

El proteccionismo agrícola de los EE.UU. El poder de las redes de política de algodón y azúcar y su influencia en las negociaciones del ALCA.

M. Valeria Iglesias*

PARTE I: INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Introducción

Sin duda el sector agrícola ha sido uno de los principales obstáculos para la formación del ALCA, representando también una traba importante para la estrategia norteamericana de “doble vía” que prioriza los acuerdos bilaterales con los países de la región. Por ejemplo, en el acuerdo con los países centroamericanos (CAFTA-DR) la discusión en torno a la liberalización del sector azúcar en los EE.UU. puso en peligro las negociaciones. También durante las negociaciones con Panamá, cuando EE.UU. se opuso a la propuesta panameña de incluir una canasta con productos que quedarían excluidos de la negociación en condiciones especiales de desgravación y por su parte presentó una lista de productos sensibles a los que fijaría aranceles más elevados. En Colombia, Ecuador y Perú – grupo conocido como CAN3 – surgió el debate “TLC así sí, TLC así no” en torno a la posición de los EE.UU. de mantener su sistema de subsidios agrícolas y requerir la eliminación del mecanismo de banda de precios de los países andinos. Y la lista de ejemplos no se agota aquí.

A lo largo de las distintas negociaciones bilaterales, EE.UU. usó una estrategia de tipo “proteccionismo selectivo” que opera a dos niveles. Por un lado, EE.UU. busca libre comercio para algunos de sus *commodities* mientras protege otros bienes agrícolas considerados como “sensibles”. Al mismo tiempo, no se compromete a avanzar en la eliminación de subsidios domésticos que, según sus autoridades, debe ser negociada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) donde otros países proteccionistas – la Unión Europea y Japón, principalmente – también tendrían que eliminarlos, de modo de no correr en desventaja. Por el otro lado, y a diferencia de su posición en agricultura,

* Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires) y Master en Política Económica Internacional (Universidad de Warwick, Reino Unido). Becaria junior CLACSO / Asdi 2004-2005. Integrante del Programa de Estudios de Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO / Argentina. Miembro del Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). E-mail: mvigl@yahoo.com.

EE.UU. ha exigido la inclusión de compromisos en inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual y servicios, aún más allá de los compromisos fijados en la OMC (Estay 2005: 18-9).

En muchos casos esta “selectividad” se muestra intransigente más allá de toda lógica económica o criterio de sustentabilidad de largo plazo. ¿Por qué el gobierno norteamericano otorga desde hace varias décadas subsidios tan cuantiosos a un sector que sólo representa el 2% de su producto y el 8% total de sus ventas externas? ¿Por qué prefiere ir contra los intereses de la mayoría de la población que debe pagar una canasta de bienes sensiblemente más cara? ¿Por qué no cede abrir su mercado para ciertos productos agrícolas, hasta un punto de comprometer la firma de acuerdos que benefician no sólo al sector de servicios y a la industria, sino también a una gran cantidad de otros *commodities* agrícolas? Tal vez menos comprensible aún, ¿cómo se puede explicar que en un acuerdo comercial EE.UU. convenga pagar a sus contrapartes para que no le exporten un producto?! Las respuestas a estas preguntas deben buscarse en la forma en que ciertos *lobbies* agrícolas articulan sus intereses y los defienden frente al gobierno.

Muchas veces en el estudio del proteccionismo agrícola se pasa por alto que los funcionarios norteamericanos, además de enfrentar presiones de reforma que vienen de negociaciones regionales y multilaterales, tienen primordialmente que evaluar y balancear intereses y presiones domésticas. En otras palabras, no se trata de condiciones específicamente económicas y técnicas ni tampoco de una mala estrategia o falta de capacidad por parte de los negociadores latinoamericanos. Se trata sobre todo de incorporar a la ecuación poderosos intereses proteccionistas que hoy representan cerca de 100.000 millones de dólares. Comprender como actúan y cual es su relación con el gobierno es el punto de partida para replantear estrategias alternativas de negociación y de inserción internacional.

Lo que planteamos en este trabajo es analizar la economía política de las negociaciones comerciales desde la perspectiva de *policy networks* o “redes de política”. Para esto seleccionamos dos grupos de *commodities* agrícolas altamente protegidos – algodón de altura y azúcar – e investigamos como operaron con el fin de incidir en la posición del gobierno norteamericano respecto a las negociaciones comerciales con los países de América Latina y el Caribe. Otro objetivo de este trabajo es explorar los márgenes de maniobra para liberalizar los sectores en cuestión. Es así que también incorporamos al análisis el estudio de fuerzas y grupos de interés que presionan para erosionar el status quo de estos *commodities*. Asimismo, registramos las características de la estructura institucional que inciden directamente en la viabilidad de introducir reformas. En rigor, procuramos entender y rearmar el complejo y cambiante rompecabezas intereses-instituciones-proteccionismo, focalizándonos en los aspectos significativos vinculados con una hipótesis central: *la existencia de redes de política cohesionadas y con intereses proteccionistas consensuados dificulta la liberalización de los sectores en cuestión en los acuerdos comerciales*.

El trabajo está estructurado en tres partes. En esta primera planteamos los criterios de selección de casos y el marco teórico utilizado. En la segunda parte desarrollamos los casos de estudio, detallando: el esquema del sistema de protección, las características del sector, cómo se articula la red de política y cual es la relación con los actores públicos ajenos a la red. Por último, en la tercera parte, evaluamos la posibilidad de introducir reformas en estos dos sectores dados la existencia de ciertos obstáculos institucionales y

la actuación de grupos y fuerzas domésticas e internacionales que buscan su liberalización.

Criterios para la selección de casos

En vistas de desarrollar el trabajo alrededor de grupos con intereses proteccionistas que ejercieron y ejercen un alto nivel de influencia en las decisiones gubernamentales, hemos establecido tres criterios de selección¹. Específicamente, los sectores deben:

1. constituir intereses defensivos intensos en el área agrícola para los EE.UU. en la agenda negociadora del ALCA, en general, y en los TLC que cerró con Chile y los países del CAFTA-DR, en particular. Es decir, deben ser sectores que para los EE.UU. resultan muy sensibles de abrir a sus contrapartes y los que, en última instancia, se manifiestan en períodos de desgravación más largos y/o en regímenes de protección especiales en los acuerdos;
2. haber mantenido su condición de “producto especial” o bien haber recibido un nivel de protección mayor en la última Ley Agrícola del año 2002 respecto de la anterior; y
3. ser económicamente relevantes en países de América Latina y el Caribe.

El marco teórico de interpretación y análisis

En la literatura actual no existe un enfoque metodológico comprensivo que sirva de guía para el estudio del proceso de toma de decisiones en general y mucho menos para el que tenga que ver con lo sectorial y con la relación público-privada en particular. Por este motivo integramos elementos de diferentes teorías y herramientas analíticas a nuestro enfoque. Estos son: el enfoque de *policy networks* (o redes de política), la teoría de *politics of retrenchment* (o políticas de recorte) y el modelo de juego a dos niveles de Putman.

Policy networks

El marco teórico que utilizamos para analizar las relaciones que se establecen entre los grupos agrícolas y el gobierno es el de *policy networks*. El mismo aborda el tema desde una perspectiva estructural, es decir, que mira más allá de la conducta individual de los actores y se concentra en la organización político-colectiva, así como en la estructura del proceso de toma de decisiones y en el contenido de las políticas (Daugberg 1999: 412). La literatura define a las redes de política como:

“Un acuerdo institucional creado para facilitar la intermediación entre actores estatales e intereses [privados] organizados. Los actores estatales y los grupos de interés dependen los unos de los otros para lograr sus objetivos y forman una red de política cuando intercambian recursos regularmente” (Moyer y Josling 2002: 124).

Específicamente, vamos a usar la metodología desarrollada por Rhodes que plantea el análisis de un grupo de variables para determinar si los sectores bajo estudio constituyen redes de política (Rhodes 1990). Estas variables guía son:

- **Membresía.** ¿Cuáles son los actores públicos y privados que forman parte de la red? ¿Se trata de un grupo reducido de actores? ¿Qué tipo de intereses los movilizan?

- **Integración.** ¿Con qué frecuencia interactúan los miembros? ¿La acción de la red tiene continuidad en el tiempo? ¿Cuál es la estructura ideológica de los grupos? ¿Cuál es el nivel de consenso entre los miembros de la red respecto a los intereses principales?
- **Recursos.** ¿Existe interdependencia de recursos entre los actores públicos y privados? ¿De qué tipo?
- **Poder.** ¿Existe un equilibrio de poder entre los miembros?

Las configuraciones de redes que surgen de este marco operan en un continuo, en el cual en un extremo encontramos *policy communities* (o “comunidades de política”) y en el otro extremo *issue networks* (o redes organizadas por temas). Mientras en las comunidades de política los miembros son siempre más o menos los mismos, se encuentran altamente cohesionados y son interdependientes en términos de recursos, en las redes por temas la membresía es variable y el intercambio de recursos es intermitente y/o escasa. A diferencia de lo que pasa con el primer grupo, en las redes por tema las presiones externas tienen gran impacto. La caracterización que obtengamos de este marco nos va a servir para testar nuestra hipótesis y ver qué tipo de redes conformaron los sectores de algodón y el azúcar con el fin de imponer sus intereses.

Politics of retrenchment

El concepto de reforma puede ser muy subjetivo y ambiguo, en especial cuando se trata del sector agrícola. La modificación de una política puede ser vista como una reforma radical por algunos y como un mero cambio de instrumentos por otros (Moyer y Josling 2002: 2). Es por esto que es tan importante definir qué entendemos por reforma. En este trabajo usamos la teoría de *politics of retrenchment* para evaluar los tipos de cambios ocurridos en la política agrícola norteamericana, así como también para caracterizar cambios potenciales.

La política de recorte distingue dos clases de reformas: las sistémicas y las programáticas. Las *reformas sistémicas* “buscan cambiar el contexto en el cual se toman las decisiones con el fin de promover recortes y cambios en los programas” (Coleman, Atkinson y Montpetit 1997: 456). En esencia, estas reformas apuntan a las fuerzas que determinan las políticas vigentes alcanzando efectos de más largo plazo.

Por su parte, las *reformas programáticas* suponen recorte de gastos o cambios en la estructura de los programas. A diferencia de las estrategias de reforma sistémica que apuntan a alterar la posición de los grupos y actores anti-reforma [es decir, de las redes de política], las reformas programáticas se centran en los programas en sí (Coleman, et. al., 1997: 456-7). La evaluación de los cortes presupuestarios implementados en el corto y largo plazo, así como el análisis de la estructura de los programas resultan útiles para el estudio de reformas programáticas.

La metodología usada por *Sheingate* de incorporar los conceptos de *issue redefinition* y *venue change* a la teoría de *retrenchment* resulta útil para abordar nuestro tema (Sheingate 2000). En particular, nos ayudará con el estudio de los principales obstáculos y oportunidades para encarar reformas, así como los mecanismos mediante los cuales éstas se introducen.

La estrategia de redefinir el tema resalta las externalidades negativas asociadas al proteccionismo agrícola que afectan a otros sectores de la economía y de la sociedad no-

rural. En nuestro caso, ejemplos de externalidades negativas pueden ser los altos costos de los alimentos, las presiones presupuestarias, la degradación ambiental y las represalias en otros sectores en las negociaciones comerciales. Básicamente, redefinir el tema puede favorecer reformas sistémicas de dos maneras: al desestabilizar la membresía de la red y al crear la oportunidad para que se de un *venue change*.

La estrategia de *venue change* consiste en mover el poder decisión a otras agencias que estén más dispuestas al cambio, por ejemplo, a aquellas en las que los grupos proteccionistas no sean mayoritarios. Lo que busca es alterar la configuración institucional debido a que ésta limita la introducción de ciertos temas en los debates de políticas, ya sea por el control de las agendas o por medio de otros instrumentos (Sheingate 2000: 341).

Juego a dos niveles

Los enfoques de *politics of retrenchment* y de redes de política se concentran en el estudio de luchas redistributivas a nivel nacional. La teoría de juego a dos niveles de Putman que elegimos, en cambio, permite incorporar la interrelación entre lo doméstico y lo internacional al análisis de reforma de política.

Putman presenta al estado-nación como un actor unitario, representado por un negociador jefe, que tiene que lidiar simultáneamente con dos frentes: el doméstico y el internacional. En la mesa internacional o nivel 1, el negociador "... busca maximizar su habilidad para satisfacer las presiones domésticas al mismo tiempo que intenta minimizar las consecuencias adversas de los hechos internacionales" (Putman 1988: 434). Para los EE.UU. el ALCA encierra diferentes negociaciones: la mesa hemisférica en la cual se discute el ALCA; la mesa internacional con la OMC; y la mesa regional y sub-regional que reúne a los acuerdos bilaterales de los EE.UU. (Tussie y Labaqui 2002: 1).

