para ayudar a esta clase de región en casi todos los rincones del mundo. Las investigaciones en Costa Rica indicaron que los nueve cantones (de un total de 81) que cultivan el banano para mercados extranjeros ya se encontraron entre los cantones más empobrecidos con indicios sociales (analfabetismo, alojamiento, acceso a puestos de salud, etc.) menos positivos que los medios de la nación total (Ramírez 1991; Ramírez y Barahona 1991). Había miedo de un aumento en el flujo de migrantes rurales a las ciudades del país, especialmente a la capital de San José, llevando a la vez más inestabilidad social a las zonas urbanas.

A pesar de anticipar los problemas comunes, los países latinoamericanos no han podido unificarse para enfrentar la crisis. Divisiones históricas prevenían

la cooperación necesaria y la U.E. aprovechó la oportunidad de explotar esas divisiones. Costa Rica y Colombia, números dos y tres respectivamente entre exportadores mundiales del banano, encabezaron un grupo de países que presentó cargas antes del GATT con el fin de eliminar el 404/93, pero el Ecuador no participó en este esfuerzo. La U.E. tenía miedo de perder el caso y propuso un compromiso a los países demandantes. Este propósito, conocido como el “Acuerdo Marco”, aumentó el volumen de la cuota-arancel y creó cuotas individuales para los cuatro países involucrados en las cargas. Con este acuerdo, Costa Rica y Colombia dejaron de perseguir el caso antes del GATT. Por su parte, el Ecuador, fuera de este arreglo, ha cooperado con las TNCs norteamericanas en sus esfuerzos más recientes antes de la OMI a derrotar al 404/93.

La percepción de una crisis en la industria bananera, un cultivo “tradicional” de gran importancia, ha impulsado los esfuerzos ya en vigor a diversificar a las economías de la región. El crecimiento del sector “NTAE” (las exportaciones agrícolas no-tradicionales) en años recientes es una reflexión de varias medidas tomadas por los gobiernos latinoamericanos para responder a las demandas del Fondo Monetario Internacional y a organizaciones de ayuda como la USAID. Este proceso representa la profundización de la globalización en el sector agrícola. La anticipación no cumplida del crecimiento del mercado bananero en la U.E. y en Europa Oriental significa que la importancia de las NTAEs va a continuar aumentando.

## LA PERSPECTIVA CARIBEÑA

Los siete países A.C.P. caribeños eran muy nerviosos mientras las negociaciones continuaban en Europa sobre el tema del banano y Maastricht. Aún más que a los exportadores latinoamericanos, los territorios del Caribe son dependientes en sus exportaciones de bananos. Para tres de las islas varloventos—Dominica, Santa Lucía, y San Vicente (además que Guadalupe y Martinica de Francia)—, el banano es su producto más importante como ganador de divisas. Como porcentaje de divisas totales, el banano ganó 70%, 59% y 42% para Dominica, Santa Lucía y San Vicente respectivamente (Comisión Europea 1992, Cuadro A). Además, la mano de obra participando directamente en la industria sobrepasa el 50% en los casos de Dominica y San Vicente (Comisión Europea 1992, Anexo 4), aunque es necesario reconocer que la gran mayoría de ellos son finqueros que participan en cultivos mezclados (Gobierno de Dominica 1995). La cuarta isla de ese grupo—Granada— tiene una industria agrícola más diversa, con las nueces moscadas y el cacao como exportaciones tradicionales importantes. También su sector turístico es más grande. Por eso, su dependencia en las ganancias del banano no alcanza los niveles realizados por sus vecinos (Benoit 1997). En Belice, Jamaica y Suriname, el banano es importante a la economía y esos tres tienen la capacidad

de aumentar sus tierras bajo cultivo de la fruta si existe suficiente demanda. Para los siete, la U.E. es el mayor mercado, debido a los arreglos ventajosos incorporados en el Convenio de Lomé. Bajo dicho convenio, el grupo A.C.P. puede exportar productos a la U.E. a precios favorables sin tener que competir con productores más eficientes. Este arreglo fue negociado para ofrecer protección económica a esos países, pero a la vez, representa una forma del neocolonialismo, manteniendo los vínculos establecidos en siglos pasados. El convenio fue iniciado en 1975 y ya está en su cuarta edición antes de expirar en el 2000. Su futuro no es muy claro, especialmente después de la formación del OMI que ya ha expresado su oposición a cualquier forma de proteccionismo y acceso preferible.

