



LA DISPUTA DEL BANANO EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Ronald Saborío Soto
y Fernando Ocampo Sánchez

RESUMEN

El conflicto comercial sobre banano es un hito del sistema multilateral de comercio. No solamente es un caso emblemático para Costa Rica, debido a que el país participó activamente como reclamante en dos paneles y como tercera parte en otro, en los que el Grupo Especial (Tribunal Arbitral) le dio la razón sobre los argumentos de las Comunidades Europeas (actual Unión Europea), sino también por su significado para la naturaleza del sistema multilateral de comercio. Es uno de los conflictos de mayor duración en toda la historia del mecanismo de solución de controversias de la OMC e incluye tres disputas que generalmente se contabilizan como una sola: Banano I (1993), Banano II (1994) y Banano III (1997).

El caso del Banano trasciende una multiplicidad de temas que han sido muy relevantes en la conformación de un sistema multilateral del comercio. A través de todo el proceso se evidencia desde la necesidad de cambio y actualización en el esquema de solución de diferencias del GATT hasta la legitimidad que brinda a países en desarrollo y menos adelantados ante los intereses de países desarrollados.

Palabras clave: sistema multilateral del comercio, solución de controversias en el GATT, mecanismo de solución de diferencias en la OMC, conflicto bananero, países en desarrollo en el sistema multilateral.

ABSTRACT

The trade conflict over bananas is a milestone in the multilateral trading system. Not only is it an emblematic case for Costa Rica because of the country actively participation as a complainant in two panels and as a third party in another, in which the Panel (Arbitral Tribunal) agreed with Costa Rica over the arguments of the European Communities (current European Union), but also because of its significance for the nature of the multilateral trading system. It is one of the longest-running disputes in the entire history of the WTO Dispute Settlement Mechanism and includes three disputes that are generally counted as one: Bananas I (1993), Bananas II (1994) and Bananas III (1997).

The case of Bananas transcends a multiplicity of issues that have been very relevant in shaping a multilateral trading system. Throughout the process, it is evident from the need to change and update the GATT Dispute Settlement Mechanism to the legitimacy it provides to developing and least developed countries in the face of the interests of developed countries.

Keywords: multilateral trading system, dispute settlement in the GATT, dispute settlement mechanism in the WTO, banana conflict, developing countries in the multilateral system.

Ronald Saborío Soto es Profesor de LEAD University. Ex Embajador de Costa Rica ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) y ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Fernando Ocampo Sánchez es actualmente Decano y Profesor de LEAD University. Laboró para el Ministerio de Comercio Exterior como Jefe de Negociación de diversos Acuerdos Comerciales. Es consultor internacional para el Banco Mundial, BID, OEA y otros.

Agradecemos a María Gabriel Miranda su valioso apoyo en la preparación final de este artículo.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación pretende dar una visión clara del recorrido jurídico y político de la disputa del banano, desde inicios de los años 1990, hasta la conclusión de la disputa y el cierre de acuerdos paralelos a finales de los años 2010.

Se busca dar respuesta a cuáles fueron los elementos jurídicos que compusieron los reclamos en cada una de las disputas y cuáles fueron los resultados ante el Consejo de las Partes Contratantes en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés y en el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización del Comercio (OMC). Así, el trabajo recorrerá los diferentes casos del banano, los Casos de Banano I y II al amparo del procedimiento de solución de controversias del GATT, y el Caso del Banano III bajo el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC.

El análisis de este caso de estudio cubrirá también las negociaciones que sucedieron al margen de los sistemas de solución de diferencias del sistema multilateral del comercio, como es el Acuerdo Marco del Banano y su relación con las disputas específicas, así como las negociaciones de la Ronda Doha y los arbitrajes que de ahí se derivaron.

Finalmente, este trabajo buscará evaluar e informar sobre las negociaciones que se dieron paralelamente a las negociaciones de banano y cuánto estas contribuyeron a que se alcanzara el Acuerdo de Banano de diciembre de 2009, como las negociaciones sobre Productos Tropicales y las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

ANTECEDENTES DE LA DISPUTA DE BANANO

El conflicto comercial sobre banano es un hito del sistema multilateral de comercio. No solamente es un caso emblemático para Costa Rica, debido a que el país participó activamente como reclamante en dos paneles y como tercera parte en otro, en los que el Grupo Especial (Tribunal Arbitral) le dio la razón sobre los argumentos de las Comunidades Europeas (actual Unión Europea),

sino también por su significado para el entorno del sistema multilateral de comercio.

Esta controversia es, sin duda, uno de los conflictos de mayor duración en toda la historia del mecanismo de solución de controversias del sistema multilateral de comercio, considerando que se presentaron tres disputas: Banano I (1993), Banano II (1994) y Banano III (1997). Estos casos generalmente se contabilizan como una sola. Costa Rica participó activamente en las dos primeras, y en Banano III actuó como tercera parte.

Conferencia Ministerial para concluir la Ronda de Uruguay

En diciembre de 1990 se celebró en Bruselas la Conferencia Ministerial del GATT con el objetivo de concluir la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales; sin embargo, las discusiones se convirtieron en un intento fallido por las diferencias que aún persistían en áreas como la agricultura y los textiles¹.

En ese contexto, Costa Rica, quien acababa de finalizar sus negociaciones para adherirse al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)², aprovechó la Conferencia Ministerial de Bruselas para celebrar una reunión bilateral con las autoridades del Directorado de Comercio de la Comisión Europea, y plantear ahí sus preocupaciones sobre el comercio del banano. En ese encuentro, Costa Rica le expresó a las Comunidades Europeas (CE) su molestia, pues consideraba que el régimen de importación de banano de varios países de las CE era violatorio de las reglas del GATT y, por esta razón solicitó que pusieran el régimen en conformidad con sus obligaciones al amparo del sistema multilateral. A pesar de los esfuerzos, las consultas no dieron frutos, ya que las CE defendieron los regímenes y mantuvieron su aplicación.

No obstante, las circunstancias habían cambiado para Costa Rica. Después de más de 30 años de discriminación contra sus exportaciones agrícolas en mercados europeos, en 1990 se había convertido en Miembro del GATT y, por primera vez tenía acceso a sus reglas y, eventualmente, al Mecanismo de Solución de Diferencias. Durante los siguientes dos años Costa

¹ La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales se lanzó en setiembre de 1986 en la Reunión Ministerial celebrada en Punta del Este, Uruguay, con el objetivo amplia la cobertura del sistema multilateral de comercio a otras áreas entre las que destacaban el comercio de servicios, textiles, productos agropecuarios y propiedad intelectual. A pesar de que en un inicio los ministros establecieron un mandato amplio de negociaciones que debía concluir cuanto años después, las discusiones debieron prolongarse hasta que finalmente el 15 de abril de 1994 se suscribió el acuerdo con los resultados de las Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales en una reunión celebrada en Marrakech, Marruecos.

² Costa Rica se incorporó al GATT el 24 de noviembre de 1990, luego de cuatro años de haber sido admitido como observador.

Rica insistió frente a las CE en que las restricciones y la discriminación contra sus exportaciones de banano debían desaparecer sobre la base de las reglas del GATT, a pesar de que las CE no daban señales de aceptar los requerimientos.

Las principales preocupaciones presentadas por el bloque de países latinoamericanos se sustentaban en ciertas medidas comerciales como restricciones cuantitativas y licencias que seguían aplicando algunos países europeos y que existían desde antes de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), así como con una prohibición de facto de las importaciones de banano que seguía aplicando España.³ las cuales eran incompatibles con las disposiciones del GATT y del principio de nación más favorecida.

Es así como en los años 1991 y 1992, los países exportadores de banano en Latinoamérica que también eran Miembros del GATT comenzaron una coordinación dirigida por Costa Rica, con el objetivo de unir esfuerzos en sus gestiones ante las CE y, de esta manera, comenzaron a considerar acudir el Mecanismo de Solución de Diferencias del GATT por las respuestas negativas de los europeos. Estos países son: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela⁴. Se mantuvieron al margen los países de la región que no eran miembros del GATT: Ecuador, Honduras y Panamá.

Preocupación ante el Consejo del GATT y organización país para atender el conflicto

En julio de 1991 Costa Rica presentó ante el Consejo del GATT la preocupación por el inminente establecimiento del Mercado Único Europeo (MUE) y el peligro de que estableciera un régimen discriminatorio contra el banano latinoamericano.

Las compañías productoras y comercializadoras del banano en Latinoamérica comenzaron a mostrar su preferencia por un litigio bajo las reglas del mecanismo de solución de diferencias del GATT. Los esfuerzos de las compañías multinacionales se multiplicaron

buscando ejercer influencia, en mayor o menor grado, a través de su diplomacia corporativa en los diferentes países. Además, de manera específica, presentaron sugerencias sobre argumentos jurídicos y cuáles resultados se debían perseguir.

En el caso particular de Costa Rica, las empresas multinacionales lograron ejercer una influencia relativamente menor que en los demás países latinoamericanos, pues en esta época el país tenía poca producción de banano gestionada por multinacionales. La más importante en ese momento era la *United Fruit Company*, que para ese momento solamente producía el 25% del banano nacional, después de haber producido el 100% en años previos. Esta compañía presentó un borrador de alegatos (*submission*) para que los gobiernos presentaran en el litigio en el marco del GATT; sin embargo, el gobierno de Costa Rica decidió tomar distancia de las posiciones de las compañías multinacionales y definir una estrategia y una posición nacional sobre cómo llevar adelante el caso en el ámbito multilateral.

Costa Rica tenía la ventaja de la existencia de la Corporación Bananera Nacional (CORBANA), quien se convertiría en un importante aliado a lo largo de todo el proceso, en donde estaban representadas todas las multinacionales, entre ellas Chiquita, Del Monte, Dole y Fyffes, todas con representación en la junta directiva; así como los representantes de los productores nacionales. De esta manera, CORBANA fue el interlocutor más importante del sector bananero, pues en su seno las multinacionales y los productores nacionales debían ponerse de acuerdo en sus posiciones; a pesar de que el Gobierno igualmente mantenía conversaciones directamente con las multinacionales y los productores. La cooperación entre CORBANA y el COMEX contribuyó a definir una posición "nacional" que tomara en cuenta los intereses distintos de las corporaciones, pero y fuera al mismo tiempo era independiente y enfocada a defender los intereses del país.

³ Las restricciones nacionales aplicadas por algunos Estados miembros a las importaciones de banano procedentes de América Latina se consideraban "residuales" (medidas comerciales que se aplicaban antes de la creación de la CEE o de la adhesión a la CEE del Estado que la aplicaba y se habían mantenido con posterioridad debido a la falta de una política común de importación de banano). Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos, que importaban principalmente banano latinoamericano, aplicaban un arancel n.m.f. consolidado del 20 por ciento, sin restricciones cuantitativas. Todos los Estados miembros aplicaban unos derechos nulos a los bananos ACP. Alemania establecía un contingente exento de derechos, cuyo nivel se basaba en el consumo interno estimado. Francia, Grecia, Italia, Portugal y el Reino Unido aplicaban diversas restricciones cuantitativas y exigían licencias, mientras que España mantenía una prohibición de facto de las importaciones de banano. Estos regímenes de importación fueron sustituidos el 1° de julio de 1993 por una organización común del mercado en el sector del banano, que incluía un nuevo régimen de importación (Reglamento (CEE) N° 404/93 del Consejo) (OMC, 1995, p. 133).

⁴ En 1991, estos países generaban el 11 por ciento aproximadamente de la producción mundial de banano. El Brasil, Filipinas y México, segundo, tercero y séptimo productores de banano, que generaban en total cerca del 22 por ciento de la producción mundial, presentaron también comunicaciones al Grupo Especial (OMC, 1995, p. 133).

Para esa época, el Ministerio de las Exportaciones (MINEX), que luego pasaría a ser el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), era una institución muy reciente y con personal muy joven con poca experiencia en este tipo de litigios. Por ello, inicialmente a principios de 1992, el gobierno de Costa Rica liderado por el expresidente Rafael Ángel Calderón designó como responsable del caso a su Embajador en Washington, Gonzalo Facio⁵, quien viajó dos veces a Ginebra durante los trabajos preparatorios anteriores al primer Panel bajo el GATT.

Después de su segundo viaje el Embajador Facio expresó al Gobierno que el Derecho Internacional del Comercio era una rama del Derecho Internacional con sus propias particularidades y que se requería de especialistas en la materia. De esta manera, el Embajador Gonzalo Facio renunció a la coordinación y recomendó que se nombrara a Ronald Saborío en su lugar; que se le ascendiera al rango de Embajador para que pudiera coordinar a nivel regional en Ginebra el caso. El gobierno siguió dichas recomendaciones y se nombró Embajador a Saborío y Costa Rica pasó a convertirse en el Coordinador y vocero litigante del grupo de países latinoamericano que fue a las primeras dos disputas bajo el GATT: Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela. Así, de manera más ordenada el Gobierno reconoció que la responsabilidad sobre el caso la tendría el COMEX, con el Ministro Roberto Rojas a la cabeza, Anabel González como Directora General y coordinadora y Francisco Chacón y Ronald Saborío como litigantes del caso. Este último fue el coordinador del grupo de países demandantes en Ginebra.

El Mecanismo de Solución de Diferencias del GATT

Antes de la vigencia del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (ESD) de la OMC, en 1995⁶, las disputas comerciales a nivel multilateral se desarrollaron sobre la base de las normas (Artículos XXII y XXIII), procedimientos y prácticas implementados en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 del GATT

Bajo el mecanismo de solución de diferencias (MSD) del GATT que estuvo en vigor entre 1948 y 1994, se presentaron las primeras dos disputas relacionadas con el banano. La primera finalizó en 1993 y la segunda en 1994. En los dos casos, como ya se mencionó, Costa Rica fue parte demandante en el proceso junto con otros países latinoamericanos y en ambos el Grupo Arbitral falló a favor de los latinoamericanos, le dio la razón con el argumento de que las disposiciones europeas sobre la fruta violaban las disposiciones del GATT de 1947.

