

**EL MERCADO CITRÍCOLA DE LOS ESTADOS UNIDOS:
ANÁLISIS DE LAS BARRERAS A LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS¹**

Raúl Compés López
Teresa López-García Usach

INTRODUCCIÓN

Pese a ser el quinto productor citrícola a nivel mundial, España es el primer exportador de cítricos para su consumo en fresco, fin al que destina más del 50% de la producción total (FAO, 2003).

Tabla 1: Producción de cítricos en el mundo 2003

TM	Brasil	EEUU	China	México	España
Naranjas	16.935.512	10.473.450	1.647.681	3.969.810	3.091.400
Tang.Mand.Clem.Sat	1.263.000	486.250	9.000.000	360.000	2.081.600
Limonos y limas	950.000	939.000	600.568	1.824.890	1.065.700
Toronjas y pomelos	67.000	1.871.520	356.224	257.711	30.453
Citricos nep²	0	900	940.222	63.000	15.000
TOTAL	19.215.512	13.771.120	12.544.695	6.475.411	6.284.153

Fuente: FAO, 2004

Tabla 2: Exportación de cítricos en 2002

TM	Brasil	EEUU	China	México	España
Naranjas	40.374	550.750	10.213	16.884	1.476.831
Tang.Mand.Clem.Sat	19.554	17.631	190.191	3.715	1.268.310
Limonos y limas	21.826	106.544	98	263.713	501.944
Toronjas y pomelos	23	427.097	9.334	4.774	27.549
Citricos nep	54	1466	12.180	61.601	6.095
TOTAL	81.831	1.103.488	222.016	350.687	3.280.729

Fuente: FAO, 2004

Los principales destinos de la producción española son los países europeos. La proximidad física y a la inexistencia de barreras arancelarias y no arancelarias facilitan el acceso a estos mercados. Los envíos intracomunitarios de cítricos representan casi el 80%, y buena parte del 20% restante se destina a los países de Europa del este (SOIVRE e INTERCITRUS, 2004).

Además, los cítricos españoles cuentan con clientes más alejados geográficamente. Estos mercados -a los que se destina menos del 5% del total de las exportaciones- se caracterizan no sólo por su lejanía

¹ Comunicación basada en un texto presentado en el V Congreso de Economía Agraria.

² Cantidades no referenciadas ni incluidas en ningún otro sitio.

física sino por la dificultad de acceso que imponen las barreras arancelarias y, especialmente, las no arancelarias.

De entre estos países destaca EEUU, que recibe un 70% de las exportaciones enviadas a países terceros no europeos, aunque este volumen apenas representa el 2% del total de las exportaciones españolas. La importancia del mercado estadounidense radica en la composición de estos envíos - variedades de clementinas tempranas que no tienen salida en otros mercados- y, fundamentalmente, en las cotizaciones alcanzadas -un 20% superiores a las 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, lo que le confiere un prestigio que puede utilizar en las negociaciones para entrar o crecer en nuevos mercados (Juliá y Server, 2000; Navarro Soler, 2001).

La principal ventaja de destinar la producción citrícola al mercado de frutas frescas es el precio que el consumidor está dispuesto a pagar. El mayor inconveniente radica en la estricta legislación que regula el comercio internacional de productos frescos agroalimentarios justificada por el hecho de que tanto su producción como su consumo afectan al medio ambiente y a la salud. Para velar por estos intereses, los gobiernos de los países importadores tienen, en virtud de los acuerdos multilaterales de comercio alcanzados en las instituciones internacionales –Organización Mundial de Comercio (OMC) y Convención Internacional para la Protección Fitosanitaria (CIPF) de la FAO- potestad para aplicar las normas que consideren necesarias para alcanzar el nivel de protección que estime adecuado, siempre que se justifique mediante el preceptivo análisis de riesgo. Sin embargo, esta soberanía reconocida a los gobiernos tiene como contrapartida la inexistencia de armonización normativa que resta transparencia y previsibilidad al comercio de productos frescos agroalimentarios.

