

Raúl Compés López*
Teresa López García*

LOS CONFLICTOS COMERCIALES DE ORIGEN FITOSANITARIO: EL CASO DEL VETO ESTADOUNIDENSE A LAS CLEMENTINAS ESPAÑOLAS

*En diciembre de 2001, la Administración de Estados Unidos prohibió las importaciones de clementinas españolas arguyendo la detección de larvas vivas de *Ceratitis capitata* en varios cargamentos y en abril de 2003 levantó totalmente el veto. Descartada la opción de llevar el caso ante la OMC, España logró esta rápida solución del conflicto a través de negociaciones directas al más alto nivel entre ambos gobiernos. Para ello, y a pesar de estar convencida de lo infundado de las acusaciones norteamericanas, la parte española tuvo que aceptar las modificaciones pedidas por Estados Unidos en el acuerdo bilateral que regula las exportaciones españolas. Las secuelas del conflicto son un encarecimiento de las exportaciones de clementinas españolas y la falta de garantía de que un incidente similar no vuelva a repetirse.*

Palabras clave: barreras fitosanitarias, conflictos comerciales, negociaciones bilaterales.
Clasificación JEL: F13.

1. Introducción

A medida que la liberalización comercial —promovida antes desde el GATT y ahora por la OMC— va reduciendo

do poco a poco las barreras arancelarias al comercio, aumenta el riesgo de que grupos de interés y gobiernos recurran a barreras no arancelarias para proteger sectores domésticos en crisis y/o en fase de desarrollo. Esta posibilidad ya fue prevista por los negociadores de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994), que aprobaron nuevos acuerdos —como el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias— y modificaron otros —como el de Obstáculos Técnicos al Comercio— para evitar que normas internas destinadas a proteger a personas, anima-

* Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Politécnica de Valencia.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de un evaluador anónimo. Los errores que pudieran persistir son de su exclusiva responsabilidad.

les y plantas acaben convirtiéndose en barreras injustificadas al comercio, con un impacto sobre el comercio igual o mayor que las barreras arancelarias (Marceau y Trachtman, 2002), ya que pueden encarecer y/o dañar sustancialmente el producto —por ejemplo mediante cuarentenas o tratamientos fitosanitarios— e incluso impedir el acceso a un mercado.

Además de estos cambios de tipo normativo, en la Ronda Uruguay se reforzó también el sistema de resolución de conflictos comerciales, de modo que si un país miembro considera que la actuación de otro es incompatible con alguno de los Acuerdos de la OMC y menoscaba sus derechos comerciales puede recurrir al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) quien dirime formalmente la controversia. Esta posibilidad no significa que el país que se considera perjudicado no pueda acudir, también, a otras instancias o invocar otros acuerdos que le puedan ser más provechosos (Pauwelyn, 2003).

A pesar de todas estas precauciones, el comercio internacional se ve trabado en la práctica por la existencia de numerosas barreras no arancelarias, algunas de ellas de justificación controvertida y dudosa. En contra de lo que suele creerse, estas barreras afectan no sólo a las transacciones entre países en desarrollo y países desarrollados —lo que se conoce comúnmente como «comercio Norte-Sur»—, sino también a las transacciones entre países desarrollados —«comercio Norte-Norte»— (Weyerbrock y Xia, 2000). Si a veces se insiste más en las primeras es porque para las exportaciones de los países en desarrollo las normas que fijan los países desarrollados suponen obstáculos especialmente difíciles de superar (Athukorala y Jayasuriya, 2003).

Las barreras no arancelarias son cada vez más complejas y su necesidad y justificación más controvertida, lo que hace que para la mayoría de países se hayan convertido en un punto cada vez más importante de su agenda de política comercial. Así, Estados Unidos tiene una estrategia agresiva en lo que respecta a la identificación y eliminación de este tipo de barreras. En la UE, sin embargo, a pesar de tener una sola política comer-

cial y existir una regulación comunitaria sobre Barreras Comerciales, que pretende luchar con los obstáculos técnicos a las exportaciones en los países terceros, tiene todavía un elevado peso el enfoque nacional, sobre todo cuando es sólo uno el Estado miembro afectado por el problema. Esto explica que en caso de conflictos comerciales de origen sanitario o fitosanitario son habitualmente los gobiernos nacionales los que asumen la iniciativa y plantean la estrategia que consideran adecuada para resolverlos.

El comercio de materias primas agrícolas y alimentos es especialmente sensible a este tipo de barreras, ya que su producción y consumo afectan tanto al medio ambiente como a la salud, valores muy sensibles para los ciudadanos cuya protección es habitualmente invocada para justificarlas, lo que dificulta sobremanera el acuerdo entre los países enfrentados. De los múltiples casos que existen, quizá el de la carne tratada con hormonas —que enfrenta desde 1989 a la UE con Estados Unidos y Canadá— es el que mejor ilustra el alcance y gravedad de estos problemas (Hooker, 1999). Sin haber creado conflictos comerciales tan largos y de tan difícil solución, son también dignos de mención los problemas de los horticultores australianos para exportar a Estados Unidos y los de muchos países para entrar en el mercado japonés —como muestra, Estados Unidos viene manteniendo un largo enfrentamiento con el país nipón debido a los procedimientos de cuarentena y fumigación de frutas que imponen a sus exportaciones—. Pues bien, a pesar de existir un número relativamente abundante de crisis comerciales provocadas por este tipo de barreras, son relativamente pocas las que han llegado al Órgano de Solución de Diferencias (Kelly, 2003), lo cual es ilustrativo de las dificultades legales y técnicas que conlleva su resolución.

