

alternativas

Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio / RMALC

Revista electrónica Año III N° 41 Julio 25 de 2008

Godard 20, colonia Guadalupe Victoria, CP 07790, México D.F.

Tel/fax: 53564724 / 53551177 / 53560599

rmalc@laneta.apc.org / www.rmalc.org.mx



La "Farm Bill" y la Agenda de Doha.

Sophia Murphy and Steve Suppan*

Introducción

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

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

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

* Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) [Instituto de Política Agrícola y Comercial]
<http://www.iatp.org/iatp/commentaries.cfm?refID=103103>

La Ley de Alimentación, Conservación y Energía 2008

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

El proyecto de ley de 673 páginas contiene 15 "títulos". Cada uno se ocupa de un área diferente, incluidos los programas de nutrición, investigación, ganadería, conservación, comercio y mucho más. Está previsto gastar aproximadamente \$209 mil millones en "programas de nutrición"-la mayoría son cupones de ayuda alimentaria doméstica o cupones de comida. La proporción del gasto en el título de productos básicos ha pasado de 23 por ciento en la legislación de 2002 a alrededor del 10 por ciento en la de 2008. Además, a los programas de seguros de cultivos se les ha asignado aproximadamente el 8 por ciento del gasto, o 23 mil millones de dólares en cinco años. Las Proyecciones de gasto en productos básicos, la conservación y el comercio en el proyecto de ley 2008 están entre \$72 y \$74 mil millones, lo que es considerablemente inferior al gasto real sobre esos temas en virtud de la 2002 Farm Bill (\$95 mil millones en cinco años).

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

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

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

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

ciento de los pagos directos y el 30 por ciento de los préstamos para comercialización.

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

Implicaciones para las negociaciones de Doha

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

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

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

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

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

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

¿Acorralado el representante de comercio (USTR)?

Estados Unidos ha tenido algunos problemas para mostrar a otros miembros de la OMC que están dispuestos a completar la Ronda de Doha, cambiando la política agrícola de Estados Unidos si es necesario. Sin embargo, las negociaciones sobre la Ley Agrícola de 2008 revelaron que la administración Bush no tiene el apoyo político para cambiar los pilares básicos de la legislación agrícola 2002. Al USTR no le gusta la política agrícola de Estados Unidos, pero no está autorizado a cambiarla. La USTR es un nombramiento presidencial (aunque confirmado por el Congreso). Los Presidentes no tienen un sólido historial de poder imponer su voluntad sobre la Farm Bill. En lugar de ello, el proceso es controlado firmemente por el Congreso.

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

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

La línea de Fondo

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

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

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

The 2008 Farm Bill and the Doha Agenda

By Sophia Murphy and Steve Suppan**

Introduction

The U.S. Congress voted a new Farm Bill into law on May 22, 2008. The legislation was greeted with a resounding “thumbs down” in Geneva, where the WTO has its headquarters. The negotiators’ reaction echoed that of President Bush, who promptly vetoed the legislation, saying the Farm Bill would impede a conclusion to negotiations on the Doha Agenda at the WTO. Yet neither the House nor the Senate had any trouble securing well over the necessary two-thirds majority necessary to overthrow the veto the same day.

The Farm Bill, also known as the Food, Conservation and Energy Act of 2008, sets U.S. farm policy for the next five years. The legislation does nothing to help advance the already long-delayed and still blocked negotiations on agriculture in Geneva. And now the timing will only get worse: in early November, the U.S. will hold both Congressional and Presidential elections. The Trade Promotion Authority legislation, often referred to as “fast track,” has expired. Trade has proved a hot and controversial topic in the primaries to choose Presidential candidates. President Bush supports free trade agreements and wants the WTO negotiations to succeed, but he has little political capital left to spend at home.

The United States is both a huge importer of food and agricultural commodities and a dominant exporter. U.S. policies have a big impact on world markets. Because the United States is such a dominant trading power, many members of the WTO were unwilling to agree to the proposed terms of the Doha Round negotiations on agriculture until Congress finished its Farm Bill negotiations. The following analysis offers some insight into how the Farm Bill might work in relation to the May 19 draft of the proposed Doha Agreement on Agriculture.

The Food, Conservation and Energy Act 2008

The Food, Conservation and Energy Act (Farm Bill of 2008) authorizes spending of up to \$307 billion over five fiscal years starting October 1, 2008.

