

Konečný text zveřejněn jako:

ZBÍRAL, Robert. Světová banánová politika. *Mezinárodní politika*, 2004, roč. 25, č. 4, s. 23-25.

Světová banánová ekonomika

Pro většinu z nás jsou banány jen běžnou součástí jídelníčku a málokdy přemýšlíme hlouběji nad jejich rolí ve světové ekonomice či významem pro politické vztahy mezi nejmocnějšími státy světa. Cílem tohoto textu je analyzovat, proč se i nejvyspělejší ekonomiky světa a navíc významní političtí spojenci dokáží prít o osud něčeho tak zdánlivě bezvýznamného, jako jsou banány.

Banány jsou důležitou součástí světového obchodu se zemědělskými produkty. V roce 1999 dosáhl světový obchod s banány objemu 4,8 miliardy USD, což řadí banány na třetí místo za pšenici a kávu.¹ Díky klimatickým či půdním požadavkům na jejich pěstování je možná jejich produkce pouze v tropických oblastech především chudých států Třetího světa. Naopak téměř veškerou produkci odebírají vyspělé státy Severu, největší podíl má EU (36 procent světového importu), USA (28 procent) a Japonsko (7 procent).² Vzorec jednosměrné obchodní výměny mezi oběma bloky je zřejmý. Pokud je produkce banánů rozložena mezi mnoho zemí, z nichž žádná nemůže výrazně ovlivňovat cenu na trhu, v obchodní oblasti je situace jiná. Světový trh je totiž ovládán praktickým oligopolem nadnárodních potravinářských gigantů. Vedoucí trojkou jsou americké koncerny Chiquita, Dole Foods, a Del Monte, jež společně ovládají 60 procent světového obchodu. Díky tomuto podílu je jejich skutečná síla daleko větší a mohou si v podstatě diktovat podmínky v oblasti produkce banánů.

Již od založení ES se některé členské státy snažily využívat banány jako politický nástroj. To se týkalo zvláště Francie a Británie, jež chtěly preferovat dovoz plodiny ze svých bývalých kolonií. Oproti nim stál blok zemí Beneluxu a Německa, v jejichž zájmu byla především co nejnižší cena a tudíž co největší otevření trhu. Spory mezi Francií a Německem kvůli banánům ohrožily i podpis Římské smlouvy, vzájemné rozpory byly urovnány až na poslední chvíli. S postupem času převážily zájmy protekcionistů a banány se staly jedním ze základních kamenů pomoci ES rozvojovým státům, jež od 70. let vystupují pod zkratkou ACP (Africa-Caribbean-Pacific). Slovy protokolu 6 smlouvy z Lomé (1975): „Využitím rozličných nástrojů bude umožněno státům ACP získat podíl na trzích společenství a zvýšit export jejich banánů na tyto trhy.“³ K zemím podporujícím protekcionismus evropského trhu s banány se přidaly i země přistupující do ES v 80. letech, které pěstují banány na svém území.

Preference států ACP by byla nadbytečná, pokud by byly schopné produkovat banány za konkurenceschopnou cenu. Tak tomu ovšem nikdy nebylo. Nejpriznivější přírodní podmínky pro pěstování banánů jsou v zemích Latinské Ameriky,⁴ kde se produkují banány na ohromných plantážích vlastněných již zmíněnými nadnárodními společnostmi. Nic tedy nebrání dosáhnout velkovýroby a nízkých cen. Naproti tomu ve státech ACP banány pěstují většinou rodinné farmy a ani přírodní podmínky nejsou tak výhodné. Zatímco průměrná výrobní cena banánů v zemích ACP je 515 USD/t, například v Ekvádoru to je 162 USD/t.⁵