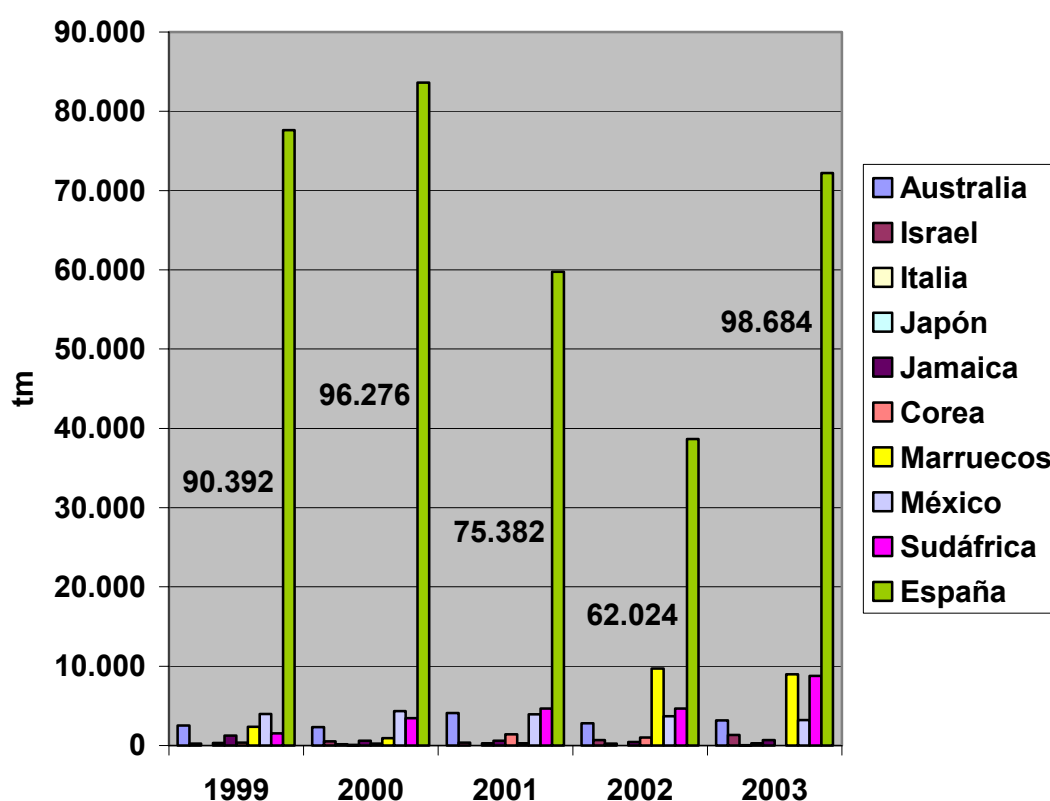
El objetivo que persigue esta comunicación es poner de manifiesto el potencial exportador del sector citrícola español y la importancia del mercado estadounidense analizando las consecuencias y repercusiones que tuvo la pérdida temporal que se produjo en 2001 a raíz de la imposición de un veto comercial.

La comunicación se estructura en 4 partes además de esta introducción. En la primera se analiza el mercado de cítricos en EEUU. En la segunda se relata la exportación española a EEUU y la imposición del veto. En la tercera se analiza y valora la estrategia negociadora. En la cuarta se determinan las implicaciones económicas e institucionales del conflicto. Finalmente, se recogen las conclusiones más destacadas que se han desprendido del estudio.

EL MERCADO ESTADOUNIDENSE DE CÍTRICOS

La oferta de cítricos en el mercado estadounidense se compone de su propia producción y de las importaciones que realiza de otros países. La producción doméstica se compone fundamentalmente de naranjas, por lo que la mayoría de las importaciones las realiza fuera de su época de producción – mayormente procedentes de Australia- o en los años en los que sufren heladas. La producción de mandarinas³ en Estados Unidos no alcanza volúmenes significativos -apenas un 3% de la producción citrícola total (USDA, 2002)- y se trata principalmente de tangerinas. Sus importaciones no han dejado de aumentar, pasando de 19.480 tm. en 1991 a 96.296 en el año 2000. España el mayor proveedor de clementinas con una cuota de mercado del 83% en el período 1997-2001. Aparentemente no hay competencia entre las tangerinas y las clementinas puesto que se trata de productos diferenciados, pero sí que la hay por lo que respecta a la época de comercialización, desde noviembre hasta abril.

Figura 1: Importaciones de mandarinas en EEUU



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FAS-USDA, 2004

El mercado estadounidense se caracteriza por los elevados estándares de calidad exigidos a la mercancía importada, lo que se traduce en el establecimiento de una serie de barreras de tipo arancelario y no arancelario a la entrada de cítricos al país.

³ En el agregado mandarinas se incluyen tangerinas, clementinas y satsumas.

Respecto a las barreras arancelarias, EEUU aplica un arancel específico establecido en los siguientes niveles:

Tabla 3: Aranceles aplicados en EE.UU.:

(céntimos de \$/kg)	General	Especial	Otros
-Naranjas.	1,9	0	2,2
-Mandarinas.	1,9	0	2,2
-Limones.	2,2	0	5,5
-Pomelos:			
1 agosto al 30 septiembre.	1,9	0	3,3
1 al 31 octubre	1,5	0	3,3
resto del año	2,5	0	3,3

Fuente: The Harmonized Tariff Schedule of the United States, 2004

La administración estadounidense ha manifestado su intención de incrementar el arancel aplicado a las mandarinas hasta 3,3 céntimos de \$/kg.

Las barreras no arancelarias que impone EEUU a los cítricos importados son de tipo administrativo – licencias de importación y certificados sobre el origen del producto-; sanitario – normativa sobre residuos de plaguicidas, contaminantes, metales pesados y estado microbiológico del producto-; fitosanitario –plagas asociadas al cultivo-; y comerciales –normas de calidad-.

