



Banco Interamericano de Desarrollo



Diálogo Regional de Política

DIÁLOGO DE COMERCIO E INTEGRACIÓN

**COMPRENDIENDO LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES AGRÍCOLAS DE
EE.UU.: UN BREVE ANÁLISIS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS Y
ECONÓMICAS QUE MOLDEARÁN LAS POSICIONES DE EE.UU. ANTE LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO Y EN EL ÁREA DE LIBRE
COMERCIO DE LAS AMÉRICAS**

DOCUMENTO DE TRABAJO

*Por Dale E. Hathaway
Director, National Center for Food and Agricultural Policy*

Washington, D.C., Octubre 16 y 17, 2001

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para la tercera reunión del Diálogo de Comercio e Integración que tendrá lugar en la sede del Banco en Washington el 16 y 17 de Octubre del 2001. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

(Documento original en Inglés)

Comprendiendo las negociaciones comerciales agrícolas de EE.UU.:

Un breve análisis de las fuerzas políticas y económicas que moldearán las posiciones de EE.UU. ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Por Dale E. Hathaway

La política en el desarrollo de las posiciones de EE.UU. sobre agricultura y comercio	1
Panorama político actual	2
Vínculo entre el apoyo norteamericano a la agricultura y las políticas de comercio internacional	2
Políticas norteamericanas sobre comercio agrícola	4
Enfoque norteamericano sobre la Política Agrícola Común	5
Inquietudes de los productores ante los tratados de libre comercio	7
La respuesta de EE.UU. ante diferentes escenarios	8
Escenario 1: Lanzamiento de una nueva ronda de OMC en noviembre de 2001	8
Escenario 2: No se produce una nueva ronda de OMC en noviembre de 2001	9
Otros temas	9
Resumen y conclusiones	10

Comprendiendo las negociaciones comerciales agrícolas de EE.UU.:

Un breve análisis de las fuerzas políticas y económicas que moldearán las posiciones de EE.UU. ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Por Dale E. Hathaway

Estados Unidos y otros países del Hemisferio Occidental se encuentran actualmente involucrados en dos negociaciones comerciales, a saber las negociaciones agrícolas en la OMC, mandadas al final de la Ronda de Uruguay, y las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En EE.UU., como en toda democracia, existen fuerzas políticas y económicas que modelan las posiciones gubernamentales en toda negociación. Como democracia el sistema norteamericano es único en que comparte el poder político e intenta limitarlo a través de un sistema de pesos y contrapesos legislativos. Bajo este sistema, un partido político puede controlar el Poder Ejecutivo mientras otro partido, o incluso dos, pueden dominar las Cámaras Legislativas. Esta realidad gubernamental significa que la importancia de la política aumenta en toda decisión sobre políticas, incluyendo aquellas sobre negociaciones comerciales internacionales. Grupos de interés del sector privado cabildean intensamente a los miembros del Congreso, el cual responde jugando un papel clave en las negociaciones, más allá del rol que cumplen los cuerpos legislativos en otros países.

Este trabajo examina algunas de las fuerzas políticas y económicas, y las posibles interacciones entre ellas, que moldearán las posiciones de negociación actuales de EE.UU. en la OMC y el ALCA. La discusión se enfocará en tres temas: el papel de la política en el desarrollo de las políticas agrícolas domésticas, el enfoque concentrado del sector agrícola norteamericano ante la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, y las principales preocupaciones de los agricultores norteamericanos sobre los tratados de libre comercio en el área de la agricultura.

La política en el desarrollo de las posiciones de EE.UU. sobre agricultura y comercio

Desde ahora el lector debe recordar la posición especial que gozan las negociaciones comerciales en el sistema político norteamericano. La Constitución estadounidense reserva el poder de generar ingresos gubernamentales para el Congreso. Los aranceles y derechos de aduana son formas de ingreso y por tanto son parte de la autoridad legislativa. Sin embargo, como medida práctica el Congreso reconoce que no tiene la capacidad de negociar tratados de comercio, así que delega su autoridad en el Poder Ejecutivo de forma limitada y caso por caso, frecuentemente agregando ciertas

restricciones a la autoridad para negociar. A esta delegación se le conoce como el *otorgamiento de autoridad para la negociación comercial*.