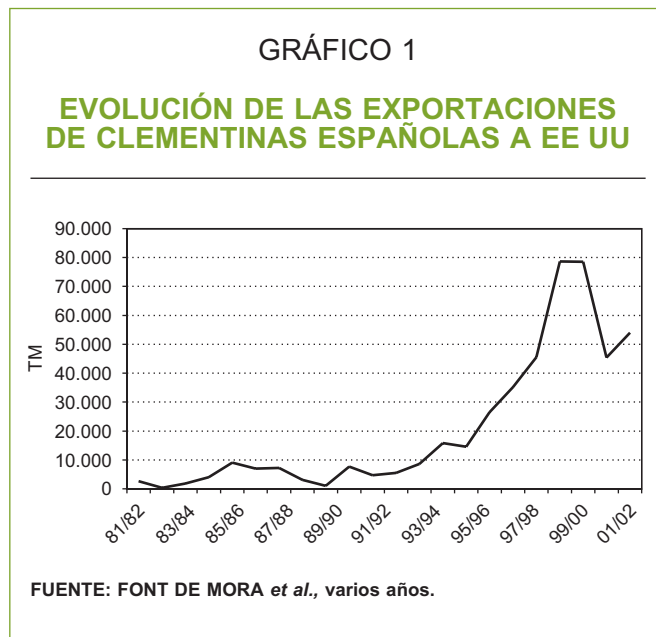
Con todos estos antecedentes se entiende la importancia de estudiar a fondo este tipo de conflictos y las consecuencias de las distintas estrategias negociadoras. Un magnífico estudio de casos lo brinda la crisis comercial ocurrida entre Estados Unidos y España, iniciada en el año 2001 y finalizada en 2003, por el veto esta-

dounidense a la importación de clementinas españolas alegando la presencia en algunas partidas de larvas vivas de mosca del Mediterráneo.

España es líder mundial en la exportación de frutos cítricos para su consumo en fresco. Los principales mercados de destino de la producción española son los países europeos, ya que la proximidad física y la inexistencia de barreras arancelarias y no arancelarias facilitan el acceso a estos mercados. Sin embargo, los cítricos españoles también cuentan con clientes más alejados geográficamente, que se caracterizan no sólo por su lejanía física sino por la dificultad de acceso que imponen las barreras arancelarias y, especialmente, las no arancelarias. De entre estos últimos destaca EE UU, más que por los volúmenes enviados —menos del 3 por 100 del total de las exportaciones españolas— por la composición de estos envíos —variedades de clementinas tempranas que no tienen salida en otros mercados—, y por los precios alcanzados —un 20 por 100 superiores a los que se registran en el resto de mercados del mundo en los que se comercializan clementinas españolas—. Además, la producción española ocupa una posición líder en este mercado, que es considerado como uno de los más exigentes del mundo en materia de calidad, lo que le confiere un prestigio que puede utilizar en las negociaciones para entrar o crecer en nuevos mercados.

Las exportaciones de clementinas españolas a EE UU se iniciaron en 1981. Aunque las cantidades enviadas durante los primeros años fueron poco importantes (no superaron las 10.000 toneladas), a partir de 1996 se inició un acusado incremento que culminó con las 79.153 toneladas exportadas en la campaña 1999-2000. Sin embargo, esta evolución alcista se vio truncada en diciembre de 2001 cuando EE UU impuso el veto comercial.

La producción de clementinas y mandarinas en Estados Unidos no alcanza volúmenes significativos, a diferencia de las tangerinas, con las que aparentemente no compiten las clementinas españolas. Existen aproximadamente 17.000 productores —excluidos los de pomelos, limones y limas—, muchos de los cuales tienen una dimensión económica relativamente reducida. Las impor-



taciones totales de Estados Unidos no han dejado de aumentar, pasando de 19.480 tm. en 1991 a 96.296 en el año 2000, siendo el mayor proveedor España, con una cuota de mercado en sus importaciones del 83 por 100 en el período 1997-2001. Los importadores de clementinas españolas son aproximadamente 15, de los cuales tres concentran la mayor parte de los envíos. Con quien sí compiten las clementinas españolas es con la producción californiana de naranjas Navel, que se comercializan en la misma estación, desde noviembre a abril.

Este artículo persigue un doble objetivo. Por una parte, pretende analizar y valorar la estrategia negociadora seguida por España para resolver el conflicto generado por el veto estadounidense. Por otra parte, investiga las consecuencias económicas e institucionales del conflicto.

Además de esta introducción, el artículo consta de cuatro apartados más. En el primero se explica la cronología y desarrollo del conflicto, destacando sus hitos más importantes; en el segundo se analiza y valora la estrategia de resolución adoptada por España en el marco de las alternativas existentes; en el tercero se estudian sus repercusiones institucionales y económicas y, en el último, se exponen las conclusiones.

2. Análisis del desarrollo del conflicto

La campaña de exportación de cítricos españoles a EE UU 2001-2002 se inició el 1 de octubre con unas excelentes previsiones dado el éxito registrado en la temporada anterior. Pero el 5 de diciembre, en el momento álgido de la campaña, las exportaciones se vieron interrumpidas a raíz de la prohibición de las importaciones decretada unilateralmente como medida de emergencia por el APHIS del USDA (*Animal And Plant Health Inspection Service* o Servicio de Sanidad Vegetal del Departamento de Agricultura). El motivo esgrimido para justificar esta medida fue la necesidad de proteger las plantaciones domésticas tras los presuntos hallazgos de larvas vivas de *Ceratitis capitata* que se habrían producido a finales de noviembre y principios de diciembre en diversos puntos de venta —la mayoría supermercados—.

La actuación del APHIS se basó en la recepción de varias notificaciones a ese respecto: la primera fue el hallazgo efectuado el 20 de noviembre por parte de un consumidor en Carolina del Norte —que era también funcionario de Departamento de Agricultura de ese Estado— en una partida que llegó al puerto de Philadelphia el 10 de noviembre; a esta notificación le siguieron otras correspondientes a hallazgos efectuados en Maryland (27 de noviembre), California (3 de diciembre), Louisiana (4 de diciembre) y de nuevo en California (6 y 7 de diciembre), a todo lo cual habría que añadir el descubrimiento de centenares de larvas muertas a lo largo de la campaña por parte de sus propios inspectores.