De todas ellas, las que más restringen el acceso al mercado son las barreras de tipo fitosanitario. Su control está en manos del APHIS, el Servicio de Inspección de Sanidad vegetal y animal del Ministerio de Agricultura estadounidense (USDA). La normativa que aplican para garantizar la ausencia de plagas de cuarentena en los cítricos que acceden a su mercado varía según el país de procedencia, de acuerdo al nivel de riesgo que entraña la exportación desde ese lugar y que se ha determinado mediante el preceptivo análisis, tal como establece la CIPF (FAO, 1997).

La administración estadounidense autoriza la entrada de cítricos –así como la del resto de productos vegetales frescos- siguiendo las especificaciones recogidas en el Manual de Especies no Propagativas del APHIS. Ese documento enumera los productos que pueden acceder al mercado estadounidense, los requerimientos de producción, transporte, procesado, etc. que han de cumplir, la áreas de cultivo autorizadas y los procedimientos de muestreo e inspección a seguir.

Además, previa solicitud del Servicio de Sanidad vegetal del país exportador, se puede establecer un acuerdo de colaboración con la administración estadounidense denominado “Preclearance”. Se trata de un sistema mediante el cual los inspectores del servicios de Sanidad Vegetal del país exportador y el personal del APHIS realizan conjuntamente las inspecciones de la mercancía en origen para agilizar

los trámites del despacho en destino y evitar el contratiempo que podría suponer un rechace de la mercancía casi al final de la operativa logística, cuando ya ha ocasionado el grueso de los costes de transporte.

Este acuerdo de colaboración se materializa con la firma de un Plan de Trabajo que regula la operativa de la exportación para garantizar la seguridad fitosanitaria de los envíos. El documento se estructura en 7 apartados: a) definiciones de los productos a importar y de las plagas asociadas al cultivo, enumeración de las organizaciones participantes en el acuerdo y establecimiento del fondo fiduciario; b) legislación del USDA que regula la entrada del producto; c) responsabilidades que asumen las partes firmantes del acuerdo; d) tratamientos exigidos durante el cultivo y después de la recolección; e) procedimiento de inspección; f) condiciones para la revisión del programa y g) requerimientos de los envíos en barco.

El establecimiento de este acuerdo entraña una negociación lenta que puede durar varios años.

LA EXPORTACIÓN ESPAÑOLA A EEUU Y LA IMPOSICIÓN DEL VETO

La entrada de cítricos españoles a EEUU está autorizada desde 1981. Además, ambas administraciones establecieron el acuerdo de colaboración “Preclearance” en 1984, fecha en la que se firmó el Plan de Trabajo. Los aspectos más destacados del mismo eran la aplicación de un tratamiento de frío -que asumía una tasa de mortalidad del 99,9968%- a la mercancía durante la travesía hacia los puertos estadounidenses, la aplicación de determinadas técnicas de lucha contra la *Ceratitis capitata* en campo y el protocolo de inspección que ofrecía una probabilidad del 95% de detectar una partida con un nivel de infestación igual o superior al 3%.

Los envíos de cítricos españoles a EEUU se componen casi exclusivamente de clementinas⁴. La exportación de naranjas se limita a los años en los que se producen heladas en EEUU, y la exportación de limones sólo ha cobrado importancia a partir de 2001 debido a la prohibición de importarlos desde Argentina.

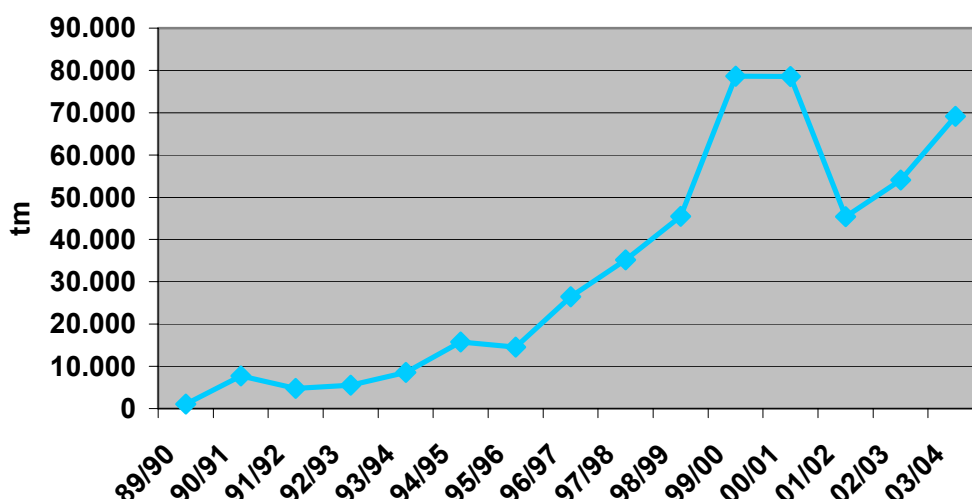
La campaña de exportación se inicia a principios de octubre y finaliza a principios de febrero. La operación logística exige la coordinación de los agentes implicados debido, por una parte, a las diversas inspecciones a las que debe someterse la mercancía para verificar que se alcanzan los estándares de calidad requeridos y, por otra, debido a la lejanía física del mercado que hace

⁴ Al final de la campaña suelen realizarse unos envíos de ortaniques.

conveniente la utilización de medios de transporte en común que reduzcan los costes. Los agentes que deben coordinarse en la operativa de exportación son los dueños de la carga, las terminales portuarias desde las que se expiden los envíos, las administraciones autonómicas encargadas del programa de lucha contra la *Ceratitis capitata* en campo y los servicios oficiales de inspección SOIVRE y Sanidad Vegetal.