Desafortunadamente, una de las principales debilidades del MSD del GATT era que los informes finales de los grupos arbitrales debían ser aprobados por el consenso de todos los miembros de la Organización; por lo que ninguno de los dos informes de Banano I y Banano II fue aprobado debido al bloqueo europeo y de países África, Caribe y Pacífico (Grupo ACP), quienes vetaron la adopción de estos informes que condenaban políticas de países de las Comunidades Europeas en el primer caso y el régimen de las Comunidades Europeas en el segundo, impidiendo que se pudiesen implementar las recomendaciones de poner los regímenes a derecho.

A pesar de los resultados, el informe de los grupos arbitrales tuvo una fuerza política muy importante, que obligó a los europeos a sentarse en la mesa de negociación y firmar en marzo de 1994 el Acuerdo Marco del Banano con Costa Rica, el cual ya había sido aceptado por Colombia, Nicaragua y Venezuela. Las CE habían tenido dos reveses en un período corto (un año) y, aunque habían vetado la adopción de estos informes, el que países como Costa Rica, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Venezuela le hubiesen ganado dos paneles seguidos, ponía claramente en evidencia las violaciones que contenían los sistemas europeos de importación de banano lo que la obligó a firmar este acuerdo que dio ventajas a los cuatro firmantes.

Por otro lado, el que las CE hubiesen bloqueado la adopción de los dos informes que condenaban sus regímenes demostraba de manera clara la enorme necesidad de que el MSD, que en ese momento se estaba

⁵ El señor Gonzalo Facio Segreda fue dos veces Canciller de la República; tres veces embajador ante Washington en Estados Unidos, una vez ante México, fue representante de Costa Rica ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) en dos ocasiones y entre 1964 y 1965 presidió el Consejo Permanente de la OEA (Archivo Nacional de Costa Rica, s.f.).

⁶ El sistema actual para la solución de controversias comerciales se desarrolló en la Ronda Uruguay, como parte del Acuerdo sobre la OMC. Este sistema forma parte del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, denominado Entendimiento sobre Solución de Diferencias (OMC, s.f.).

revisando y negociando bajo la Ronda Uruguay, encontrara una solución a este tipo de problemas. Esto motivó, además, una participación muy activa de Costa Rica en las negociaciones para crear un nuevo mecanismo confiable, menos basado en el peso político y más en lo jurídico. Estos dos casos dieron aún más fuerza a una de las principales modificaciones introducidas en el Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC: el *consenso a la inversa*, según el cual un informe podría no adoptarse solo en el caso de que todos los Miembros del OSD estén de acuerdo en la no adopción. Con ello se cambió el balance de fuerzas en la adopción de los informes de los grupos arbitrales y los prácticamente adoptados, salvo que el mismo reclamante fuese parte del consenso para su no adopción, algo que no ha sucedido en más de 25 años.

Solo el tercer caso (Banano 3) se desarrolló bajo el ESD de la OMC. En esta ocasión, Costa Rica no participó como reclamante en el caso de Banano 3, sino como tercero. El caso lo ganaron los reclamantes contra la Unión Europea (UE) Estados Unidos, Ecuador, Guatemala, Honduras y Panamá.

A pesar de que usualmente se les generaliza como “el caso del banano”, los tres procesos tienen características muy diferentes, pues el régimen de importación de banano de las CE varió varias veces y en cada caso se examinaron medidas distintas.

CASO BANANO I (1990-1993)

El Informe del Grupo Arbitral sobre el caso CE-Banano I se presentó el 03 de junio de 1993 bajo el marco del GATT de 1947, otorgándole la razón a los países demandantes. (CE-Banano I, 1993⁷).

RECUADRO 1. FICHA RESUMEN DEL CASO

Demandado: las Comunidades Europeas	Fecha de solicitud de establecimiento del Panel: 08 de febrero de 1993.	Terceros países: Brasil, Chile, Camerún, Corea, Costa de Marfil, Cuba, Filipinas, Jamaica, Japón, Madagascar, México y Senegal.
Demandantes: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela	Fecha de resolución del Panel: 03 de junio de 1993.	

Fuente: elaboración propia con datos del caso CE-Banano I, 1993.

Las CE tenían diferentes regímenes de importación, en especial en materia de banano, que arrastraban desde antes de la conformación de la CE. Incluso, mientras algunos países europeos sostenían los regímenes que violaban las reglas de acceso a mercados del GATT, con restricciones o prohibiciones a las importaciones provenientes de Latinoamérica, otros países respetaban las reglas; tanto así, que la propia firma del Tratado de Roma sufrió retrasos porque los fundadores de las CE no lograban ponerse de acuerdo sobre el tratamiento que se daría a las importaciones de banano. Por esta razón, se decidió atacar a determinados Miembros con más fuerza que otros.

RECUADRO 2. TIPOS DE TRATAMIENTO QUE SE DABA AL BANANO PROVENIENTE DE LATINOAMERICA EN LAS CE

País	Tratamiento
España, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido	Diversas restricciones cuantitativas* y licencias + arancel de 20%
Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos	Arancel de 20%
Alemania	Libre de aranceles

* Por ejemplo: cuotas, límites a las importaciones, licencias.
Fuente: elaboración propia.

Los regímenes de importación de banano cuestionados buscaban diferentes objetivos al limitar las importaciones provenientes de Latinoamérica, a saber:

- **Proteger la producción en territorios europeos:** Francia protegía su producción en Guadalupe y Martinica; España la de Islas Canarias; Portugal la de Islas Azores; Grecia la de Chipre; y el Reino Unido protegía el banano de las Islas Barlovento en el Caribe, excolonias británicas.
- **Ofrecer un acceso preferencial a los países de antiguas colonias europeas:** excepto las de España y Portugal, por haber ingresado estos países más tarde a las CE. Estos dos países debieron aceptar en las negociaciones de adhesión las reglas comerciales preferenciales a favor de países de África, el Caribe y el Pacífico (en adelante, Países ACP) y la exclusión de sus antiguas colonias.

⁷ Acuerdo General de Aranceles Aduaneros/DS32R, del 3 de junio de 1993. Reporte del Panel. Régimen de importación de bananas de los Estados Miembros de la CEE.

Alemania era el único país de las CE que tenía un arancel cero. Por su parte, Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y Holanda tenían arancel de 20% que se podía considerar legítimo, pues eso es lo que se indicaba la lista de compromisos consolidados de las CE en el marco del GATT.

Las Convenciones de Yaundé⁸ y de Lomé⁹

Las convenciones de Yaundé y de Lomé establecían tratamientos discriminatorios preferenciales para los países ACP (Estados de África, Caribe y Pacífico) de parte de Europa, facilitando la exportación de los principales productos agrícolas y mineros libre de aranceles, en detrimento de las importaciones provenientes de otros países en vías de desarrollo de otras regiones, en particular de Latinoamérica. A través de estas convenciones se promovía un esquema de apoyo y cooperación económica de la UE y algunas de sus antiguas excolonias, principalmente las de Francia y Bélgica en un inicio, y las del Reino Unido posteriormente, no sólo de África sino también del Caribe y el Pacífico.

Estas disposiciones para favorecer a algunas de las excolonias europeas no cubrían a todos los países. Mientras, Francia sí podía dar acceso preferencial discriminatorio a favor de las antiguas colonias europeas, como Senegal, Costa de Marfil y a Camerún, Portugal ni España se lo podía ofrecer a los países de América Latina como excolonias europeas. Esta situación se debe a que la Convenciones de Yaundé y las de Lomé establecían un tratamiento discriminatorio preferencial para los ACP de parte de Europa en detrimento de las importaciones provenientes de otros países en vías de desarrollo de otras regiones, en particular de Latinoamérica. Cuando España y Portugal se incorporaron a las CE¹⁰, solicitaron el mismo trato preferencial para sus propias excolonias, pero Francia y Reino Unido impusieron una negativa que no pudo ser superada. Por el contrario, alegaron que los acuerdos se habían alcanzado hacía años, cuando se establecieron las CE y

que España y Portugal habían perdido su oportunidad de incidir en esas decisiones.

No obstante, debe quedar claro que las medidas impugnadas en este caso eran violatorias del Artículo I del GATT de 1947 (principio de Nación Más Favorecida –NMF–), independientemente de que se concediera el trato preferencial a las excolonias latinoamericanas o no.

Etapa de consultas y principales alegatos ante el Panel I

El 12 de junio de 1992, Costa Rica, como coordinador de los demandantes, solicitó consultas e inició la disputa contra los regímenes de importación de banano individuales de las CE, a saber: España, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido. No se constituyó un Panel contra las CE, sino contra los regímenes de determinados países. Esto debido a que los países no contaban con el sistema actual de un Mercado Único Europeo, por lo que los países europeos podían tener distintos regímenes de importación de banano, como se mencionó previamente.

Las consultas no permitieron que las partes se pusieran de acuerdo. Por esta razón, los latinoamericanos acudieron a la Decisión de 1966 sobre procedimientos bajo el Art. XXIII del GATT¹¹ y solicitaron al Director General del GATT, Arthur Dunkel, el uso de sus buenos oficios en su capacidad “es officio”. A pesar del intento de mediación del entonces Director General, los buenos oficios tampoco permitieron alcanzar un acuerdo entre las partes. Es así como los demandantes solicitaron el establecimiento de un Panel, que el Consejo estableció el 10 de febrero 1993, autorizando la designación del presidente y los miembros del panel, los cuales establecerían cláusulas estándar a menos que las partes de la disputa acordaran algo distinto dentro de los 20 días una vez que se estableciera el panel.

Se reservaron el derecho de actuar como terceras partes Brasil, Chile, Camerún, Corea, Costa de Marfil, Cuba, Filipinas, Jamaica, Japón, Madagascar, México

⁸ La Convención de Yaundé fue un acuerdo de intercambio comercial y cooperación firmado en Yaundé, Camerún entre la CEE y dieciocho excolonias europeas en África en 1963. Esta Convención es la extensión del Fondo Europeo de Desarrollo creado por el Tratado de Roma en 1957, que promovía la ayuda técnica y económica con los países o territorios ante los cuales los países integrantes de la CEE tuvieran vínculos históricos. Este acuerdo fue reemplazado por la Convención de Lomé en 1975, que incluía al Reino Unido que recientemente se había incorporado a la CEE.

⁹ Convención de Lomé, acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea y los países y los países ACP (Estados de África, Caribe y Pacífico) vigente entre 1975-1995, firmado en Lomé Togo, con el objetivo de implementar un sistema de cooperación económica y ayuda entre la UE y sus excolonias, facilitando la exportación de los principales productos agrícolas y mineros de los ACP a la Unión Europea libre de aranceles. El Convenio Lomé fue reemplazado por el Acuerdo de Cotonú el 2000.

¹⁰ El ingreso de España y Portugal a la Unión Europea se materializó en 1986.

¹¹ Mecanismo que permite a los países en vías de desarrollo solicitarle al Director General que ejerza sus buenos oficios para tratar de resolver una disputa.

y Senegal, tal como se presenta en el Recuadro 1 (CE-Banano I, 1993).

El 2 de marzo de 1993 se estableció el panel con tres árbitros: Presidente. I.G. Patel (Presidente), Naoko Saiki y Peter Hamilton. El Panel reunió en audiencias a las partes en dos ocasiones durante el mes de abril de 1993 (el 7 y 8 - 16 y 17 de abril de 1993); y fue hasta el 19 de mayo de 1993 cuando envió el informe (sentencia según los términos del sistema multilateral) a las partes de la disputa.

Como argumentos principales Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela solicitaron al Grupo Especial que revisara los regímenes de importación de bananos implementados por Bélgica, Francia, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, el Reino Unido, Portugal y España, para determinar que esas regulaciones producían una anulación o menoscabo de sus derechos en el marco del Acuerdo General, que eran incompatibles con los artículos I, XI y XIII, del GATT, así como la parte IV; y que estos regímenes no estaban justificados por ninguna de sus excepciones del Acuerdo.

El principio de nación más favorecida (NMF) establecido en el artículo I del GATT dispone que cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado. Así, la aplicación de un tratamiento diferente y discriminatorio a las importaciones de banano de América por parte de los regímenes europeos de importación de bananos, constituían una clara violación a esta cláusula, sobre todo considerando que mientras que los bananos de los proveedores ACP recibían un tratamiento preferencial libre de aranceles, el producto similar procedente de los países latinoamericanos estaba sujeto al pago de impuestos y a otras restricciones.

Las disposiciones del Artículo XI del GATT (Eliminación general de las restricciones cuantitativas) que dispone que ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá –aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas– prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o por medio de otras

medidas, constituía uno de los alegatos que mayormente se resaltaba; sobre todo en relación con la prohibición de las importaciones que aplicaba España, y con los regímenes, francés, portugués, británico, e italiano que también infringían estas disposiciones al aplicar restricciones cuantitativas para limitar las importaciones de bananos de terceros países. Adicionalmente, los sistemas utilizados a tal efecto, basados en la concesión de licencias, que mayoritariamente se concedían con carácter discrecional a una asociación europea de productores y comercializadores de bananos, no encontraban fundamento en ninguna de las excepciones previstas en el propio artículo XI ni en ninguna otra parte del Acuerdo General.