La respuesta a esos hallazgos fue el inicio de una investigación fruto de la cual comprobaron que se había producido una anomalía en el control de temperaturas del barco que transportó las partidas infectadas, tras ello decidieron cerrar el mercado no sólo a las partidas transportadas en esos barcos sino a todas las exportaciones de clementinas españolas. El carácter fulminante de la medida obligó a desviarse hacia otros destinos a los barcos que ya se encontraban en sus puertos y también a los que estaban de camino. Además, el producto que ya se encontraba en el interior del país fue destrui-

do o reenviado a los Estados del tercio norte, donde se consideró que las temperaturas más frías eran un obstáculo natural que podría impedir que las larvas pudieran reproducirse.

Tradicionalmente, las clementinas que se exportaban a EE UU se venían sometiendo a un tratamiento de frío —especificado en el denominado *Plant Protection and Quarantine Manual*— como medida de protección fitosanitaria para evitar la llegada de plagas que pudieran introducirse en el país. Además, las clementinas eran inspeccionadas en el puerto de entrada para verificar la correcta aplicación del tratamiento de frío, las temperaturas y la eventual presencia de otras plagas. Este procedimiento, en vigor desde 1984, había demostrado repetidamente su eficacia, puesto que en todos los años de vigencia nunca se había registrado ningún incidente. Pero esa larga y contrastada evidencia de que la correcta aplicación del tratamiento de frío hace prácticamente imposible que las larvas sobrevivan a la travesía no impidió que las autoridades fitosanitarias estadounidenses eligiesen la medida más dañina para el comercio y cuestionasen la fiabilidad del sistema. Así, la presunta llegada de unas partidas con larvas vivas a EE UU estaba demostrando, según los inspectores del APHIS, la existencia de fallos en el Plan de Trabajo, documento que regula la operativa de exportación para garantizar la seguridad fitosanitaria de los envíos. Desde España la visión del problema era distinta ya que se entendía que estaba por demostrar, en primer lugar, el análisis entomológico de las larvas descubiertas y, en segundo lugar, que el citado plan fuese la causa de los errores.

A pesar de ello, los siguientes pasos se dieron siguiendo las directrices estadounidenses. En primer lugar, inspectores del APHIS visitaron España a mitad de diciembre de 2001 y, aunque determinaron que los métodos de lucha contra la plaga existentes eran poco consistentes y la regulación por parte de la Administración inadecuada, no pudieron determinar la causa de la aparición de las larvas vivas en su territorio. Posteriormente, instaron la revisión del Plan de Trabajo, lo que se realizó con la participación de los inspectores de Sani-

dad Vegetal de España (SV), teniendo en el punto de mira el tratamiento de frío y la incidencia de la plaga en España: a pesar de que la tasa de mortalidad asumida por el tratamiento vigente era del 99,9968 por 100, estimaron necesario modificarlo, así como también el programa de lucha contra la *Ceratitis capitata* en campo.

En este punto es necesario reconocer que no se pueden descalificar totalmente los temores estadounidenses, ya que hay elementos objetivos que avalan un incremento del riesgo ese año. Por un lado, las condiciones meteorológicas registradas a finales de 2001 —temperaturas anormalmente altas para los meses de otoño— fueron propicias para el desarrollo de la mosca, registrándose niveles de infestación superiores a los de años anteriores. Por otro lado, el presupuesto asignado ese año al tratamiento aéreo fue un 30 por 100 de la cantidad asignada el año anterior, pasando de 122.350.362 pesetas a 32.415.390, lo cual seguramente no fue compensado por el aumento del gasto en productos para el tratamiento terrestre y cápsulas para mosqueros. La sospecha de que esa reducción presupuestaria fue un error viene avalada por el hecho de que al año siguiente, 2002, la partida de gasto para el tratamiento aéreo ascendió a 555.011.450 pesetas. Dicho esto, también hay que señalar que no se hallaron larvas vivas en los controles efectuados en los puertos y que en el año 2001 se registró un brote de *Ceratitis capitata* en California, donde la plaga se considera endémica desde el año 1975.

En cualquier caso, con razón o sin ella, la Administración fitosanitaria de los Estados Unidos se encontró con un pretexto para modificar las condiciones de exportación de las clementinas españolas, condiciones que se fijan siguiendo el procedimiento general del APHIS para autorizar la importación de frutas y hortalizas procedentes de ciertas partes del mundo con el fin de prevenir la introducción y diseminación de plagas de plantas. Se trata de unas normas basadas en valoraciones de riesgo en las que también suelen participar los países terceros afectados y en las que se detallan las obligaciones que deben cumplir tanto los exportadores como los im-

portadores. Además del efecto sobre la sanidad vegetal, uno de los criterios que utilizan las autoridades de Estados Unidos para decidir las condiciones de importación es su impacto económico. Una vez autorizadas las importaciones, si el sistema falla por cualquier motivo, las citadas autoridades proceden a una completa revisión del mismo para esclarecer las causas y, eventualmente, modificar las reglas para evitar que los incidentes puedan repetirse, y sólo entonces pueden reiniciarse las exportaciones.

Siguiendo este procedimiento, el 11 de julio de 2002 el APHIS publicó una propuesta en la que se especificaban las condiciones necesarias para reanudar las importaciones españolas y, en octubre de 2002, se firmó el nuevo Plan de Trabajo que regula, desde de entonces, las exportaciones españolas. Este acuerdo, alcanzado entre los servicios de sanidad vegetal de ambos países, propició que el 15 de octubre, en el marco de la *Plant Protection Act* de 2000, el APHIS promulgara la norma (C.F.R. 319.56-2jj) que permitió nuevamente la entrada de clementinas españolas a EE UU sometidas a los nuevos requerimientos especificados en el Plan.

Las modificaciones más destacadas introducidas en el mismo fueron la prolongación del tiempo de aplicación del tratamiento de frío (2 días y medio en promedio), el diseño de un completo programa de control de *Ceratitis capitata* en campo, la modificación del protocolo de inspección tanto en origen como en destino y la obligatoriedad de asegurar la trazabilidad de cada fruto mediante el registro de huertos autorizados para exportar y el detallado etiquetado de los envíos.

