

# El costo oculto de los subsidios arroceros de Estados Unidos

por Daniel T. Griswold

## Resumen ejecutivo

El arroz es el producto básico alimentario más importante del mundo, además de ser el más protegido y subsidiado. Los aranceles, los contingentes arancelarios, las crecientes barreras que se aplican sobre el arroz procesado, los subsidios a la producción y a la exportación y las empresas monopolísticas estatales de comercio exterior son comunes. Internacionalmente, el promedio de los aranceles sobre la exportación de arroz es de 43%, y en los países más ricos la protección aduanera y los subsidios a la producción representan tres cuartos del ingreso de los productores de arroz.

El programa arrocero estadounidense no es la excepción. El gobierno de Estados Unidos apoya la producción de arroz en el país mediante aranceles sobre el arroz importado y subsidios directos (financiados por los contribuyentes) basados en la producción, los precios y la superficie de tierra cultivada en el pasado. Esos programas hacen del arroz uno de los productos básicos más respaldados por los Estados Unidos, con consecuencias para los contribuyentes y consumidores estadounidenses y los productores de arroz del resto del mundo.

Los estadounidenses pagan el programa arrocero tres veces: como contribuyentes, como consumidores y como trabajadores. Desde 1998, los subsidios directos financiados con el dinero de los contribuyentes promediaron US\$1.000 millones al año, y se proyecta un promedio de US\$700 millones al año hasta 2015. Los aranceles sobre el arroz importado suben los precios que pagan los consumidores y el programa arrocero representa un lastre para la economía estadounidense, fundamentalmente a través de una mala asignación de recursos. Los subsidios suelen concentrarse en una pequeña cantidad de grandes productores.

Internacionalmente, la política estadounidense disminuye los precios del arroz entre 4% y 6%. A su vez, esos precios más bajos perpetúan la pobreza y las privaciones que deben enfrentar millones de productores de arroz en países en desarrollo, lo que socava nuestros intereses más amplios y nuestra imagen ante el mundo. El programa estadounidense también deja a Estados Unidos en una posición de vulnerabilidad ante objeciones de otros países en la Organización Mundial del Comercio.

---

*Daniel T. Griswold es Director del Centro para Estudios de Política Comercial del Cato Institute.*

En función de nuestro propio interés nacional, el Congreso y el presidente deberían trabajar juntos para adoptar un programa arrocero más orientado hacia el mercado en la ley propuesta para la política agraria de 2007, que incluya la derogación de los aranceles y una desaparición gradual, pero rápida, de los subsidios.

## Introducción

Ningún producto básico es parte fundamental de la dieta de tantas personas en el mundo como el arroz. Para cerca de la mitad de la población mundial, en especial entre los pobres del mundo constituye la principal fuente de calorías, y representa una de cada cinco calorías ingeridas mundialmente<sup>1</sup>. La palabra con la que se denomina al arroz en muchos idiomas se traduce literalmente como “alimento”.

Al mismo tiempo, ningún producto básico se ve tan distorsionado por la intervención gubernamental en su producción y su comercialización como el arroz. Los gobiernos de todo el mundo mantienen aranceles, contingentes arancelarios, crecientes barreras que se aplican sobre el arroz procesado, subsidios a la producción y a la exportación y empresas monopolísticas estatales de comercio exterior. Según el Banco Mundial, el arancel promedio ponderado sobre las importaciones de arroz en un año no muy lejano, como el 2000, era de 43,3%<sup>2</sup>. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que los subsidios y las barreras al comercio por parte del gobierno representan más de tres cuartos del ingreso de los productores de arroz en los, relativamente ricos, países miembro de la OCDE<sup>3</sup>.

Cientos de millones de personas pagan todos los días el precio de la intervención en el mercado arrocero. Los consumidores de países con mercados protegidos llegan a pagar hasta cuatro veces el precio internacional del arroz, lo cual reduce su estándar de vida. Los contribuyentes de países más ricos pagan miles de millones de dólares para subsidiar a los productores de arroz y distorsionar aún más los mercados internacionales con exportaciones subsidiadas. Por último, decenas de millones de productores de arroz en países pobres tienen más dificultades para sacar a sus familias de la pobreza debido a los precios más bajos y volátiles que generan las políticas intervencionistas de otros países.

Una de las oportunidades para reducir estas costosas distorsiones puede estar perdiéndose. La Ronda de Doha de negociaciones entre los miembros de la Organización Mundial del Comercio ha llegado a un punto muerto, sin demasiadas probabilidades de lograr un avance en el corto plazo. La ronda se lanzó en 2001 con el objetivo de expandir el acceso a los mercados de los productos agrícolas y tratar otros temas de especial importancia para los países en desarrollo. En las reuniones de junio y julio de 2006, los principales participantes no lograron resolver sus diferencias sobre los límites de los subsidios internos, las reducciones de los aranceles y la exclusión de productos “delicados” o “especiales”. La autoridad de promoción de comercio del presidente expira a mediados de 2007, por lo que no hay posibilidades inmediatas de que se concrete un acuerdo multilateral ambicioso capaz de reducir las distorsiones globales en la producción y el comercio internacional del arroz.

Sin embargo, queda otra oportunidad: el Congreso de Estados Unidos se prepara para, en la primera mitad de 2007, redactar la nueva ley que regirá la política agraria. Al igual que la Unión Europea, Japón y Corea del Sur, Estados Unidos presta un gran apoyo a sus productores de arroz mediante la protección arancelaria, los pagos directos no vinculados a la producción y los pagos contracíclicos y de deficiencia crediticia que entran en vigencia cuando los precios internacionales caen por debajo de ciertos valores mínimos. Esos programas les han costado a los contribuyentes estadounidenses un promedio de más de US\$1.000 millones al año desde 1998, representan la mitad del ingreso de los productores de arroz en Estados Unidos y ejercen un efecto depresivo sobre los mercados de arroz internacionales, ya que promueven la sobreproducción. Los subsidios al arroz y otros productos básicos agrícolas estadounidenses perjudican la posición de negociación de Estados Unidos en las conversaciones sobre comercio internacional. También están sujetos a ser objetados por otros miembros de la OMC, ya que violan el compromiso de Estados Unidos de restringir los subsidios internos que puedan perjudicar a otros miembros, como ocurrió en 2005, cuando Brasil objetó con éxito algunos subsidios estadounidenses a la producción de algodón.

A medida que el Congreso y el gobierno de Bush comienzan a reexaminar y reformular la política agrícola estadounidense, deberían tener en cuenta el costo total del programa arrocero de Estados Unidos; no sólo el costo que representa para los productores de arroz del resto del mundo, sino también el costo para los contribuyentes y consumidores estadounidenses y para el programa de Estados Unidos de promover, a través de las negociaciones de comercio internacional, un mercado mundial más abierto y menos distorsionado.

En este estudio se examinan las características específicas de la producción y el comercio mundial de arroz y se describen las distorsiones significativas en los mercados mundiales de este producto, causadas por las intervenciones generalizadas, prestando especial atención al programa arrocero de Estados Unidos. Luego se analizan los múltiples costos que esas distorsiones imponen en Estados Unidos y en el exterior y se proponen reformas para el programa arrocero estadounidense que serían positivas para los intereses más amplios del país.

## Mercado(s) mundial(es) de arroz

El mercado mundial de arroz no es un mercado homogéneo, sino que está compuesto por varios mercados, con cuatro categorías principales de arroz y 50 variedades distintas que se venden a distintos precios. A causa de las barreras mundiales al comercio, los mercados de arroz son “reducidos”: el comercio internacional de arroz es relativamente bajo en comparación con la producción. Además, si bien son muchos los países que importan arroz, las exportaciones tienden a concentrarse en relativamente pocos países. Todas esas características del mercado tienen consecuencias para la política arrocera.

