

La nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC

Cecilia Pérez Llana¹

Resumen

En el presente artículo se analiza la nueva ley agrícola de los Estados Unidos y su impacto sobre las negociaciones comerciales multilaterales, se revisan los antecedentes y se describen los principales programas de ayuda a los cultivos. Los gastos de estos programas, que insumieron poco más de la cuarta parte del gasto total agrícola, no siempre habrían respetado el valor máximo fijado por los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay de la OMC, a la vez que varios de los programas fueron incluidos en categorías diferentes a las que hubiera correspondido.

En la nueva ley aprobada en junio de este año se incrementan los precios de referencia y las tasas para los préstamos que sirven para determinar las ayudas para diversos cultivos. Esto muestra que, más allá de las presiones internacionales para que Estados Unidos baje sus niveles de ayuda interna, el compromiso del Congreso es para con los actores domésticos dado que no sólo no disminuye los montos de ayuda sino que potencialmente puede otorgar mayores subsidios internos si es que disminuyen los precios internacionales.

1. Introducción

La ley agrícola de 2002-2007 de los Estados Unidos, que vencía en septiembre de 2007, fue sucesivamente prorrogada hasta la sanción de la actual norma el 14 de junio pasado.

Las prórrogas se debieron a las diferencias entre la Administración y el Congreso respecto a las características que debía asumir la nueva legislación. Desde un comienzo, la Administración buscó que la nueva ley fuera menos vulnerable a los desafíos multilaterales, tratando de desvincular los programas de pagos contracíclicos de la obligación de producir. Todo ello sin recortes en los gastos ni en los precios de referencia de los programas tradicionales.

Una vez presentado el proyecto de ley al Congreso, el debate legislativo giró en torno a la necesidad de aumentar los fondos para los programas de ayuda alimentaria interna –estampillado de alimentos–, conservación del ambiente, energía renovable y desarrollo rural. Las presiones del Ejecutivo para recortar los montos de ayuda a los productores agropecuarios no se reflejó en una sustancial modificación del presupuesto 2008-2012 sino en propuestas de reestructuración de los programas vigentes. De hecho, los congresistas de ambas cámaras propusieron incrementar las tasas y los precios de referencia para los programas del título de *commodities*, sin considerar el contexto de altos precios de los alimentos ni las negociaciones en curso en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

¹ La autora agradece los comentarios y sugerencias de Miriam Chaves, Néstor Stancanelli y Carlos Galperín.

La ley debió estar aprobada en octubre del año pasado, pero dado el desacuerdo entre las cámaras acerca de cómo financiar los aumentos propuestos para los programas de alimentos y conservación, el Congreso solicitó múltiples prórrogas al Poder Ejecutivo, que en forma permanente expresó que de no haber un recorte de los programas de ayuda, vetaría la ley.

El texto aprobado el 14 de junio de 2008 no se amalgama con las presiones internacionales para bajar los niveles de ayuda interna y cerrar las negociaciones de la Ronda Doha. Dado que el Poder Ejecutivo había vetado el 21 de mayo la ley aprobada por ambas cámaras el día anterior por no introducir modificaciones sustanciales, el Congreso recurrió al mecanismo de anulación del veto presidencial con los dos tercios necesarios en cada cámara y convirtió la ley en Acta el 14 de junio. Los principales mecanismos de ayuda a la agricultura entraron en vigencia con posterioridad a su sanción.

Lo aprobado contradice la posición del Ejecutivo que negocia en la OMC una reducción de los niveles de ayuda distorsiva. Collin Peterson, presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, sostuvo que las negociaciones deberían comenzar de nuevo, y su contraparte en el Senado, Tom Harkin, manifestó que cuando se llegue a un acuerdo multilateral, que dudaba fuera este año, el Congreso revisaría la ley para hacerla compatible con él. La coincidencia entre la conclusión de la nueva ley agrícola y el intento de finalizar las negociaciones multilaterales genera incertidumbre respecto de la capacidad de EE.UU. de cumplir con los eventuales compromisos multilaterales en el área agrícola.

En el presente artículo se analiza la ley actual y sus antecedentes, principalmente la ley 2002. También se describe el funcionamiento de los programas de ayuda y se la relaciona con los compromisos asumidos por Estados Unidos en el plano multilateral.

2. Antecedentes

La Ley Agrícola de Estados Unidos se originó en la década del 30, cuando en un contexto de depresión económica, y bajo los lineamientos del *New Deal* del gobierno de Franklin Roosevelt, el Congreso aprobó el Acta Agrícola de 1933 para sostener los precios, otorgar créditos, evitar la erosión de los suelos y ayudar a los exportadores frente a la crisis económica internacional. Esta fue la primera ley que recurrió a mecanismos de control de la producción con el objetivo de orientar el abastecimiento de los bienes agrícolas y garantizar a los productores un determinado nivel de precios.

Cinco años después se aprobó el Acta Agrícola de 1938, que junto con la de 1949, son consideradas leyes federales permanentes en política agrícola. Esto es, rigen salvo que una disposición dicte lo contrario. Es por ello que las dos leyes quedan temporariamente sin efecto durante el período de vigencia de cada nueva ley.

En la misma década del 30 surgieron también los primeros programas de conservación de la tierra y del ambiente, que otorgaban ayudas monetarias a los productores que recurrieran a prácticas de conservación del suelo. Sin embargo, el objetivo subyacente era el de reducir la sobreoferta de cultivos y contar con precios más elevados.

La segunda guerra mundial reconstruyó la economía norteamericana al ser exportadas grandes cantidades de cereales y oleaginosas a Europa. En este período aumentó la demanda de cultivos y se incrementaron los precios. Con el fin de la contienda, volvió a disminuir la demanda y se generó nuevamente una sobreoferta de granos.

Aunque varios mecanismos fueron discontinuados a lo largo de los años, otros emergieron como predominantes durante el siglo XX, entre ellos, diferentes tipos de sostén de precios, préstamos no recurribles, pagos en deficiencia, separación de porciones de tierras para ingresar al programa de conservación y el control de la oferta con el objeto de alcanzar la seguridad alimentaria y el mantenimiento de los precios (O'Brien, 2006).

Los dos antecedentes más importantes de la ley actual son las leyes de 1996 y de 2002, que se describen a continuación.

2.1. Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 (Public Law 104-127)

Sancionada con el objetivo de alcanzar a largo plazo una política agrícola orientada al mercado y de eliminar la dependencia de los productores respecto de los programas de subsidios (Becker, 2002), la ley estableció pagos anuales fijos y declinantes (*Market Transition Payments*) no atados a los precios de mercado. Sin embargo, posteriormente el Congreso estableció pagos adicionales, con renovaciones periódicas durante toda la vigencia de la ley, que se conocerían como pagos de asistencia por pérdidas de comercialización.² En el año fiscal 1999, la *Omnibus Consolidated and Emergency Appropriations Act* destinó U\$S 5.900 millones para gastos en concepto de emergencia para los programas del USDA. También se otorgaron suplementos para emergencias agrícolas, que respondieron principalmente a compensaciones por bajos precios y a pagos por pérdidas de mercado.³

Los productores enrolados en anteriores programas de algodón y granos mantuvieron la elegibilidad para el otorgamiento de los subsidios.

Esta ley eliminó el mecanismo de separación de tierras⁴ y el control oficial del almacenamiento (O'Brien, 2006). La eliminación de las reservas de granos manejadas por los productores, el establecimiento de menores tasas del préstamo por parte de la Corporación Crediticia de Materias Primas (Commodity Credit Corporation -CCC-), y la utilización de las disposiciones de repago para los préstamos de comercialización⁵, acotaron la actuación del Ministerio de Agricultura (Department of Agriculture – USDA) en el almacenamiento de *commodities* y en la administración de los programas. Se dejaron sin efecto los programas para la miel y los lácteos.

