

POLÍTICA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA EN EEUU

POLÍTICA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA EN EEUU

Aunque tradicionalmente el Congreso estadounidense elabora la legislación agraria estadounidense, la Presidencia, y en concreto el Secretario de Agricultura, ejerce una considerable influencia en el proceso legislativo. Por ello, el cambio de Administración que en estos momentos se experimenta con la llegada de George W. Bush a la Presidencia condicionará sin duda la próxima legislación agraria que debe redactarse antes de fines del año 2002.

Esta influencia será aún mayor, si cabe, dado que la Presidencia y la mayoría de ambas Cámaras estarán en manos del partido Republicano. Las manifestaciones que sobre política agraria ha realizado George W. Bush durante su campaña indican la orientación y la forma en que la nueva Administración utilizará esta influencia. Asimismo, la elección de Ann Veneman como la próxima Secretaria del Departamento de Agricultura constituye un importante refuerzo a la credibilidad de la nueva Administración, dado su brillante historial de servicio a la agricultura estadounidense. No obstante, ciertos factores que condicionarán la nueva legislación agraria se encontrarán fuera del alcance de la nueva Administración, tal como se expone más adelante.

1.) Las orientaciones de política agraria que Ann Veneman pondrá en práctica.1.1.) Las posiciones desarrolladas por George W. Bush durante su campaña.

A la vista del programa agrario de la campaña electoral, George W. Bush se ha colocado en línea con las posiciones tradicionalmente defendidas por el Partido Republicano y por la Organización Profesional Agraria que habitualmente apoya a este partido, la American Farm Bureau Federation (AFBF).

De esta forma, y al contrario que Al Gore, George W. Bush ha apoyado la política agraria en vigor que se adoptó en 1996 (conocida como Federal Agriculture Improvement Reform Act, FAIR Act). George W. Bush estimaba que la FAIR Act beneficiaba a los agricultores estadounidenses conduciéndoles a depender más del mercado y, consecuentemente, menos del gobierno, a la hora de obtener sus ingresos. Sin embargo, a corto plazo, la FAIR Act se ha mostrado incapaz de afrontar los efectos de una crisis agraria provocada por la crisis de los mercados asiáticos y la superproducción mundial, por lo que George W. Bush se ha mostrado favorable a otorgar ayudas extraordinarias a los agricultores estadounidenses, que fueron de hecho adoptadas por el Congreso en los años 1998, 1999 y 2000.

A largo plazo, George W. Bush no se ha pronunciado sobre la conveniencia de estas ayudas extraordinarias, aunque sí ha indicado su apoyo a ciertas medidas de carácter estructural, entre las que se encuentran:

- El establecimiento de ayudas fiscales al ahorro con objeto de animar a los agricultores a reservar parte de los beneficios obtenidos en años favorables.
- La eliminación, o al menos reducción, del impuesto sobre la herencia.
- El apoyo a la innovación tecnológica en el campo agrario, especialmente en lo que se refiere a la creación de nuevos productos. En este sentido, George W. Bush apoya el mantenimiento de las ventajas fiscales para el uso de etanol como combustible así como reforzar la investigación agraria tendente a desarrollar nuevos usos de productos agrarios.
- La apertura de nuevos mercados para las exportaciones agrarias estadounidenses. En este sentido, George W. Bush se ha comprometido a eliminar los obstáculos a las exportaciones estadounidenses mediante la eliminación completa de las subvenciones

POLÍTICA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA EN EEUU

a la exportación y los derechos de aduana en el marco de las actuales negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.). Forman parte de estos objetivos el acceso al mercado comunitario para la carne hormonada y los productos transgénicos estadounidenses, así como la eliminación por parte de la Unión Europea de los principios científicos que utiliza en la regulación de estos últimos productos. Finalmente, George W. Bush se ha pronunciado a favor de excluir los productos alimentarios y medicamentos de los embargos unilaterales que Estados Unidos aplica a ciertos países (Cuba, Irak, Siria, Libia, Sudán y Corea del Norte).

1.2.) La nueva Secretaria de Agricultura aporta a George W. Bush experiencia y competencia.

Ann Veneman, de 51 años, hija de agricultores (productores de melocotones), es abogada de formación. En los dos últimos años ha ejercido la abogacía en un despacho jurídico de Sacramento (California).