Existen diversas variedades, sin embargo, los granos de arroz pueden clasificarse en cuatro grandes categorías:

- El arroz de *grano largo* (también llamado “Índica”) se cultiva en climas tropicales y subtropicales. Este tipo de arroz no se pega y es relativamente seco cuando se lo cocina. La mayor parte del arroz de grano largo se cultiva en el sur y en el sudeste de Asia y en el sur del valle del río Mississippi en Estados Unidos. Representa 75% del arroz comercializado en mercados globales.
- El arroz de *grano medio* (también llamado “Japónica”) crece en climas templados y se vuelve húmedo y pegajoso al cocinarlo. El arroz de grano medio es la variedad que se cultiva principalmente en Japón, Corea, el noroeste de China y el Valle del Sacramento, en California. Representa cerca de 12% del comercio internacional de arroz.
- El arroz *aromático* representa subgrupos de variedades de grano largo, como el arroz de jazmín de Tailandia y el arroz *basmati* de India. Las variedades de arroz aromático se venden a precios elevados y representan cerca de 12% del comercio internacional de arroz.
- El arroz *glutinoso* es una variedad de arroz dulce que se cultiva en el Sudeste Asiático. Representa sólo 1% del mercado mundial de arroz<sup>4</sup>.

Los mercados de arroz también están diferenciados según el grado de procesamiento del producto. La forma menos procesada es el *arroz integral*, que conserva la cáscara. Una vez quitada la cáscara, pasa a llamarse *arroz pardo*, y una vez que se le quita la cubierta de salvado y sus nutrientes, se lo denomina *arroz blanco* o *pulido*. Si se vuelven a incorporar los nutrientes al arroz blanco se obtiene el *arroz enriquecido*. Otro método para retener los nutrientes implica hervir el arroz con cáscara, con lo cual se incorporan los nutrientes al grano y se obtiene *arroz parabolizado*.

Considerado como un solo producto básico, el arroz es uno de los más importantes de la agricultura mundial. El grano se cultiva y se consume en todos los continentes con excepción de la Antártida. En 2005, los productores de arroz de todo el mundo lograron una producción récord de 628 millones de toneladas métricas de arroz integral, lo que equivale a 409 millones de toneladas métricas de arroz blanco<sup>5</sup>. La producción y la exportación de arroz tienden a estar concentradas, mientras que

son muchos los países que lo consumen e importan. Asia es responsable de más de 90% de la producción y el consumo mundial de arroz, y China, India, Indonesia, Bangladesh, Vietnam y Tailandia son los principales productores del mundo. Entre los países no asiáticos, los mayores productores son Brasil, Estados Unidos y Egipto. Cinco países dominan el mercado de exportaciones: Tailandia, Vietnam, India, Estados Unidos y Pakistán son responsables de 84% de las exportaciones mundiales. Las importaciones están mucho más diversificadas: ningún país representa más de 5% de las importaciones mundiales (ver cuadro 1).

Estas características peculiares del arroz implican que no existe un mercado mundial homogéneo, sino varios. La mayor parte de las exportaciones de arroz de grano largo cultivado en el sur de Estados Unidos está destinada a América Latina, mientras que las exportaciones de arroz de grano medio cultivado en el Valle del Sacramento en California se destinan a Japón y a Corea del Sur. Las exportaciones de arroz de grano largo cosechado en Asia tienen como destino a África, la región de Oriente Medio y Europa, mientras que Tailandia e India exportan arroz aromático a Estados Unidos.

Si bien los flujos del comercio internacional de arroz crecieron durante la última década, aún están limitados y distorsionados por las elevadas barreras al comercio y los subsidios internos a la producción y a la exportación que mantienen una gran cantidad de países.

### Mercados mundiales, distorsiones globales

Durante décadas, el comercio internacional del arroz se vio distorsionado y limitado por un entramado de políticas gubernamentales. En nombre de la “seguridad alimentaria” y la protección de los puestos de trabajo del sector del arroz, las naciones importadoras limitaron las importaciones mediante aranceles y contingentes arancelarios, e incluso con prohibiciones directas. Los países productores de arroz, por su parte, intentaron estimular la producción interna y estabilizar los precios mediante subsidios a la producción, competir en los mercados mundiales mediante subsidios a las exportaciones y reducir los stocks generados por el exceso de oferta a través de programas de ayuda alimentaria. Tanto exportadores como importadores intentaron ejercer poder de mercado a través de empresas monopolísticas estatales de comercio exterior.

Si bien las barreras mundiales al comercio varían muchísimo, en promedio son extraordinariamente elevadas. El Banco Mundial calcula que en 2000 el arancel promedio ponderado según el comercio global aplicado sobre todas las variedades y las calidades de arroz fue de 43,3%<sup>6</sup>. India grava un arancel de 70% sobre el arroz pulido importado y un arancel de 80% sobre el arroz integral<sup>7</sup>. Indonesia mantiene un arancel oficial de 30%, respaldado por barreras no arancelarias, que se traducen en un arancel efectivo de 100%<sup>8</sup>. Dieciocho países utilizan “salvaguardias especiales” que les permiten promulgar aranceles elevados cuando las importaciones de arroz superan ciertos límites<sup>9</sup>.

Las barreras más elevadas impuestas sobre el arroz se encuentran en el noreste de Asia y se aplican al arroz de grano medio. Antes de que el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay comenzara a regir, en 1995, Japón y Corea del Sur promulgaron prohibiciones totales sobre el arroz importado. Hoy en día, ambos países limitan las importaciones de arroz a no más que una fracción del consumo interno (7,2% en Japón) mediante contingentes arancelarios, que permiten que se importe cierta cantidad de arroz con aranceles bajos o nulos, pero que luego imponen aranceles prohibitivos para las importaciones que superen la cuota preestablecida. Las elevadas barreras que enfrentan las importaciones de arroz funcionan como una cuña entre los precios internos y los precios internacionales, que fuerza a los consumidores de los países con mayor nivel de protección a pagar hasta cuatro veces el precio internacional del arroz<sup>10</sup>.

Los aranceles no sólo varían en función del país o del tipo de arroz, sino también según la etapa de procesamiento. Muchos países aplican una “progresividad arancelaria”, con la que imponen aranceles más elevados a las formas de arroz más procesadas, a fin de proteger el empleo de los molinos arroceros y otros sectores de procesamiento. Otros países tratan de disuadir a los productores o prohibirles que exporten arroz integral (es decir, sin procesar), a fin de promover el procesamiento interno en perjuicio de los sectores de procesamiento de otros países. La progresividad arancelaria también acrecienta los costos de envío (el arroz pesa cerca de 43% más antes de que se le quite la cáscara), con lo que reduce aún más los niveles de comercio internacional. Los países de América Central son algunos de los que aplican la progresividad arancelaria con mayor agresividad. La “diferencia arancelaria”, que es la diferencia entre las tarifas

**Cuadro 1: Principales productores, exportadores, importadores y consumidores de arroz, 2003-05**

Producción	Exportaciones	Importaciones	Consumo Anual per Capita
1. China (29,7%)	Tailandia (31,9%)	Nigeria (5,2%)	Vietnam (232 Kg)
2. India (21,2%)	Vietnam (16,4%)	Indonesia (5,2%)	Bangladesh (196 Kg)
3. Indonesia (8,2%)	India (13,6%)	Filipinas (4,8%)	Tailandia (165 Kg)
4. Bangladesh (6,4%)	<b>Estados Unidos (13,1%)</b>	UE (3,7%)	Indonesia (162 Kg)
5. Vietnam (5,7%)	Pakistán (8,8%)	Brasil (3,3%)	Filipinas (134 Kg)
6. Tailandia (4,7%)	Egipto (3,3%)	Bangladesh (3,2%)	China (105 Kg)
7. Filipinas (2,3%)	China (2,8%)	Arabia Saudita (3,1%)	Corea (100 Kg)
8. Brasil (2,0%)	Uruguay (2,4%)	Irán (3,0%)	Malasia (83 Kg)
9. Japón (1,9%)	Corea (1,1%)	Sudáfrica (3,0%)	India (78 Kg)
10. <b>Estados Unidos (1,7%)</b>	Australia (0,9%)	Japón (2,7%)	Japón (66 Kg)



impuestas sobre el arroz integral y las impuestas sobre otras versiones más procesadas, varía entre 10% y 40% en México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua<sup>11</sup>. La progresividad arancelaria en América Latina es una de las principales razones por las que durante la última década las exportaciones estadounidenses de arroz pasaron del arroz blanco al arroz integral<sup>12</sup>.