2.2. Farm Security and Rural Investment Act of 2002 (Public Law 107-171)

La ley agrícola de 2002 mantuvo los pagos fijos y los préstamos de comercialización no recurribles para los principales cultivos e incorporó los pagos contracíclicos, que se activan cuando los precios caen por debajo de un precio meta fijado por el gobierno. También restituyó el sostén de precios para lanas y miel, sumando como elegibles para el préstamo a las lentejas, garbanzos y guisantes secos. Rediseñó el programa del maní al estilo del de granos y oleaginosas, y expandió, con algunas modificaciones, el programa lácteo y el de azúcar.

Esta ley agrícola revirtió la tendencia comenzada por la ley de 1996 respecto de una mayor orientación al mercado. Contempló los anteriores niveles de ayuda y sumó los suplementos otorgados por el Congreso entre 1998 y 2001 en concepto de asistencia por emergencias agrícolas.

Antes de hacer referencia al contenido de la nueva ley agrícola –la *Food, Conservation and Energy Act* de 2008–, se describirá el funcionamiento de los principales instrumentos de ayuda del título de *commodities* de la ley agrícola 2002 con el objetivo de poder establecer una comparación con las aprobadas recientemente y destacar las similitudes con la anterior estructura de apoyo a los cultivos. Además, dado que la nueva ley no implementó cambios de sustancia en lo referido al modo de otorgar subsidios agrícolas, lo que aquí se describe es válido para comprender los mecanismos de la ley actual.

Tanto en la ley 2002 como en la de 2008, los principales mecanismos de ayudas son los pagos directos, los pagos contracíclicos y los préstamos de comercialización, y están dirigidos a dos clases de cultivos: “*covered commodities*” (productos cubiertos) y “*loan commodities*” (productos del préstamo). Los pagos directos y los pagos contracíclicos se aplican a los *commodities* cubiertos y los préstamos de asistencia a la comercialización a los *commodities* del préstamo. La mayor parte de los pagos realizados bajo estos tres programas se dirigen a un pequeño número de granos. Los granos forrajeros, especialmente el maíz, reciben la mayor parte de la ayuda, seguidos por el algodón, trigo, oleaginosas y arroz (Cuadro 1).

² Desde 1998, hasta la aprobación de la Ley Agrícola 2002, el Congreso estableció pagos por emergencias agrícolas para programas de cultivos.

³ Para un mayor detalle de los programas sancionados por el Congreso en concepto de ayudas por emergencias, ver Becker (2002).

⁴ Si bien la separación de tierras no era necesaria para participar del programa de *commodities*, el Congreso creó otros programas de separación de tierras independientes, como el Programa de Reserva y Conservación.

⁵ Se hará referencia a este programa en el apartado siguiente.

Cuadro 1

Productos por programa

Pagos directos y contracíclicos: productos cubiertos	Préstamos para la comercialización: productos del préstamo
Trigo, piensos (maíz, sorgo, cebada, avena), algodón de altura, arroz, maní, soja y otras oleaginosas (semillas de girasol, colza, canola, lino, mostaza, y sésamo).	<i>Commodities</i> cubiertos más algodón de altura, madera, tela de angora, miel, guisantes secos, lentejas y garbanzos pequeños.

Fuente: Monke (2006)

2.2.1. Pagos Directos

Los pagos directos son pagos fijos otorgados a los productores no relacionados con los precios ni con la producción actual.

Una granja es elegible en proporción a sus acres base, que se calculan como un promedio histórico del área sembrada de un producto. Bajo este esquema, un productor no está obligado a producir los granos receptores de ayudas, sino que puede cultivar cualquiera a excepción de frutas y vegetales. También puede optar por no cultivar nada e igualmente percibir los beneficios (Monke, 2006).

La ley 2002 estableció los pagos directos para trigo, granos forrajeros, algodón, arroz, oleaginosas y maní. Para calcular el pago, se tomó como rendimiento al promedio histórico de la granja, como en la ley de 1996. A este se lo multiplicó por un factor de ajuste de 0,85 para reducir el número de acres base elegible para los pagos, factor que se implementó en leyes anteriores para reducir los gastos federales.

Como los pagos directos no varían con los rendimientos de la cosecha ni con los cambios de los precios, los desembolsos totales para todos los cultivos variaron poco, tal como se muestra en la sección 3.

2.2.2. Pagos Contracíclicos (PCC)

Los pagos contracíclicos son ayudas que se activan automáticamente cuando los precios de mercado caen por debajo de un precio objetivo o de referencia fijado legalmente (Monke, 2006). Se implementaron por primera vez en 1973 y se discontinuaron en la ley agrícola de 1996. La ley agrícola de 2002 los reestableció para el trigo, piensos, arroz y algodón de altura y lo extendió a la soja, otras oleaginosas y al maní.⁶

Al igual que los pagos directos, los PCC están atados a un nivel de producción base de la granja y no dependen de la producción actual. Aunque la fórmula para el establecimiento de las tasas de pago depende de los precios de mercado, el programa no requiere que se cultive ningún grano en particular. Sin embargo, cada producto tiene su precio de referencia. Los desembolsos de los PCC se basan en acres base históricos y en precios nacionales promedio.

Schnepf y Womach (2006) sostienen que, al igual que los préstamos de comercialización –abordados en el punto siguiente–, los pagos contracíclicos son específicos a un cultivo.

2.2.3. Préstamos para comercialización y pagos del préstamo en deficiencia (*loan deficiency payment*)

Bajo este programa, las tasas del préstamo⁷ actúan como una garantía del precio de los productos. Si los precios de mercado caen por debajo del nivel de la tasa, los productores reciben el subsidio por la diferencia. Como el programa depende de los valores de mercado, los desembolsos pueden variar anualmente.

Los préstamos otorgan al productor financiamiento y le permiten recibir un ingreso por su cosecha cuando

⁶ La leche también tiene un nuevo sistema de pagos contracíclicos, pero con un mecanismo de pago diferente.

⁷ La tasa equivale a un precio de referencia.

lo solicita y al mismo tiempo almacenar el grano para su venta posterior, con posibles precios más altos.

Este tipo de ayudas son no recurribles, lo que significa que el gobierno acepta el grano como garantía total del préstamo incluso si el precio de mercado es menor al costo de producción.

Los préstamos de comercialización tienen una garantía de precio mínimo sobre la cosecha corriente, a diferencia de los pagos directos o los contracíclicos, que están atados a bases históricas. El propósito original de estos préstamos fue el de dar a los productores fondos de corto plazo para afrontar los gastos hasta la venta de los granos, de ahí el nombre “*marketing assistance loans*”. Sin ese crédito, muchos se veían en la necesidad de vender su cosecha en períodos de precios bajos y, por consiguiente, causar una sobreoferta en el mercado (Monke, 2006).

Los productos que no reciben apoyo directo a través de este programa son las carnes, las nueces y los productos derivados de las semillas. Sin embargo, de manera indirecta perciben beneficios de este programa. Por un lado, porque la ayuda otorgada a la granja para algunos productos permite cubrir los costos comunes de toda la explotación y así influenciar sobre las decisiones de producción y sobre los precios de los productos no alcanzados por el programa. Por otro lado, estas ayudas permiten reducir los costos de producción de productos no cubiertos por este programa pero que utilizan como insumos granos beneficiados, como es el caso de los productores de carne, que utilizan al maíz como materia prima.

Como se mencionó anteriormente, el Congreso frecuentemente dispone de asistencia a cultivos que no tienen programas de ayuda. Por ejemplo, en la ley agrícola 2002 se otorgaron U\$S 94 millones a los productores de manzanas y U\$S 200 millones para comprar frutas, vegetales y cultivos especiales para la ayuda alimentaria interna bajo la Sección 32 del Programa del USDA.

3. Gasto de la Ley Agrícola 2002

El gasto estimado de las principales disposiciones de la ley agrícola 2002-2007 fue de U\$S 271.063 millones. De este monto, U\$S 178.158 millones (dos tercios del total) se destinaron al programa de estampillado de alimentos, mientras que U\$S 92.900 millones se utilizaron en los tres principales mecanismos de apoyo rural: programas de *commodities*, conservación y comercio (Cuadro 2).

