

**LA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DE LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. DISCURSO VS.
COMPORTAMIENTO CON RELACIÓN A PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS.**

DANIELA MCALLISTER HARKER

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2016**

“La política comercial de Estados Unidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Discurso vs. Comportamiento con relación a prácticas anticompetitivas.”

Monografía

Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Daniela McAllister Harker

Dirigido por:

María del Pilar Esguerra Umaña

Semestre I, 2016

A María Elvira Jaramillo

RESUMEN

El objetivo principal de esta monografía es identificar cuáles son las razones que justifican las contradicciones entre el discurso y el comportamiento de Estados Unidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio, particularmente con relación a prácticas anticompetitivas derivadas del programa de protección a la agricultura del país. Para ello se analizan el interés nacional y los elementos de la seguridad nacional a partir de los cuales éste se ha construido. También se evalúan los procesos de formulación de política comercial y las interacciones entre los representantes políticos, las asociaciones de productores y el sector privado para mostrar como este comportamiento contradictorio corresponde a la legitimización de un interés particular.

Palabras clave:

Estados Unidos, prácticas anticompetitivas, comercio internacional, programas de apoyo a la agricultura.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is to identify the reasons justifying the contradictions between discourse and behavior of the United States within the World Trade Organization, especially in relation to anticompetitive practices derived from its agricultural protection program. In order to do this, the theory analyzes national interest and the elements of national security that construct it. Additionally, the project analyzes the processes formulating trade policies and interactions between policymakers, agricultural trade unions and the private sector to demonstrate how this contradictory behavior corresponds to the legitimation of a particular interest.

Key words:

United States, trade policy, anticompetitive practices, agricultural protection program (Farm Bill)

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. AGRICULTURA ¿UN INTERÉS NACIONAL?	11
1.1. El origen de los programas de protección a la agricultura	11
1.2. Elementos del interés nacional	15
2. 2. EL INTERÉS PARTICULAR: ¿QUE HAY DETRÁS DE LA POLÍTICA AGRICOLA?	29
2.1. Formulación de la política Comercial	30
2.2. Los diferentes actores	33
3. CONCLUSIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Participación de los apoyos directos a los productores en el total de apoyos a la agricultura	21
Gráfico 2. Principales actores que intervienen en la formulación de política comercial agrícola en Estados Unidos	33

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Importancia de la agricultura en el desarrollo de Estados Unidos

LISTA DE SIGLAS

AAA	Agriculture Adjustment Act
ACTPN	President`s Advisory Committee on Trade Policy and Negotiation
APAC	Agricultural Policy Advisory Committee
FAC	Farm Credit Administration
FAS	Foreing Agricultural Service
GATT	General Agreement of Trade and Tariff
NSC	Consejo Nacional de Seguridad
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
TPRG	Trade Policy Review Group
TPSC	Trade Policy Staff Committee
USDA	Departamento de Agricultura
USTR	United States Trade Representative Office

INTRODUCCIÓN

Aunque en los últimos veinticinco años el mundo se ha movido a un esquema de libre mercado donde las barreras tradicionales al comercio (aranceles, cuotas, entre otras) son cada vez menores, las barreras no arancelarias y las políticas internas que distorsionan el comercio son cada vez más comunes. Es por esta razón que el debate sobre la política agrícola de algunos países como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón es un tema que se ha estado vigente en la mesa de discusiones de la Organización Mundial del Comercio desde 1995, e incluso continúa siendo uno de los ejes centrales de la agenda política internacional actualmente.

El principal objetivo de este trabajo de investigación es identificar las razones que justifican esta contradicción, y que han llevado a que se institucionalicen los programas de protección a la agricultura en Estados Unidos, pues existen muchos argumentos, principalmente relacionados con el comercio, a favor de la eliminación de estos programas que ponen en duda su vigencia y pertinencia. Uno de los más importantes es que los subsidios a la agricultura generan excesos de producción que terminan vendiéndose en el mercado internacional a unos precios muy bajos, perjudicando a los agricultores de los países del tercer mundo que deben enfrentarse a unos costos de producción mucho más altos y por tanto no pueden competir en los mercados locales.

Para tener una mayor comprensión de por qué a pesar de las presiones ejercidas en el seno de la Organización Mundial del Comercio, los Estados Unidos continúan destinando gran parte de su presupuesto al programa de protección agrícola, e incumplen algunas de las normas y acuerdos que ellos mismo han promovido, se partirá de la base de que existen una serie de intereses en el país que justifican este comportamiento y que gracias a su poder tanto político como económico esto no genera ninguna implicación mayor para el país.

En este contexto se examinará si estas razones corresponden a un asunto de interés nacional, o a un interés particular que se ha legitimado y ha sido adoptado como un interés nacional. El primero entendido desde la perspectiva de Morgenthau, es decir la supervivencia del Estado definida en términos de la integridad del territorio, de las

instituciones políticas y de la cultura (Morgenthau, 1952, p. 973). Y el segundo, entendido como la “[...] fórmula o fórmulas utilizadas por los hombres de Estado para guiar sus elecciones y legitimar las decisiones que ya han tomado” (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002, pág. 45). De igual forma, se entenderá la supervivencia del Estados como un problema de seguridad nacional, y ésta como un concepto multidimensional en donde la mayoría de las amenazas a la seguridad provienen de las relaciones e interacciones entre diferentes actores, tanto internos como externos.

Se partirá de esta noción, dado que los Estados tienen unos intereses que dependen de la interpretación y de las preferencias de un grupo determinado, y otros intereses que son permanentes, y que hacen referencia a los fines últimos de la política exterior del Estado (Burchill, 2005, pág. 3). Y al ser el interés nacional utilizado en el campo de las relaciones internacionales como una herramienta analítica para describir, explicar y ver la pertinencia de la política exterior de un país (Burchill, 2005, p. 23), es necesario analizar su legitimidad, teniendo en cuenta que puede existir una usurpación de éste en función de otros intereses (particulares), bien sean sub nacionales, supranacionales o de otros Estados (Morgenthau, 1952, pág. 973).

También se hará un análisis desde la aproximación del Foreign Policy Analysis para explicar los factores que influyen los procesos de decisión de la política comercial y las interacciones de los diferentes agentes que participan en el proceso. A partir de esto, se mostrará que aunque el gobierno es el que toma las decisiones finales sobre el programa de apoyo interno a la agricultura y su implementación, hay una serie de actores que se encuentran detrás de esas decisiones y que sus intereses se ven reflejados en estas, ya que éstos tienen un gran poder político y económico.

En el primer capítulo, se mostrará entonces cual fue el interés nacional que llevó a la creación de los programas de apoyo a la agricultura en Estados Unidos, y después se hará un análisis de la vigencia de este interés desde la noción de seguridad nacional. En particular se analizará la seguridad económica, la societal y al ambiental. Y en el segundo capítulo, se estudiarán los procesos de toma de decisión y de la formulación de la política comercial, y además se mostrará como diferentes actores interactúan y hacen parte de este proceso.

1. AGRICULTURA ¿UN INTERÉS NACIONAL?

En este capítulo se analizará cual es el componente objetivo del interés nacional que justifica la política agrícola de Estados Unidos y la existencia de los diferentes programas de apoyo a los productores, a pesar de los compromisos adquiridos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Para ello se mostrará porque el sector agrícola goza de un trato especial frente al resto de sectores económicos, y se tratarán de identificar cuáles son los elementos que históricamente han sido considerados como amenazas a la seguridad nacional¹ que llevaron a que se crearan los programas de protección a la agricultura.

Gran parte de los programas que existen en la actualidad tienen su origen en políticas establecidas en el contexto de la Gran Depresión. Por lo que un primer lugar, se explicaran las condiciones que llevaron a que proteger el sector agrícola se volviera un asunto de interés nacional y como situaciones que constituyeron una amenaza para el sector se tradujeron en amenazas a las instituciones, y justificaron la intervención del gobierno y la creación de los programas de protección a la agricultura en 1930.

En segundo lugar, se analizará el interés nacional a partir de tres elementos que históricamente han sido la base del discurso sobre la cual se justifica la existencia de los programas de protección a la agricultura: la seguridad económica, la seguridad societal, y la seguridad ambiental. Se mostrará para cada uno de éstos cual fue el argumento inicial y cómo ha evolucionado, para de esta forma poder rectificar o cuestionar su vigencia dado la evolución y los cambios que ha vivido el sector agrícola en Estados Unidos, particularmente desde finales del siglo XX.

1.1 El origen de los programas de protección a la agricultura

Durante el siglo XVIII, a pesar de los diferentes problemas a los que se vio enfrentada la agricultura, esta prosperó y se convirtió en la principal actividad económica del país. La

¹ Se considerará como amenaza a toda acción o una secuencia de eventos que ponen en riesgo y deterioran la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o que limitan significativamente las decisiones del gobierno (Ullman, 1983, pág. 133).

expansión hacia los territorios baldíos del oeste del territorio norteamericano y los desarrollos tecnológicos que permitieron alcanzar altos niveles de productividad lograron transformar la agricultura colonial a una actividad comercial y garantizar un alto nivel de calidad de vida a los agricultores, que no solo abastecían los mercados locales, sino que exportaban gran parte de su producción a los mercados europeos.

Sin embargo, esa prosperidad inicial del sector llevo a que la estabilidad económica y la calidad de vida de los agricultores dependiera en gran medida del comportamiento de los mercados internacionales –particularmente de los precios-, volviéndose así un sector muy vulnerable. Muestra de ello, es la gran crisis económica que debió enfrentar el sector tras finalizar la Primera Guerra Mundial, que fue precisamente la que llevo a la intervención del gobierno en el sector², y por tanto a la creación de los programas de programas de protección interna a la agricultura en 1933.

Aunque a finales del siglo XIX y la primera década del siglo XX los agricultores se enfrentaron a situaciones difíciles debido a los altos niveles de endeudamiento y a los bajos precios -producto de la sobreproducción- (U.S Department of State, 2015, parr. 5), los agricultores recurrieron a mecanismos de asociación³ para poder tener un mayor poder de mercado e influir los precios (Baker et.al, 1984, pág. 1). Fue solo hasta finales de 1920 que el gobierno comenzó a considerar una intervención en los mercados de productos agrícolas para proteger a sus productores, pues la crisis a la que estos se enfrentaban era tan grave que se convirtió en una amenaza de orden público (Novak et.al, 2015, pág. 66).

Durante el periodo comprendido entre 1910 y 1919 los problemas de la agricultura fueron opacados por los altos precios que pagaban por los alimentos los países europeos⁴, según el *Yearbook of Agriculture* de 1919 citado por Novak et.al (2015, pág. 66) los precios

² Aunque la agricultura ocupó un rol fundamental en el surgimiento de Estados Unidos (ver Anexo 1), y el Gobierno estuvo ampliamente involucrado en el desarrollo de ésta, durante el siglo XIX no se implementaron políticas para favorecer la posición económica de los agricultores. La política agrícola en Estados Unidos desde finales del siglo XVIII hasta comienzos del siglo XX se concentró en otro tipo de asuntos (política de tierras, en recaudo fiscal, aranceles, en el apoyo al desarrollo tecnológico del campo, en la esclavitud, y en la construcción de infraestructura), que aunque afectaban directamente a los productores agrícolas no tenían que ver exclusivamente con la protección de sus ingresos o su posición económica frente al resto del mundo.

³ El primer gran esfuerzo de asociación para solucionar los problemas de la agricultura fue el Movimiento *Granger*.

⁴ Durante la Primera Guerra Mundial Estados Unidos se convirtió en el principal proveedor de alimento de los Aliados, que estaban dispuestos a pagar cualquier precio para obtener provisiones y así poder concentrar sus esfuerzos en derrocar a Alemania.

fueron en promedio 32% más altos que entre 1866-1908, y crecieron cerca de un 60% entre los años 1914-1920. Sin embargo, este incremento se debió en gran medida a la Primera Guerra Mundial, de modo que al término de ésta las condiciones de los mercados de productos agrícolas cambiaron drásticamente, y los más afectados por estos cambios fueron los agricultores norteamericanos.