Más allá de otorgar autoridad para negociar el Congreso ejerce una gran influencia en la agenda de negociación, y continúa influyendo las negociaciones conforme se suceden. A lo largo de las mismas e incluso después de ellas hay una amenaza legislativa implícita de bloquear un acuerdo si suficientes grupos de interés se oponen a la negociación. El resultado es que los negociadores del Poder Ejecutivo deben mantenerse en constante contacto con los miembros del Congreso y sus constituyentes.

Para minimizar o evitar la amenaza legislativa de bloqueo de acuerdos, desde 1974 todo otorgamiento de autoridad para negociar ha sido acompañado por una cláusula especial conocida como autoridad para la vía rápida. (La Administración Bush se refiere a la vía rápida como autoridad para la promoción comercial.) La cláusula para la vía rápida o promoción comercial establece reglas especiales que gobiernan la revisión del acuerdo final por parte del Congreso. Estas reglas incluyen un límite temporal para la consideración del acuerdo antes que el Congreso deba votarlo, así como un impedimento de modificación del acuerdo, lo cual implica que deberá haber una votación directa sobre su aprobación o no.

Panorama político actual

Durante la pasada década ha surgido en los EE.UU., y por consiguiente en el Congreso, una profunda división política sobre los temas vinculados a la liberalización comercial. Aparentemente se inició a raíz del TLCAN y la creencia de los grupos laborales y ambientalistas de que tratados de libre comercio con países en desarrollo son perniciosos para los trabajadores locales y el ambiente. Estas organizaciones han dirigido sus fuerzas para impedir que se otorguen nuevas autorizaciones legislativas para negociaciones comerciales y para la vía rápida. Se les ha unido una serie de grupos agrícolas que se oponen a mayores liberalizaciones comerciales.

Resulta que el apoyo de los grupos ambientalistas y laborales es crucial para las aspiraciones de los legisladores demócratas de controlar ambas cámaras del Congreso como resultado de las elecciones legislativas de 2002. Esto quiere decir que los congresistas del partido Demócrata no apoyarán una nueva ronda o la vía rápida a menos que las propuestas de negociación contengan cláusulas sobre derechos laborales y el ambiente.

Vínculo entre el apoyo norteamericano a la agricultura y las políticas de comercio internacional

La política norteamericana de apoyo a la agricultura se inició como una serie de medidas de fomento a productos primarios en los años 30, y actualmente continúa focalizada en estos productos. Los productos protegidos originalmente fueron el trigo, el algodón, el maíz, el arroz, los cacahuates y el tabaco. Los primeros cinco eran los productos primarios de preferencia y ahora son conocidos como cultivos bajo programa.

En 1934 se agregó un programa de apoyo al azúcar que utilizaba controles de importación para subir y mantener su precio doméstico. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se agregó la soya y los productos lácteos a la lista de artículos protegidos. Los llamados cultivos bajo programa constituyeron el 27 por ciento de los recibos de dinero en efectivo en las granjas estadounidenses durante el 2000, y recibieron el 97 por ciento de los pagos de subsidio doméstico el año pasado.

Desde un inicio las políticas de protección en frontera fueron diseñadas con el fin de mantener los precios locales de los productos favorecidos por encima de los precios mundiales por medio del uso de cuotas de importación. Cuando se redactó el GATT original en 1947, EE.UU. insistió en las estipulaciones de los artículos XI y XVI, las cuales permiten a los países utilizar controles cuantitativos de importación y subsidios de exportación para proteger sus programas de apoyo doméstico.

Desde el inicio las políticas de apoyo eran principalmente políticas legislativas, tendencia que se acentuó después de la Segunda Guerra Mundial. A partir de ese momento ha existido un pulso continuo entre el Poder Ejecutivo, en su afán de controlar y reformar los programas de subsidio y los grupos de productos de bienes primarios, y sus partidarios en el Congreso, quienes se resisten a la reforma y reducción de los subsidios.

Inicialmente los representantes más influyentes de los productores agrícolas eran organizaciones generales, por ejemplo *American Farm Bureau Federation* (Oficina de la Federación Americana Agrícola), *National Grange* (Agrícola Nacional), y *National Farmers' Union* (Unión Nacional de Agricultores). Cada vez más el poder ha pasado de las organizaciones generales agrícolas a organizaciones de cultivo individual. Durante los últimos 20 años las agrupaciones que representan productos primarios han llegado a dominar el proceso político y han sido determinantes de las políticas para esos productos. El poder de cabildeo del *lobby* azucarero es legendario, no obstante igualado por el de los productores de lácteos, de trigo, de maíz, de cacahuates y de algodón y el de los transportistas, y en el pasado por el de los productores tabacaleros.