El programa de estampillado de alimentos es una ayuda destinada a la población de bajos ingresos para la compra de bienes alimenticios. El título de comercio de la ley desarrolla programas de ayuda alimentaria, tanto para otros países como a nivel local y también destina fondos para promocionar los productos americanos en el exterior.

Cuadro 2

Gasto de los principales títulos de la ley agrícola 2002-2007 en millones de U\$S

Año fiscal ¹	Programa de <i>commodities</i>	Conservación	Exportaciones	Total apoyo rural	Estampillado de alimentos	Apoyo rural y estampillado
2002	13.164	2.286	416	15.866	22.069	37.935
2003	12.125	2.758	503	15.386	25.325	40.711
2004	8.021	2.729	13	10.763	28.621	39.384
2005	14.120	3.443	223	17.786	32.614	50.400
2006	16.903	3.420	231	20.554	34.620	55.174
2007 (est)	8.601	3.687	262	12.550	34.909	47.459
Costo total	72.934	18.323	1.648	92.905	178.158	271.063
Participación en el total	26,9%	6,8%	0,6%	34,3%	65,7%	100%
Promedio anual	12.156	3.054	275	15.484	29.693	45.177

¹ Desde octubre a septiembre

Fuente: Chite (2007)

Del gasto total para apoyo rural, U\$S 72.934 millones (78%) se destinaron al programa de cultivos o *commodities*, que principalmente sostiene el ingreso de los productores de granos, oleaginosas, algodón, maní, azúcar y leche. Como se vio en el apartado anterior, los desembolsos en algunos de estos programas dependen de los precios de mercado y por lo tanto pueden variar anualmente. Aunque el promedio anual fue de U\$S 12.156 millones, oscilaron desde el máximo de U\$S 16.903 millones en el año fiscal 2006 a un mínimo de U\$S 8.021 millones en 2004.

Los programas de conservación compensan a los productores por el retiro de tierras más frágiles desde el punto de vista ambiental y por implementar buenas prácticas de administración de recursos. Los gastos bajo estos programas son menos volátiles y más predecibles que los del título de *commodities*, dado que la mayoría recibe un monto fijo.

Desde la década de 1970, la ley agrícola cuenta con disposiciones comerciales que autorizan la promoción de las exportaciones agrícolas americanas. El Servicio Exterior Agrícola (FAS) del Departamento de Agricultura regula todos estos programas que en conjunto no superaron el 2% del gasto para apoyo rural y menos del 1% de todos los programas agrícolas.

Los programas de apoyo a los granos se financian a través de la Corporación Crediticia de Materias Primas (CCC). El costo para los 6 años de vigencia de la ley agrícola fue de U\$S 74.582 millones de dólares, poco más de U\$S 12.400 millones de promedio anual (Cuadro 3). El 83% de los gastos se destinaron a cinco cultivos: maíz (34%), algodón (25%), trigo (9%), soja (9%) y arroz (7%).

Cuadro 3
Gasto por cultivo 2002-2007
año fiscal, en millones de U\$S

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Promedio	part. %
Maíz	2.959	1.415	2.504	6.243	8.804	3.195	25.120	4.187	34%
Trigo	1.190	1.118	1.173	1.232	1.080	729	6.522	1.087	9%
Arroz	1.085	1.279	1.130	473	605	337	4.909	818	7%
Algodón de altura	3.307	2.889	1.372	4.245	3.982	2.592	18.387	3.065	25%
Lácteos	622	2.494	549	40	412	159	4.276	713	6%
Soja	3.447	907	595	1.140	591	337	7.017	1.170	9%
Maní	129	1.562	259	408	404	336	3.098	516	4%
Azúcar	-130	-84	61	-86	10	25	-204	-34	0%
Otros	570	1.255	-57	2.633	1.374	-318	5.457	910	7%
Total	13.179	12.835	7.586	16.328	17.262	7.392	74.582	12.430	100%

Fuente: CEI en base a USDA (2008 a), Farm Service Agency, Table 35, CCC Net outlays by commodity and function, febrero

De los principales programas, el de pagos directos fue el que insumió un mayor gasto, seguido por los pagos del préstamo en deficiencia y los pagos contracíclicos. Al depender los pagos de estos dos últimos programas de los precios del mercado, muestran un nivel variable de gasto (Cuadro 4).

Cuadro 4**Gastos en *commodities*: principales programas de la ley 2002
año fiscal, en millones de U\$S**

Programas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Promedio	part. %
Pagos Directos	3.968	3.857	5.278	5.236	4.961	3.956	27.256	4.543	48
Pagos Contracíclicos	0	1.743	809	2.772	4.356	3.159	12.839	2.140	22
Pagos del préstamo en deficiencia	5.345	693	461	3.856	4.630	174	15.159	2.527	26
Comercialización de Algodón	182	455	363	582	372	11	1.965	328	3
Total	9.495	6.748	6.911	12.446	14.319	7.300	57.219	9.537	100

Fuente: CEI en base a USDA (2008 a), Farm Service Agency, Table 35, CCC Net outlays by commodity and function, febrero

Las dificultades en proyectar los gastos de programas donde los pagos dependen de los precios del mercado, se reflejan en las diferencias existentes entre las proyecciones de gasto de la Oficina de Presupuesto del Congreso realizadas en marzo de 2002 y los desembolsos efectuados durante toda la vigencia de la ley. Los gastos totales superaron al proyectado en poco más de U\$S 6.900 millones (Cuadro 5). Mientras que hubieron mayores desembolsos en el programa de estampillado de alimentos, en el programa de *commodities* las erogaciones fueron menores a las proyectadas. Esto se debió a que los precios de mercado fueron más elevados que los esperados, principalmente en el caso del maíz (Chite, 2007). Esta situación redujo la necesidad de otorgar pagos contracíclicos.

Cuadro 5**Ley Agrícola 2002: gastos reales vs. proyectados de los principales títulos
años fiscales 2002 a 2007, en millones de U\$S**

Programa	Promedio anual		Total		
	Proyectado por Oficina de Presupuesto del Congreso	Gasto real estimado	Proyectado por Oficina de Presupuesto del Congreso	Gasto real estimado	Diferencia entre gasto proyectado y el gasto real estimado
Conservación	3.132	3.053	18.794	18.323	471
Exportaciones	296	275	1.775	1.648	127
<i>Commodities</i>	15.697	12.156	94.185	72.934	21.251
Estampillado de alimentos	24.898	29.693	149.387	178.158	-28.771
Total	44.023	45.177	264.141	271.063	-6.922

Fuente: Chite (2007)

4. Las ayudas del título de *commodities* y las notificaciones a la OMC

Por los compromisos derivados del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, los países deben notificar a la OMC los niveles de las ayudas internas otorgadas. Estados Unidos ha presentado notificaciones correspondientes a los años 1995 a 2005. Los programas agrícolas de ayuda interna están distribuidos en compartimentos —ámbar, azul y verde— de acuerdo a su nivel relativo de distorsión del comercio. Cuando las ayudas de caja ámbar por producto son inferiores a cierto valor mínimo, esa ayuda otorgada se considera como pago *de minimis* y no se suma al total de la Medida Global de Ayuda (MGA), que es el valor correspondiente a la ayuda de la caja ámbar. En la MGA se incluyen tanto los desembolsos presupuestarios como también la ayuda equivalente de los programas de sostén de precios, por lo que el valor que se notifica no suele coincidir con el informado como gasto presupuestario por el Departamento de Agricultura. La suma de la caja ámbar, los pagos *de minimis* y la caja azul conforman la ayuda interna global.