A estas modificaciones se sumó la prohibición temporal de distribuir las clementinas en los Estados productores de cítricos. De esta forma, y con algún retraso con respecto a la fecha tradicional, pudo iniciarse la campaña de exportación 2002-2003. A pesar del poco tiempo existente para adaptarse a las nuevas exigencias, a la incertidumbre de que no pudiera repetirse un incidente similar y a la negativa de las entidades aseguradoras a cubrir ese riesgo —que desanimaron a muchos comerciantes a enviar su producción al mercado estadouni-

CUADRO 1
MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL PLAN DE TRABAJO

	Plan de Trabajo 1984			Plan de Trabajo 2002		
	0,0 °C	32 °F	10 días		Eliminado	
	0,6 °C	33 °F	11 días		Eliminado	
1. Tratamiento de frío	1,1 °C	34 °F	12 días	1,11 °C	34 °F	14 días
	1,6 °C	35 °F	14 días	1,67 °C	35 °F	16 días
	2,2 °C	36 °F	16 días	2,22 °C	36 °F	18 días
2. Control <i>Ceratitis capitata</i> en campo	— Aplicación de ciertas medidas de control (trampeo, fumigación,...).			— Detallado plan de control bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas.		
3. Protocolo inspección	— Probabilidad del 95 por 100 de detectar un nivel de infestación del 3 por 100			— Probabilidad del 95 por 100 de detectar un nivel de infestación del 1,5 por 100		
4. Trazabilidad frutos	— No requerida			— Registro parcelas — Cuaderno de campo — Auditoría parcela — Etiquetado detallado		

FUENTE: Elaboración propia a partir datos USDA (2002).

dense— la campaña se desarrolló sin ningún incidente y se alcanzó un volumen de exportación de 45.000 toneladas.

Una vez concluida esa campaña, inspectores del APHIS se desplazaron de nuevo a España para comprobar como se estaban aplicando las nuevas medidas del Plan de Trabajo. Tras verificar el sistema de registro y auditoría de todas las parcelas exportadoras y la implementación del nuevo programa de lucha en campo —dotado con un espectacular incremento del presupuesto destinado a esta partida—, los citados inspectores no vieron motivo para no autorizar nuevamente la distribución de clementinas en todos los Estados del país —lo cual se recogió en un nuevo Plan de Trabajo firmado el 25 de abril de 2003, formalmente idéntico al del 6 de octubre—.

De esta manera, la campaña 2003-2004 pudo iniciarse sin restricciones. El relativo éxito de la campaña 2002-2003, a pesar de los riesgos, propició un incre-

mento del 45 por 100 de parcelas registradas para poder exportar y un incremento del número de exportadores, que alcanzó la cifra de 94 frente a los 36 de la temporada anterior. El volumen de clementinas enviadas se situó en las 65.000 toneladas, todavía por debajo de las mejores cifras alcanzadas a finales de la década de los noventa, pero apuntando a una recuperación tendiente a igualar los niveles anteriores al conflicto.

3. La estrategia negociadora española

El conflicto de las clementinas se resolvió sin el recurso a la OMC y su Órgano de Solución de Diferencias (OSD), máximo órgano multilateral para la resolución de los conflictos comerciales entre países (Compés *et al.*, 2002). Las negociaciones bilaterales mantenidas entre ambos gobiernos sirvieron para alcanzar una solución en principio satisfactoria para ambos, en el caso de España porque le permitió reiniciar las exportaciones

ESQUEMA 1

ESTRATEGIA NEGOCIADORA

Estrategias España	Estrategias EE UU					
	Actitud cooperativa			Actitud no cooperativa		
Negociación bilateral	0,75	Pocos meses	0,5	0	Varios años	0
OMC	1	12-15 meses	1	1	Varios años	0
Demanda judicial en EE UU	0,6	Pocos meses	1	0,5	Varios años	1

poco tiempo después de desencadenado el conflicto, aunque para ello tuvo que aceptar cambios significativos en las reglas que regulan la operativa de la exportación. ¿Fue ésta la estrategia óptima? ¿Hubiera sido mejor recurrir al OSD? ¿Cuáles son los factores que más tuvieron en cuenta los negociadores?

Para responder a estas preguntas, vamos a analizar la estrategia negociadora seguida por la parte española como un problema de decisión en una situación de incertidumbre y/o riesgo de una sola etapa empleando las nociones básicas de la teoría de juegos. Los jugadores en este caso son España y Estados Unidos; cada uno de ellos tiene la posibilidad de elegir una o más de una estrategia o alternativa de negociación y el resultado del juego depende de las estrategias seguidas por cada uno de los jugadores. Se trata de un juego difícil de modelizar, dada la dificultad de construir la matriz de pagos, pero puede ser útil para identificar y clarificar las variables más importantes que deben ser tenidas en cuenta en el proceso de elección racional de la estrategia óptima en un conflicto comercial como éste.

El punto de partida del juego para España es que la administración estadounidense ha tomado una decisión improcedente por carecer de pruebas suficientes para justificar la necesidad tanto de prohibir las importaciones como de someter a revisión y endurecimiento el Plan de Trabajo, lo cual se sustenta en que las autoridades no presentaron en aquel momento ninguna prueba científica que demostrara sus hallazgos. Las estrategias españolas, que aparecen como filas de la matriz de pa-

gos, son entonces las siguientes: a) iniciar negociaciones directas con el gobierno de Estados Unidos, b) presentar el caso ante el Órgano de Solución de Diferencias; y c) presentar una demanda judicial contra la Administración ante las mismas autoridades judiciales de Estados Unidos. El resultado de cada una de ellas depende no sólo de las razones que pudiera tener y acreditar España, sino también de la posición de Estados Unidos, que pudiera ser de mayor o menor colaboración para resolver el conflicto, tal y como queda reflejado en las columnas de la matriz de pagos.