Dado esta realidad, los países A.C.P. caribeños han apoyado al 404/93 y lo consideran necesario para sostener a sus industrias bananeras. La estructura de esas industrias es muy diferente de la que predomina en América Latina. En vez de plantaciones grandes con infraestructuras avanzadas, en el Caribe el banano se cultiva en fincas pequeñas, en su gran mayoría menos que cinco hectáreas (Thomson 1987). A pesar de los esfuerzos herculáneos por parte de los finqueros, ellos no pueden alcanzar el nivel de productividad y eficiencia de los latinoamericanos. Sin un mercado protegido, como les ofrece el 404/93, la industria bananera desaparecería de la región.

La historia de este grupo de países —todos excolonias del Reino Unido con la excepción de Suriname que era colonia holandesa— es un legado de economías muy especializadas. Cada uno ha pasado por varias etapas de una cosecha dominante, una situación típica de la época colonial pero muy peligrosa, como sabemos hoy en día, debido a las fluctuaciones de los precios mundiales. Lo que hace aún peor la situación actual para los países caribeños es la falta de experiencia con la diversificación económica y las muy pocas oportunidades de tener éxito en producir eficientemente otros productos. La verdad sencilla es que sus territorios tan pequeños lo hacen muy difícil, si no imposible, realizarse las llamadas “economías de escala” tan importante hoy en el intercambio internacional (Robinson 1995, Benoit 1997).

A los siete países A.C.P. caribeños, el 404/93 se ve como manera de “comprar tiempo” para tratar de mejorar sus industrias bananeras y hacerlas más eficientes a fin de poder competir en un mercado menos manejado en el futuro. La fecha límite del reglamento es el 31 de diciembre de 2002, y los caribeños están implementando programas de diversificación de hacer más productivo su cultivo del banano con el fin de poder sobrevivir como sociedades intactas y independientes después de 2002 (Wiley 1997). Esta preocupación con la sobrevivencia tiene sentido: un estudio realizado en 1995 que analizó las consecuencias de un fracaso de la industria bananera caribeña predijo que los pro-

blemas sociales aumentarían gravemente en los territorios afectados, especialmente en las Islas Barlovento (Gill y Gonzales 1995).

Por eso, los caribeños ven a los desafíos al 404/93 –incluso los casos ante del GATT y la OMI– como ataques lanzados por países enemigos. Los esfuerzos de los Estados Unidos, especialmente, para proteger a sus TNCs se ven como amenazas directas y, al mismo tiempo, no muy bien entendidas, debido a que los problemas sociales en la región siempre llegarán a las orillas norteamericanas, en la forma de migraciones masivas. La opinión en el Caribe es ¿Por qué nos oponen?

Además que las ventajas que ha ofrecido el 404/93 a la región, hay un problema que merece ser mencionado. Este tiene que ver con la convergencia de los precios del banano dentro de la U.E. a partir del principio de julio de 1993, debido al aumento en los flujos de bananos entre los miembros, hecho posible por el removimiento de barreras al intercambio (Little 1995, p. 7). Como resultado, los precios pagados por los consumidores europeos han subido en Alemania, Dinamarca, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, lugares donde comían tradicionalmente los bananos latinoamericanos. Al mismo tiempo, los precios han bajado en estados como Francia y –de más importancia al Caribe– el Reino Unido, mercados anteriormente protegidos. Esto ha causado problemas graves para los finqueros caribeños, que ya tenían apenas un margen de operación muy estrecha. A pesar de la protección ofrecida por el 404/93, hay finqueros en la región que están abandonando el cultivo de banano a favor de otras cosechas o, en otros casos, para trasladarse a las zonas urbanas. Aun en el Caribe, todo no sale positivo como resultado del reglamento.

## LA PERSPECTIVA EUROPEA

Debido a las respuestas tan negativas desde varios rincones del mundo, incluso sus propios miembros como Alemania, es muy entendible que la perspectiva europea es muy diferente y, de muchas maneras, muy defensiva. En presentar el nuevo reglamento, la organización había anticipado reacciones fuertes y, por eso, explicó que sus prioridades fueron las siguientes, en orden:

1. Proteger a los consumidores europeos.
2. Proteger a los productores comunitarios del banano.
3. Cumplir sus compromisos dentro del Convenio de Lomé.
4. Mantener buenas relaciones con los terceros países, incluso los países latinoamericanos.