A nivel nacional, los grupos domésticos presionan para que el gobierno adopte políticas favorables a sus intereses (ya que en definitiva son sus recursos los que están en juego) y los políticos construyen coaliciones con estos grupos para ser electos. El objetivo del juego de Putman es crear "vínculos sinérgicos" entre ambos niveles para lograr una posición común entre intereses que son heterogéneos y, la mayoría de las veces, encontrados. Llegar a un acuerdo dependerá de la habilidad del gobierno de constituir coaliciones internas de apoyo formadas por los potenciales beneficiarios y de la creación de mecanismos para compensar a los perjudicados (Putman 1988: 434).

PARTE II: LOS ESTUDIOS DE CASO

El caso del sector de algodón de altura

Perspectiva de la protección al sector algodonero en los EE.UU.

El algodón es uno de los íconos de la injusticia del comercio internacional de productos agrícolas con Estados Unidos en el centro de la escena. En el mundo la mayor parte de la producción de algodón es consumida in situ, mientras EE.UU. es el primer exportador mundial de algodón con más de la mitad de su producción local destinada a la exportación. Esta situación es sostenida de manera ficticia por el gobierno que destina miles de millones de dólares al año a este *commodity*. Las cifras hablan por sí solas. En el 2005 el Departamento de Agricultura (USDA) otorgó subsidios al algodón por unos

4.500 millones de dólares. Este monto equivale aproximadamente al valor de mercado de la cosecha y representa la mitad de los subsidios a la producción de algodón que se otorgan en todo el mundo (Oxfam 2002: 13; Robinson y Jerbi 2005: 10).

Estos subsidios terminan deprimiendo los precios internacionales del algodón y, en consecuencia, los ingresos de los productores en los países en desarrollo que deben competir con la producción norteamericana no sólo en los mercados internacionales, sino también en los propios. A nivel mundial el más perjudicado es África. En América Latina, Brasil ocupa el primer lugar seguido por la Argentina y otros países como Perú, Paraguay y Colombia.

El algodón en la Ley Agrícola 2002

Los subsidios al algodón (al igual que el resto de las políticas agrícolas y alimentarias federales) en los EE.UU. están regidos por una ley omnibus llamada *Farm Bill* (FB) - o Ley Agrícola. La última FB del año 2002 que regirá hasta el 2007 contempló para el algodón un complejo sistema de programas de apoyo a la producción, financiamiento y comercialización, complementarios entre sí. En términos generales, los mismos tienen como objetivo aislar a los productores de cualquier tipo de señal de mercado y riesgo comercial e inclusive productivo en el que puedan incursionar. Sintéticamente, el algodón cuenta con los siguientes programas de apoyo²:

- ***Direct payments o “pagos directos”***. Proveen ayuda a los ingresos de los agricultores a través de pagos fijos dependientes de la cantidad de hectáreas y el volumen de cosechas del año anterior. Como resultado de estos pagos, los productores pueden llegar a obtener una ganancia de un 10% a un 20% superior al nivel de precios de mercado. Además, los incentiva a seguir con el mismo cultivo. En el período 2002-2003 sumaron unos 625 millones de dólares.
- ***Counter-cyclical payments o “pagos contra cíclicos”***. Constituyen una nueva incorporación respecto de la ley anterior y desde su incorporación en el 2002 hasta el 2003 se otorgaron 1.311 millones de dólares. Este programa aumenta el pago a los productores en períodos de precios bajos, incentivando la producción en momentos en los cuales en una situación de mercado normal debería contraerse. El precio meta aísla a los productores de los vaivenes del mercado puesto que les asegura un piso de renta mínimo.
- ***Loan Deficiency Payments y Marketing Loan Gains***. Estos pagos se activan cuando los precios internacionales caen por debajo de los 52 centavos de dólar por libra. Cuanto más caen los precios internacionales, más suben los pagos que dependen del volumen de la producción. En los años 2002-2003 se otorgaron 873 millones de dólares.
- ***Step 2***. Estos pagos tienen como objetivo mantener los precios de exportación de los EE.UU. en línea con los competidores de bajo costo. Sin los pagos del *step 2*, los molinos de algodón no podrían costear el algodón para uso doméstico, ni los productores podrían exportar a precios competitivos. Este es considerado uno de los programas más distorsivos, si bien los recursos destinados son relativamente bajos – 328 millones de dólares.
- ***Export Credit Guarantee Program***. Bajo este programa los importadores de algodón norteamericano pueden tomar créditos en dólares a las tasas imperantes en los EE.UU. a la vez que los bancos prestatarios tienen asegurados estos

créditos por el gobierno norteamericano. Esto da una ventaja considerable a los exportadores estadounidenses frente a otros exportadores rivales en aquellos mercados con escasez de dólares y altas tasas de interés.

- ***US Crop Revenue and Insurance Program.*** Cubre cerca del 90% de la superficie sembrada y protege a los productores contra condiciones climáticas adversas o de otro tipo, lo que los aísla considerablemente de los riesgos de producción. Los montos otorgados suman cerca de 286 millones de dólares en el 2002-2003.

La defensa del algodón en los acuerdos comerciales

El privilegio del que goza el sector a nivel doméstico fue defendido en el plano internacional. En ninguno de los acuerdos que EE.UU. cerró o está negociando con los países de América Latina y el Caribe³ hizo concesiones que comprometieran al sector de algodón en términos de ampliación de cuotas ni de supresión o revisión de sus programas de apoyo domésticos.

En el *TLC con los países del CAFTA-DR* EE.UU. abrió sólo marginalmente su mercado mediante la consolidación de preferencias ya otorgadas y a cambio obtuvo una apertura importante en los mercados centroamericanos. En particular, se acordó que las cuotas arancelarias para las ventas de algodón de los países del CAFTA-DR a los EE.UU. se eliminarán progresivamente en un plazo de 15 años (uno de los más largos estipulados) y para algunos productos derivados del algodón que se encuentran dentro del sistema generalizado de preferencias (SGP), las cuotas arancelarias serán eliminadas automáticamente una vez entrado en vigor el acuerdo. En contrapartida, EE.UU. consiguió que sus exportaciones de algodón a la región entraran exentas de derechos inmediatamente de modo de llegar a cubrir hasta el 90% de las necesidades de la industria textil centroamericana⁴.

El *TLC EE.UU.-Chile* fue un caso especial que no contempló provisiones específicas que protegieran el sector algodón de los EE.UU. puesto que éste no representa un cultivo importante en Chile y, por lo tanto, no constituye una amenaza para los productores norteamericanos. Básicamente, las provisiones del mismo se concentraron en reglas de importación y exportación para fibras y textiles de algodón donde Chile sí podía competir y, por lo tanto, donde se centraban las preocupaciones del sector.

En resumen, tanto la Ley Agrícola 2002 como los tratados de libre comercio se encuentran alineados con los objetivos del sector de “promover el uso del algodón norteamericano y asegurar rentabilidad a los productores locales” y de no dismantelar los programas de apoyo domésticos en los acuerdos bilaterales hasta tanto no se comprometa una liberalización comprehensiva en el sector agrícola en el ámbito multilateral (NCC 2005). Inclusive, en el caso de la ley agrícola, se ha logrado dejar sin efecto propuestas con considerable nivel de apoyo general, pero que fueron consideradas nocivas por el sector, entre las que sobresale la disminución del tope máximo de 360.000 dólares que puede recibir un productor en concepto de subsidios.

¿Cómo se puede explicar este esquema de protección?

Algunas características del sector

Hay ciertas características del sector algodonero que dan cuenta de su *leverage* político y de porque logra articular sus intereses con el sector público. A continuación detallamos las que consideramos más relevantes.

En lo que hace a la estructura del sector, vemos una creciente *integración horizontal* en la producción de la materia prima con la consecuente emergencia de cada vez menos empresas, más grandes y con más dinero, pero también con mayor dependencia económica en los programas de apoyo. De acuerdo al último censo agrícola realizado por la USDA, en el año 2002 existían 25.000 unidades productivas dedicadas al cultivo de algodón en los EE.UU., lo que equivale a un 25% menos de la cantidad de unidades que había cinco años atrás. En el mismo período, el número de granjas de más de 1.000 acres aumentó 20% y las de 4.000 a 5.000 acres aumentó en casi 40%. Este dato no es para menospreciar ya que el 79% de la producción total (en términos de valor) tiene lugar en las unidades de más de 1.000 acres, desplazando así a las unidades más pequeñas de 400-500 acres que tradicionalmente predominaban en el sector (NASS-USDA 2005).

A su vez, existe una *concentración de subsidios* en manos de unas pocas grandes unidades productoras debido a que la mayor parte de los mismos se calculan sobre la base de la producción actual o histórica. En definitiva, la estructura de los subsidios representa una barrera de entrada muy alta para los pequeños y nuevos productores, a la vez que genera un incentivo enorme de preservarlos para los beneficiarios. Según datos del *Environmental Working Group*, el decil formado por las unidades productivas más grandes recibe el 79% del monto total de subsidios, el primer percentil recibe el 25% con montos que suman un promedio de 331.000 dólares y el grupo de los 25 productores más grandes se llevan cerca de 1 millón de dólares cada uno (Environmental Working Group 2005). Todo esto sin contar que muchas de estas unidades productivas también se dedican a cultivar otros *commodities* subsidiados, por lo que lo que transferencia de recursos termina siendo en realidad mucho mayor.

Otro factor que marca de manera muy fuerte la configuración del sistema de organización político-corporativa del sector y su relación con el congreso es la *concentración geográfica* de sus actividades. Si bien la actividad se desarrolla a lo largo de 17 estados en el área conocida como *cotton belt* o “cinturón algodonero”⁵, gran parte de la producción se concentra en siete estados. Estos son: Tejas que produce el 24% del total nacional, Georgia y Mississippi (12% cada uno), California y Arkansas (10% cada uno) y Carolina del Norte y Louisiana (6% cada una) (NASS-USDA 2005).

Corporativamente, el sector se encuentra representado por el *National Cotton Council* (NCC) – Consejo Nacional del Algodón – que constituye la organización empresaria hegemónica a nivel nacional que actúa como el interlocutor político natural frente a Washington. El NCC tiene una larga tradición. Fundado hacia fines de los años 30 como resultado de los bajos precios de algodón, desde entonces viene realizando diferentes tareas de lobby para obtener y mantener el subsidio estatal que recibe el sector. Históricamente, fue uno de los defensores y beneficiarios más importantes del sistema de soporte de precios del *New Deal* y luego de la segunda guerra mundial se alió junto a otros *commodities* agrícolas para apoyar regularmente la reautorización legislativa de los subsidios agrícolas (Ness 2000: 237).

Uno de los puntos fuertes del Consejo es su amplia representatividad. El mismo incluye a los siete segmentos de la industria del algodón que van desde productores de la materia prima a desmontadores, acopiadores, comerciantes, productores de semillas de algodón, cooperativas y fabricantes de hilo. Además de ser la asociación numéricamente más representativa del sector, la importancia del NCC también radica en que las cámaras nacionales de los distintos segmentos operan dentro de ella.

El único segmento que no está representado por otra organización nacional es el de los productores de algodón, que se nuclean entre sí sobre bases estatales y regionales. En cambio formaron una especie de subgrupo dentro del NCC llamado *American Cotton Producers* (ACP) – o Productores Americanos de Algodón – que está integrada por 24 productores líderes del cinturón algodonero que a su vez son delegados del NCC. Esto implica que, en la práctica, el NCC sea el ámbito ineludible de toda demanda o decisión específica para los productores y que mantenerse al margen representaría perder interlocutor frente al estado.

Otro rasgo importante del Consejo Nacional del Algodón es el alto nivel de consenso acerca de los principios de política entre sus miembros, a pesar de ser tan diversos. En el caso del programa algodonero, el hecho de que todos los segmentos tengan algo que ganar de él asegura un nivel considerable de apoyo. Además, una representación por sector y región geográfica equilibrada⁶; la implementación de un sistema de proceso de demandas y votación democrático; y la organización de distintos intereses y áreas de acción prioritarias en comisiones son todas características de su estructura organizacional que contribuyen al consenso. El tema que puede causar enfrentamiento entre algunos miembros del NCC es el *trade off* entre algodón y textiles que el gobierno de los EE.UU. hizo en ciertos TLC. Sin embargo, ni en las noticias, ni en los comunicados de las respectivas cámaras que hemos relevado ha surgido evidencia de disputas formales.

La comunidad de política del algodón

El Consejo Nacional de Algodón y los grandes empresarios interactúan frecuentemente tanto con agencias del ejecutivo como con el legislativo con el objetivo de influir en el contenido y ritmo de decisiones políticas de interés para el sector. Pero con quienes conforman una red de tipo comunidad de política es con los representantes y senadores pertenecientes a estados del cinturón algodonero, muchos de los cuales se reagrupan en los respectivos comités de agricultura de la Cámara y del Senado⁷, órganos que tienen capacidad decisoria especial en temas de interés para el sector.