Banánový režim ES před zavedením jednotného trhu

Postupným vývojem se v ES vytvořil fungující systém dovozu banánů, jež víceméně vyhovoval všem aktérům. I přes společnou obchodní politiku ES byl dovoz banánů v gesci jednotlivých členských zemí. Jediným společným nástrojem se stalo 20 procentní clo na dovoz banánů ze států mimo ACP, tedy předně z dolarové zóny. Uvnitř ES se však vytvořily tři skupiny států, jež k dovozcům přistupovaly odlišně, a to podle svých národních preferencí. Výjimečným postavením disponovalo Německo, jež zcela otevřelo svůj trh a neuplatňovalo ani již zmíněné společné clo. Na druhém pólu stály státy, které využívaly nejen společné clo, ale zároveň i systém kvót a licencí, upřednostňující tak produkci z pro ně důležité geografické oblasti. Tento režim uplatňovala Francie (jedna třetina jejího trhu byla vyhrazena pro její bývalé africké kolonie, dvě

třetiny pro banány ze zámořských departmentů), Španělsko (celý trh pro banány z Kanárských ostrovů), Británie (preference pro bývalé kolonie v Karibiku), Řecko (produkce z Kréty), Portugalsko (Madeira) a Itálie (neomezený dovoz ze Somálska). Třetí skupina členských států uvalovala clo, ale nepoužívala kvóty.

Tento systém se i přes svoji složitost ukázal jako životaschopný. Státy ACP byly plošně zvýhodněny pomocí bezcelního dovozu, navíc většina z nich měla praktický monopol v členské zemi jim nejbližší, kde uplatnily veškerou svou produkci. Téměř spokojeny však byly i země Latinské Ameriky, jež díky daleko nižším výrobním nákladům vyrovnaly celní znevýhodnění a získaly vysoký podíl na trhu v třetí skupině zemí. Další možnosti odbytu se nacházely v zemích druhé skupiny, kde země ACP či vlastní produkce členských států nebyly schopny pokrýt poptávku. V Německu jako zcela otevřeném (a také největším) trhu pak banány z dolarové zóny zcela dominovaly. Marketingově trh v rámci ES ovládaly podobně jako na světové úrovni zmíněné americké koncerny. I členské státy byly ze zřejmých důvodů spokojeny, neboť každý z nich uplatňoval režim dle vlastních zájmů.

Jednotný evropský trh a rozhodnutí EC 404/1993

Se zavedením jednotného evropského trhu bylo zřejmé, že individuální režim dovozu banánů je neslučitelný s jeho požadavky. ES byla nucena přijmout režim nový, jež by splňoval kritéria jednotného trhu a zároveň zachoval výhody dovozců ze zemí ACP, k nimž se ES zavázala v protokolu 6 Lómské smlouvy.

Změně režimu předcházelo dlouhé a obtížné vyjednávání v rámci ES. Proti sobě vystupovaly dvě skupiny zemí, jedna podporující liberalizaci obchodu s banány (zastoupená Beneluxem, Německem, Dánskem), druhá toužící zachovat současnou ochranu trhu (ostatní členové ES). „Protektionistická“ skupina měla v Radě většina, nebyla to většina kvalifikovaná nutná pro přijetí příslušného opatření. Při hlasování v Radě ministrů zemědělství v prosinci 1992 se ale původně jednotná fronta „liberalistů“ rozpadla, když se britskému prezidentovi Rady podařilo spojit hlasování o banánech s mnoha dalšími ústupky pro odpůrce předmětného opatření (známá paketová metoda) a Belgie a Nizozemí (jeho zástupce i přes přímý příkaz své vlády učinit opak) nakonec hlasovaly pro pokračování ochrannářského režimu. Obě země ale nakonec svůj souhlas odvolaly. Nové hlasování proběhlo v únoru 1993 během dánského předsednictví. Francie (ovšem tiše podporovaná Británií a Španělskem) pohrozila, že v případě nepotvrzení prosincové dohody bude vetovat všechna rozhodnutí v Radě v průběhu dalšího půl roku. Tento tlak dánský představitel, obávající se zablokování celého předsednictví, nevydržel a nakonec hlasoval pro změněný banánový režim, jež vstoupil v platnost pod označením 404/93.⁶

