



## No. 12 LIBERALIZACIÓN DEL ARROZ: PREVISIONES ACERCA DE SUS EFECTOS EN EL COMERCIO Y EN LOS PRECIOS<sup>1</sup>

### RESUMEN

- ▶ *La importancia económica y social que reviste el arroz para la mayoría de los países productores ha llevado a que los gobiernos intervinieran fuertemente en el sector, dando lugar a un mercado muy distorsionado.*
- ▶ *Los análisis de modelos prevén que la liberalización aumente los precios de mercado e intensifique el comercio. También tienden a coincidir en que la reforma repercutirá relativamente más en la protección en frontera que en las reducciones del apoyo interno.*
- ▶ *La liberalización alzaría los precios del arroz japonica de grano mediano mucho más que los del arroz indica de grano largo. Los beneficios favorecerán principalmente a los exportadores de arroz japonica de zona templada y a los consumidores de arroz japonica en mercados protegidos.*
- ▶ *Para el arroz indica los efectos pueden ser más moderados. Los consumidores en países en desarrollo con bajo nivel de protección saldrán perdiendo con la liberalización, ya que la eliminación de los aranceles no compensaría el aumento de los precios de importación.*
- ▶ *Un elemento fundamental de los resultados indicados es la escasa respuesta de la oferta a las variaciones de los precios del arroz japonica, ya que son pocos los países, fuera de los de las zonas templadas y subtropicales, que pueden producir esas variedades.*
- ▶ *El arroz tiene muchas características que lo pueden convertir en un candidato ideal para ser designado como producto especial o sensible. Como consecuencia, la liberalización del mercado podría ser más limitada en el sector del arroz que en otros sectores agrícolas.*

### 1 Características principales del producto básico

El arroz es una de las fuentes principales de ingesta de calorías para alrededor de la mitad de la población mundial y un punto de apoyo para las poblaciones rurales y pilar de la seguridad alimentaria en muchos países de bajos ingresos. Lo cultivan principalmente los campesinos en parcelas de menos de una hectárea. El arroz juega también un papel importante como producto "salarial" para quienes trabajan en los sectores agrícolas comerciales o no agrícolas.

Desde comienzos de los años noventa la producción mundial de arroz ha ido aumentando marginalmente con respecto al crecimiento demográfico. Los países en desarrollo representan el 95 por ciento del total, siendo China y la India por sí solas las responsables de más de la mitad de la producción mundial. En el decenio pasado, el comercio mundial de arroz ha registrado fuertes aumentos de una media anual del 7 por ciento. Ello no obstante, el mercado internacional del arroz sigue siendo flojo, ya que no representa más que un 5-6 por ciento de la producción mundial. A diferencia de otros productos básicos com-

ercializados en grandes cantidades, el arroz está segmentado en un gran número de variedades y calidades, que no pueden intercambiarse fácilmente a causa de las preferencias relativamente acentuadas de los consumidores. Las variedades ordinarias del arroz indica, de grano largo, son las más comercializadas, habiendo representado el 75 por ciento de las corrientes comerciales internacionales a principios del decenio de 2000, seguido del arroz japonica de grano mediano y del arroz aromático (basmati y fragante), que representa el 12 por ciento cada uno.<sup>2</sup> Los países en desarrollo son los actores principales en el comercio mundial del arroz, con el 83 por ciento de las exportaciones mundiales y el 85 por ciento de las importaciones. A diferencia de los mercados de importación muy fragmentados, la concentración es particularmente alta en el sector de las exportaciones, ya que cinco países (Tailandia, Viet Nam, la India, China y los Estados Unidos) representan alrededor de tres cuartas partes de los suministros exportables mundiales. A causa de la importancia del producto para la seguridad alimentaria y la estabilidad política, una parte importante tanto de las exportaciones como de las importaciones está en manos de empresas comerciales del Estado, algunas de las cuales tienen también la obligación de comprar o distribuir el arroz en el país.