Cada uno de estos grupos tiene sus partidarios en el Congreso, sobre quienes influyen prestando espléndidas atenciones y apoyo financiero y de otras índoles en campañas electorales. Los miembros del Congreso que son el blanco de los grupos productores representan estados donde cada producto es económica o políticamente importante. Estos mismos congresistas conforman los comités agrícolas legislativos.

Las políticas de apoyo norteamericanas son principalmente bipartitas. El objetivo de los comités agrícolas legislativos es desarrollar y mantener un balance aproximado entre los subsidios para las diferentes organizaciones de productos primarios y limitar (o maximizar) el gasto agregado realizado por los programas de apoyo doméstico. Cada representación de productos de bienes primarios ejerce una influencia avasalladora sobre las características del programa de apoyo para su producto. Las organizaciones trabajan a modo de coalición para elevar los límites de egresos por subsidios, y es poco frecuente que una agrupación presente objeciones sobre las propuestas de programa de otras

agrupaciones. De manera que EE.UU. no cuenta con una política de apoyo agrícola, sino con un conjunto de programas de apoyo a favor de un número relativamente bajo de productos primarios influyentes.

Políticas norteamericanas sobre comercio agrícola

En EE.UU. las organizaciones de productos de bienes primarios son ferozmente mercantilistas. Su opinión es que el propósito de las negociaciones y políticas comerciales es abrir mercados extranjeros para las exportaciones norteamericanas. No tienen interés en la liberalización comercial para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos mundiales. Casi sin excepción se oponen a la importación de productos agrícolas competidores. Las organizaciones de productos primarios que han sido protegidos con altos aranceles y cuotas de importación generalmente se oponen a negociaciones comerciales y luchan vigorosamente para conservar su protección. Por tanto, aún en los mejores momentos existe una serie de agrupaciones políticamente poderosas que se oponen al inicio de nuevas negociaciones comerciales y a la adopción de un procedimiento para la vía rápida que limite su habilidad de contrarrestar acuerdos desfavorables que afecten sus intereses en cuanto a sus productos primarios.

Estos esfuerzos generalmente se inician mediante intentos de introducir restricciones a la autoridad para negociar que impidan a los negociadores reducir la protección. De tal forma que aunque se afirma que el sector agrícola apoya las negociaciones comerciales, de hecho siempre hay algunos grupos representantes de productos primarios que ejercen oposición a la liberalización en el comercio agrícola. De hecho, fue debido a la oposición creada por grupos claves agrícolas y de productos primarios que se impidió la aprobación de la autorización para la vía rápida en la administración Clinton a finales de los años 90.

Un ejemplo incluye a la industria azucarera y edulcorante frente al TLCAN. La industria azucarera y edulcorante bloqueó la aprobación del TLCAN con México hasta que EE.UU. negoció un acuerdo paralelo con ese país que limitó sustancialmente el acceso mexicano en el mercado azucarero estadounidense. De modo que aún con la autoridad para la vía rápida algunos grupos de productos primarios tienen el poder necesario para detener acuerdos que a su parecer dañan sus intereses. Un caso más reciente involucra productos primarios protegidos por contingentes arancelarios. Los grupos que representan estos productos (tales como cacahuates, lácteos, tabaco, etc.) obligaron a la administración Clinton a modificar su propuesta para la OMC sobre contingentes arancelarios después de que ya había sido aprobada por el Poder Ejecutivo y el comité consultivo del sector privado.

Las agrupaciones de productos de bienes primarios juegan un papel determinante en el desarrollo de las políticas de comercio agrícola tanto por sus enlaces con el Congreso como por su habilidad para lograr que éste proteja sus intereses. También tienen gran influencia directamente sobre el Poder Ejecutivo, afectando la manera en que se desarrollan propuestas de negociación y luego, durante la negociación, a través de los comités consultivos del sector privado que manda el Congreso. En el campo agrícola este

grupo se conoce como el Grupo Consultivo de Política Agrícola (*Agricultural Policy Advisory Group*). Los miembros del grupo representan productos primarios claves tales como los lácteos, los granos, los vinos y los animales de carne, a la vez que incluye representantes de la Cámara de Agricultores, la Unión de Agricultores y unos pocos representantes agroindustriales.