Es muy obvio que hay contradicciones profundas entre estas metas y que sería casi imposible alcanzar a todas al mismo tiempo. La U.E. reconoce estos hechos. También reconoce que no hay ningún grupo completamente satisfecho con el 404/93 y que la política está causando un problema u otro para todos los partidos involucrados en la industria.

Por eso, en su defensa del 404/93, la U.E. ha enfocado en su deseo a empequeñecer los cambios instigados por el tratado de Maastricht y la creación de su mercado unido. Según los estudios realizados sobre el tema antes de 1993, un mercado libre del banano en la U.E. causaría el desplazamiento de la oferta comunitaria y del A.C.P. por bananos más baratos de América Latina, destruyendo las industrias en ambas categorías de exportadores, resultados no deseados en vista de las metas ya mencionadas (Comisión Europea 1991). Representantes de la Comisión Europea, rama ejecutiva de la U.E., opinaron que el 404/93 significa la política que menos cambiaría la geografía mundial del banano por la protección que ofrece a esos dos grupos de productores (Appleton 1996). A la vez, el reglamento asegura a terceros países la oportunidad de exportar cantidades del banano a la U.E. que, aunque disminuidas de los niveles alcanzados en 1992, reflejan los medios del fin de la década pasada.

El mecanismo clave para efectuar la política es el sistema ya mencionado de licencias de importación del banano de terceros países. Desde una distancia, este mecanismo me parecía como esfuerzo al enriquecer la tesorería de la U.E. para poder pagar los subsidios a los productores comunitarios, pero no es así. Según el Delegado General de la European Community Banana Trade Association, las licencias “no tienen precio pero tienen valor” (Brinard 1996). Es decir, la U.E. no vende las licencias; son gratis, distribuidas por las autoridades apropiadas en los países miembros. El valor se estima a EE.UU. \$ 5 por caja de 18.15 kilos, aunque éste cambiaría con las condiciones del mercado. La importancia del “valor” es que los operadores de categoría B —empresas europeas que tradicionalmente han comercializado bananos de los países A.C.P. y/o de la comunidad por sí mismo— tienen el derecho de vender sus licencias a los operadores de Categoría A, las TNCs norteamericanas y sus subsidiarios. La meta de ésta provisión es que las ganancias realizadas por las ventas de licencias servirán como subsidio suficiente a los intereses europeos en la industria para animarles no abandonar sus operaciones frente a la convergencia de precios ya mencionada. Las empresas más afectadas por dicha convergencia son los operadores británicos, franceses, españoles, portugueses y italianos que controlan la comercialización de bananos comunitarios, africanos, y caribeños. Por eso, según los arquitectos del reglamento, la geografía bananera será conservada, no cambiada.

## Conclusiones y comentarios

Cuando oí el Reglamento 404/93 hace cuatro años en Guayaquil, nunca imaginé cómo afectaría a las interacciones comerciales, políticas y sociales mundialmente. Yo pensé inmediatamente en sus impactos negativos potenciales en la industria bananera en América Latina, y había anticipado una bajada considerable en las exportaciones del banano desde la región. Después de investigar el tema en Costa Rica al principio de 1994, regresé convencido que un desastre fue acercando a ese país y sus vecinos participantes en el intercambio del banano.

Pero las perspectivas eran muy diferentes en las otras regiones afectadas por el 404/93. Fui a Dominica en 1995 y 1996, a Bruselas en 1996, y a Granada al principio de 1997 para estudiar más esta política tan controvertible, y aprendí que, como siempre, hay más que un lado a la historia. La situación en los países A.C.P. caribeños no era tan positiva como ya había anticipado, y sus industrias bananeras están en un período de crisis a pesar de las ventajas ofrecidas por el 404/93. Además de la convergencia de precios y los desafíos al nuevo sistema mencionados, la región ha sufrido una serie de tormentas tropicales, incluso por lo menos cuatro huracanes muy destructivos. Esos afectaron al banano aún más que a las otras cosechas, disminuyendo la producción y previniendo que las Islas Barlovento cumplieran con sus cuotas enumeradas por el reglamento.