<sup>1</sup> La presente nota se basa en un examen técnico más amplio de los modelos cuantitativos que evalúan las repercusiones de la liberalización del mercado en el arroz, pero se concentra en las consecuencias normativas de las conclusiones. La Nota Técnica No. 12 de la FAO sobre Políticas Comerciales está disponible en [www.fao.org/trade/policy\\_es.asp](http://www.fao.org/trade/policy_es.asp).

<sup>2</sup> Se estima que el arroz glutinoso representa otro 1 por ciento del comercio internacional.

## 2 Cuestiones relativas a las negociaciones pertinentes al arroz

Debido a la importancia del producto y al gran alcance de las políticas arroceras, prácticamente los tres pilares de las negociaciones de la OMC guardan relación con el mercado mundial del arroz. Es probable que en el marco de las negociaciones de la OMC dominen e influyan en las posiciones de muchos países productores y consumidores de arroz las preocupaciones acerca de la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Dichas preocupaciones podrían encauzar las conversaciones sobre todo hacia las disposiciones relativas a los productos sensibles y especiales, la erosión de las preferencias y el comercio estatal, contenidas en el acuerdo marco de julio de 2004 (en adelante "Programa de julio").

### APOYO INTERNO

El apoyo institucional al sector arrocerero es común entre los países productores, y se proporciona principalmente a través de programas gubernamentales de investigación, actividades de extensión y subvenciones a los insumos (semillas, fertilizantes, riego). Algunos países en desarrollo conceden también subvenciones para la elaboración, el almacenamiento y el transporte del arroz. Aunque en menor escala durante los últimos 20 años, los Gobiernos todavía intervienen en el mercado en los principales países productores como Bangladesh, China, la India, Indonesia, Filipinas, Malasia, Brasil, Colombia, la República de Corea, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE). En los países más prósperos como los de la UE, el Japón, la República de Corea y los Estados Unidos, desde 1995 se ha reducido el sostenimiento de los precios de mercado, que en gran parte pertenece a las medidas del compartimento ámbar "que distorsionan la producción", y reemplazado con pagos directos efectuados en el marco de programas destinados a limitar la producción, clasificados como "compartimento azul", o separado del volumen de la producción o de los precios, clasificados como "compartimento verde". Sin embargo, los desembolsos monetarios a los productores de esos países siguen siendo muy altos. Entre los países en desarrollo, pareciera que también China, México y Turquía hayan recurrido a los pagos directos para ayudar a los productores de arroz.

Dado el alcance de las políticas arroceras internas, las negociaciones acerca del apoyo interno revestirá especial importancia para los países productores de arroz, pero en particular para la UE, el Japón, la República de Corea y los Estados Unidos, que continúan ayudando mucho al sector. Es probable que las cuestiones más difíciles se refieran a los **criterios** que habrán de aplicarse para clasificar las medidas de política interna dentro de los tres compartimentos, a los **límites para su utilización** (incluida la medida en que pueden mantenerse las políticas distorsionadoras en la disposición **de minimis**) o a la **rapidez** de la ejecución. En el programa actual de las negociaciones no figuran las

excepciones concedidas a los países en desarrollo en virtud del **trato especial y diferenciado**. De concederse, tales excepciones podrían permitirles conservar su derecho de usar las subvenciones para inversiones e insumos.

### ACCESO A LOS MERCADOS

Pese al proceso de arancelización llevado a cabo con la aplicación del Acuerdo de la Ronda Uruguay, queda todavía un conjunto amplio de medidas comerciales que protegen a los mercados internos del arroz contra la competencia internacional. En estas medidas están comprendidos los aranceles altos, los gravámenes variables a la importación, los precios mínimos de importación, los controles de las importaciones de las empresas comerciales del Estado, las salvaguardias especiales, las prohibiciones de las importaciones.