Por su parte, en relación con el Artículo XIII (Administración no Discriminatoria de las Restricciones Cuantitativas), los latinoamericanos argumentaban que, aún cuando las regulaciones de este artículo podían justificar la aplicación de restricciones cuantitativas, las mismas debían aplicarse de manera no discriminatoria a todos los proveedores; y que en los casos específicos de Francia, Reino Unido, Italia y Portugal éstas se aplicaban principalmente a los países latinoamericanos, mientras que los países ACP disfrutaban de un acceso libre de aranceles para sus bananos en estos países.

En el caso específico de Colombia, solicitó que se determinara que estos regímenes de importación aplicados por los europeos eran incompatible con las obligaciones de la CEE al amparo de los artículos I, III, VIII, XI, XIII, XXXVI y XXXVII del GATT; porque anulaban o menoscababan las ventajas resultantes para Colombia.

Las CE por su parte, solicitaron al Panel que constatará que los regímenes de importación de bananos eran conformes con sus obligaciones al amparo del GATT y que las restricciones cuantitativas a la importación de banano y las preferencias arancelarias concedidas a los países ACP por sus Estados miembros, tenían fundamento en el párrafo 2 c) del artículo XI, el artículo XXIV y la parte IV del GATT.

Conclusiones del Panel I

El 3 de junio de 1993 el Panel del GATT concluyó que las restricciones cuantitativas mantenidas por España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido eran violatorias del Artículo XI.1 del GATT y no se justificaban por el

Art. XI (c)(i) ni por el Art XXIV del GATT. El Panel recomendó al Consejo de las Partes Contratantes del GATT que solicitaran a las CE poner las restricciones de conformidad con el GATT (CE-Banano I, 1993).

No obstante esta primera victoria para los países latinoamericanos, la CEE y los países ACP bloquearon la adopción del Informe del Panel. A pesar de que el Panel indicó que los demandantes tenían razón en cuanto a que los regímenes de importación eran violatorios del GATT, el esquema del sistema de solución de diferencias de la época no permitió que el informe se adoptara y se implementaran sus recomendaciones.

CASO BANANO II (1994-1996)

El Informe del Panel CE-Banano II se presentó el 11 de febrero de 1994 bajo el marco del GATT de 1947 y los mismos cinco países demandantes obtuvieron un resultado favorable por segunda vez (CE-Banano II, 1994).¹²

Las Comunidades Europeas, que bien podrían haber adoptado un modelo para la importación de banano sustentado en dos de los tres regímenes que existían al momento de la primera diferencia (Recuadro 2), y que eran compatibles con las reglas del GATT, específicamente los regímenes de Alemania y los países del centro y norte de Europa, al final decidieron no seguir la recomendación del Informe del Panel de Banano I para poner el régimen en conformidad con las reglas del GATT, y optaron más bien por desarrollar un nuevo esquema que unificara las regulaciones para la importación de bananos en ese mercado regional similar a los regímenes condenados, dejando de lado los regímenes individuales de importación que aplicaban los países europeos, cada uno con características particulares.

Los países latinoamericanos por su parte, seguían su lucha con el régimen europeo. Así, de acuerdo con Stampa (2004),

El 10 de febrero de 1993, los Presidentes de ocho países productores de la región, que formaban la Unión de Países Productores y Exportadores de Banano se reunieron en Guayaquil (Ecuador) y, emitieron la Declaración Presidencial de Santiago de Guayaquil, reiterando la denuncia del proteccionismo de la regulación del régimen de importación de plátanos comunitarios y anunciando que

continuarían las acciones judiciales ante GATT con motivo de esta regulación (p. 14).

Aún cuando Ecuador, Honduras y Panamá apoyaban políticamente la declaración, tampoco pudieron ser reclamantes en el siguiente caso porque no eran Partes Contratantes del GATT y no fueron miembros de la OMC durante varios años.

RECUADRO 3. FICHA RESUMEN DEL CASO

Demandado: las Comunidades Europeas	Fecha de solicitud de establecimiento del Panel: 28 de abril de 1993.	Terceros países: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Brasil, Camerún, Costa de Marfil, Filipinas, Ghana, Jamaica, Madagascar, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Surinam, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uganda.
Demandantes: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela	Fecha de resolución del Panel: 11 de febrero de 1994.	

Fuente: elaboración propia con datos del Informe del Panel CE-Banano II, 1994.

Reglamento 404-93

Para lograr esta unificación, la CEE aprobó el 1 de Julio de 1993, el Reglamento de la Comunidad Europea (CE) No. 404-93, que establecía la Organización Común de Mercados y que imponía para todos sus miembros un nuevo régimen de importación de banano que nuevamente favorecía a los países ACP y dificultaba las importaciones provenientes de terceros países (Latinoamérica), muy similar a los regímenes que acababan de ser condenados en el Panel del caso CE-Banano I, incluso con algunas restricciones aún mayores como el establecimiento de contingentes, otorgamiento de licencias, aranceles diferenciados y certificados de exportación (véase Recuadro 4).

El Reglamento 404-93 buscaba fundamentalmente definir las reglas de una nueva organización del mercado común, equilibrada y flexible, que por un lado facilitara la circulación de la fruta dentro de la región europea y, por otro, articulara un régimen común para los intercambios con los terceros países que cumpliera con los compromisos internacionales contraídos por las CE en la Convención de Lomé (STAMPA, 2003). El reglamento establecía cuatro categorías específicas:

¹² Acuerdo General de Aranceles Aduaneros/DS38R, del 11 de febrero de 1994. Reporte del Panel. Régimen de importación de bananos de la CEE.

RECUADRO 4. RÉGIMEN EUROPEO DE IMPORTACIÓN DE BANANO SEGÚN EL REGLAMENTO 404/93 Y REGLAMENTOS COMPLEMENTARIOS (1993-1994)

Elementos del régimen	Descripción
Contingentes arancelarios	Contingente de 2.000.000 TM para banano de terceros países (sujeto a un arancel de 100 Ecus/TM) y para banano ACP no tradicional (libre de arancel). Contingente de 857.000 TM para banano ACP tradicional (libre de arancel).
Cuotas específicas por país	El contingente de 857.700 TM para el banano ACP tradicional se asigna en cuotas específicas a 12 países productores ACP (Costa de Marfil, Camerún, Surinam, Somalia, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente, Dominica, Belice, Cabo Verde, Granada y Madagascar).
Administración de los contingentes	<ul style="list-style-type: none"> Contingente de 2.000.000 TM se administra a través de un sistema de licencias de importación, asignadas en un 66,5% a los agentes económicos establecidos en las CE que tradicionalmente han comercializado banano latinoamericano (Operadores A); un 30% a los que han comercializado banano comunitario y ACP (Operadores B); y un 3,5% para los nuevos operadores (Operadores C). La cantidad comercializada por los operadores tradicionales se sujeta a una la aplicación de un factor de ponderación, según el tipo de función que desempeñan (a. importador primario: 57%, b. importador secundario: 15%, y c. madurador: 28%). Contingente de 857.700 TM se asigna en forma proporcional entre los solicitantes.
Aranceles diferenciados	Las importaciones de banano de terceros países fuera del contingente están sujetas a un arancel de 850 Ecus/TM; las de banano ACP no tradicional a un arancel de 750 Ecus/TM.

Fuente: elaboración propia con datos del caso CE-Banano II, 1994.

plátanos comunitarios (cosechados por los países europeos), plátanos de terceros países (provenientes de países distintos a los ACP), plátanos tradicionales ACP (aquellos que no sobrepasasen las cantidades tradicionalmente exportados por los países ACP) y plátanos no tradicionales ACP (los que sobrepasasen las cantidades tradicionalmente exportados por los países ACP).

Etapa de consultas y principales alegatos ante el Panel II

Al considerar que el Reglamento 404-93 todavía establecía un régimen más restrictivo, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela iniciaron el segundo caso del banano. Se le solicitó a las CE la celebración de consultas contra la decisión del Consejo de Ministros de la CEE del 17 de diciembre de 1992 sobre la Organización Común de Mercados para el banano (DS38/1). Este nuevo caso, de acuerdo al procedimiento de solución de diferencias vigente en ese momento en el GATT, debía desarrollarse como un Panel completamente nuevo, sin tomar como antecedente del caso de CE-Banano I. Además, las medidas de las CE en este segundo Panel no

fueron medidas disfrazadas o un incumplimiento, sino que con el nuevo Reglamento 404-93 el régimen se había modificado por completo y era bastante más restrictivo.

Para atender este nuevo conflicto, el gobierno de Costa Rica se organizó alrededor del ministerio encargado del comercio exterior para atender el nuevo panel, aunque no libre de conflictos entre esta institución y el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los argumentos jurídicos del caso.¹³

Nuevamente los países latinoamericanos acudieron al sistema multilateral a reclamar sus derechos alegando que el nuevo régimen violentaba los principios de trato nacional, nación más favorecida, así como las obligaciones amparadas al artículo II sobre las listas de concesiones.

El 19 de febrero de 1993 los cinco países latinoamericanos solicitaron a la CEE que se celebraran las consultas de conformidad con el artículo XXII del GATT, con el propósito de analizar el nuevo régimen europeo para la importación de bananos, especialmente el nuevo sistema de cuotas y la imposición de licencias de importación. La

¹³ En el momento de iniciar el caso, en Costa Rica se presentaron discrepancias entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (R.E) y el ministerio encargado del comercio exterior. R.E. intentó interferir en el documento con el alegato jurídico o "Submission" que Costa Rica debía presentar en nombre del Gobierno ante el Panel del GATT. R.E expresó que el alegato jurídico del Gobierno de Costa Rica no debía incluir el argumento según el cual el Régimen de las CE violaba el Art. I del GATT, que contiene el principio de la Nación Más Favorecida. El ministerio explicó que, si el resultado del Panel llegaba a la conclusión de que la Convención de Lomé, que establecía las preferencias a favor de los países ACP era violatoria de las reglas del GATT, Costa Rica tendría dificultades diplomáticas con los países del Caribe y, consecuentemente, estos no votarían a favor del candidato costarricense para la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en marzo de 1994. El ministerio encargado del comercio exterior, argumentó que la parte más importante de su alegato era precisamente la violación del Artículo I por parte de las CE y que no se podría renunciar a ese argumento sin arriesgar el caso completo. El Presidente de la República de Costa Rica de ese momento debió intervenir para apoyar a COMEX e indicó que se debían utilizar todos los argumentos posibles para ganar el panel. Este tipo de diferencias políticas en temas comerciales sucedían porque en 1993 no existía todavía la ley que creaba el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) que a la postre se aprobó en 1996 y dio a este la competencia sobre la política comercial del país, incluyendo la responsabilidad sobre las disputas comerciales.

solicitud fue adoptada por el Consejo de Ministros de la CEE, y dichas consultas se llevaron a cabo entre el 22 de marzo y el 19 de abril de 1993. A pesar de los esfuerzos, ninguna de las partes hicieron mayores concesiones y no fue posible lograr una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión. Ante este resultado, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela, mediante una comunicación del 28 de abril de 1993, solicitaron que, de conformidad con las disposiciones del Artículo XXIII, se estableciera un nuevo panel que examinara la cuestión.

Los latinoamericanos resaltaban en sus alegatos principalmente que el nuevo régimen establecía grandes limitaciones y un trato discriminatorio en materia de contingentes y aranceles en relación con los países ACP. El nuevo Reglamento 404-93 implicaba una disminución significativa de las exportaciones para los productores de la América Latina y un fuerte golpe para sus economías.

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 ACP 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 (Wiley, 1997, p. 287).

Por su parte, los europeos alegaban que el nuevo régimen solamente buscaba cumplir con sus obligaciones establecidas en la Convención de Lomé para promover la producción y comercialización de plátanos procedentes de los países ACP mediante instrumentos de política general.

Conclusiones CE-Banano II

El Panel concluyó que el nuevo régimen de la UE era violatorio de disposiciones del GATT. Específicamente, se incumplían los siguientes artículos:

- **Artículo I (Principio NMF):** el Panel condenó el régimen de importación de banano comunitario y recomendó su modificación. Concluyó que las preferencias arancelarias otorgada a los países ACP a través de la Convención de Lomé eran incompatibles con este artículo.
- **Artículo II (Listas de concesiones):** los aranceles específicos aplicados por las CE a las importaciones de bananos desde el 1 de julio de 1993

otorgaban a las importaciones de bananos un trato menos favorable que el previsto en la Lista de concesiones de las CE y, por lo tanto, eran incompatibles con sus obligaciones en virtud de este artículo. Es decir, los aranceles aplicables a banano de terceros países (latinoamericanos) eran violatorios del Art. II del GATT por ser superiores al nivel consolidado en las listas de compromisos de la CE, que era de 20%.

- **Artículo III (Principio de TN):** pues brindaba un trato discriminatorio entre las compañías europeas y las compañías de otras regiones del mundo, en favor de las europeas. La asignación del 30% de licencias de importación a los importadores europeos era incompatible con Arts. III. 4, pero también con y el Art. I del GATT pues constituía un incentivo para comprar banano comunitario o de países ACP.

Específicamente, el panel recomendó que se le solicitara a la CEE poner sus aranceles y distribución de licencias para distribución de contingentes arancelarios de conformidad con sus obligaciones del GATT.

A pesar de este nuevo revés, la CEE y los países ACP nuevamente bloquearon la adopción del Informe del Panel para el caso CEE-Banano II del GATT (CE-Banano II, 1994).