En Bruselas, la perspectiva que encontré era que no había ninguna manera perfecta de arreglar un mercado bananero unido para la U.E. y que, entre todas las opciones imperfectas, el 404/93 es la menos imperfecta. Allá en la sede de la organización, hay un reconocimiento más amplio que yo pensaba de los problemas causados por la nueva política. Su preocupación principal no ha sido el enriquecimiento aún mayor de las empresas europeas involucradas en la industria, sino la sobrevivencia de esas empresas y, aún más, de la industria por sí misma en la comunidad y en los países A.C.P.

Los resultados de desastre para América Latina que yo inicialmente había anticipado no han sucedido, como demuestran las estadísticas del Cuadro 2. Para los productores más importantes, apenas Honduras ha sufrido una bajada considerable en sus exportaciones a la U.E. que no puede ser explicada por desastres naturales, como tormentas que destruyeron a la cosecha. En el Ecuador, Costa Rica y Colombia, el nivel de exportaciones ha regresado a los volúmenes altos alcanzada en los años precedentes a la nueva política, un período de expansión del cultivo de banano en anticipación del crecimiento de los mercados europeos, y sobrepasan las exportaciones del fin de la década pasada. Quizás debido a la presión continua aplicada por los latinoamericanos y los norteamericanos, la U.E.

ha administrado al 404/93 en una manera muy flexible, con revistas regulares y varios ajustes (Comisión Europea 1995). Además, el Acuerdo Marco llevó al aumento de la cuota-arancel y la adición de tres nuevos miembros –Suecia, Finlandia y Austria– también resultó en la expansión de dicha cuota por la cantidad del consumo colectivo de esos países, todos compradores exclusivamente de bananos latinoamericanos.

**Cuadro 2**  
Exportaciones del banano a la Unión Europea  
de los Mayores Productores Latinoamericanos  
(en toneladas métricas)

PAÍS	1989	1991	1994	1995
Ecuador	273,899	600,766	549,387	603,671
Costa Rica	449,118	569,373	621,999	507,355
Colombia	331,305	512,347	461,247	511,055
Panamá	400,497	484,574	299,045	350,871
Honduras	148,846	138,396	26,902	55,786
Guatemala	61,827	13,186	19,907	50,163

Fuentes:

CORBANA (1993) - cifras para 1989 y 1991

Comisión Europea, D.G. VI - DataSet: EEC SPECIAL TRADE SINCE 1988 - cifras para 1994 y 1995

Además, después de diez meses de deliberaciones, la OMI anunció en forma preliminar en marzo de 1997, que el 404/93 discrimine contra los productores latinoamericanos y las empresas transnacionales que tradicionalmente han comercializado el banano en el mercado europeo (Financial Times, 1997a). También, indicó que el Acuerdo Marco discrimine contra los productores de los cuatro países latinoamericanos no incluidos en el acuerdo, es decir, Ecuador, Honduras, Guatemala y Panamá (Financial Times, 1997b). Su decisión final, si mantiene la misma posición, será apelada por la U.E. y es cierto que el proceso será prolongado. Pero la falla inicial es muy preocupante a los productores caribeños y pone en duda el futuro del Convenio de Lomé después de su expiración al fin del siglo (Financial Times, 1997c).

Después de cuatro años de investigar el tema, y a mi gran sorpresa, puedo concluir que la geografía del banano no ha cambiado mucho debido a las acciones europeas. Quizás el cambio más considerable durante los últimos años tiene que ver con el balance entre las TNCs norteamericanas y las TNCs europeas como resultado del sistema de licencias implementado bajo el 404/93. Las pérdidas

registradas por las empresas norteamericanas, especialmente por United Brands con su marca Chiquita, han animado al gobierno estadounidense a perseguir el caso antes de la OMI. El 404/93 ya casi ha cumplido la mitad de su vida como política antes de expirar en el 2002 y, hasta la fecha, el grupo de productores más en peligro de extinción no está cultivando el suelo latinoamericano. Ese grupo está trabajando en el Caribe y sus problemas son aún más complejos que ellos causados por el reglamento bajo consideración aquí. Es cierto que dicho reglamento demuestra los vínculos dentro de la economía mundial, pero los verdaderos efectos negativos del proceso de globalización que sienten hoy en día los campesinos caribeños tienen raíces aún más amplias y profundas que puede ofrecer apenas una industria como la del banano.

