



NOTICIAS DEL EXTERIOR

BOLETIN SEMANAL DE
INFORMACIÓN INTERNACIONAL AGROALIMENTARIA Y PESQUERA

DOCUMENTO ANEJO

Nº 30 – 18.10.2001

INFORME SOBRE LA NUEVA LEY AGRARIA ESTADOUNIDENSE

La intervención del Gobierno Federal estadounidense en el sector agrario sólo adquirió una entidad significativa en los años 30 en respuesta a una crisis económica sin precedente, la Gran Depresión, que afectó especialmente a dicho sector. Las primeras medidas de política agraria en su sentido tradicional, gestión de mercados y apoyo a las rentas vía precios, fueron tomadas en esta época en el marco de una política general de estímulo público de la economía (el “*New Deal*” del Presidente Roosevelt).

Las primeras leyes agrarias se aprobaron en este período, tónica que se mantuvo después del fin de la Segunda Guerra Mundial que marcó además el fin definitivo de la recesión económica. De este modo, y a pesar de la recuperación económica, en 1949 se adoptó la *Agricultural Act of 1949*, que junto con la *Agricultural Adjustment Act* adoptada en 1938, se convirtió en la legislación permanente agraria que establece apoyos a los productores de cultivos tradicionales (cereales, oleaginosas, arroz y algodón) regulando además los mercados de estos productos. Sin embargo, en 1954 se adoptó una nueva ley agraria (*Agricultural Act of 1954*) que derogó temporalmente esta legislación permanente estableciendo en su lugar sus propias disposiciones legislativas. Esta tendencia se ha repetido desde entonces de forma que periódicamente el Congreso adopta leyes agrarias que derogan temporalmente (normalmente 5 años) la legislación permanente e introducen sus propias disposiciones. Estas leyes han sido hasta la fecha: *Agricultural Act of 1956*, *Food and Agricultural Act of 1965*, *Agricultural Act of 1970*, *Agriculture and Consumer Protection Act of 1973*, *Food and Agriculture Act of 1977*, *Agriculture and Food Act of 1981*, *Food Security Act of 1985*, *Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990* y la *Federal Agricultural Improvement Reform (FAIR) Act of 1996*. La *Agriculture and Consumer Protection Act of 1973* marcó un hito puesto que fue la primera en ampliar el ámbito de las leyes agrarias a otros aspectos distintos del apoyo a los agricultores vía precios garantizados y gestión de mercados. De esta forma, esta ley incluyó disposiciones relativas al medio ambiente, desarrollo rural, nutrición, etc.

Por su parte, la FAIR Act se la consideró igualmente una ruptura con las políticas tradicionales de apoyo a los agricultores basadas en el apoyo a los precios y el control de la producción. Esta ley, redujo ostensiblemente este tipo de apoyos y los sustituyó por unas ayudas anuales desvinculadas de los niveles de precios y producción, fijas y decrecientes a lo largo del período de vigencia de la FAIR Act que expira en septiembre de 2002. La aprobación de esta ley fue posible en gran medida a dos factores: el ciclo expansivo por el que atravesaba la agricultura estadounidense alimentado por un fuerte crecimiento de las exportaciones y el acuerdo que se logró entre el Congreso, controlado por los Republicanos, y la Administración Demócrata, de aprobar una ley agraria que contribuyera sustancialmente a reducir el déficit presupuestario.

Sin embargo, las expectativas que los agricultores estadounidenses habían depositado en los mercados exteriores se desvanecieron a finales de 1997 como consecuencia de la crisis financiera que aquejó a diversos países asiáticos, clientes claves de las exportaciones estadounidenses de productos agroalimentarios, y de la competencia ocasionada por otros países exportadores (Canadá, Australia, Argentina, etc.) que han venido registrando en los últimos años grandes producciones, aumentando sus exportaciones y deprimiendo consecuentemente los mercados internacionales. La conjunción de estas dos

circunstancias, unida a otras de carácter doméstico, ha provocado una crisis en el sector agrario estadounidense, caracterizada por una aguda disminución de los ingresos agrarios, de la cual aún no se ha recuperado.