La reducción en la demanda por productos agrícolas en el exterior, el aumento en el costo de algunos productos de consumo e insumos importados -como resultado de la recuperación de los países europeos-, la imposición de aranceles por parte de otros países, y la carencia de una unidad monetaria común que facilitara el comercio llevaron “[...] la crisis económica, social y política más desgarradora de la historia para la agricultura y el sector rural en Estados Unidos” (Baker et.al, 1984, pág. 3).

Esta difícil situación, tal y como lo menciona Paalberg (1983, pág. 2), cambió completamente la agenda de la política agrícola, y el desarrollo, la decisión individual de cada agricultor, los mercados competitivos, y el incremento de la producción dejaron de ser compatibles con ésta. La abrupta caída del ingreso neto de la agricultura en 1932, del 70% aproximadamente, y el desplome de los precios, que cayeron más del 50% respecto a 1929, se convirtieron en una amenaza a la seguridad nacional y revelaron la necesidad de la intervención del gobierno federal y de una reforma estructural.

La protección de los ingresos de los agricultores se convirtió entonces en un interés nacional, pues no solo amenazaba con dejar al 20% de la población en condiciones de pobreza, sino que el colapso de los precios de sus productos además afectaba el sistema de crédito y los términos de intercambio de otros productos, empeorando la profunda crisis económica en la que se encontraba inmerso el país y evidenciando fragilidad en las instituciones existentes.

Dado que el ingreso neto de los agricultores en 1932 era menos de la tercera parte de lo que fue en 1929 (Schlesinger, 2003), el principal interés de Roosevelt y su gobierno era restablecer el poder adquisitivo de los agricultores. Sin embargo, era necesaria una reforma que no sólo implicara una estabilización de precios, sino la creación de nuevas instituciones que permitieran garantizar estabilidad futura en el sector agrícola, para que de esta forma cambios en los precios de los mercados internacionales no terminaran

traduciéndose en constantes amenazas a éstas y a la seguridad de los ciudadanos norteamericanos.

Dentro del *New Deal*⁵ se incluyó entonces el *Agriculture Adjustment Act* (AAA), aprobado por el Congreso en 1933. Con éste se decretaron una serie de leyes y de programas que permitirían aliviar la crisis de la agricultura y hacer de este sector de la población un sector menos vulnerable ante cambios bruscos en el mercado internacional. Según Paalberg (1983, pág. 2) los tres objetivos fundamentales que se buscaban con el AAA eran entonces: aliviar la carga financiera de los agricultores, reformar las instituciones existentes, y la recuperación de la agricultura.

Para mejorar las condiciones financieras de los agricultores se incluyó dentro del AAA el *Emergency Farm Mortgage Act*. Con este se refinanciaron las hipotecas, se redujeron las tasas de interés, y se creó un fondo de 200 millones de dólares para otorgar créditos de rescate a los agricultores (Cochrane, 1993, pág. 321). Adicionalmente se crearon una serie de programas e instituciones para fortalecer el campo y las zonas rurales: *Farm Credit Administration* (FAC), creado en el *Farm Credit Act* de 1933 encargada de coordinar todas las agencias de crédito rural; el *Rural Electrification Administration*, que otorgaba créditos a los cooperativas de agricultores para que construyeras sus propias líneas de electricidad a unas tasa mucho más bajas; el *Resettlement Administración*, que se encargaba de sacar a los agricultores pobres de las tierras infértiles y reubicarlos en nuevas tierras para el cultivo; y la *Farm Security Administration*, creada para ayudar a los pequeños agricultores que se encontraban en situaciones de extrema angustia, para otorgar asistencia técnica y ayudar a negociar mejores pagos con los acreedores (Atkinson et.al, 1998, pág. 139).

Por otra parte, se estableció que los agricultores serían libres de producir las cantidades que quisieran, pero el gobierno controlaría la venta de estos productos en el mercado nacional a través de cuotas y certificados para estabilizar los precios en niveles más altos y garantizar así un mayor nivel de ingresos. De igual forma con el AAA surgen otra serie de mecanismos para apoyar a los agricultores: pagos directos a los agricultores,

⁵ Así se conoce una serie de reformas sociales y económicas implementadas en los años 30 por el gobierno de F.D. Roosevelt, que implicaban una mayor intervención del gobierno y dejaba a un lado el “*laissez-faire*” que hasta entonces había caracterizado a Estados Unidos.

impuestos progresivos para aumentar los ingresos, programas para reducir los volúmenes de producción, programas especiales para administrar la oferta de leche y otros productos específicos, apoyo a los precios a través de préstamos sin recursos, y apoyo para el almacenamiento de productos entre otros.

El AAA fue el primer Farm Bill en Estados Unidos, y desde entonces cada cuatro años, o antes si el Congreso lo considera necesario, se debate cuáles son las prioridades del sector agrícola que deben ser abordadas por el gobierno y se rediseñan los programas de apoyo interno a la agricultura para cumplir esas necesidades.

1.2 Elementos del interés nacional

Si bien los programas de apoyo interno a la agricultura de Estados Unidos fueron creados en un contexto en los que la situación económica del país, y particularmente de los agricultores, representaba una amenaza a la seguridad nacional, esta situación ha ido cambiando a través del tiempo y sería bastante errado afirmar que los programas e instrumentos de apoyo a la agricultura recogidos en el Farm Bill vigente responden a las mismas necesidades que en 1930.

Durante casi 70 años el principal interés de proteger la agricultura era un interés económico. El sector agrícola en Estados Unidos revestía una importancia histórica en el desarrollo del país, y las dos guerras mundiales habían mostrado la necesidad de ser autosuficiente en términos alimentarios, en este sentido la importancia estratégica del sector implicaba proteger el ingreso y garantizar unos estándares de vida a los agricultores que se veían amenazados por las constantes fluctuaciones del mercado internacional. Pero, la evolución de los mercados globales, los cambios en la agenda internacional, el desarrollo tecnológico, las exigencias de los consumidores, y otros factores que no necesariamente están relacionados con la agricultura han llevado a que la política agrícola responda a otra serie de intereses.

Esto no significa que ya no exista ningún interés económico recogido en los programas de protección a la agricultura, sino que debe tenerse en cuenta que actualmente la agricultura se enfrenta a nuevos retos y oportunidades para comprender cual es la función que estos programas deben cumplir. El rol del gobierno es entonces generar

espacios para que se puedan aprovechar esas oportunidades, además de prevenir la transmisión de choques negativos provenientes del mercado mundial de productos agrícolas (Bullock & Mittenzwei, 2005, pág. 64). En este sentido, la seguridad societal y la seguridad ambiental desempeñan un papel fundamental, e implican grandes transformaciones en la política agraria no solo para poder garantizar una gobernanza al interior del país, sino para la supervivencia de sus ciudadanos.

A lo largo de este capítulo se evaluarán entonces los tres elementos principales que componen el interés nacional por proteger el sector agrícola (seguridad económica, seguridad societal y seguridad ambiental), y dado que son la base de los argumentos utilizados para justificar las contradicciones en el comportamiento y el discurso de Estados Unidos y se tratará de exponer la racionalidad y validez de estos.

Se analizará la seguridad económica partiendo del hecho que el sector agrícola en Estados Unidos es hoy en día mucho más pequeño que lo que era a comienzos del siglo XX. Mientras que la agricultura de los años treinta continuaba siendo una actividad intensiva en trabajo en la que se empleaba cerca del 22% de la fuerza laboral norteamericana, representaba el 8% los ingresos del país, y se desarrollaba en un gran número de pequeñas fincas ubicadas en áreas rurales en las que vivía más de la mitad de la población de Estados Unidos (Effland et.al, 2005, pág. 2); el sector agrícola hoy por hoy se caracteriza por estar compuesto de un pequeño número de grandes fincas especializadas, ubicadas en zonas rurales apartadas en las que apenas habita el 4% de la población, se emplea menos del 2% de la fuerza laboral, y representa apenas cerca del 1% del PIB (OECD, 2015, pág. 285).

Se abordará la seguridad societal teniendo en cuenta la creciente problema en el que se han convertido la obesidad y otros desordenes alimenticios (que hoy son un serio asunto de orden público), pues algunos grupos de interés afirman que una de las principales causas de estos son los programas agrícolas, pues los Farm Bills se han encargado de establecer un esquema en el que se asegura la existencia de maíz, trigo, arroz, soya y algodón a unos precios muy bajos para poder producir alimentos procesados para el consumo, pero no se han medido las consecuencias de estos programas en el bienestar y la salud de los ciudadanos norteamericanos (Jill Richardson, citada por Morath, 2015, pág. 395).

Y finalmente la seguridad ambiental, teniendo en cuenta el creciente interés por la implementación de prácticas agrícolas que sean amigables con el medio ambiente, que ha llevado a remplazar los programas de conservación del suelo y fertilización (cuyo objetivo era aumentar la productividad) por programas que incentivan el buen uso y manejo del agua, la protección de la fauna y el paisaje agrícola, el bienestar de los animales y la pureza de los alimentos (Effland et.al, 2005, pág. 7).

Seguridad económica

Desde mediados de los ochenta ha existido un debate en el seno del Congreso norteamericano sobre la pertinencia y la continuidad de los programas de apoyo a agricultura, pues la evolución de los mercados internacionales, la creciente integración y las nuevas dinámicas económicas (como las cadenas globales de valor) cuestionan la eficiencia de estos programas. Ya que aunque se ha construido un sólido discurso alrededor de ellos y la necesidad de proteger a los pequeños agricultores, en realidad lo que se busca es mantener la agroindustria.

Uno de los principales argumentos teóricos que justifica la intervención del gobierno, y la existencia de los programas de apoyo a la producción de productos agrícolas en Estados Unidos se basa en que existen ciertas características particulares en la agricultura que diferencian esta actividad de los demás sectores económicos, y que hacen que los agricultores estén más expuestos a choques negativos de productividad y fluctuaciones del mercado internacional. Estas características son agrupadas por Knutson (1985, pág. 271), en tres grandes grupos: las inherentes a la actividad agrícola, las que son resultado de ciclos y factores macroeconómicos, y las que se explican por cambios seculares a la agricultura.

Por una parte, las características inherentes a la actividad agrícola son el principal argumento para implementar políticas proteccionistas, no solo en Estados Unidos sino en todos los países. Se sostiene, que la agricultura por ser una actividad que se desarrolla en campo abierto es más vulnerable que el resto de las industrias a fenómenos naturales y cambios biológicos en las zonas de cultivo. Esto hace que los agricultores deban enfrentar una mayor incertidumbre y un mayor riesgo, al estar expuestos a choques en la oferta y la

demanda de sus productos. Además, el efecto de estas externalidades es magnificado por el hecho de que la oferta y la demanda de los productos agrícolas en el corto plazo son inelásticas, lo que lleva a que pequeños cambios en la producción y el consumo afectan en una mayor medida el precio. En este sentido, el gobierno debe garantizar un ingreso mínimo para que los agricultores puedan subsistir aun cuando las condiciones sean desfavorables.

Por otra parte, se argumenta que los factores cíclicos macroeconómicos son fuerzas desestabilizadoras de la agricultura (Knutson, 1985, pág. 272), particularmente en el que caso norteamericano en el que la agricultura es intensiva en capital y depende en gran parte de las exportaciones. Las políticas macroeconómicas afectan a esta industria más que a las otras dado que incrementos en la tasa de interés real implican un mayor costo de producción y un mayor costo del crédito (Tweeten, 1985, pág. 269); y que las apreciaciones del tipo de cambio hacen menos competitivos los productos agrícolas en el mercado internacional.