Acuerdo Marco para el Banano

A pesar de que las CE bloquearon nuevamente la adopción del informe del Panel, el nuevo revés generó presión política sobre los europeos para negociar un entendimiento con los países latinoamericanos. En esta coyuntura, se inició una nueva ronda de conversaciones entre los europeos, los cinco países latinoamericanos y los tres países que en ese momento no eran miembros del GATT: Ecuador, Panamá y Honduras. La propuesta buscaba que los países latinoamericanos renunciaran a la aprobación del informe por el Grupo Especial con la condición de que la CEE resolviera las inconformidades señaladas del Reglamento 404-93.

En marzo de 1994 se firmó el Acuerdo Marco para el Banano (AMB) con el cuarto país latinoamericano de la disputa, Costa Rica, debido a que Guatemala no aceptó los términos del acuerdo y los países no miembros del GATT tampoco. Este acuerdo tenía una validez de ocho años y se basa en dos documentos: "Resultado acordado de las negociaciones entre Colombia, Costa Rica,

Nicaragua, Venezuela y la Comunidad Europea sobre el régimen comunitario de importación de plátanos" y el "Acuerdo Marco sobre plátanos". (véase Recuadro 5).

A todos los países suscriptores se les ofreció un contingente arancelario de importación basado en las exportaciones a las CE en los últimos tres años. Esta cuota no solo reflejaba lo que en ese momento cada uno de los países estaba exportando a las CE, sino también incluía un aumento del contingente en 10%, pasando de 2 millones de toneladas métricas a 2,2 millones de TM. Se beneficiaban de este aumento del 10% también los tres países no firmantes para los cuales se estableció un contingente conjunto que sumaba sus exportaciones calculadas sobre la base del mismo período.

Con base en esta nueva disposición, los cuatro países aumentaron su capacidad de exportación a las CE, logrando que hubiese cuotas específicas por país y un contingente adicional. Así, adicionalmente a las 2,2 millones de TM se incorporaba una cuota adicional de 353 mil TM que se asignaron en cantidades específicas por país: Costa Rica el 23,4%, Colombia 21%, Nicaragua 3%, Venezuela 2%. Los otros países latinoamericanos gozarían del resto del contingente, 46,5%, en una canasta

común. Los años demostraron que entre los no firmantes el gran beneficiario fue Ecuador que aumentó sustancialmente su participación en detrimento de la participación de Guatemala, Honduras y Panamá. Costa Rica aprovechó la totalidad del contingente asignado, que pasó luego de cálculos posteriores a un 25,8%.

Sistema de asignación de certificados de exportación de Costa Rica

Por medio del Acuerdo Marco los países también lograron que se le permitiera emitir certificados de exportación. Para poder exportar cada tonelada ya no era suficiente que existiera una licencia de importaciones europea que hacía que parte de las rentas se fuera a Europa, sino que tenía que existir un certificado de exportación emitido por alguno de los países que tenían asignadas estas cuotas. Esta situación generó rentas importantes a los productores nacionales, ya que recibían las sumas por los certificados de exportación y de manera más equitativa las rentas de las licencias y los certificados se dividieron de los dos lados del Atlántico.

En el caso concreto de Costa Rica, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) resolvió que los

RECUADRO 5. RÉGIMEN EUROPEO DE IMPORTACIÓN DE BANANO POST AMB (1995-1998)

Elementos del régimen	Descripción
Contingentes arancelarios (aumenta cuota en 200,000+353,000) (se reduce el arancel de 100 a 75 ECU/tonelada métrica)	<ul style="list-style-type: none"> Contingente de 2.200.000 TM para banano de terceros países (sujeto a un arancel de 75 Ecus/TM) y para banano ACP no tradicional (libre de arancel) <ul style="list-style-type: none"> Contingente de 353.000 TM sujeto a mismas reglas que contingente de 2.200.000 TM Contingente de 857.000 TM para banano ACP tradicional (libre de arancel)
Cuotas específicas por país (no había cuotas por país)	<ul style="list-style-type: none"> Contingente de 2.200.000 (+353.000) TM se asigna en cuotas específicas por país: Costa Rica (23,4%), Colombia (21%), Nicaragua (3%), Venezuela (2%), Otros (46,51%), República Dominicana y asignación de cantidades adicionales (no tradicionales) a países ACP (90.000 TM) Contingente de 857.700 TM para el banano ACP tradicional se asigna en cuotas específicas a 12 países productores ACP (Costa de Marfil, Camerún, Surinam, Somalia, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente, Dominica, Belice, Cabo Verde, Granada y Madagascar)
Administración de los contingentes (posibilidad de emitir certificados de exportación)	<ul style="list-style-type: none"> Contingente de 2.000.000 (+353.000) TM se administra a través de un sistema de licencias de importación, asignadas en un 66,5% a los agentes económicos establecidos en la UE que tradicionalmente han comercializado banano latinoamericano (Operadores A); un 30% a los que han comercializado banano comunitario y ACP (Operadores B); y un 3,5% para los nuevos operadores (Operadores C). La cantidad comercializada por los operadores tradicionales se sujeta a un la aplicación de un factor de ponderación, según el tipo de función que desempeñaran (a. importador primario: 57%, b. importador secundario: 15%, y c. madurador: 28%). Colombia, Costa Rica y Venezuela podrían emitir certificados de exportación para un 70% del contingente, los cuales serían un requisito de importación para los operadores A y C. Contingente de 857.700 TM se asigna en forma proporcional entre los solicitantes.
Aranceles diferenciados	Las importaciones de banano de terceros países fuera del contingente están sujetas a un arancel de 850 Ecus/TM; las de banano ACP no tradicional a un arancel de 750 Ecus/TM.
Otros	Operadores que incluyen o representan un productor ACP afectado por una tormenta tropical pueden solicitar "licencias huracán", las cuales se otorgan caso por caso y pueden utilizarse para importar banano de cualquier origen. Este banano ingresa en adición al contingente de 2.200.000 (+353.000) TM, sujeto a un arancel de 75 Ecus/TM.

Fuente: OMC, 2008.

certificados de exportación no se iban a distribuir solamente entre las empresas exportadoras de banano que pudieran demostrar que durante los últimos tres años habían exportado banano desde Costa Rica, sino que se iban a distribuir entre todos los “productores” lo que le abrió el espacio a nuevos exportadores. Para decidir quién recibiría el certificado de exportación se realizó una asignación sobre la base de las empresas que había producido banano en el país en los últimos tres años. De esta manera, los productores que no vendían a Europa pasaron a ser exportadores, ya que este certificado le daba la fortaleza al productor para negociar el precio, promoviendo una mejor distribución de la riqueza entre productores y exportadores y entre estos y las compañías comercializadoras que quedaron profundamente insatisfechas con el régimen.

Guatemala, Honduras y Panamá y las empresas multinacionales

El caso de Guatemala, Honduras y Panamá requiere particular mención, pues ninguno de estos países aceptó participar en las negociaciones para el AMB, a pesar de que era claro que ambos países buscaban mejorar sus condiciones de ingreso al mercado europeo y que un contingente específico las protegería del crecimiento de Ecuador. La respuesta a esta decisión corresponde a la influencia de las empresas multinacionales en las decisiones de política comercial de los gobiernos por la capacidad de lobby corporativo en esos países.

Por su parte, Costa Rica contaba con mucha más libertad política para tomar decisiones; la figura de CORBANA que aglutinaba todas las fuerzas contribuyó a ello, junto al hecho que ninguna de las empresas extranjeras tenía ya una posición dominante en la producción. Aún así no fue sencillo abordar la presión de las empresas multinacionales, que estaban a favor de que existiera un contingente amplio, pero que este no tuviese asignaciones por país ni certificados de exportación.

El riesgo que existía en esa visión, radicaba en que si quedaba abierto y las empresas tenían la libertad para

decidir en que país comprarían el banano, sin duda lo hubiesen hecho donde tuviesen mejores condiciones, generando una lucha de precios hacia abajo y, de esta manera, completar la cuota de exportación con los precios mas beneficiosos para ellas y no necesariamente para los países. El Acuerdo Marco fue sin duda un instrumento que permitió estabilidad y crecimiento a la producción en Costa Rica. Según datos de CORBANA el Acuerdo Marco permitió ingresos adicionales promedio del orden de ochenta millones de dólares anuales y el crecimiento de la participación de las exportaciones de Costa Rica en Europa.

CASO BANANO III (1997-1999)

El caso del Banano III ya no se desarrolla bajo las reglas del GATT, sino en el marco de las nuevas disposiciones del Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC¹⁴. En el Recuadro 6 se puede observar el resumen de la ficha del caso¹⁵.

RECUADRO 6. FICHA RESUMEN DEL CASO		
Demandado: las Comunidades Europeas.	Fecha de establecimiento del Panel: 11 de abril de 1996.	Terceros países: Belice, Camerún, Canadá, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ghana, Granada; India, Jamaica, Japón, Mauricio, Nicaragua, Panamá, Filipinas, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Surinam, Venezuela, República Bolivariana de, Costa de Marfil, Brasil, Madagascar.
Demandantes: Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Estados Unidos.	Fecha de resolución del Panel: 22 de mayo de 1997. Fecha de resolución del Órgano de Apelación: 09 de setiembre de 1997	

Fuente: elaboración propia con datos la OMC, 2012.

En el desarrollo del caso del Banano III se incorporaron como demandantes Honduras, Ecuador y Panamá (nuevos miembros de la OMC) y un nuevo actor que va a ser determinante a futuro: Estados Unidos, dado que bajo la OMC, los servicios ya estaban regulados y EEUU, aunque no era productor, si tenía un

¹⁴ Con el OSD, entonces, el sistema pasó de ser un instrumento esencialmente diplomático a ser uno esencialmente jurídico. Particularmente, la eliminación del requisito del consenso para avanzar en los procedimientos –y su consiguiente automatización– ha hecho que el nuevo sistema sea substancialmente mejor que el que le precedió: se cuenta con plazos fijos para las diferentes etapas del proceso; existe el derecho a la constitución expedita de un Grupo Especial; el sistema es menos vulnerable a las tácticas dilatorias tan frecuentes en el pasado; los Miembros poderosos no tienen posibilidad de bloquear la adopción de las recomendaciones de un Grupo Especial o del Órgano de Apelaciones; se creó un Órgano de Apelaciones que revisa las cuestiones de derecho y las interpretaciones jurídicas de los Grupos Especiales, etc (Chacón, 2010, p. 3).

¹⁵ Organización Mundial de Comercio/DS27: Comunidades Europeas - Régimen de la importación, venta y distribución de bananos.

interés marcado considerando que sus empresas eran comercializadoras de la fruta. Su papel protagónico contra el sistema europeo fue muy importante, no solo contra el Reglamento 404, sino también con el AMB como pilares del régimen de importación del banano a las CE.

Desde finales de 1994, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), había anunciado que el Gobierno de EEUU estudiaba la imposición de represalias comerciales equivalentes contra productos europeos y los países latinoamericanos que habían firmado el AMB, si la UE, seguía manteniendo el mismo régimen de banano, una vez que entrasen en vigor los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Así el régimen europeo era atacado en tres jurisdicciones distintas: la comunitaria, la multilateral y la estadounidense.

De esta forma, Costa Rica quien estaba satisfecho con el AMB y sus alcances, se veía también afectado por las amenazas de medidas unilaterales por parte de EEUU, no sólo por no haber sido demandante en el caso junto a ellos, sino también por participar como tercera parte a favor del Acuerdo Marco.

Etapas de consultas y principales alegatos ante el Panel III

En Febrero de 1996, los Estados Unidos (EEUU), Ecuador, Guatemala, Honduras, México acudieron al mecanismo de solución de diferencias alegando nuevamente inconformidades del nuevo régimen europeo de importación de banano con las obligaciones de la OMC. Para ello, se realizaron consultas en los meses siguientes sin lograr un resultado satisfactorio, por lo que en abril de 1996 los países reclamantes solicitaron ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), el establecimiento de un Grupo Especial para que revisara el régimen comunitario para la importación, venta y distribución de bananos, establecido por el Reglamento 404-93, así como la legislación, reglamentos y medidas administrativas posteriores, incluyendo el AMB.

Dentro de los principales alegatos presentados por los reclamantes señalaban la incompatibilidad del régimen con los artículos 1.1, 3.4, 10.3 y 13.3 del GATT referentes a los principios de nación más favorecida, trato nacional y reducción de barreras arancelarias,

restricciones a la Importación y a la exportación. Adicionalmente se presentaron alegatos relacionados con el nuevo Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS), especialmente con los artículos II, IV, XVI, y XVII; el artículo VI del Acuerdo sobre Derechos de Intelectual (ADPIC); los Artículos II, V y VIII del Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC); y los artículos I y III del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

Conclusiones CE-Banano III

En setiembre de 1997 el Panel condenó nuevamente el régimen de importación de banano de las CE y recomendó su modificación. Se concluyó que existían una serie de violaciones a la normativa multilateral, a saber:

- La asignación de cuotas bajo el AMB violaba el Art. XIII del GATT por ser discriminatoria con otros proveedores: había contingentes asignados a Costa Rica y otros países, pero no así para Ecuador (que ya era miembro de la OMC), Honduras ni Guatemala. Para estos países existía solamente una canasta y por esta razón se consideró violatorio al Artículo XIII (CE-Banano III, 1997).
- El régimen de licencias de importación violaba los Artículos I.1, III.4 y X.3 del GATT por establecer un trato discriminatorio a favor de los operadores B y de los Arts. XVII y II: se estableció un trato discriminatorio a favor de los operadores de los países que integraban el AMB, donde los miembros demandantes no estaban incluidos (CE-Banano III, 1997).
- El régimen de licencias de importación violaba los Artículos XVII y II del GATS por crear condiciones de competencia menos favorables para unos proveedores de servicios que para otros: este aspecto era del interés particular de Estados Unidos. El mismo sí podía participar en la asignación de cuotas, pero no como productor de banano, sino como comercializador, pues tenía un rol de comprador, vendedor y transportista hacia las CE lo cual se consideraba un servicio. Para este momento, ya existía la OMC, donde sí se incluyeron servicios, a diferencia de la época del GATT, donde no existían (CE-Banano III, 1997).