Asimismo hay una serie de grupos consultivos técnicos, llamados ATAC por sus siglas en inglés, que están organizados según los intereses de productos primarios. De tal forma, existe un ATAC para el azúcar y los edulcorantes, un ATAC para los lácteos, otro para las carnes, etc. Estos grupos tienen acceso directo a la posición negociadora del gobierno y cuentan con la prerrogativa de acudir a sus partidarios legislativos para contrarrestar cualquier actuación que les disguste. Los negociadores comerciales estadounidenses comprenden claramente el poder que tienen los grupos de productos primarios y por consiguiente hacen grandes esfuerzos por conseguir su apoyo o evitar su oposición.

Cada grupo prefiere diferentes formatos de negociación. Los grupos orientados a la exportación prefieren el método basado en normas que se utilizó en la Ronda de Uruguay, donde la disminución de aranceles y las reglas de acceso aplican para todos los productos primarios en todos los países. Por otra parte, las industrias protegidas apoyan negociaciones basados en un mecanismo de solicitud y oferta, donde sus productos primarios pueden ejercer su peso político para escapar la liberalización. Aparentemente el ALCA se desarrolla en un marco de negociación de solicitud y oferta, por lo cual es seguro predecir que se hará el intento de excluir algunos de los productos primarios políticamente importantes y sensibles a las importaciones, o de que sus períodos de implementación sean tan largos que las concesiones no tengan consecuencia.

Enfoque norteamericano sobre la Política Agrícola Común

Desde su creación hace más de 40 años, los grupos agrícolas norteamericanos y el Departamento de Agricultura (USDA) se han obsesionado por la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea. Desde la Ronda Kennedy la posición americana en toda negociación comercial agrícola se ha dirigido a la destrucción o sustancial disminución de la PAC. Durante la Ronda Kennedy hubo esfuerzos para prevenir el inicio de ciertos elementos clave de la PAC. Incluso la Unión Europea ofreció congelar el margen de apoyo provisto en la PAC. EE.UU. desatinadamente rechazó la propuesta porque sus negociadores estimaron que validaría la PAC.

Las negociaciones agrícolas de la Ronda de Tokio fueron un intento fallido por lograr que la Unión Europea asintiera reformas al artículo XVI del GATT tendientes a reprimir el uso ilimitado de subsidios para la exportación. La Ronda Uruguay fue básicamente una negociación entre EE.UU. y la UE para eliminar o refrenar el uso por parte de la Unión Europea de subsidios a la exportación, con el fin de eliminar el arancel variable. La negociación fue parcialmente exitosa en refrenar el uso de los subsidios, y la idea de la imposición de aranceles era convertir todas las formas de protección en frontera en aranceles ordinarios. No obstante, la UE ligó estos aranceles convertidos a

niveles muy altos de protección, tras lo cual instauró una serie de complicadas estructuras arancelarias, precios mínimos de importación y otros medios que en esencia proveyeron al mercado europeo el mismo aislamiento de los mercados mundiales y la misma estabilidad de precios internos que brindaba el arancel variable. De este modo la UE una vez más frustró la idea de aranceles ordinarios que permitirían que precios externos fueran transmitidos a mercados internos.

Un estudio de la propuesta de negociación de EE.UU., enviada en mayo de 2000 a la OMC, muestra que está claramente dirigida en gran parte a la UE. Requiere la eliminación completa de subsidios para la exportación, el uso de una fórmula arancelaria para eliminar aranceles altos y producir niveles relativamente uniformes de protección entre productos primarios dentro de cada país y entre los países, y la eliminación de aranceles complejos mediante la transición hacia aranceles *ad valorem* solamente.

EE.UU. propuso asimismo un nuevo método para la medición de subsidios domésticos y sus limitaciones. Propuso que los límites de subsidio se calcularan según un porcentaje del total de producto agrícola de cada país, y que se estableciera un porcentaje máximo permitido. Lo anterior fue claramente concebido para forzar a la UE y Japón a que reduzcan sus subsidios sin afectar a EE.UU. Adicionalmente, EE.UU. pide la eliminación de la llamada Caja Azul (*Blue Box*). La Caja Azul es un mecanismo acordado entre EE.UU. y la UE durante la Ronda Uruguay para excluir la reducción de sus principales programas de apoyo si estos programas estaban acompañados por controles de producción. Actualmente solo la UE utiliza este escape, lo cual le permite realizar enormes pagos a sus productores, pagos que se encuentran fuera de los límites establecidos por la OMC para subsidios que distorsionan del comercio y por tanto no deben ser objeto de reducción.

