

LA UNION DE PAISES EXPORTADORES DE BANANO (UPEB) DIEZ AÑOS DESPUES: UN BALANCE PRELIMINAR

Roberto López*

RESUMEN

Este trabajo fue presentado en el Seminario Internacional "Les Marchés Internationaux des Produits Agricoles" organizado por el CREMMAP (Centre de Recherches sur les Marchés des Matières Premières) en París, en junio de 1984.

Siendo el enclave bananero un modelo clásico de integración vertical de las empresas transnacionales, encargadas de la producción y comercialización del banano, la creación y el desarrollo de la UPEB significó uno de los raros casos de colaboración relativamente exitosa entre diversos estados nacionales de Centroamérica en orden a hacer frente a esas empresas transnacionales instaladas en la región.

Ante esta realidad, el autor se pregunta, ¿cómo se creó la UPEB? ¿Cuáles han sido los principales rasgos de su política? ¿En qué condiciones se ha enfrentado al conocido problema de la sobreproducción? ¿Cómo se adaptaron las empresas transnacionales a la imposición progresiva del impuesto de exportación de sus países miembros? ¿Cuáles han sido los principales conflictos de la organización? ¿Qué perspectivas ofrecen a corto y mediano plazo las próximas conversaciones patrocinadas por la FAO en orden a preparar un acuerdo internacional del banano?

Introducción

El viernes 25 de mayo finalizó en Tegucigalpa, Honduras, la onceava reunión de la Conferencia Ministerial de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB). Como principal acuerdo de la reunión, los ocho países miembros de la UPEB¹ acordaron mantener el impuesto de un dólar por caja a las exportaciones de banano, como meta a alcanzar gradualmente y fijar en un

período de 60 días los mecanismos para su aplicación uniforme dentro de cada uno de dichos países. Calificada como un "paso trascendental" por el ministro costarricense de agricultura, Francisco Morales, dicha decisión viene a sacar del impasse las discusiones que durante más de dos años han mantenido congeladas las negociaciones alrededor de los impuestos de exportación aplicables en el seno de la principal organización intergubernamental de dicho producto.

* Economista salvadoreño. Hizo sus estudios de licenciatura y maestría en la Universidad Católica de Lovaina.

Diez años después del acuerdo de Panamá que originó su fundación, la UPEB resurge así como uno de los pocos ejemplos indiscutibles para los países en vías de desarrollo de la factibilidad de un "cartel de productores" como uno de los instrumentos posibles para lograr una mejor redistribución de ganancias a partir de la exportación de sus productos primarios de agroexportación. Ejemplo aún más remarcable si se toma en cuenta que a diferencia del petróleo, y sin poseer las características de la típica materia prima, el banano no es considerado de ninguna manera como un producto "estratégico" por sus consumidores.

Visto el "enclave" bananero como el modelo clásico de la integración vertical de las empresas transnacionales encargadas de la producción y comercialización en las mal llamadas *banana republics*; la puesta en marcha y desarrollo de la UPEB significa además uno de los raros casos de colaboración relativamente exitosa entre diversos estados nacionales de Centroamérica para hacer frente a las empresas transnacionales instaladas en la región.

Sin embargo, a lo largo de estos años, el desarrollo del trabajo de la UPEB no ha estado exento de obstáculos. Por el contrario, su política ha estado constantemente sometida a prueba por dificultades de naturaleza diferente: en primer lugar un problema crónico, la sobreproducción mundial de banano y la consecuente baja de los precios internacionales; enseguida, el hostigamiento persistente de las empresas transnacionales; por último, la distribución desigual de beneficios entre sus países miembros.

¿Cómo se creó la UPEB? ¿Cuáles son los principales rasgos de su política? ¿En qué condiciones se ha enfrentado al conocido problema de la sobreproducción? ¿Cómo se adaptaron las empresas transnacionales a la imposición progresiva del impuesto de exportación de sus países miembros? ¿Cuáles son los principales conflictos que vive actualmente la organización? ¿Qué perspectivas ofrecen a corto y mediano plazo las próximas conversaciones patrocinadas por la FAO y a realizarse en el mes de agosto destinadas a preparar el acuerdo internacional de banano?

Tales son algunas de las preguntas que este artículo busca responder. Diez años son un período suficiente para elaborar un balance preliminar de su actividad.

El punto de partida: la "guerra del banano"

El 8 de marzo de 1974 fue suscrito el acuerdo de Panamá por los representantes de los gobiernos de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Con él terminaba la llamada época dorada de la actividad bananera de las compañías transnacionales en Centroamérica.