Son varios los temas que los movilizan y en los que vienen trabajando juntos desde hace tiempo. Por parte del sector, los intereses están básicamente orientados al mantenimiento de beneficios y privilegios. Más específicamente, el algodón tiene intereses domésticos que condicionan la posición negociadora internacional como la ley agrícola y además están los temas estrictamente internacionales como la aprobación de los acuerdos de libre comercio. El papel que les toca a los legisladores del cinturón algodonero es apoyar y defender estos intereses en el congreso norteamericano, haciendo uso de su poder de veto y de su capacidad para introducir propuestas legislativas. Como señaló claramente el Director del Comité de Agricultura de la Cámara y representante de una de las mayores zonas productoras de Tejas luego de la aprobación de la Ley Agrícola 2002:

“He sido criticado por la prensa nacional porque la Ley Agrícola beneficia a productores y comunidades del 19° distrito de Tejas. Yo doy la bienvenida a esas críticas dado que

pienso que mis votantes quieren que yo represente sus intereses en el Congreso. Y creo que la nueva Ley Agrícola beneficia nuestra área y a nuestros productores agrícolas”⁸.

La defensa de intereses se ve claramente al analizar el registro de votos de los legisladores del *cotton belt* respecto de la Ley Agrícola 2002, el TLC EE.UU. – Chile y el TLC EE.UU. – CAFTA. En términos generales, existe una clara y marcada tendencia de los legisladores – especialmente de aquellos que pertenecen a los principales estados productores – de defender con sus votos los intereses del sector en el congreso (ver cuadro 2). El único punto que puede llevar a un conflicto de intereses es la posición de los representantes demócratas en el tratamiento de los acuerdos de libre comercio. No porque ésta sea aperturista, por el contrario, sino porque los legisladores siguen el voto proteccionista tradicional del “no” de su partido, aún cuando se hayan logrado incluir provisiones de tipo “proteccionista selectivo” para en el texto de los acuerdos, como sucedió en el caso del TLC con Chile y con los países centroamericanos. También es importante considerar que en algunos estados el cultivo de algodón se superpone con el de otros *commodities* influyentes de postura proteccionista, lo que puede llevar a la división de votos de los legisladores. Tal es el caso de los estados de Florida, Luisiana y Tejas con el azúcar.

Cuadro 2

Votos de los legisladores del cinturón algodonero: FB2002, TLC EE.UU. – Chile y CAFTA-DR.

		Ley Agrícola 2002	TLC EE.UU. - Chile	TLC EE.UU. CAFTA-DR
Interés del sector		Aprobar ley	Aprobar acuerdo	Aprobar acuerdo
7 estados con mayor producción	Voto senadores	12 a favor, 1 en contra, 1 no votó	11 a favor, 3 en contra	11 a favor, 3 en contra
	Voto representantes	61 a favor, 47 en contra, 1 no votó	70 a favor, 30 en contra, 1 no votó	23 a favor, 77 en contra, 1 no votó
Resto del cinturón algodonero	Voto senadores	8 a favor, 12 en contra	17 a favor, 3 en contra	16 a favor, 4 en contra
	Voto representantes	n/d	n/d	n/d

Fuente: Elaboración propia, con datos del archivo del congreso de los EE.UU.

Además de sus votos, los legisladores algodoneros emplean otras estrategias para defender los intereses del sector. Una de ellas consiste en “intermediar” las demandas del sector ante otros actores públicos que no pertenecen a la red y que tienen poder de decisión en temas vitales. Por ejemplo, a fines del 2005 cuando todavía faltaba acordar el monto en que se iba a reducir el presupuesto agrícola varios legisladores algodoneros firmaron una carta dirigida a los directores de los comités de presupuesto y agricultura del senado titulada “*Farm Family Letter*” en la que le solicitaban que no modificaran el apoyo al programa algodonero para el período 2006. También se reunieron con el secretario de agricultura en una sesión organizada por la USDA con motivo de la preparación de la Ley Agrícola 2007 (NCC 2005).

Otra estrategia estriba en invitar a empresarios y representantes del sector a las audiencias legislativas en las que se debaten políticas importantes para el sector. Además de aprovechar la gran repercusión que las audiencias tienen en los medios de comunicación y en la opinión pública, las mismas sirven para medir el nivel de apoyo de los diferentes intereses afectados; recaudar información para pulir algunos puntos de la propuesta; y promover nuevas ideas y agendas (Oleszek 2001: 91-95).

Por parte de los “legisladores algodoneros”, los intereses se definen en términos electorales, más específicamente, en la recaudación de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales. Lo que hicimos aquí fue analizar la evolución de las contribuciones “PAC”⁹ del NCC a los representantes y senadores en los últimos ciclos electivos y encontramos una fuerte correlación con el patrón de votos analizados¹⁰. En primer lugar, encontramos que más del 99% de su dinero va a los legisladores del *cotton belt* y que entre los legisladores que más reciben figuran los pertenecientes a los siete estados con mayor producción (CRP 2005).

En segundo lugar, observamos que en los últimos dos ciclos electorales del 2004 y del 2002 que coincidieron con la votación del TLC con Chile y del CAFTA-DR más de la mitad de las contribuciones – 60% y 54%, respectivamente – están destinadas a legisladores republicanos quienes mostraron un registro a favor de los acuerdos comerciales. Finalmente, vimos como el NCC ha ido aumentando sus contribuciones a la PAC sostenidamente, a la par que los debates legislativos en torno a sus intereses claves se fueron haciendo cada vez más intensos. De unos 177.300 dólares que aportó el sector en el ciclo electivo 1998 ha pasado a aportar cerca de 300.000 dólares en el ciclo 2004.

Si bien el eje fundamental de esta relación es el intercambio de recursos, el NCC también ha encarado una serie de acciones durante las etapas deliberativas que apuntaron a explicitar sus principios de política y, de esta forma, influir en el diseño de las distintas agendas. Por ejemplo, la preparación y envío de documentos a los legisladores algodoneros fue una práctica común en los tres temas analizados. También el Consejo ha invitado a algunos legisladores algodoneros a sus reuniones anuales en las cuales se adoptaron diversas resoluciones del sector. Justo coincidió que los congresales invitados pertenecían al grupo de los que recibieron las donaciones PAC más abultadas¹¹. Otras acciones del NCC tienen más que ver con el control y el monitoreo de las decisiones de legisladores algodoneros. Es usual ver en la página Web del NCC y en los comunicados que envía a sus miembros registros de los votos.

Por último, y de acuerdo a lo relevado en esta parte, podríamos decir que existe cierto equilibrio de poder entre los miembros de esta red. El mismo se basa en la interdependencia de recursos entre ambos. En términos de poder estructural¹², ciertamente son los legisladores los que tienen la capacidad de aprobar / vetar las leyes que conforman las reglas del juego que rigen al sector. Pero sus bancas dependen en gran medida del apoyo electoral y de lo que podríamos llamar el “poder del monedero” del sector. Como veremos en la última parte, la configuración del sistema institucional norteamericano favorece este tipo de relaciones.

La estrategia de acción del NCC con los outsiders y la opinión pública

A grandes rasgos, el tipo de acción del Consejo Nacional del Algodón depende del tema, de la etapa decisoria y de la agencia en cuestión. Al pasar revista a las últimas actividades del sector hemos observado ciertos patrones:

- Para influenciar el voto de los *legisladores que no pertenecen al cinturón algodonero*, las autoridades del NCC participan de audiencias en el congreso y envían cartas a los directores de los comités con jurisdicción directa en ley agrícola, temas presupuestarios y negociaciones comerciales. Muchas veces, con el objeto de formar una masa crítica relevante, firman cartas conjuntamente con otros grupos de *commodities* y sectores, o bien forma bloques con asociaciones que poseen intereses similares en temas puntuales. Por ejemplo, el CNN fue un participante activo en la *Agricultural Trade Coalition and Business Coalition for US-Central America* para su aprobación. Asimismo, en el 2000, año en que se debatía la FB2002, el NCC contrató a tres firmas de lobistas por un valor superior a los 230.000 dólares (EWC 2005).
- Con el *Departamento de Agricultura (USDA)* interactúa principalmente en lo que tenga que ver con el diseño de la ley agrícola y con la implementación de los programas de apoyo domésticos y de promoción de exportaciones. Ambos buscan el mantenimiento de los programas. La USDA para justificar su función y mantener su estructura burocrática y el sector por sus beneficios económicos. Por ejemplo, el NCC participó en el *Farm Bill listening session* organizada por la USDA en Tejas junto a 30 productores locales. En la misma los productores le explicaron al secretario de agricultura porque es importante para el sector que se mantenga la estructura del programa de la FB2002 durante el periodo que dura la ley y porque debería ser la base de la política agrícola norteamericana después del 2007¹³.
- La relación con la *Oficina del Representante Comercial (USTR)* no es tan lineal como en los otros dos casos. Por un lado, el NCC colabora con ella en temas comerciales en los que EE.UU. toma una postura defensiva. Tal fue el caso de la disputa con Brasil en la OMC en la cual el NCC trabajó junto al USDA y el USTR para armar la defensa estadounidense. El sector pago a los abogados, economistas y otros especialistas que contribuyeron en el armado de la defensa del caso. Por el otro lado, la postura proteccionista selectiva del sector representa un obstáculo para el armado de propuestas y para la conducción de las negociaciones que tiene a su cargo la USTR. Es importante tener en cuenta que el USTR tiene una visión más “universalista” puesto que debe balancear diversos intereses sectoriales. Algunas de las acciones del NCC en este sentido son formales, como cuando formó parte del *Agricultural Policy Advisory Committee for Trade* en las negociaciones del TLC con Chile y con los países del CAFTA-DR.
- El Consejo también desarrolla acciones de tipo más general que apuntan primordialmente a influenciar la *opinión pública* y a crear consenso sobre sus demandas fuera del grupo. Es importante aquí el rol que juega la ideología. Revisando los testimonios del NCC en el congreso, las notas que saca en la prensa y los estudios que elabora, vemos que en todos sus argumentos está presente la relevancia del sector como exportador mundial. También se encarga de propagar la imagen de un sector caracterizado por granjeros trabajando en un ambiente hostil, pero que gracias a su empuje empresarial benefician a todo el país. Otro de los mitos que busca mantener es que los subsidios van a productores pequeños y vulnerables.

El caso del sector de azúcar

Perspectiva de la protección a la industria azucarera en los EE.UU.

Desde el siglo XIX el azúcar ha sido y aún continúa siendo uno de los pocos commodities agrícolas objeto de protección y disputas comerciales en los Estados Unidos, Europa y Japón. En la actualidad, EE.UU. es el cuarto productor de azúcar mundial, luego de Brasil, India y China y el quinto si se considera a la UE como unidad. Lo paradójico del proteccionismo norteamericano radica en que si bien su producción no logra abastecer al mercado local – sólo lo hace entre un 80% y 85% – el gobierno se empeña en restringir las importaciones de azúcar barato de modo de crear una escasez artificial que termina aumentando hasta tres veces el precio que pagan las familias norteamericanas para beneficiar a un puñado de grandes empresas.

Una eventual liberalización del mercado del azúcar en los EE.UU. aumentaría la demanda y, por tanto, el precio internacional del *commodity*. Los principales beneficiarios en América Latina y el Caribe serían aquellos países exportadores globales que operan a bajo costo, en especial Brasil que es el mayor productor a nivel mundial con 22 millones de toneladas de azúcar por año. También se beneficiarían Colombia (2,3 millones de toneladas), Guatemala (1,8 millones de toneladas), Argentina (1,5 millones de toneladas) y República Dominicana (480.000 toneladas) (NASS-USDA 2005).

El azúcar en la Ley Agrícola 2002

Desde la época de la gran depresión con la aprobación del *Sugar Act* en 1934, la industria del azúcar en EE.UU. se ha beneficiado de un complejo régimen de medidas proteccionistas. La FB2002 protege al azúcar mediante la implementación de tres programas: 1) préstamos no recurribles; 2) *marketing allotments*; y 3) restricción de importaciones. Estos tres esquemas se complementan entre sí para garantizar un precio base mínimo a los productores. Por un lado, el gobierno federal establece un sistema de cuotas diseñado para impedir la entrada de azúcar barato y crear una escasez artificial en los EE.UU. Cada año la USDA establece un sistema de cuotas arancelarias para 41 países que regula la cantidad de azúcar que los mismos pueden exportar a los EE.UU. Cualquier país que exceda la cuota establecida, deberá pagar un arancel de aproximadamente 16 centavos de dólar por libra de azúcar, sobreprecio que elimina la competencia de los productores más eficientes. Por el otro lado, los préstamos no recurribles y los *marketing allotments* ofrecen un precio sostén al productor local que ayuda a aumentar aún más el precio del azúcar (Basco et. al., 2002).

Uno de los aspectos más importantes es que a diferencia de otros cultivos como el de algodón, en teoría, este sistema de apoyo está diseñado para operar a costo cero para el gobierno. En la práctica, sin embargo, superado cierto nivel de oferta requiere de fondos estatales. De ahí la importancia de mantener regulada la importación. Entre los años 2000-2003 el programa ha ocasionado un costo a la USDA de casi 300 millones de dólares (EWC 2005).

La distorsión doméstica que genera el programa del azúcar es tal que, según un estudio realizado por la Comisión Internacional de Comercio de los EE.UU., su eliminación resultaría en un ahorro de alrededor de 1.000 millones de dólares anuales, que hoy son absorbidos por el fisco y principalmente por los consumidores norteamericanos quienes deben pagar precios más altos (Forrer et. al. 2005: 12).