Los resultados del juego no son univariantes; los parámetros que caracterizan cada solución son tres: a) la probabilidad de ganar el caso u obtener un resultado favorable (de 0 a 1), b) la duración estimada de resolución del conflicto y, c) la garantía de que Estados Unidos abra sus fronteras de manera estable (probabilidad de 0 a 1). Esta característica multivariante de cualquier resultado dificulta la elección de la «estrategia óptima» para España, dado que ella debería ser, al mismo tiempo, la que maximizase la probabilidad de «ganar el caso», redujese el tiempo estimado de duración del conflicto y aumentase las probabilidades de que su solución fuese duradera, es decir, garantizase el levantamiento del veto y evitase la repetición de un incidente similar.

En caso de negociación bilateral, es clave en todos los parámetros del resultado la actitud de Estados Unidos, lo que introduce importantes dosis de incertidumbre y subjetividad en la definición de los respectivos escenarios. Partiendo del hecho de que esta estrategia re-

quiere un clima mínimo de entendimiento entre los gobiernos, la probabilidad de ganar el caso depende más de las concesiones que se está dispuesto a realizar —en ese ámbito o en otros que se enmarcan en las relaciones bilaterales, sobre todo cuando el poder de negociación entre los países es asimétrico— que de las razones objetivas que tienen cada una de las partes. Las relaciones entre los entonces presidentes Bush y Aznar eran excelentes, pero sin duda la decisión estadounidense no fue ajena a la posición española en otras áreas en las que Estados Unidos tenía intereses; es por ello que el valor es de 0,75 (significa que ganar el caso en una negociación depende de la disposición a hacer concesiones) y 0. En cuanto a la duración del caso, ésta puede ser de varios meses o de varios años en caso de posición no cooperativa de Estados Unidos. Finalmente, la probabilidad de que la solución sea duradera, al no haber un dictamen o fallo, depende de la duración del entendimiento político, y como éste está sometido a numerosos avatares —como la situación de las relaciones entre España y Estados Unidos tras las elecciones del 14-M demuestra—, su valor es de 0,5 si hay cooperación y 0 si no la hay.

La segunda fila se refiere a los resultados derivados de un recurso ante el OSD de la OMC. En caso de que, como venimos suponiendo, Estados Unidos no pudiera justificar su prohibición, la probabilidad para España de ganar el caso es muy elevada (en el límite casi 1) tanto si Estados Unidos coopera como si no. En cuanto a la duración del conflicto, aquí los tiempos pueden ser estimados de forma bastante precisa, al tratarse de procedimientos reglamentados, aunque si Estados Unidos no coopera la duración se alarga sustancialmente. En este caso, sin embargo, una resolución favorable a España no garantiza la apertura inmediata de las fronteras, ya que Estados Unidos tiene las opciones de ofrecer compensaciones comerciales a España o, en último extremo, de aceptar represalias comerciales en la cuantía estipulada por la OMC. Es por ello que damos a esta variable los valores 1 en caso de cooperación —en este caso, un empeoramiento posterior de las relaciones en-

tre los países no introduciría los riesgos de la estrategia de negociación bilateral al haber un «fallo» inapelable por medio— y 0 en caso contrario.

Finalmente, la estrategia de recurrir a los tribunales ordinarios contiene numerosos interrogantes. En cuanto a la probabilidad de ganar el caso, al invocarse una ley estadounidense y no una ley multilateral, las probabilidades de ganar el caso para un demandante extranjero son más bajas, sobre todo si la Administración acusada no coopera. En cuanto a la duración del conflicto, ésta es indefinida en ambos casos: pocos meses o varios años, contando los posibles recursos. Por último, la sentencia judicial, fuese cual fuese la actitud de la administración estadounidense, en caso de ser finalmente favorable a España, obligaría a Estados Unidos a abrir sus fronteras y dificultaría la repetición del incidente, por lo que se le da el valor 1 en ambos casos.

La teoría de juegos nos indica que un jugador racional elige la estrategia dominante y, si no la hay, la consistente con un equilibrio de Nash. En este caso, la existencia de tres parámetros dificulta la comparación de estrategias ya que no hay ninguna que sea estrictamente dominante. Si la actitud de Estados Unidos es cooperativa, la mejor estrategia es presentar el caso ante la OMC, aunque la duración del conflicto puede ser mayor que la que se logra mediante la negociación bilateral y, si es no cooperativa, no existe una estrategia claramente superior, ya que el recurso ante la OMC es mejor si se desea aumentar la probabilidad de contar con una resolución favorable que legitime la posición española internacionalmente pero la presentación de una demanda judicial ante los tribunales estadounidenses proporciona una probabilidad mayor de que Estados Unidos abra sus fronteras si pierde el caso. La peor estrategia es sin duda la negociación bilateral, que sólo es recomendable si el principal objetivo de España es el de minimizar el plazo de resolución del conflicto y está dispuesta a buscar la cooperación, incluso al precio de hacer concesiones en otros ámbitos.

Pero como las estrategias existentes no son entre ellas incompatibles, ante la multiplicidad de objetivos la solu-

ción óptima podría ser elegir una combinación de ellas. En la práctica, el supuesto de una sola etapa y ambos jugadores tomando la decisión simultáneamente no es realista, ya que es razonable pensar que Estados Unidos puede decidir su estrategia en función de la elegida por España. Más aún, la elección de las estrategias no es independiente del desigual poder de los rivales, así, si en vez de ser España fuese la UE quien negociase el conflicto la matriz de pagos sería distinta. En cualquier caso, lo único que pretendemos mostrar con este análisis es que elegir la estrategia o estrategias negociadoras era en este caso una elección compleja en la que el decisor tiene que priorizar o dar un peso a cada uno de los parámetros que determinan la solución del conflicto, y que en función de esta ponderación la estrategia óptima puede ser una u otra. En aquellos momentos, y por un lado, la presión de los exportadores españoles sobre el gobierno fue muy intensa, siendo su principal objetivo el de abrir cuanto antes las fronteras de Estados Unidos; por otro, el gobierno español de la época necesitaba rentabilizar su aproximación al de los Estados Unidos y mantener el estatus de aliado que tenía, lo que dificultaba la adopción de una estrategia hostil.