En respuesta a esta crisis, y dado que la FAIR Act eliminó gran parte de los instrumentos de apoyo a las rentas, el Congreso, forzado por el lobby agrario estadounidense y pendiente de los votos de los agricultores en la coyuntura electoral de los últimos años, adoptó cuatro paquetes de ayudas de emergencia a los agricultores durante los años 1998, 1999, 2000 y 2001 que totalizaron más de 28.000 millones de dólares (como media 7.000 millones de dólares al año, equivalentes a más de 1 billón de pesetas). La Administración sancionó estos paquetes de ayuda sin oponer ninguna oposición excepto en el primero de ellos, para el que demandó, y obtuvo, una dotación mayor.

Ante esta situación, el Congreso, y muy especialmente la Cámara de Representantes, con mayoría Republicana, comenzó en el año 2000 los trabajos parlamentarios tendentes a establecer una nueva ley agraria que sustituyera a la FAIR Act y evitara la necesidad de adoptar anualmente los mencionados paquetes de emergencia cada vez que se desatara una crisis de precios agrarios. La adopción de la nueva ley agraria básica por parte de la Cámara de Representantes se vio enormemente facilitada por la resolución marco presupuestario que adoptó el Congreso en Febrero de 2001 por la que se aumentaban en más de 73.000 millones de dólares los fondos destinados al Departamento de Agricultura durante los próximos diez años. Esta disponibilidad presupuestaria adicional representó un aliciente para que la Cámara de Representantes elaborara un proyecto de nueva ley agraria que incluyera un sistema automático de ayudas en situaciones de crisis de precios (el denominado mecanismo contra-cíclico). De esta forma el Comité de Agricultura de dicha Cámara aprobó a finales de Julio de 2001 un proyecto de ley (*Farm Security Act of 2001*) que incluía este mecanismo contracíclico para el cual se destinaban precisamente los fondos extraordinarios arriba citados. Además, este proyecto introducía algunos cambios con relación a otros componentes de la legislación agraria estadounidense tales como el programa para los cacahuets (se eliminan las cuotas de producción aplicándose en su lugar las mismas ayudas vigentes para el resto de cultivos), el sector lácteo (extendiéndose el período para el cual se aplica el sistema de apoyo), lana, mohair y miel (para los que se establecen nuevas ayudas), y medidas agroambientales (para las que aumentan los fondos destinados). El resto de disposiciones de la FAIR Act permanecen vigentes con este proyecto con ligeros cambios en lo que se refiere a su dotación presupuestaria. Es de destacar que el anterior sistema de ayudas contra-cíclico se complementa con las ayudas tradicionales (denominadas "*marketing loans*") y las ayudas desacopladas introducidas por la FAIR Act no imponiéndose ningún control a la producción de los agricultores.

Sin embargo, la aprobación de este proyecto por el pleno de la Cámara de Representantes se complicó por dos hechos ciertamente inesperados. En primer lugar, las proyecciones presupuestarias hechas públicas a finales de Agosto indicaban que los superávits presupuestarios que se esperaban para los próximos años iban a reducirse drásticamente o incluso desaparecer. Este hecho es importante ya que la disponibilidad de los fondos adicionales descritos anteriormente depende de la existencia de estos superávits. En segundo lugar, el incremento de los fondos presupuestarios destinados a defensa y seguridad como consecuencia de los sucesos del 11.9.2001 ha contribuido a detraer fondos para la nueva ley de agricultura.

Estos contratiempos no impidieron que la *Farm Security Act* fuera debatida por el pleno de la Cámara de Representantes y finalmente aprobada, sin grandes enmiendas, el 5.10.2001. Sin duda, el consenso alcanzado por los líderes Republicano y Demócrata del Comité de Agricultura de esta Cámara, los tejanos Combest y Stenholm, sobre lo que debe constituir la nueva ley agraria facilitó enormemente esta aprobación. Igualmente, el lobby ejercido por las principales organizaciones agrarias, que apoyaban expresamente este proyecto de ley, ha contribuido a su aprobación.