En efecto, durante más de medio siglo, tanto la producción como la comercialización de la fruta fueron patrimonio exclusivo de dos empresas extranjeras: la United Fruit Company y la Standard Fruit, hoy United Brands y Castle and Cooke respectivamente. A partir de la década del cincuenta, presiones político-sociales dieron origen a productores nacionales en la producción parcial de la fruta. En 1964 la Del Monte Corporation entró en actividad. En ese entonces, alrededor del 40 por ciento de la producción regional pasó a ser propiedad de los productores nacionales mientras que el 100 por ciento de la comercialización (exportaciones) continuó bajo control exclusivo de las tres empresas en Guatemala, Honduras y Panamá (y el 93 por ciento de la comercialización de Costa Rica). Por su parte los países productores se limitaban a aportar mano de obra barata y sus mejores tierras.

Factores de diversa índole dieron lugar a la suscripción del acuerdo: en primer lugar, la competencia oligopolista por el mercado entre las tres empresas mencionadas llevó a que los precios de banano (en términos reales) declinaran sustancialmente agudizándose su caída en 1973 y 1974. Esta tendencia, agravada por el aumento general en el precio de los insumos y, particularmente por el aumento considerable en el precio del petróleo, llevó a una aguda crisis económica en los países de la región, crisis que afectó especialmente a los productores nacionales del banano que continuaban recibiendo un precio bajísimo en la venta de su producto a las empresas. Colombia y Ecuador estando también fuertemente afectados por la crisis fueron invitados a integrarse.

Dos medidas fueron acordadas: primero, que cada país centroamericano procedería, según le fuera posible, a imponer un impuesto de exportación a los bananos destinados a los mercados tradicionales. El monto del impuesto se fijó inicialmente en un dólar por caja exportada de 18.14 kg. Luego se darían inmediatamente los

pasos para crear una organización regional de los países exportadores de banano.

La publicación de ambas medidas fue acogida por las transnacionales como una verdadera declaración de guerra. La confrontación siguiente fue conocida a nivel internacional como la "guerra del banano."²

Cada uno de los países productores del área debió enfrentar los mas diversos tipos de represalias: suspensión de embarques y consecuente reducción de los volúmenes exportados, amenazas de cierre y desempleo, boicot de la Asociación de Estibadores de los Estados Unidos, afiliada a la AFL-CIO a todos los productos costarricenses, etc. También periódicos norteamericanos publicaron las acusaciones a empresas bananeras de propuestas de soborno presuntamente hechas a altos funcionarios de gobiernos... Todo ello, sumado con las negativas de pagar los impuestos, condujo a que los gobiernos de Honduras, Costa Rica y Panamá amenazaran con nacionalizar las plantaciones de las transnacionales.³ De esa manera se abrió un complejo período de negociaciones.

El resultado de las negociaciones mostró tanto la capacidad negociadora de cada país frente a las empresas, como el grado de coincidencia mutua de intereses entre los países firmantes del acuerdo dadas las condiciones estructurales específicas de sus economías. Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá bajaron las tasas del impuesto a \$0.45, \$0.35, \$0.25 y \$0.35 dólares

respectivamente, comprometiéndose los 3 últimos a elevarlo progresivamente por un monto de \$0.05 dólares anuales. Las transnacionales reiniciaron sus exportaciones desde Panamá y luego desde otros países.

Apenas iba disminuyendo la tensión como producto de los primeros acuerdos de rebaja del impuesto cuando el 17 de septiembre de 1974 fue firmado definitivamente el convenio constitutivo de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) organización integrada por todos los países firmantes del acuerdo de Panamá exceptuados Ecuador y Nicaragua que no se adherieron. El convenio consolidó lo adquirido e institucionalizó la colaboración intergubernamental. La "guerra del banano" dejaba así un saldo favorable a los países centroamericanos; pero, ¿había realmente terminado la guerra? y, por otra parte, ¿quién era finalmente el perdedor?

El banano en las economías de la UPEB

La sensibilidad mostrada por los países de la UPEB se comprende mejor si se observa detenidamente el papel que dicho producto juega dentro de cada una de sus economías.