La nueva Secretaria conoce bien el Departamento de Agricultura (United States Department of Agriculture, USDA) en el cual ha desarrollado una carrera brillante entre los años 1986 y 1993. Entre los cargos que ha desempeñado en el USDA figuran, por orden cronológico, los siguientes: responsable de asuntos parlamentarios del Servicio Exterior Agrario (Foreign Agricultural Service, FAS), integrante del equipo negociador estadounidense en la Ronda Uruguay y, finalmente, número dos del USDA, siendo Secretario del mismo Ed Madigan. Estos puestos han facilitado a Veneman experiencia en los campos de las relaciones con el Congreso, negociaciones internacionales, relaciones con las organizaciones profesionales agrarias estadounidenses y gestión de un departamento, el USDA, que cuenta con cerca de 100.000 empleados.

La Sra. Veneman desempeñó igualmente el puesto de Secretaria de Agricultura de California durante los años 1996 a 1998. En este puesto Veneman ha conocido directamente casi todas las producciones agrarias estadounidenses que se encuentran representadas en este estado, el más importante de Estados Unidos desde el punto de vista agrario. Las prioridades de Veneman en su gestión de la agricultura californiana fueron la promoción de las exportaciones agrarias y la protección del medio ambiente, asunto este último muy sensible en California.

Se destaca que Ann Veneman sostuvo en Julio de 1998, en su calidad de Secretaria de Agricultura de California, una entrevista con la entonces Ministra de Agricultura Loyola de Palacio que realizaba una visita oficial a Estados Unidos.

Ann Veneman será la primera mujer en la historia de Estados Unidos en ocupar el cargo de Secretaria de Agricultura. Las diversas organizaciones agrarias, tanto generales como sectoriales, han recibido con agrado el nombramiento de Veneman dadas sus impecables credenciales. De esta forma, la mayor organización profesional agraria estadounidense, la AFBF, se ha felicitado por su nombramiento, al igual que lo han hecho las organizaciones sectoriales del porcino (National Pork Producers Council) y del algodón (National Cotton Council), entre otras. Sin embargo, diversos congresistas procedentes de Estados del Medio Oeste han expresado sus temores de que Veneman, en base a su vinculación a California, favorezca los intereses de las producciones predominantes en este estado (frutas, hortalizas, vino, etc.) en detrimento de los cultivos que prevalecen en el Medio Oeste (cereales y oleaginosas). Por ello, estos congresistas han anunciado su intención de conseguir que el Vicesecretario de Agricultura proceda de un estado del Medio Oeste, de forma que la cúpula del USDA refleje la diversidad de la agricultura estadounidense.

Como es habitual, todos los candidatos a ocupar puestos en el gabinete presidencial están sujetos a la confirmación preceptiva del Senado el cual suele celebrar audiencias públicas para evaluar la idoneidad de dichos candidatos. Ann Veneman no es excepción a esta regla

POLÍTICA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA EN EEUU

y el pasado 18/01/01 tuvo lugar la correspondiente audiencia en la que Veneman expuso su programa y prioridades de trabajo. Como era de esperar, esta exposición fue bastante amplia ya que cubrió todos los temas de actualidad en el mundo agrario estadounidense que preocupan a los Senadores que intervinieron en esta audiencia. De esta manera, Veneman se comprometió a abrir nuevos mercados exteriores para los agricultores estadounidenses, hacer cumplir las actuales leyes anti-monopolio en el sector agrario, emprender acciones tendentes a amortiguar el efecto de la subida en el precio de los carburantes, apoyar iniciativas legislativas que proporcionen instrumentos de ayuda financiera a los agricultores en momentos de crisis de precios, potenciar los programas agro-ambientales y apoyar las actuales bonificaciones fiscales para el uso de etanol como combustible.

Muchas de estas cuestiones caen fuera de la jurisdicción del USDA por lo que Veneman deberá influir en el resto de miembros del Gabinete para encontrar soluciones a estos problemas que satisfagan a los agricultores. Ante las credenciales de Veneman y su brillante hoja de servicios en la Administración federal y estatal agraria, no se registró ninguna oposición a su candidatura por lo que el Senado confirmó su nombramiento, de forma unánime, en votación celebrada el 20/01/01.

2.) Factores que condicionarán la puesta en marcha del programa agrario de George W. Bush.

