



Institute for Agriculture and Trade Policy

2105 First Avenue South.
Minneapolis, Minnesota 55404

USA

iatp.org

agobservatory.org

COMMENTARY June 25, 2008

LA FARM BILL Y LA AGENDA DE DOHA

Sophia Murphy and Steve Suppan



Sophia Murphy Steve Suppan

Introducción

El Congreso de los EUA votó una nueva Ley Agrícola (Farm Bill, de aquí en adelante) el 22 de mayo de 2008. La legislación fue recibida en Ginebra con un notorio "pulgares hacia abajo", donde la OMC tiene su sede. Los negociadores se hicieron eco de la reacción del Presidente Bush, que de inmediato vetó la legislación, diciendo que la Farm Bill impediría una conclusión de las negociaciones sobre la Agenda de Doha en la OMC. Sin embargo, ni en la Cámara, ni en el Senado había ninguna dificultad para obtener más de la mayoría necesaria de dos tercios para derrotar al veto presidencial del mismo día.

La Farm Bill, también conocida como Ley alimentaria, de la conservación y la Energía de 2008, establece la política agrícola EUA para los próximos cinco años. La legislación no hace nada para contribuir a aumentar las ya largamente demoradas y aún bloqueadas negociaciones sobre agricultura en Ginebra. Y ahora el momento sólo empeoran: a principios de noviembre, los EUA celebrará dos elecciones presidenciales y de congresistas. La legislación del Fast Track (o Trade Promotion Authority) más conocida como "la vía rápida", ha caducado. El comercio ha demostrado ser un tema candente y controvertido en las elecciones primarias para elegir a los candidatos presidenciales. El Presidente Bush apoya los acuerdos de libre comercio y quiere que las negociaciones de la OMC tengan éxito, pero él tiene poco capital político en casa.

Los Estados Unidos son un gran importador de alimentos y productos básicos agrícolas y exportador dominante. Las políticas de EUA tienen un gran impacto en los mercados mundiales. Debido a que los Estados Unidos es una potencia comercial dominante, muchos miembros de la OMC no estaban dispuestos a aceptar las condiciones propuestas en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre la agricultura, hasta que el Congreso terminara las negociaciones de la Farm Bill. El siguiente análisis ofrece alguna información sobre la forma en que la Farm Bill podría funcionar en relación con el proyecto de Acuerdo sobre la Agricultura de Mayo 19 del proyecto de Doha.

La Ley de Alimentos, Conservación y Energía 2008

La Ley de Alimentación, conservación y de energía (Farm Bill de 2008) autoriza el gasto de hasta 307 mil millones de dólares durante cinco ejercicios fiscales a partir del 1 de octubre de 2008.

El proyecto de ley de 673 páginas contiene 15 "títulos." Cada uno se ocupa de un área diferente, incluidos los programas de nutrición, investigación, ganadería, conservación, comercio y mucho más. Está previsto gastar aproximadamente \$ 209 mil millones en "programas de nutrición"-la mayoría son cupones de ayuda alimentaria doméstica o cupones de comida. La proporción del gasto en el el título de productos básicos ha pasado

*The Institute for Agriculture
and Trade Policy promotes
resilient family farms,
rural communities and
ecosystems around the world
through research and education,
science and technology,
and advocacy.*

de 23 por ciento en la legislación de 2002 a alrededor del 10 por ciento en la de 2008. Además, a los programas de seguros de cultivos se les han asignado aproximadamente el 8 por ciento del gasto, o 23 mil millones de dólares en cinco años. Las Proyecciones de gasto en productos básicos, la conservación y el comercio en el proyecto de ley 2008 están entre \$ 72 y \$ 74 mil millones, lo que es considerablemente inferior al gasto real sobre esos temas en virtud de la 2002 Farm Bill (\$ 95 mil millones en cinco años).

El costo real de la Farm Bill 2008 es impredecible, debido a que la cantidad que efectivamente será pagada variará con respecto a la media anual de los precios de mercado y al rendimiento de las cosechas, junto con los precios objetivo establecidos en la legislación y con los rendimientos históricos por acre en las diferentes regiones. El mecanismo de financiación es tal que si el gasto es inferior a las previsiones, el Congreso no está en libertad de reasignar los ahorros para financiar al resto de la legislación.

Por otro lado, si las condiciones del mercado empujan el gasto público por encima del nivel inicialmente previsto, el Congreso puede aprobar una asignación "suplementaria" sin tener que reescribir la Farm Bill. Por ejemplo, el Congreso aprobó "pagos de emergencia" cuando las proyecciones económicas consideradas en la Farm Bill de 1996 fallaron y los precios de los cultivos programados disminuyeron 30-40 por ciento en 1997 y continuaron hasta el 2001.