Al observar el Cuadro No. 1, donde se muestra la importancia relativa de la exportación de banano en el Producto Interno Bruto y en el valor de las exportaciones totales de los países de la UPEB, puede notarse que Costa Rica, Honduras y Panamá son los países donde la exportación



de banano tiene mayor significado en sus economías. Costa Rica y Panamá han sido, de hecho, los verdaderos protagonistas de la constitución de la UPEB. Para Guatemala, Nicaragua y Colombia tiene una importancia relativamente menor. En Colombia, su producción tiene gran relevancia para el departamento de Urabá, lugar donde se concentra un alto porcentaje de la producción. Colombia enfrentaría graves problemas sociales si dicho departamento elevara el desempleo al bajar sus niveles actuales de producción de banano. La importancia del banano en República Dominicana es superflua. La UPEB tiene una cuota de participación en el mercado mundial superior al 50 por ciento.

Cuadro No. 1

Importancia relativa de la exportación de banano en el Producto Interno Bruto y en el valor de las exportaciones totales de los países de la UPEB, 1973-1982.*

Países	(en porcentajes)	
	Participación de las exportaciones de banano en PIB	en exportaciones totales (valor)
Colombia	0.4	4.1
Costa Rica	9.1	23.4
Guatemala	1.0	5.5
Honduras	6.3	26.5
Nicaragua	0.3	5.1
Panamá	2.2	22.0
Rep. Dominicana	0.03	0.22

* Se refiere al promedio de los diez años.

Fuente: UPEB, Informe mensual, diciembre 1983.

La política de la UPEB

Una de las consecuencias de la "guerra del banano" es la casi exclusiva identificación de la actividad de la UPEB con su política de impuestos a la exportación. Un balance global de su labor no puede reducirse a ello. No sólo porque efectivamente su actividad es más amplia, sino porque el impuesto de exportación en su aplicación ha sufrido, a lo largo de estos años, diversas modificaciones que distan mucho de la ambición inicial publicitada.

De acuerdo con el convenio de su fundación, los objetivos de la UPEB son los siguientes:

"lograr y defender los precios remunerativos de venta del banano producido y exportado por los países miembros; promover la adopción de políticas comunes y diseñar los mecanismos para su ejecución con el objeto de procurar una racional producción, exportación, transporte, comercialización y precios del banano; coordinar las acciones para ampliar los mercados y fomentar el consumo del banano; recomendar medidas para restablecer el equilibrio entre la demanda y la oferta de precios remunerativos, fomentar la cooperación técnica, el intercambio y la divulgación de nuevas tecnologías; estimular la industrialización del banano, así como la comercialización de sus productos y subproductos; diseñar y promover medidas que defiendan la participación de cada uno de los países miembros en el mercado internacional del banano."⁴

Además son establecidos como órganos directivos de la UPEB la conferencia de ministros (máxima autoridad), el consejo (representantes de gobierno) y la dirección ejecutiva (de carácter permanente). La dirección ejecutiva estableció sus oficinas en la ciudad de Panamá, lugar donde se mantienen en la actualidad.

El convenio entró en vigor el 23 de enero de 1976, fecha en la cual se adhirió la República Dominicana. Posteriormente se adhirieron: Nicaragua, en octubre de 1979, y Venezuela, en enero de 1982. Ecuador se incorporó en calidad de observador en 1983.

Para cumplir con sus objetivos, la UPEB puso en marcha diversos programas. El principal de ellos continúa siendo el seguimiento a la evolución del impuesto de exportación. Luego, con el objetivo de proporcionar una información fiable y periódica a los gobiernos y productores nacionales, la UPEB creó un centro de documentación que edita una publicación mensual desde 1977. También en 1977 fue creada la Comercializadora Multinacional del Banano (COMUNBANNA) con el objeto de que los países de la UPEB participaran en el manejo de la comercialización hasta entonces patrimonio exclusivo de las transnacionales. Al mismo tiempo la UPEB, con la cooperación de diversos organismos internacionales, lleva a cabo acuerdos de cooperación técnica relativos al estudio de la producción de derivados industriales del banano y al control de sus enfermedades. Por último, la UPEB es un importante organismo colaborador en la formulación del Acuerdo Internacional del Banano que desde 1976 viene promoviendo la FAO.

La importancia de cada país en el seno del organismo se mide de acuerdo al número de votos con que cuenta. Estos se distribuyen de la manera siguiente. En total existen un número de 1000 votos: el 25 por ciento, es decir 250, se distribuyen equitativamente entre los países miembros, mientras que el 75 por ciento restante, es decir 750, se distribuyen de acuerdo a los últimos montos exportados durante un número de años acordado por la UPEB. De igual forma se distribuye el financiamiento que cada país otorga a la organización.