La defensa del azúcar en los acuerdos comerciales

La especial sensibilidad que reviste el azúcar en la ley agrícola se vio reflejada en las provisiones del *TLC con Chile*. El azúcar entró dentro del 4,8% de los bienes agrícolas que tienen los calendarios de eliminación escalonada de aranceles más generosos que oscilan entre 10 y 12 años. Para el refinado de caña y remolacha, las cuotas arancelarias impuestas empiezan desde un piso de 2.000 toneladas y tienen un crecimiento anual del 5% hasta alcanzar la desgravación total en el año 2015¹⁴.

Las provisiones del TLC EE.UU.-CAFTA fueron aún más restrictivas al estipular que el azúcar sería el único producto agrícola centroamericano que nunca entraría libre de impuestos a los EE.UU. El sistema de cuotas arancelarias acordado empieza con una base de 107.000 toneladas para los cinco países con una tasa de crecimiento anual simple del 2% anual hasta llegar a las 140.000 toneladas en un plazo de 15 años y con crecimiento lento a partir de esa fecha. Estas cifras son relativamente pequeñas si se las compara con el consumo (1,1%) y la producción (1,2%) de azúcar por año en los EE.UU. Tampoco representan una ganancia importante para los países del CAFTA-DR en relación a lo que ya tenían asegurado en el SGP (142 vs. 179 millones de dólares conseguidos para el primer año) y de las cuotas arancelarias otorgadas a otros países exportadores¹⁵. Menos importancia tienen aún si se las compara con las cuotas vigentes hasta la primera mitad de los 90 (Mazzei 2005: 2).

Además, el acuerdo le aseguró a EE.UU. la capacidad de establecer sistemas de compensaciones alternativos para facilitar el manejo de su stock de azúcar. Ciertamente, la disposición mediante la cual se autoriza a la USTR a restringir las importaciones de azúcar provenientes de los países del CAFTA-DR y pagarles por ello si considera que el programa de azúcar peligra es por lo menos escandalosa.

¿Cómo se puede explicar este esquema de protección?

Algunas características del sector

La industria del azúcar norteamericana posee ciertas características económicas, políticas y corporativas que ayudan a explicar su enorme poder de influencia en Washington y por qué logra articular una comunidad de política cerrada con un grupo de legisladores. Una de ellas es la *concentración geográfica de su producción* que hace que el azúcar sea una actividad económica vital en varios estados y, por tanto, esté defendida en el congreso por sus legisladores. En EE.UU. se producen los dos tipos de azúcar – el de caña y el de remolacha – ambos idénticos en sabor y apariencia. La variedad de caña que crece en climas tropicales se concentra en cuatro estados: Tejas, Luisiana, Hawai y Florida, que sola produce el 25% de todo el azúcar norteamericano. El azúcar de remolacha típico de zonas templadas se encuentra disperso en 12 estados de costa a costa¹⁶, aunque el grueso de la producción también se cultiva en cuatro estados: Minnesota, Dakota del Norte, Idaho y Michigan. Por su parte, Florida, Luisiana y Minnesota albergan a las industrias de edulcorantes más grandes (NASS 2005).

Respecto a la estructura del sector, existe un alto nivel de *integración vertical* entre actividades productivas, de procesamiento y comercialización en unas pocas grandes empresas. Las mismas manejan cientos de millones de dólares por año, lo que las convierte en actores con peso propio en el escenario político norteamericano. Ya en el año 2002 la producción de azúcar remolacha estaba verticalmente integrada en un 95%. Las cooperativas en manos de productores incluyen a empresas como *Amalgamated*

Sugar Company, American Crystal Sugar, Michigan Sugar, Minn-Dak Farmers Cooperative, Western Sugar Company, Southern Minnesota Beet Sugar Co-op y Wyoming Sugar LLC (Boland y Marsh 2005: 2). En el caso del azúcar de caña, por ejemplo, la empresa *US Sugar Corp* produce un octavo de la producción nacional. Esta integración vertical se da de manera directa en las empresas que realizan todas las actividades desde la cosecha hasta la refinería. Aunque también es común la integración indirecta mediante la cual los productores forman parte de procesadoras cooperativas o bien a través de la firma de contratos entre productores y empresas procesadoras (Moss y Schmitz 2002: 170).

La representación corporativa de la industria del azúcar a nivel nacional está en manos de la *American Sugar Alliance* (ASA) – o Alianza Americana del Azúcar – que agrupa a toda la cadena productiva del azúcar: granjeros, procesadores, refinерías, proveedores y trabajadores (ASA 2005). Uno de los elementos de poder clave de la ASA radica en reunir dentro de su estructura a todos los segmentos del mercado del azúcar¹⁷: las asociaciones regionales del azúcar de remolacha¹⁸ y las estatales del azúcar de caña¹⁹, así como también el segmento de edulcorantes de maíz o del *high-fructose corn syrup* (HFCS). Las mismas le proveen no sólo representatividad numérica, sino también una considerable cobertura geográfica que le juega a favor al momento de hacer lobby en Washington. Además, estas asociaciones son activos contribuyentes y monitores de sus respectivos legisladores, así como difusores de la “ideología azucarera” dentro de sus respectivas comunidades.

En términos generales, se puede decir que existe un alto nivel de consenso dentro de la ASA en particular y en el sector en general, respecto de los tres componentes del programa de apoyo y de la posición frente a los acuerdos comerciales. En el caso del programa azucarero, esto en parte se debe a que todos los segmentos, por diferentes motivos, se benefician de los precios altos del *commodity*. La posición de excluir al azúcar de las negociaciones regionales y bilaterales como forma de preservar el esquema de precios mínimos vigente también es bien recibido por los miembros. Tal vez las únicas empresas que podrían oponerse a la rigidez del sistema de cuotas son aquellas multinacionales como *Flo-Sun* que producen en terceros países y que se verían beneficiadas por un tratamiento de cuota preferencial para exportar azúcar a los EE.UU. (Moss y Schmitz 2002: 163-4). De todas formas, por lo que hemos revisado en la prensa y en los comunicados de las empresas en la práctica no se ha dado ningún conflicto, o por lo menos si hubo enfrentamiento dentro del sector éste no se hizo público.

La comunidad de política del azúcar

Existe una relación de tipo red de política entre el sector constituido por la *American Sugar Alliance*, asociaciones regionales y grandes empresas y los legisladores pertenecientes a los estados azucareros más importantes. Al igual que en el caso del algodón, esta relación se estructura sobre dos ejes: la defensa por parte de los legisladores azucareros de los intereses del sector ante otros legisladores y “funcionarios *outsiders*” y las contribuciones monetarias que el sector hace a las campañas electorales.

En el Congreso, la defensa de intereses se da vía votos y mediante la formación de *Caucus*²⁰ y la introducción de provisiones y reformas en los proyectos de ley. En el caso de la Ley Agrícola 2002, por ejemplo, las provisiones para el azúcar plasmaron las recomendaciones que hizo la ASA cuando prestó testimonio en las audiencias ofrecidas por los comités de agricultura de la cámara y el senado en el verano del 2001. De hecho,

los reportes del programa del azúcar que presentaron ambos comités fueron prácticamente idénticos y lograron resistir en el debate de las cámaras a pleno una serie de propuestas de reforma que apuntaban a reducir el nivel de apoyo y/o evitar que los procesadores se beneficiaran de la protección de precios (Jurenas 2003: 12-3). Al analizar los votos de los legisladores de los estados productores de azúcar de caña y remolacha vemos un apoyo generalizado al interés del sector de aprobar la ley, sobre todo por parte de los legisladores donde se siembra la variedad de remolacha y de aquellos que simultáneamente forman parte de los comités de agricultura²¹. Tal vez, donde el patrón de voto pro-azucarero no sea tan nítido es en el caso de los representantes de azúcar de caña de los cuales el 27% de ellos votó contra la ley, si se lo compara con el voto negativo de la cámara a pleno que fue del 33% (ver cuadro 3 al final de esta sección).

Al analizar los acuerdos comerciales el registro de votos resulta una medida parcial de cómo los legisladores defienden los intereses del sector. La “*posición extrema*” del sector de excluir al azúcar de las negociaciones de acceso a mercados en los acuerdos bilaterales resulta – la mayoría de las veces – políticamente inviable de acompañar en la práctica con un voto negativo o como llamaremos aquí “extremo”. Lo que sí procuraron los legisladores azucareros en los acuerdos con Chile y Centroamérica fue introducir provisiones especiales para el azúcar que preservaran su esquema de protección vigente y que luego apoyaron con un voto positivo o “*moderado*”. En otras palabras, además del voto hace falta considerar el contexto político en el cual se tomaron las decisiones y principalmente a los acuerdos informales entre el ejecutivo y el legislativo que aseguran que la protección al sector va a seguir en pie y a la letra chica de los textos de las negociaciones.

El sector azucarero manifestó su posición respecto al *TLC EE.UU.-Chile* en el reporte del Comité Técnico Asesor Agrícola para el Comercio de Edulcorantes y Productos Edulcorantes²². En el reporte el sector expresó que estaba en contra de los acuerdos comerciales de carácter bilateral y que su principal interés era excluir al azúcar del acuerdo con Chile. Argumentaron que como Chile es un importador de azúcar, temían que la concesión de cuotas de lugar a una triangulación de importaciones de países que subsidian fuertemente su producción. En caso de incluir el azúcar, pidieron la implementación de un rígido sistema de reglas de origen.

Con el objetivo de obtener el voto positivo de legisladores azucareros durante el período del *mark up* del tratado con Chile, el Representante Comercial les aseguró que con el texto tal y cual como está escrito Chile no iba a poder exportar azúcar a los EE.UU. durante ni después del período de transición puesto que no cumplía con la condición de exportador neto (Jurenas 2003: 4). Es decir, la letra chica del acuerdo les permitiría regular la entrada de azúcar de Chile de modo de mantener el programa de apoyo vigente. Al analizar los votos de los legisladores vemos que los senadores de los estados productores de azúcar remolacha son los que siguen el “voto extremo”. En el resto de los casos lo que observamos es un patrón netamente partidario (al igual que en el algodón) en el cual los legisladores demócratas son los que concentran los votos negativos.

La oposición del sector a la firma del *acuerdo CAFTA-DR* fue feroz y se manifestó en diversos ámbitos: audiencias en el congreso, notas en la prensa, cartas al presidente, así como a negociadores y a legisladores, etc. Esto se debió a que el CAFTA fue el primer acuerdo que los EE.UU. firmaron con países exportadores netos de azúcar.

Aquí la exclusión total del azúcar del acuerdo hubiera significado que los países centroamericanos patearan el tablero puesto que el azúcar era uno de sus productos agroindustriales con mayor potencial para aumentar sus exportaciones a partir del acuerdo. Tanto así que si las cuotas arancelarias fueran eliminadas, el azúcar centroamericano podría imponerse en el mercado de los EE.UU. aún con los préstamos no recurribles y los *marketing allotments*.

Advirtiendo esto, prácticamente al final de la negociación, los diplomáticos norteamericanos dictaron una regla por la cual cada país tendría derecho a excluir un producto agrícola. Estados Unidos eligió al azúcar como el único de los productos agrícolas que nunca entrará totalmente libre de impuestos y terminó liberándolo sólo muy marginalmente a través de un rígido sistema de cuotas (Mazzei 2005). Además, en el texto del acuerdo figura que la USTR se reserva el derecho de restringir las exportaciones centroamericanas de azúcar si considera que ponen en peligro el programa de apoyo norteamericano. ¡Inclusive los EE.UU. han convenido pagarles a los países del CAFTA-DR para que no le exporten azúcar!

El papel de los legisladores azucareros fue muy importante para conseguir estas provisiones proteccionistas. El envío de cartas al Secretario de Comercio y de Agricultura pidiendo que se compensara al sector, las reuniones privadas en las cuales explicaban la situación de los productores de sus estados, el maniqueo del voto negativo, la formación del *CAFTA Action Caucus* en la Cámara y el Senado, son sólo algunos de los ejemplos de las acciones que encararon frente a una Casa Blanca dispuesta a que se aprobara el acuerdo.

Tanto en la cámara como en el senado el acuerdo del CAFTA se definió por márgenes muy pequeños (54 contra 45 y 217 contra 215, respectivamente). El voto de los legisladores azucareros, sobre todo el de los pertenecientes al partido demócrata, se alineó al “interés extremo” del sector de vetar el acuerdo. Muchos analistas han interpretado los votos positivos de algunos legisladores como una traición. En este artículo, por el contrario, planteamos que el CAFTA-DR en las condiciones en que fue aprobado significa un triunfo para el sector dadas las limitaciones impuestas por el contexto político. La aprobación del acuerdo constituía una de las prioridades económicas del gobierno de Bush. Sino, ¿cuál sería el mensaje de los EE.UU. en Doha si su congreso no hubiera podido aprobar un acuerdo comercial con un impacto mínimo en su economía?