Las exportaciones de clementinas españolas a EEUU se iniciaron en 1981. Las cantidades enviadas durante los primeros años fueron poco importantes, no llegando a superar las 10.000 toneladas. Pero 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 EEUU impuso el veto comercial.

Figura 2: Evolución de las exportaciones de clementinas españolas a EE.UU.



Fuente: Font de Mora *et al.*, varios años.

El incidente que justificó el cierre unilateral de las fronteras fue la presunta detección de larvas vivas de *C. capitata* que se produjo a finales de noviembre y principios de diciembre de 2001 en diversos puntos de venta de clementinas.

En concreto, el APHIS recibió varias notificaciones respecto a las presuntas detecciones: 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 ésta notificación le siguieron otras correspondiente 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 2001 por parte de inspectores del APHIS. Las autoridades estadounidenses no presentaron en aquel momento ninguna prueba científica que demostrara sus acusaciones: iniciaron una investigación y comprobaron que en efecto se había producido una anomalía en el control de temperaturas del barco que transportó las partidas infectadas, pero ello no fue óbice para que las fronteras se cerraran total e inmediatamente a todas las exportaciones de clementinas españolas.

A este respecto es necesario señalar que no se pueden descalificar sin más las afirmaciones estadounidenses. En efecto, las condiciones meteorológicas registradas a finales del año 2001 – temperaturas anormalmente altas para los meses de otoño- fueron propicias para el desarrollo de la mosca, registrándose ese año niveles de infestación superiores a los de años anteriores. Por otro lado, el presupuesto asignado ese año al tratamiento aéreo fue un 30% de la cantidad asignada el año anterior, pasando de 122.350.362 millones de 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 fue un error viene avalada además por el hecho de que al año siguiente 2002 la partida de gasto para el tratamiento aéreo ascendió a 555.011.450. Dicho esto, no se hallaron larvas vivas en los controles efectuados en los puertos y en el año 2001 se registró un brote de *Ceratitis capitata* en California donde la plaga se considera endémica desde el año 1975.

Como consecuencia de los presuntos hallazgos de larvas vivas el USDA decretó el cierre de las fronteras el 5 de diciembre de 2001. A partir de aquel momento no se permitió la entrada de ningún otro cargamento de clementinas procedente de España, por lo que tuvieron que desviarse hacia otros destinos los barcos que se encontraban en sus puertos y los que estaban de camino. Además, el producto que ya estaba en el interior del país fue destruido o reenviado a los estados del tercio norte donde las temperaturas más frías eventualmente impedirían que las larvas pudieran reproducirse.

La presunta llegada de larvas vivas a EEUU evidenció, según los inspectores del APHIS, la existencia de fallos en el Plan de Trabajo vigente en aquel momento. El fallo principal se achacó al tratamiento de frío, y no a un posible error de aplicación sino a una deficiencia de diseño que requería su modificación. Ni el hecho de haber estado en vigor desde 1984 demostrando repetidamente su eficacia y ni la elevada tasa de mortalidad asumida por el proceso no impidieron que las autoridades fitosanitarias estadounidenses eligiesen la medida más dañina para el comercio imponiendo en veto.

Inmediatamente se inició la revisión del Plan de Trabajo en la que participaron los inspectores de Sanidad Vegetal de España (SV). Para ello, inspectores del APHIS visitaron España a mitad de diciembre de 2001, y aunque determinaron que los métodos de lucha existentes eran poco consistentes y la regulación por parte de la Administración escasa, no pudieron esclarecer la causa de los fallos.

Los aspectos más destacados a considerar eran la modificación del tratamiento de frío y el establecimiento de un programa de lucha en campo para controlar la incidencia de la plaga en España.

La revisión del Plan de Trabajo concluyó el 6 de octubre de 2002 con el acuerdo de introducir un nuevo requerimiento -la trazabilidad de cada fruto- y de modificar los ya existentes acerca del control de *C. capitata* –diseño de un completo programa de lucha en campo-, el tratamiento de frío –prolongación del tiempo de aplicación en 2 días y medio en promedio- y el protocolo de inspección –endurecimiento del mismo-. La siguiente tabla resume los cambios introducidos:

Tabla 4: Modificaciones introducidas en el Plan de Trabajo

	Plan de Trabajo 1984	Plan de Trabajo 2002
1.- Tratamiento de frío	0.0°C 32°F 10 días	Eliminado
	0.6°C 33°F 11 días	Eliminado
	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% de detectar un nivel de infestación del 3%	-Probabilidad del 95% de detectar un nivel de infestación del 1,5%
4.- Trazabilidad frutos	-No requerida	-Registro parcelas -Cuaderno de campo -Auditoria parcela -Etiquetado detallado

Fuente: Elaboración propia a partir datos USDA, 2002

La firma del nuevo Plan de Trabajo propició que el 15 de octubre, en el marco de la *Plant Protection Act* del 2000, el APHIS promulgara la norma (C.F.R. 319.56-2jj) que permitió nuevamente la entrada de clementinas españolas a EEUU sometidas a los nuevos requerimientos especificados en el Plan.