El balance

No es fortuito que el informe de la Comisión Kissinger recomiende en su capítulo relativo a la prosperidad económica de los países de Centroamérica que "los impuestos de exportación y otros desincentivos de exportación deberían ser reducidos o eliminados." Si además se sabe que los principales consumidores del banano continúan siendo Estados Unidos y luego la CEE, los cuales son abastecidos por 3 transnacionales también norteamericanas, puede entonces afirmarse que probablemente el logro más importante de la UPEB haya sido el de haber incrementado la capacidad negociadora de sus integrantes al lograr una redistribución a su favor de las ganancias de su exportación de banano, en detrimento de las empresas transnacionales y, principalmente, de los consumidores norteamericano y europeo.

En el Cuadro No. 2 que reproduce los ingresos de divisas adquiridos mediante el impuesto de

exportación durante el periodo 1974-1983, según estimaciones de la UPEB, puede observarse que a lo largo de estos diez años la UPEB ha logrado un ingreso de divisas estimado a un monto superior de 682.5 millones de dólares norteamericanos, con los consiguientes beneficios para la balanza de pagos de los países miembros; que los principales beneficiarios del impuesto han sido en su orden: Costa Rica, Honduras, Panamá, Guatemala y Nicaragua. Colombia, República Dominicana y Venezuela no aplican el impuesto; y que los ingresos de divisas mantienen una tendencia creciente hasta 1982, cuando las concesiones otorgadas a las transnacionales hacen disminuirlos.

Otro logro sustancial de la UPEB ha sido el haber incrementado, a pesar del impuesto, su cuota de participación en el mercado mundial en un 9 por ciento desde 1974 a 1982, según la misma fuente anterior. A efecto de comparación Ecuador, segundo exportador mundial, bajó su cuota de participación en el mismo periodo en un uno por ciento.

A nivel institucional, la toma de conciencia de la necesidad de tener un papel muy activo en las negociaciones bilaterales con las empresas produjo que en cada país de la UPEB se creara un organismo estatal que concentrara su actividad: la Asociación Bananera Nacional (ASBANA) ya había sido creada desde 1971 en Costa Rica; en Panamá, la Oficina Nacional del Banano (ONB), centralizó la política gubernamental al respecto desde 1974; en Honduras, un decreto emitido en 1975 creó una organización estatal semiautónoma: la Corporación Hondureña del Ba-

Cuadro No. 2
Monto recaudado por concepto del impuesto a la exportación de banano, 1974-1983

País	Recaudados (en-millones de \$US.S.)										
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983*	Tot.
Costa Rica	8.1	22.5	24.2	23.9	24.7	23.9	27.5	50.6	48.1	47.0	300.5
Guatemala	—	0.4	6.2	6.1	6.8	5.9	9.7	9.9	10.5	5.4	60.9
Honduras	4.1	5.7	10.9	12.2	17.8	24.6	23.9	21.4	22.7	20.0	163.3
Nicaragua	—	—	—	—	—	0.5	3.0	2.6	1.1	2.1	9.3
Panamá	13.2	15.9	10.1	9.8	13.8	12.4	16.6	17.6	18.6	20.5	148.5
TOTAL	25.4	44.5	51.4	52.0	63.1	67.3	80.7	102.1	101.0	95.0	682.5

* Estimado por UPEB.

Fuente: Informe Mensual de UPEB, diciembre de 1983.

nano (COHBANA); en Nicaragua no fue creado sino hasta 1979; en Colombia, donde la producción y, en gran parte, la comercialización se efectúa por empresas nacionales, dichas instituciones ya existían previamente.

Una de las mayores dificultades cuando se creó la UPEB fue el bajo nivel existente de información analítica y estadística sobre la actividad bananera. Precisamente, una de las razones de la aplicación del impuesto de exportación fue la de que se trataba de una medida directa y de pocos artificios técnicos. En respuesta a ello, otro de los principales logros de la organización ha sido el haber creado "el mejor centro de información y documentación sobre el banano existente en el mundo" de acuerdo con las palabras de uno de sus directores. Dicha información también vino a llenar las necesidades de información de los productores nacionales, quienes desde 1974 se han visto obligados a negociar en plazos más cortos el precio al productor, fijado en los contratos compra-venta con las compañías transnacionales.