También hay que considerar las ganancias que el CAFTA-DR implica para muchos *commodities* agrícolas y sobre todo para grandes empresas americanas que se beneficiarían de derechos de propiedad intelectual y patentes más exigentes. Tampoco debemos ignorar las concesiones hechas a último momento para comprar algunos votos indecisos en las leyes nacionales de Energía y de Autopistas y en las cuotas que se fijarían para ciertos textiles chinos (Stevenson 2005).

Aunque tal vez lo más importante de todo esto sean las represalias que hubiera sufrido el sector azucarero en la Ley Agrícola del 2007 si algunos de sus representantes hubieran persistido en su posición de vetar el CAFTA. En una nota del periódico norteamericano *New York Times* el representante republicano del estado de Florida, *Mark Foley*, reconoció haber recibido una llamada del presidente *Bush* horas antes del día de la votación para pedirle que apoyara el acuerdo y que previamente líderes republicanos habían amenazado con castigar a la industria del azúcar en el FB2007 si sus

representantes lograban bloquear el acuerdo. Justificando su voto positivo Foley dijo: “Si la administración pensara que el azúcar echó a perder el acuerdo, habría mucho que lamentarse en la ley agrícola... Este voto [positivo] en última instancia significa la supervivencia de mis votantes” (Andrews 2005). En síntesis, creemos que la inclusión de provisiones especiales en el TLC con los países del CAFTA-DR constituyó una defensa “pragmática” de los intereses del sector y que representa un caso ejemplar de hasta que punto los legisladores azucareros están dispuestos a resguardar el status quo del sector.

Cuadro 3

Votos de los legisladores azucareros: FB2002, TLC EE.UU. – Chile y CAFTA-DR.

		Ley Agrícola 2002	TLC EE.UU. – Chile	TLC EE.UU. CAFTA-DR
Interés del sector		Aprobar ley	Excluir azúcar del acuerdo / aplicar estrictas normas de origen	Vetar acuerdo
4 estados productores de azúcar caña	Voto senadores	5 a favor y 3 en contra.	6 a favor y 2 en contra	4 a favor y 4 en contra
	Voto representantes	43 a favor, 17 en contra y 2 no votaron	48 a favor y 16 en contra	30 a favor y 32 en contra
4 estados con mayor producción de azúcar remolacha	Voto senadores	8 a favor y ninguno en contra.	4 a favor y 4 en contra	1 a favor y 7 en contra
	Voto representantes	21 a favor, 5 en contra y 1 no votó	16 a favor y 10 en contra.	10 a favor y 15 en contra

Fuente: Elaboración propia, con datos del archivo del congreso de los EE.UU.

Las cuantiosas contribuciones del sector a sus legisladores

La industria del azúcar es uno de los principales contribuyentes del congreso norteamericano con aportes que en el ciclo electoral del 2004 alcanzaron los 3 millones. Esta cifra equivale al 6% de las donaciones que hace el sector *agribusiness* en conjunto. Su peso dentro del sector es aún más importante si se tiene en cuenta que el azúcar sólo recibe el 1% del dinero que el estado otorga a los productores agrícolas. La mayor parte de estas donaciones se canalizan a través de PACs y el resto con algunos fondos adicionales provenientes de donaciones individuales (CRP 2005). En el cuadro que presentamos a continuación se detallan los principales contribuyentes del sector y sus aportes a los dos partidos en el ciclo electivo 2004.

Cuadro 4

Lista de los mayores contribuyentes del sector azúcar en el ciclo 2004

Puesto	Organización	Monto (en US\$)	% partidos
--------	--------------	-----------------	------------

1	American Crystal Sugar	\$ 850.964	58% D – 42% R
2	Flo-Sun Inc	\$ 573.700	58% D – 42% R
3	American Sugar Cane League	\$ 407.750	53% D – 47% R
4	American Sugarbeet Growers Assn	\$ 210.520	56% D – 44% R
5	Minn-Dak Farmers Coop.	\$ 205.960	58% D – 42% R
6	Southern Minn Beet Sugar Co-op	\$ 168.375	63% D – 37% R
7	US Sugar Corp	\$ 165.221	57% D – 43% R
8	Florida Sugar Cane League	\$ 138.741	66% D – 34% R
9	Great Lakes Sugar Beet Growers Assn	\$ 87.740	55% D – 45% R
10	Sugar Cane Growers Co-Op of Florida	\$ 78.500	72% D – 30% R
11	US Beet Sugar Assn	\$ 57.000	57% D – 43% R

Fuente: *Center of Responsive Politics* (CRP) 2005. (D: demócratas y R: republicanos).

Gran parte de las contribuciones estuvieron a cargo de las grandes empresas y, en menor medida, de las asociaciones estatales y regionales que se agrupan dentro de la ASA. A diferencia del algodón, la asociación cúpula nacional, la *American Sugar Alliance*, no figura en el listado de los grandes contribuyentes. Esto parecería formar parte de una estrategia del sector para mantener control directo sobre sus legisladores. Asimismo, se puede ver cierta coincidencia entre el mayor porcentaje de donaciones que reciben los legisladores demócratas y su voto extremo en los TLC.

Las empresas privadas que más aportan son *American Crystal Sugar* –cooperativa formada por productores de azúcar de remolacha de Minnesota y Dakota del Norte y la productora más grande de esta variedad en los EE.UU. – y *Flo-Sun Inc* –empresa multinacional productora de azúcar de caña de la Florida. Al desagregar el destino de sus contribuciones ambas tienen un patrón similar. La mayor parte de sus donaciones PAC están dirigidas a los legisladores pertenecientes a estados productores de azúcar, tanto de caña como de remolacha. El resto va principalmente a otros miembros del comité de agricultura de la cámara y el senado y, en particular, a sus directores, quienes reciben contribuciones más altas que el promedio, dado que ellos son los que tienen autoridad sobre la agenda legislativa de sus comités. Asimismo, ambas empresas figuran en la lista de los principales contribuyentes de los legisladores de sus respectivos estados. *American Crystal Sugar* figura primera en Minnesota con contribuciones superiores a los 780.000 dólares en los años 2003-2004, cifra que representó más de la mitad de lo que aportó la industria agroalimentaria local en ese período. Por su parte, *Flo-Sun* ocupó el puesto número cuatro en el estado de Florida con donaciones cercanas a los 485.000 dólares que representaron más de un cuarto de las contribuciones del *agribusiness* local.

En cuanto al perfil de las contribuciones de las asociaciones regionales y estatales, específicamente el de la *American Sugar Cane League* y el de la *American Sugarbeet Growers Assn*, vemos una concentración aún mayor de las contribuciones PAC en los legisladores azucareros que en el caso de las empresas, probablemente debido a que el monto de éstas es menor y, por lo tanto, deba ser focalizado. La *American Sugar Cane League*, por ejemplo, ocupa la posición de primer contribuyente del estado de Luisiana con casi 400.000 dólares en el período 2003-2004, algo así como el 75% de las contribuciones del *agribusiness* local.

Al igual que el algodón, además de las contribuciones, las asociaciones regionales y estatales del sector se encargan de monitorear las acciones de los legisladores azucareros. Por un lado, promueven que los productores estén en contacto permanente con sus respectivos legisladores y les hagan llegar sus demandas. Por el otro, se encargan de publicar en sus páginas Web y de distribuir entre sus miembros los comentarios que sus representantes hacen a la prensa y el registro de sus votos en temas de importancia para el sector.

Respecto a las relaciones de poder dentro de la red, la alta interdependencia de recursos entre actores públicos y privados asegura cierto grado de estabilidad o equilibrio. Las principales fuerzas desestabilizadoras se encuentran fuera de la red y son aquellas que tienen como objetivo liberalizar al sector en las negociaciones comerciales.

¿Cuál es la relación del sector con los outsiders?

El lobby del azúcar es uno de los más activos y tradicionales en Washington y en los últimos años ha llevado adelante una serie de actividades para influenciar la agenda de las negociaciones. Los blancos de sus acciones fueron principalmente la USTR, los “legisladores *outsiders*” y, en menor medida, la USDA. Las acciones más usuales son:

- *Prestar testimonio en el Congreso.* Fue común ver a los representantes de la industria – grandes empresarios y funcionarios de las asociaciones regionales y de la ASA – prestar testimonio respecto de la posición de la industria frente a las diferentes negociaciones comerciales en las audiencias organizadas por los comités de finanzas y relaciones internacionales del senado y los comités de agricultura de ambas cámaras. Por ejemplo, desde abril hasta julio de 2005 mes en que el congreso norteamericano aprobó TLC del CAFTA-DR el director de economía y análisis de política de la ASA participó en cuatro audiencias diferentes explicando el impacto nocivo del acuerdo en el sector. Anteriormente, el sector también participó en numerosas audiencias previas a la aprobación de la Ley Agrícola 2002 para plantear un nuevo esquema de ayuda para el azúcar (ASA 2005).
- *Formar un comité asesor.* La ASA, asociaciones regionales y grandes empresas han participado del Comité Asesor Agrícola para el Comercio de la USTR. Es más, han tenido su propio subcomité de edulcorantes y productos edulcorantes por medio del cual realizaron sus recomendaciones para las negociaciones del TLC con Chile y los países del CAFTA.
- *Lobby.* Es común que las empresas y asociaciones paguen a lobistas profesionales para influenciar funcionarios. Las sumas invertidas por año generalmente rondan los 50 mil dólares para las empresas, de 60 a 200 mil para las asociaciones regionales y en el caso de la ASA superan el millón y medio (NCC 2005).
- *Elaborar estudios.* La ASA ha venido realizando dos tipos de estudios para sustentar la postura de la industria azucarera frente a los acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales. Uno que ilustra los efectos negativos de los acuerdos en la industria en término de pérdida de empleos, caída de precios, etc. y otro que presenta objeciones específicas a la redacción de los acuerdos y sugiere textos nuevos para resguardar a la industria en los mismos²³. Algunos de estos fueron presentados a legisladores y negociadores de la USTR, mientras otros estuvieron destinados a informar al público en general. Estas son las ideas más recurrentes que encontramos: 1) el azúcar norteamericano es un producto confiable y se ofrece a bajo precio a los

consumidores; 2) genera ingresos en la economía norteamericana por 21.000 millones dólares; 3) el esquema proteccionista responde a las prácticas predatorias de otros países; y 4) opera a costo cero para los contribuyentes y no involucra ningún subsidio.

- *Enviar cartas.* En el transcurso de las negociaciones con Chile y el CAFTA-DR, la ASA también envió cartas y comentarios formales al Grupo de Análisis de Lácteos y Edulcorantes de la USDA, a la Comisión de Comercio Internacional y a la USTR, expresando la posición de la industria. Parte de la estrategia de la ASA también consistió en promover que sus propios miembros mandaran cartas. Por ejemplo, durante el CAFTA la USTR recibió cerca de 70.000 cartas de productores que le pedían que excluyera al azúcar del acuerdo.

PARTE III: UNA MIRADA EN EL HORIZONTE DE MEDIANO Y LARGO PLAZO. OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES. FUERZAS Y GRUPOS PRO-REFORMA.

¿Qué aspectos de la estructura institucional condicionan la introducción de reformas en el sistema de subsidios agrícolas?

El sistema electoral en el Congreso

Hay una característica de la estructura institucional norteamericana que resulta clave para la formación de vínculos de tipo *policy networks* entre grupos privados y legisladores: *el sistema electoral en el congreso*. En el caso del Senado, la Constitución indica que corresponden dos senadores por cada uno de los 50 estados. Esto favorece que grupos de interés relativamente pequeños a nivel nacional como el algodón y el azúcar puedan imponer sus agendas efectivamente ante los representantes de aquellos estados en donde sus cultivos constituyen una actividad importante (Otteman 2002).

Por su parte, la Cámara de Representantes al igual que el Senado utiliza listas electorales uninominales que ligan al legislador directamente a sus distritos, cuyos habitantes los someten a constantes pruebas de lealtad. El hecho de que sean reelegidos cada dos años, en vez de seis como sus pares senadores, hace que se sientan todavía más escrutados. Así, dividen su semana entre Washington donde participan de las sesiones y sus respectivos estados donde toman contacto directo con su electorado. Además, el carácter público de casi toda la información y de las votaciones en ambas cámaras hace más transparente la labor legislativa, facilitando así la participación y el control por parte de los sectores agrícolas interesados (Beltramino y Goñi 2001: 25 y 28).

El rol de los comités de agricultura en la FB y el presupuesto. Resguardos legales.

También existen disposiciones y artilugios legales que contribuyen a que los legisladores defiendan con relativo éxito los intereses privados. El hecho que muchos de los legisladores azucareros y algodonereros se reagrupen en los *comités de agricultura* de la cámara y el senado contribuye a la efectividad de sus acciones. Estos comités tienen un poder de decisión especial en temas claves como la Ley Agrícola y el presupuesto, lo que puede ser interpretado como una estrategia de *venue change* para mantener el status quo de los sectores. En el tratamiento de la Ley Agrícola, por ejemplo, ellos son los encargados de organizar las audiencias en las cuales diversos miembros de la comunidad agrícola expresan su opinión y que, como hemos visto, han sido ampliamente frecuentadas por las asociaciones algodonereras y azucareras. También están a cargo de evaluar y considerar línea por línea, sección por sección el contenido y lenguaje

específico de la propuesta de FB del presidente. En esta instancia los comités pueden aprobar el proyecto tal y como llegó, modificarlo, reescribirlo o directamente bloquearlo.