Bajo estas condiciones pudo iniciarse la campaña de exportación 2002-2003, más tarde de lo que venía siendo habitual, con un nuevo Plan de Trabajo que dificultaba y encarecía las operaciones y con la distribución en EEUU limitada a los estados no productores de cítricos. Además, no había garantías de que no pudiera repetirse un incidente similar y ninguna entidad aseguradora estaba dispuesta a asumir

tal riesgo. A pesar de estos inconvenientes, que desanimaron a muchos comerciantes a enviar su producción al mercado estadounidense, la campaña se desarrolló sin ningún incidente y se alcanzó un volumen de exportación de 45.000 toneladas.

Una vez concluida la campaña de exportación 2002-2003, inspectores del APHIS se desplazaron de nuevo a España para comprobar la aplicación de las nuevas medidas del Plan de Trabajo. El registro y la auditoria de todas las parcelas exportadoras y la implementación del programa de lucha en campo garantizaban que los envíos estaban libres de plagas. De esta manera, los inspectores estadounidenses no vieron motivo para no autorizar nuevamente la distribución de clementinas en todos los estados del país, y así se recogió en el Plan de Trabajo firmado el 25 de abril de 2003, formalmente idéntico al del 6 de octubre.

La campaña 2003-2004 pudo iniciarse de forma normal, sin más restricciones que las aceptadas por la parte española y recogidas en el Plan de Trabajo. El relativo éxito de la campaña 2002-2003 propició un incremento del 45% de parcelas registradas para poder exportar así como 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 tendente a igualar los niveles enviados con anterioridad al conflicto.

En la campaña 2004-2005 que se acaba de iniciar, los exportadores se enfrenta a la incógnita sobre el posible incremento de aranceles así como a la incertidumbre de que pueda repetirse un incidente similar ya que, como se verá más adelante, la resolución del conflicto se saldó mediante un acuerdo personal entre los máximos dirigentes políticos de ambos países, que bien ya no ocupan el cargo que desempeñaba en aquel momento bien se enfrentan a un proceso electoral.

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), el emblema de la resolución de los conflictos comerciales internacionales (Compés *et al.* 2002). Las negociaciones bilaterales mantenidas entre ambos gobiernos sirvieron para alcanzar una solución en principio satisfactoria para España, puesto que le permitió reiniciar las exportaciones 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.

En este apartado se analiza la estrategia negociadora seguida por la parte española planteándola como un problema de decisión en una situación de incertidumbre y riesgo. Se trata de utilizar en el ámbito de los conflictos internacionales las nociones básicas de la teoría de juegos, una herramienta que se usa habitualmente para analizar el comportamiento de las empresas en mercados oligopolísticos. En el caso que nos ocupa, el problema de decisión es complejo, tanto por el número de variables que intervienen como por la dificultad de cuantificarlas, pero el modelo que se desarrolla tiene como principal objetivo clarificar todos los factores en juego. En cualquier caso, y aunque esto se pueda cuestionar, se asume que la parte española estaba convencida de la improcedencia de fondo de la decisión estadounidense y de la inexistencia de pruebas suficientes para justificar la necesidad tanto de prohibir las importaciones como de someter a revisión y endurecimiento el plan de trabajo.

Consideramos que, *a priori*, existían tres estrategias para hacer frente al conflicto creado por EEUU al prohibir la importación de clementinas españolas, que se recogen en las filas de la matriz de decisión: a) la negociación bilateral entre los gobiernos afectados, b) la presentación del caso ante el órgano de Solución de Diferencias y c) la presentación de una demanda judicial contra la decisión del USDA ante las 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 la resolución del conflicto, tal y como se recoge en las columnas de la matriz de pagos del juego. Por otro lado, los resultados del juego no son univariantes: además de la probabilidad de ganar el caso y las ganancias derivadas de ello, es importante para el contendiente que presenta el caso el tiempo estimado de duración y las probabilidades de que el fallo o resolución, en caso de acudir a terceros, den lugar a la eliminación de la barrera y la restitución de la situación anterior. Es por ello que cada celda contiene los tres parámetros que caracterizan la solución posible: a) la duración estimada del conflicto, b) la probabilidad de ganar el caso y la garantía de que la decisión sea duradera (máx. valor 1) y c) la probabilidad de que se consiga la reapertura de las fronteras (máx. valor 1), en función de la estrategia adoptada por cada una de las partes.