COMUNBANA, por su parte, no ha corrido la misma suerte que el resto de los programas aplicados por la UPEB. La falta de capital, el boicot de los canales de comercialización ejercido por las tres principales transnacionales y, en menor medida, la mala administración parecen ser los responsables de dicho fracaso.

Falta de capital, puesto que COMUNBANA, como empresa multinacional, depende de las acciones y del capital invertido periódicamente, tanto por los estados miembros de la UPB como por el capital privado. Inicialmente el capital invertido por los estados miembros fue grande. A medida que la crisis económica de los países de la región se fue agudizando, a partir de 1979, las contribuciones fueron enrareciéndose. La mala administración dio, sin duda alguna, un argumento adicional para reducir las.

Al posibilitar a las empresas transnacionales adquirir acciones, COMUNBANA pensó, quizá ingenuamente, que estas optarían por fortalecer a un aliado, en lugar de boicotear a un potencial competidor del precio de salida F.O.B. (incluido también el precio al productor) o ya sea por sus deseos de impedir que se les tocara su dominio privilegiado, el transporte de la fruta, puesto que United Brands, Standard Fruit y Del Monte representaban el 70 por ciento del comercio mundial de bananos (la gran excepción sigue siendo la

zona francesa administrada por Le comité interprofessionnel bananier);⁵ lo cierto es que COMUNBANA no recibió el capital esperado y además debió irremediablemente orientarse a la comercialización en los mercados no tradicionales en volúmenes anuales que no llegaban a representar ni el uno por ciento del comercio mundial. En efecto, según UPEB, desde 1978 a 1982, COMUNBANA transportó 5 millones de cajas de 18.14 kgs.,⁶ lo cual daría un promedio anual de 1250 millones de cajas. Por su lado, el comercio mundial tiene un promedio anual superior a los 300 millones de cajas transportadoras. Durante ese mismo período, sólo Yugoslavia recibió el 72 por ciento del total transportado por COMUNBANA, mientras que Estados Unidos recibió apenas el 17 por ciento. Según la misma fuente, Panamá, Costa Rica y República Dominicana fueron también, durante dicho período, los únicos utilizadores de COMUNBANA. El resto de países lo hizo por sus canales tradicionales exclusivamente.

En cuanto a la cooperación técnica, si bien se han hecho avances notables en el control de las plagas del banano, especialmente la sigatoka; en lo que se refiere a la producción de derivados comercializables del banano, los estudios de la CEPAL⁷ demuestran que únicamente el puré de banano ha obtenido algún resultado comercial económicamente aceptable. La competencia con la fruta fresca y la necesidad de aplicar tecnologías inapropiadas para el medio en su producción son, según la CEPAL, los factores que explican mejor dicha situación. Sin embargo, diversos trabajos se mantienen para explorar las posibilidades del banano seco, las conservas y la mermelada. También se exploran las posibilidades de la utilización del banano en la alimentación animal y en la industria química.

Mientras tanto, se calcula que los controles de calidad de las empresas desechan anualmente entre un 15 y un 20 por ciento del total de la producción de los países de la UPEB, cifra que representa un potencial alimenticio bastante grande para una región pobre.

Observando el conjunto de sus resultados, la UPEB parecería haber neutralizado aceptablemente los obstáculos que intentaron impedir su fundación y posteriormente contrarrestar su trabajo. Lejos de desaparecer, dichos obstáculos han vuelto a aflorar con mayor énfasis en los últimos años.

Sobreproducción mundial de banano. Problema real o aparente

En abril de 1983 en una consulta informal entre un representante de la Asociación Internacional del Banano (United Brands y Standard Fruit Co.) con representantes de la UPEB y del Ecuador se señaló que existía un “desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda mundial”⁹ que, según estimaciones de la FAO, alcanzará para 1985” una sobreproducción mundial de banano que oscilará entre un millón y 1.5 millones de toneladas de banano.”¹⁰

A dicha sobreproducción es atribuida casi exclusivamente la tendencia “crónica” a la baja del precio *real* del banano en el seno de los mercados internacionales, lo cual tiene lugar desde hace ya varios años; baja que estuvo, como se vio anteriormente, entre las causas mismas del origen de la UPEB.