Respecto a la factibilidad de introducir reformas en la ley agrícola hay dos aspectos que merecen atención. Por un lado, el *carácter de ley ómnibus de la ley agrícola* suele crear coaliciones de apoyo entre intereses conflictivos que individualmente no sobrevivirían al proceso legislativo. El alto nivel de consenso necesario en las últimas dos instancias descritas es generalmente alcanzado a través del llamado mecanismo de “*logrolling*”. Por medio del mismo, cuando un grupo de legisladores a favor de determinado producto no reúnen suficientes votos para imponer sus objetivos de política en el congreso, hacen “acuerdos” con legisladores de otros intereses para votarse mutuamente (Cochrane y Runge 1992: 42).

Por otro lado, también existe la oportunidad de introducir medidas proteccionistas durante la vigencia de la FB mediante las llamadas “*legislaciones de emergencia*”. El peligro que encierran es que pueden revertir los recortes y reformas introducidas en los programas. Condiciones de mercado adversas, desastres naturales como el huracán *Katrina* suelen ser disparadores para la entrada en vigencia de leyes de emergencia que luego son difíciles de eliminar (IICA 2005).

En la discusión presupuestaria los comités de agricultura están a cargo de la reconciliación del presupuesto, etapa en la que se deciden los cambios que se deben hacer al FB para cumplir con las metas presupuestarias. Una vez decididos, el *1974 Congressional Budget Act* no le permite a los comités de presupuesto revisar sustantivamente los cambios en la legislación propuestos por los comités de agricultura, aún cuando se estime que sus recomendaciones no cumplen con los objetivos fijados. Lo que sí pueden hacer los comités de presupuesto es presentar alternativas a las recomendaciones de los comités agrícolas. Estas pueden someterse a enmiendas o rectificación de la cámara en pleno para que se logren cumplir las directivas originales. En ambos casos, los comités de agricultura cuentan con más instancias para ejercer su poder de veto que cualquier otro órgano del ejecutivo o legislativo (Oleszek 2001: 91-5).

Otra cuestión que debe ser tenida en cuenta al momento de evaluar la posibilidad de modificar un programa vía reducción presupuestaria durante la vigencia del FB es ver si el mismo entra dentro de la categoría de “*mandatory*” o “discrecional”. Los procedimientos relativamente directos para modificar las partidas discrecionales hacen que sea mucho más fácil reducirle el presupuesto a los programas que caen dentro de esta categoría que aquellos que pertenecen a la categoría *mandatory*. En la FB2002 los programas de soporte de ingresos y precios y de promoción de exportaciones de los que se beneficia el algodón entran en la categoría *mandatory*, lo que representa un gran obstáculo a la reforma de programas durante la vigencia del FB.

La autoridad de promoción comercial

Las negociaciones comerciales y la posibilidad de que éstas funcionen como fuerza a favor de la reforma de los sectores se encuentran limitadas por el alcance de la delegación de poderes del congreso al Ejecutivo que se definen por el otorgamiento [o no] de la *Autoridad de Promoción Comercial*²⁴ (TPA) y de sus provisiones. Cuando el congreso le otorga la TPA al presidente, se compromete a votar a favor o en contra y sin enmienda alguna la legislación necesaria para que entren en vigencia los acuerdos comerciales

bilaterales, regionales y multilaterales que demanden modificaciones en las leyes domésticas.

No obstante la falta de autoridad del congreso para introducir enmiendas y el carácter expeditivo de su respuesta, este mecanismo no logra menguar las disputas entre intereses económicos y políticos propias de la formulación y negociación de los TLC, sino que de alguna forma las “institucionaliza”. Por un lado, traslada la lucha de intereses al arreglo de provisiones especiales – algo así como una lista de condiciones acordadas por el congreso que limitan el margen de maniobra de los negociadores – que terminan siendo vitales para que éste le conceda la autoridad al presidente (Acua 2003: 49). Por otro lado, las concesiones hechas en la TPA y en las leyes de comercio que las contienen muchas veces funcionan como figuritas de cambio para alcanzar otros intereses políticos.

El congreso le otorgó la TPA al presidente Bush en el 2002 con la que negoció el TLC con Chile y los países del CAFTA y luego se la renovó a mediados del 2005. Las provisiones para el agro en esta TPA fueron explícitamente proteccionistas y acompañaron el espíritu de la FB. En particular, se requirió que la USTR identifique aquellos productos agrícolas para los cuales la reducción correspondiente al primer año del programa de aranceles estadounidenses en virtud de los compromisos de la Ronda Uruguay estuviera por debajo de 2,5 por ciento. Esta fórmula busca implícitamente proteger a diversos productos entre los que se encuentran el algodón y el azúcar. Una vez identificados estos bienes, la USTR debe consultar con los miembros de las comisiones de comercio y agricultura de ambas cámaras “si sería apropiado aplicar nuevas reducciones arancelarias para estos productos [...], tomando en consideración el impacto que la mencionada reducción arancelaria tendría en la industria estadounidense que produce dicho artículo”. En un tercer paso, la USTR también debería “solicitar que la Comisión de Comercio Internacional preparase una evaluación sobre los posibles efectos económicos que la mencionada reducción arancelaria tendría en la industria estadounidense que produce dicho artículo y en la economía estadounidense en general”. Luego de esto, la USTR debe informar a ambas comisiones si “pretende buscar una liberalización arancelaria en las negociaciones y las razones para buscar dicha liberalización de aranceles” para estos productos sensibles a las importaciones (SELA 2002).

Las implicancias prácticas de estas provisiones son diversas y operan a distintos niveles. En la esfera doméstica, altera el proceso usual de toma de decisiones al incluir consultas extras a los comités de agricultura y comercio. De esta forma, se abren nuevas instancias o “*venues*” para que *lobbies* como el algodón y el azúcar presionen donde más influencia tienen: sus legisladores. Al mismo tiempo, restringe el margen de maniobra de la USTR que, al tener una visión global de los acuerdos comerciales, es más propensa a hacer concesiones entre sectores.

A nivel internacional, lo que estas provisiones terminan haciendo es fijar objetivos de mínima a la negociación. En otras palabras, es como si el congreso le dijera al ejecutivo: “para que considere aprobar cualquier tratado o acuerdo como base va a tener que cumplir tales y cuales condiciones”.

Desde un punto de vista legal, las provisiones agrícolas de la TPA proveen un antecedente que respalda el cambio en la política de los EE.UU. respecto de la cobertura de los TLC. Desde el año 2003 el modo absolutista en el cual todo el comercio a liberar significaba “sustancialmente todo” empezó a ser perforado por excepciones para el

azúcar en el TLC con Chile y en el acuerdo con Centroamérica (SELA 2004: 4). El filtro que suponen estas provisiones justifica – al menos legalmente – la inclusión de nuevos productos a la lista de productos que solicitan tratos preferenciales.

El proceso mediante el cual se negocian los acuerdos comerciales nos hace pensar hasta que punto la *Farm Bill* influye en la posición negociadora norteamericana y viceversa. En otras palabras, cómo lo doméstico se articula con lo internacional en el sistema norteamericano. El Representante Comercial de la USTR es el que se sienta a las dos mesas y, por lo tanto, es el que debe hacer de nexo entre las demandas internas y externas. Como hemos visto, la TPA contempla que, una vez aprobado un acuerdo comercial, se introduzcan los cambios necesarios en las leyes domésticas (entre ellas la FB) para que éstas no contradigan las concesiones hechas en el acuerdo. Pero, al mismo tiempo, las provisiones contempladas en la TPA le fijan límites establecidos a priori por la política interna a esas concesiones. Cual de las dos es más fuerte es una decisión puramente política en manos de un congreso que en parte se encuentra cooptado por intereses proteccionistas. En última instancia, de ella depende la existencia de lo que Putman llama “vínculos sinérgicos” para que los TLC funcionen como un factor pro-reforma fronteras adentro. Es en este sentido, que la TPA actual reduce considerablemente los márgenes de maniobra para que la mesa internacional sirva como factor de presión para liberalizar el sector.

¿Cuáles son las fuerzas y los grupos pro-reforma?

Varias fuerzas y grupos buscan debilitar los sistemas de apoyo que reciben el algodón y el azúcar. Algunos son más generales y promueven la liberalización del sector agrícola en su conjunto, mientras otros apuntan directamente a estos *commodities*. Es pertinente tenerlos en cuenta como factores que pueden cambiar en el mediano o largo plazo el escenario que conocemos hoy. Brevemente, reflexionamos sobre su alcance y capacidad de reforma.

Resistencias en el plano doméstico

La presión presupuestaria

Es una de las fuerzas domésticas más importantes a favor del desmantelamiento de los subsidios agrícolas. De los dos sectores, el que se encuentra directamente comprometido es el algodón. El programa del azúcar, en cambio, como al menos en principio opera a costo cero para el fisco no se encuentra en la mira de los que buscan bajar el gasto. Esto explica, en parte, porque el sector se muestra completamente en contra de una eventual apertura de las cuotas de importación de azúcar, dado que a partir de la superación de cierto nivel el programa comienza a requerir erogaciones por parte de la USDA y, por tanto, a ser susceptible de reforma.

En la segunda mitad de 2005, se ha desarrollado en los EE.UU. un intenso debate legislativo sobre la propuesta presupuestaria que presentó el presidente *Bush*. La misma recomendó un recorte de 9.000 millones de dólares para el período 2006-2010 mediante la introducción de los siguientes cambios a la Ley Agrícola 2002²⁵:

- Reducir el límite máximo de ayuda que pueda recibir un productor individualmente en concepto de *commodity payments* de 360.000 a 250.000 dólares;
- determinar los *marketing loans* en términos de producción histórica; y

- bajar en un 5% el pago de todos los *commodity programs*.

Para analizar la capacidad de reforma de esta propuesta debemos considerar los siguientes puntos: ¿Es factible que el congreso apruebe un nuevo presupuesto agrícola como el propuesto por la Casa Blanca? ¿Podemos esperar que un presupuesto reducido genere una reforma en la ley agrícola, en general, y en el sistema de subsidios del algodón, en particular? ¿De qué tipo reforma estaríamos hablando?

La respuesta a la primera pregunta es un rotundo “no”. Citando al director del comité de agricultura de la cámara respecto a la propuesta de *Bush*: “... Esto es inaceptable. El nivel de reducción, que es proporcionalmente mucho más alto que cualquier otra área presupuestaria, dañaría seriamente la funcionalidad de los programas de este comité. Trabajaré con mis colegas para asegurar que no se apliquen reducciones de tal magnitud”²⁶. Efectivamente, cuando los comités de agricultura de la cámara y el senado aprobaron la reconciliación del presupuesto propusieron un recorte para el período 2006-2010 de 3,7 y 2,709 miles de millones de dólares, respectivamente, cifras que representan sólo cerca de un tercio del recorte original. Tan controversial fue la negociación que aún vencido el plazo del calendario legislativo, los comités de agricultura no llegaron a un acuerdo sobre el monto final del recorte y la forma de instrumentarlo.

La reforma la ley agrícola vía presión presupuestaria es una cuestión más complicada. En primer lugar, es fundamental no perder de vista que la rebaja del presupuesto agrícola propuesta por *Bush* no representa una movida pensada para liberalizar el sector. Mas bien la misma da cuenta de una medida desesperada para reducir un déficit público que muchos ya consideran insostenible mediante la reducción de ciertas partidas, entre tantas la del agro, para compensar, por un lado, la baja de impuestos prometida en su campaña electoral y, por el otro, el aumento en los gastos de guerra y, más recientemente, los daños ocasionados por los huracanes. Prueba de esto fue que ante el primer desacuerdo entre demócratas y republicanos sobre qué nivel de gastos fijar, la administración dijo al congreso que estaba dispuesta a dar marcha atrás en la reducción del tope máximo a las productores – medida que fue activamente rechazada por el cinturón rural y que representa uno de los pilares de injusticia e ineficiencia de los subsidios agrícolas – si encontraban otra forma de reducir el gasto agrícola en 5.400 millones (Morgan 2005: 23).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la cuestión de *timing*. La experiencia norteamericana reciente nos muestra que las presiones para bajar el presupuesto tienden a encontrar grandes obstáculos cuando la ley agrícola está en vigencia (Moyer y Josling 2002, 159). La lógica que sostienen los legisladores en sus debates a favor de no modificar la ley es que los productores incluyeron la ayuda estatal en sus cálculos de inversión y que su eliminación a mitad del período llevaría a la quiebra de muchos. Al revisar las propuestas de ambos comités de agricultura es claro que los cambios que se proponen aplicar en el año fiscal 2006 [el último de vigencia de la FB2002] constituyen reformas de tipo programáticas y de un nivel sensiblemente inferior al sugerido por el ejecutivo – la cámara propuso 617 millones y el senado 196 M.