Las distorsiones en las fronteras se ven acentuadas por los subsidios generalizados para la producción y la exportación, incluido el programa arrocero estadounidense que se describe en la próxima sección. Estados Unidos y la Unión Europea son dos de las mayores fuentes de subsidios a la producción de arroz, aunque algunos países en desarrollo, como China e India, también entregan subsidios<sup>13</sup>. Durante la última década se han logrado avances que permiten “separar” de los requisitos de producción una proporción cada vez mayor de subsidios, pero aún existen importantes subsidios que distorsionan el comercio. De acuerdo con la OCDE, la protección aduanera, los subsidios internos y otras medidas de apoyo gubernamentales representaron un increíble 77% de los ingresos brutos de los productores de arroz de la OCDE en el período 2002–04, una mejora adicional respecto del 81% registrado en el período 1986–88<sup>14</sup>.

En algunos países rigen subsidios indirectos y directos a las exportaciones. Por ser un productor de alto costo, la Unión Europea depende de subsidios directos para la mayor parte de sus exportaciones comerciales<sup>15</sup>. El gobierno de Estados Unidos promueve las exportaciones mediante las garantías de créditos de exportación que se describen más adelante. Cuando no subsidiaban las exportaciones de arroz, Estados Unidos y la Unión Europea entregan grandes cantidades de arroz en concepto de ayuda alimentaria. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, las dos entidades juntas entregan cerca de 1,4 millones de toneladas de arroz blanco por año a través de diversos programas, que representan 5% del comercio mundial de arroz<sup>16</sup>. Muchos países en desarrollo, entre ellos Indonesia, Filipinas, Malasia, Sri Lanka, Myanmar y Kenia, tratan de influir sobre los precios internacionales mediante empresas estatales monopolísticas de comercio exterior<sup>17</sup>.

Debido a las elevadas barreras al comercio que se aplican sobre el arroz los mercados mundiales de este producto básico son reducidos y volátiles. Aproximadamente, sólo 6% de la producción mundial de arroz se comerció en mercados internacionales en 2005, lo cual marca una diferencia respecto del 11% registrado por los granos forrajeros (maíz, avena, cebada y sorgo) y el 17% en el caso de la producción de trigo<sup>18</sup>. Una importante consecuencia negativa de que el mercado internacional del arroz sea reducido es que la producción y el consumo en un país importante que participa de ese mercado pueden tener efectos amplificados sobre los precios internacionales y causar shocks artificiales e innecesariamente grandes en los mercados de arroz más pequeños.

Hace dos décadas, las distorsiones en el mercado mundial de arroz eran incluso peores. Desde principios de los años noventa, las barreras al comercio tienen una tendencia descendente en el

mundo, y los subsidios a la producción han estado pasando del “compartimiento ámbar” (que distorsiona el comercio) a los compartimientos “verde” y “azul” (que no tienen un efecto tan marcado), que se utilizan en la jerga de la OMC para designar a los subsidios menos distorsivos, no vinculados a la producción. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay abrió los mercados japonés y coreano, cerrados hasta entonces, y estableció que las cuotas debían cambiarse por instrumentos de control más transparentes, como los aranceles y los contingentes arancelarios. Brasil, Bangladesh, Sri Lanka, Indonesia, Nigeria y otros países africanos han reducido las barreras sobre el arroz importado. La Unión Europea, en función del Acuerdo de Blair House de 1995, ha permitido mayores importaciones de arroz, en especial a través de programas de preferencia expandidos para países de bajos ingresos, y ha reducido a la mitad los precios de adquisición subsidiados. China y Taiwán aumentaron la apertura de sus mercados a las importaciones de arroz, como parte de los acuerdos para ingresar a la OMC. Entretanto, India, Pakistán y Vietnam flexibilizaron sus controles sobre las exportaciones de arroz<sup>19</sup>. La diferencia arancelaria mundial promedio penalizando a las variedades de arroz con mayor nivel de procesamiento se redujo en la última década de 23% a 17%<sup>20</sup>.

Sin embargo después de esta pequeña liberalización, los mercados mundiales de arroz aún siguen limitados y distorsionados por un conjunto de subsidios gubernamentales y barreras al comercio que siguen vigentes. Como dijo un experto en el comercio internacional del arroz: “en muchos países de ingresos elevados, el sector del arroz se ha visto aislado de la competencia externa mediante una alta protección aduanera, que se manifiesta como prohibiciones a la importación, cuotas mínimas de importaciones, altos aranceles e impuestos variables. En esos países también se aplican subsidios a la exportación, garantías de crédito y programas de ayuda alimentaria”<sup>21</sup>.

El programa arrocero de Estados Unidos es parte del problema.

### **La industria del arroz en Estados Unidos: protegida y subsidiada**

El gobierno estadounidense apoya la producción de arroz en el país mediante aranceles sobre el arroz importado y subsidios directos de los contribuyentes, basados en la producción, los precios y la superficie de tierra cultivada en el pasado. Debido a estos programas el arroz es uno de los productos básicos más apoyados en Estados Unidos, con consecuencias para los contribuyentes y consumidores estadounidenses y para los productores del resto del mundo.

El objetivo de los programas arroceros federales es ayudar a los cerca de 9.000 productores de arroz quienes están concentrados casi exclusivamente en seis estados. El 45% del total nacional es producido por los granjeros de Arkansas, dedicados principalmente a la variedad de grano largo, pero también a la de grano medio. Los granjeros de California producen el 18% del total nacional, casi exclusivamente de arroz de grano medio. Missouri, Mississippi, Louisiana y Texas producen el resto, casi todo es grano largo<sup>22</sup>.

Colectivamente, los productores de arroz estadounidenses produjeron un promedio de 6,9 millones de toneladas métricas de arroz (pulido) en el período 2003–05, por lo que Estados Unidos se ubicó en el 10º lugar entre los productores mundiales de arroz<sup>23</sup>. Los productores de Estados Unidos exportan cerca de 40% de sus cosechas: la variedad de grano largo suele salir de las granjas del Sur hacia América Latina, mientras que la de grano medio se envía desde California hacia el este de Asia. Las importaciones representan cerca de 13% del consumo interno y corresponden principalmente a variedades aromáticas como el arroz basmati (proveniente de India y Pakistán) y el arroz de jazmín de Tailandia, variedades que no suelen cultivarse en Estados Unidos<sup>24</sup>.

El gobierno apoya la industria arrocera estadounidense a través de aranceles aduaneros y un conjunto de subsidios financiados por los contribuyentes. Según la Nomenclatura Arancelaria Armonizada de Estados Unidos, los aranceles que se aplican más habitualmente (es decir, los de “nación más favorecida”) van de 0,44 centavos de dólar por kilogramo, en el caso del arroz roto de baja calidad, a 2,1 centavos de dólar por kilogramo de arroz pardo con cáscara. Al arroz importado blanco y parbolizado se aplica una tasa *ad valorem* de 11,2%. Esos aranceles por kilogramo equivalen a tasas *ad valorem* de 3% a 24%, dependiendo del tipo de arroz y las fluctuaciones en los precios internacionales. (Como esos aranceles se fijan como tasas por kilogramo, un aumento de los precios internacionales por kilogramo implican menores tasas efectivas *ad valorem*, mientras que un descenso de los precios significa tasas más elevadas)<sup>25</sup>.

### Subsidios triples, combinados con un arancel

Además de ofrecer protección aduanera, el gobierno de Estados Unidos favorece a los productores de arroz mediante tres importantes programas de subsidios internos. La Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de 2002, la ley agrícola más reciente, contiene tres provisiones principales que extienden subsidios a los productores de arroz mediante pagos directos, pagos anticíclicos y préstamos de ayuda para la comercialización<sup>26</sup>.