Recientemente, sin embargo, Frank Ellis, autor de un importante libro sobre el banano en

Centroamérica, relativiza dicha conclusión argumentando con importante evidencia empírica que otros factores como “los cambios técnicos y sus implicaciones para las tendencias a largo plazo de los costos de producción” tienen mayor incidencia que la sobreoferta en la evolución de los precios. También afirma que en los cálculos tradicionales la oferta es identificada con “la disponibilidad de fruta para la exportación” lo cual supone un coeficiente exportación-producción constante siendo que “en Centroamérica no existe conexión alguna entre el sector exportador y la producción para el consumo doméstico “exceptuada la parte imprevisible de banano desechada por el control de calidad de las empresas bananeras. Además, añade que “quizás la mayor debilidad de la hipótesis de la sobre oferta”, sumamente elástica en los plazos más cortos:” ya sea en caso de alza de precios debido a la competencia de las empresas por cubrir el alza del precio, ya sea en caso de baja donde “las tres compañías tienden a reducir de manera sincronizada las ofertas y proteger así sus márgenes de ganancia”



y, por fin, concluye que tales factores ayudan a explicar "el porqué no ha sido posible derivar matemáticamente una función de oferta satisfactoria para el banano."¹¹

Tomando en cuenta las observaciones anteriores puede afirmarse que la sobreoferta empírica existente es, para las transnacionales, un instrumento de control relativo sobre el nivel del precio, y, para los países productores, un instrumento de negociación con las mismas para que no amplíen sus zonas de cultivo incidiendo negativamente (a la baja) en el precio del banano.

La nueva estrategia de las transnacionales

En diciembre de 1983, el presidente de United Brands, Seymour Milsteinsu, declaró que en 1983, como consecuencia de las catástrofes naturales en diversos países productores de banano (inundaciones en Ecuador, vendavales en Guatemala y Honduras, sequía en Colombia y Filipinas), su empresa esperaba obtener ganancias excepcionalmente fuertes.¹² Mientras tanto, los dirigentes de la UPEB se preguntaban asombrados cómo era posible que las transnacionales, en un año tan favorable de precios, estuvieran exigiendo exenciones de impuestos. Un poco después, en mayo de 1984, Francisco Morales, ministro costarricense de agricultura declaraba que "el aumento del impuesto (previsto por la UPEB) ni siquiera lo pagarán las compañías sino que serán los consumidores quienes lo pagarán."¹³

Tales comentarios apuntan a una misma realidad: desde 1974 las empresas bananeras han seguido una doble estrategia para enfrentar a la UPEB. Por una parte, han transferido, con beneficios, el pago de su impuesto a la exportación aplicado por la UPEB, a los consumidores norteamericano y europeo, y, por otra parte, han ejercido una presión constante sobre los diversos países de la UPEB para obligarlos a ceder principalmente en su política de imposición de impuestos a la exportación.

Las empresas se oponían al impuesto en 1974 alegando que el mercado internacional no soportaría la elevación de los precios. En realidad, contrariamente a tales previsiones, análisis diversos demostraron que no sólo el precio al por menor, sino que el precio al por mayor y el precio F.O.B. aumentaron más que proporcionalmente en relación al aumento en el precio F.O.B., gene-

rado por el impuesto de la UPEB.¹⁴ Las estadísticas muestran también que el consumo de banano registró en los años posteriores a 1974 un aumento en Estados Unidos, mercado abastecido en más de un 75 por ciento por los países de la UPEB.

A pesar de tales ganancias, las presiones de las empresas sobre los países de la UPEB no han disminuido, intensificándose en 1982 al punto de hablarse de una "segunda guerra del banano" no declarada. Los antecedentes de ésta se remontan al 26 de octubre de 1979, cuando la Standard Fruit Co. se retiró de Nicaragua, luego de que el reciente gobierno revolucionario anunciara la incorporación a la UPEB con la consiguiente aplicación del impuesto. Enseguida la Standard Fruit se retiró de Honduras, en diciembre de 1981 "debido a las pérdidas de la empresa en los últimos 6 meses." En Colombia, durante el primer semestre de 1982, la United Brands y la Castle and Cooke amenazaron con la suspensión de los contratos de compra-venta a partir de 1983. Posteriormente, a finales de 1982, en Panamá y en Costa Rica la reducción de áreas cultivadas y el cierre de operaciones con el consiguiente desempleo de millares de trabajadores fueron las amenazas esgrimidas para obligar a los gobiernos a bajar los impuestos de exportación. De hecho, ya en junio de 1980, Panamá había concedido por tres años, una rebaja del impuesto de 0.20 dólares a la United Brands, lo cual le supuso exoneraciones por una cantidad de 15 millones de dólares.

No fue sino hasta el primer semestre de 1983 cuando se abrió un difícil período de negociaciones entre las empresas bananeras y los países miembros de la UPEB.