Algunas veces es difícil explicar el por qué de la obsesión que sufren los grupos de productos de bienes primarios americanos y el Departamento de Agricultura de los EE.UU. hacia la PAC. En parte tiene que ver con los inicios de la PAC cuando claramente evitaba a los exportadores norteamericanos acceso a la producción interna por medio de altas protecciones generalizadas. Una vez que la UE logró su autosuficiencia empezó a utilizar subsidios para las exportaciones con el fin de capturar mercados que los exportadores norteamericanos consideraban suyos. Antes de finales de los años 70, Europa era el mercado de exportación más lucrativo para productos agrícolas americanos. Uno por uno nuestros productores vieron cerrarse los mercados, a menudo gracias al uso de subsidios ilegales dirigidos a estimular la producción doméstica y eliminar las importaciones. Además, los grupos norteamericanos que representan productos primarios temen la posibilidad de que la UE utilice subsidios para las exportaciones con el fin de capturar mercados donde EE.UU. debería tener una ventaja competitiva. Este temor es especialmente grande en cuanto a mercados latinoamericanos. A la vez fue la razón por la que EE.UU. se negó a aceptar la renuncia de subsidios para la exportación en México en el TLCAN.

El temor de que la UE capturaré mercados en las Américas tiene también implicaciones para el ALCA. Es poco probable que EE.UU. limitará su uso de subsidios

para la exportación bajo el ALCA hasta y a no ser que el asunto de estos subsidios se decida en la OMC. Lo mismo ocurre con la disminución de subsidios domésticos. EE.UU. consideraría que a raíz del ALCA esta disminución equivaldría a un desarme unilateral frente a la UE. Los intereses agrícolas estadounidenses insistirán que las cuestiones de política global se decidan en el foro global, es decir la OMC, y por otra parte estarán renuentes a reducir la capacidad de negociación de EE.UU. en la OMC debido a acciones realizadas en el marco del ALCA.

Estas preocupaciones sugieren que EE.UU. probablemente evitará realizar compromisos finales sobre cuestiones globales en el ALCA, tales como subsidios domésticos y para las exportaciones, hasta que el resultado de esas cuestiones sea más claro en las negociaciones dentro de la OMC. Esta resistencia a menoscabar las negociaciones en la OMC se extiende además al asunto del libre comercio en productos que están actualmente protegidos por contingentes arancelarios. Abordaremos este tema más adelante.

Inquietudes de los productores ante los tratados de libre comercio

Los agricultores estadounidenses sienten temor hacia los tratados de libre comercio, en especial aquellos con países que compiten a bajos costos. Hay diversas razones para explicar su aprensión, algunas de las cuales nacen bajo el tratado de libre comercio con Canadá y el TLCAN.

Una preocupación es que el libre comercio con competidores de bajo costo no proporciona oportunidades reales para la expansión de las exportaciones agrícolas de EE.UU., un objetivo básico de la política comercial agrícola de este país. Una mayor preocupación es que estos competidores puedan menoscabar la producción nacional en mercados internos con importaciones baratas. Lo anterior le sucedió a las industrias de frutas frescas y vegetales de EE.UU. por causa del TLCAN. Por otra parte la industria americana tenía la expectativa de ingresar a los mercados canadienses de lácteos, aves y huevos, mas su acceso fue bloqueado debido a la insistencia de Canadá de que solamente modificaría las restricciones para esos productos tras negociaciones ante la OMC.

Otra razón para los reparos hacia tratados de libre comercio con competidores de bajo costo es que tales acuerdos en efecto eliminarían varios programas de apoyo en EE.UU. El programa azucarero no conseguiría sobrevivir un tratado de libre comercio. Lo que es más, está luchando para resistir tras un aumento de importaciones desde México bajo el TLCAN. Por su parte, el programa de apoyo a los precios de los productos lácteos no podría perdurar en su forma actual si la importación de productos lácteos procesados, prevenida por cuotas arancelarias, aumentara como lo haría debido a un tratado de libre comercio.