El programa de pagos directos recompensa a los granjeros y a otros terratenientes en función de la superficie de tierra cultivada en el pasado y los rendimientos promedio. Específicamente, el programa entrega a los terratenientes US\$2,35 por cada 100 libras, multiplicado por 85% de la tierra cultivada base de la granja, multiplicado por el nivel de rendimiento por acre (1 acre = 0,405 hectáreas) definido por el programa. La tierra cultivada que se toma como base no es la cantidad de acres cultivados en el período corriente, sino la superficie cultivada en un año base anterior; el rendimiento por acre se basa en un promedio de todo el sector.

Los pagos contracíclicos entran en vigencia cuando el “precio efectivo” del arroz cae por debajo del “precio meta” definido por el gobierno. El precio efectivo es la suma de la tasa de pago directo de US\$2,35 por cada 100 libras, ya sea el precio promedio del arroz en el año de comercialización en curso, o la tasa nacional de préstamo para el arroz (fijada por el en US\$6,50 por cada 100 libras). Los productores de arroz reciben esos pagos

siempre que el precio efectivo se ubique por debajo del precio meta fijado por el gobierno en US\$10,50 por cada 100 libras. Eso implica que el precio efectivo mínimo es de US\$8,85 (la tasa de préstamo más la tasa de pago directo) y el pago contracíclico máximo es de US\$1,65 (el precio meta menos el precio efectivo). Al igual que en el caso de los pagos directos, el monto total del pago es igual a la tasa de pago contracíclico, multiplicada por el pago por acre, multiplicado por el pago por rendimiento por acre. En efecto, cuando más bajo es el precio de mercado interno del arroz, mayores son los pagos a los productores internos, hasta alcanzar US\$1,65 por cada 100 libras.

Los préstamos de asistencia a la comercialización permiten que los productores utilicen su producción real como garantía para la obtención de préstamos federales. Si el precio internacional ajustado del arroz, según la definición del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés), cae por debajo de la tasa de préstamo nacional promedio (US\$6,50 por cada 100 libras), el productor puede entregar a la Corporación de Crédito de Cosechas la producción que puso como garantía, con lo que el préstamo se considera totalmente saldado. Si los precios superan la tasa de préstamo, el productor puede vender el arroz a precios de mercado y saldar el préstamo con una tasa de interés favorable. Como alternativa, los productores pueden recibir “pagos de deficiencia de préstamos” directos, sin necesidad de obtener un crédito antes. Esos pagos también están basados en la diferencia entre los precios de mercado y la tasa de préstamos.

En conjunto, estos programas federales han destinado al sector arrocero entre US\$473 millones y US\$1.774 millones de subsidios financiados por los contribuyentes, año tras año desde 1998, a través de la Corporación de Crédito de Cosechas (ver gráfico 1). Las variaciones interanuales en el gasto están motivadas por los cambios en los precios internacionales: las caídas de los precios se transforman rápidamente en aumentos de los subsidios que deben pagar los contribuyentes<sup>27</sup>. Según la OCDE, la protección y los subsidios gubernamentales representan la mitad del ingreso de los productores de arroz de Estados Unidos, por lo que el arroz se erige como el producto básico más subsidiado del país<sup>28</sup>.

Además de brindar ingresos por subsidios y protección arancelaria, el gobierno federal también apoya a la industria del arroz mediante diversos programas que tienen como objetivo promover las exportaciones. A través del Programa de Garantías de Crédito para la Exportación, garantiza los pagos a los exportadores estadounidenses mediante préstamos privados a clientes extranjeros, mientras que el Programa de Garantía del Crédito para Proveedores proporciona financiamiento a corto plazo. Otros programas regalan arroz a los países pobres, o lo entregan en condiciones muy favorables. En función de la Ley Pública 480, el USDA destina arroz a los países en desarrollo comprándolo en el mercado abierto y vendiéndolo a través de préstamos con bajo interés. En función del Título II del Programa “Alimentos para el Progreso”, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional dona arroz a los países pobres<sup>29</sup>. En el año fiscal 2004 la ayuda alimentaria de Estados Unidos repre-

sentó 5,8% de las exportaciones de arroz de ese país y 3,5% en el año fiscal 2005<sup>30</sup>.

### Beneficios concentrados

A diferencia de la percepción generalizada, los pagos no se destinan necesariamente a productores individuales. Como los pagos directos y los contracíclicos no están vinculados a la producción real, es posible que los beneficiarios de estos pagos sean terratenientes que han abandonado totalmente la producción de arroz. De acuerdo con una investigación reciente que realizó el *Washington Post* a lo largo de nueve meses, “el gobierno federal pagó al menos US\$1.300 millones en subsidios al arroz y otros cultivos a individuos que no participan en ningún tipo de producción agrícola”. El informe mencionaba a un propietario de 87 años de edad que recibió US\$191.000 a lo largo de la última década y a un cirujano de Houston que cobró US\$490.709, sólo porque poseían tierras en el sudeste de Texas, cerca de Houston, que alguna vez habían sido utilizadas para cosechar arroz<sup>31</sup>.

Otros individuos que reciben estos pagos sin ser productores agrícolas, son quienes arriendan tierras a los productores de arroz activos. Entre las granjas que producen arroz, un 80% es operado por propietarios parciales y arrendatarios, proporción muy superior al 40% que se registra en el caso de la agricultura en general. Esto genera una “filtración” que desvía los beneficios desde los hogares que realmente cultivan arroz hacia los propietarios de la tierra y los que procesan la producción<sup>32</sup>. A ojos de la opinión pública, los pagos agrícolas son una manera de ayudar a los granjeros pequeños que enfrentan dificultades, pero, en realidad, una gran proporción de los pagos de apoyo gubernamental termina en manos de grandes intereses no relacionados con las granjas, como los grandes terratenientes y las empresas agrícolas. Como advierte el principal experto en el mercado del arroz del USDA, Nathan Childs, “el sector arrocero tiende a estar dominado por una cantidad relativamente pequeña de grandes productores”<sup>33</sup>.

El Congreso ha tratado de reducir la concentración relativa de pagos estableciendo límites máximos a los montos que puede recibir cada granja. Sin embargo, los productores de arroz, han logrado sortear esos límites mediante la propiedad conjunta. La “regla de las tres entidades”, por ejemplo, permite que los productores de arroz soliciten subsidios por una granja y por participaciones de 50% en otras dos granjas, con lo que en la práctica logran duplicar el límite.

No caben dudas de que los programas arroceros federales benefician a ciertos productores mediante subsidios directos de los contribuyentes a la producción y a las exportaciones, y mediante restricciones arancelarias sobre el arroz cultivado en el extranjero. Debería quedar igualmente claro que esos programas no benefician a la mayoría de los estadounidenses ni promueven nuestros intereses nacionales más amplios.

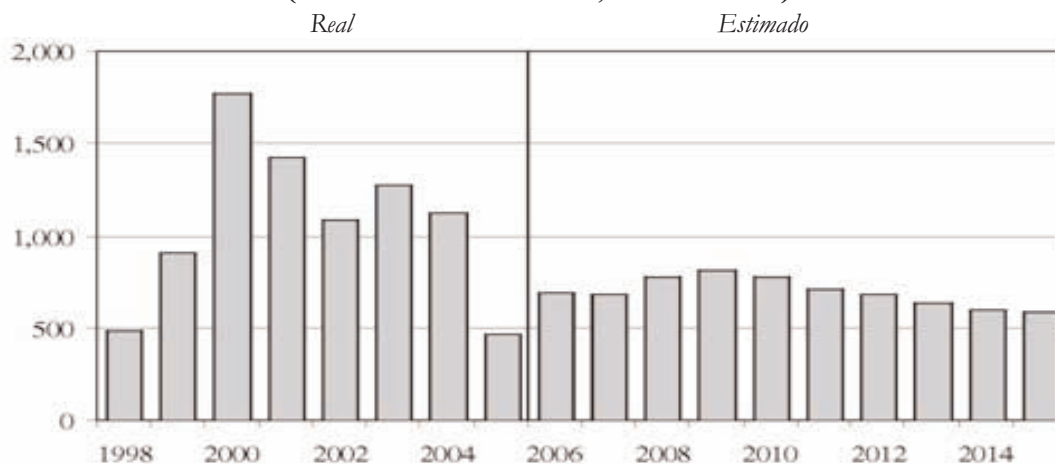
### Consecuencias para los contribuyentes y los consumidores estadounidenses

Los estadounidenses pagan el programa arrocero tres veces: como contribuyentes, como consumidores y como productores.