En el Cuadro 6 se observa cómo han ido aumentando los niveles de ayuda a lo largo de los años. En el año 2005, la caja ámbar se incrementó en un 108% respecto de 1995, 21% los pagos *de minimis* específicos y 93% los pagos *de minimis* no específicos. Respecto de 1995, las ayudas de caja verde se incrementaron en un 56% en el 2005. Esta tendencia alcista muy probablemente se mantenga durante los próximos años dado que en la nueva ley agrícola se contemplan mayores desembolsos en concepto de programas de nutrición, que se notifican como pagos de caja verde. La ayuda total creció 45%.

Cuadro 6

Estados Unidos: ayuda interna agrícola año comercial, en millones de U\$S

Tipo de ayuda interna	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	var. 05 / 95
Caja Ambar	6.214	5.898	6.238	10.392	16.862	16.803	14.413	9.637	6.950	11.629	12.938	108%
<i>De minimis</i> específico	97	40	236	158	29	63	215	1.590	436	680	118	21%
<i>De minimis</i> no específico	3.042	1.845	1.036	5	7.401	7.281	6.828	5.101	2.801	5.778	5.862	93%
Caja Azul	7.030	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-100%
Ayuda interna global	16.384	7.783	7.511	10.555	24.292	24.146	21.456	16.328	10.187	18.087	18.918	15%
Caja verde ¹	46.041	51.815	51.252	49.820	49.749	50.057	50.672	58.321	64.062	67.425	71.829	56%
Ayuda total	62.425	59.598	58.763	60.375	74.041	74.203	72.128	74.649	74.249	85.512	90.747	45%

¹Año fiscal

Fuente: CEI en base a notificaciones de EE.UU. a la OMC

4.1. Caja Ámbar

Las ayudas de caja ámbar (las más distorsivas) están sujetas a un límite acordado en la Ronda Uruguay. Estados Unidos notificó que estas ayudas fueron menores al límite anual consolidado de U\$S 19.100 millones. El valor máximo corresponde a los años 1999 y 2000.

Los programas de la ley agrícola que están incluidos en este compartimento son el apoyo a los precios del azúcar y lácteos, los préstamos para la comercialización y los pagos del préstamo en deficiencia para cultivos, los pagos contracíclicos, los préstamos de comercialización y otros pagos directos atados a niveles de producción por unidad, pagos por almacenamiento, los seguros para cultivos y los subsidios a los intereses del préstamo, entre otros (Womach, 2007). De todas maneras, no todos estos programas están sujetos a reducción dado que por el monto algunos fueron declarados por EE.UU. en la categoría *de minimis*.

Los programas dentro de la caja ámbar se dividen en ayuda por producto específico y ayuda por producto no específico. Dentro de esta última categoría, EE.UU notificó a los pagos contracíclicos, los subsidios para seguros de cosecha, los subsidios a préstamos agrícolas, los subsidios para la irrigación, los subsidios para el pastoreo en tierras públicas, los programas hidráulicos y los programas para el almacenamiento (Cuadro 7).

Cuadro 7
Notificaciones de EE.UU. de la Medida Global de Ayuda Producto no específico
año comercial, en millones de U\$S

Tipo de programa	2002	2003	2004	2005
Subsidios para seguros de cosecha	2.889	1.862	1.123	756
Subsidios a préstamos agrícolas	49	41	49	49
Subsidios a la irrigación	300	300	269	269
Pastoreo en tierras públicas	47	42	65	39
Programa por pérdida de agua	10	--	--	--
Programas por pérdidas de almacenamiento	1	3	2	--
Programa de asistencia para árboles		2		
Pagos contracíclicos	1.804	544	4.288	4.749
Total	5.100	2.794	5.796	5.862

Fuente: CEI sobre notificaciones de Estados Unidos a la OMC y Berthelot (2008)

Berthelot (2008) cuestiona los montos declarados para cada uno de estos programas así como la manera de notificarlos. Para demostrarlo cita análisis de otros autores y otras fuentes oficiales que publican los gastos de cada uno de dichos programas.

Por ejemplo, Estados Unidos notificó a los subsidios a los seguros agrícolas dentro de la caja ámbar por producto no específico con un gasto anual promedio entre 2002 y 2005 de U\$S 1.657 millones. El mayor desembolso se produjo en el año 2002, con U\$S 2.889 millones de dólares, mientras que en el año 2005 se declararon U\$S 756 millones de dólares. En lo que hace a los montos, Babcock (2007) afirma que sólo los programas subsidio a los seguros para cultivos -cebada, maíz, algodón, avena, grano de sorgo, maní, arroz, soja y trigo- representaron gastos por U\$S 3.300 millones de dólares en 2005, U\$S 3.782 millones en 2006 y de aproximadamente U\$S 5.448 millones en 2007, cifra similar a los pagos directos para estos cultivos.⁸ En lo referente a la manera de notificarlos, según Berthelot (2008) es incuestionable el estatus de producto específico de los subsidios a los seguros, dado que cada política de subsidio está vinculada a un cultivo, a un área y productor específico y a un campo determinado.

Berthelot (2008) también cuestiona la categorización y los montos declarados de los subsidios a los préstamos agrícolas y al pastoreo en tierras federales. En cuanto al primer programa, sostiene que los montos están subnotificados al no ser tomados en cuenta los programas estatales y que tampoco corresponden a la categoría de producto no específico dado que cada cultivo tiene sus valores de referencia. En relación al segundo, también afirma que son por producto específico, dado que están restringidas al ganado, y especialmente al ganado de carnes rojas.

Si bien las notificaciones anteriormente citadas corresponden a las realizadas por EE.UU. a la OMC, Berthelot (2008) toma otras fuentes oficiales para calcular el gasto en subsidios agrícolas para productos no específicos y sostiene que los programas en los que se desembolsaron sumas sustancialmente mayores a las declaradas son los que corresponden a subsidios a los seguros agrícolas, a los préstamos agrícolas, a la irrigación y a los biocombustibles (no notificados por EE.UU.). El autor también incluye dentro de esta categoría a programas que EE.UU. ubica en caja verde, como los pagos por Contratos de Flexibilidad de la Producción y los Pagos Directos.

Es por ello que Berthelot (2008) sostiene que durante los años 2002-2005, el promedio real anual de gastos no específicos a productos correspondientes a la caja ámbar excedió en U\$S 10.500 a los notificados a la OMC.

⁸ Babcock (2007) señala que una de las razones para reducir los seguros a los cultivos, y así contribuir a la reforma del programa de *commodities*, es que los mismos granos que reciben los subsidios son los que se benefician de las ayudas provenientes de otros programas de pagos agrícolas.

4.2. Pagos de *minimis*

Esta categoría de subsidios agrícolas está exenta de compromisos de reducción al excluirse del cálculo de la MGA. Para los países desarrollados, esta modalidad incluye desembolsos en concepto de ayuda doméstica por producto que no exceda el 5% del valor de la producción y pagos no específicos por producto que no excedan el 5% del valor de la producción agrícola total.

Los pagos contracíclicos otorgados desde 2002 han sido notificados por los Estados Unidos como ayuda por producto no específico y exentos del compromiso de reducción dado que el valor de la ayuda otorgada fue inferior al 5% del valor de la producción agrícola.

4.3. Caja Azul

Las medidas de caja azul incluyen un subconjunto específico de programas limitantes de la producción que no tienen tope de gasto y están exentas de compromisos de reducción si cumplen determinados requisitos.⁹ Sin embargo, EE.UU. no las utiliza desde 1995.

Durante la ley agrícola 1990-1995, uno de los programas utilizados para apoyar el ingreso rural fue el *Target Price Deficiency Payments*, que en las legislaciones posteriores se reemplazó por los *Fixed Contract Payments* y luego por los *Marketing Assistance Loans*, que son los que actualmente se utilizan, y se notifican como de caja ámbar.

Los pagos dentro del programa *Fixed Contract Payments* fueron notificados como caja azul por no estar relacionados con los precios corrientes del mercado o con la mayoría de las decisiones de producción. Estarían desacoplados por no tener un efecto directo en las decisiones de siembra.