Una tercera preocupación que se genera debido al tratado entre EE.UU. y Canadá y el TLCAN radica en el funcionamiento de tratados de libre comercio con países cuyos tipos de cambio fluctúan sustancialmente. Desde que el tratado entre EE.UU. y Canadá entró en vigor el dólar canadiense ha decaído lentamente frente al dólar estadounidense,

lo cual causa que los productos agrícolas canadienses sean más competitivos en los mercados de EE.UU.

La profunda devaluación del peso mexicano a raíz de la crisis económica de 1994 fue aún más problemática. Esta devaluación trajo consigo un torrente inmediato de productos agrícolas a EE.UU. a precios destacadamente menores, lo cual hizo durante un tiempo prácticamente imposible para los exportadores estadounidenses vender en México. Nuestros jerarcas agrícolas tienen muy clara esta situación, y algunos de ellos han afirmado que no realizarán acuerdos de libre comercio con países que no tengan un tipo de cambio estable frente al dólar. Algunos grupos incluso han exigido un arancel compensatorio automático que contrarreste cambios repentinos de importancia en los tipos de cambio.

En términos extremos, no pienso que una parte importante del sector agrícola norteamericano apoye el ALCA. La Asociación de Frutas y Verduras de Florida y la Unión Nacional de Agricultores se oponen abiertamente al acuerdo, al igual que los representantes de otros productos primarios como lo son el azúcar y los edulcorantes. Por otra parte es difícil encontrar un grupo agrícola de importancia que apoye de forma entusiasta la continuación de la negociación para el ALCA. A mi parecer los grupos agrícolas norteamericanos no apoyarán la vía rápida para el ALCA e incluso es posible que se opongan activamente a ella.

La respuesta de EE.UU. ante diferentes escenarios

Hay varios escenarios que podemos explorar.

Escenario 1: Lanzamiento de una nueva ronda de la OMC en noviembre de 2001

Si se lanza una nueva ronda, el objetivo de la administración de EE.UU. será conseguir autoridad para la negociación y la vía rápida para las negociaciones en la OMC. Está claro que el Congreso no aprobará una nueva autoridad para negociar o la vía rápida en la sesión actual. Dado que el año próximo es electoral para el Congreso, será difícil conseguir autoridad para negociación en 2002.

Si se lanza una nueva ronda de la OMC en noviembre, el tema de agricultura será clave según el parecer de EE.UU. Tanto la administración como el Congreso tienen interés en lograr un mejor acceso para las exportaciones americanas y coartar los subsidios para la exportación europeos. Ambos tienen un interés defensivo en prevenir una debilitación del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias mediante la introducción del principio precautorio forzado por la UE, el cual permitiría la utilización de factores no científicos para prevenir la importación de productos comestibles.

Si se lanzan negociaciones completas en agricultura, EE.UU. evitará seguir adelante con las negociaciones agrícolas dentro del ALCA hasta que se vislumbre con claridad el resultado de las negociaciones agrícolas en la OMC.

Escenario 2: No se produce una nueva ronda de la OMC en noviembre de 2001

Si falla el intento de lanzar una nueva ronda de la OMC en noviembre, las negociaciones agrícolas en ese foro posiblemente languidecerán. Varios países han indicado que sólo llevarán a cabo negociaciones agrícolas importantes en el marco de una ronda amplia. Así aunque no se tome una decisión formal de posponer las negociaciones, en realidad las negociaciones sobre mayores reformas agrícolas no podrían avanzar.

Lo anterior no implica que EE.UU. acudiría al ALCA si las negociaciones en la OMC no se producen. La comunidad agrícola de este país se opondría a las negociaciones del ALCA por las mismas razones esbozadas con anterioridad.

Aún si se lanzan las negociaciones en la OMC existe la duda sobre qué tanto avanzarán otros países en cualquiera de los dos foros mientras el Poder Ejecutivo de EE.UU. no cuente con autoridad para negociación y vía rápida. Lo anterior adquiere especial importancia debido a que los legisladores demócratas insisten que no apoyarán la autorización para negociar ni la vía rápida a menos de que las negociaciones aborden temas laborales y ambientales como parte de la agenda ante la OMC.