- Los certificados de exportación violaban el Artículo XIII del GATT por constituir una discriminación a favor de los países del AMB en detrimento de otros países no firmantes de este (CE-Banano III, 1997).
- La asignación de un contingente al banano ACP tradicional contradecía el Artículo XIII del GATT y no estaba cubierto por el “waiver” de Lomé (CE-Banano III, 1997).

Este informe del Grupo Especial fue apelado por la Unión Europea alegando interpretaciones jurídicas erróneas por parte del Grupo Especial de conformidad con el Artículo 16.4 del ESD y las nuevas modificaciones que se habían incorporado en el procedimiento, y que establecía una segunda instancia dentro del proceso arbitral.

El Órgano de Apelaciones rindió su informe el 9 de septiembre de 1997, el cual fue adoptado por el OSD, incluyendo un plazo para que la CE implementaran las recomendaciones en un periodo no mayor a 15 meses. En este informe se confirmaron básicamente todas las constataciones efectuadas por el Grupo Especial, reiterando que el régimen de certificados de importación previsto en el Reglamento 404-93 y sus modificaciones era contrario a diversas disposiciones del sistema multilateral de comercio. Dentro del informe resaltan los siguientes puntos:

- Que la atribución, por acuerdo o asignación, de cuotas del contingente arancelario a algunos Miembros que no tenían un interés sustancial en el abastecimiento de banano a las CE y no a otros Miembros era incompatible con las prescripciones del Artículo XIII, párrafo 1, del GATT.
- Que si bien el acceso en régimen de franquicia arancelaria otorgado por las CE a todos los bananos tradicionales ACP era exigido por la Convención de Lomé, la asignación de cuotas del contingente arancelario para el banano no tradicional ACP no era exigida, como tampoco lo era la inter-subsidiación que se otorgaba a través de los procedimientos para el trámite de licencias.
- Que la exención relativa al Convenio de Lomé únicamente cubría las violaciones al artículo I del GATT y no a las violaciones al artículo XIII.

- Que las normas relativas a la realización de determinadas funciones constituyen una ventaja concedida al banano importado de Estados tradicionales ACP que no se concede al importado de los demás Miembros y que, en consecuencia, era incompatible con el Artículo I, párrafo 1 del GATT.
- Que el requisito relativo a los certificados de exportación concedido a los Miembros suscriptores del Acuerdo Marco era una ventaja que no se concedía a los demás Miembros y era, entonces, incompatible con el párrafo 1 del Artículo 1 del GATT.
- Que el régimen de licencias de importación de banano estaba sujeto tanto al GATT como al GATS, y que los operadores son prestadores de servicios en el sentido del GATS, argumentando que lo que efectivamente hacen es comprar e importar banano.

Bajo el nuevo sistema de solución de diferencias de la OMC,

...los países impugnantes lograron que en diecinueve meses se adoptaran formalmente las recomendaciones, algo que no había podido lograrse en los dos casos iniciados bajo el régimen anterior al de la OMC, precisamente porque los países demandados tenían la posibilidad real y efectiva de impedir dicha adopción. No obstante ello, la implementación de las recomendaciones adoptadas no fue fácil... Ecuador, Guatemala, Honduras, México y los EE.UU. se vieron obligados a solicitar que mediante arbitraje ... se determinara cuál debía ser el período prudencial dentro del cual la UE debía poner en práctica las recomendaciones y resoluciones adoptadas por el OSD. El arbitro seleccionado determinó que las partes reclamantes no habían demostrado la existencia de circunstancias particulares y, en consecuencia, concluyó que, en este caso concreto, el período de tiempo razonable lo era hasta el 01 de enero de 1999 (es decir, una vez cumplidos los 15 meses luego de adoptadas las recomendaciones del OSD, que es el plazo máximo para cumplir establecido por el indicado artículo 21.3.c del ESD) (Chacón, 2010, p. 5).

RECUADRO 7. RÉGIMEN EUROPEO DE IMPORTACIÓN DE BANANO POST CE-BANANO III (1999-2001)

Elementos del régimen	Descripción
Contingentes arancelarios (se mantienen condiciones del AMB)	<ul style="list-style-type: none"> Contingente de 2.200.000 TM para banano de terceros países (sujeto a un arancel de 75 Ecus/TM) y para banano ACP no tradicional (libre de arancel hasta 240.748 TM) <ul style="list-style-type: none"> Contingente de 353.000 TM sujeto a mismas reglas que contingente de 2.200.000 TM Contingente de 857.700 TM para banano ACP tradicional (libre de arancel).
Cuotas específicas por país (Se mantienen cuotas por país y aumenta porcentaje de Costa Rica)	<ul style="list-style-type: none"> Contingente de 2.200.000 (+353.000) TM se asigna en cuotas específicas por país: Ecuador (26,17%), Costa Rica (25,61%), Colombia (23,03%), Panamá (15,76%); y otros (9,43%, es decir, 240.748 TM) que se reserva a importaciones de banano de otros terceros países y ACP no tradicionales. No se asignan cuotas específicas dentro del contingente de 857.700 TM.
Administración de los contingentes (CE elimina certificados de exportación en vez de extenderlos a todos)	Los contingentes arancelarios se administran mediante un sistema de licencias de importación, que se asignan en un 92% a operadores "tradicionales" (aquellos que hayan importado banano durante el período 1994-1996) y en un 8% a operadores "no tradicionales" (aquellos que hayan ejercido una actividad comercial como importador durante uno de los 3 años anteriores a al año en que soliciten su inscripción).
Aranceles diferenciados	Las importaciones de banano fuera de los contingentes están sujetas a un arancel de 737 euros/TM; los países ACP se benefician de una preferencia arancelaria de 200 euros/TM.

Fuente: Reglamento CE 1637/98, 1998.

RÉGIMEN EUROPEO DE IMPORTACIÓN DE BANANO POST CE-BANANO III (1999-2006)

En julio de 1998 las CE adoptaron el Reglamento CE 1637/98 por el que cual se modificaba el Reglamento 404/93 (a partir de enero de 1999) y se establece la organización común de mercados en el sector del banano (Reglamento CE 1637/98, 1998).

En el Recuadro 7 se evidencian las características principales del nuevo régimen de importación del banano posterior al resultado del Panel de Banano III. Respecto a los contingentes arancelarios, los mismos se mantienen en 2,2 millones de TM para el banano, es decir lo negociado en el AMB. La reducción del arancel de 100 a 75 ecus por TM, lo cual fue una victoria del AMB.

Por su parte, las cuotas específicas por país no fueron condenadas simplemente por existir, sino por discriminar en detrimento de los países que no tenían una asignada. Las CE tenían dos formas de solucionar: darle cuotas por país también a los demás países, que era la alternativa favorecida por Costa Rica o eliminar las cuotas para todos. Finalmente, se decantaron por eliminarlas, pero no de manera inmediata. Entre 1994 al 2001 las cuotas se mantuvieron y se aplicaron en función de la participación de mercado. Para el caso particular de Costa Rica, la cuota aumentó de 23% a 25,61%. Adicionalmente, las CE eliminaron los certificados de exportación y en su lugar mantuvieron el sistema mediante licencias de importación.

Momentos clave: guerra del banano, entendimientos entre países y régimen de transición

La Guerra del banano se desarrolló entre 1999 y el 2001. El 14 de enero de 1999, EEUU inconforme por el continuo incumplimiento de la UE y sus estados miembros con lo resuelto por el Panel, solicitó al OSD la autorización para suspender la aplicación de concesiones arancelarias y otras obligaciones, al amparo del Artículo 22.2 del ESD. Por su parte, la UE solicitó que el mismo Panel que había fallado el asunto determinara si la suspensión de concesiones era equivalente al valor de la anulación o menoscabo de ventajas que había sufrido los EEUU (Stampa, 2003).

En abril de 1999, el Panel concluyó que el régimen revisado de las CE no estaba en conformidad con las recomendaciones del Panel de Banano III por dos razones. Primero, el contingente reservado para países ACP era violatorio de Art. XIII. 1 y 2 del GATT, y segundo, ciertos elementos de la asignación de licencias contradecían los Artículos II y XVIII del GATS al otorgar un trato menos favorable a los proveedores de servicios de distribución de Estados Unidos. Así, el Panel autorizó a EE.UU. a suspender concesiones a las CE equivalentes a US\$ 191,4 millones. Esta suspensión de concesiones fue aplicada por los estadounidenses a través de la metodología del carrusel, que implicaba que se iban cambiando los productos a los que les aplica la sanción. En mayo del 2000, el Panel autorizó a Ecuador a suspender concesiones a las CE no sólo en

el área de bienes, sino también en servicios y propiedad intelectual, equivalentes a US\$201 millones.

Posteriormente, en abril de 2001 se llegó a varios entendimientos sobre banano: uno entre las CE y Estados Unidos y otro entre las CE y Ecuador. Las CE establecieron un régimen de transición (2002-2005) e introdujeron un régimen exclusivamente arancelario a partir de enero 2006. Por su parte, Estados Unidos y Ecuador se comprometieron a suspender las sanciones y a apoyar a las CE en la obtención de *waivers*¹⁶ necesarios para la aplicación del régimen y el mantenimiento de algunas preferencias para los países ACP.

En el marco del lanzamiento de la Ronda Doha, en noviembre de 2001 se dio la adopción de dos *waivers* a las obligaciones europeas. El primero correspondiente a la aplicación del *waiver* del Artículo I.1 del GATT hasta diciembre 2007, de manera que las CE pudieran conceder un trato arancelario preferencial a productos de países ACP con base en Acuerdo de Cotonou¹⁷, pero sin estar obligada a otorgar ese mismo trato preferencial a otros Miembros.

El segundo, el *waiver* del Artículo XIII.1 y 2 del GATT hasta diciembre 2005, le permitía a las CE mantener contingentes a favor de países ACP durante el régimen de transición de importación. Es decir, con estos *waivers* se asumía un compromiso de respetar que el régimen de la Convención de Lomé pudiera seguir funcionando, siempre y cuando tuviese un nivel arancelario que fuese aceptable para todos.

El arancel para los países latinoamericanos nunca llegó al mismo nivel que los ACP. Si bien los países latinoamericanos lo aceptaron, fue más un acto de pragmatismo, ya que era claro que el banano de los países ACP simplemente no podían sobrevivir sin alguna diferencia en el arancel, por su poca competitividad, en particular la de los países caribeños que contaban con producciones muy pequeñas.

Entre el 2002 y el 2004 se presentaron otros hechos que también incidían directamente en el régimen europeo de importación de banano. Por un lado, entró en vigencia la iniciativa “Todo Menos Armas”, que consistía en la reducción del arancel aplicable al banano de países menos adelantados (PMA) hasta culminar con plena liberalización en enero del 2006. Por otro, con la adhesión de 10 nuevos Estados miembros a la CE, se establecieron modificaciones al régimen importación de banano.

El 29 de enero de 2001, el Consejo adoptó el Reglamento 216-2001, que modificaba el Reglamento 404-93 (ya modificado por el Reglamento 1637-98). En el Recuadro 8 se detalla el régimen de transición para la importación de banano entre 2002 y 2005.

Una de las características principales de este régimen de transición era la eliminación de las cuotas asignadas a países específicos. Consecuentemente, Costa Rica se enfocó en el tamaño de la cuota, que fuese lo más alta y con el menor arancel posible. De esta manera, las posiciones de Costa Rica comenzaron a alinearse a las de los demandantes del caso CE-Banano III, sobre todo

RECUADRO 8. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PARA LA IMPORTACIÓN DE BANANO (2002 -2005)

Elementos del régimen	Descripción
Contingentes arancelarios	<ul style="list-style-type: none"> • A: 2.200.000 TM, sujeto a arancel de 75 €/TM (0 para los países ACP) • B: 453.000 TM, sujeto a arancel de 75 €/TM (0 para los países ACP) <ul style="list-style-type: none"> – 460.000 TM, sujeto a arancel de 75 €/TM (0 para los países ACP) • C: 750.000 TM, sujeto a arancel 0 (reservado para el banano ACP)
Cuotas específicas por país	No se asignan cuotas específicas por país
Administración de los contingentes	Los contingentes arancelarios se administran mediante un sistema de licencias de importación, que se asignan a operadores “tradicionales”, sobre la base del record histórico, para un 83% de los contingentes A y B y un 89% del contingente C, y a operadores “no tradicionales” para un 17% de los contingentes A y B y un 11% del contingente C.
Aranceles	Las importaciones de banano fuera de los contingentes están sujetas a un arancel de 680 €/TM; los países ACP se benefician de una preferencia arancelaria de 300 €/TM
Fuente: Reglamento 216-2001, 2001.	

¹⁶ Se entiende por *waiver* la no aplicación de una regla general para un caso concreto, una excepción.

¹⁷ El Acuerdo de Cotonou establecía período de transición para que las CE y los países ACP negociaran acuerdos de asociación económica, amparados al Artículo XXIV del GATT.

porque los diferentes elementos del AMB de 1994 que le daban ventajas a Costa Rica y a Colombia, sobre todo, empezaron a desaparecer. En esta coyuntura todos los exportadores latinoamericanos entraron en una época de alianza, para luchar contra el régimen de las CE.