La creación de la “nueva” Caja Azul¹⁰, que forma parte de la negociación agrícola de la Ronda Doha, permitirá a los Estados Unidos otorgar ayudas al amparo de esta categoría, amparando a los pagos contracíclicos, notificados hasta ahora como pagos de *minimis* no específicos.

En la negociación de la Ronda Doha el proyecto de modalidades agrícolas de julio de 2008 establece para todos los miembros un nuevo valor máximo de ayuda permitida bajo esta categoría, que no podrá ser superior al 2,5 % del valor de la producción agrícola. También se fijan límites máximos de ayuda por producto en función del promedio de la ayuda otorgada durante el período 1995-2000.

Sin embargo, como EE.UU. no ha utilizado este compartimiento en esos últimos años, se establece un apartado especial para el cálculo del límite de esta ayuda por producto. Para este país, el límite de ayuda para productos específicos estaría comprendido entre el 110% y el 120% de los montos promedio por producto que resultara de la aplicación proporcional del gasto máximo legalmente permisible para productos específicos durante la ley agrícola 2002, al límite total de la Caja Azul del 2,5% del valor total promedio de la producción agrícola durante el período 1995-2000. Este trato implica una flexibilidad a favor de EE.UU., que no existe en la caja azul en vigencia.

⁹ De acuerdo con el Artículo 6.5 a) del Acuerdo sobre la Agricultura, estos pagos estarán exentos de compromisos de reducción si son realizados en el marco de programas de limitación de la producción y (i) se basan en superficies y rendimientos fijos, o (ii) si se realizan respecto al 85% o menos del nivel de producción de base, o (iii) si, en el caso de pagos relativos al ganado, se realizan con respecto a un número de cabezas fijo.

¹⁰ El párrafo 13 del Marco de Trabajo de Julio de 2004 establece la revisión del Artículo 6.5 del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) y además de las medidas de la actual Caja Azul (pagos bajo programas de limitación de la producción) incorpora a los “pagos que no requieren producción” (“nueva” Caja Azul) si: (i) tales pagos están basados en superficies y rendimientos fijos, o (ii) si, en el caso de los pagos relativos al ganado, se realizan con respecto a un número de cabezas fijo, o (iii) si se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base. De acuerdo con el borrador de “modalidades” agrícola presentado el 10 de julio de 2008 (TN/AG/W/4/Rev.3), los países deberán elegir y consolidar una de las dos categorías de pagos: pagos bajo programas de limitación de la producción (actual Caja Azul, Artículo 6.5 a) del AsA) y pagos que no requieren producción (la “nueva” Caja Azul).

4.4. Caja Verde

Las medidas de caja verde están exentas de límites de gastos y eximidas de compromisos de reducción, para lo cual deberán satisfacer el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo. Asimismo, deberán cumplir dos criterios básicos: deben ser otorgadas a través de un programa gubernamental financiado con fondos públicos que no implique transferencias de los consumidores, y no tener el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores.

Los programas incluidos son las actividades de conservación y de medio ambiente, pagos en concepto de desastres rurales, ayuda alimentaria doméstica –v.g., estampillado de alimentos– y apoyo al ingreso no ligado a la producción o a los precios actuales, como los pagos directos establecidos en la ley agrícola 2002 y los pagos en concepto de contratos por flexibilidad de la producción. Durante el período 1996-2001, el gobierno destinó U\$S 50.000 millones en promedio en pagos de caja verde; entre 2002 y 2005, U\$S 65.000 millones en promedio, donde la ayuda alimentaria interna insumió casi el 70%.

En las notificaciones correspondientes a 2003, 2004 y 2005 incluyó dentro de la caja verde al programa *Peanut Quota Buyout*, descrito como “compra de la cuota de mercado” bajo el programa de sostén del precio del maní. El programa finalizó con las nuevas disposiciones de la ley agrícola 2002. En el año 2005 también notificó dentro de la caja verde al programa *Tobacco Quota Buyout*, por el cual se compra la cuota de mercado bajo el programa de sostén del precio del tabaco, finalizado bajo las disposiciones del Acta de Reforma del Tabaco de 2004.

Estas notificaciones han sido cuestionadas por haber incluido programas que no cumplen las condiciones de una ayuda de caja verde. Por ejemplo, Estados Unidos ha notificado a los pagos directos (PD) y a los pagos por contratos de flexibilidad de la producción (PCFP) como de caja verde, al considerar que son subsidios que no distorsionan el comercio o que lo hacen en un grado mínimo y que, por lo tanto, están exentos de los compromisos de reducción. Las ayudas de estos programas se incluyen dentro de la categoría de ayuda a los ingresos desconectada y representaron el 9% promedio del total del gasto notificado como caja verde durante el período 2002-2005. En el caso que Brasil presentó en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC contra EE.UU. por los subsidios al algodón¹¹, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación de la OMC argumentaron que los pagos directos no están totalmente desacoplados en virtud de la prohibición de que en las superficies beneficiadas con esos pagos se planten frutas, vegetales y arroz salvaje (Schnepf y Womach, 2006). Como resultado, se estableció que los pagos directos no califican para ser incluidos en la caja verde porque no se adecuan completamente al párrafo 6 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA)¹²; por lo tanto, no están exentos de acciones bajo el sistema de solución de diferencias y podrán ser objeto de derechos compensatorios. Si bien no afirmó categóricamente que deberían ser notificados como de caja ámbar, quedó implícito y sentó un precedente para cuestionamientos futuros.

Para afirmar que los programas mencionados deberían ser notificados como de caja ámbar, Berthelot (2008) se basa en la sentencia del Órgano de Apelación de la OMC en el caso del algodón y en que estos programas tienen influencia en las decisiones de producción. Berthelot (2008) destaca que en el desarrollo del caso del algodón, el gobierno de Estados Unidos aceptó que los productores definen la producción en relación a las expectativas de los precios de mercado y a los subsidios que recibirán. Y precisamente el único subsidio que obtendrán con certeza son los pagos directos, dado que los otros dos programas, los contracíclicos y los préstamos de comercialización, sólo se activan ante una baja de precios.

¹¹ Caso registrado con el código DSU267, donde el Grupo especial o *panel* fue establecido en marzo de 2003 y el informe final fue adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias en marzo de 2005.

¹² El Párrafo 6 del Anexo 2 del AsA establece las condiciones para recibir la ayuda a los ingresos desconectada. Entre ellas fija que el derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos, como los ingresos, la condición de productor o el nivel de la producción en un período de base definido y establecido. La cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor en cualquier año posterior al período de base. Tampoco estará relacionada con, ni se basará en, los precios internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al período de base. Los montos no estarán relacionados con los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período de base. No se exigirá producción alguna para recibir esos pagos.

A su vez, como el Órgano de Apelación afirmó que los pagos por contratos de flexibilidad de la producción y los pagos directos, además de los programas por pérdidas de mercado –los contracíclicos, los seguros de cosecha y los pagos a las semillas de algodón–, garantizan apoyo a un producto específico, en este caso, al algodón de altura, Berthelot (2008) considera que deben notificarse como MGA para productos específicos.

Berthelot (2008) agrega que otra razón para ubicar a los pagos directos en la caja ámbar es que gran parte de ellos se destinan a granos usados como piensos, por lo que dichos pagos se comportan como subsidio al insumo, que el artículo 6.2 del AsA ubica en caja ámbar para los países desarrollados.

Este sistema de categorización le permitió a Estados Unidos desarrollar importantes medidas de ayuda interna a la vez que cumplir con las obligaciones multilaterales (Womach, 2007). Sin embargo, también subnotificó algunas ayudas y ubicó a determinados programas en categorías no distorsivas cuando sí lo fueron.