La redacción de la nueva legislación agraria, que sustituirá a la FAIR Act en el año 2002, será el principal elemento del programa agrario de George W. Bush. No obstante, ciertos factores pueden condicionar las acciones que la nueva Administración tome en este sentido. Estos factores se resumen a continuación.

2.1.) Demandas de los actores socio-económicos.

La prioridad fundamental de las organizaciones agrarias estadounidenses se refiere al marco financiero de la próxima ley agraria estadounidense. En concreto, estas organizaciones pretenden consolidar en este marco las ayudas agrarias extraordinarias concedidas en los tres últimos años. De esta forma, se establecería como monto anual de las ayudas directas a los agricultores la cifra de 18.000 millones de dólares, la cual se encuentra muy cercana al máximo anual permitido a Estados Unidos por la O.M.C. en virtud de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. A modo de comparación, se señala que el monto anual de las ayudas directas previstas por la FAIR Act no excedía los 7.000 millones de dólares.

Las dos mayores organizaciones agrarias, la AFBF y la National Farmers Union (NFU), pretenden establecer un sistema de ayudas que se active en momentos de crisis de precios. Este sistema sustituiría a las ayudas excepcionales que el Congreso ha concedido en los últimos años, de manera que los agricultores estadounidenses podrían disponer de un mecanismo que entraría en funcionamiento automáticamente, sin necesidad de intervención del Congreso. El nuevo mecanismo podría entrar en vigor bien cuando se constatará una caída de precios o una disminución de los ingresos brutos (esta última opción fue propuesta por Charles Stenholm, Congresista Demócrata por Texas y Líder de la Minoría Demócrata en la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes).

Ambas organizaciones defienden el mantenimiento de un aspecto clave de la FAIR Act: la supresión de los controles gubernamentales en la cantidad y tipo de producción agraria emprendida por los agricultores y, en particular, la eliminación del barbecho obligatorio (set aside).

Diversos economistas agrarios estiman que un mecanismo de este tipo es imprescindible para asegurar la supervivencia de las 250.000 "explotaciones familiares" actualmente existentes (definidas como aquellas cuya cifra de negocios anual es inferior a 250.000 dólares) que aportan el 30% de la producción final agraria estadounidense. Las

POLÍTICA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA EN EEUU

explotaciones cuyo volumen de negocios anual es superior a 250.000 dólares son 165.000 pero aportan más del 60% de la producción final agraria. Debido a sus economías de escala, estas explotaciones son menos dependientes de los subsidios gubernamentales para garantizar su viabilidad. La NFU aboga por establecer estas ayudas de forma específica para las explotaciones pequeñas (“family farms”) para lo cual es necesario que las ayudas gubernamentales dependan de los ingresos de las explotaciones en cuestión, no de los precios percibidos en general.

Además de estas reivindicaciones de tipo genérico, las diversas organizaciones sectoriales han planteado sus demandas específicas. De esta forma, los productores de soja solicitan beneficiarse de los pagos instituidos por la FAIR Act ya que, hasta este momento, sólo perciben los créditos de comercialización (“marketing loans”). Por su parte, los productores de frutas y hortalizas y ganaderos demandan igualmente que les sean aplicables las ayudas que actualmente sólo están en vigor para los productores de algodón, cereales y oleaginosas. Recientemente se ha constituido una asociación que agrupa a los Departamentos de Agricultura de California, Nuevo Méjico, Arizona y Florida siendo uno de sus principales objetivos apoyar esta última demanda.

Las organizaciones ecologistas igualmente han desarrollado sus campañas dirigidas a la opinión a favor de reducir la contaminación producida por las actividades agrarias (nitratos, desechos animales, etc.) y de promover el establecimiento de ayudas agrarias que complementen los ingresos agrarios y favorezcan la adopción de prácticas de cultivo respetuosas con el medio ambiente. Tom Harkin, líder de la minoría demócrata en la Comisión de Agricultura del Senado, y varios servicios del USDA, apoyan este enfoque.

2.2.) Restricciones impuestas por la O.M.C.