Nový režim používal několik nástrojů, jmenovitě se jednalo o kvóty, cla a licence. Státy ACP mohly bezcelně dovážet banány do 875 tisíc tun ročně, nad tuto hodnotu pak byla uvalena cla v hodnotě 750 ECU/t, jejich uplatnění však bylo nepravděpodobné, neboť kvóta byla daleko vyšší než průměrné předchozí dovozy. Státy Latinské Ameriky platily clo 75 ECU za tunu do dosažení kvóty 2 milionů tun, poté již 850 ECU/t.⁷ Systém licencí pak otevřeně zvýhodňoval dovozce z členských zemí na úkor amerických banánových koncernů. Nový režim byl ve svém důsledku ještě více protektionistický než ten předchozí. Analýza Světové banky uváděla, že zákazníci v EU za této situace platily za banány o 2,3 miliardy USD více než by bylo možné za podmínek zcela liberálního trhu, příslušná částka byla přitom o 700 milionů USD vyšší než ztráty zákazníků z předchozího režimu.⁸

Mezinárodní spory o banánový režim EU

Uplatňování rozhodnutí 404/93 přineslo významné změny na trhu prodeje banánů v EU. Zatímco v roce 1992 měla vedoucí podíl na trhu Chiquita s podílem přes 30%, následovaná Dole (12%), a Del Monte (8%); v roce 1995 podíl Chiquity díky jejím chybným předpokladům ohledně vývoje banánového režimu poklesl na pouhých 19%, zatímco Dole a Del Monte svoje podíly na trhu udržely. Oslabení Chiquity využily preferovaní dovozci z EU využívající pro ně výhodného systému licencí.⁹ Nejen Chiquita ale trápila se zavedením rozhodnutí 404/93. Země dolarové zóny nemohly zvyšovat svůj export do EU, jelikož dosáhly stropu kvóty. Nový režim navíc vedl

k růstu cen banánů v EU, což se odrazilo v menší spotřebě (např. v Německu klesla poptávka o 25%), a tím dalším ztrátám pro producenty.¹⁰

Za těchto okolností se pět států z dolarové zóny¹¹ rozhodlo žalovat nový režim v rámci arbitráže v GATTU, a ačkoliv arbitráž prohlásila režim za nekompatibilní s pravidly GATT, EU díky hlasovacím mechanismům rozhodnutí vetovala. V této době byl GATT ale nahrazen WTO, jejíž pravidla pro řešení sporů jsou přísnější. V rámci WTO totiž již nemůže odpůrce ve sporu rozhodnutí vetovat. Díky předchozím výrokům arbitráže GATT bylo pravděpodobné, že banánový režim by v případě sporu na půdě WTO byl opět rozhodnut v neprospěch EU.

Tento pro ni nepříznivou změnu si uvědomovala i Komise a přistoupila k protiofenzívě. Zcela v intencích hesla „rozděl a panuj“ nabídla původním žalobcům, aby se vzdaly svého budoucího odporu výměnou za ústupky v jejich prospěch. Ujednání, jenž vešlo v podvědomí pod názvem Rámcová dohoda o banánech, umožnilo čtyřem z žalobců (Guatemala na dohodu nereflekovala) zvýšit své dovozy banánů do EU. Na oplátku se vzdaly možnosti žalovat banánový režim v arbitráži WTO až do roku 2002. Tato dohoda sice rozbila původně jednotnou frontu odpůrců, na druhou stranu ale zhoršila postavení nepreferovaných států přímo je vyzývala k právnímu kroku.

11. dubna 1996 podaly Honduras, Guatemala, Ekvádor a Mexiko žádost o sestavení arbitrážního panelu, jenž by posoudil soulad banánového režimu EU s pravidly WTO. Oproti předchozímu případu se však odpůrci odlišovali přímou účastí USA v předmětném sporu. USA se připojily zejména v zájmu společnosti Chiquita. Ta od roku 1994 vyvíjela enormní nátlak na vládu USA, aby se angažovala v její prospěch. Lobování společnosti dosáhlo stavu, jenž vysoký úředník ve Washingtonu nazval „nejvyšším stupněm legální korupce“. Chiquita se v letech 1994-6 stala druhým nejvyšším přispěvovatelem do pokladen jak Republikánské, tak Demokratické strany. Rozhodnutí Clintonovy administrativy připojit se ke stížnosti k WTO bylo učiněno pouhých 24 hodin poté, co na účet jeho strany Chiquita věnovala 0,5 milionu USD.¹² Kandidát na prezidenta v roce 1996 Bob Dole proslul svými dobrými vztahy s majitelem Chiquity Carlem Lindnerem do té míry, že mu bylo přezdíváno „banánový republikán“.¹³