También se destinaron U\$S 37.000 millones en concepto de subsidios por emergencia a los productores agrícolas durante 1996-2006. Si bien la mayor parte de las ayudas por desastres son incluidas en la caja verde, en los hechos habrían tenido efecto sobre las decisiones de producción ya que estos pagos representaron U\$S 16.000 millones en asistencia *ad hoc* para las pérdidas de mercado de granos, oleaginosas, algodón y tabaco. También este tipo de subsidios se otorgaron a productores lácteos en respuesta a bajos precios de los *commodities* agrícolas durante el período 1998-2002.

Varios autores coinciden en señalar que el resultado del panel de la OMC respecto de las ayudas a la producción de algodón es sólo la punta del iceberg, y que algunos de los programas de cultivos son potencialmente vulnerables a desafíos en el plano multilateral. La nueva ley 2008 no modifica la prohibición de producir hortalizas en la superficie elegible para recibir pagos directos, por lo que según el fallo del órgano de Solución de Diferencias de la OMC estas ayudas deberían clasificarse en una categoría distinta a la que fueron notificadas por los Estados Unidos.

5. Food, Conservation and Energy Act de 2008 (Public Law 6124)

A pesar de las presiones del Poder Ejecutivo y de las demandas internacionales para que EE.UU. reduzca los niveles de ayuda interna a la agricultura, el Congreso anuló el veto presidencial y con la mayoría de los votos demócratas y republicanos alcanzó el número necesario para que la ley fuese aprobada.

Si bien la ley debía estar aprobada en octubre de 2007, el debate parlamentario en cada una de las cámaras se extendió hasta principios de mayo de 2008 y se solicitaron varias prórrogas al Poder Ejecutivo en virtud de la falta de acuerdo sobre el modo de financiamiento de la ley, los montos para los programas de conservación y de nutrición y sobre los niveles de ayuda a los productores agropecuarios. En este último punto, sólo una minoría impulsó el recorte de los subsidios, pero las propuestas no tuvieron los votos necesarios para implementarse. Más allá de la presencia de mayoría demócrata en ambas cámaras, los dos partidos apoyaron el mantenimiento de la estructura de subsidios agrícolas.

A lo largo de todo el proceso parlamentario, el Poder Ejecutivo amenazó con vetar la ley de no establecer recortes a los niveles de ayuda y en varias oportunidades propuso prorrogar la ley de 2002 para mantener el mismo nivel de gasto. En esa línea, cuando el Congreso envió la propuesta de ley para su firma y aprobación, la vetó con los argumentos anteriormente esgrimidos. Sin embargo, ambas cámaras convirtieron el texto en ley dado que contaban con los dos tercios de votos necesarios para dejar sin efecto el veto presidencial.

La *Food, Conservation and Energy Act 2008-2012* mantiene los programas de la ley 2002 con cambios menores, contempla mayores desembolsos para programas alimenticios, demandados por los legisladores de los distritos urbanos, e incrementa los precios de referencia y las tasas del préstamo para varios de los *commodities*. Bajo este nuevo esquema, más allá de los altos precios internacionales, como los valores de referencia son superiores a los de la ley anterior, aumenta la probabilidad de que se activen las ayudas bajo los pagos contracíclicos y los préstamos de comercialización.

Las negociaciones comerciales internacionales en el marco de la Ronda Doha no limitaron el margen de maniobra legislativo en cuanto al establecimiento de mayores niveles de ayuda interna. El Congreso pasó por alto el debate sobre reducción de los subsidios y vinculó una eventual modificación de la ley al cierre de la Ronda, y en especial, a una mayor apertura de mercado por parte de los países en desarrollo. Como lo ha hecho históricamente, no condicionó sus opciones de política doméstica a las eventuales nuevas disciplinas internacionales, como sí lo haría un país de menor peso en la economía internacional.

Sin embargo, como varios de los programas de ayuda se activan cuando los precios de mercado están bajos, en el actual contexto de precios elevados, EE.UU. podría cumplir con los compromisos que se están diseñando en la Ronda Doha.

El USDA ya comenzó a implementar los préstamos para la comercialización y los pagos en deficiencia del préstamo con las tasas fijadas en el texto de la norma. Como se ha señalado, ambos programas proveen financiamiento al momento de la cosecha –cuando los precios están más bajos– para contar con efectivo sin verse en la necesidad de vender los cultivos a bajos precios.

En el Cuadro 8 se realiza una comparación de los precios de referencia y de las tasas del préstamo del programa de *commodities* de la ley agrícola nueva con la ley anterior con el objeto de demostrar cómo a pesar de los profundos debates a nivel multilateral, en esta ley las ayudas podrían ser superiores a las de la ley 2002, cuando también hubo un alejamiento respecto de la ley 1996, que se adecuaba en mayor medida a los compromisos surgidos de la Ronda Uruguay.

Como se observa en el Cuadro 8, la próxima ley mantendrá los programas autorizados en la ley agrícola 2002 y el apoyo a los agricultores seguirá vigente a través de los pagos directos, pagos contracíclicos y los préstamos de comercialización no recurribles. Incrementa los precios meta o de referencia para el trigo, sorgo, cebada, avena, soja y oleaginosas para el caso de los pagos contracíclicos para el período 2010-2012, mientras que para el maíz se aplica para todo el período de vigencia de la ley.

Como consecuencia de la controversia con Brasil por los subsidios al algodón, se baja el precio de referencia para el algodón de altura. Si bien se reduce la probabilidad de aplicar pagos contracíclicos dado el actual contexto de altos precios de los granos (ver Recuadro 1), el aumento de los precios de referencia muestra la intención del congreso de no disminuir la ayuda potencial para los productores agropecuarios.

La ley también aumenta las tasas del préstamo de comercialización (*loan rates*) para trigo, cebada, avena, oleaginosas y lanas de calidad y las reduce para las arvejas secas.

Como una alternativa a los pagos contracíclicos tradicionales, por iniciativa del Senado se estableció el nuevo Programa ACRE (*Average Crop Revenue Election*), que tendrá vigencia a partir de 2009. El nuevo sistema actuará como una garantía del ingreso basada en el rendimiento estadual promedio de los últimos cinco años y en el precio nacional promedio de los últimos dos años para los *commodities* cubiertos y para el maní. Los que opten por el programa sufrirán una reducción del 20% en los pagos directos y del 30% en las tasas del préstamo de comercialización en todos los *commodities* cubiertos y en el maní durante los años de vigencia de la ley. A pesar de esto, se espera que una gran cantidad de productores se enrolen en el programa. Ello se debe a que al utilizar como precios de referencia a los precios promedio de los dos años precedentes, es más probable que un descenso de los precios active el pago bajo este programa.

Según declaraciones del Secretario de Agricultura, Chuck Conner, asumiendo un alto nivel de participación en el programa y precios nacionales del maíz, trigo y soja en U\$S 3,25, U\$S 5 y U\$S 7 por bushel, respectivamente, el USDA tendría que destinar sólo en el 2009 ayudas por U\$S 18.000 millones.

La nueva ley también contempla un aumento de la tasa del préstamo para la caña de azúcar producida localmente, pasando de 18 centavos de dólar en el 2008 a 18,75 centavos de dólar en el 2011. La tasa del préstamo para la remolacha azucarera será de 24 centavos de dólar. Se establecerá el nivel de la cuota interna de comercialización de azúcar para que, manteniendo su función de permitir un precio alto, no sea inferior al 85% del consumo interno.

En el programa de precios sostén de lácteos habrá un precio separado para el queso cheddar, para la manteca y para la leche en polvo descremada. Desde enero de 2008 y hasta diciembre de 2012, el USDA deberá mantener los precios de estos productos a través de compras de los elaborados con materia prima nacional.

El programa del maní se mantendrá igual que en la ley agrícola anterior. La tasa de pago para los pagos directos será de U\$S 36 por tonelada y el precio de referencia para los pagos contracíclicos será de U\$S 495 por tonelada. La tasa del préstamo para el programa de comercialización será de U\$S 355 por tonelada.