La Ley Agrícola de 2008 introduce un nuevo programa opcional para los agricultores, los llamados Ingresos Opcionales Promedio de Cultivos (Average Crop Revenue Election), o ACRE. El ACRE es un programa de seguro de ingresos que tiene por objeto proteger a los agricultores en contra de bajos rendimientos y bajos precios. El seguro de cultivos, considerado en la «Farm Bill», sólo protege contra la pérdida de cultivos o de bajos rendimientos. El ACRE también proteger frente a una caída de los precios resultantes de una política que no afecta a los rendimientos, (por ejemplo, la eliminación de los aranceles a las importaciones de etanol). El ACRE se ha presentado también como una forma de hacer más compatibles los programas de materias primas de EUA con los pagos de ayuda interna por el factor de rendimiento (y no sólo de precio) de la OMC. En la disputa comercial en la OMC contra los subsidios al algodón de EUA el Tribunal calificó como ilegales los precios derivados de pagos contra-cíclicos de los EUA (apoyo para contrarrestar la caída de los precios). El ACRE los enlaza con los rendimientos promedio, sin embargo, es probable que otros miembros de la OMC tratarán de clasificar el programa en la caja ámbar, ya que parte de la fórmula de MGA-Medidas Generales de Apoyo (AMS por sus siglas en inglés) incluyen la "cantidad de producción" como un factor de pago AMS (Acuerdo sobre Agricultura, Anexo 3, párrafo 8). Si el ACRE es clasificado como AMS, los EUA podría tener dificultades para cumplir sus propuestas de compromisos de reducción de la MGA.

El nivel del ACRE se obtiene a partir de una media de cinco años de rendimiento (después de la eliminación de los mejores y peores años de rendimiento) y del precio promedio nacional de dos años para las cosechas más reciente del mercado. El ACRE paga cuando el nivel real de ingresos para los productos básicos es inferior a los ingresos de garantía. Sigue siendo un pago contra-cíclico, pero modificado por el factor de rendimiento. Los agricultores que opten por el ACRE renuncian a su derecho de participar en los actuales programas de apoyo, incluyendo el 20 por ciento de los pagos directos y el 30 por ciento de los préstamos para comercialización.

La fórmula de pago se basa en el promedio anual del precio de mercado para los cultivos durante los dos años anteriores. En los dos últimos años, 2006 y 2007, se registraron precios altos en los cultivos. La próxima probable caída de los precios podría desencadenar grandes pagos a los agricultores en virtud de las disposiciones del ACRE, si un gran número de agricultores optar por inscribirse en el programa. El precio ACRE, los rendimientos y el programa de matriculación, son factores hacen que sea difícil predecir la cantidad del programa de pagos que los EUA informen a Comisión de Agricultura de la OMC.

Implicaciones para las negociaciones de Doha

No existe correlación simple entre el título de pagos a los productos básicos y la definición de AMC de la OMC, pero comparativamente, el actual límite autorizado de AMS para los Estados Unidos es de \$ 19.1 mil millones por año; y el compromiso de EUA en la versión del Acuerdo de Doha del 19 de Mayo es reducirla hasta 7.6 mil millones de dólares por año.

En 1995, los EUA gastaron menos de los 19.1 mil millones previstos para 2000, pero en los años siguientes, el gasto aumentó. La mayoría de los expertos convienen en que los EUA rompieron sus límites de gasto con arreglo a las normas de la OMC, pero los EUA clasifican las notificaciones del gasto de tal modo que impiden la rendición de cuentas. Sin embargo, los EUA no tendrán que ajustar sus gastos para cumplir los actuales mucho más estrictos límites AMS debido a que el Acuerdo de Julio de 2004, hoy incorporados en las Propuestas del Acuerdo de Doha sobre la Agricultura, permite que los pagos contra-cíclicos (que son parte de la AMS bajo las reglas del Acuerdo sobre la Agricultura en la Ronda Uruguay) sean trasladados a la Caja Azul. El gasto en la Caja Azul es menos limitada que la AMS. En otras palabras, los EUA no tendrá que reducir el gasto en el proyecto de normas del Acuerdo de Agricultura de Doha. De hecho, los altos precios de los productos básicos, como los observados en los dos últimos años, han reducido considerablemente los niveles de gasto.

En términos de los programas de ayuda alimentaria [al extranjero] de los EUA, la legislación de 2008 contiene muy pocas reformas. El Presidente Bush ha hecho varios importantes intentos de reformar la ayuda alimentaria, pero no para persuadir al Congreso para aprobar sus reformas. Por ejemplo, el Presidente propuso un programa piloto de \$ 350 millones a lo largo de cuatro años para compras locales, en lugar de que los Estados Unidos envíen los alimentos, pero la Farm Bill sólo autoriza un total de 60 millones de dólares.