USA vystupovaly proti režimu z vícero důvodů. Jejich cílem bylo pomoci americkým koncernům, v menší míře i spřáteleným režimům Latinské Ameriky. Hlavním zastáncem tvrdého postoje vůči EU se stal Kongres, v němž v tehdejší době měli převahu republikáni, což do značné míry ovlivňovalo i pozici Clintonovy administrativy. „Objektivním“ (rozuměj morálně ospravedlňujícím) argumentem pak bylo, že je nesprávné protěžovat jednu skupinu chudých zemí (ACP) na úkor ostatních, a že zde existují jiné, ekonomicky výhodnější způsoby jak pomoci zemím ACP závislých na vývozu banánů, například přímé subvence. O tom, že na tomto tvrzení bylo něco pravdy, svědčí i ekonomické propočty, dle nichž pouhých 7,5% peněz, zaplacených zákazníky v EU v důsledku režimu, skončilo v rukou farmářů v zemích ACP, v jejichž prospěch byl režim vytvořen.¹⁴

Nesmiřitelný postoj zastávala i EU. Členské státy po podání stížnosti k WTO dokonce odmítly dát Komisi právo k vyjednávání o situaci. EU především dovozovala, že k podpoře zemí ACP se zavázala v Lómské smlouvě a pokud jde o právní otázku věci (vzhledem k WTO), tak tato pomoc je povolena díky výjimce, jenž byla jak součástí GATT, tak i WTO (tzv. Lomé Waiver).

V roce 1997 arbitrážní panel WTO rozhodl o stížnosti již jmenovaných pěti navrhovatelů. Ačkoliv potvrdil možnost EU poskytovat státům ACP výhodu ve formě lepších tarifů a cel na základě Lomé Waiver, určil, že na kvóty a licence se tato výjimka nevztahuje. EU bylo nařízeno postarat se o nápravu do 1. ledna 1999. Státy EU se opět musely dohodnout na změně režimu. Situace při vyjednávání byla neuvěřitelně podobná té na přelomu let 1992-3. Rada byla opět hluboce rozdělena ohledně míry případné revize režimu, státy přistoupivší v roce 1995 posílily tábor „liberálů“ a poměr sil byl tak více vyrovnán. V době rozhodování předsedala Radě Británie, jenž znovu uplatnila paketovou metodu pro větší průchodnost zachování ochrany mezi odpůrci. V této souvislosti je nutné si uvědomit i časový faktor, kdy s přibližujícím zavedením

společné evropské měny nikdo neměl zájem vstupovat do interních sporů. Letitý odpůrce banánového režimu- Německo, nezasáhlo, a tak se tábor prosazující mohutné změny rozpadl a proti konečnému rozhodnutí hlasovalo jen Dánsko a Nizozemí, což na blokaci nestačilo.¹⁵ Pozměněný režim byl sice dle EU v souladu s požadavky WTO, ve skutečnosti však změny byly pouze kosmetické a rozhodně nedokazovaly, že by EU byla ochotná k ústupkům.

Po vstupu nového banánového režimu EU v platnost 1. ledna 1999 byla odpověď USA rozhodná. Aniž by čekaly na rozhodnutí WTO ohledně pozměněného režimu, uvalily v březnu 1999 jednostranné ekonomické sankce proti EU zavedením 100% cel proti vybraným výrobkům (např. luxusní kabelky, kašmírové svetry, pekorínský sýr atd.) v hodnotě přes 500 milionu USD, což dle administrativy byla výše ztrát amerických firem způsobená protekcionismem EU. Hlavní důvody tvrdého postupu lze ovšem opět hledat v politické rovině, především dvě události stojí za zaznamenání. Zaprvé blížící se volby do Kongresu a pak proces impeachmentu, kdy se Clinton snažil odvrátit pozornost od svého skandálu a také naklonit si konzervativní Kongres.