El costo más evidente del programa arrocero puede verse en el presupuesto federal. Entre 1998 y 2005, el gobierno federal gastó entre US\$473 millones y US\$1.744 millones por año (dependiendo del precio de mercado del arroz) en pagos directos, de préstamo y contracíclicos al sector del arroz, un promedio de un poco más que US\$1.000 millones por año. De no producirse una reforma, se espera que esos pagos promedien US\$700 millones anuales hasta el año fiscal 2015, con lo que las erogaciones totales del programa durante la próxima década totalizarían US\$7.000 millones (ver gráfico 1). Es decir, US\$7.000 millones que no estarán disponibles para la reducción del déficit, las exenciones impositivas o la defensa nacional.

Los consumidores también pagan el costo del programa arrocero cuando deben afrontar los precios más altos debido a los aranceles. Es cierto que los aranceles estadounidenses son

**Gráfico 1: Gastos federales para subsidios al arroz, 1998-2015**  
(en millones de dólares, años fiscales)



Fuentes: Corporación de Crédito de Cosechas, 1998-2005; Food and Agriculture Policy Research Institute, 2006-2015.



considerablemente menores que los que imponen otros miembros de la OCDE, como Japón y Corea, pero, de todas maneras, debido a los aranceles estadounidenses vigentes (de 3% a 24%) los precios domésticos del arroz son más altos de los que regirían si los estadounidenses pudiesen comprar arroz libremente a productores del resto del mundo.

El programa arrocero es un lastre para la economía estadounidense, fundamentalmente a través de la mala asignación de recursos. Los subsidios internos y las barreras al comercio desvían artificialmente los recursos en la economía de mercado —tierra, capital, insumos productivos y mano de obra— para mantener un nivel de producción de arroz mayor a aquél que indicaría el mercado si no existiese el programa. El programa aumenta el precio de la tierra, la energía, el agua dulce y otros insumos productivos. A raíz de esto, esos recursos son más caros o dejan de estar disponibles para otros sectores en los que los estadounidenses tendrían una mayor ventaja comparativa. De ese modo, una industria arrocera artificialmente protegida y estimulada no deja espacio para otras actividades más económicas, con lo que se desacelera, al menos parcialmente, la tasa de crecimiento de la economía estadounidense.

El programa arrocero ha afectado la economía estadounidense, por lo general, perjudicando la posición del gobierno para negociar con eficacia en pos de una apertura de los mercados en el exterior. Los subsidios agrícolas estadounidenses fueron unos de los principales obstáculos al momento de lograr un acuerdo de carácter general en la Ronda de Doha de la OMC. Un acuerdo general podría haber logrado un importante acceso a mercados extranjeros para las manufacturas, los servicios y los productos agrícolas estadounidenses. Si bien cabe también responsabilidad a otros programas estadounidenses y a gobiernos de otros países, el programa arrocero fue parte del problema que impidió un avance en Doha.

No hay pruebas que indiquen que el costo impuesto sobre toda la sociedad estadounidense haya generado una prosperidad autosostenible para el sector del arroz en Estados Unidos. De hecho, es probable que los subsidios y la protección del comercio internacional hayan contribuido a la disminución de la competitividad del sector en los mercados mundiales. La participación de Estados Unidos en el mercado mundial de exportaciones de arroz ha estado disminuyendo de manera sostenida desde los años setenta, cuando Estados Unidos era el principal exportador a nivel mundial. De tener más de un cuarto de las exportaciones internacionales en 1975, la participación estadounidense ha caído sin detenerse hasta alcanzar un piso de 10,4% en 2001 y desde entonces sólo ha logrado una recuperación modesta<sup>34</sup>. Entretanto, las importaciones totales de arroz se han duplicado (y más) desde 1993-94 y ahora representan entre 12% y 14% del consumo interno<sup>35</sup>.

### ¿Y la “seguridad alimentaria”?

Uno de los argumentos a favor del programa arrocero y de los subsidios y las barreras al comercio relacionados con otros productos básicos es el de la “seguridad alimentaria”. Si bien no es un término preciso, la seguridad alimentaria suele referirse a aplicar políticas que garanticen un acceso seguro a los alimentos

en caso de shocks externos, como la guerra, los embargos y los desastres naturales en otros países. La seguridad alimentaria defiende la autosuficiencia nacional y prefiere no depender de importaciones.

El senador Ken Salazar (del Partido Demócrata de Colorado) utilizó el argumento de la seguridad alimentaria en un discurso reciente que dio ante el sindicato de granjeros de las Montañas Rocallosas. Salazar les dijo que la seguridad alimentaria debe ser un elemento importante de la próxima ley agrícola. “Estamos hablando de un tema muy fundamental para los Estados Unidos de América: nuestra seguridad nacional” —dijo. No me gustaría para nada ver un día al país convertido en rehén de otros países [que exportan alimentos a Estados Unidos], del mismo modo en que somos rehenes debido a nuestras necesidades energéticas”<sup>36</sup>.

La verdadera seguridad alimentaria no depende de mercados cerrados o subsidiados, sino de la habilidad de comprar alimentos a una variedad de fuentes. Los mercados mundiales abiertos con niveles crecientes de comercio internacional son, de hecho, menos volátiles en términos de variaciones de precios que los mercados reducidos y protegidos. La probabilidad de que los estadounidenses enfrenten escasez y aumentos de precios de alimentos sería menor si nuestros mercados estuviesen abiertos a las importaciones en lugar de estar cerrados a los proveedores internacionales. Al igual que la diversificación al momento de invertir, la diversificación de nuestra cartera de alimentos, realmente, reduce el riesgo y la volatilidad. Si la oferta de alimentos se ve interrumpida en el mercado interno por el clima, por plagas, por enfermedades o por otros shocks, los productores de otros países pueden suministrar existencias adicionales a través de exportaciones. Es más económico importar existencias extra de alimentos que mantener un costoso sistema de almacenamiento interno en el que los productos pueden infectarse o pudrirse.

Los defensores de la protección en pos de la seguridad alimentaria proponen una costosa forma de seguro contra un conjunto de circunstancias que son sólo remotamente posibles. Es muy poco probable que una proporción significativa de las importaciones de alimentos de Estados Unidos vaya a verse interrumpida por algún tipo de bloqueo militar contra el país, o que los principales exportadores de alimentos a Estados Unidos decidan restringir los envíos mediante un embargo. Incluso si algunos proveedores decidieran reducir las exportaciones a Estados Unidos, por cualquier razón, otros competidores internacionales estarían dispuestos a ocupar ese espacio. Los que abogan por la seguridad alimentaria pretenden que los estadounidenses paguen una prima de millones de dólares por año en precios más altos y erogaciones federales para cubrir ese riesgo mínimo. A causa del miedo exagerado ante la posibilidad de que se interrumpen los ingresos de alimentos extranjeros, cometemos el error de promulgar políticas que, en la práctica, interrumpen el ingreso de alimentos extranjeros.

El argumento de la seguridad alimentaria sería como una espada de doble filo para el sector agrícola de Estados Unidos. El año pasado, los productores estadounidenses exportaron

US\$62.500 millones de productos básicos agrícolas, lo cual representa 27% de los ingresos del sector agrícola nacional<sup>37</sup>. Las principales exportaciones incluyen los porotos de soja, el maíz, el trigo, la carne y los pollos, el arroz, las frutas, los vegetales y las frutas secas. Si otras naciones adoptan el falaz argumento de la seguridad alimentaria, es posible que los productores estadounidenses pierdan ventas a otros países por miles de millones.