Finalmente, se afirma que los programas de protección a la agricultura son en muchos casos la respuesta a políticas de otros países que ponen en riesgo la competitividad de las exportaciones de productos agrícolas, como lo fue el caso del *Enhancement Export Program* durante los años 80. Este programa fue creado como respuesta a los subsidios a las exportaciones otorgados por la Comunidad Europea, con el objetivo de recuperar la participación de las exportaciones norteamericanas en los mercados en las que habían sido desplazadas por los productos europeos subsidiados (Anderson, Jr., 1990, parr. 8). El argumento detrás de este comportamiento es que los subsidios a la exportación incrementan el costo de otros países asociado a políticas que distorsionan el comercio, por lo que al final ninguno de los países implementará estas políticas (Leathers, 2011, pág. 212).

No obstante, estos argumentos parecieran no ser acordes con la realidad económica, y del sector agrícola, de Estados Unidos. En primer lugar, Estados Unidos no es un país de pequeños agricultores que necesitan el apoyo del gobierno para subsistir, como sí lo son la mayoría de los países en desarrollo. Según el censo agrícola que se realizó en 2012, en la actualidad hay 2.1 millones de fincas agrícolas en Estados Unidos con un tamaño promedio de 175 hectáreas (National Agricultural Statistics Service, 2014, pág. 1), y aunque el 97%

de las fincas son fincas familiares y sólo el 3% fincas comerciales (las que el principal operador no es dueño de la mayoría del negocio) el 84% de las fincas pequeñas⁶ no dependen de los ingresos de la finca y más del 50% de sus ingresos provienen de otro tipo de actividades (National Agricultural Statistics Service, 2015, pág. 2). Más aún, según Jones, El-Osta and Green (2006, citado por Alston et.al, 2010, pág. 20) son las fincas grandes las que dependen en gran medida de los ingresos provenientes de las actividades agrícolas, pero este no es un problema en la medida que estas fincas acumular el 66% de las ventas totales a pesar de solo representar el 4% del total de las fincas en el país.

En segundo lugar, aunque el ingreso de las fincas es volátil dados los cambios en la producción, las fluctuaciones de los precios, los ciclos económicos y las políticas macroeconómicas; el ingreso de los hogares de las familias de agricultores es relativamente estable en el tiempo y es más alto en promedio que el ingreso de los hogares norteamericanos (OECD, 2011, pág. 21). Esto va de la mano con el hecho de que el ingreso de los agricultores esta diversificado, y en la mayoría de los casos no proviene de la actividad agrícola.

En tercer lugar, si se quisiera minimizar la vulnerabilidad de los agricultores al estar expuestos al clima y posibles fenómenos naturales, la forma más adecuada de hacerlo no es a través de pagos directos. Existen muchos mecanismos, como coberturas, seguros climáticos, futuros, investigación para el desarrollo de semillas resistentes, entre muchos otros instrumentos que serían mucho más eficientes en disminuir esa vulnerabilidad (Tweeten, 1985, pág. 264), y los costos sociales asociados a estos instrumentos son mucho más bajos.

A pesar de ello, los programas de apoyo a los productores siguen siendo el mecanismo de apoyo predominante (Burmeister, 2008, pág. 183) en los Farm Bills⁷. Según

⁶ El tamaño de la finca está definido por los ingresos gruesos anuales provenientes de la actividad agrícola: las fincas pequeñas son aquellas donde los ingresos son menores a 350.000 dólares, las medianas tienen un ingreso entre 350.000 y 1 millón de dólares, las grandes son las que reportan ingresos de 1 millones a 5 millones de dólares, y las extensamente grandes son las que tienen ingresos superiores a 5 millones de dólares.

⁷ Antes se mantenían los precios en niveles que garantizaran un alto nivel de ingreso (target prices), pero desde finales de los 60 y con el *Agriculture and Consumer Protection Act* de 1973 se pasó a un sistema de precios indicativos y pagos directos a los productores para que los consumidores locales de productos

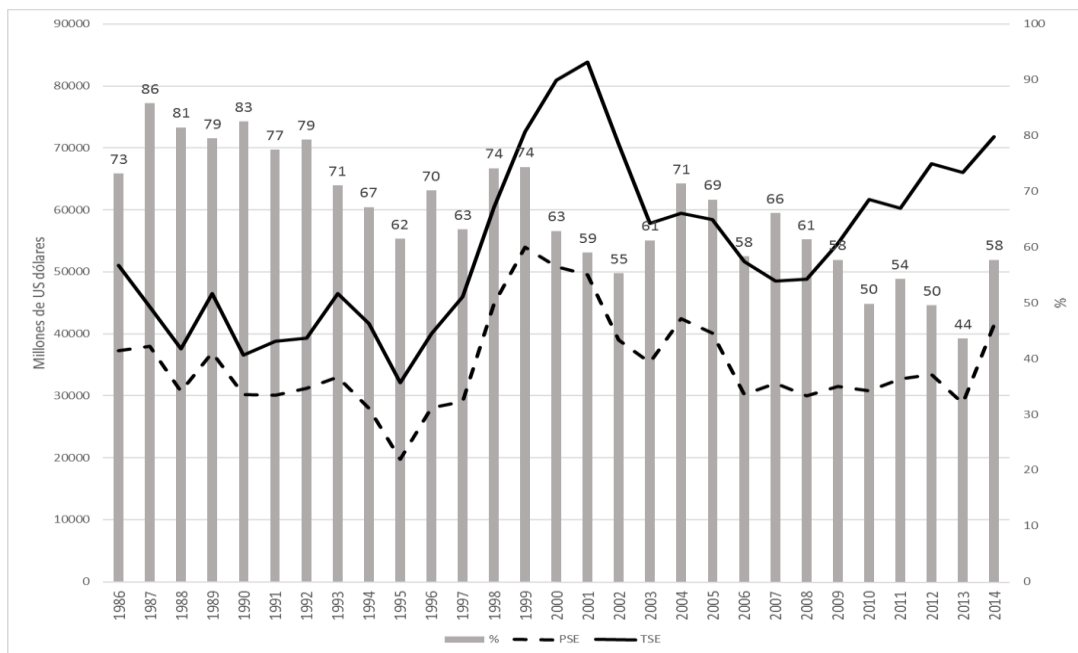
datos de la OECD (Gráfico 1) históricamente los productores han recibido pagos y transferencias del gobierno que corresponden a más del 50% del dinero dispuesto para apoyar el sector agrícola, incluyendo años como el 2008 y el 2011 (61% y 54% respectivamente) en donde los precios de los productos básicos alcanzaron máximos históricos. Y lo que es más interesante aún es que la mayoría de esos pagos directos los han recibido son las fincas más grandes:

“In 2008, according to the Department of Agriculture, large commercial firms, those with gross annual sales in excess of \$250,000, received 62% of all government payments while small rural residence and intermediate farms each received only 19%, despite representing approximately three quarters of the subsidized farming market. Most of this money went to the largest producers. From 1995 to 2010, the top 10% of the America’s subsidized farmers collected 74% of all farm subsidy payments. In nominal terms, farmers in the 90th percentile received \$30,751 per year, while the bottom 80% collected only \$579 annually (Spittler et.al, 2011, pág. 305).”

Una posible explicación a esta situación, es que la forma en la que diseñaron los programas de apoyo a la agricultura y los diferentes incentivos que se han otorgado, volvieron a los agricultores -particularmente a las fincas comerciales- aún más sensibles a los cambios de los mercados internacionales. Una consecuencia de estos programas fue la industrialización del campo y el aumento de la productividad, esto llevo a que durante la oferta de productos agrícolas superara la demanda, presionando los precios a la baja hasta tal punto que en los años setenta los productos norteamericanos no pudieran ser vendidos en los mercados internacionales sin la existencia de subsidios a las exportaciones ya que los precios ni siquiera cubrían los costos de producción (Sumner, 2003, pág. 71). En este sentido, tal y como lo menciona Edwards (2001, citado por Spittler et.al, 2011, pág. 307) esta políticas diseñadas para elevar y estabilizar el ingreso de los agricultores terminaron por generar el efecto contrario, y se creo un círculo vicioso en el cual los subsidios se tornaron esenciales para la viabilidad económica de las fincas cuyos ingresos dependen de la agricultura.

Gráfico 1. Participación de los apoyos directos a los productores en el total de apoyos a la agricultura.

agrícolas no pagaran un sobreprecio (Knutson, 1985, pág. 271). Se transfirió la carga de los consumidores al fisco.



Fuente: Cálculos propios basados en los indicadores de apoyo a la agricultura de la OECD.

Nota: PSE (Producer Support Estimate) es un indicador basado en los pagos y transferencias del gobierno a los productores, y TSE (Total Support Estimate) es el indicador que mide el total de apoyos brindados al sector agrícola e incluye los apoyos a productores, consumidores y servicios generales.

Cabe resaltar también, que los programas de apoyo a la agricultura y la política agrícola en general tenían un objetivo adicional. Estados Unidos desde mitad del siglo XX ya tenía un sector agrícola bien estructurado, de modo que el gobierno aprovechó esta ventaja comparativa y redefinió las exportaciones de productos agrícolas como una fuente de poder blando (Burmeister, 2008, pág. 184). Este posicionamiento económico no solo le garantizó un rol preponderante en el marco del comercio internacional y un poder de negociación inigualable, sino que convirtió a la agroindustria en un sector estratégico que le permite al país compensar las pérdidas en momentos en los que las manufacturas y otras industrias no son competitivos.

Mantener esa posición económica privilegiada es entonces el principal interés económico de Estados Unidos, y para ello tiene que asegurar unos ingresos y unas condiciones mínimas a sus agricultores, que son la base de la agroindustria. El Secretario de Agricultura durante el gobierno de Nixon ya tenía clara esta posición cuando dijo “plant fencerow to fencerow, get big or get out” (Burmeister, 2008, pág. 184), y esta se hizo aún

más evidente cuando se eliminaron los controles de producción en el Farm Bill de 1996 y los productos norteamericanos inundaron los mercados internacionales.

Adicionalmente, la agroindustria dejó de ser únicamente una pieza clave en el posicionamiento económico de Estados Unidos en los mercados internacionales, y se convirtió además en la base de lo que se denomina la cadena agroalimentaria de Estados Unidos (*food and fiber chain system*). Este es uno de los sectores económicos más grandes del país, teniendo en cuenta todos los subsectores que se desprenden de allí (desde los proveedores agrícolas hasta los comercializadores de comida rápida). El sector agroindustrial en 2002 empleó el 15% de la fuerza laboral y generó cerca del 12.3% del producto interno bruto, y tiene un efecto multiplicador en la economía que no tienen ningún otro sector. Según cálculos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) por cada dólar percibido por la exportación de productos agrícolas se generan 1.64 dólares dentro de la cadena productiva de dichos productos (OECD, 2011, pág. 14). De modo que la exportación de productos agrícolas continúa siendo una de las principales fuentes de generación de empleo y de ingresos del país.

Se puede concluir hasta este punto entonces, que las razones que justifican la existencia de los programas de apoyo a la agricultura en materia económica en la actualidad son muy diferentes al enfoque social con el que fueron creados. Los pequeños productores, la volatilidad de los mercados, las características propias de la actividad, y as muchas otras razones que se encuentran en el centro del discurso político que legitima la continuidad de estos programas han dejado de ser válidas. Por el contrario, estos programas responden más a un interés económico de un sector específico, y al interés del gobierno de mantener una posición económica privilegiada.

Seguridad societal

Las guerras mundiales evidenciaron lo vulnerables que pueden ser los Estados al no tener provisiones de alimentos que garanticen la subsistencia de sus ciudadanos, sobretudo en periodos de guerra cuando esta situación puede convertirse en una gran desventaja, e incluso un arma. De modo que depender del comercio internacional en un contexto en donde existía un alto nivel de incertidumbre sobre el orden del sistema internacional y

comenzaban a surgir las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, constituía una amenaza a la seguridad nacional.