Dado que la FAIR Act expira en el año 2002, es muy probable que la próxima ley agraria se adopte antes de que las actuales negociaciones de la OMC hayan concluido. Los Estados Unidos podrán tener pues la posibilidad de utilizar dichas negociaciones para modificar las actuales reglas de la O.M.C. sobre ayudas

domésticas que distorsionan el comercio (“caja ámbar”), con el fin de que las ayudas que se implanten con la nueva ley agraria no se clasifiquen en esta caja sino en la caja “verde” (ayudas que no distorsionan el comercio). Tanto la nueva Administración como el Congreso y las organizaciones agrarias se muestran favorables con esta iniciativa.

En este sentido resulta importante resaltar que la actual Administración ha dejado a Ann Veneman la tarea de notificar a la O.M.C. las medidas de apoyo doméstico estadounidense correspondientes a 1998. Entre estas ayudas se encuentran las ayudas de emergencia para las cuales se debe aún decidir por parte del USDA si se clasifican como “caja verde” o “caja ámbar”. Se señala que esta decisión sienta un precedente ya que en 1999 y 2000 se adoptaron ayudas de emergencia de las mismas características.

2.3.) El escenario político.

El actual contexto político es favorable a los agricultores: el debate sobre la nueva ley agraria va a desarrollarse en un escenario de superávits presupuestarios y con el precedente de las ayudas extraordinarias concedidas en los tres últimos años. Además, las elecciones al Congreso previstas para el otoño del 2002 animarán a Republicanos y Demócratas a mostrarse generosos con los agricultores con objeto de ganar sus votos.

No obstante, dada la estrecha mayoría Republicana en la Cámara de Representantes y el virtual empate en el Senado, la nueva ley agraria deberá ser adoptada con un espíritu de consenso por los dos principales partidos. En este sentido, esta ley deberá atender las preocupaciones de los grupos ecologistas o de los Congresistas procedentes de zonas urbanas que son sensibles a la importancia de los actuales programas de ayuda alimentaria para las poblaciones desfavorecidas.

POLÍTICA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA EN EEUU**2.4.) Calendario.**

La publicación, a finales del mes de enero, del informe de la “Comisión para la Agricultura del Siglo XXI”, constituirá el punto de partida para la preparación de la próxima ley agraria. En esta Comisión, creada por la FAIR Act, han intervenido los principales dirigentes de la agricultura estadounidense, entre ellos los Presidentes de la AFBF y de la NFU.

A partir de la primera semana de Febrero, y hasta el mes de Marzo, tendrán lugar en la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes una serie de audiencias públicas sobre la política agraria a desarrollar por la ley agraria que debe adoptarse en 2002. Esta Comisión ha animado a las diversas organizaciones agrarias a presentar propuestas concretas y detalladas, incluyendo repercusiones presupuestarias, sobre la política agraria que debe desarrollarse en el futuro. En estas audiencias es de señalar que el Presidente de esta Comisión, Larry Combest, ha manifestado su preferencia por adelantar al 2001 la aprobación de la nueva ley agraria por miedo a que la coyuntura presupuestaria se degrade en el año 2002, temor compartido por las organizaciones agrarias.

Finalmente, debe resaltarse que se espera que la Cámara de Representantes juegue un papel más importante que el Senado en la redacción de la nueva ley agraria ya que los Republicanos disponen de una mayoría estrecha en esta Cámara mientras que en el Senado hay prácticamente un empate (aunque el Presidente del Senado es el Vicepresidente Cheney que puede resolver con su voto de calidad un hipotético empate técnico).

3.) Conclusiones.

La política agraria que resulte de la conjunción de todos estos elementos será una continuación lógica de la actual FAIR Act: flexibilidad en la siembra de cultivos, ayudas no vinculadas a los niveles de producción o precios y subvenciones adicionales en caso de crisis de precios (actuales créditos de comercialización completados con subsidios complementarios). Otras prioridades de la nueva ley agraria serán la vocación exportadora de la agricultura estadounidense y la necesidad de abrir nuevos mercados para los productos agroalimentarios estadounidenses.

Las innovaciones reales que pueden esperarse de la nueva ley agraria se centrarán en la concesión de ayudas desacopladas a nuevos sectores (frutas y hortalizas, ganadería), en nuevos programas agroambientales destinados a promover la adopción de técnicas de cultivo respetuosas con el medio ambiente, y una nueva redistribución de las actuales ayudas de forma que las pequeñas explotaciones familiares se beneficien en mayor medida de las mismas.