Una vez más la vulnerabilidad relativa de cada miembro fue quedando al descubierto en un período de mayor agudización de la crisis económica en toda la región.

En Honduras, el congreso tuvo que aprobar en mayo de 1983, una reducción tributaria de 0.50 a 0.40 dólares por caja exportada durante un período de 5 años. Un artículo del *Latin Commodities Report*¹⁵ provocó en ese entonces un pequeño escándalo al relatar que mientras la United Brands pedía exoneraciones de impuestos en Honduras, invertía 30 millones de dólares en Jamaica, país que no aplicaba el impuesto. A pesar de las exenciones, la United Brands cerró 3 fincas en noviembre de 1983.

En Guatemala, el gobierno no solamente enfrentó a las empresas, sino también a los organismos financieros internacionales que condicionaron sus préstamos a la eliminación general de todos los impuestos de exportación. Resultado: el 29 de julio de 1983 fue publicado un decreto que anunció la disminución escalonada del impuesto hasta su total desaparición. La tasa bajó de 0.50 a 0.25 dólares hasta el 30 de junio de 1984, de 0.25 a 0.125 dólares hasta el 30 de junio de 1985 y, a partir del 1 de julio de 1985 el decreto quedó derogado.

En Panamá, a finales de 1983, se negoció la disminución de la tasa del impuesto por un período de dos años debido a las pérdidas que el huracán "Alicia" ocasionó. De 0.60 la tasa bajó a 0.42 dólares por caja, tasa que se aplica actualmente.

Mientras tanto, Costa Rica, país de la UPEB que ha aplicado la tasa más elevada, para no disminuir su competitividad tuvo que reducir el impuesto de 0.95 a 0.70 dólares por caja exportada en diciembre de 1983.

El resultado del conjunto de dichas concesiones es previsible: según cálculos de la UPEB las "exenciones tributarias, tras las demandas de las compañías, alcanzarán a fines del año 1985 alrededor de los 50 millones de dólares."¹⁶

Ese monto de ganancias excepcionales y la disminución de divisas como producto de las calamidades naturales que han afectado a los países productores de la región explican la urgencia de las resoluciones emitidas en la reciente reunión de la UPEB el 25 de mayo en Tegucigalpa. Resoluciones que fijan de nuevo como meta el impuesto original de un dólar por caja exportada, dejando un plazo de 60 días para precisar los mecanismos de su aplicación. La reacción inmediata del gerente de Castle and Cooke en Honduras, Randy Fleming, afirmando que dichos acuerdos "no tienen sentido" y calificándolos como "inoportunos,"¹⁷ y la de las tres empresas bananeras radicadas en Costa Rica: United Brands, Bandedo y Standard Fruit, afirmando que el impuesto es "tan alto que obligará a reducir aún más la producción y que aceptan el impuesto, pero "bajo protesta pública,"¹⁸ permiten presagiar el enfrentamiento que se aproxima.

¿Hacia un acuerdo internacional del banano?

La principal debilidad de los acuerdos de la

UPEB, finalmente, reside en que su obligatoriedad es de orden moral y no jurídica, modificar o anular el contenido de sus acuerdos para su aplicación práctica. Aparentemente, la obligatoriedad jurídica sólo podría establecerse a partir de un Acuerdo Internacional del Banano que fije cuotas de exportación para cada país y establezca otra serie de medidas sobre las áreas sembradas, regulando de esta manera la oferta de banano.

Sin embargo, dos grandes obstáculos impiden la concretización de dicho acuerdo que desde 1976 viene discutiéndose: los conflictos internos en el seno de los países productores y la oposición mitigada de los principales países consumidores.

El factor determinante parece ser el primero. Aunque todos los países productores coincidan a nivel declarativo en la necesidad de dicho acuerdo, una vez se procede a concretizar los criterios de fijación de las cuotas de exportación los problemas aparecen. Aquellos países como Ecuador, segundo exportador mundial de banano, que han visto declinar su producción en los últimos años desean establecer como criterio un promedio anual basado en los montos de exportación de un número relativamente grande de años previos. Por el contrario, otros países, como Colombia, que han visto aumentar considerablemente su producción en los últimos años y tienen proyectadas inversiones que pueden incrementar aún más su producción, desean establecer como criterio un promedio anual basado no sólo en los montos de exportación de un número relativamente corto de años previos, sino también de un número determinado de años posteriores.