De acuerdo con lo anterior, el principal argumento, relacionado con la seguridad societal, con el que se ha justificado la existencia de los programas de protección de agricultura en Estados Unidos está relacionado con la noción de seguridad alimentaria. Este concepto surgió como resultado de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948, cuando se reconoció el derecho a la comida como un derecho fundamental. Al comienzo éste estaba relacionada más que todo con un problema de hambre y pobreza, y los programas del gobierno estaban enfocados en alimentar a aquellas personas con bajos ingresos.

Apoyar la producción a los productos agrícolas, ha sido considerado entonces por Estados Unidos como un medio para poder garantizar la provisión de comida a todos sus ciudadanos con un nivel de precios asequible. Sin embargo, los diferentes grupos de interés, y los cambios en las necesidades mismas de las personas han llevado a que el concepto de seguridad alimentaria evolucione e incorpore otra serie de elementos como la disponibilidad, la estabilidad y el acceso a la comida.

La disponibilidad implica que haya suficientes suministros de alimentos para satisfacer las necesidades de consumo, la estabilidad se refiere a minimizar la posibilidad de que el consumo de alimentos se vea obligado a caer por debajo de las necesidades de consumo debido a bajo niveles de producción, y el acceso implica que se debe garantizar que cualquier persona tenga los recursos necesarios para comprar comida (FAO, (2003) citado por Chen et.al, 2015, pág. 4).

Este discurso ha tomado aún más fuerza en años recientes debido a la abrupta subida de los precios de los productos agrícolas entre 2009 y 2011, pues ante la perspectiva de una posible escasez de alimentos en el mediano plazo la seguridad alimentaria se convirtió en un problema con creciente importancia en el contexto internacional (Principe de Gales, 2011). Desde mediados del siglo XX hasta finales de la década de los 90 cada vez que algún país estuvo al borde de una crisis alimentaria Estados Unidos respondió oportunamente a las demandas de productos agrícolas plantando la tierra que no tenía

cultivada y con los productos que tenía en inventarios. Pero el país ya no se encuentra en esta capacidad.

Cuatro factores explican las limitaciones que en general tienen en la actualidad los países para garantizar la seguridad alimentaria, y que explican el comportamiento de los precios de los alimentos: hay una creciente demanda por productos agrícolas, no hay suficientes tierras para expandir la producción, hay un incremento exponencial de la población mundial, y ya se están empezando a observar las consecuencias del cambio climático.

Se espera que la población mundial aumente aproximadamente 9 billones para mediados del siglo, lo que significaría que cada agricultor debe alimentar a 80 millones de personas más, y hay cerca de 3 billones de personas que están sofisticando su consumo como resultado del incremento del ingreso per cápita en países como China (The Economist, 2011, parr. 13). Esto significa que cada vez habrá más personas comiendo carne, leche, y huevos, por lo que también habrá que producir más granos para alimentar a los animales de donde provienen estos productos. Adicionalmente, la necesidad de implementar y desarrollar fuentes de energía renovables ha llevado a incrementar el consumo de granos como el maíz a cerca de 40 millones de toneladas al año para la producción de etanol.

Pero el problema no es una simple relación entre oferta y demanda, tal y como lo mencionó el Príncipe de Gales en una conferencia en la Universidad de Georgetown (2011) “Cuando se habla de agricultura y producción de comida, se habla de un sistema complejo e interrelacionado, y no es posible enfocarse en uno de los objetivos, como lo puede ser maximizar la producción de comida, sin garantizar que el sistema productivo que me permita asegurar esos rendimientos sea sostenible y cumpla con otras necesidades sociales”.

Esta situación constituye una amenaza latente, no solo a la seguridad nacional de Estados Unidos, sino para la comunidad internacional. Pero también es una oportunidad. Dadas estas condiciones, la capacidad de producir alimentos se ha convertido en una fuente de poder, y los Estados que desarrollen los medios para poder autoabastecer a su población en el futuro (no muy lejano) tendrán la balanza de poder a su favor (Brown, 2011, parr. 14).

Sin embargo, el diseño actual de los programas de protección a la agricultura no es el más adecuado ni para aprovechar esta oportunidad de posicionarse como potencia en una nueva esfera del entorno internacional, ni para poder garantizar la seguridad alimentaria de sus ciudadanos. Es mas, a pesar de que el objetivo inicial de la legislación agrícola era garantizar la seguridad alimentaria e impulsar la economía, el resultado de estos programas y particularmente de los subsidios a la producción de ciertos cultivos ha sido en detrimento del bienestar público (Kaiser, 2013, pág. 509).

Varias razones explican lo anterior. La primera, es que los subsidios y las tranferencias del gobierno a los productores se han convertido en un incentivo perverso, pues se estimula la producción de una canasta de alimentos que no es acorde con las preferencias de los consumidores. De modo que si los agricultores producen alimentos utilizando buenas prácticas agrícolas y de manera orgánica los consumidores deben pagar un sobre precio, y los alimentos que son asequibles para las personas de bajos ingresos están determinados por los intereses de la agroindustria (Spittler et.al, 2011, pág. 309).

La segunda, es que gracias a los subsidios a la producción la industria de comida norteamericana se ha transformado en una industria de comidas rápidas, en las que productos con alta concentración de grasa y de azucar, como la carne roja procesada y las sodas, cuestan menos que productos básicos saludables como las frutas y las verduras. Esto se ha convertido en un problema de salud público, ya que cerca del 20% de la población de todos los Estados esta diagnosticada con problemas de obesidad, y esta situación tiende a empeorar en la medida en que los precios de los alimentos incrementan, pues las personas optan por comprar los productos más baratos de mercado (Spittler et.al, 2011, pág. 311).

La primera causa de muerte en 1900 en Estados Unidos eran infecciones como la tuberculosis o la difteria, originados principalmente por bajas defensas asociadas a la desnutrición y las precarias condiciones de vida de algunos de sus ciudadanos. Sin embargo, para los años 70 gracias al estado de bienestar el nivel de vida y la capacidad de adquisitiva de los ciudadanos mejoró tanto que para entonces la principal causa de muerte ya era la obesidad (Pollan, 2013, pág. 30). Esta enfermedad, cambia el metabolismo de las personas, induce al sobrepeso, aumenta la posibilidad de padecer enfermedades coronarias, diabetes, hipertensión entre otros. Y la solución a estos problemas es tan simple como

cambiar los hábitos alimenticios. Sin embargo, ésta continúa siendo un problema y costándole al gobierno miles de millones de dólares porque con los programas de apoyo a la agricultura se promueve el consumo de alimentos que son nocivos para la salud.

En la actualidad los consumidores no sólo se preocupan por comer, ni por obtener una gran cantidad de comida a un precio bajo, sino por la calidad de la comida que están consumiendo y el efecto que esta tienen en su organismo. Su mayor preocupación es entonces tener una trazabilidad de los alimentos que consumen, les interesa saber cómo se produjo el alimento, en qué condiciones, los posibles daños que este proceso causa al medio ambiente y quien los produce (Grant, 2003, pág. 55).

Todas estas demandas hacen que la seguridad alimentaria ya no sea entendida como poder acceder a la comida a un precio bajo en cualquier momento del tiempo, sino que han convertido este concepto en algo mucho más amplio, que implica que el gobierno además de garantizar disponibilidad, estabilidad y acceso a la comida debe velar por establecer esquemas que permitan garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y del entorno social de los productores y consumidores. Entonces el concepto de Community Food Security entendido como un “[...] entorno en el que todos los miembros de una comunidad obtienen seguridad, apropiación cultural, y una dieta nutricionalmente sólida a través de un sistema alimentario económicamente y ambientalmente sostenible que promueva la autosuficiencia de la comunidad y la justicia social” (Hamm and Bellows (2003, pág.37) citado por Kaiser (2013, pág. 510)) es el que prevalece.

En este contexto se puede afirmar entonces que no basta el programa de protección a la agricultura como se conoce hoy en día, para poder garantizar la supervivencia del Estado en término sociales, y que la forma en la que están diseñados estos programas ya no responden a un interés nacional, como si lo hacían en la época del New Deal. Sin embargo, existe un gran potencial en la legislación agrícola del país y se debe aprovechar que todos los años se disponen de recursos fiscales para incentivar sistemas sostenibles de alimentación que no constituyan una amenaza a la salud pública.

Por supuesto, existe un interés nacional relacionado con proteger la agricultura, pero este hasta ahora está comenzando a ser aproximado en los Farm Bills de 2008 y 2014. Con las disposiciones del Farm Bill de 2008 ya se comenzó a avanzar en esta materia, se

reforzaron los Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), y de los 300 billones dispuestos por el gobierno para el sector agrícola el 68% fueron destinados a programas de nutrición (Billig & Wallinga, 2015, pág. 1). Y en el Farm Bill de 2014, no solo se le dio una mayor importancia a los programas nutricionales, sino a los sistemas alimentarios locales y regionales donde se promueven los *farmer market*, y se rediseñaron los programas de conservación medioambiental.

Seguridad ambiental

Algo muy similar ocurre con la seguridad ambiental. Esta es la principal amenaza a la que se enfrenta el mundo en la actualidad, y la actividad que se ve más afectada por las consecuencias del cambio climático es sin duda la agricultura. Esta es una razón per se por lo que los programas de conservación y sostenibilidad ambiental deben existir. Pero para que la agricultura se pueda desarrollar es necesario tener acceso a fuente de agua, y tener tierra en condiciones apropiadas para el cultivo. De este modo, sólo a través de buenas prácticas agrícolas, se podrá mantener la resiliencia que permite la sostenibilidad de la agricultura en el largo plazo.

Es por esta razón, aunque originalmente los programas de conservación incluidos en el Farm Bill se crearon en respuesta al denominado Dust Bowl a mitad de los años treinta, hoy éstos están enfocados en proteger y restaurar los ecosistemas, preservar los espacios abiertos, y la mejora de las cuencas hidrográficas y la calidad del agua potable (Billig & Wallinga, 2015, pág. 2).

No obstante, el esquema cómo funciona la agroindustria, que ha sido incentivado con los subsidios a la producción a lo largo de más de cincuenta años, no es compatible con estas necesidades. La visión de la finca como una unidad productiva para maximizar la producción de maíz, pollo y otros productos a partir de la utilización de pesticidas, fertilizantes y combustibles es insostenible. Tal y como lo afirman Horrihan et.al (2002, pág. 445) los dos mayores problemas asociados a este esquema son: el alto consumo de combustibles, y el consumo de algunos recursos renovables que está ocurriendo más rápido que la tasa de regeneración de la naturaleza.

En este sentido, es imprescindible cambiar el enfoque que hasta el momento han tenido los programas de apoyo a la agricultura en Estados Unidos, y se deben canalizar más recursos al desarrollo tecnológico que permita la adaptación al cambio climático, consolidar los programas de conservación haciéndolos más flexibles y permitiendo la adaptación a nivel local, y generar un sistema de incentivos que permita cambiar las dinámicas de la agroindustria para garantizar la prevalencia de ésta en el tiempo como fuente de empleo y riqueza en el país.

Hasta este punto, y a partir de las discusiones sobre la vigencia del discurso establecido por Estados Unidos en materia de seguridad económica, societal y ambiental, es posible concluir que no existe ningún interés nacional que justifique los mecanismos que ha utilizado el gobierno norteamericano para proteger el sector agrícola, ni las contradicciones entre el discurso y el comportamiento del país en el marco de la OMC. Esto no significa que no exista un interés nacional en proteger a la agricultura, pues este es un sector con gran importancia económica en el país, a partir del cual se garantiza una necesidad básica de sus ciudadanos (como lo es la alimentación), y además su desarrollo sostenible puede ser considerado como un activo en el mediano y largo plazo.