Hacia un régimen de importación exclusivamente arancelario: buenos oficios, litigio y negociación

Entre el 2004 y el 2005 se realizó el proceso de re-consolidación del arancel NMF sobre banano. Para julio de 2004, las CE debían modificar su lista consolidada en la OMC para este producto bajo en Artículo XXVIII del GATT. En esta coyuntura, comenzaron las negociaciones entre las CE y Ecuador, Colombia, Costa Rica y Panamá. Las CE buscaba eliminar las cuotas y convertir todo el régimen a un esquema únicamente arancelario.

El arancel que propuso las CE fue de 230 €/TM y en enero de 2005 le informaron a la OMC que este sería el nuevo arancel NMF para el banano. Por su parte, los países latinoamericanos consideraron que este era un valor muy elevado. Se estableció un arbitraje y en agosto del mismo año se determinó que el arancel propuesto no mantenía el acceso total al mercado para el banano latinoamericano. En setiembre de 2005, en atención al resultado del Arbitraje, las CE propusieron un arancel NMF revisado de 187 €/TM. Sin embargo, en octubre del mismo año el árbitro concluyó que el nuevo arancel propuesto (y una cuota de 775.000 TM de importación de banano ACP) tampoco mantenía el acceso total al mercado para el banano latinoamericano. Por esto, en noviembre del 2005 las CE adoptaron un arancel aún más bajo, reduciéndolo levemente de €187 a €176 por TM, con un contingente arancelario para el banano ACP equivalente a 775.000 TM aplicable a partir del año 2006.

Las negociaciones entre los países latinoamericanos y la UE en los siguientes meses resultaron infructuosas, por lo que las partes aceptaron durante la Conferencia Ministerial de Hong Kong en 2005 la mediación del Ministro de Comercio Exterior de Noruega, Johnas Stoere. Si bien las partes no lograron ponerse de acuerdo sobre los números propuestos, en los dos años siguientes de la mediación, se logró acuerdo sobre la estructura propuesta por la mediación noruega, según la cual se llevaría a cabo un recorte inicial significativo

para reducir luego el arancel en tramos anuales durante un período determinado.

Así, entre 2007 y 2008 se desarrolló un nuevo litigio que vino a renovar el caso de Banano III de 1997 a solicitud de Ecuador. El Panel concluyó que el contingente arancelario libre de derecho a favor de países ACP y el arancel NMF de 176 €/TM eran violatorios de los artículos I, II y III del GATT, lo cual situó a las CE en una situación extremadamente difícil. En febrero del año 2008, el panel estableció que el contingente arancelario libre de derecho a favor de los países ACP era contrario a los artículos establecidos en el GATT. Ambos reportes fueron confirmados por el Órgano de Apelación y adoptados por el OSD.

Finalmente, en enero de 2008, entró en vigor de manera provisional el Acuerdo de Asociación Económica entre las CE y los países ACP, otorgando libre acceso de aranceles al mercado europeo al banano originario de los ACP, al amparo del Artículo XXIV del GATT.

AMPLIACIÓN DEL ECOSISTEMA NEGOCIADOR (2007-2009)

Con la entrada en vigencia de manera provisional del Acuerdo de Asociación Económica entre las CE y los países ACP, los países latinoamericanos debieron ajustar su estrategia para no perder competitividad en el mercado europeo. Para ello, buscaron ampliar el ecosistema negociador a través de la combinación de acciones en tres frentes fundamentales: el mecanismo de solución de controversias de la OMC, las negociaciones de la Ronda Doha y el concepto de productos tropicales y la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE).

Acciones en el marco del sistema de solución de controversias de la OMC

Bajo el marco de solución de diferencias de la OMC, en 2008 Colombia solicitó al Director General Pascal Lamy intervenir como mediador según la Decisión de 1966. Esta figura ya se había utilizado en 1992 en el caso de Banano I, no obstante, la mediación no funcionó. En el 2008 la mediación de Lamy utilizó la arquitectura propuesta por el Ministro de Noruega como mediador y poco a poco los países negociaron los números hasta llegar en junio de 2008 a una situación de virtual consenso. Sin embargo, el Director

General hizo una propuesta por su propia iniciativa, que alejaba a las partes de un acuerdo. Se le cuestionó por qué estaba proponiendo un arancel final para el banano latinoamericano más alto que el que los europeos ya habían manifestado que podían aceptar. El Director General Lamy respondió que por iniciativa propia había mostrado los números negociados entre los latinoamericanos y la UE a los países ACP, quienes le habían dicho que no los podían aprobar.

En ese momento, Costa Rica y sus aliados le hicieron ver a Lamy que los ACP no eran parte de la mediación y que él no tenía derecho a violar el deber de confidencialidad y mostrar los números a otros países. Lamy respondió que aunque él era el mediador de un proceso bajo el Entendimiento de Solución de Diferencias, las partes debían entender que él también era el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Doha y que habría una reunión Ministerial a finales de julio que él no podía hacer peligrar y por eso había consultado a los ACP. Añadió que ese documento sobre la mesa era su última propuesta y que si los latinoamericanos no lo aceptaban él daría la mediación por concluida y no intervendría más. Así, los latinoamericanos no aceptaron el documento de Lamy, abandonaron la mesa de negociación y ese fue el final de su fallida mediación, en la que no logró distinguir su papel como mediador bajo el mecanismo de solución de diferencias y el de Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Doha.

Ante estas circunstancias, la situación se tornaba cada vez más compleja y la negociación del banano parecía que nunca llegaría a una conclusión. Las CE estaban cerradas en sus posiciones y no querían bajar aranceles, mientras que los países ACP tampoco estaban interesados en una reducción. A partir de junio de 2008 y hasta diciembre de 2009 las negociaciones sobre banano se realizaron entre los países latinoamericanos y la UE sin mediador, tomando como base la arquitectura noruega y los elementos que les había permitido avanzar durante la mediación de Lamy.

En este contexto, Costa Rica dio un paso que podría catalogarse como “golpe maestro”: convencida de que la negociación de banano con la UE estaba en un punto muerto y tenía grandes dificultades políticas. Decidió hacer más amplio el contexto de la

negociación, el ecosistema negociador; y combinar así distintos foros de negociación para presionar por una solución definitiva. Una de las problemáticas mayores era que, aunque las partes principales en el conflicto eran las CE y los países latinoamericanos, también intervenían los africanos, los caribeños y los del pacífico con intereses muy particulares. La nueva estrategia debía lograr que los países ACP aceptaran un acuerdo, tomando en cuenta que generalmente la negociación sobre un solo producto (en este caso banano), es difícil y es muy posible que las partes lleguen a un punto en el que ya no se pueden mover más, como parecía ser la situación en este caso.

Así, la estrategia de ampliar el ecosistema negociador tenía como punto de partida que, si se está negociando sobre una sola situación y se llega a punto muerto sin forma de resolverlo, se podía ampliar dicho ecosistema, trayendo otros elementos a la mesa, para incrementar las posibilidades de llegar a un acuerdo. Así, Costa Rica en el marco de las deliberaciones de la Ronda Doha, propuso la negociación que venía preparando sobre productos tropicales, no sólo de banano. De esta manera, sería más factible dividir los intereses de los países ACP, pues no todos eran productores de banano; y algunos tenían interés más fuerte en productos como el tabaco, el azúcar, el ron, la yuca, entre otros y estarían dispuestos a negociar sacrificando elementos de la anteriormente unificada posición de banano.

La negociación sobre Productos Tropicales

Para avanzar en esta negociación, y ante una propuesta de Costa Rica, se logró en primer término la creación del Grupo de Productos Tropicales en 2004. A este grupo fueron invitados tanto países latinoamericanos como asiáticos. Finalmente el grupo quedó compuesto por ocho países latinoamericanos: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá. Venezuela que inicialmente había formado parte de él decidió salir cuando las posiciones del grupo comenzaron a chocar con las de los países caribeños. Brasil, India, Paquistán, Filipinas, Malasia y Tailandia también desistieron de formar parte del grupo por el enfrentamiento que ello conllevaba con los países ACP.

Costa Rica como coordinador del grupo, logró que el nuevo Presidente de las negociaciones de Agricultura, Tim Groser, embajador de Nueva Zelanda, presentara a la membresía un texto mucho más favorable que el que había presentado Stuart Harbinson, su antecesor. Este último había propuesto un texto que solo hablaba de preferencias arancelarias y no incorporaba el tema de los productos tropicales. El texto de 2004 del Presidente Groser incluyó un párrafo propuesto por Costa Rica que indica que se deberá alcanzar la máxima liberalización para los productos tropicales. De esta manera este tema que no tenía mandato en el texto de Doha pasó a estar presente en la propuesta del Presidente de Agricultura. Sin embargo también dejó el párrafo que establecía que se debía prestar atención a la erosión de las preferencias en atención a las posiciones de los países ACP. Ambos textos aparecían con corchetes y significaban un enfrentamiento entre las posiciones de los países ACP y el Grupo de Productos Tropicales. Adicionalmente esto suponía un enfrentamiento también con la UE que no podía aceptar e mandato de máxima liberalización para el banano, indiscutiblemente un producto tropical.

Específicamente el texto del Presidente Tim Groser de agosto de 2004, establecía a favor de los ACP el párrafo “44. *Se reconoce plenamente la importancia de las preferencias de larga data. Se abordará la cuestión de la erosión de las preferencias...*”. Por su parte, el párrafo sobre Productos Tropicales neutralizaba el lenguaje anterior al señalar que: “43. *La aplicación plena del compromiso de larga data de lograr la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales...*”. Como se puede evidenciar, los enunciados 43 y 44 se contradicen, pues si se cumple con el párrafo 43 (que los productos agropecuarios tropicales tengan la más completa liberalización del comercio) no se puede a cumplir lo estipulado en el párrafo 44 que evitaría la erosión de las preferencias y por lo tanto el mandato de Productos Tropicales. El mandato del párrafo 43 fue un gran logro del Grupo de Países Tropicales y fue fundamental para que se lograra el Acuerdo de Banano de 2009.

Con este nuevo mandato, el Grupo de Productos Tropicales intensificó su trabajo. Al inicio, tuvo

problemas al en definir qué era un producto tropical y se realizaron varios intentos, por ejemplo: por criterios geográficos, aquello que se producía entre el Trópico de Cáncer y el Trópico de Capricornio, pero ninguna de estas iniciativas era lo suficientemente clara. Cada país propuso una lista de lo que creía que eran sus productos tropicales. El Grupo de Productos Tropicales se reunió y lograron depurar esta lista hasta lograr cerca de 300 productos agrícolas que eran de interés general y que se caracterizaban como productos tropicales. Se optó entonces dentro del grupo por que cada país propusiera una lista de lo que creía que eran sus productos tropicales.

El Grupo de Productos Tropicales realizó una negociación con el Grupo Cairns para que también apoyaran esta lista, logrando alcanzar el acuerdo para que la lista fuera la lista de los dos grupos, lo que le dio más peso en las negociaciones. Esto supuso que se debiera modificar ligeramente la lista en función de las sugerencias del Grupo de Cairns¹⁸, Esta lista debía circularse luego a toda la membresía de la OMC pues aunque tenía un peso particular para la negociación de banano que estaba incluido, debía ser aceptada además por todos los países desarrollados a los que aplicaría el mandato de máxima liberalización de los productos tropicales.

Finalmente, el Grupo se reunió con el Presidente de las Negociaciones Agrícolas y con los países desarrollados para llegar a un acuerdo. Por su parte, los países desarrollados solicitaron que se incluyera a estos 300 productos, la lista indicativa de productos tropicales de la Ronda Uruguay, con respecto a la cual ya habían llevado el arancel a cero.

Respecto a las modalidades de negociación que los países desarrollados aplicarían a los productos tropicales, se acordó que los países desarrollados aplicarían el tratamiento tropical al 65% como mínimo de todas las líneas arancelarias consolidadas contenidas en las listas de productos tropicales, consolidarían el arancel en 0% a los productos que tuviesen entre 0% y 20% de arancel y reducirían en un 80% los aranceles que superiores a 20%.

Consecuentemente, el apoyo del Grupo Cairns y de los países desarrollados le dio una fuerza muy importante a la lista negociada. Aún así la UE se negaba a

¹⁸ Conformado por: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay, Viet Nam (OMC, s.f.b).

aceptar que el banano formara parte de esta lista y darle el tratamiento que se había acordado. El Grupo de Tropicales afirmaba que como producto tropical que es debía tener el mismo tratamiento que los demás productos y por lo tanto el arancel debía reducirse en un 80%. Aún cuando no se logró un acuerdo y se aceptó más tarde una negociación separada para el banano, se había logrado crear muchísima “palanca” en la negociación y la posición de los países bananeros se había fortalecido notablemente con ello. Esto se evidenció cuando el siguiente presidente de las negociaciones de Agricultura, el presidente Falconer, hizo la siguiente revisión del Texto Agrícola con pocas variaciones e incluyó en él el acuerdo alcanzado referido y la lista de productos tropicales (OMC, 2018b).

Después de estas modificaciones, la modalidad de reducción de aranceles pasa de 20% a 25%. Es decir, los productos que tienen entre 0% y 25% son productos tropicales deberán pasar a tener arancel 0, y los que tienen más del 25% deberán recibir un recorte arancelario del 85% (OMC, 2008b).