Estrategias España	Estrategias EE.UU.					
	ACTITUD COOPERATIVA			ACTITUD NO COOPERATIVA		
NEGOCIACIÓN BILATERAL	Varios meses	0,5	1	Varios años	0	0
OMC	12-15 meses	1	0,75	12-15 meses	1	0,25

Demanda Judicial en EEUU	Pocos meses	0,5	1	Muchos meses	0,5	1
-----------------------------	----------------	-----	---	-----------------	-----	---

Empezando por la primera fila, en el momento en que el sector citrícola debió tomar su decisión se desconocía el tiempo que tardaría en resolverse el conflicto si se iniciaban negociaciones bilaterales, por ello se trata de una situación pura de incertidumbre. Lo único que se podía prever era que si los gobiernos lograban crear un clima adecuado de negociación y entendimiento el caso podría durar meses y de lo contrario años. En cuanto a la confiabilidad de la resolución del conflicto por estos medios tiene un valor intermedio, puesto que su solidez radica más en el entendimiento político –y en parte técnico- que en un dictamen o fallo ajustado a derecho, y el entendimiento político es pasajero y está sometido a numerosos avatares incluso personales, tal y como la coyuntura política internacional demuestra (0,5 en caso de cooperación y 0 si no la hay). Lo mismo puede decirse de la garantía de reapertura de fronteras, que si hay entendimiento y cooperación es alta (1) pero si no la hay es prácticamente nula (0).

La segunda fila se refiere a los resultados derivados de un recurso ante el OSD de la OMC. Aquí los tiempos están estimados de forma bastante precisa al tratarse de procedimientos bien reglamentados. En caso de que en efecto los argumentos defendidos por España fuesen ciertos, una resolución en sentido favorable por parte tanto del Panel o Grupo Especial que se hubiese constituido como del hipotético Órgano de Apelación que hubiese examinado esa resolución hubieran dado a España una posición sólida ante Estados Unidos y el resto del mundo (valor 1). Sin embargo, una resolución favorable a España no garantizaba la apertura inmediata de las fronteras, ya que Estados Unidos hubiera tenido la opción de ofrecer compensaciones comerciales a España o, en último extremo, de aceptar represalias comerciales en la cuantía aceptada por la OMC (valor 0,75 en caso de actitud de cooperación y 0,25 en caso contrario).

Finalmente, la estrategia de recurrir a los tribunales ordinarios abría numerosos interrogantes. Lo único seguro podría ser la duración estimada del caso –sin contar con posibles recursos-. En cuanto a la resolución del caso, al invocarse una ley estadounidense y no una ley multilateral la sentencia definitiva podría no adecuarse a las expectativas españolas (valor 0,5), aunque en caso de ser favorable daba a España una gran legitimidad para exigir a Estados Unidos la apertura inmediata de las fronteras y la confianza de que no volviera a repetirse el incidente.

La teoría de juegos nos dice que un jugador racional elige la estrategia dominante. En este juego, la existencia de tres parámetros dificulta la comparación de estrategias. Si consideramos el parámetro intermedio, a saber, probabilidad de ganar el caso y que esta victoria sea sostenible la estrategia dominante es la de recurrir a la OMC, sin embargo, las consecuencias de esta estrategia en lo que se

refiere a las probabilidades de abrir el mercado de nuevo dependen de lo que haga Estados Unidos, por lo que no cabe hablar de estrategia dominante. Si elegimos como variable a maximizar la probabilidad de reanudar las exportaciones la estrategia dominante es la de presentar una demanda contra el USDA en Estados Unidos. Sin embargo, ese equilibrio también es aparente, ya que si Estados Unidos no va a cooperar los plazos pueden alargarse mucho. Pero como las estrategias existentes no son entre ellas incompatibles, ante la multiplicidad de objetivos la solución óptima podría ser elegir una combinación de ellas. Lo único que pretendemos mostrar con esto 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 éste la estrategia óptima puede ser una u otra. En la práctica, la presión de los exportadores españoles fue muy intensa, y su principal objetivo era el de abrir cuanto antes las fronteras de Estados Unidos.

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 EEUU y un periodo de resolución del conflicto tan breve que habría permitido en 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 citrícola 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 Intercitrus 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.

Las negociaciones bilaterales, que continuaron al mismo tiempo que proseguía la demanda judicial, 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 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 considerarse en desventaja frente a EEUU debido a su conocimiento y experiencia en el funcionamiento de este órgano.

Aunque algunas de las consecuencias de las estrategias seguidas pueden aflorar en el medio plazo, es pertinente realizar una valoración *ex post* de corto plazo, teniendo en cuenta el grado en el que se lograron los objetivos planteados, los costes que ocasionó y las repercusiones colaterales, dado que una situación similar podría volver a plantearse en éste o en otro sector en otro momento. La estrategia de resolución del conflicto seguida por la parte española merece una primera valoración positiva puesto que logró su objetivo de permitir el reinicio de las exportaciones en un plazo breve. Sin embargo, un análisis más minucioso revela aspectos no tan loables como el encaje del nuevo Plan de Trabajo en los acuerdos de la OMC; los efectos en el comercio internacional de haber aceptado cambios sin la preceptiva justificación científica y de haber privilegiado un procedimiento de resolución informal (García Marí *et al.*, 2002) y, en principio, menos justo que el del OSD; el incremento de costes de exportación que generan los nuevos requerimientos introducidos en el Plan o la ausencia de garantías de que un incidente similar no pueda volver a repetirse. Por todo ello, considerando las repercusiones económicas e institucionales para las partes implicadas y para el resto de país miembros de la OMC, la valoración de la estrategia seguida por la parte española es cuestionable.