Reakce na zavedení sankcí byla v EU bouřlivá a často i emotivní. Spojení typu „nemožný krok“ či „naprosto iracionální přístup“ byla běžná.¹⁶ EU okamžitě podala stížnost k WTO, v čemž ji podpořily i ostatní světové obchodní mocnosti Japonsko a Kanada, které se obávaly podobně jednostranných akcí ze strany USA v budoucnu.¹⁷ Arbitrážní panel WTO se sešel v březnu 1999 a potvrdil, že i změněný režim banánů v EU je v rozporu s pravidly WTO. Zároveň umožnil USA použít proti EU obchodní sankce ve výši 191 milionů USD, Ekvádoru pak do výše 201 milionů USD. Ačkoliv USA prohlásily toto rozhodnutí za své vítězství, to nebylo zcela úplné, neboť výše sankcí byla určena výrazně níže než původní jednostranné sankce a pozdější rozhodnutí WTO jednostranné sankce ze strany USA prohlásilo za nelegální.

Další průběh sporu již připomínal frašku, nikoliv jednání dvou nejvyspělejších a nejmocnějších světových ekonomik. EU opět provedla kosmetické úpravy, USA nesouhlasily a uvažovaly o zavedení obchodních sankcí na principu karuselu, podle kterého by sankce byly postupně uvalovány na rozdílné druhy zboží, což by zasáhlo větší množství evropských firem a tak se i zvýšil politický tlak na EU. Těchto vzájemných útoků proběhlo ještě několik, ale oběma stranám již začínalo být zřejmé, že je nutné dosáhnout příměří. To se podařilo až 11. dubna 2001, kdy obě strany uzavřely dohodu, jenž ze strany EU významně upravila banánový režim s tím, že od 1. ledna 2006 budou státy ACP podporovány jen formou nižších cel a kvóty a licence budou zcela zrušeny. USA se naopak zavázaly ukončit sankce a slíbily podporu udržení výjimky preferenčního jednání se státy ACP ze strany EU (Lomé Waiver) v rámci WTO. Dohoda byla možná i díky obratnému vyjednávání komisaře pro zahraniční obchod Pascala Lamyho, jenž se snažil vyřešit spor více než jeho předchůdce Sir Leon Brittain.¹⁸ Tato dohoda byla později posvěcena i v Radě ministrů a celý spor tak byl úspěšně ukončen.

Závěr

Banánový režim EU byl vždy jedním z nejkontroverznějších témat, a to jak vně, tak uvnitř ES/EU. V málokteré jiné otázce se členské státy dělily podle tak ostré linie na odpůrce a příznivce opatření, navíc když jednotlivé tábory byly svým složením v jiných oblastech nevídané. Jak již bylo zmíněno, mnoho ekonomů považovalo systém za iracionální a navrhovalo několik způsobů, jak ho změnit tak, aby země ACP dostaly peněz více, spotřebitelé v EU zaplatili méně, a přitom by vše bylo v souladu s požadavky WTO. Brent Borrel vysvětloval režim pomocí tří premis:

- Jedná se o čestný, ale velice hloupý pokus jak pomoci chudým (tedy státům ACP).
- Jedná se o nepoctivý, ale vychytralý pokus jak pomoci bohatým (tedy evropským distributorům banánů).
- Něco mezi tím.¹⁹

Samotný spor o banánový režim byl i přes svoji na první pohled komickou podobu událostí s výrazným dopadem na mezinárodní politiku, především pak na světový obchod a roli WTO. Spor se stal nejdelším obchodním konfliktem řešeným na půdě WTO a ve své podstatě sloužil jako lakmusový papírek toho, zda se nová organizace osvědčí. V období, kdy USA uvalily na EU

jednostranné obchodní sankce, panovaly dokonce obavy, že nejenže může dojít ke zhroucení WTO, ale i celého systému mezinárodního obchodu a trvalé roztržce mezi oběma atlantickými partnery. Tato katastrofická obava se ale nenaplnila a oba aktéři se nakonec byli schopni dohodnout. Jak však podotkl úvodník Financial Times po uzavření dohody mezi USA a EU, oslava nebyla na místě. Není totiž mistrovstvím (navíc po podobném průběhu) obchodní spory urovnat, je nutné se naučit jim předcházet.²⁰ Ohledně banánů však tato doporučení jsou pravděpodobně zbytečná. Ostatně jak jeden z členů Komise prohlásil: „Nikdy není možné brát něco jako jisté, pokud se to týká banánů.“²¹