Lo que sí representa un gran avance en términos de reforma sistémica en la FB2002 es la eliminación del programa algodonoero *step 2* a partir de agosto de 2006. No obstante, este cambio fue principalmente propiciado por la decisión del panel de la OMC en la disputa con Brasil, como veremos más adelante.

En cuanto a la posibilidad de ver reformas sistémicas en el sistema de subsidios de la próxima ley agrícola del 2007, ésta sería escasa si se consideran sección por sección los cambios propuestos por los comités de agricultura para el período 2006-2010 que servirán de base para la discusión legislativa de la ley. En la propuesta de la cámara, por ejemplo, sólo el 30% de los 3.000 millones de dólares corresponden a programas de *commodities*²⁷. El resto del ahorro es aportado por programas que poco tienen que ver con el proteccionismo agrícola, como son los programas de conservación (25%), investigación (20%), desarrollo rural (15%) y el *food stamp* (28%).

Desde una mirada más estructural, resulta difícil imaginar un ajuste presupuestario que conlleve a reformas sistémicas si el poder de decisión sobre como instrumentar los cambios en el presupuesto está en manos de los comités de agricultura, *venues* tradicionalmente adversos a este tipo de reformas. En especial, cuando no existen leyes como en el caso de la Unión Europea que prohíbe la incursión en déficits presupuestarios.

Productores de azúcar vs. productores de alimentos, consumidores y defensores del medio ambiente

Los programas domésticos que mantienen alto el precio del azúcar, enfrentan a la industria azucarera con los productores de alimentos que tienen a este *commodity* como insumo importante de su producción (fabricantes de golosinas, bebidas, pan, lácteos, etc.). Ellos argumentan que el azúcar aumenta considerablemente su estructura de costos, lo que los deja fuera de competencia frente a la oferta de otros países. De acuerdo a estudios realizados por el mismo gobierno, el proteccionismo azucarero ha generado una pérdida de 10.000 empleos en algunas de industrias como resultado del cierre y mudanzas de fábricas.

Otro de los principales perjudicados por el programa azucarero son los consumidores que deben pagar un precio tres veces más alto que el internacional y que en promedio en el año les cuesta unos 25 dólares adicionales (sin contar el aumento de precios vía otros alimentos). También los grupos medioambientalistas se oponen al programa azucarero puesto que ven en él la principal causa de la concentración de producción en el estado de Florida que está degradando los pantanos del parque nacional de los *Everglades* (Elliot 2005: 4-6).

Sin embargo, la capacidad de estos grupos para introducir reformas en el sector es bastante limitada, al menos, en el corto plazo. Si bien algunos de ellos se organizaron en torno a la “Coalición Para la Reforma del Azúcar” y más tarde apoyaron el “*Congressional Sugar Reform Caucus*”, la variedad de sus integrantes ha resultado un obstáculo para que se constituyan en un grupo de presión cohesionado y con participación política constante a lo largo del tiempo. Además, el programa del azúcar todavía representa costos relativamente difusos para ciertos integrantes de la coalición, mientras ofrece beneficios concentrados para los productores azucareros, lo que marca sus incentivos para actuar. Quizás, la contribución práctica de estos grupos en pos de una reforma del azúcar sea de largo plazo y radique en redefinir el tema, resaltando las externalidades negativas del programa y en ir modificando la opinión pública al respecto.

La injusticia en la distribución de los beneficios de los programas

Como hemos visto precedentemente, las estructuras de los programas del algodón y el azúcar hacen que sus beneficios se concentren en unos pocos grandes productores. Esto entra en una contradicción total con la justificación que ofrecen los sectores y el gobierno

de que los programas ayudan a preservar las comunidades rurales en las que predominan familias rurales con ingresos bajos y volátiles.

En este contexto, otra fuerza de largo plazo que contribuye a desacreditar los programas frente a la opinión pública son las ONG y *think tanks* como la *Environmental Working Group* que dan a publicidad los nombres de los principales beneficiarios y que en los últimos años han encontrado eco en editoriales de los diarios norteamericanos más importantes (Thompson 2005).

Presiones en el plano internacional

La Ronda de Doha en la OMC

En principio, Doha parecería ser el foro internacional más propicio donde buscar la reforma de los programas de algodón y azúcar [y del sector agrícola en general] luego que los EE.UU. se hayan rehusado consistentemente a someterlos a revisión en negociaciones bilaterales alegando “desarme unilateral”. También se han negado a incluir mención específica alguna sobre sus esquemas de apoyo a los productores primarios en el contenido del acuerdo de la IV Cumbre de las Américas, inclusive a expensas de no poder acordar un párrafo sobre el ALCA en la declaración final.

Pero, ¿está EE.UU. realmente dispuesto a poner sus instrumentos de política doméstica sobre la mesa de negociaciones de Doha? De acuerdo a los avances de la reunión Ministerial de Hong Kong podemos decir que no. En términos de apoyo doméstico, EE.UU. propuso recortar un 60% el monto con que subsidia a los productores agropecuarios. Esta oferta se hizo sobre el valor “consolidado” en la OMC que es de unos 47.600 millones de dólares y no sobre lo que realmente se otorga que ronda los 21.000 millones. Como resultado, la reducción propuesta sería prácticamente nula, por lo que los negociadores del G-20 la consideraron inaceptable “hasta para comenzar a conversar” (Candelaressi 2005: 6).

Asimismo, EE.UU. se había comprometido a eliminar los subsidios a la exportación para el año 2010. Luego se acordó en la Declaración que la eliminación se pospondría hasta el 2013. Lo que todavía no queda claro es cómo va a ser “vendida” esta medida a los legisladores norteamericanos encargados de aprobar su exclusión de la Ley Agrícola 2007. En un comunicado de prensa el director del comité de agricultura del senado dejaba en claro su posición que los EE.UU. no deberían aceptar un trato que “no representara beneficios reales y tangibles para el sector, [enfaticando] no llegar a acuerdo alguno es mejor que un mal acuerdo”²⁸.

Finalmente, el tema de restricciones de acceso a mercados – al que se le atribuye el 92,3% de los perjuicios al comercio agrícola – es el que menos ha avanzado. En el marco propuesto por los países del G-10 se previó una cláusula de escape que les permitiría a los países elegir “productos sensibles” a los que no se aplicaría la fórmula de reducción de tarifas acordada (Guadagni 2005). Esta cláusula sin duda daría lugar a que la comunidad de política del azúcar actuase en pos de conservar esquemas similares a los vigentes. Ya existen precedentes en los EE.UU. de hacer ajustes programáticos en el nivel de precios mínimos que recibe el azúcar de manera de cumplir con las obligaciones contraídas en la OMC, pero nunca se planteó una modificación profunda del esquema de protección.

La negociación del algodón por separado de la mesa agrícola y con los EE.UU. como centro del debate, puede considerarse un progreso, aunque modesto, ya que todavía no se

acordó nada en concreto más que la eliminación del *step 2*, que en realidad fue un logro del panel con Brasil. En un texto final lleno de paréntesis, los EE.UU. se comprometieron a dejar entrar sin arancel y libre de cuotas luego de la finalización de Doha al algodón de Benin, Burkina Faso, Chad y Mali. En la práctica, probablemente, esto no signifique mucho puesto que estos países no tienen como objetivo exportar a EE.UU. y los subsidios domésticos, punto central de la discusión, no fueron tratados (Daily Times 2005).

De todas formas, cualquier avance en la liberalización de estos *commodities* debería concretarse para fines del 2006 antes que caduque la TPA que impide que el congreso revea el acuerdo punto por punto.

El fallo del algodón en la disputa con Brasil

En febrero de 2003 Brasil presentó un caso frente al Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC contra EE.UU., alegando que el programa del algodón norteamericano violaba los compromisos en materia agrícola asumidos en la Ronda de Uruguay. Brasil argumentó que varios de los subsidios al algodón estimulaban artificialmente mayores niveles de producción y exportación. Además cuestionó que las exportaciones adicionales deprimían el precio internacional del algodón, reduciendo así los ingresos de los productores brasileños quienes obtenían sus ingresos vía mercado únicamente (Oxfam 2002). Finalmente, el panel decidió a favor de Brasil y estableció que EE.UU. debía eliminar:

- las garantías a los créditos de exportación para el algodón antes del 2005;
- el programa de subsidios *step 2* por considerarlo un subsidio a la exportación ilegal; y
- o bien reformar los programas de apoyo doméstico de modo de reducir sus efectos distorsivos.

Ante el incumplimiento del mandato del panel²⁹ por parte de los EE.UU. Brasil había pedido autorización para imponer sanciones comerciales a los EE.UU., suspendiendo obligaciones sobre otros acuerdos – principalmente, propiedad intelectual y servicios, ambos considerados estratégicos por el gobierno norteamericano - por un monto de 1037 millones de dólares (Puentes 2005b). Luego de varias idas y venidas, Brasil y los EE.UU. acordaron suspender el arbitrio de la OMC ante el compromiso estadounidense de implementar las decisiones del panel. Hasta el momento, sólo se aprobó la eliminación del programa *step 2* (Puentes 2005a).

La decisión del panel acompañada por la postura brasileña de no dilatar la reforma algodонера hasta la Ley Agrícola 2007 ni al resultado de la Doha es una fuerza de reforma sistémica en el corto plazo. Además, el fallo del algodón repercute fuertemente en las negociaciones de la OMC (Ibáñez y Liboreiro 2005). Primero, las interpretaciones que de él se desprenden dejan en claro qué es lo que está sobre la mesa de negociación.

Segundo, los países latinoamericanos como otros tantos países en desarrollo tienen ahora argumentos más contundentes para recurrir al Órgano de Solución de Diferencias si no logran una negociación satisfactoria. La jurisprudencia obtenida afecta a los subsidios que EE.UU. aplica a otros bienes agrícolas, así como a los subsidios de características similares en otros países. Tercero, el cumplimiento del fallo por parte de EE.UU. será un indicador su intención y de su capacidad política doméstica de incluir reformas agrícolas en las negociaciones y que, al menos por el momento, anticipa un panorama bastante sombrío.

Conclusiones

Los países de América Latina y el Caribe no deberían analizar la firma de acuerdos comerciales con los EE.UU. desconociendo los intereses agrícolas que actúan en la esfera doméstica norteamericana. En este artículo, hemos evaluado a partir de los casos del algodón y el azúcar cómo ciertos *commodities* son protegidos más allá de toda sustentabilidad y lógica económica. Esperar su liberalización en un tratado de libre comercio, inclusive a cambio de hacer concesiones en otros sectores como bienes industriales, servicios o propiedad intelectual, puede ser una quimera. Ciertamente, el componente político juega un rol fundamental en la determinación de las reglas de juego de los mercados [en algunos más que en otros] y, en consecuencia, se le debe prestar debida atención.

El enfoque de “redes de política” (*policy networks*) utilizado nos sirvió para comprender cómo los *lobbies* del algodón y el azúcar entablaron relaciones con actores públicos claves y lograron influir en el ritmo y contenido de las negociaciones. En ambos casos quedó demostrada nuestra hipótesis de que la existencia de “comunidades de política” (*policy communities*) cohesionadas y con intereses consensuados entorpece la liberalización de los sectores en cuestión en los acuerdos comerciales.

El elemento aglutinador común de ambas redes fue la alta interdependencia de recursos entre las asociaciones sectoriales y los grandes empresarios, por un lado, y los legisladores pertenecientes a estados productores, por el otro.

También encontramos características similares en los sectores del algodón y el azúcar que explican, por lo menos en parte, la base de su poder en las comunidades de política de las cuales forman parte.

Primero, su producción está concentrada geográficamente en relativamente pocos estados y en la mayoría de ellos representa una actividad económica esencial.

Segundo, sus asociaciones sectoriales a nivel nacional tienen una fuerte representatividad. Las mismas incluyen a todos los segmentos de la cadena productiva y, a su vez, aglutinan a las diferentes asociaciones regionales y estatales.

Por último, las asociaciones nacionales operan con un sólido consenso interno. Esta cohesión contribuye a unificar y potenciar sus demandas ante un sistema de apoyo estatal que les ofrece beneficios concentrados vis a vis los costos difusos que asumen consumidores, productores de alimentos, contribuyentes, etc.

No obstante, cada comunidad de política actuó con particularidades propias. El caso del azúcar involucró importantes donaciones por parte de asociaciones regionales y grandes empresas dirigidas a legisladores que tenían que defender intereses proteccionistas cada vez más políticamente comprometidos. En la comunidad del algodón, el consejo nacional tuvo un rol central tanto en términos de donaciones como de monitoreo de votos. Para los legisladores algodoneros la defensa de intereses en los TLC se vio facilitada por la inclusión de “provisiones selectivas” que mantenían intacto el programa doméstico y liberalizaban los mercados de las contrapartes.