## BIBLIOGRAFÍA

ACP-EEC.

1989 *Convention of Lomé (Lomé IV)*. Signed December 15. Lomé, Togo.

APPLETON, Zelie

1996 Especialista en el intercambio del banano, Directiva General VI, Comisión Europea. Bruselas, Bélgica: comunicación personal.

BENOIT, Oliver

1997 Encargado, Unidad de Planificación, Ministerio de Agricultura, Gobierno de Granada. St. George's, Granada: comunicación personal.

BRINARD, Philippe

1996 Delegado General, European Community Banana Trade Association. Bruselas, Bélgica: comunicación personal.

COMISIÓN EUROPEA

1991 *The Community's Banana Market in the run-up to 1993*. Bruselas, Bélgica: Section for Agriculture and Fisheries.

1992 *Setting up the Internal Market in the Banana Sector*, documento de trabajo SEC (92) 940 final. Bruselas, Bélgica: D.G. VI.

1993 "Council Regulation (EEC) N° 404/93 of 13 February, 1993 on the common organization of the market in bananas". *Official Journal of the European Communities*, Brussels, February 25, 1993.

1995 *Report on the Operation of the Banana Regime*. Brussels, European Commission DG VI.

CORBANA

1993 *Repercusiones para Costa Rica de la Aplicación de Cuotas en el*



*Mercado Bananero de la C.E.* San José, Costa Rica: Corporación Bananera Nacional.

- 1993 *Decreto N° 22334-MAG-MEIC.* July 16, San José, Costa Rica: Poder Ejecutivo.
- 1993 *Decreto N° 22335-H-MAG.* August 1, San José, Costa Rica: Poder Ejecutivo.
- 1997a. *Financial Times.* "WTO hits at EU regime on bananas". 19 de marzo, 1997.
- 1997b "WTO puts skids under banana regime". 20 de marzo, 1997.
- 1997c "Banana split". 21 de marzo, 1997.

GILL, Henry y Anthony GONZALES

- 1995 *Economic Consequences of a Banana Collapse in the Caribbean.* Study prepared for the Caribbean Banana Exporters Association, May 1995. Brussels, Belgium.

GOBIERNO DE DOMINICA

- 1995 *1995 Dominica Agricultural Census: Final results.* Roseau, Dominica: Ministry of Agriculture and Central Statistics Office.

LITTLE, Arthur D.

- 1995 *Study of the impact of the banana CMO on the banana industry in the European Union.* Paris: Arthur D. Little, International.

RAMÍREZ RODRÍGUEZ, Edwin

- 1991 *Pobreza Rural en Costa Rica: Análisis Comparativo a Nivel Cantonal, 1973-1984.* San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

RAMÍREZ RODRÍGUEZ, Edwin; y Manuel BARAHONA MONTERO

- 1991 *Costa Rica: Zonas de Mayor y Menor Desarrollo Relativo.* San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

ROBINSON, Dr. Donovan

- 1995 Chief Technical Officer, Ministerio de Agricultura, Gobierno de Dominica. Roseau, Dominica: comunicación personal.

SOUTH AMERICA TODA SEMINAR, June 30

- 1993 "Social and Economic Impacts of EC Banana Importation Regulations". Banco Filanbanco, Guayaquil, Ecuador. Comisión Fulbright.

THOMSON, Robert

1987 *Green Gold: Bananas and Dependency in the Eastern Caribbean*.  
London, UK: Latin America Bureau.

UMAÑA, Luis

1994 Secretario-General, Asociación Nacional de Productores del Banano  
(ANAPROBAN). San José, Costa Rica: comunicación personal.

WILEY, James

1995 “Dollar Zone Fallout of the EU’s Single Market in Bananas: The Case  
of Costa Rica”. *Middle States Geographer*, Volume 27, 1994.

1997 “Economic Diversification in a Caribbean Mini-State: Dominica in a  
Neoliberal Era”. En *Globalization and Neoliberalism: The Caribbean  
Context*, Thomas Klak (editor). Boulder, CO: Rowman and Littlefield  
Publishers, Inc. (venidero).

ZÚÑIGA, Martín

1994 Analista Económica, CORBANA. San José, Costa Rica: comunicación  
personal.