No obstante, las políticas que deben existir para responder al interés nacional que hay en la protección de la agricultura, son políticas que estarían categorizadas dentro de la denominada Caja Verde de la OMC, y en realidad ninguna de las aproximaciones a este interés revela la necesidad de otorgar subsidios a la producción de cultivos específicos, o transferencias a los agricultores atadas al nivel de producción, y mucho menos subsidios a las exportaciones. Por el contrario, estas prácticas han tenido más efectos negativos que positivos en el largo plazo, y no sólo en el resto del mundo como lo alegan los países en desarrollo sino en el mismo Estados Unidos.

2. EL INTERÉS PARTICULAR: ¿QUE HAY DETRÁS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA?

La política comercial agrícola en Estados Unidos se ha caracterizado por ser una mezcla de objetivos, leyes y acciones designadas para influenciar el flujo de importaciones y exportaciones de productos básicos para que se comporten de una forma diferente a como lo harían en condiciones de libre mercado. En este sentido, cada decisión que se toma tiene una incidencia directa sobre los productores, los consumidores, demás actores en el negocio agroindustrial, la economía de otros países, el bienestar de los grupos de interés, e incluso en la relaciones diplomáticas y compromisos internacionales del país (Cohen et.al, 2003, pág. 15).

No obstante, no todos se ven afectados de la misma forma. Mientras que en la mayoría de los casos los agricultores, la agroindustria y los grupos de interés se ven favorecidos por la política comercial de Estados Unidos. Este tiene efectos devastadores en la calidad de vida de los productores agrícolas de otros países, pone en duda la legalidad del y el principio de buena fe del comportamiento del país en la esfera internacional.

El objetivo principal de éste capítulo es entonces mostrar cómo es el proceso de decisión de la política comercial de Estados Unidos, y como se dan las interacciones entre las diferencias agencias gubernamentales, los políticos, los productores, y el sector privado para a la luz de este poder tener una mayor comprensión de las contracciones en el comportamiento y el discurso de Estados Unidos en materia de comercio internacional. En la primera sección, se explicarán el proceso de toma de decisión, y el rol que cumplen la rama legislativa, la ejecutiva y el sector privado. Y en la segunda sección, se explicará un poco más detalladamente la interacción de los diferentes actores, y los principios que determinan su comportamiento. De esta forma el lector podrá tener un mayor entendimiento de cómo los intereses particulares afectan la formulación del interés nacional, y terminan por verse favorecidos con las decisiones del gobierno.

2.1 Formulación de la política comercial

Los mecanismos de gobierno en Estados Unidos fueron diseñados desde un comienzo para ser deliberativos y accesibles a los ciudadanos, por lo que las decisiones de política que se toman están en su mayoría influenciadas por opiniones e intereses particulares (Arnold, 2004, pág. 29). En el caso de la política comercial el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de interés, e incluso organizaciones de otros países se han aprovechado de esta situación, y de la creencia de que todo aquel que se vea afectado por una política tiene derecho a dar su punto de vista, hasta el punto en el que la política comercial en Estados Unidos refleja en una mayor medida los intereses del sector privado⁸ que el interés nacional (Cohen et.al, 2003, pág. 123).

La política comercial es entonces el producto final de una serie de decisiones del gobierno que buscan reconciliar los intereses económicos y políticos de diferentes actores. Y puede ser comprendida desde el punto de vista del modelo de decisión organizacional de Allison, ya que el proceso de toma de decisión en materia de política comercial es un proceso completamente descentralizado en el que participan diferentes agencias, comisiones y oficinas que cumplen un papel determinado. Y las decisiones del gobierno pueden ser entendidas como una serie de outputs de dichas organizaciones, resultado de unos patrones de comportamiento estandarizados (Allison, 1969, pág. 698).

La forma en la que se toman las decisiones de política comercial en Estados Unidos es única, a diferencia de la mayoría de los países esta responsabilidad no recae sobre el Presidente o sus representantes, sino que es el resultado de múltiples interacciones entre la rama legislativa, la ejecutiva y el sector privado. Es un proceso complejo en el que más de 100 agencias y oficinas federales interactúan. Sin embargo, es el Congreso quien en últimas decide la política comercial, pues tiene la capacidad de pasar o vetar cualquier ley en relación a esta (Cohen et.al, 2003, pág. 113).

La rama ejecutiva participa en el proceso de formulación de la política comercial principalmente a través del *US Trade Representative Office* (USTR). Esta oficina hace parte del gabinete del Presidente y su rol es desarrollar y coordinar la política comercial del

⁸ Usualmente se favorecen los intereses de aquel grupo de interés o sector económico que haya sido más eficiente haciendo lobby o que haya dado una mayor contribución a las campañas políticas de los congresistas electos.

país, lidiar con las negociaciones internacionales, y manejar la política de inversión. La cabeza del USTR es entonces el principal asesor del Presidente, el negociador jefe y el portavoz de los temas comerciales en el país⁹.

Adicionalmente la USTR se encarga de coordinar otras dos organizaciones: el *Trade Policy Review Group* (TPRG) y el *Trade Policy Staff Committee* (TPSC). Éstas, compuestas además por 19 oficinas y agencias federales, son las encargadas de discutir y coordinar las posiciones del gobierno frente a los diferentes temas de comercio internacional e inversión (Office of the United States Trade Representative, s.f., parr. 5).

El TPSC es el grupo operativo principal. Está conformado por funcionarios públicos de alto nivel, y es responsable de la coordinación de más de 90 subcomités encargados de áreas especializadas, y de varios grupos de trabajo que se ocupan de temas particulares. Si no se llega a un acuerdo en el TPSC, o si se están considerando cuestiones de política importantes, entonces los problemas son llevados al TPRG, en donde los delegados del USTR o el Subsecretario de Estado se encargan del tema.

También hacen parte del proceso de decisión una serie de Comités Asesores, en los que participan cerca de 700 personas (miembros del Congreso, hombres de negocios, representantes de gremios, y en general personas con experiencia e interés en la política comercial). Uno de estos comités, el *President's Advisory Committee on Trade Policy and Negotiation* (ACTPN), es nombrado por el Presidente y su función es dar los lineamientos sobre la política comercial del país con base en lo que se considera como el interés nacional. Otros seis comités (intergubernamental, de política comercial en África, de agricultura, de los trabajadores, y de medio ambiente) son nombrados por el USTR en conjunto con otros órganos del gabinete presidencial. El resto de los comités, 22, son comités técnicos sectoriales que representan a diferentes grupos de productores (como los productores de textiles o lácteos), y ofrecen asesoramiento técnico sobre las repercusiones que las dediciones comerciales pueden tener en su sector (Office of the United States Trade Representative, s.f., parr. 15). Estos últimos comités se dividen en dos grandes grupos, los agrícolas y los industriales.

⁹ Es una figura similar al Ministro de Comercio pero con una capacidad de acción mucho más limitada.

Otras agencias de la rama ejecutiva también juegan un rol, aunque menor, en la formulación de la política comercial. El Departamento de Estado, como encargado de los asuntos internacionales del país, debe medir las posibles consecuencias de una política comercial en las relaciones diplomáticas del país, por lo que tiene un subsecretario de asuntos económicos que participa activamente en las discusiones del USTR. El Consejo Nacional de Seguridad (NSC) por su parte, se involucra cuando las decisiones de política comercial afectan directamente la seguridad nacional (en términos militares).

A pesar de esta red de interacciones entre diferentes agencias y el sector privado, la política comercial no sería tan compleja si no estuviera involucrada la rama legislativa. Una de las funciones del Congreso es regular las relaciones comerciales de Estados Unidos con los demás países. Sin embargo, las crecientes demandas políticas para tomar acciones frente a la competencia internacional a la que se enfrentan algunos sectores como la agricultura hace que el papel del Congreso vaya más allá de la regulación, y que algunos congresistas desempeñen un papel más activo en la formulación de la política comercial (Grant, 2003, pág. 62).

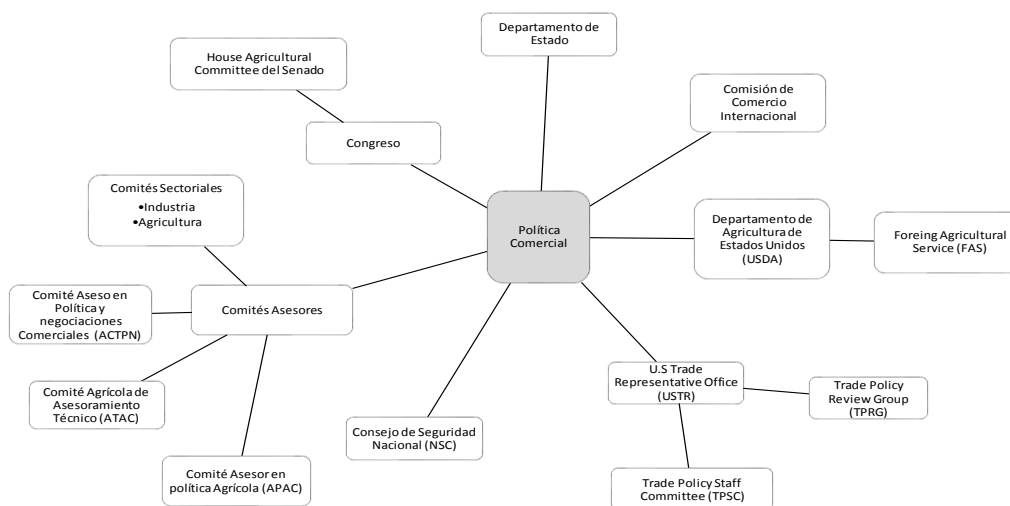
Muchos congresistas, particularmente los miembros del *House Agricultural Committee* de la cámara de Representantes, se involucran en los procesos de formación de política comercial y velan por los intereses de ciertos grupos de agricultores, empresas agroindustriales, y lobistas, entre otros a cambio de contribuciones para financiar sus campañas políticas y poder ser reelegidos. En 1993 por ejemplo, el *Agricultural Political Action Committee* otorgó 15.5 millones de dólares a los miembros del Congreso para sus campañas políticas, convirtiéndose así en el tercer mayor contribuyente del país (Orden et.al, 1999, pág. 178 citado por Grant, 2003, pág. 60).

La agricultura goza entonces de una posición privilegiada que no tiene ningún otro sector económico en Estados Unidos (Grant, 2003, pág. 61), pues además de que el sector puede participar en el proceso de formulación de la política comercial como cualquier otro gremio, existe un comité dedicado específicamente a velar por los intereses del sector. El diputado encargado del *Agricultural Policy Advisory Committee* (APAC) es el Jefe Negociador de Asuntos Agrícolas, y trabaja de la mano con el Departamento de Agricultura

(USDA), particularmente con el *Foreign Agricultural Service* (FAS)¹⁰, para garantizar que las medidas comerciales no vayan a afectar el ingreso de los agricultores y que los productos agrícolas puedan entrar libremente a los mercados mundiales.

El Gráfico 2 muestra cómo se entretajan las interacciones entre todas estas agencias y organizaciones en el caso de la política comercial relacionada con temas agrícolas.

Gráfico 2. Principales actores que intervienen en la formulación de política comercial agrícola en Estados Unidos



Fuente: Realización propia basada en Cohen et.al (2003).