En última instancia, el argumento de la seguridad alimentaria no es más válido que otros argumentos propuestos para restringir las importaciones y subsidiar la producción interna de arroz. Cualquier análisis objetivo de costo/beneficio de la economía estadounidense en su conjunto permite ver que, el programa arrocero no ha logrado beneficiar a una cantidad significativa de estadounidenses fuera del pequeño sector del arroz.

### **Consecuencias para los productores de arroz pobres de otros países**

El programa arrocero de Estados Unidos provoca daños colaterales en otros países. A causa de los subsidios a la producción y a las exportaciones y la restricción de las importaciones, la política estadounidense genera una caída en los precios internacionales del arroz. Esos precios más bajos, a su vez, perpetúan la pobreza y las dificultades de millones de productores de arroz en los países en desarrollo, lo cual socava nuestros intereses más amplios y nuestra imagen ante el mundo.

El propósito del programa arrocero de Estados Unidos, al igual que el de los demás programas de apoyo a otros productos básicos, es aislar los niveles internos de producción de los cambios en las señales de precios internacionales. Así, el programa promueve la sobreproducción en períodos de precios internacionales bajos mediante el fomento de exportaciones por sobre el nivel que determinaría un mercado libre y abierto. A causa de estas distorsiones, la respuesta de los productores de arroz estadounidenses a las señales del mercado es lenta. Los beneficios del préstamo de comercialización y los pagos contracíclicos, en especial, reducen el incentivo de reducir la producción ante una baja de los precios. Los elevados costos fijos y la falta de cultivos alternativos accesibles profundizan la imposibilidad de que la oferta responda a cambios en el precio del arroz.

A raíz de ello, la producción de arroz en Estados Unidos se ha mantenido bastante ajena a los cambios en los precios de mercado. Cuando, a fines de los años noventa, los precios internacionales del arroz se desplomaron como consecuencia de la crisis financiera del este de Asia, la producción estadounidense siguió creciendo a paso firme. Como muestra el gráfico 2, entre 1997 y 2001, el precio en granja promedio para el arroz integral, de acuerdo con la USDA, bajó más de la mitad, de US\$9,70 por cada 100 libras a US\$4,25; y los productores de arroz estadounidenses aumentaron su producción anual durante el mismo período de 8,30 millones a 9,76 millones de toneladas métricas de arroz integral: un aumento de 18% entre 1997 y 2001<sup>38</sup>. Mientras tanto, debido a la sensibilidad de los programas de subsidios a los cambios de precios, los pagos federales de apoyo a los productores de arroz crecieron abruptamente, de menos de US\$500 millones por año (antes de la caída de los precios) a US\$1.770 millones en 2000 y a US\$1.420 millones en 2001<sup>39</sup>.

La respuesta de los productores de arroz estadounidenses a la caída de precios que enfrentaron hasta 2001 fue dejar de cultivar para el mercado y cultivar para el gobierno. Sin duda, eso fue un alivio bienvenido por los productores de Estados Unidos, pero los subsidios no hicieron más que desviar el costo de ajuste desde los granjeros de Estados Unidos hacia los granjeros pobres de Vietnam, India y Tailandia. Como declaró Oxfam International en un estudio de 2005, “Estados Unidos desvió el shock causado por los precios bajos hacia el mercado mundial y obligó a que otros países exportadores realizaran el ajuste”<sup>40</sup>.

La intervención de Estados Unidos y otros países en el mercado del arroz hace que el mercado mundial de arroz sea más “reducido”, con lo que se reduce la proporción entre comercio y producción y se deja a los mercados mundiales y a los precios en una posición vulnerable frente a eventuales crisis de oferta en los principales países que participan del mercado. En un mercado reducido, los cambios en la producción o el consumo en un mercado importante se amplifican en los mercados mundiales y obligan a los demás países a realizar ajustes desproporcionados en su oferta y producción.

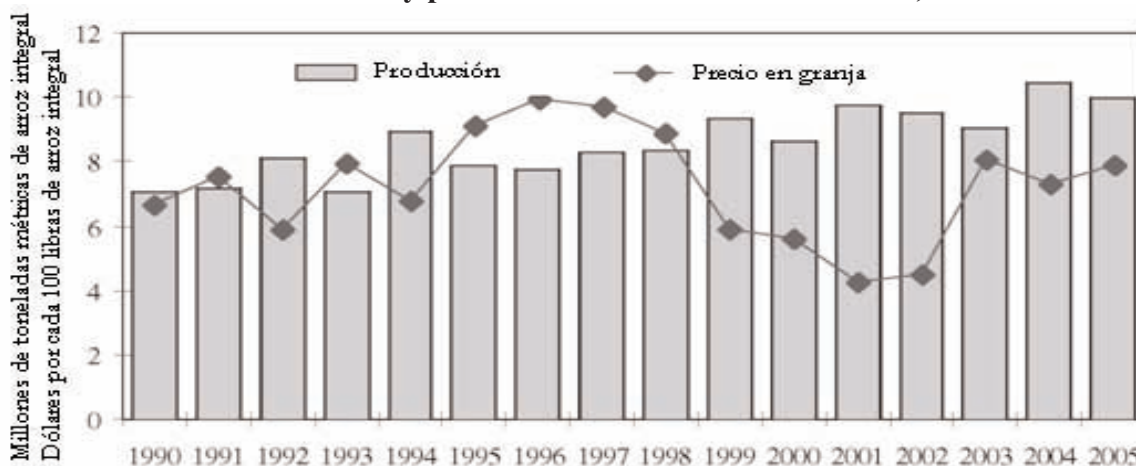
A pesar de los intentos de “separar” los subsidios estadounidenses al arroz de la producción, los subsidios no dejaron de estimular la sobreproducción. Incluso aquellos subsidios que están supuestamente separados protegen a los productores con aversión al riesgo de sufrir todo el efecto de un cambio en los precios. Al hacer que los productores tengan una posición financiera más sólida, los pagos directos los hacen menos aversos al riesgo y los alientan a cultivar una mayor superficie de la que cultivarían si no tuviesen esa protección. La mayor riqueza también les permite financiar operaciones con mayor facilidad y sortear las fluctuaciones en los precios, reduciendo en términos prácticos sus costos. También se permitió que los productores actualizaran regularmente su “superficie cultivada base”, lo cual es un indicio de que los pagos no están totalmente desvinculados y que por ello se sigue promoviendo, indirectamente, una mayor producción, a fin de poder obtener mayores pagos en el futuro. Un estudio realizado por los economistas especializados en temas agrícolas Jayson Beckman y Eric J. Wailes, llegó a la conclusión de que los pagos contracíclicos, aunque en teoría no están vinculados a la producción, en la práctica aumentan la oferta<sup>41</sup>.

### **Un “grave perjuicio” para los productores extranjeros**

Al estimular la sobreproducción, los subsidios al arroz de Estados Unidos aumentan la oferta mundial de este producto y, así, ejercen una presión a la baja en los precios internacionales. En un estudio realizado para el Cato Institute en 2005, el economista agrícola Daniel Sumner estima que los subsidios estadounidenses bajan el precio internacional del arroz entre 4% y 6%<sup>42</sup>. El programa de préstamos de comercialización seguido por pagos contracíclicos tiene un efecto sumamente distorsivo. Los subsidios de Estados Unidos son especialmente dañinos para las exportaciones de arroz provenientes de Uruguay y de Tailandia. “Los datos sobre los programas de maíz, trigo y arroz indican que existen fundamentos para decir que esos subsidios implican un “grave perjuicio” contra los competidores en el



Gráfico 2: Producción y precios del arroz en Estados Unidos, 1990-2005



Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA)

mercado interno estadounidense o en mercados internacionales”, concluye Sumner. “La solución para esos efectos adversos consiste en eliminar los programas, reducir el monto de los subsidios o limitar el grado de vinculación con la producción”<sup>43</sup>.

Sin una reforma, el gobierno de Estados Unidos debe anticipar que su programa arrocero será impugnado con éxito en la OMC, exactamente como ocurrió con el programa algodonerero de ese país, que fue impugnado satisfactoriamente por Brasil en 2005. Existe un grupo de países muy diversos, como Costa Rica, Ghana, Guyana, Haití, India, México, Pakistán, Perú, Surinam, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zambia, que podrían argumentar con razón que el programa arrocero estadounidense ha bajado los precios internacionales en perjuicio de los ciudadanos de estos países.