Costa Rica había logrado su propósito después de un análisis profundo en el que llegó a la conclusión de que la forma de lograr un acuerdo en banano era ampliar el ecosistema negociador y convertir al banano en un producto más de una lista amplia de Productos Tropicales en la que productos importantes como el azúcar, el cacao, tabaco, ron y otros, involucraran a otros países y otros intereses para lograr una negociación amplia y dividir las fuerzas de los países ACP. Así se logró. Se realizó una reducción arancelaria para un total de 335 productos tropicales, dentro de los cuales se encontraba el banano. La ampliación del ecosistema negociador permitió no solo llegar a un acuerdo y beneficiar a otros sectores sino, además, permitió un acuerdo tripartito entre el Grupo de Tropicales, el Grupo de ACP y la UE, con el apoyo a las modalidades de los países desarrollados y el Grupo Cairns.

Esta negociación se hizo en sintonía y perfecta coordinación con las negociaciones paralelas del AACUE entre Centroamérica y la UE porque sin este acuerdo amplio en la OMC hubiera sido muy difícil la negociación aislada del banano y los resultados posiblemente no hubieran sido tan beneficiosos. Con este acuerdo se adelantaron compromisos de apertura comercial para Costa Rica que podrían haber sido muy

difíciles de obtener en las negociaciones del AACUE. No obstante, de nuevo se tuvieron diferencias de opinión entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y el COMEX, pues los primeros no estaban de acuerdo en mezclar las negociaciones en el marco de la OMC, con las del AACUE, posición que defendía la Comisión Europea.

La vinculación de las negociaciones en Ginebra con el AACUE: el fin del conflicto

Todo sucedió al mismo tiempo: la coordinación al Grupo de Productos Tropicales, la participación en la coordinación de la negociación de banano y las negociaciones del AACUE. Fue complejo y pesado, pero lo importante fue la vinculación entre ellos. De todas maneras, Costa Rica debía que participar en todos los foros para obtener el resultado deseado. Incluso, algunas de estas concesiones en el marco de la OMC permitieron reducciones más profundas en las negociaciones del AACUE, por ejemplo, en banano, para el cual se negoció una reducción a 75 €/TM, un gran logro de COMEX que logró ir más allá de la meta del sector bananero que representado por CORBANA aspiraba a una reducción de 100 €/TM. Curiosamente CORBANA tampoco llegó a entender la estrategia de ampliación del ecosistema negociador y apoyaba la posición de Cancillería. Favoreció que se llegara a un arreglo con el Canciller Bruno Estagno quien pidió conocer los detalles de la estrategia de COMEX y la apoyó, lo mismo que el Presidente Arias ante José Manuel Barroso, Presidente entonces de la Comisión Europea.

Adicionalmente, no solo se logró obtener mejores condiciones de acceso a la UE para el banano, sino también un mejor acceso para otros productos tropicales en países con los que en ese momento no se tenía tratados de libre comercio (Noruega, Suiza, Estados Unidos) y en otros socios comerciales importantes (Japón, Nueva Zelanda, Australia). Los resultados frente a la UE en cambio se cumplieron con la conclusión del AACUE.

En el contexto de las negociaciones sobre productos tropicales entre el entonces Director de Agricultura de la UE, Jean-Luc Demarty y los representantes del Grupo de Productos Tropicales, coordinados por Ronald Saborío, por Costa Rica, se empezó a discutir

también el acceso a mercados que tendría la lista de productos tropicales en el AACUE, como una forma avanzar paralelamente en ambas negociaciones.

Inicialmente la UE se negó a incorporar este tema como parte de las discusiones en Ginebra, pero luego aceptó. La negociación duró alrededor de ocho meses con reuniones prácticamente todas las semanas, donde se revisaron aranceles y contingentes arancelarios para los más de 300 productos. La UE se negó a incluir el banano en las negociaciones, pero el Grupo de Tropicales lo mantuvo en la lista. Aún así aceptó negociar de manera separada este producto fuera del contexto de productos tropicales, con un grupo de países bananeros latinoamericanos, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Panamá.

A pesar de ello, se realizaron en Ginebra negociaciones de forma semi-formal sobre banano con respecto al nivel arancelario final al que se llegaría en el AACUE, sin que hubiera un documento firmado por Demarty ni una confirmación de los compromisos que se iban alcanzando en Ginebra con los negociadores del AACUE. COMEX en coordinación con su delegación ante la OMC implementaba una estrategia bien desarrollada para lograr claridad y compromiso de parte de la UE sobre el acceso a mercado de productos de gran importancia, tales como el azúcar y el banano. Las negociaciones progresaron, pero no se logró que los compromisos de parte de la UE en el contexto del AACUE fueran expresados por la UE de forma escrita, y todo quedaba en un acuerdo verbal entre el señor Jean-Luc Demarty, Director de Agricultura en el Directorado General de Agricultura en aquel momento y Ronald Saborío, Representante Permanente de Costa Rica ante la OMC. En este contexto, la UE quería cerrar los acuerdos en Ginebra y se comprometía a que el arancel para el banano en el AACUE sería de 75 €/TM. Costa Rica advirtió sin embargo que debía formalizarse al menos con una conversación entre la Comisario de Comercio Catherine Ashton y el Ministro de Comercio costarricense.

Cuando las negociaciones de banano llegaron a su conclusión en el año 2009, después de la fallida mediación del Director de la UE Pascal Lamy en el 2008, la UE promovió el 15 de diciembre de 2009 como la fecha para firmar el Acuerdo del Banano y los otros acuerdos en Ginebra. Ante esta situación, el

Embajador Saborío comunicó a la UE que no podría firmar el Acuerdo de Banano en la fecha propuesta, ya que tenía instrucciones de que firmara solamente si la UE se comprometía por escrito al nivel arancelario de 75 €/TM para el banano en el marco del AACUE o si adquiriría el compromiso la propia Comisario de Comercio Catherine Ashton y se lo expresaba al entonces Ministro de Comercio Exterior, Marco Vinicio Ruiz. La UE se opuso sistemáticamente a las dos opciones y Costa Rica, por su parte, se opuso categóricamente a firmar los acuerdos de Ginebra en la fecha propuesta por la UE si no se cumplían sus condiciones para asegurar al nivel arancelario del banano en el marco del AACUE.

COMEX sabía que la UE necesitada cerrar definitivamente la disputa de banano en la OMC y resolver el asunto del banano y los productos tropicales porque habían escalado a un punto en el que se habían convertido en uno de los grandes obstáculos de la Ronda Doha. Esta necesidad de la UE la hacía vulnerable en la negociación lo que debía ser aprovechado por Costa Rica y firmar en Ginebra sólo después de obtener seguridades sobre el arancel de banano en el AACUE. Ese era el *leverage* que tenía Costa Rica: condicionar la firma de ese acuerdo que tanto necesitaban para obtener el arancel que deseaba para banano en el AACUE. El *leverage* de la UE fue haber convocado para el 15 de diciembre de 2009 a todas las partes de la disputa CE-Banano III, los firmantes del Acuerdo del Banano, firmantes del Acuerdo de Productos Tropicales y a una conferencia de prensa, pese a que un país dijo que no firmaría si no se cumplían sus condiciones: Costa Rica.

El cálculo de la UE era que los costarricenses no soportaría la presión política y tendrían que firmar. Costa Rica se hizo presente al acto de la firma, pero no entró a la sala. El Embajador Saborío pidió a David O'Sullivan, Director de Comercio de DG Trade una reunión previa cuando ya todos estaban esperando en la sala para la firma. Le comunicó que no venía a firmar sino a reiterarle las mismas condiciones de Costa Rica indicando que si la Comisario de Comercio Ashton no llamaba al Ministro Ruiz en los siguientes diez minutos y le aseguraba que el arancel para banano en el AACUE sería de 75 €/TM, Costa Rica no firmaría. O'Sullivan se negó a cumplir con la exigencia,

explicó que todo y todos estaban en la sala preparados para firmar para poner fin a 20 años de disputa del banano y que, si Costa Rica bloqueaba el evento, tendría que asumir el costo político y darle explicaciones a todos los países y a la prensa internacional. Ante esas declaraciones, Saborío respondió que la UE había cometido la imprudencia de convocar a la firma sabiendo que un país no estaba de acuerdo, confiando en que le podría doblar su voluntad. Costa Rica le explicaría eso a la prensa y la UE sería la que tendría que dar explicaciones de sus actos y asumir el costo político de su maniobra.

Ronald Saborío sacó un papel y se lo dio a O'Sullivan. Le dijo que ese era el teléfono del Ministro Ruiz, quien en ese momento estaba con Fernando Ocampo, negociador de Acceso a Mercados del AACUE, a la espera de la llamada de la Comisario Ashton. A regañadientes, O'Sullivan tomó el papel, se alejó a una esquina del cuarto e hizo una llamada. Cinco minutos después el Ministro Ruiz llamó al Embajador Saborío y le informó que la Comisario Ashton lo había llamado y se había comprometido a los 75 €/TM en el marco del AACUE y le dio instrucciones de firmar los acuerdos.

Una vez más en la saga del banano, hubo un retraso en la firma de acuerdos como en el Tratado de Roma y la entrada en vigor del Mercado Único del banano. Esta vez fue Costa Rica la que supo desarrollar una amplia y bien ejecutada estrategia, que le permitió obtener los mejores resultados después de cuatro años de haberla concebido.

Elementos del Acuerdo del Banano

En el Acuerdo del Banano se estableció un calendario de reducciones arancelarias en el marco de la OMC. Para iniciar, se realizaría una reducción del arancel de 28 €/TM, de manera que el mismo pasaría de 176 €/TM a 148 €/TM a partir del 15 de diciembre de 2009. Además, se combinó con una reducción gradual del arancel durante 7 años; el mismo pasaría de 148 a hasta 114 €/TM entre el 2011 y hasta el 1 de enero de 2017 o, a más tardar hasta el 1 de enero de 2019, si la Ronda Doha no ha concluido (véase el Recuadro 9).

Adicionalmente, se acordó la devolución de los aranceles cobrados en exceso entre el 15/12/2009 y la fecha de la firma (Consejo de la Unión Europea, 2010).

RECUADRO 9. CALENDARIO DE REDUCCIONES ARANCELARIAS DEL ACUERDO DEL BANANO

Fecha	Arancel
Entre el 15 de diciembre de 2009 al 31 de diciembre de 2010	148 €/TM
A partir del 1º de enero de 2011	143 €/TM
A partir del 1º de enero de 2012	136 €/TM
A partir del 1º de enero de 2013	132 €/TM
A partir del 1º de enero de 2014	127 €/TM
A partir del 1º de enero de 2015	122 €/TM
A partir del 1º de enero de 2016	117 €/TM
A partir del 1º de enero de 2017	114 €/TM

Fuente: Consejo de la Unión Europea, 2010.

Para Costa Rica y los demás países centroamericanos la reducción arancelaria continuó hasta los 75 €/TM, de acuerdo con lo negociado.

En el ámbito de la solución de diferencias también se llegó a una solución mutuamente acordada, la cual es parte integral de la solución de la disputa. Al mismo tiempo, el Acuerdo del Banano constituye el resultado final de las negociaciones de la Ronda de Doha para banano. Los países se comprometieron a pedir mayores reducciones arancelarias en esta ronda si se llegaba a completar.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista jurídico y estratégico, Costa Rica condujo de forma acertada los tres casos del banano. En 1993, en la primera disputa bajo el GATT, obtuvo junto a los otros cuatro países una victoria clara frente a los regímenes de países europeos, logrando su primer triunfo ante un proceso de solución de diferencias frente a una potencia comercial en el Sistema Multilateral del Comercio. Una lección positiva para los países pequeños y para sí misma. Aunque no se adoptó la decisión por ausencia de consenso, sí constituyó presión política sobre la CE para que hiciera ajustes en sus regímenes. El segundo caso, también fue ganado por Costa Rica y sus aliados en 1994 y aunque tampoco se adoptó el informe por las imperfecciones que en ese momento presentaba el sistema de solución de diferencias del GATT, la presión política sobre la UE fue tal, que se debió sentar a la mesa de negociaciones para negociar un acuerdo después de aplicar discriminaciones que no eran negociables desde los años 1930.

Se logró con ello la firma del Acuerdo Marco del banano de 1994 que tantos beneficios ofreció al sector bananero costarricense y fue el oxígeno que le permitió aumentar sus exportaciones a Costa Rica a Europa frente a Ecuador, país que tenía un crecimiento exponencial y que ocasionó que disminuyeran las exportaciones de los países no firmantes. El tercer caso del banano, ya bajo el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC fue abordado desde la posición de tercera parte para apoyar el Acuerdo Marco firmado con la CE y seguir aprovechando los beneficios. Aunque la CE perdió el caso, se siguieron aprovechando los beneficios durante varios años más.

Costa Rica encontró posteriormente puntos de encuentro con los demandantes del tercer caso cuando la CE dismanteló las ventajas del Acuerdo Marco y constituyeron un solo frente para las negociaciones que se sucedieron después en los escenarios que han sido descritos. Esta unión de todas las fuerzas en el momento propicio incrementó la capacidad negociadora del grupo.

Las estrategias de solución de diferencias y de negociación de Costa Rica en los tres casos demuestran las enormes oportunidades que ofrece el Sistema Multilateral de Comercio y el papel de la OMC como centro de encuentro para las negociaciones comerciales para países pequeños, si desarrollan equipos bien formados de litigantes y negociadores y una institución especializada como el Ministerio de Comercio Exterior.