2.2 Los diferentes actores

A partir de la sección anterior se pueden identificar tres actores que juegan un rol fundamental a la hora de que los intereses del sector agrícola se vean reflejados en las decisiones de política comercial: las asociaciones de agricultores, las grandes empresas agroindustriales y los políticos que buscan ser elegidos como representantes en el Congreso. Según una corriente de las relaciones internacionales conocida como la economía política internacional, estos tres actores están todo el tiempo en constante interacción, pues mediante contribuciones a las campañas políticas los grupos de interés (en este caso los productores y las empresas agroindustriales) maximizan sus retornos

¹⁰ Compuesto por una red de diplomáticos y especialistas en temas agrícolas alrededor del mundo.

económicos futuros al obtener a cambio aranceles más altos para sus productos, subsidios, precios de sustentación, etc. (Brock & Magee, 1978, pág. 246).

Desde los años 50 los productores agrícolas han recurrido a mecanismos de asociación para velar por el interés común. En un principio creían que mediante este mecanismo obtendrían un poder monopólico que les permitiría influenciar los precios. Pero desde los años cincuenta la finalidad de asociarse cambió y el poder de negociación se volvió la principal razón (Cochrane, 1993, pág. 323). Desde entonces los productores agrícolas han respondido a la lógica de acción colectiva de Olson (1965) y han conformado una serie de asociaciones productivas para poder lograr un objetivo que otra forma sería imposible: ejercer presión política para garantizar condiciones de mercado favorables, precios domésticos altos, y la continuidad del programa de subsidios agrícolas.

La American Farm Bureau Federation, fue la primera asociación de productores que se fundó con ese propósito (en 1919), y se estima que hoy entre 7 y 8 de cada 10 agricultores y ganaderos en los Estados Unidos hacen parte de esta organización (McNeil, 2011, pág. 15). No obstante, y siguiendo el principio según el cual los grupos más pequeños son más eficientes en proveer bienes colectivos para sus miembros (Olson, 1965, pág. 36), los agricultores también han creado una serie de asociaciones que reflejan sus características particulares, como el Estado al que pertenecen, o el producto que cosechan. En la actualidad existen más de 200 de estas pequeñas asociaciones entre las que se encuentran la United Farm Workers, el Farm Labor Organizing Committee, la Coalition of Immokalee Workers¹¹, el Ohio Farmes Union, entre muchas otras.

A pesar de que en la literatura de economía política internacional se afirma que los diferentes grupos de interés compiten entre sí para obtener la atención de los representantes políticos, la colaboración de las asociaciones de productores con otros grupos de interés le ha dado a este sector una ventaja comparativa para obtener un mayor grado de influencia (Novak et.al, 2015, pág. 39). Los agricultores se han aliado con grupos de interés que velan por la nutrición y la alimentación, la conservación del medio ambiente, el desarrollo rural,

¹¹ Este es una iniciativa de una comunidad de trabajadores agrícolas en Florida para fortalecer los lazos y la relación directa entre los agricultores y los compradores de sus productos. Esta fundación es reconocida por impulsar “Fair Food Programs” y porque se ha fortalecido el poder de negociación de sus miembros frente a los compradores mayoristas.

entre otros, y la capacidad de acción política conjunta de estos grupos explica gran parte del éxito de estos¹².

Otro factor que ha sido determinante en la capacidad de lobby que tienen las asociaciones de productores en Estados Unidos, es que muchas de estas no se han dedicado exclusivamente a los temas agrícolas (a pesar de que sus asociados son agricultores), son dueñas de otros negocios y en muchas ocasiones tienen poder monopolístico en éstos. La *Farm Union*, por ejemplo, debe gran parte de su poder político a que es socia mayoritaria de varias compañías de seguros que se caracterizan por sólo hacer negocios con aquellas personas que buscan ocupar cargos políticos (Olson, 1965, pág. 158).

De acuerdo con la definición de agroindustria de Davis (2009, pág. 109) como “[...] la suma de todas las operaciones de cultivo, además de la fabricación y distribución de todos los suministros de producción agrícola, más el total de todas las operaciones realizadas en relación con el manejo, almacenamiento, procesamiento, y distribución de productos agrícolas”, es posible categorizar a las empresas agroindustriales en tres grandes grupos según la actividad económica que desempeñan: servicios y productos agrícolas, procesamiento y venta de alimentos, y producción y procesamientos básico.

Todas estas empresas, se benefician del lobby y de la capacidad de acción de las asociaciones de productores, pero además año tras año destinan grandes sumas de recursos propios para contribuciones políticas. Éstas prefieren invertir parte de sus recursos en el financiamiento de campañas políticas y otras transferencias para minimizar sus costos. El dinero que destinan a este objetivo es mucho menor que los costos a los que se enfrentarían si suben los precios de los productos agrícolas, o si dejan de recibir las transferencias del gobierno y otros programas que se encuentran en el Farm Bill.

Los políticos o representantes en el Congreso por su parte, actúan en pro de un interés propio y buscan maximizar la probabilidad de ser electos (o reelegidos), y en vez de maximizar el bienestar social su comportamiento está determinado por los intereses de aquellos que contribuyeron a financiar su campaña política (Grossman & Helpman, 1994). Dada esta estructura, la política comercial además de estar determinada por la capacidad de

¹² Si se analiza los Farm Bills detalladamente incluye programas relacionados con cada uno de estos temas, y se cómo se mostró en el capítulo anterior se ha desarrollado un fuerte discurso de seguridad nacional alrededor de éstos.

lobby de los diferentes grupos de interés, es el resultado de una competencia por favores y deudas políticas.

El resultado de las interacciones de estos tres actores se refleja entonces en las decisiones del Congreso, quien históricamente ha sido el responsable de la legislación relativa a la agricultura, y que además es el que toma las decisiones finales de política comercial. Y tal y como lo muestran Gawande y Hoekman (2006, pág. 545), con el lobby y las contribuciones políticas realizadas por el agroindustrial en Estados Unidos se ha logrado influir no sólo las decisiones de política comercial, sino otros intereses del sector que se recogen el Farm Bill, como lo son los subsidios a la producción de ciertos productos, los pagos directos a los agricultores, la promoción de las exportaciones, entre otros. Lo anterior hace que aunque el sector agrícola no pudiera inferir en los procesos de decisión de política comercial, y Estados Unidos implementara una política de libre mercado los agricultores seguirían teniendo la capacidad de generar distorsiones en el comercio internacional y seguirían existiendo contradicciones en el discurso y el comportamiento del país.

En el 2014, entre las asociaciones de productores y las empresas agroindustriales se destinaron más de 31 millones de dólares a lobby y contribuciones políticas¹³, mientras que el gobierno otorgo cerca de 96 millones de dólares a través de los programas de apoyo a la agricultura, es decir tres veces más de los que el sector agrícola invirtió para garantizar sus intereses. Según la base de datos de OpenSecret (Center for Responsive Politics, s.f.), una organización no gubernamental de control político que publica los datos de lobby en el país, la agroindustria en el año 2015 fue el décimo sector en realizar mayores aportes al gobierno, el único que no hace parte del sector de servicios y comunicaciones, y el que tiene una menor participación en el PIB.

En este mismo año, de los 435 miembros que hay en la Cámara de Representantes, 338 recibieron en promedio 16 mil dólares en contribuciones por parte del sector agroindustrial. Y de los 100 representantes del Senado, 88 recibieron en promedio 18 mil dólares. En total 8,5 millones de dólares fueron entregados a miembros del Congreso, y esta

¹³ De esos 31 millones más del 55% ha sido aportado por 8 organizaciones: Monsanto Co 14%, American Farm Bureau 9%, CropLife America 8%, Archer Daniels Midland 6%, Deere & Co 5%, National Council of Farmer Co-ops 5%, Syngenta AG 5%, y Fertilizer Institute 4%.

cantidad incrementa en la medida que llegan al Congreso iniciativas sobre seguridad alimentaria, regulaciones de etiqueta, y proyectos anti-obesidad, entre otros.

Otro punto fundamental que ha permitido a la agroindustria beneficiarse de las decisiones del Congreso, es que además den que los Congresistas llevan muchos años recibiendo contribuciones por parte de este sector, sus intereses no han cambiado mucho en el tiempo, de modo que las relaciones entre *House Committee of Agriculture* y los lobistas también es estable y para los congresistas es mucho más fácil favorecer a un grupo cuyos intereses están definidos (Gawande & Hoekman, 2006, pág. 555). Es posible afirmar además que los miembros de dicha comisión del Congreso hacen parte de esta precisamente porque vienen de familias de agricultores, han tenido experiencia o guardan una relación cercana con el sector agrícola, por lo que en vez actuar en pro de los intereses de los consumidores y los contribuyentes de todo el país, defienden la posición de los agricultores per se (Tweeten & Zulau, 2008, pág. 155).

3. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado es posible concluir que aunque los programas de apoyo a la agricultura fueron creados en un contexto en el que estos respondían a un interés nacional, y a una amenaza a la seguridad nacional que estaba poniendo en riesgo a los agricultores, las instituciones, y la economía de Estados Unidos; en la actualidad las circunstancias del sector y las amenazas a la seguridad nacional han cambiado tanto que el diseño de estos programas y el discurso que se ha creado para legitimar su renovación cada cuatro años no responden a un interés nacional. Por el contrario, tantos años de incentivos y protección a la agroindustria han puesto en riesgo al medio ambiente, y han causado un problema de salud pública.

Esto significa que desde el punto de vista del interés nacional no hay ninguna justificación válida sobre el hecho de que Estados Unidos promueva un régimen internacional basado en el libre mercado, como lo ha hecho en la OMC, en el que se incentive el comercio entre los países, y al mismo tiempo desarrolle políticas internas para proteger al sector agrícola que constituyen una barrera al comercio internacional y llevan al país a la implementación de prácticas anticompetitivas.

Es posible afirmar entonces que estas contradicciones responden a un interés particular, y que tal y como lo sugiere Arsenault (2012, parr.13) La capacidad de lobby de los grupos de interés agroindustriales es tan grande en Estados Unidos, y el papel creciente de los alimentos en el ámbito de la geopolítica han llevado a que los políticos y el país asocien el tema de los subsidios a la agricultura con un “interés nacional”.

Las contradicciones entre el discurso y el comportamiento de Estados Unidos en asuntos de comercio internacional, pueden ser explicadas por cuatro factores que están relacionados con los procesos de toma de decisión y formulación de políticas: la constante pugna entre la lógica económica y las necesidades políticas, el vínculo inherente que existe entre el comercio y determinados sectores económicos, y la falta de claridad frente a quien tiene la autoridad sobre la política comercial entre la rama legislativa y la ejecutiva (Cohen et.al, 2003, pág. 4).

La principal razón es quizás que ninguna agencia es responsable del diseño de la política comercial (Cohen et.al, 2003, pág. 113), y en muchas ocasiones los intereses y de la rama ejecutiva y la legislativa no coinciden. Un claro ejemplo de ello fue lo que ocurrió durante el gobierno de Reagan en los años ochenta y las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Los funcionarios de esta administración que fueron derrotados por el Congreso y el lobby de los grupos de interés agrícolas en sus esfuerzos por reducir los apoyos a la agricultura en los Farm Bills de 1981 y 1985, encontraron en la Ronda de Uruguay una alternativa para poder implementar las reformas con las que se buscaba liberalizar los mercados agrícolas, y por eso Estados Unidos insistió en incluir a la agricultura dentro de las negociaciones del GATT (Cochrane, 1993, pág. 328), a pesar de tener una política proteccionista en este sector. Al final el Congreso no permitió que se implementara gran parte de los acuerdos alcanzados.

El lobby, y la interacción entre las asociaciones de productores, el sector privado agroindustrial y los representantes políticos, también son un factor determinante. Y la presión y la capacidad de acción de estos grupos de interés explican en gran medida esas diferencias que existen entre la rama legislativa y la ejecutiva.