Más allá del cumplimiento de las reglas de la OMC, una disminución artificial de los precios del arroz puede tener consecuencias terribles para los granjeros pobres y sus familias. Un estudio de 2002 para la Oficina Nacional de Investigación Económica de Estados Unidos concluyó que los aumentos de precios del arroz en Vietnam podían asociarse con disminuciones significativas en las tasas de trabajo infantil. Puntualmente, un aumento de 30% en los precios del arroz representa una disminución de un millón en los niños que conforman la fuerza laboral, que equivale a 9%. La disminución era mayor entre niñas de 14 y 15 años de edad. A medida que aumentan los ingresos de las familias que cultivan arroz, éstas eligen utilizar los recursos adicionales para enviar a sus hijos a la escuela en lugar de hacerlos trabajar en el campo<sup>xliv</sup>. Si los subsidios al arroz de Estados Unidos están, de hecho, bajando los precios internacionales del arroz, entonces puede decirse con seguridad que esos mismos programas son los culpables de que decenas de miles de muchachas en Vietnam y otros países pobres no puedan estudiar por tener que trabajar<sup>45</sup>.

Por supuesto, Estados Unidos no es el único de los países miembros de la OCDE que mantiene políticas arroceras que

perjudican a los granjeros de los países en desarrollo. Entre 2000 y 2002 la asistencia total del gobierno para la producción de arroz en los países miembros de la OCDE totalizó US\$25.000 millones por año, mediante una combinación de subsidios internos directos y barreras al comercio. Esas barreras causaron las mayores distorsiones en los mercados mundiales. De hecho, varios países en desarrollo, entre ellos Nigeria, Filipinas, México, India y Bangladesh, también mantienen altos aranceles sobre las importaciones de arroz, lo que distorsiona todavía más los mercados mundiales<sup>46</sup>.

Si Estados Unidos se uniera con otros países para eliminar todos los subsidios y la protección aduanera del arroz, se expandiría el comercio mundial de arroz, subirían los precios de exportación y caerían los precios de importación. Según un estudio reciente del Banco Mundial, “una liberalización completa en el año 2000 habría generado una importante expansión del comercio mundial de arroz, de casi 3,5 millones de toneladas métricas, un aumento de 15% en el comercio. Los precios de exportación promedio ponderados por el comercio exterior serían 32,8% más altos, mientras que los precios de importación ponderados por el comercio exterior serían 13,5% más bajos”<sup>47</sup>.

Incluso si el resto del mundo no aceptara adherirse a la eliminación de los subsidios y las protecciones para los productores de arroz, Estados Unidos y sus ciudadanos se beneficiarían de una eliminación unilateral de nuestro programa.

### La ley agrícola de 2007: una oportunidad para la reforma

Si bien el costo que el programa arrocero de Estados Unidos representa para los granjeros pobres en otros países es alto, el costo que representa para los estadounidenses justifica plenamente una reforma radical. El Congreso estadounidense y la administración Bush deberían trabajar de manera conjunta en pos de los intereses nacionales de nuestro país, en la adopción de un programa arrocero más orientado hacia el mercado en la próxima ley agrícola. Como indican los datos presentados anteriormente, una eliminación de las barreras al comercio y una

mayor reducción y desvinculación de los subsidios a la producción permitiría que los contribuyentes ahorraran miles de millones de dólares durante la próxima década, bajaría los precios internos del arroz y generaría una buena imagen para Estados Unidos en el exterior.

En la nueva ley agrícola, que se espera será tratada en la primera mitad de 2007, el Congreso debería hacer lo siguiente:

- Revocar todas las barreras al comercio contra el arroz importado. Los aranceles funcionan como un impuesto regresivo sobre los alimentos y favorecen a un pequeño grupo de productores de arroz mediante un mecanismo que no es transparente y distorsiona el mercado.
- Eliminar el programa de préstamos de comercialización, que, es el más distorsivo de la producción y del comercio de los tres programas de apoyo principales. El programa es vulnerable a una impugnación en la OMC.
- Eliminar gradualmente o de una vez (mediante el otorgamiento de una compensación) los otros dos programas de subsidios, los pagos directos y los pagos contracíclicos ya que si bien no distorsionan tanto el mercado, son una transferencia de riqueza injusta, desde decenas de millones de estadounidenses hacia unos pocos miles de productores de arroz. Los pagos podrían eliminarse a lo largo de un período de entre tres y cinco años, o podrían terminarse de inmediato ofreciendo una suma global como compensación, equivalente a un poco menos que el valor actual neto de los pagos de eliminación gradual.

El Congreso no debería limitarse a mejorar un poco el programa: en lugar de eso, tendría que terminar con los programas actuales directamente o a lo largo de un período limitado de tiempo. El principal defecto de la ley agrícola de 1996 fue que dejó en pie gran parte de la infraestructura de apoyo agrícola. Cuando los precios agrícolas internacionales cayeron a fines de los años noventa y generaron una cantidad cada vez mayor de demandas de ayuda gubernamental por parte de algunos sectores agrícolas, al Congreso le resultó demasiado fácil aumentar los gastos de emergencia a través de programas ya existentes. Si los programas se eliminaran completamente, un Congreso futuro, en caso de pretender renovar el respaldo ante una caída de precios, tendría que lidiar con la dificultad adicional de crear los programas desde cero.

Uno de los principales obstáculos a la hora de reducir el programa arrocero radica en las políticas de los grupos de interés. El programa arrocero no existe porque sea funcional a los intereses nacionales, sino porque los intereses especiales a los que beneficia están más organizados, concentrados y motivados que la población en general que paga el programa. En el ciclo de elecciones de 2003-04, los comités de acción política conectados con el sector del arroz contribuyeron con US\$289.300 para influir sobre las elecciones para las dos cámaras legislativas de Estados Unidos, y esos mismos grupos contribuyeron con

US\$250.076 en el ciclo de elecciones más reciente, hasta el 30 de junio de 2006. Los tres principales patrocinadores fueron Farmers' Rice Cooperative, USA Rice Federation y Riceland Foods. No resulta sorprendente que una proporción significativa de las contribuciones haya sido para los miembros de los subcomités agrícolas que supervisan el programa arrocero<sup>48</sup>.

La clave no está en restringir las donaciones de campaña, sino en exponer los verdaderos costos que el programa arrocero federal representa para la sociedad. Luego de diversos escándalos de *lobbies* registrados en Washington, la reforma del programa arrocero y otros programas agrícolas le ofrece a los miembros del Congreso una oportunidad para que demuestren que pueden ponerse al servicio de los intereses de la sociedad en su totalidad, mostrando que son independientes de la influencia de los grupos de interés.

El Congreso también debería rechazar cualquier exageración que argumente que la supervivencia del sector del arroz depende del programa arrocero. Resulta evidente que la eliminación del programa reduciría intencionalmente la producción de granjas inviables en términos económicos que no pueden sobrevivir en un mercado libre y sin subsidios. Sin embargo, puede esperarse que un sector arrocero estadounidense reformado y más competitivo, aunque algo más pequeño, sobreviva y prospere sin apoyo federal.

Estados Unidos tiene ciertas ventajas inherentes como productor de arroz: abundancia de tierras, capital humano y físico, su reputación como proveedor confiable y cercanía a mercados importantes como América Latina. En un mercado mundial libre de arroz, si los demás países responden con menores aranceles y subsidios, los productores de arroz estadounidenses incluso podrían aumentar su producción<sup>49</sup>. La experiencia reciente de Nueva Zelanda demuestra que una nación agrícola avanzada puede reducir drásticamente sus pagos agrícolas y aun así mantener su competitividad como productor agrícola mundial<sup>50</sup>.