La situación se complica si, en países como Ecuador, una buena parte de la producción depende de unos cuantos grandes productores nacionales, quienes se benefician de la simple competencia de los mercados internacionales del banano, al no estar atados, como en los países de la UPEB, a compromisos de ninguna índole. Durante reiteradas veces Ecuador ha estado invitado a formar parte de la UPEB y otras tantas las ha rechazado.

La perspectiva de un acuerdo internacional también ha despertado los egoísmos nacionales en el seno de los países de la UPEB. Como toda institución regional la distribución de costos y beneficios ha sido inevitablemente desigual. Atención especial merecen aquellos países donde los costos de la institución pueden afectar la



alianza tácita entre el Estado y los productores nacionales, lo cual durante estos años ha permitido enfrentar a las transnacionales. Así, en Costa Rica, los productores nacionales de banano, que controlan aproximadamente un 30 por ciento de la producción y que se encuentran inevitablemente en posición de dependencia frente a las empresas que les compran su producto, reclaman que si bien el Estado se ha beneficiado de un monto considerable de ingresos fiscales a través del impuesto, al desincentivar la exportación, por consiguiente, "ha disminuido su producción y con ello sus exportaciones y su participación en el mercado internacional."¹⁹ Esto ha sido aprovechado básicamente por Colombia que casi cuadruplicó el monto de sus exportaciones entre 1975 y 1982. El productor nacional de Costa Rica, además de aceptar con reservas toda intervención estatal, teme que de esa manera la posición competitiva se debilite, con el consecuente debilitamiento también de la posición negociadora de Costa Rica ante la perspectiva de un Acuerdo Internacional de Banano.

Por todo lo anterior puede concluirse que no podrá firmarse un acuerdo internacional si los principales países productores: Ecuador, Costa Rica, Filipinas y Colombia no eliminan sus diferencias, garantizando al mismo tiempo, en cada uno de ellos, cuotas aceptables para los productores nacionales. Dicho proceso camina más bien lentamente.

Mientras tanto, los principales países consumidores, Estados Unidos y Alemania Federal, con unos gobiernos que defienden firmemente del intercambio y se abstienen de dar importancia en los foros internacionales a tales discusiones ponen al descubierto la debilidad de sus interlocutores. El acuerdo no les es, sin embargo,

indiferente: a finales de 1983, los directivos de la UPEB tuvieron entrevistas con miembros de la Comisión Kissinger a fin de explicarles detenidamente la política de la organización. La respuesta de la comisión viene dada implícitamente en el informe: "la comisión consideró, y rechazó como inefectivos o inapropiados, los propósitos de estabilizar los precios o las ganancias de los productos de exportación. "Dada la alta incidencia del informe, las esperanzas de lograr, a corto plazo, un Acuerdo Internacional de Banano son, sin lugar a dudas, aún mas efímeras.

NOTAS

1. Costa Rica, Colombia, Honduras, Panamá, Guatemala, Nicaragua, Venezuela y República Dominicana.
2. Ver, "La guerra del banano," *Revista Lotería*, 224-226 y F. Ellis, *Las transnacionales del banano en Centroamérica*, Costa Rica: EDUCA, 1983, 331-338.
3. En 1976 Costa Rica había elaborado inclusive una legislación específica.
4. Convenio constitutivo de la UPEB, 17 de septiembre de 1974.
5. Ph. Chalmin, *Négotiants et Chargeurs*, París: Editorial Ecoómica, 1983.
6. Informe mensual, julio-agosto de 1982, 6.
7. Ver *La actividad bananera en el istmo centroamericano y las políticas recientes*, CEPAL-Mex-77-20.
8. Informe mensual, diciembre de 1983.
9. Informe mensual, mayo de 1983, 5 y 6.
10. Ver, Cámara nacional de bananeros de Costa Rica, "La situación del sector bananero en Costa Rica."
11. F. Ellis, *op. cit.*; ver particularmente capítulo VII.
12. Informe mensual, diciembre de 1983, 20.
13. *Debate*, Costa Rica, 28 de mayo de 1984.
14. Informe mensual, agosto de 1978. En las páginas 11 y 17 se encuentra una buena síntesis.
15. *Latin Commodities Report*, 13 de mayo de 1983.
16. Informe mensual, diciembre de 1983, 20.
17. *Debate*, Costa Rica, 31 de mayo de 1984.
18. *La República*, Costa Rica, 6 de junio de 1984.
19. Cámara nacional de bananeros de Costa Rica, *op. cit.*, 5.