- ¹ Read, Robert, 2001. 'The Anatomy of the EU-US WTO Banana Trade Dispute'. *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, r. 2, č. 2, 258.
- ² Údaje z roku 1996. The Institute of Food and Agricultural Sciences 1997, 'Implications of Changes in the EU Banana Regime For World Banana Trade'. Gainesville, FL: University of Florida, 4.
- ³ ACP Secretariat, 1999. *ACP-EEC Convention Signed at Lome on 28 February 1975* [Internet]. Citováno 24. ledna 2003, dostupné na <http://www.acpsec.org/gb/lome/lome1.htm#76.%20Protocol%20no>
- ⁴ V textu bude používán pro tuto oblast i synonymní termín „dolarová zóna“.
- ⁵ Hanrahan, Charles E., 1999. *The U.S.-European Union Banana Dispute* [Internet]. Citováno 27. ledna 2003, dostupné na <http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/Economics/econ-39.cfm?&CFID=12742896&CFTOKEN=7941746>
- ⁶ Cadot, Olivier, a Douglas Weber, 2001. 'Banana Splits and Slipping over Banana Skins: The European and Trans-Atlantic Politics of Bananas'. *EUI Working Paper No. 2001/3*. San Benedico, Italy: European University Institute, 22-4.
- ⁷ Kvóty pro země z dolarové zóny byla přesně na úrovni jejich předchozích dovozů, neumožňovala tedy žádný růst.
- ⁸ Barclay, Christopher, 1999. 'The Trade Dispute between the EU and the USA over Bananas'. *Research Paper 99/28*. Londýn, Británie: House of Commons Library, 9.
- ⁹ Chambron, Anne-Claire, 1999. 'Bananas: The "Green Gold" of the TNCs'. Londýn, Británie: UK Food Group, 17.
- ¹⁰ Borrel, Brent, 1999. 'Bananas: straightening out bent ideas on trade as aid'. Příspěvek prezentován na Conference on agriculture and new trade agenda from a development perspective. Ženeva, Švýcarsko: 1.-2. října 1999, 7.
- ¹¹ Guatemala, Kostarika, Kolumbie, Nikaragua, Venezuela.
- ¹² Více o lobování Chiquity Cadot & Webber 2001, 27-8.
- ¹³ Financial Times, 1996. 'Bruised Fruit'. *Financial Times*, 21. října 1996, 17.
- ¹⁴ Barclay 1999, 14.
- ¹⁵ Cadot & Webber 2001, 30. Kancléř Kohl řekl prezidentu Chiracovi: „Problém banánů je vaše věc- necháme vás se o něj postarat.“
- ¹⁶ Viz Denny, Charlotte, a Stephen Bates, 1999. *Bananas: it's a trade war* [Internet]. Citováno 25. října 2003, dostupné na <http://www.guardian.co.uk/banana/Story/0,2763,208540,00.html>
- ¹⁷ de Jonquieres, Guy, 1999. 'Trade Goes Bananas'. *Financial Times*, 26. ledna 1999, 19.
- ¹⁸ Alden, Edward, Deborah Hargreaves, 2001. 'US and EU agree on banana imports'. *Financial Times*, 12. dubna 2001, 14. Není jisté bez zajímavosti, že do jedné hodiny po uzavření dohody stouply akcie Chiquity o více než 50 procent.
- ¹⁹ Wolf, Martin, 1999. 'Going Bananas'. *Financial Times*, 24. března 1999, 18.
- ²⁰ Financial Times, 2001. 'Leader: Banana deal'. *Financial Times*, 12. dubna 2001, 22.
- ²¹ Cadot & Weber 2001, 37.