The 673-page bill encompasses 15 “titles.” Each deals with a different area, including commodity programs, nutrition, research, livestock, conservation, trade and more. Approximately \$209 billion is scheduled to be spent on “nutrition programs”—mostly domestic food aid or food stamps. The share of spending on the commodities title has dropped from 23 percent in the 2002 legislation to about 10 percent in 2008.¹ In addition, crop insurance programs have been allocated approximately 8 percent of the spending, or US\$ 23 billion over five years. Projected spending on commodities, conservation and trade in the 2008 bill is between \$72 and \$74 billion, which is considerably less than actual spending on those items under the 2002 Farm Bill (\$95 billion over five years).

** University of Nebraska – Agriculture Extension. Cropwatch. May 23, 2008. http://cropwatch.unl.edu/archives/2008/crop12/agnews_farmbill.htm. Actual numbers vary; the legislation is new and the different spending estimates do not all match up.

The real cost of the 2008 Farm Bill is unpredictable, because the amount actually paid out varies with average annual market prices and crop yields, together with legislative target prices and the historic yield per acre in different regions. The funding mechanism is such that if spending is less than forecast, Congress is not at liberty to allocate the savings to fund other legislation.

On the other hand, if market conditions push government expenditures above the forecast level, Congress can approve a "supplemental" appropriation without having to rewrite the Farm Bill. For example, Congress approved "emergency payments" when the economic projections that accompanied the 1996 Farm Bill failed to allow for the 30-40 percent price fall in program crops in 1997 that continued through 2001.

The 2008 Farm Bill introduces a new optional program for farmers called the Average Crop Revenue Election, or ACRE. ACRE is an income insurance program that is meant to protect farmers against both low yields and price drops. Crop insurance, including that covered in the Farm Bill, protects only against crop loss or low yields. ACRE would also protect against a price drop resulting from a policy not affecting yields, (e.g. removal of the U.S. tariff on ethanol imports). ACRE has also been presented as a way to make U.S. commodity programs more WTO compliant by factoring yield (and not just price) into domestic support payments. U.S. price-derived countercyclical payments (support to counter price drops) were ruled WTO illegal in the U.S. Upland Cotton Subsidies trade dispute. The ACRE link to average yield, however, makes it likely that other WTO members will seek to classify the program in the amber box, since part of the Aggregate Measures of Support formula includes "quantity of production" as an AMS payment factor (Agreement on Agriculture, Annex 3, paragraph 8). If ACRE is AMS classified, the U.S. could have difficulty meeting its proposed AMS reduction commitments.

The ACRE baseline is derived from the five-year state average yield (after removing the best and worst yield years) and two-year national average price for the most recent crop market years. ACRE pays out when the actual state revenue for the commodity is less than the revenue guarantee. It is still a countercyclical payment but modified by the yield factor. Farmers who opt for ACRE will forgo their right to parts of existing support programs, including 20 percent of direct payments and 30 percent of marketing loans.

The payment formula is based on the average annual market price for the crop concerned over the previous two years. The last two years, 2006 and 2007, saw record-high crop prices. The likely fall in commodity prices ahead could trigger very large payments to U.S. farmers under ACRE's provisions if a large number of farmers choose to sign up for the program. ACRE price, yield and program enrolment factors make it difficult to predict the amount of program payments the U.S. would report to the WTO Committee on Agriculture.

Implications for the Doha Negotiations

There is no simple correlation between Commodity Title payments and the WTO's AMS definitions, but for comparison, the current authorized limit for AMS for the United States is \$19.1 billion per year; the U.S. commitment as of the May 19th version of the Doha agreement would reduce that to \$7.6 billion per year.

In 1995, the U.S. spent less than its 2000 target of \$19.1 billion, but in subsequent years, spending increased. Most experts agree that the U.S. broke its spending limits under WTO rules, but the U.S. notifications categorized spending in such a way as to impede accountability. However, the U.S. will not have to adjust its spending to conform with this much tighter spending limit on AMS because the 2004 July Agreement, now incorporated in the Doha Agreement on Agriculture proposals, allows countercyclical payments (that are part of the AMS under Uruguay AoA rules) to be moved to the Blue Box. Spending in the Blue Box is less constrained than the AMS. In other words, the U.S. will not have to reduce spending under the proposed Doha AoA rules. In fact, high commodity prices, such as those seen in the past year or two, have reduced spending levels considerably.