Por ejemplo, una de las consecuencias externas –para Estados Unidos- de la estrategia seguida es la judicialización inducida del conflicto. Así, cuando se reabrieron las fronteras de EEUU 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 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.

Si bien el modelo desarrollado era muy difícil de manejar *ex ante*, por el elevado número de incógnitas existentes, con la experiencia acumulada es más fácil dotarlo de contenido y utilizarlo de referencia para la estrategia a desarrollar en futuros conflictos en caso de que se presenten.

IMPPLICACIONES INSTITUCIONALES Y ECONÓMICAS DEL CONFLICTO

El conflicto ha tenido repercusiones directas 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 con los acuerdos comerciales multilaterales ratificados por todas las partes, 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 la coherencia o incoherencia de esos hechos sino exponer las principales líneas de controversia.

En primer lugar, el establecimiento del veto por parte de EEUU pudo ser incompatible con el acuerdo de exportación vigente con España desde 1984, ya que el citado acuerdo 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%, 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”, lo que significa que la llegada de una larva viva, en caso de que hubiera llegado, no puede justificar un cierre inmediato de las fronteras. Sin embargo, esta forma de proceder está 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, los acuerdos multilaterales obligan a hacer extensivas las modificaciones introducidas en el Plan de Trabajo al resto de países exportadores para no vulnerar el artículo I del GATT, que 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) y a tratar a los productos importados de una manera no menos favorable que a los nacionales (Cláusula de Trato Nacional), lo que exigiría comprobar si esto se aplica a los procedimientos de lucha en campo.

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 adecuado 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 unilateralmente 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 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 presentado el caso ante el OSD se hubieran dilucidado de forma clara y precisa, fijando reglas para todos los países.

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 perdidas directamente derivadas del veto dada la imposibilidad de exportar clementinas y, por otra, las pérdidas provocadas por el incremento de costes de los nuevos requerimientos introducidos en el Plan de Trabajo.

Las pérdidas directamente ocasionadas por el veto afectaron a la parte española debido a a) la mercancía que fue destruida en EEUU (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), la primera porque no se realizaron exportaciones a partir del 5 de diciembre y la segunda porque las exportaciones se iniciaron más tarde de lo habitual y además las ventas se vieron limitadas a algunos Estados (18.360.000 €) -para una valoración exhaustiva habría que considerar también las campañas siguientes hasta que se alcancen los volúmenes exportados antes de la imposición del veto- y d) el coste del proceso judicial (estimado en 412.000 €).

Concepto	Pérdidas (€)
Mercancía destruida en EEUU	1.080.000
Mercancía reenviada a otros destinos	18.782.031
Mercancía no enviada (2001-2002, 2002-2003)	18.360.000
Proceso judicial	412.000
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 por el veto. 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.

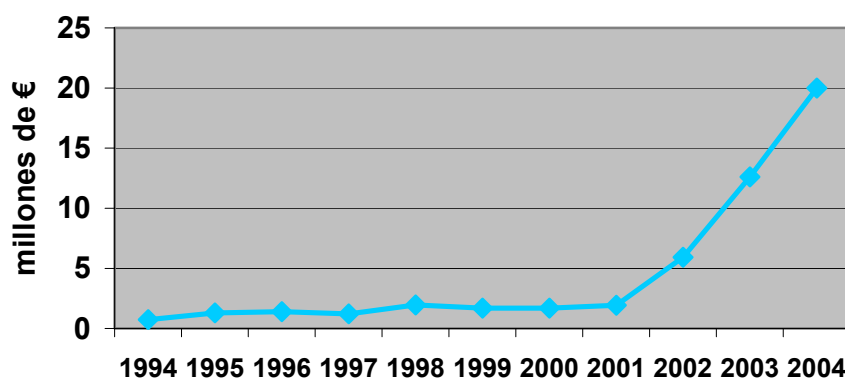
La administración estadounidense, en el análisis económico que realiza con carácter previo a la propuesta de una ley, estimó las pérdidas asociadas a la imposición del veto en 118 millones de \$ para los importadores, 59 millones de \$ para los distribuidores y 30 millones de \$ para los consumidores. En total 207 millones de \$ en cuyo cálculo se han considerado los excedentes del productor y del consumidor, aspectos no considerados en la valoración realizada por la parte española, lo que explica que, aparentemente, la repercusión del veto haya sido mayor en la parte que lo impuso que en la que lo sufrió. Habría que considerar los beneficios experimentados por el sector citrícola nacional 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 colectivos afectados han sido 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), 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. Todas estas actuaciones han propiciado un incremento en los costes de exportación de 0,6 EUR/kg.