Cuadro 8

Comparación entre la Ley Agrícola 2002 y la Ley Agrícola 2008: Título de *commodities*

Instrumento	Cultivo	Ley Agrícola 2002 U\$S/ bushel	Ley Agrícola 2008 U\$S/ bushel
Pagos Directos	Maíz	0,28	Igual
	Algodón	0,0667	Igual
	Sorgo	0,35	Igual
	Soja	0,44	Igual
	Trigo	0,52	Igual
	Oleaginosas	0,008 / libra	Igual
	Maní	36 / tonelada	Igual
Pagos Contracíclicos Precio Meta (target price). Para la ley 2002 se muestra precio para 2004-2007	Trigo	3,92	4,17 en 2010-2012
	Maíz	2,36	2,63
	Sorgo	2,57	2,63 en 2010-2012
	Cebada	2,24	2,63 en 2010-2013
	Avena	1,44	1,79 en 2010-2012
	Algodón de altura	0,7240 / libra	0,7125
	Arroz	0,1050 / libra	Igual
	Soja	5,8	6,0 en 2010-2012
	Oleaginosas	0,1010 / libra	0,1268 en 2010-2012
	Maní	495 / ton	Igual
Préstamos de comercialización Tasas del préstamo (loan rate) Para la Ley 2002 se muestran tasas para 2004-2007	Trigo	2,75	2,94 en 2010-2012
	Maíz	1,95	Igual
	Sorgo	1,95	Igual
	Cebada	1,85	1,95
	Avena	1,33	1,39 en 2010-2012
	Algodón de altura	0,52 / libra	Igual
	Arroz	0,065 / libra	Igual
	Soja	5	Igual
	Oleaginosas	0,0930 / libra	0,1009 / libra
	Maní	355 / tonelada	Igual
	Lana de calidad	1 / libra	Igual
Lana mohair	4,20 / libra	Igual	
Caña de Azucar	18,00 cent / libra	18 cent / libra en 2008; 18,25 en 2009; 18,50 en 2010 y 18,75 en 2011 y 2012	
Remolacha azucarera	22,9 cent / libra	Tasa igual al 128,5% de la tasa del préstamo de la caña de azúcar para 2009-2012	

Nota: 1 kilo = 2,205 libras; 1 bushel de trigo y oleaginosas = 27,22 kilos; 1 bushel de maíz = 25,40 kilos y 1 libra 0,456 kilos

Fuente: CEI en base a página web del Congreso de EE.UU.

Recuadro 1 Los pagos contracíclicos en el actual contexto de altos precios

Teniendo en cuenta las proyecciones de precios, es probable que los nuevos precios de referencia de la *Farm Bill* 2008 no activen los pagos contracíclicos. En el Cuadro 9 se muestra esto para el maíz, el trigo y la soja. En estos tres cultivos, el precio de referencia sería inferior a los precios proyectados para el mercado de Estados Unidos, incluso hasta finalizada la vigencia de la nueva ley.

Cuadro 9 Precios de referencia y proyecciones de precios de los principales productos¹ U\$S por bushel

Cultivo	Precio de referencia para pagos contracíclicos	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Maíz	2,63	3,04	4,25	4,90 - 5,90	3,8	3,6	3,5	3,5	3,55
Trigo	3,92 hasta 2009 y 4,17 en 2010-2012	4,26	6,48	6,50 - 8	5	4,65	4,5	4,5	4,5
Soja	5,80 hasta 2009 y 6 en 2012-2012	6,43	10,15	11,50 - 13	8,9	8,75	8,8	8,8	8,8

1. Precios promedio al agricultor en el mercado de Estados Unidos

Fuente: CEI en base a USDA (2008 b), *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, 12 de agosto, para 2006-2008; y USDA (2008 c), *Agricultural Projections to 2017*, febrero, table 7, para 2019-2014

5.1. Proyecciones del gasto agrícola

Para la nueva ley se ha proyectado un gasto total de U\$S 307 mil millones, de los cuales el 68% se destinaría para los programas de ayuda alimentaria interna. En relación a la ley agrícola anterior, los fondos para los programas de ayuda alimentaria interna (estampillado de alimentos) crecerían en casi U\$S 31 mil millones y en U\$S 7 mil millones para los programas de conservación (Cuadro 10). El aumento del presupuesto de la ley 2008 en relación a la ley 2002 se debe principalmente a estos dos capítulos. Lo destinado a los programas de *commodities* se reduciría en un total de U\$S 38 mil millones, equivalente a U\$S 5,2 mil millones en promedio por año.

Cuadro 10 Proyecciones de gastos para la Ley 2008 y comparación con la Ley 2002: principales títulos¹ en miles de millones de U\$S

	Estampillado de alimentos	Programas de Commodities	Conservación
a. Gasto total ²			
Ley 2008	209,0	34,7	25,4
Ley 2002	178,2	72,9	18,3
diferencia	30,8	-38,3	7,1
b. Promedio anual			
Ley 2008	41,8	6,9	5,1
Ley 2002	29,7	12,2	3,1
diferencia	12,1	-5,2	2,0

1. Proyectado para la Ley 2008; estimación del ejecutado para la Ley 2002

2. Años fiscales 2002-2007 para Ley 2002; años fiscales 2008-2012 para Ley 2008

Fuente: CEI sobre la base de Chite (2007) para Ley 2002 y Congressional Budget Office para Ley 2008

Al sumar los programas de estampillados de alimentos y de conservación, se infiere que el 76,2% del presupuesto total se incluirá en Caja Verde. A esto se deben sumar los gastos que hasta ahora ha notificado como ayuda al ingreso desconectada –pagos directos–, que el USDA proyecta en alrededor de U\$S 5.000 millones por año (USDA, 2008 a).

5.2. Otros capítulos de la Ley 2008

La nueva ley agrega dos títulos nuevos: el de ganado y el de agricultura y horticultura orgánica. En el primer caso dispone del etiquetado obligatorio por país de origen para las carnes y derivados, y para el segundo establece nuevos fondos de asistencia a los productores orgánicos. Se destinarán U\$S 188,5 millones durante los próximos 5 años para control y detección de pestes y enfermedades y U\$S 233 millones para mejorar la competitividad de los cultivos especiales.

Si bien el título sobre energía ya existía en la ley anterior, el nuevo texto promueve la diversificación de las materias primas utilizadas, dado que estaban fuertemente ligadas al maíz y en menor medida al azúcar. Bajo esta estrategia, se dispusieron fondos por alrededor de U\$S 1.100 millones para los biocombustibles generados por fuentes que no sean los granos forrajeros. Por otro lado, se implementó una reducción del crédito fiscal al etanol producido con maíz para ser redireccionado a incentivos para el etanol de celulosa.

Los fondos asignados para energía se desagregan de la siguiente manera:

- U\$S 320 millones en garantías de préstamos para biorefinerías que produzcan biocombustibles.
- U\$S 300 millones para el programa para expandir la producción de biocombustibles de segunda generación.
- U\$S 35 millones para que las actuales plantas de bioetanol utilicen energía de biomasa para su funcionamiento.
- Creación del Programa “Energía Rural para América”. Se destinarán U\$S 250 millones para que los productores agrícolas y los pequeños negocios rurales compren sistemas de energías renovables y mejoren la eficiencia energética.
- U\$S 120 millones para investigación y desarrollo en biomasa.
- U\$S 75 millones para investigación en biomasa forestal.
- Programa “Azúcar al Etanol”. Venta de azúcar a los productores de etanol a precios competitivos, pero solamente cuando haya exceso de oferta.
- U\$S 9 millones para el etiquetado de productos bioenergéticos.
- U\$S 5 millones para programas de educación para el mayor uso de biodiesel.

6. Conclusión

Luego de casi un año de debate parlamentario, sucesivas postergaciones de la ley agrícola 2002 y del veto presidencial de la ley enviada para su firma, el Congreso aprobó en el mes de junio por amplia mayoría bipartidaria la *Food, Conservation and Energy Act 2008* a través del mecanismo de anulación del veto, que requiere de los dos tercios de los votos en cada una de las cámaras.