Consecuentemente, la decisión adoptada fue la de entablar negociaciones bilaterales y desestimar, de entrada, las otras opciones, en principio menos amistosas. Esta elección se hizo presuponiendo una actitud negociadora positiva por parte de EE UU y un período de resolución del conflicto tan breve que habría permitido el reinicio de las exportaciones durante la misma campaña en la que se estableció el veto. Las negociaciones bilaterales se desarrollaron a nivel técnico, entre los servicios de Sanidad Vegetal de ambos países, y a nivel político, entre embajadores, ministros de agricultura e incluso los máximos dirigentes de ambos países, el entonces presidente del gobierno español José María Aznar y el presidente de Estados Unidos George Bush.

A pesar de que ambos frentes de negociación evolucionaron positivamente, no se alcanzó ningún acuerdo que posibilitara reiniciar las exportaciones durante la campaña 2001-2002. En aquel momento, el sector citrí-

cola español se replanteó la estrategia a seguir y decidió interponer un recurso judicial contra el USDA en el Estado de Pensilvania. El objetivo de esta medida fue presionar y acelerar el ritmo de las negociaciones. Lamentablemente, tan sólo ocho meses después de presentada la demanda, el tribunal falló en contra de Inter-citrus —la Interprofesional cítrica española— al considerar la suspensión de las importaciones una medida adecuada y conforme a la ley. Inicialmente se decidió apelar con el fin de conseguir un fallo favorable que permitiese reclamar indemnizaciones, pero a la vista de la marcha de las negociaciones bilaterales se aparcó esta posibilidad.

Las negociaciones bilaterales, que continuaron al mismo tiempo que proseguía la demanda judicial, fueron las que propiciaron el levantamiento parcial del veto en octubre de 2002 y el levantamiento definitivo en abril de 2003. La mayoría de los sectores implicados en el conflicto en ambas partes coinciden en que fue la mediación del Presidente del Gobierno español y su buen entendimiento en otros temas con el presidente Bush, unido a la flexibilidad española para modificar algunos de los procedimientos de lucha, control y exportación la que propició la reapertura de las fronteras. La única alternativa que la parte española desestimó fue la de presentar el caso ante el OSD —aunque las autoridades españolas notificaron el incidente a la Comisión Europea el 14 de febrero de 2002 y el caso se llegó a mencionar en algunas reuniones ordinarias del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias— al juzgar que los plazos de resolución eran excesivamente largos y no garantizaban un resultado satisfactorio para España.

4. Implicaciones institucionales y económicas del conflicto

El conflicto ha tenido repercusiones institucionales para los dos países implicados, pero indirectamente también afecta al resto de Estados miembros de la OMC, al abrir interrogantes acerca de la conformidad de algunas de las acciones y decisiones adoptadas por

ambos con los acuerdos comerciales multilaterales, sobre todo con el GATT de 1994, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC) y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF). Nuestro objetivo en este punto no es pronunciarnos de forma taxativa sobre estos interrogantes sino identificar los principales puntos de controversia.

En primer lugar, el establecimiento del veto por parte de EE UU pudo ser incompatible con el acuerdo de exportación vigente con España desde 1984, ya que en él se establece que la detección de una plaga de cuarentena, exceptuando la mosca de la fruta, supone el rechazo de toda la unidad de inspección, a lo que añade, con respecto a la adopción de medidas más drásticas como el cierre de fronteras, que «cuando el porcentaje de lotes rechazados alcanza el 20 por 100, un nivel definido como inaceptable por el APHIS debido a riesgos de plagas o factibilidad operacional, el programa de inspección en el país de origen puede estar sujeto a revisión y eventualmente a cancelación». Esto cabe ser interpretado como que la llegada de una larva viva, en caso de que hubiera ocurrido, no puede justificar un cierre inmediato de las fronteras para todas las partidas. El problema surge cuando esta forma de proceder puede estar amparada en la Ley para la Protección de Plantas de la legislación estadounidense. En concreto, la sección 412-a autoriza a la Secretaría de Agricultura a restringir e incluso prohibir las importaciones de cualquier producto con el objetivo de prevenir la entrada y la distribución de alguna plaga en el país.

En segundo lugar, el GATT-94 establece que ningún país puede recibir un trato menos favorable que el que reciben el resto de países en condiciones similares (Cláusula de la Nación Más Favorecida) ni tratar a los productos importados de una manera no menos favorable que a los nacionales (Cláusula de Trato Nacional). A la vista de ello es razonable preguntarse si las modificaciones introducidas en el Plan de Trabajo a instancias de Estados Unidos —por ejemplo, los procedimientos de lucha en el campo—, se aplican al resto de países exportadores —e incluso internamente— cuando el riesgo es similar.

En tercer lugar, el AMSF autoriza a un miembro a elegir el nivel de riesgo que desea soportar y a establecer la norma que considere más adecuada para lograrlo, independientemente de la existencia o no de un estándar internacional. La condición que impone es que exista una evaluación del riesgo, una justificación científica y se elija la medida menos dañina para el comercio. Si Estados Unidos no podía demostrar que el tratamiento de frío del Plan de Trabajo anterior era insuficiente para prevenir la entrada de larvas vivas, entonces es cuestionable que pudiera obligar a España a modificarlo como condición para levantar su restricción, cuando a lo mejor el problema radicó en el inadecuado manejo del sistema de frío en una o en unas pocas expediciones. Del mismo modo, es cuestionable que la autorización para regular las importaciones que la *Plant Protection Act* confiere al Secretario de Agricultura, y en la que éste debe tener en cuenta, entre otros factores, el análisis coste-beneficio y el impacto comercial de su decisión sobre las «entidades pequeñas» sea consistente con el sistema multilateral de comercio. Lo mismo podemos decir de la imposición de determinados procesos productivos en origen como la técnica de lucha en campo contra la mosca o el sistema de trazabilidad. Se trata, en suma, de interrogantes que sólo en caso de haber llevado la conducta del USDA ante el OSD se hubieran dilucidado de forma clara y precisa, fijando reglas de conducta para todos los países y reduciendo la probabilidad de aparición y repetición de incidentes similares.