En cuanto a las garantías de crédito para la exportación, la Ley Agrícola de 2008 eliminó el programa GSM-102 de crédito a largo plazo para la exportación. También se eliminó en el GSM-102 el tope de un uno por ciento en las tasas de préstamos. Ambas medidas están destinadas a llevar a los EUA al cumplimiento de la decisión de la OMC en la controversia de los subsidios al algodón de EUA. Sin embargo, no está claro qué otra cosa harán los EUA en respuesta a la controversia vigente

La cuestión central para los delegados de la OMC que tratan de culminar las negociaciones de Doha es: ¿qué pasa si las nuevas normas de Doha exigen cambios en la Farm Bill? La respuesta jurídica está contenida en la Ley Pública 103-465 de EUA. De acuerdo con el Servicio de Investigación del Congreso la interpretación de esta ley es la siguiente: "los acuerdos de la OMC y las resoluciones adoptadas en la OMC que estén en conflicto con la ley federal [de EUA] no tienen efecto jurídico interno a menos que, o hasta que, el Congreso o el Poder Ejecutivo, según sea el caso, adopte medidas para modificar o retirar el estatuto, el reglamento o las prácticas de reglamentación en cuestión. "

La posición extra-oficial del Representante de Comercio de EUA (USTR) en Ginebra es que el Congreso tendrá que cambiar las leyes para dar cabida a cualquier acuerdo de Doha, pero en la práctica, bajo el mejor resultado político sería de incertidumbre, sobre todo sin la fuerza de la legislación de la "Vía Rápida" que requeriría una votación de todo o nada del Congreso, sobre los acuerdos de la OMC como un paquete.

¿Acorralado el representante de comercio (USTR)?

Los EUA han tenido algunos problemas para mostrarles a otros miembros de la OMC que están dispuestos a completar la Ronda de Doha, cambiando la política agrícola de EUA si es necesario. Sin embargo, las negociaciones sobre la Ley Agrícola de 2008 revelaron que la administración Bush no tiene el apoyo político para cambiar los pilares básicos de la legislación agrícola 2002. Al USTR no le gusta la política agrícola de EUA, pero no está autorizado a cambiarla.

La USTR es un nombramiento presidencial (aunque confirmado por el Congreso). Los Presidentes no tienen un sólido historial de poder imponer su voluntad sobre la Farm Bill. En lugar de ello, el proceso es controlado firmemente por el Congreso.

Existen, a grandes rasgos, dos campos que negocian los temas de la Farm Bill: el del gran número de legisladores de zonas rurales, campeones en el título de los productos básicos (commodities), y los legisladores de la gran parte urbana, campeones en los programas de ayuda alimentaria nacional y en el extranjero (que ligan a más de un título de la legislación). Cada campo tiene su parte de grupos de cabilderos y de abogados, pero con pocas diferencias de fondo y en el entendido de que las necesidades de una de las partes, la otra tiende a garantizarle los resultados que desean para sus programas. Esto significa, por ejemplo, que el gasto para apoyo gubernamental a los programas de almuerzo escolar está garantizado por el aumento de proporcionar las ayudas directas para los productores de algodón. Este comercio tipo "dando dando" explica por qué la legislación final por lo general involucra a una sólida mayoría de los representantes del Congreso: el sistema tiene un fuerte apoyo de ambos partidos políticos, y de los legisladores de zonas rurales y urbanas, aunque por diferentes razones.

Al término de la negociación, más de 500 organizaciones de EUA proclamaron su apoyo a la «Farm Bill», a pesar de las críticas de los cabilderos comerciales que instaron al Presidente Bush a vetar el proyecto de ley. El Presidente Bush tiene tan bajo índice de popularidad que muchos candidatos republicanos han rechazado darle su apoyo para no perder las campañas electorales.

La línea de Fondo

La Ley Agrícola de 2008 indica que la estructura fundamental de los apoyos a la agricultura no se ha modificado: depende de la producción y de los precios de mercado. Los elevados precios de los productos básicos proyectados durante el período de vigencia de la Ley Agrícola (2008-2012) es probable que ayuden a los EUA a ajustarse en el corto plazo al modelo de disciplinas de ayuda interna de la OMC. Sin embargo, es imposible predecir la forma en que la mezcla embriagadora de la inversión especulativa, los altos del petróleo y de los fertilizantes, el aumento de la incertidumbre climática y el monto de la escasez de agua afectará los precios a corto-medio plazo.

Nada de lo dispuesto en la legislación de 2008 cambia la estructura básica de apoyo estadounidense, que sube y baja en reacción a los precios mundiales. Y las normas de la OMC se mantienen fundamentalmente sin cambios en las propuestas de Doha. Estos últimos acontecimientos son otro recordatorio de la urgente necesidad de replantear la política comercial agrícola, tanto en los EUA como de todo el mundo.

Versión al español de A.Villamar/16 de julio de 2008

Resources:

May 19, 2008 draft of the Agreement on Agriculture, www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=102778

Senate-House Conference Report on the Farm Bill, <http://agriculture.senate.gov/>

More analysis of the U.S. bid to expand the Blue Box can be read here: <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=77195>.

Jeanne J. Grimmett. "WTO Decisions and Their Effect in U.S. Law." Congressional Research Service Report (RS22154) January 30, 2007.

¹ University of Nebraska – Agriculture Extension. Cropwatch. May 23, 2008. <http://cropwatch.unl.edu/archives/2008/crop12/agnews-farmbill.htm>.

Actual numbers vary; the legislation is new and the different spending estimates do not all match up.