Adicionalmente, en la etapa final del conflicto, debe destacarse la manera en que COMEX logró combinar los distintos frentes de negociación para encontrar vías alternativas que permitieran alcanzar una solución final. Se utilizaron simultáneamente los mecanismos de la disputa del Banano III con sus aliados y las mediaciones de Noruega y del Director General, para avanzar elementos que facilitarían llegar a una solución. Cuando estos esfuerzos no fueron suficientes, se amplió al contexto negociador las discusiones de la Ronda de Doha, creando y dirigiendo el Grupo de Productos Tropicales, e incluyendo en las negociaciones en Ginebra los elementos de acceso a mercados que se estaban negociando en la construcción del AACUE en ese momento. La estrategia de ampliar el ecosistema de negociación finalmente permitió dividir las posiciones de los países ACP y forzar a la UE a negociar diferentes acuerdos

en paralelo; ejerciendo mayor fuerza para alcanzar un nivel arancelario menor tanto a nivel del nivel consolidado en la OMC, y particularmente en el contexto del AACUE. Esta “estrategia de ampliación del ecosistema negociador” fue la estrategia costarricense que permitió traer a la mesa todos los elementos que abrieron la vía para poner fin al conflicto bananero, que por más de dos décadas había acaparado la atención de una buena parte de las relaciones comerciales entre la UE y varios países latinoamericanos.

La implementación de una estrategia unificada en distintos foros de negociación, la coordinación del Grupo de Productos Tropicales, la participación en la coordinación de la negociación de banano y las negociaciones del AACUE permitieron alcanzar un resultado más que satisfactorio. Las negociaciones en el marco de la OMC permitieron reducciones más profundas en las negociaciones del AACUE para una cantidad de productos tropicales y un arancel final para el banano de 75 €/TM, 25 €/TM menor que los 100 €/TM que CORBANA se había puesto como meta.

El 15 de diciembre de 2009 Costa Rica logró así, a través de distintos foros de negociación y una gran labor de coordinación interna de COMEX en San José y su Delegación ante la OMC en Ginebra, suscribir varios acuerdos que resolvieron simultáneamente cinco aspectos de conflicto, que en conjunto cerraban el conflicto bananero:

- **Acuerdo sobre Banano en el marco de Solución de Diferencias del Panel de Banano III:** entre los países latinoamericanos exportadores de banano y las CE. Para los europeos este tema necesitaba ser resuelto a la mayor brevedad posible; tenían sanciones impuestas, era el litigio más largo de la historia de la OMC y además le generaba prensa negativa y minaba su prestigio.
- **Acuerdo sobre niveles de acceso a mercados para banano en el marco de la Ronda Doha:** la Ronda de Doha era una negociación de grandes dimensiones. Se abarcaban temas de agricultura, servicios, bienes industriales, reglas de origen, propiedad intelectual, entre otros. No obstante, a pesar de que el banano solo era un producto más de la ronda, tenía la capacidad y potencial de destruir toda la Ronda Doha.

- **Acuerdo sobre Productos Tropicales en el marco de la Ronda Doha:** en el marco de la Ronda de Doha se creó el Grupo de Productos Tropicales coordinado, desde entonces, por Costa Rica. El grupo se desarrolló en alianza con países en vías de desarrollo (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú-OMC, s.f.b) que tenían que negociar con países desarrollados para alcanzar la máxima liberalización de los productos tropicales. Por su parte, se tomó ventaja del mandato que se encuentra en el preámbulo del Acuerdo sobre Agricultura, el cual indica que los productos tropicales tendrán la máxima liberalización.
- **Acuerdo sobre la Erosión de Preferencias en el marco de la Ronda:** situación de controversia entre el Grupo de Productos Tropicales y el Grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP). La *erosión de la preferencias* significa que cuando hay preferencias derivadas de un tratado de libre comercio (TLC) o de un sistema preferencial unilateral (como la Convención de Lomé), esas preferencias se erosionan cuando hay una ronda multilateral de negociaciones. Los países ACP estaban en contra de la erosión de preferencias arancelarias. Según ellos, todas las preferencias que les daba la Convención de Lomé se debía de mantener, aunque hubiera una ronda de negociación. Solamente el Grupo de Productos Tropicales contradijeron la posición de los ACP, debido a que las posiciones de ellos (que las preferencias no se erosionaran) y las del Grupo de Productos Tropicales (que los productos tropicales tuvieran una máxima liberalización) eran posiciones irreconciliables. Por otro lado, el objetivo de las rondas de negociación es la erosión de las preferencias. Se busca la desaparición al máximo posible de las discriminaciones. Además, de manera general, todos los TLC sufren erosión de las preferencias en una negociación multilateral, pues ese es precisamente el objetivo.
- **Nivel arancelario para el banano en el Acuerdo de Asociación CA-UE:** este fue el quinto elemento incluido al momento de ampliar el

ecosistema de negociación. Para este momento Centroamérica ya estaba negociando un acuerdo con las CE, de manera que para Costa Rica era muy importante el resultado del arancel del banano y de los demás productos tropicales dentro del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE). El nivel de acceso en el marco del AACUE era más importante que los resultados de la OMC, debido a que el comercio de banano en los próximos años y hacia el futuro, lo iba a regir este acuerdo y no el acceso NMF en la OMC.

Los principales resultados de los países latinoamericanos y, en algunos casos más específicos, de Costa Rica, en relación con las obligaciones que asumió la UE son los siguientes:

- La UE redujo el arancel del banano de 176 a 148 €/TM a partir del 15 de diciembre de 2009.
- El arancel se reduciría gradualmente cada 1º de enero, para llegar a 114 €/TM en la OMC a más tardar el 1 de enero de 2017.
- La UE se obligó a cumplir anticipadamente la reducción de los aranceles del banano de la Ronda Doha, aún si la Ronda no había concluido (cosecha temprana).
- En el marco del AACUE, la UE se comprometió a que el arancel para el banano se reducirá a 75 €/TM, así como otros compromisos sobre acceso a mercados para productos tropicales.
- Los países ACP aceptaron el Acuerdo del Banano y firmaron el Acuerdo sobre Productos Tropicales junto con la OMC.

Resulta claro de la descripción de los casos del banano que el Mecanismo de Solución de Diferencias funciona muy bien para los países en desarrollo y los países pequeños, que pueden confiar en su naturaleza cuasi-judicial para someter sus casos, aún frente a los socios comerciales más poderosos. Superados están los años del GATT en los que el poder político y económico prevalecía sobre el jurídico. Costa Rica pocos años después de los primeros dos casos del banano llevó al Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC el caso de la ropa interior y venció a Estados Unidos que debió cambiar su política comercial con respecto al uso de salvaguardias y restricciones voluntarias a las exportaciones, después

de medio siglo de prácticas de este tipo bajo el Acuerdo Multifibras, otros acuerdos y la debilidad del GATT para los textiles. Costa Rica ganó este caso sobre textiles frente a otra potencia comercial y su principal socio comercial, demostrando el enorme valor del Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC y la capacidad técnica de COMEX para saber aprovecharlo.

Finalmente cabe resaltar la fortaleza de tener un ministerio técnico especializado en comercio exterior, como COMEX, con equipos de expertos en negociaciones y litigios comerciales. Es necesario resaltar ese papel en las tres disputas de banano y en las esenciales negociaciones de Productos Tropicales en la OMC, a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores se opuso insistentemente a ambas situaciones por temor a perder cooperación económica y que las negociaciones finales entorpecieran la conclusión del ACCUE. Los hechos demuestran que estos temores eran infundados y que Costa Rica escogió el camino correcto logrando sus objetivos, manteniendo la cooperación en razón de las disputas y suscribiendo el AACUE con los mejores resultados.

GLOSARIO

Término	Acrónimo
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	AACUE
Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio	GATT
Acuerdo General del Comercio de Servicios	GATS
Acuerdo Marco para el Banano	AMB
África, el Caribe y el Pacífico	ACP
Comunidad Económica Europea	CEE
Comunidades Europeas	CE
Corporación Bananera Nacional	CORBANA
Mecanismo de Solución de Controversias	MSC
Mecanismo de Solución de Diferencias	MSD
Mercado Único Europeo	MUE
Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica	COMEX
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica	R.E.
Nación Más Favorecida	NMF
Organización Mundial del Comercio	OMC
Órgano de Solución de Diferencias	OSD
País menos adelantado	PMA
Tratado de libre comercio	TLC
Trato Nacional	TN
Unión Europea	UE

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000-Protocolos-Acta final-Declaraciones (Acuerdo de Cotonou). (2000). Consejo de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas Diario Oficial No. L 317 de 15/12/2000 p. 0003-0353. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>
- Archivo Nacional de Costa Rica. (s.f.). *Entrada descriptiva con la aplicación de la norma aprobada para el archivo nacional y con base norma ISAD (g) Fondo Gonzalo Facio Segreda*. Recuperado de https://www.archivonacional.go.cr/web/fondos/isa-dg_gfacio.docx
- Arias, P., Dankers, C., Liu, P. y Pilkauskas, P. (2003). *The World Banana Economy: Chapter 2 Banana Exporting Countries*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): Raw Materials, Tropical and Horticultural Products Service (ESCR), Commodity and Trade Division. Recuperado de <http://www.fao.org/3/y5102e/y5102e05.htm#bm05>
- Chacón-González, F. (2004). El mecanismo de solución de diferencias de la OMC: un análisis a la luz de caso del Banano III. *Especialista en Comercio Exterior*, (18).
- Compés-López, R., García-Alvarado, J. M. y Aldanondo-Ochoa, A. M. (1997). *La OMC y la solución de diferencias comerciales: el caso del plátano. Economía Agraria*, (181). 121-156. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Jose-Maria-Garcia-Alvarez-Coque/publication/28140889_La_OMC_y_la_solucion_de_diferencias_comerciales_el_caso_del_platano/links/00463516cd4f537cb300000/La-OMC-y-la-solucion-de-diferencias-comerciales-el-caso-del-platano.pdf
- Decisión del Consejo de 10 de mayo de 2010 relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo de Ginebra sobre el comercio de bananos entre la Unión Europea y Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela y del Acuerdo sobre el comercio de bananos entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América (2010/314/UE). Consejo de la Unión Europea. (2010). Diario Oficial de las Comunidades Europeas Diario Oficial No. L 141 de 09/06/2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010D0314&from=LT>
- Guth, E. (2012). The End of the Bananas Saga. *Journal of World Trade*, (46)1. 1-32. Recuperado de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.kluwer/jwt0046&div=5&id=&page=>
- Komuro, N. (2000). The EC Banana Regime and Judicial Control. *Journal of World Trade*, 34(5). 1-87. Recuperado de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.kluwer/jwt0034&div=45&id=&page=>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (1993). *Informe del Grupo Especial, Regímenes de importación de banano de los Estados miembros (CE-Banano I)*, DS32/R, sin adoptar. Recuperado de https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/93banana.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (1994). *Informe del Grupo Especial, CE — Régimen de importación de Banano (CE-Banano II)*, DS38/R, sin adoptar. Recuperado de https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/94banana.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (1995). *Examen de Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. Costa Rica (WT/TPR/S/1)*. [PDF].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2008a). *Informe del Grupo Especial Comunidades Europeas-Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, Segundo recurso del Ecuador al párrafo 5 del artículo 21 del ESD, WT/DS27/RW2/ECU. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/27rw2_a_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2008b). REVISED DRAFT MODALITIES FOR AGRICULTURE, TN/AG/W/4/Rev.2. Recuperado de https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_may08_e.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2012). *Comunidades Europeas-Régimen para la importación, venta y distribución de bananos (CE-Banano III)*, DS27. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds27_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (s.f.a.). *Introducción al sistema de solución de diferencias de la OMC*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/disp_settlement_cbt_s/c1s2p1_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (s.f.b.). *Grupos en el marco de las negociaciones*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm#GRP014
- Peterson Institute for International Economics (2006). *Banana Wars: Challenges to the European Union's Banana Regime*. Recuperado de https://www.piie.com/publications/chapters_preview/3632/02iie3632.pdf
- Porges, A. (2001). *Aspects of International Trade: The Banana War: Whose Market Access?* The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Legal.

- Reglamento (CE) No 1637/98 del Consejo de 20 de julio de 1998 que modifica el Reglamento (CEE) no 404/93 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano. (1998). Consejo de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 210/28 del 28 de julio de 1998. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998R1637&qid=1621817804676&from=ES>
- Schropp, S. y Palmeter, D. (2010). *Commentary on the Appellate Body Report in EC-Bananas III* (Article 21.5): waiver-thin, or lock, stock, and metric ton? *World Trade Review*, (9)1. 7-57. doi:10.1017/S147474560999019X
- Stampa, G. (2003). El conflicto del plátano: el régimen para la importación, venta y distribución de plátanos en la Unión Europea. *Jones Day*. 1-48. Recuperado de <https://www.jonesday.com/files/Publication/7b1c0e95-9d1a-4167-b29b-38f7548c9859/Presentation/PublicationAttachment/abd08146-416f-4aab-9fcb-274ea6279975/Stampa062005.pdf>
- Sutton, P. (1997). El régimen bananero de la Unión Europea, el Caribe y América Latina. (D. Zamora, & L. Levi, Edits.) *Pensamiento Propio*, II(4). 25-53. Recuperado de <http://www.cries.org/contenidos/4.pdf>
- Taylor, C. (2007). Impossible Cases: Lessons from the First Decade of WTO Dispute Settlement. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, (28)2. 309-447. Recuperado de <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=jil>
- Uriarte-Orozco, S. H. (2010). *La problemática de la exportación de banano a la Unión Europea a la luz del Acuerdo Doha del año 2001 y los arbitrajes comerciales del año 2005*. (Tesis de grado para optar al título de Licenciada en Derecho). Universidad de Costa Rica, Escuela de Derecho. Recuperado de <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/La-Problemática-de-la-Exportación-de-Banano-a-la-Unión-Europea.pdf>
- Wiley, J. (1997). Una política, tres perspectivas: la Unión Europea y el intercambio del banano. *Espacio Y Desarrollo*, (9). 279-296. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/8047/8342>