In terms of U.S. food aid programs, the 2008 legislation brings very little reform. President Bush has made several important attempts to reform U.S. food aid but failed to persuade Congress to adopt his

reforms. For example, the President proposed a pilot program of \$350 million over four years for local purchases, rather than U.S.-sourced food shipments; the Farm Bill authorizes only \$60 million.

As for export credit guarantees, the 2008 Farm Bill eliminated the GSM-102 program of long-term export credit. It also removed the one percent cap on loan origination fees in the GSM-102 program. Both measures are intended to bring the U.S. into compliance with the WTO ruling in the U.S. Upland Cotton subsidies dispute. However, it is unclear what else the U.S. will do in response to the dispute ruling.

The central question for WTO delegates trying to finalize Doha is: what happens if the new Doha rules require changes to the Farm Bill? The legal answer is contained in U.S. Public Law 103-465. According to a Congressional Research Service interpretation of this law, "WTO agreements and adopted WTO rulings in conflict with [U.S.] federal law do not have domestic legal effect unless or until Congress or the Executive Branch, as the case may be, takes action to modify or remove the statute, regulation or regulatory practice at issue."

The unofficial U.S. Trade Representative (USTR) position in Geneva is that Congress will have to change the laws to accommodate any Doha agreement, but in practice the political outcome would be at best uncertain, especially without the force of trade promotion legislation that would require an all-or-nothing Congressional vote on the WTO agreements as a package.

USTR: Out on a Limb?

The U.S. has gone to some trouble to show other WTO members that it is ready to complete the Doha Round by changing U.S. farm policy if necessary. Yet the negotiations over the 2008 Farm Bill showed that the Bush Administration does not have the political support to change the basic pillars of the 2002 farm legislation. The USTR dislikes U.S. agriculture policy but is not authorized to change it.

The USTR is a Presidential appointment (although confirmed by Congress). Presidents do not have a strong record of imposing their will over the Farm Bill. Instead, the process is firmly controlled by Congress.

There are, broadly speaking, two camps that negotiate trade-offs within the Farm Bill: the largely rural legislators who champion the commodities title, and the largely urban legislators who champion the domestic and overseas food aid programs (which bridge more than one title in the legislation). Each camp has its share of lobbyists and advocates, and little love is lost across the divide, but the understanding is that each side needs the other to secure the outcome they want for their specific programs. This means, for example, that spending for government-supported school lunch programs is secured by providing increased direct payment support for U.S. cotton growers. Such trade-offs explain why final legislation usually includes a solid majority of Congressional Representatives: the system has strong support from both political parties, and from rural and urban legislators, albeit for different reasons.

In the end, more than 500 U.S. organizations proclaimed their support for the Farm Bill, despite the criticisms of trade lobbyists who urged President Bush to veto the bill. President Bush has very record-low popularity ratings and many Republican candidates have shunned his support for the fall election campaigns.

Bottom Line

The 2008 Farm Bill indicates that the fundamental structure of U.S. support for agriculture is unchanged: it depends on output and market prices. The high commodities prices projected during the life of the Farm Bill (2008-2012) are likely to help the U.S. conform to the WTO's model of domestic support disciplines in the short-term. Yet, it is impossible to predict how the heady mix of speculative investment, higher oil and fertilizer prices, increasing climactic uncertainty and mounting water shortages will affect short-to-medium term prices.

Nothing in the 2008 legislation changes the basic structure of U.S. support, which will rise and fall in reaction to world prices. And the WTO rules are also fundamentally unchanged by the Doha proposals. These latest developments are yet another reminder of the urgent need to re-think agriculture trade policy, both in the U.S. and around the world.

Resources:

- May 19, 2008 draft of the Agreement on Agriculture, www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=102778
- Senate-House Conference Report on the Farm Bill, <http://agriculture.senate.gov/>
- More analysis of the U.S. bid to expand the Blue Box can be read here: <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=77195>.
- Jeanne J. Grimmett. "WTO Decisions and Their Effect in U.S. Law." Congressional Research Service Report (RS22154) January 30, 2007.

alternativ@ Ses un espacio de reflexión y análisis en torno a los problemas de la globalización neoliberal.

Sus contenidos no necesariamente reflejan la posición de la RMALC.

Los artículos pueden ser reproducidos citando la fuente y el autor. Selección de textos, edición y envíos: Silvia Sandoval y Marco A. Velázquez Navarrete

Si desea suscribirse a esta revista o dejar de recibirla, por favor comuníquese a:

rmalc@laneta.apc.org