La finalización del programa arrocero de Estados Unidos no sería un "desarme unilateral", sino que pondría a prueba la capacidad del país para determinar cuáles son sus intereses sin prestar atención a lo que otros países decidan hacer. El programa arrocero no es un activo que deba protegerse a cualquier precio; es un pasivo nacional del que hay que librarse cuanto antes. Con una reforma unilateral del programa del arroz, el gobierno estadounidense reforzaría el bienestar económico nacional; generaría una buena imagen ante países menos desarrollados y mejoraría el papel del país como líder de la economía mundial.

## Notas

Este estudio fue originalmente bajo el título "Grain Drain: The Hidden Cost of U.S. Rice Subsidies" (16 de noviembre de 2006) como el Trade Policy Briefing Paper No. 25.

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "Liberalización del arroz: previsiones acerca de sus efectos en el comercio y los precios" Informe sobre políticas no. 12, p. 1, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/j5931s/-j5931s01.pdf>, visitado el 27 de julio de 2006.

- <sup>2</sup> Eric J. Wailes, "Rice: Global Trade, Protectionist Policies, and the Impact of Trade Liberalization," en *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, ed. M. Ataman Aksoy y John C. Beghin (Washington: Banco Mundial, 2005), p. 185.
- <sup>3</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, "Agricultural Policy and Trade Reform: Potential Effects at Global, National and Household Levels", (París: OCDE, 2006), p. 21.
- <sup>4</sup> Concepción Calpe, "International Trade in Rice, Recent Developments and Prospects," Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Documento presentado en la World Rice Research Conference, 5–7 de noviembre de 2004, p. 6.
- <sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Seguimiento del mercado del arroz* 9, no. 1 (marzo de 2006): 1.
- <sup>6</sup> Wailes, p. 185.
- <sup>7</sup> *Ibid.*, p. 181.
- <sup>8</sup> *Ibid.*, p. 182.
- <sup>9</sup> Naciones Unidas, *Seguimiento del mercado del arroz*, p. 2.
- <sup>10</sup> OCDE, *Agricultural Policy and Trade Reform*, p. 22.
- <sup>11</sup> E. Wailes, A Durand-Morat, L. Hoffman y N. Childs, "Tariff Escalation: Impact on U.S. and Global Rice Trade", Documento preparado para la reunión anual de la Agricultural Economics Association, 1–4 de agosto de 2004, p. 4, [agecon.lib.umn.edu](http://agecon.lib.umn.edu).
- <sup>12</sup> *Ibid.*, p. 21.
- <sup>13</sup> Nathan Childs, "Rice Situation and Outlook Yearbook", Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Servicio de investigación económica, noviembre de 2005, p. 5.
- <sup>14</sup> OCDE, *Agricultural Policy and Trade Reform*, p. 21.
- <sup>15</sup> Childs, "Rice Situation and Outlook Yearbook", p. 57.
- <sup>16</sup> Naciones Unidas, *Seguimiento del mercado del arroz*, p. 3.
- <sup>17</sup> *Ibid.*, p. 2.
- <sup>18</sup> Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, *OECD-FAO Agricultural Outlook 2006–2015* (París:OCDE, 2006), gráfico 2.9, p. 46.
- <sup>19</sup> Calpe, pp. 2–3.
- <sup>20</sup> Wailes, Durand-Morat, Hoffman y Childs, p. 4.
- <sup>21</sup> Calpe, p. 1.
- <sup>22</sup> Jayson Beckman y Eric J. Wailes, "The Supply Response of U.S. Rice: How Decoupled Are Income Payments?", Documento preparado para la reunión anual de la American Agricultural Economics Association, 24–27 de julio, 2005, p. 3, [agecon.lib.umn.edu](http://agecon.lib.umn.edu).
- <sup>23</sup> OCDE, *Agricultural Outlook*, cuadro A-8, p. 130.
- <sup>24</sup> Childs, "Rice Situation and Outlook Yearbook", p. 73.
- <sup>25</sup> Nomenclatura Arancelaria Armonizada de Estados Unidos, capítulo 10.
- <sup>26</sup> La siguiente descripción de los siguientes subsidios principales está basada en Departamento de Agricultura de Estados Unidos, "Rice: Policy," Economic Research Service Briefing Rooms, [www.ers.usda.gov/Briefing/Rice/Policy.htm](http://www.ers.usda.gov/Briefing/Rice/Policy.htm), visitado el 20 de junio de 2006.
- <sup>27</sup> Departamento de Agricultura de Estados Unidos, "CCC FY 2007 Budget Estimates, Table 35, CCC Net Outlays by Commodity and Function", Farm Service Agency, [www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_File/07msrweb35.pdf](http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/07msrweb35.pdf).
- <sup>28</sup> Citado en Wailes, p. 184.
- <sup>29</sup> Puede encontrarse una descripción de los programas de subsidio a las exportaciones en USDA, "Rice: Policy".
- <sup>30</sup> Childs, "Rice Situation and Outlook Yearbook", p. 34.
- <sup>31</sup> Dan Morgan, Gilbert M Gaul y Sarah Cohen, "Farm Program Pays \$1.3 Billion to People Who Don't Farm", Washington Post, 2 de julio de 2006, p. A1.
- <sup>32</sup> Nathan W. Childs, "Rice: Background and Issues for Farm Legislation", USDA, Servicio de Investigación Económica, RCS-0601-01 julio de 2001, p. 3, [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov).
- <sup>33</sup> *Ibid.*, p. 3.
- <sup>34</sup> Childs, "Rice Situation and Outlook Yearbook", p. 53.
- <sup>35</sup> *Ibid.*, p. 15.
- <sup>36</sup> Steven K. Paulson, "Salazar: Farm Bill Should Aim at National Security", Associated Press, 21 de agosto de 2006, [cbs4denver.com/politics/local\\_story\\_233201402.html](http://cbs4denver.com/politics/local_story_233201402.html).
- <sup>37</sup> Ver Michael Johanns, Secretario de Agricultura de Estados Unidos, discurso en la reunión anual del Bretton Woods Committee sobre comercio agrícola y política agraria, Washington, D.C., 23 de mayo de 2006, [www.usda.gov](http://www.usda.gov).
- <sup>38</sup> USDA, Servicio de Investigación Económica, *2005 Rice Yearbook*, cuadro apéndice 11, "U.S. Rice Acreage, Yield, and Production" y cuadro apéndice 16, "Ending Stocks, Prices, and Payment Rates for Rice".
- <sup>39</sup> USDA, "CCC FY 2007 Budget Estimates, Table 35."
- <sup>40</sup> Oxfam International, "Kicking Down the Door: How Upcoming WTO Talks Threaten Farmers in Poor Countries," Documento de Oxfam 72, 11 de abril de 2005, p. 38.
- <sup>41</sup> Beckman y Wailes, p. 3.
- <sup>42</sup> Daniel A. Sumner, "Boxed In: Conflicts between U.S. Farm Policies and WTO Obligations", análisis de política comercial no. 32 del Cato Institute, 5 de diciembre de 2005, p. 21.
- <sup>43</sup> *Ibid.*, p. 25.
- <sup>44</sup> Eric Edmonds y Nina Pavcnik, "Does Globalization Increase Child Labor? Evidence from Vietnam", documento de trabajo no. 8760 de la Oficina Nacional de Investigación Económica, julio de 2002.
- <sup>45</sup> Las distorsiones de los mercados internacionales pueden tener efectos muy perjudiciales a largo plazo incluso en países de bajos ingresos que importan arroz. Una disminución artificial de los precios, en tanto disminuye el comercio internacional y la producción, acrecienta la volatilidad y la posibilidad de sufrir crisis de oferta.
- <sup>46</sup> Wailes, p. 185.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, p. 186.
- <sup>48</sup> Gráficos recopilados por el Center for Responsive Politics, [www.opensecrets.org/pacs/index.asp](http://www.opensecrets.org/pacs/index.asp).
- <sup>49</sup> Wailes, p. 189.
- <sup>50</sup> Ver Thomas Lambie, "Miracle Down Under: How New Zealand Farmers Prosper without Subsidies or Protection," Cato Institute Free Trade Bulletin no. 16, 7 de febrero de 2005.