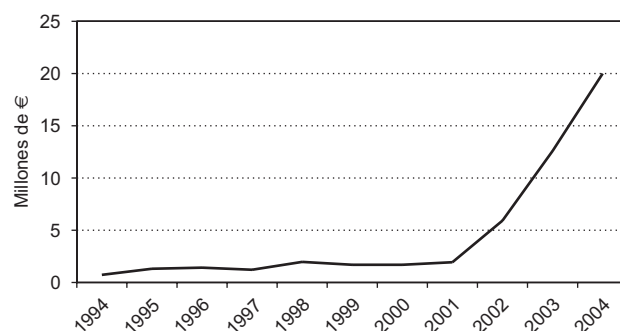
Las repercusiones económicas del conflicto han afectado, principalmente, a los sectores vinculados a la operativa de la exportación e importación de clementinas en ambos países. Las pérdidas económicas registradas pueden dividirse en dos grupos. Por una parte están las pérdidas coyunturales directamente derivadas del veto dada la imposibilidad de exportar clementinas durante un cierto tiempo y, por otra, las pérdidas provocadas por el incremento de costes derivado de los nuevos requerimientos introducidos en el Plan de Trabajo que son, por el momento, de carácter permanente.

En una primera estimación, las pérdidas directamente ocasionadas por el veto para España correspondieron a: a) la mercancía que fue destruida en EE UU (1.080.000 €), b) la que tuvo que ser reenviada a otros destinos a un precio inferior al que hubiera alcanzado en el mercado de Estados Unidos (18.782.031 €), c) la que no pudo exportarse durante las dos campañas directamente afectadas por el veto —la 2001-2002 en la que se estableció y la 2002-2003 en la que se levantó parcialmente— (18.360.000 €) —para una valoración completa habría que considerar también las cantidades que se hubieran exportado en las campañas siguientes de no haberse truncado la exportación con el veto y haber tenido que empezar casi desde 0— y d) el coste del proceso judicial (estimado en 412.000 €). En total, 38.634.031 €.

También hay que considerar las pérdidas directamente derivadas del veto que repercutieron en otros sectores relacionados como son los trabajadores especializados (*collidors*), las empresas de envases, las terminales frigoríficas de los puertos y las empresas navieras. Estimamos estas pérdidas en 20.176.000 €, dado que no ha sido posible valorar las pérdidas en que incurrieron los transportistas terrestres ni los puertos como consecuencia de las operaciones que no se llevaron a cabo. Las pérdidas totales han sido estimadas en 58.810.031 €, de las cuales 38.634.031 € han repercutido directamente en el sector citrícola y el resto en otros sectores relacionados.

La parte estadounidense también se vio afectada directamente. Los colectivos implicados en la importación y los consumidores sufrieron el perjuicio de esta medida. En cambio, los productores citrícolas nacionales se vieron beneficiados por la ausencia de clementinas españolas en su mercado, el principal rival de la producción local que hace disminuir tanto sus ventas como sus cotizaciones. La administración estadounidense, en el análisis económico que realiza con carácter previo a la propuesta de una ley, estimó las pérdidas asociadas a la imposición del veto en 118 millones de US\$ para los importadores, 59 millones de US\$ para los distribuidores y 30 millones de US\$ para los consumidores. En total, 207 millones de

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE
LUCHA CONTRA LA *CERATITIS CAPITATA*



FUENTE: Conselleria d'Agricultura de la Generalitat Valenciana, trabajo de campo.

US\$, en cuyo cálculo se han considerado los excedentes del productor y del consumidor, aspectos no considerados en la valoración realizada para España, lo que explica que, aparentemente, la repercusión del veto haya sido mayor en la parte que lo impuso que en la que lo sufrió. Sólo faltaría considerar los beneficios experimentados por el sector citrícola de Estados Unidos para conocer las pérdidas netas derivadas del veto.

Por lo que respecta al incremento de costes que los nuevos requerimientos en el Plan de Trabajo han introducido en la operativa de exportación, éstos han repercutido exclusivamente en la parte española. Los grupos afectados son: a) los productores, que deben aplicar medidas de seguimiento y control de la mosca en campo (instalación y mantenimiento mosqueros, realización conteos y tratamientos químicos, retirada de frutos del suelo y registro de todas las actividades en el cuaderno de campo); b) los exportadores, que deben inscribirse en el registro oficial de exportadores, verificar que la fruta cumple los requerimientos para la exportación, asegurar la trazabilidad de los frutos, coordinar las inspecciones y el inicio del tratamiento de frío con los Servicios Oficiales y organizar los envíos (0,6 eur/kg.) y c) la Administración,

de una parte, porque ha tenido que compensar las pérdidas sufridas por el sector mediante la concesión de ayudas y, por otra, porque es la encargada de gestionar y sufragar los gastos del programa de lucha contra la *Ceratitis capitata* cuyo presupuesto se ha disparado desde que se produjo el incidente en 2001.

A este respecto, hay que señalar que es un hecho cierto y grave la presencia de *Ceratitis capitata* en las zonas de producción españolas. Desgraciadamente, ha tenido que ser el conflicto con Estados Unidos el que ha obligado a la Administración a llevar a cabo un ambicioso plan de lucha en campo para mantener los niveles poblacionales en niveles que no supongan un obstáculo para las exportaciones.

5. Conclusiones

Las exportaciones de productos frescos de origen vegetal han de enfrentarse a restricciones de tipo fitosanitario de dudosa justificación. Este hecho constituye una amenaza para la producción citrícola española debido a su clara orientación hacia la exportación en fresco, sobre todo en aquellos mercados que, como EE UU, son más restrictivos debido a los elevados estándares de calidad exigidos, especialmente de tipo fitosanitario.