Para finalizar, cabe la pena resaltar que el Farm Bill tiene un gran potencial y muchos retos que asumir para poder responder al interés nacional y a los factores que hoy constituyen una amenaza para la agricultura. Se deben aprovechar los recursos dispuestos por el gobierno para ayudar al sector agrícola con otro tipo de programas, y dejar a un lado las transferencias directas, los subsidios a la producción de determinados cultivos, y los demás programas enfocados a aislar la agricultura de los flujos del mercado internacional.

No obstante, el deseo de los políticos de ser electos es incompatible con un régimen internacional regido por la mano invisible, en donde la composición, el volumen, y el valor de los bienes se determine por las interacciones del libre mercado (Cohen et.al, 2003, pág. 7). Y mientras que el lobby sea legal, los políticos requieran de financiamiento, y existan grupos de presión tan poderosos como los del sector agroindustrial en un sistema donde la formulación de política comercial es tan compleja seguirán existiendo contradicciones en entre el discurso y el comportamiento de Estados Unidos en materia de política comercial. Pues, a pesar de las futuras negociaciones en el marco de la OMC para liberalizar el

comercio de bienes agrícolas, seguirán existiendo presiones políticas y el lobby de los grupos de interés entorpecerá el proceso de aplicación de los acuerdos alcanzados al interior del país (Grant, 2003, pág. 66).

Gracias a la existencia de esas contradicciones entre el discurso y el comportamiento de Estados Unidos, es posible afirmar que la política comercial de Estados Unidos en materia agrícola se caracteriza por su hipocresía y la doble moral. Existen tantos intereses y ambiciones que se buscan satisfacer con la política comercial, que al final terminan siendo incompatibles con los objetivos del gobierno. Es por esta razón, que aunque el país profesa creer en el libre comercio se observa un crecimiento de las barreras no arancelarias, que aunque promueve un régimen internacional basado en reglas universales negocia tratados de libre comercio con reglas diferentes para cada país, y aunque incentiva la promoción de exportaciones restringe las exportaciones provenientes de otros países.

BIBLIOGRAFÍA

- Chen, W.-t., Clayton, M. L., y Palmer, A. (2015). *Community Food Security in the United States: A Survey of the Scientific Literature* (Vol. 2). The Johns Hopkins Center for a Livable Future.
- Cohen, S. D., Blecker, R. A., y Whitney, P. D. (2003). *Fundamentals of US Foreign Trade Policy*. Boulder, Colorado, Estados Unidos: Westview Press.
- Novak, J. L., Pease, J. W., y Sanders, L. D. (2015). *Agricultural Policy in the United States: Evolution and Economics*. Nueva York: Routledge.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Colective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Schlesinger, A. M. (2003). *The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal 1933-1935*. Boston: Mariner Books.

Capítulos o artículos de libros

- Alston, J. R., Andersen, M. A., James, J. S., y Pardey, P. G. (2010). A brief history of U.S. agriculture. En J. R. Alston, M. A. Andersen, J. S. James, y P. G. Pardey (Eds.), *Persistence Pays: U.S. Agricultural Productivity Growth and the Benefits from Public RyD Spending* (págs. 9-21). Natural Resource Management and Policy 34.
- Burchill, S. (2005). Introduction. En S. Burchill, *The National Interest in International Relations Theory* (págs. 1-8). New York: Palgrave Macmillan.
- Cochrane, W. W. (1993). Agricultural development: A chronological history. En W. W. Cochrane, *Development of American Agriculture: A Historical Analysis* (2da ed., págs. 11-170). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Degler, C. N. (1986). Ciudades de alabastro y doradas planicies cerealistas. En C. N. Degler, *Historia de Estados Unidos: El Desarrollo de una Nación 1860-1985* (págs. 87-128). Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Grant, W. (2003). The politics of agricultural trade. En M. N. Cardwell, M. R. Grossman, y C. P. Rodgers (Eds.), *Agriculture and International Trade: Law, Policy and the WTO* (págs. 49-68). CABI Publishing.

- Henretta, J. A., Edwards, R., y Self, R. O. (2011). Politics and society in the New Republic, 1787-1820. En J. A. Henretta, R. Edwards, y R. O. Self, *America's History* (7 ed., Vol. I, pág. 203-238). Boston: Bedford/St. Martin's.
- OECD. (2015). United States. En *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015* (págs. 283-293). Paris: OECD Publishing.
- Pollan, M. (2013). Politics. En A. F. Smith (Ed.), *The Oxford Encyclopedia of Food and Drink in America* (2 ed., Vol. 3, págs. 29-37). Oxford University Press.
- Sumner, D. A. (2003). Farm subsidies and agricultural trade policy: The case of US support programs. En M. N. Cardwell, M. R. Grossman, y C. P. Rodgers (Eds.), *Agriculture and International Trade: Law, Policy and the WTO* (págs. 69-84). CAB International.
- Burchill, S. (2005). Introduction. En S. Burchill, *The National Interest in International Relations Theory* (págs. 1-8). New York: Palgrave Macmillan.
- OECD. (2015). United States. En *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015* (págs. 283-293). Paris: OECD Publishing.
- Snyder, R. C., Bruck, H., & Sapin, B. (2002). Decision Making as an Approach to the Study of International Politics. En R. C. Snyder, H. Bruck, B. Sapin, V. Hudson, D. Chollet, & J. Goldgeier, *Foreign Policy Decision Making (Revisited)* (págs. 21-153). New York: Palgrave Macmillan.
- Tindall, G. B., y Shi, D. E. (1993a). Dinámica del crecimiento. En G. B. Tindall, y D. E. Shi (Eds.), *Historia de los Estados Unidos, Tomo I* (T. Niño, Trad., págs. 283-310). Nueva York: Tercer Mundo Editores.
- Tindall, G. B., y Shi, D. E. (1993b). El impulso jacksoniano. En G. B. Tindall, y D. E. Shi (Eds.), *Historia de los Estados Unidos, Tomo I* (T. Niño, Trad., págs. 257-280). Nueva York: Tercer Mundo Editores.
- Tindall, G. B., y Shi, D. E. (1993c). Nacionalismo y regionalismo. En G. B. Tindall, y D. E. Shi (Eds.), *Historia de los Estados Unidos, Tomo I* (T. Niño, Trad., págs. 237-255). Nueva York: Tercer Mundo Editores.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

- Allison, G. T. (1969). Conceptual models and the Cuban Missile's Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.

- Atkinson, K. E., Couch, J. F., y Wells, W. H. (1998). New Deal agricultural appropriations: A political influence. *Eastern Economics Journal*, 24(2), 137-148.
- Brock, W. A., y Magee, S. P. (1978). The economics of special interest politics: The case of the tariff. *The American Economic Review*, 68(2), 246-250.
- Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the twenty-first century. *International Affairs*, 67 (3), 131-151.
- Davis, J. H. (2009). From agriculture to agribusiness. *Harvard Business Review*, 107-115.
- Gawande, K., y Hoekman, B. (2006). Lobbying and agricultural trade in the United States. *International Organization*, 60(3), 527-561.
- Grossman, G. M., y Helpman, E. (1994). Protection for sale. *The American Economic Review*, 84(4), 833-850.
- Kaiser, M. L. (2013). Prioritizing health and community food. *Social Work in Public Health*, 28(5), 509-519.
- Knutson, R. D. (1985). Are current farm commodity programs outdated? Arguments in the negative. *Western Journal of Agricultural Economics*, 10(2), 270-278.
- Leathers, H. D. (2011). Agricultural export subsidies as a tool of trade strategy: Before and after the Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(1), 209-221.
- Morgenthau, H. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *The American Political Science Review*, 46(4), 961-988.
- Paalberg, D. (1983). Effects of New Deal farm programs on the agricultural agenda a half century later and prospect for the future. *American Journal of Agricultural Economics*, 65(5), 1163-1167.
- Schoenbaum, T. J. (2011). Fashioning a new regime for agricultural trade: New issues and the global food crisis. *Journal of International Economic Law*, 14(3), 593-611.
- Spittler, J., Ross, R., y Block, W. (2011). The economic impact of agricultural subsidies in the United States. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 36(3), 301-317.
- Tweeten, L. (1985). Are current U.S. farm commodity programs outdated? Arguments in the affirmative. *Western Journal of Agricultural Economics*, 10(2), 259-269.

Tweeten, L., y Zulau, C. (2008). Farm price and income policy: Lessons from history. *Agribusiness*, 24(2), 145-160.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Anderson, Jr., R. E. (1990). Replay to Paarlberg's "Mysterious Popularity of EEP". *The Magazine of Food, Farm y Resource Issues*, 5(3).

Burmeister, L. L. (2008). Resilience and vulnerability in US farm policy: parsing the payment limitation debate. *Agriculture y Human Values*, 25, 183-186.

Horrigan, L., Lawrence, R. S., y Walker, P. (2002). How sustainable agriculture can address the environmental and human health. *Health Harms of Industrial Agriculture*, 110(5), 445-456.

Otros documentos

Arnold, P. A. (2004). Sobre Cómo se Gobierna Estados Unidos. (J. L. Stern, Ed.) Herndon, Virginia, Estados Unidos: Braddock Communications, Inc.

Arsenault, C. (31 de Agosto de 2012). *Corn lobby outgrows US farm subsidies*. Recuperado el 19 de Marzo de 2014, de Al Jazeera: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/08/2012826114433916589.html>

Baker, G. L., Bowers, D. E., y Rasmussen, W. D. (1984). *History of agricultural price-support and adjustment programs, 1933-84*. Agriculture Information Bulletin No. 485, Department of Agriculture, Economic Research Service, U.S., Washington D.C. Disponible en <http://naldc.nal.usda.gov/download/CAT10842840/PDF>

Billig, J., y Wallinga, D. (2015). Planting for the future: Health and the Farm Bill. *Farm Bill 2012: What's at Stake? Series*, 8. Minnesota, Estados Unidos.

Brown, L. R. (25 de Abril de 2011). *The New Geopolitics of Food*. Recuperado el 23 de Febrero de 2015, de Foreign Policy: <http://foreignpolicy.com/2011/04/25/the-new-geopolitics-of-food/>

Bullock, D. S., y Mittenzwei, K. (2005). Using Evolutionary Game Theory to Examine U.S. and EU Agricultural Policy Institutions. *The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System*, 24-27. Copenhagen, Dinamarca.

- Center for Responsive Politics. (s.f.). *Center for Responsive Politics*. Recuperado el 27 de Diciembre de 2015, de OpenSecrets' OpenData: <https://www.opensecrets.org/industries/background.php?ind=A07++>
- Effland, A., Dimitri, C., y Conklin, N. (2005). *The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy*. Economic Information Bulletin No.3, United States. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Heiligenstein, M. X. (2014). A Brief History of the Farm Bill. *The Saturday Evening Post*. Recuperado el 7 de Octubre de 2015, de <http://www.saturdayeveningpost.com/2014/04/17/culture/politics/abriefhistoryofthefarmbill>.
- McNeil, M. (2011). *Farm lobbying giant sees good times, tough challenges*. Recuperado el 19 de Marzo de 2014, de Market Watch: <http://www.marketwatch.com/story/top-farm-lobbyist-sees-good-times-tough-challenges-2011-03-03>
- Morath, S. J. (2015). The Farm Bill: A Wicked Problem Seeking a Systematic Solution. *Duke Environmental Law and Policy Forum*, XXV(389), 390-425.
- National Agricultural Statistics Service. (2014). *Preliminary Report Highlights: Farm and Farmers*. United States Department of Agriculture, 2012 Census of Agriculture. Disponible en http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Preliminary_Report/Highlights.pdf
- National Agricultural Statistics Service. (2015). *Highlights: Family Farms*. United States Department of Agriculture, 2012 Census of Agriculture. Obtenido de http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Online_Resources/Highlights/NA%20Family%20Farmer/Family_Farms_Highlights.pdf
- OECD. (2011). *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*. OECD Publishing. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096721-en>
- Office of the United States Trade Representative. (s.f.). *Office of the United States Trade Representative*. Recuperado el 26 de Octubre de 2015, de About us: <https://ustr.gov/about-us/about-ustr>

- Principe de Gales, C. (2011). A Speech by the HRH The Prince of Wales to the Future for Food Conference. Washington DC: Georgetown University. Recuperado el 3 de Marzo de 2015, de <http://www.princeofwales.gov.uk/media/speeches/speech-hrh-the-prince-of-wales-the-future-food-conference-georgetown-university>
- The Economist. (2011). *The 9 Billion People Question*. Recuperado el 23 de Febrero de 2015, de Special Report: Feeding the World.
- U.S Department of State. (2015a). *Agrarian Distress and the Rise of Populism*. Recuperado el 10 de Marzo de 2015, de United States History: <http://countrystudies.us/united-states/history-81.htm>
- U.S Department of State. (2015b). *Revolution in Agriculture*. Recuperado el 10 de Marzo de 2015, de United States History: <http://countrystudies.us/united-states/history-74.htm>
- Ullman, R. H. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1), 129-153.