Si bien el Poder Ejecutivo amenazó en varias oportunidades con no aprobar la ley por no realizar reformas sustanciales dentro del programa de *commodities* y de ayuda alimentaria, el Poder Legislativo implementó todos los mecanismos necesarios para promulgarla y dejar sin efecto la posición de la administración republicana. De esta manera, se alcanzaron los votos necesarios para anular el veto presidencial en ambas cámaras y la ley se aprobó.

La ley actual marca una continuidad con la de 2002 en cuanto al sistema de ayudas a los productores agropecuarios. Sin embargo, a pesar de las presiones internacionales para que EE.UU. disminuya sustancialmente su red de seguridad en materia de ayuda interna, la ley muestra un retroceso en relación a

progresos anteriores dado que para el próximo quinquenio se elevaron los precios de referencia y las tasas del préstamo para los cultivos claves, lo cual generaría un mayor gasto tanto respecto a la ley anterior como en relación al gasto proyectado para esta ley. Pero no es esperable este escenario en el corto plazo dada la tendencia al crecimiento de los precios de los principales cultivos.

A pesar de que la estructura de las ayudas se mantiene sin cambios, por iniciativa del Senado se incluyó una alternativa a los pagos contracíclicos tradicionales. Los productores agropecuarios tendrán la posibilidad de inscribirse en el *Average Crop Revenue Election Program*, que asegurará un determinado nivel de ingreso vinculado al rendimiento de los últimos cinco años y a los precios de mercado de los dos años precedentes. Como los precios de mercado fueron récord, el USDA espera un nivel de adhesión superior al 90%, a pesar de que para inscribirse los productores deban renunciar al 20% de los pagos directos y al 30% de las tasas de los préstamos de comercialización.

En la ley se incrementaron las ayudas para programas alimenticios y se destinaron nuevas partidas monetarias para frutas y hortalizas, productos que no recibían ninguna ayuda bajo la ley 2002. En cuanto al programa de azúcar, implicará un sostén cercano al doble de los precios internacionales de mercado. Además, se mantendrá el control de la oferta a fin de que los productores locales abastezcan un mínimo del 85% del consumo interno. Cualquier exceso será adquirido por el gobierno para dirigirlo a la producción de etanol.

Respecto a la relación con las negociaciones en la OMC, los programas de pagos contracíclicos, el programa ACRE y los pagos por préstamos en deficiencia se deberían notificar a la OMC en la caja ámbar. En la negociación agrícola de la Ronda Doha está previsto que se reduzca el límite de gasto para el total de la caja y que se fije un límite por producto. Pero como en el actual contexto internacional de altos precios de los principales productos no deberían activarse los pagos de estos programas, EE.UU. podría cumplir con los límites que se fijen en la negociación. En lo que hace a los pagos directos, los montos no variarían y habría que ver si EE.UU. los comienza a notificar dentro de la caja ámbar en vez de ubicarlos en la caja verde; en caso de que ocurra este cambio, el nuevo techo al gasto en caja ámbar limitaría su capacidad de otorgar estas ayudas.

Desde la óptica de las negociaciones internacionales, la ley actual poco hace por cumplir con los potenciales compromisos de reducción de la ayuda interna que se plantean bajo la Ronda Doha. Por el contrario, los mayores niveles de ayudas que permitiría esta ley en caso de reducción de los precios indican que la prioridad americana es con los actores domésticos y en menor medida con las instituciones internacionales. La sanción de la ley significa que el Congreso no ata sus manos al plano multilateral, sino que sujeta la modificación de su legislación interna a un primer acuerdo y ofertas de los demás socios. Sin embargo, el actual contexto de altos precios indica que en la práctica, muy posiblemente, EE.UU. no deba recurrir al otorgamiento de ayudas, aunque si tendrá el marco legal para implementarlas.

Por otro lado, dado que los subsidios distorsivos que se tienen que reducir son los de caja ámbar, la ayuda en concepto de caja verde se está incrementando, aunque también están surgiendo cuestionamientos respecto de algunos de los programas incluidos en esta categoría, como los pagos directos y pagos por contratos de flexibilidad de la producción, que no están del todo desligados de la producción. Diversos autores han puesto en tela de juicio los programas incluidos en la caja verde aunque, más allá del *panel* del algodón, todavía no hubo otra resolución en su contra en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC. También se está cuestionando la naturaleza de las ayudas de caja ámbar producto no específico, ya que varias de sus características indican que están ligadas a un determinado producto. Estas voces no surgieron sólo entre los intelectuales independientes, sino desde el mismo seno del poder legislativo americano. Cada vez parece más evidente que la ley agrícola y sus programas de ayuda no resistirían los desafíos en el marco de la OMC.

Además, Estados Unidos también otorga subsidios a los biocombustibles a través de incentivos fiscales a quien efectúa la mezcla del etanol con el combustible fósil (*blender*) y que de manera indirecta benefician a los productores del maíz, principal materia prima para elaborar el etanol. Esta ayuda no fue notificada a la OMC. Sin embargo, debería incluirse en la Medida Global de Ayuda.¹³

¹³ Para mayor información sobre el tema, ver Pérez Llana et al. (2007).

En el actual contexto de negociaciones, el principal desafío de los negociadores americanos, en caso de concluir la Ronda Doha, será el de alcanzar el compromiso del poder legislativo de reformar el actual esquema de ayudas, que potencialmente se incrementaron de manera sustancial respecto de la ley anterior. Por otro lado, los socios en la OMC deberán estar atentos a los posibles traspasos de ayudas de caja ámbar a caja verde, dado que puede ser una estrategia a utilizar para mantener los niveles actuales de subsidios.

Bibliografía

Babcock, Bruce (2007). How to Save Billions in Farm Spending. *Iowa Ag Review* 13 (4): 4-7.

Becker, Geoffrey (2002). *Farm Commodity Legislation: Chronology, 1933-2002*. CRS Report for Congress. 96-900. Washington D.C.: The Library of Congress.

Berthelot, Jacques (2008). *The Huge lies in the US notifications of its agricultural trade distorting domestic support from 2002 to 2005*. Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>), 3 de enero. Mimeo.

Chite, Ralph (2007). *Farm Bill Budget and Costs: 2002 vs. 2007*. CRS Report for Congress. RL 22694. Washington D.C.: The Library of Congress.

Congressional Budget Office. Proyecciones de gasto de la ley agrícola. <http://www.cbo.gov/ftpdocs/92xx/doc9230/hr2419conf.pdf> y <http://www.cbo.gov/ftpdocs/92xx/doc9230/hr2419conf.pdf>

Monke, Jim (2006). *Farm Commodity Programs: direct payments, counter-cyclical payments, and marketing loans*. CRS Report for Congress. RL 33271. Washington D.C.: The Library of Congress.

O'Brien, Doug (2006). *World Trade Organization and the Commodity Title of the Next Farm Bill: A Practitioner's View*. Fayetteville (Arkansas): The National Center for Agricultural Law Research and Information - University of Arkansas School of Law.

Pérez Llana, Cecilia, Miriam Chaves y Carlos Galperín (2007). Desarrollo de los biocombustibles: ¿cuál es el lugar de la política comercial? *Revista del CEI* 9: 81-99.

Schnepf, Randy y Jasper Womach (2006). *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*. CRS Report for Congress. RL 33697. Washington D.C.: The Library of Congress.

USDA (2008 a). Farm Service Agency, Table 35, *CCC Net outlays by commodity and function*, febrero.

USDA (2008 b). *World Agricultural Supply and Demand Estimates*. 12 de Agosto. WASDE 461. Washington D.C.: USDA.

USDA (2008 c). *USDA Agricultural Projections to 2017*. Febrero. Long-term Projections Report OCE-2008-1. Washington D.C.: USDA.

Womach, Jasper (coordinador) (2007). *Previewing a 2007 Farm Bill*. CRS Report for Congress. RL 33037. Washington D.C.: The Library of Congress.