La posibilidad de que se liberalice el sector agrícola norteamericano, y con él el algodón y el azúcar, es altamente improbable en el corto plazo. No porque el contexto no sea favorable. Por primera vez en mucho tiempo, reforma presupuestaria, debate de la

Ley Agrícola y negociaciones multilaterales se dan simultáneamente. Es simplemente porque no existe voluntad política a favor de la liberalización agrícola por una parte del gobierno norteamericano. Una parte que tiene amplio poder de decisión y que dispone de una serie de mecanismos legales y políticos para impedirla.

Quizás las probabilidades jueguen más a favor de una reforma moderada a nivel sectorial. Sobre todo en el sector de algodón, que luego del fallo del OSD y la actitud de retaliación por parte del gobierno brasileño ante el inicial incumplimiento norteamericano llevaron a la eliminación del programa *step 2*. En el largo plazo, las fuerzas y grupos que se están articulando para pelear en pos de una reforma nos obligan a ser un poco [y sólo un poco] más optimistas.

Bibliografía consultada

Acua, Gustavo 2003 “Las implicaciones del procedimiento de la vía rápida en el Congreso de los Estados Unidos para la integración de las Américas”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 23, diciembre.

Andrews, Edmund 2005 “How CAFTA Passed House by 2 Votes”, en *The New York Times*, 29 de Julio.

Basco, Carlos; Buccellatto, Ivan; Delich, Valentina; y Tussie, Diana 2002 “La nueva Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de los Estados Unidos. Un análisis de sus implicancias comerciales”. Fecha de acceso: 12/12/2004. <www.latn.org.ar>.

Beltramino, Pablo y Goñi, Santos 2001 *La diplomacia argentina ante el Congreso de los EE.UU.* (Buenos Aires: Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano).

Boland, Michael y Marsh Tom 2005 *Vertical Integration and Input Quality in the Sugar Beet Industry*, trabajo presentado en un seminario organizado por la Universidad de Carolina del Norte el 16 de marzo.

Bolpress 2005 A Estados Unidos no le resultará fácil aprobar el TLC Andino, en *Bolpress* (Bolivia), 25/8/2005.

Candelaressi, Cledis 2005 “La oferta de Europa y de EE.UU. es pura espuma”, en *Página 12* (Argentina), 12 de octubre.

Cochrane, Williard y Runge, Ford 1992 *Reforming Farm Policy. Toward a National Agenda* (Iowa: Iowa University Press).

Coleman, William D., Atkinson, Michael M. y Montpetit, Eric 1997 “Against the Odds. Retrenchment in Agriculture in France and the United States”, en *World Politics*, Vol. 49, N° 4.

Daily Times 2005 “Brazil Suspends WTO move on US Cotton”, 23 de noviembre.

Daugbjerg, Roy H. 1999 “Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, N° 3.

Elliott, Kimberly 2005 *Big Sugar and the Political Economy of US Agricultural Policy*. Fecha de acceso: 2/8/2005. <www.cgdev.org>.

Estay, Jaime 2005 *América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas*. Fecha de acceso: 1/6/2005. <www.iade.org.ar>.

Forrer, John; Tussie, Diana; Diaz Henderson, Marisa; Funicello, Patrick; y Jancuk, Kristen 2005 *US Sugar Industry Efforts to Influence US Position on Free Trade Agreements*, MIMEO.

Guadagni, Alieto 2005 *La ronda del desarrollo de Doha. ¿Esperanza o frustración?* (Buenos Aires: Fundación Pent).

Ibáñez, Ariel y Liboreiro, Ernesto 2005 “¿Qué significan las recientes controversias agrícolas en la OMC para la negociación?”, en *LATN serie brief*, N° 19, octubre.

Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA) *Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural 2002 de EE.UU. y sus implicaciones en México y en los mercados agropecuarios internacionales*. Fecha de acceso: 3/2/2005. <<http://www.iica.org.mx>>.

Jurenas, Remy 2003 “Sugar Policy Issues”, en *CRS Issue Brief for US Congress*.

Koempel, Michael y Scheider, Judy 2003 *Congressional Deskbook 2003-2004, 108th Congress* (Alexandria, VA: The Capitol Net).

Mazzei, Umberto 2005 *Atropellos a la Agricultura en el CAFTA*. Fecha de acceso: 5/8/2005. <www.ventanaglobal.info>.

Morgan, Dan 2005 “Farm Subsidies May Not Face Limits”, en *Washington Post* (Washington DC), 15 de abril.

Moss, Charles y Schmitz, Andrew 2002 “Coalitions and Competitiveness: Why has the Sugar Program Been Resilient?”, en Tweeten, Luther y Thompson, Stanley (eds.) *Agricultural Policy for the 21st Century* (Iowa: Iowa State Press).

Moyer, Wayne y Josling, Tim 2002 *Agricultural Policy Reform – Politics and Process in the EU and US in the 1990s* (Aldershot y Burlington: Ashgate Publishing Limited).

Ness, Immanuel 2000 *Encyclopedia of Interest Groups and Lobbyists in the United States* (Estados Unidos: Brooklyn College, City University of New York).

Oleszek, Walter 2001 *Congressional Procedures and the Policy Process* (Washington DC: CQ Press).

Orden, David 2003 *Sugar Policies and Implications: Integration into an FTAA*. Fecha de acceso: 4/6/2005. <www.ag.ndsu.nodak.edu/capts/documents/May2003ConferenceExecSummary.pdf>

Otteman, Scott 2002 “El Congreso estadounidense y el libre comercio en América Latina”, en *Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno.

Oxfam 2002 “Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa”, en *Oxfam Briefing Papers*, N° 30.

Puentes 2005a “Algodón: Brasil y los Estados Unidos acuerdan suspender represalias”, en *Puentes Quincenal*, Vol. II, N° 14, 18 de julio.

Puentes 2005b “Algodón: EE.UU. objetó la solicitud de retorsiones cruzadas por parte de Brasil”, en *Puentes Quincenal*, Vol. II, N° 19, 21 de octubre.

Putman, Robert 1988 “Diplomacy and Domestic Politics: The Logia of Two-Level Games”, en *International Organization*, Vol. 42, N° 3.

Rhodes, R. 1990 “Policy Networks: A British Perspective”, en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N° 3.

SELA 2002 “La Autoridad de Promoción Comercial y las nuevas restricciones de su uso”, en *Antena SELA*, N° 65, 3° cuatrimestre.

Stevenson, Richard 2005 “Despite Problems, Bush Continues to Make Advances on His Agenda”, en *The New York Times*, 29 de Julio.

Sheingate, Adam 2000 “Agricultural Retrenchment Revisited: Issue Definition and Venue Change in the United States and European Union”, en *Governance*, Vol. 13, N° 3.

Strange, Susan 1994 *States and Markets* (Londres y Nueva York: Pinter).

Thompson, Robert L. 2005 “The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course?”, en *IPC Issue Brief*, N° 15.

Tussie, Diana y Labaqui, Ignacio 2002 *Enlaces y desenlaces en el sendero del ALCA*, documento presentado ante la conferencia NetAmericas, Washington D.C., 20 y 21 de noviembre.

Robinson, Mary y Jerbi, Scout 2005 “Now’s the Time For Political Leadership on Cotton”, *Puentes Mensual*, nro. 10, diciembre.

Documentos oficiales, estadísticas, bases de datos y comunicados

Tratados de libre comercio Chile – Estados Unidos y CAFTA-DR – Estados Unidos.

Farm Security and Rural Investment Act of 2002.

Budget of the United States Government, FY 2006.

Reportes de los Comités Asesores Agrícolas para el Comercio de Edulcorantes y Algodón, negociaciones con Chile (2003) y con los países del CAFTA (2004).

Comunicados de prensa de los comités de agricultura de la cámara y el senado de EE.UU.

Servicio Nacional de Estadísticas Agrícolas, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (NASS-USDA).

Archivo del Congreso

Center for Responsive Politics (CRP): <www.opensecrets.org>

Environmental Working Group (EWG): <www.ewg.org>

National Cotton Council (NCC): <www.cotton.org>

American Sugar Alliance (ASA): <www.sugaralliance.org>

Notas

1. Además del algodón y el azúcar, otros dos *commodities* que también cumplen con los requisitos son los lácteos y el tabaco, pero por razones de espacio no han sido incluidos en este artículo.

2. La información sobre las provisiones de la Ley Agrícola 2002 se basa en el texto de la ley y en los trabajos de Orden (2003); Basco, Buccellatto, Delich y Tussie (2002); y Oxfam (2004).

3. A la fecha de finalización de este artículo en febrero de 2006.

4. Ver texto del Acuerdo.

5. Formado por Alabama, Florida, Virginia, Carolina del Sur, Tennessee, Kansas, Nuevo Méjico, Oklahoma, Arizona y Montana.

6. En los organismos de decisión están representados los 17 estados del cinturón algodonero, así como todos los segmentos.

7. En el actual período de sesiones del 109° congreso 26 de los 46 miembros del comité de agricultura de la Cámara pertenecen a estados del cinturón algodonero.

8. *Larry Combest*, comunicado de prensa, 30 de agosto de 2002, *Weekly Roundup Series*.

9. *Political Action Committee (PAC)* – o Comité de Acción Política – es el término popular para llamar a los comités políticos que reúnen dinero para distribuir entre candidatos legislativos y presidenciales para fines electorales en los EE.UU. Vigente desde 1944 pretende ordenar y dar transparencia a las contribuciones monetarias de los privados al sistema político. Las PACs representan intereses empresariales, de los trabajadores e ideológicos. También existen otras modalidades de donaciones para las

elecciones como las contribuciones individuales, aunque las PAC son las más relevantes por los montos involucrados.

10. Los datos sobre las contribuciones del sector de algodón (y también del azúcar) son elaborados por la ONG norteamericana *Center of Responsive Politics* (CRP). Ésta se encarga de recolectar información sobre quien da y quien recibe donaciones dentro sistema político de los EE.UU. Las bases de datos pueden ser consultadas en el sitio Web www.opensecrets.org.

11. Por ejemplo, a la reunión anual celebrada el 27-31 de enero de 2005 invitaron al senador *Thad Cochran* (R-MS) y al representante *Mike Ross* (D-AR), quienes en ciclo electivo 2002 recibieron 8.000 y 3.500 dólares en concepto de contribuciones PAC, respectivamente (CNN 2005 y CRP 2005).

12. Básicamente, el poder estructural radica en decidir los marcos que regulan las reglas de juego y conducta de los diferentes actores, sean éstos estados, empresas, sindicatos, etc. (Strange 1994: 25).

13. Comunicado de prensa del Consejo Nacional del Algodón, 6/10/2005.

14. Ver texto del Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos.

15. Ver reporte del Comité Asesor Agrícola para el Comercio 2004.

16. Ohio, Wyoming, Dakota del Norte, Idaho, Minnesota, California, Washington, Oregon, Iowa, Montana, Michigan, Colorado y Nebraska.

17. El azúcar no es el único producto que forma parte del mercado de edulcorantes. En los años 60 y 70 aparecieron en el mercado – en parte como consecuencia del alto precio doméstico del azúcar mantenido artificialmente – dos productos sustitutos: los edulcorantes artificiales como la sacarina y el *high-fructose corn syrup*.

18. Estas son la *American Sugarbeet Growers Association* y la *US Beet Sugar Association* que representan a los productores de 12 estados.

19. Incluye la *Sugar Cane Growers Cooperative of Florida*, la *Florida Sugar Cane League*, la *American Sugar Cane League* de Luisiana, la *Río Grande Valley Sugar Growers Inc.* de Tejas, y la *Gay and Robinson Inc.* y la *Hawaiian Commercial & Sugar Co.* de Hawái.

20. Los *Caucus* son grupos de representantes y senadores que se unen voluntariamente y operan fuera de la estructura formal de los comités y partidos con el objetivo de promover una política determinada (Koempel y Scheider 2003: 215-6).

21. En el comité de agricultura de la cámara 21 de los 46 miembros pertenecen a estados azucareros y en el senado 8 de los 17.

22. Participaron del reporte la ASA, asociaciones azucareras regionales y estatales y las empresas *American Crystal Sugar* y *Frierson Faros* (25/2/2003). Disponible en el sitio Web de la USTR.

23. Los títulos incluyen “*CAFTA Will Lead to Destruction of Sugar Industry*” y “*U.S. Sugar Industry’s Position on FTAA*”, entre otros.

24. Anteriormente conocido como “*fast track*” o vía rápida.

25. También se recomendaron medidas específicas para otros *commodities*. Aquí seleccionamos las reformas que afectan directamente al sector algodonero.

26. Representante *Bob Goodlate*. Comunicado de prensa del comité de agricultura de la cámara, (9/3/2005).

27. Los mismos reducirían en un 1% los montos que reciben los productores en concepto de pagos directos y bajarían del 50% al 40% el porcentaje de estos pagos que reciben por

adelantado, además de la ya mencionada suspensión del *step 2* (ver documento del *Reconciliation Package* del Comité de Agricultura de la Cámara para más detalles).

28. Comunicado de prensa comité de agricultura del senado, (6/12/05).

29. Las decisiones que adopte el OSD son obligatorias para las partes de la controversia, a menos que todos los miembros de la OMC (incluido el vencedor) resuelvan lo contrario.