ANEXOS

Anexo 1. Importancia de la agricultura en el desarrollo de Estados Unidos

La agricultura ha jugado un rol preponderante en el desarrollo socio-económico y en el surgimiento de Estados Unidos como lo conocemos en la actualidad, es por esta razón que aunque la industria y el sector manufacturero tienen hoy un mayor peso en la economía estadounidense, la política agrícola continua siendo un tema de suma importancia. De la mano del desarrollo agrícola se dio el desarrollo comercial, industrial, del transporte y de las grandes ciudades, por esto se podría decir que aunque la política agrícola ha cumplido diferentes roles tiene un peso histórico que hace que a pesar de que las circunstancias en el sector hayan cambiado sustancialmente desde el surgimiento de Estados Unidos hasta hoy, ésta siga teniendo la misma vigencia.

Un primer papel que cumplió la política agrícola en Estados Unidos estuvo ampliamente relacionado con el recaudo fiscal. Durante gran parte del siglo dieciocho y comienzos del siglo diecinueve el gobierno Federal era aún muy débil y no contaba con la capacidad de otorgar ningún tipo de subsidio ni de apoyo a los agricultores, por el contrario les imponía altas cargas impositivas. Los recursos fiscales los recaudaba cada Estado por separado y destinaba una pequeña parte de estos al gobierno Federal, de modo que la única forma que tenía el gobierno central para financiarse era a través de impuestos a las exportaciones e importaciones, que eran en su mayoría productos agrícolas (Novak, Pease, & Sanders, 2015, pág. 52).

Esta idea fue liderada por Alexander Hamilton, Secretario del Tesoro durante el gobierno de George Washington, quién impuso aranceles más altos a las importaciones entre Estados para poder incrementar el presupuesto del gobierno Federal (Henretta, Edwards, & Self, 2011, pág. 207). El resultado de esta política fue la división del país en los que se denominan los dos primeros partidos políticos: Federalistas, que apoyaban las ideas de Hamilton, y Republicanos, quienes liderados por Thomas Jefferson se convirtieron en la oposición del gobierno.

Desde comienzos del siglo XIX, con el fin de la guerra civil en 1812, productos como el algodón fueron protagonistas de las grandes disputas políticas del momento y de la

inestabilidad económica que caracterizaron la época. Los ciclos económicos y el desarrollo del país estaban ampliamente relacionados con el comercio y el comportamiento de los precios de los productos agrícolas en Europa. La mayoría de los ingresos del país provenían de las exportaciones de algodón a Gran Bretaña y otros países de Europa que entre 1815 y 1819 representaban en promedio el 39% del valor total de las exportaciones y desde mediados de la década de 1830 hasta 1860 representaron más de la mitad del total. (Tindall & Shi, 1993a, pág. 284).

Esta dependencia de la exportaciones de algodón, que fue en gran medida la causa de las dos primeras grandes crisis económicas en el país después de su independencia, revela la estrecha relación que han tenido desde un comienzo la política agraria y la política comercial en Estados Unidos. La crisis financiera de 1819 fue producida por un súbito colapso de los precios del algodón en el mercado inglés, pues los británicos comenzaron a comprar algodón en las Indias orientales a unos precios más bajos (Tindall & Shi, 1993b, pág. 241). Algo similar ocurrió en la crisis de 1830 cuando los precios del algodón cayeron de 17,5 a 12,5 centavos dólar, ocasionando una caída en los salarios entre el 30 y el 50% y el incremento de los precios de los alimentos y de la ropa (Tindall & Shi, 1993b, pág. 276).

No obstante, así como la estabilidad económica del país a comienzos del siglo XIX dependía de los precios y la demanda externa de los productos agrícolas (principalmente el algodón), también gran parte del desarrollo industrial en este siglo estuvo relacionado con el desarrollo de la agricultura tal y como lo menciona Degler “La base sobre la que han descansado tanto la expansión industrial como la urbana del siglo XIX fue la extraordinaria mejora de la agricultura.” (1986, pág. 107).

Hubo dos hechos fundamentales que convirtieron a la agricultura en un elemento clave para el desarrollo del país, el primero de ellos fue que se comenzó a dar un proceso de migración masiva hacia la costa oeste del país, los cultivadores y sus esclavos se mudaron hacia los territorios de Alabama, Mississippi, el valle de Ohio y la región de los Grandes Lagos. El segundo de ellos, fue el desarrollo tecnológico y la proliferación de inventos que contribuyeron a la transformación de la agricultura de una actividad intensiva en mano de obra a una agroindustria intensiva en capital y maquinaria.

La exploración de nuevos territorios y el asentamiento en territorios indígenas incentivado por el gobierno desde finales del siglo XVIII, tal y como lo mencionan Henretta, Edwards y Self (2011, pág. 217), impulsó el desarrollo de la economía agrícola a lo largo de todo el país. Con Hamilton en el poder se comenzaron a implementar políticas para facilitar a las familias de agricultores la compra de tierras en el oeste a precios muy bajos, en 1796 el congreso (en su mayoría federalista) fijó el precio de la tierra en dos dólares por acre. Cuando Jefferson llegó a la presidencia en 1800 el congreso republicano expidió más de 300 leyes¹ para facilitar el acceso a tierra: el precio bajó a 1,25 dólares, se facilitó el acceso a crédito y se permitió a los ocupantes ilegales comprar la tierra que ocupaban (Henretta, Edwards, & Self, 2011, pág. 219).

Esto llevó por una parte a que se diera una migración masiva hacia la costa oeste del país para el cultivo y la explotación de nuevas tierras: "Entre 1870 y 1900 se añadieron a las explotaciones agrícolas estadounidenses doscientos veinticinco millones de acres de tierras mejoradas, treinta y siete millones de acres más que los que se habían puesto en cultivo en los dos siglos y medio que siguieron a la fundación de Jamestown." (Degler, 1986, pág. 108). Y por otra parte a dar un giro a la agricultura familiar, que se transformó en una agricultura comercial tal y como lo menciona un agricultor de Chicago citado por Degler (1986, pág. 113) "Ahora el objeto fundamental de la agricultura no es el de que permita ganarse la vida, sino el de hacer dinero. Para conseguir este fin tienen que ser dirigidos sobre las mismas bases comerciales que cualquier otra industria productiva.". Con extensiones de tierra tan grandes los agricultores comenzaron a comercializar los excedentes de su producción y especializarse en productos particulares, que luego intercambiaban para conseguir otros productos.

Sin embargo, el estímulo y desarrollo de la agricultura solo se explica parcialmente por el incremento en la cantidad de tierras abiertas al cultivo; igual importancia reviste la llegada de la maquinaria a las explotaciones agrícolas (Degler, 1986, pág. 109). Simultáneamente a la expansión hacia el oeste se generó involuntariamente una "revolución

¹ Entre estas leyes se resaltan la Ley de preferencia en 1800, según la cual los colonos podían delimitar sus territorios antes que los topógrafos, y la Ley de Gradación de 1854 en la que se estipulaba que los precios de la tierra no vendida bajarían paulatinamente hasta llegar a los 12.5 centavos de dólar por hectárea (Tindall & Shi, 1993a, pág. 285).

industrial” en torno a la agricultura (Tindall & Shi, 1993a, pág. 284) Ésta dejó de ser una actividad colonial como la que describe Cochrane (1993, pág. 29), altamente dependiente de la mano de obra y del tamaño de las familias agricultoras², y comenzó a transformarse en una actividad comercial, una agroindustria para ser más exactos.

El traslado de la agricultura hacia el lejano oeste impulsó la evolución y el desarrollo de nuevos medios de transporte, los productores agrícolas de esta zona del país comenzaron a surtir los mercados del norte y del sur por lo que era necesario disminuir el tiempo que se tardaban en recorrer las vastas extensiones de tierra. Las carretas, el transporte fluvial y posteriormente el ferrocarril surgieron en este contexto. Esa mayor conectividad a lo largo del territorio del país llevo a que se diera una especialización en la producción, el lejano oeste se dedicó exclusivamente a la agricultura, mientras que los agricultores de la costa este del país (principalmente Nueva York y Pensilvania) se dedicaron a la explotación y manejo del hierro.

Sumado a esto, la llegada masiva de inmigrantes al país y el contexto político de la época generaron condiciones favorables para el desarrollo tecnológico. El aumento en la demanda por alimentos y ropa, y el abandono del campo para pelear en la Guerra de la Unión creó la necesidad de remplazar la mano de obra por maquinaria para poder seguir produciendo los alimentos necesarios para abastecer los mercados del país. Se comenzaron a usar sistemas de arado de hierro, la máquina para desprender la semilla del algodón de Whitney, y la fuerza de los animales para agilizar los procesos en las trilladoras, sembradoras y cortadoras de maíz.

Ya a comienzos de 1900 existían: la máquina de trilla y el segador-trilladora, plantadores mecánicos, cortadores, desgranadoras, separadores de crema, esparcidores de fertilizantes, plantadores de patatas, secadores de heno, incubadoras de aves de corral y un centenar de otras invenciones. Esto incremento abruptamente la productividad en la agricultura, mientras que en 1800 un agricultor se demoraba cerca de cinco días en cortar una hectárea de trigo, treinta años más tarde era posible cortar entre dos y dos hectáreas y media de trigo diaria utilizando una agavilladora (U.S Department Of State, 2015), y apenas en el

² La mano de obra que tenían los granjeros de Nueva Inglaterra y aquellos en los nuevos asentamientos dependía de que tan grandes fueran sus familias.

año 1880 cuatro quintas partes del trigo que se cultivaba en Estados Unidos se segaban a máquina (Degler, 1986, pág. 109).

Sin duda, los mayores beneficiarios de este incremento en la productividad fueron los mismos agricultores, al reducirse sus costos de producción y al incrementarse sus ingresos. Pero el gran crecimiento económico que hubo en el país a finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX se atribuye en gran medida al desarrollo de la agricultura y a la balanza comercial positiva que esto trajo. Entre 1873 y 1900 los productos agrícolas supusieron las tres cuartas partes o más del total de las exportaciones de Estados Unidos (Degler, 1986, pág. 111). Los granjeros estadounidenses no sólo producían suficiente para el mercado interno, sino para los mercados europeos³.

Sin embargo, lo anterior significó que el agricultor perdiera el control sobre su mercado, dado que dependía esencialmente del mercado internacional. La agricultura en ese entonces continuaba siendo la principal ocupación en el país, pero nuevas crisis causadas por el bajo precio de los productos agrícolas llevaron a la intervención del Gobierno. Desde entonces la política agrícola ha estado estrechamente relacionada con la política comercial.

³ Degler (1986, pág. 110) sostiene que en 1900 se exportaba cerca del 34% del trigo, el 10% del maíz y el 66% de la cosecha de algodón estadounidense a los mercados europeos.