Por el contrario, el Senado, con una mínima mayoría Demócrata gracias a la deserción de un Senador Republicano, ha adoptado una estrategia más cautelosa respecto a la adopción de la nueva ley agraria. En esta Cámara también existe un consenso entre los líderes Demócrata y Republicano del Comité de Agricultura, Harkin y Lugar, ambos de Estados del Medio Oeste, sobre la constitución de la nueva ley agraria que difiere sustancialmente de la versión adoptada por la Cámara de Representantes. En su opinión, la nueva ley agraria debe abandonar las tradicionales políticas de apoyo basadas en precios garantizados mínimos (que es básicamente el mecanismo de las ayudas contra-cíclicas) para centrarse en otros aspectos que son parte integrante de la misma tales como su aportación al desarrollo rural, la contribución a la preservación del medio ambiente, etc. En esta línea, defienden un desvío de fondos desde los programas tradicionales de apoyo a los precios de los productos a las ayudas medioambientales y de desarrollo rural. Hasta este momento, los trabajos del Senado han sido mucho más lentos que los de la Cámara de Representantes ya que la mayoría Demócrata del Senado estimaba que el hecho de que la FAIR Act expire en Septiembre de 2002 permitía abordar esta cuestión con el detenimiento suficiente. No obstante, la aprobación de la *Farm Security Act* por la Cámara de Representantes ha espoleado al Senado a acelerar la elaboración de su propia versión de ley agraria de forma que Lugar y Harkin ya han consensuado una serie de directrices que deben guiar la versión del Senado de la nueva ley agraria. Estos dos Senadores esperan aprobar rápidamente la versión del Senado pues de lo contrario corren el riesgo de que el Senado simplemente apruebe la versión adoptada previamente por la Cámara de Representantes. Si el Senado logra aprobar una versión diferente, deberá celebrarse una conferencia entre representantes de ambas Cámaras para elaborar una versión común consensuada que sea ratificada por ambas Cámaras. La versión que apruebe finalmente el Congreso deberá en todo caso ser ratificada por el Presidente (este veto puede superarse con un voto positivo de más de 2/3 de ambas Cámaras a favor del proyecto de ley en cuestión).

Hasta finales del mes de Septiembre, la Administración no hizo pública su posición sobre la próxima ley agraria y, más en concreto, sobre la *Farm Security Act*. Sin embargo, a finales de ese mes, la Administración Republicana, por boca de la Secretaria de Agricultura Ann Veneman, se pronunció públicamente contra la *Farm Security Act* alegando que la misma representaba un retorno a las antiguas políticas de apoyos vía precios, que ya han demostrado sobradamente su ineficacia en todos estos años, socavando la posición negociadora de Estados Unidos en la OMC y aumentando los gastos gubernamentales en un momento de escasez presupuestaria.

La Administración tiene una visión de lo que debe ser la nueva ley agraria que coincide sorpresivamente en mayor medida con la visión del Senado, paradójicamente con mayoría Demócrata, que con la de la Cámara de Representantes, controlada por los Republicanos. Esta visión se plasmó a finales de Septiembre en un libro blanco elaborado por la Administración ("*Taking Stock for the New Century*") en el que se reflexionaba sobre el futuro del sector agrario y de la propia política agraria. En este libro blanco se exponía la necesidad de adaptar la política agraria al sector agrario actual caracterizado por un alto grado de internacionalización, especialización productiva y concentración en todos sus segmentos. De este modo, la Administración señala que las antiguas políticas (apoyo a los productores vía precios garantizados, gestión de mercados, etc.) no son ya válidas por lo que deben favorecerse políticas agrarias centradas en el medio ambiente, desarrollo rural y, muy específicamente en el desarrollo de mercados exteriores. Es por ello que se espera que la Administración colabore con el Senado en la elaboración de un proyecto de ley que represente un contrapeso a la *Farm Security Act* de forma que, cuando se llegue a la fase de conferencia, se alcance una versión condensada equilibrada que satisfaga a todas las partes implicadas (Cámara de Representantes, Senado y Administración).

Washington DC 10.10.2001