El comportamiento de la administración estadounidense en el conflicto de las clementinas con España plantea numerosos interrogantes. En primer lugar, prohibió las importaciones aduciendo el hallazgo de larvas vivas, pero sin aportar pruebas científicas que lo demostraran. En segundo lugar, y aun cuando tal acusación fuera cierta, existen serias dudas de que su comportamiento fuese compatible con la legalidad de la OMC y sus propios compromisos con España, al aplicar medidas desproporcionadas en relación con el incidente que las originó —cerrar el mercado tras la detección de las larvas en unas partidas, obstaculizar el comercio más de lo necesario e introducir determinadas medidas —modificación del Plan de Trabajo— sin evidencias científicas que lo justificasen.

Como consecuencias imprevistas de su actuación, la administración fitosanitaria de Estados Unidos se encontró con una judicialización doméstica del conflicto. Así, cuando se reabrieron las fronteras de EE UU a las clementinas españolas, un grupo de citricultores estadounidenses interpuso un recurso contra el USDA por considerar que esta medida se había tomado de forma precipitada y que era legalmente inconsistente, poniendo en riesgo con ello la producción doméstica. El sector citrícola español se personó entonces en defensa del USDA, dándose la paradoja de estar acusando y defendiendo simultáneamente a este organismo en dos procesos distintos. Ambos veredictos, el último de los cuales se dio a conocer en abril de 2004, han sido favorables al USDA, lo que significa que, por un lado, la justicia norteamericana desestimó el recurso de Intercitrus contra la suspensión de las importaciones y, por otro, ha desestimado el recurso de algunos productores estadounidenses contra su reanudación.

En lo que respecta a la estrategia seguida por la parte española para la resolución de la controversia también existen interrogantes. Se prefirió alcanzar una solución satisfactoria rápida —basada en un compromiso personal entre gobiernos amigos y aliados—, antes que seguir un proceso de resolución seguro, formal, basado en normas internacionales y con unos plazos de resolución estipulados, sin garantías de que un incidente similar no pueda volver a repetirse. Esta forma de proceder ha tenido repercusiones en la exportación de clementinas españolas a otros mercados, y en la exportación de cítricos de otros países a EE UU. Haber recurrido a la OMC, sobre todo en la primera etapa de consultas informales, no suponía descartar las negociaciones bilaterales. Será más adelante cuando se puedan percibir con toda claridad las consecuencias de esta opción. Lo que es incontrovertible es la existencia de pérdidas para España, aunque no todas ellas sean fáciles de precisar. Con la información disponible se puede afirmar que se han producido cuantiosas pérdidas derivadas directamente de la imposición del veto y que ascienden para la parte española a casi 60 millones de euros. Además, el nuevo

Protocolo ha incrementado los costes de exportación, al exigir trámites adicionales, inspecciones más exhaustivas y más tiempo para la prestación de determinados servicios. La estimación del coste adicional en el que incurren los exportadores es de 0,06 eur/kg, a los que habría que incluir los gastos adicionales en los que incurren los productores y la Administración. Teniendo en cuenta todos los elementos institucionales y económicos en juego, el balance y la valoración de la estrategia seguida por la parte española tiene importantes claros-curos.

Políticamente, el caso plantea otras cuestiones. Por un lado, pone de manifiesto la necesidad de ampliar la acción exterior común de la UE en el ámbito comercial a las áreas donde pueden existir acuerdos nacionales de algunos de sus Estados miembros. De no ser así, y mientras que la resolución de estos problemas comerciales de origen no arancelario siga recayendo en las autoridades nacionales, es necesario que España fortalezca sus capacidades institucionales para defender sus intereses comerciales haciendo un uso eficiente del OSD. Por otro lado, este caso pone de manifiesto una de las debilidades ya señaladas del sistema de solución de conflictos de la OMC, a saber, cómo mejorarlo para evitar que los países, aun «teniendo razón», prefieran en algunos casos una negociación bilateral costosa e insegura.

Para concluir, dado que *ex ante* es muy difícil realizar un correcto análisis de las alternativas existentes y sus consecuencias y elegir en consonancia la estrategia

óptima en caso de conflictos comerciales, es importante estudiarlos *ex post* para aprender de las experiencias —propias y de terceros— existentes y mejorar la capacidad de afrontar crisis similares con mayores probabilidades de alcanzar soluciones globalmente satisfactorias.

Referencias bibliográficas

- [1] ATHUKORALA, P-CH. y JAYASURIYA, S. (2003): «Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective», *The World Economy*, 26, 9, páginas 1395-1496.
- [2] COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. y REIG MARTÍNEZ, E. (2002): *Agricultura, comercio y alimentación*, MAPA, Serie Estudios 149.
- [3] FONT DE MORA, L. y MAÑES, V. «Exportaciones de clementinas a los Estados Unidos», Campañas 1990/1991 a 2002/2003. SOIVRE, varios años.
- [4] HOOKER, N. H. (1999): «Food Safety Regulation and Trade in Food Products», *Food Policy*, 24, páginas 653-668.
- [5] KELLY, T. (2003): «The WTO, the Environment and Health and Safety Standards», *The World Economy*, 26, 2, páginas 131-151.
- [6] MARCEAU, G. y TRACHTMAN, J. P. (2002): «The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade», *Journal of World Trade*, 36, 5, páginas 811-881.
- [7] PAUWELYN, J. (2003): «How to Win a World Trade Organization Dispute Based on Non-World Trade Organization Law?», *Journal of World Trade*, 37, 6, páginas 997-1030.
- [8] WEYERBROCK, S. y XIA, T. (2000): «Technical Barriers in US/Europe Agricultural Trade», *Agribusiness*, 16, 2, páginas 235-251.

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



Información:
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid
Teléf. 91 349 36 47