También la administración se ha visto afectada por el conflicto de las clementinas. 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 incidente con Estados Unidos el que ha hecho que desde la Administración se esté llevando a cabo un ambicioso plan de lucha en campo que, mediante la combinación de diversas técnicas, pretende controlar los niveles poblacionales para que la plaga no suponga un obstáculo para las exportaciones.

Figura 3: Evolución del presupuesto de lucha contra *Ceratitis capitata*



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

De esta forma, las pérdidas directas e inmediatas del conflicto fueron cuantiosas, a lo que hay que añadir un incremento estable de los costes de exportación estimado en 0,6 EUR/kg, consecuencia de los cambios introducidos en el Plan de Trabajo que son, por el momento, de carácter permanente.

Además de las pérdidas directas y del incremento de costes de exportación, es pertinente considerar la repercusión del conflicto en otros países clientes o potenciales clientes de los cítricos españoles. No resulta fácil cuantificar estas pérdidas pero sería una negligencia obviarlas por ello.

Es innegable que el potencial exportador del sector citrícola español se ha visto seriamente dañado tanto por el conflicto mismo como por la precaria solución alcanzada entre las partes y que han comprometido o retrasado el acceso a nuevos mercados. El caso más evidente es Japón que retrasó la firma del protocolo para la exportación de clementinas, que se venía negociando desde hacía años, hasta que se resolviera el conflicto con EEUU. La exportación de naranjas se autorizó en 1996 pero no la de clementinas lo que resulta insólito puesto que los requerimientos fitosanitarios deberían ser idénticos. De esta manera, la primera campaña en la que se podrán exportar clementinas a Japón es la actual.

También se han producido retrasos en el acceso de cítricos españoles a otros mercados que pueden achacarse al conflicto con EEUU, como Corea del Sur que autoriza por primera vez la entrada de naranjas durante esta campaña.

CONCLUSIONES

España lidera la exportación de cítricos para su consumo en fresco. La calidad de la producción así como las estructuras de distribución que ha desarrollado el sector en los últimos años propician esta situación.

El mercado de EE.UU. es uno de los más restrictivos del mundo debido a los elevados estándares de calidad exigidos, especialmente de tipo fitosanitario. Sin embargo, constituye un referente para el sector citricota español tanto por sí mismo –mercancía comercializada y precios alcanzados- como por su influencia en el resto de mercados del mundo.

La administración estadounidense prohibió la entrada de clementinas españolas en su territorio aduciendo el hallazgo de larvas vivas, pero sin aportar pruebas científicas que lo demostraran. Así, España tuvo que pagar el precio de ver modificado el acuerdo de exportación vigente con Estados Unidos para poder acceder nuevamente a ese mercado sin que se demostrara su culpabilidad.

Los conflictos comerciales surgidos entre países originan situaciones de decisión muy complejas cuyas interrelaciones, consecuencias y repercusiones no son fáciles de precisar. Sin embargo, en la estrategia de resolución seguida por la parte española primó la rapidez, alcanzándose un acuerdo frágil y cuya sostenibilidad a largo plazo es cuestionable.

La conducta de Estados Unidos de exigir protocolos de exportación unilaterales sin aportar pruebas científicas que demuestren su necesidad puede contravenir sus obligaciones en la OMC.

Las barreras técnicas se han convertido en el primer obstáculo en el comercio internacional de productos frescos y su observación requiere una acción enérgica y atenta por parte de los gobiernos. Este hecho constituye una amenaza para la producción citrícola española debido a su clara orientación hacia la exportación en fresco.

Referencias

Compés, R.; García Álvarez-Coque, J.M. y Reig Martínez, E. (2002). Agricultura, comercio y alimentación. MAPA, Serie Estudios 149

Compés, R.; López-García Usach, T. (2004) El veto de EEUU a las clementinas españolas: análisis del conflicto comercial y sus costes económicos. V Congreso de Economía Agraria

Font de Mora, L. y Mañes, V. Exportaciones de clementinas a los Estados Unidos”. Campañas 1990/1991 a 2002/2003. SOIVRE, varios años

García Mari, F.; García Álvarez-Coque, J.M. y Mesado, J. (2002). La mosca de la fruta (*Ceratitis capitata*). Cuadernos IVIFA

INTERCITRUS, “Memoria de la campaña 99-00”, “Memoria de la campaña 00-01” “Memoria de la campaña 01-02”. Valencia

Juliá, J.F. y Server, R.J. (2000). Competitividad y expectativas de mercado para las empresas de exportación cítrica española en Estado Unidos. Sin publicar.

Navarro Soler, C. (2001). “Cítricos y clementinas en EE.UU. Ficha sectorial: 5 B análisis sector/ Mercado destino/ Nivel implantación”. Oficina Económica y Comercial de España (OFECOMES) en Nueva York, 26 febrero 2001

Referencias Internet:

www.usda.gov

www.firstgov.gov

www.fao.org

www.wto.org

www.agrocadenas.gov.co

www.mapausa.org

www.intercitrus.org

www.infocitrus.com

www.abare.gov.eu

www.sciencedirect.com

www.elsevier.com