La administración Bush ha dicho que pretende conseguir autoridad para negociar en la OMC, el ALCA y tratados bilaterales de libre comercio. Es poco probable que el Congreso otorgue una autoridad negociadora tan amplia, por lo que es posible que la administración deberá buscar la autorización y la vía rápida de forma separada para el ALCA. Con este fin la administración tendrá que enfrentar una dura contienda política pues no está claro cuáles industrias brindarán apoyo suficiente para contrarrestar la oposición agrícola mencionada anteriormente.

Otros temas

Hay varios temas que aparecerán en la agenda tanto para la OMC como para el ALCA. Uno es el Trato Especial y Diferenciado para países en desarrollo. EE.UU. ha adoptado una posición bastante consistente sobre este trato en varios foros. El país está dispuesto a permitir una disminución de aranceles menos estricta, etc., y posibilita que países en desarrollo cuenten con períodos más largos para implementar sus acuerdos de liberalización comercial. Asimismo, EE.UU. se ha opuesto a permitir que los países en desarrollo escojan cuáles compromisos cumplirán, y jamás permitirá que estos países ignoren medidas sanitarias y fitosanitarias.

EE.UU. luchará porque se mantengan los acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en las negociaciones de la OMC y del ALCA. Se opondrá vigorosamente a que se adopte el principio precautorio en cualquiera de las negociaciones. De la misma forma se opondrá a los requisitos de etiquetado del tipo que propone la UE.

Resumen y Conclusiones

En EE.UU. la política comercial está estancada. Ha colapsado el consenso bipartita nacional que apoyaba el liderazgo estadounidense en la liberalización comercial. Grupos laboristas y ambientalistas se oponen activamente a la liberalización comercial e insisten que toda negociación incluya temas ambientales y laborales. Dado que el apoyo de esos grupos es vital para que los demócratas consigan controlar la Cámara de Representantes y el Senado en las elecciones legislativas de 2002, los demócratas insisten en que estos temas se incluyan en cualquier autoridad para la negociación.

En el verano de 1999, durante las preparaciones para la reunión ministerial de la OMC en Seattle, el sector agrícola norteamericano favorecía el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones agrícolas en el marco de la OMC para continuar las reformas introducidas en la Ronda Uruguay y de esa forma avanzar hacia la liberalización comercial agrícola.

Tras el fracaso de la ministerial en Seattle, el parecer del sector agrícola comenzó a cambiar. Por una parte, los grandes subsidios gubernamentales que el Congreso prodigaba a los productos primarios favorecidos fueron duramente criticados por otros países, y se produjo un forcejeo para determinar si esos pagos distorsionaban el comercio. Ciertos grupos agrícolas estadounidenses, que sostenían que con las normas de la OMC para limitar los subsidios domésticos que distorsionan sólo se limitarían los gastos de la UE, se dieron cuenta de que sus propios subsidios podrían verse menoscabados. Asimismo, cuando los grupos agrícolas norteamericanos por fin conocieron la propuesta de su gobierno ante la OMC, cayeron en cuenta de que sus programas podrían afectarse debido a algunos de los cambios arancelarios propuestos.

En la primavera de 2001, la administración Bush manifestó que consideraba que los altos subsidios agrícolas domésticos distorsionan el comercio. Esto molestó tanto al presidente del comité agrícola de la Cámara de Representantes que de inmediato retiró su apoyo para la vía rápida. Es más, en ese momento el Comité se encontraba trabajando en un nuevo proyecto de ley que aumentaría marcadamente los subsidios domésticos.

En el pasado, algunos grupos de productos de los llamados cultivos bajo programa, tales como el trigo, el maíz, el arroz y la soya, han apoyado decididamente la liberalización comercial, así como lo han hecho los sectores ganadero y avícola. Ahora los cultivos bajo programa deben balancear su avidez por altos subsidios domésticos que distorsionan el comercio con su interés en mayor acceso a mercados extranjeros.

Es difícil determinar que será necesario para volver a conseguir el apoyo de los grupos de interés agrícolas hacia una mayor liberalización comercial agrícola. Claramente se requerirá un fuerte liderazgo presidencial y la cooperación bipartita de los jerarcas legislativos. Mientras el Congreso, que se mantiene tan equitativamente dividido, continúe dando énfasis en conseguir ventajas partidistas será difícil conseguir un nuevo acuerdo en cuanto a políticas comerciales.