A causa de la importancia que reviste el arroz para muchos países, los **aranceles** se han consolidado por lo general a niveles muy elevados, de suerte que el promedio aritmético de los tipos consolidados ad valorem alcanzó el 99 por ciento en 1994, y al final de los períodos de ejecución descendió a 57 por ciento.<sup>3</sup> Normalmente, los países que producen arroz japónica imponen aranceles mucho más altos que los que producen arroz indica, y por lo general en la forma de tipos arancelarios específicos. Dado que muchos gobiernos se comprometen a salvaguardar sus sectores molineros, la **progresividad arancelaria** es un fenómeno atinente al arroz, para cuyas importaciones de productos elaborados se aplican tarifas más altas. En el marco de la OMC, diecisiete países se comprometieron a abrir **contingentes arancelarios** o **contingentes de acceso mínimo**, y en su mayor parte imponen aranceles consolidados fuera del contingente. Además, se ha concedido un acceso preferencial al amparo de acuerdos regionales, que en los últimos diez años han proliferado, y en el marco del sistema generalizado de preferencias (SGP), y de otros arreglos como el Acuerdo de Cotonou y la Iniciativa "Todo menos armas" de la UE. Dieciocho países han señalado el arroz como un producto sujeto a la **salvaguardia especial (SGE)**. Las **empresas comerciales del Estado (ECE)** suelen ser las principales, si no únicas, entidades autorizadas a importar arroz. Son muy importantes en Indonesia, Filipinas, Malasia, Sri Lanka, Myanmar, Comoros, Cuba y Kenya. Aunque se exige cada vez más que actúen en el ámbito comercial y se autofinancien, se han comprometido a desempeñar también funciones de orientación social, como la estabilización de los precios internos y la distribución de alimentos a las personas afectadas por la pobreza.

Todas las negociaciones concernientes a la fórmula que ha de usarse para la conversión de aranceles específicos en aranceles ad valorem, a la reducción de los aranceles consolidados, o a la

<sup>3</sup> Estos promedios excluyen los tipos arancelarios específicos.

expansión y administración de los contingentes de acceso mínimo son importantes para el arroz. Un acuerdo sobre la propuesta de establecer un mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo podría darles un instrumento de defensa contra el aumento repentino de las importaciones de arroz, además de la protección que pudieran derivar del hecho de designar el arroz como un producto sensible o especial. La erosión de las preferencias constituye una preocupación importante para algunos países en desarrollo. La simplificación de las ECE que detentan derechos sobre las importaciones de arroz no figura entre los temas indicados en la sección dedicada al acceso a los mercados en el Programa de julio.

#### COMPETENCIA DE LAS EXPORTACIONES

Oficialmente, pareciera que sólo la UE utiliza las **subvenciones a las exportaciones** para sostener las ventas de arroz al exterior, dentro del límite impuesto por la OMC de 133 000 toneladas en equivalente de arroz elaborado. Otros tipos de ayuda a los exportadores de arroz se han otorgado en la forma de **garantías de créditos a la exportación**, sobre todo por parte de los Estados Unidos. A principios de los años 2000 la **ayuda alimentaria** en arroz ha girado en torno a los 1,4 millones de toneladas, lo que representa alrededor de un 5 por ciento del comercio mundial. Los donantes principales han sido los Estados Unidos, el Japón y algunos países de la UE. En 2002 y 2003, también la República de Corea y China han hecho cuantiosos donativos. El **control estatal sobre las exportaciones de arroz** es menos frecuente que sobre las importaciones de arroz, pero sigue siendo fuerte en China, Camboya, Laos, Myanmar y Viet Nam. La mayor parte de las exportaciones de arroz de Australia es gestionada por **una junta comercial "single desk"**. A veces, especialmente cuando el comercio está bajo el control del Estado, se activan **prohibiciones/ impuestos a las exportaciones de arroz** como un medio para impedir el aumento rápido de los precios internos. Unos cuantos países aplican impuestos a las exportaciones como una fuente de ingresos gubernamentales. Algunos de ellos imponen también prohibiciones permanentes a las exportaciones de arroz cáscara para garantizar un suministro suficiente de materia prima para la industria molinera.

En pocas palabras, algunas cuestiones relacionadas con el pilar de las negociaciones relativo a la competencia de las exportaciones son de la máxima importancia para el arroz. La más sensible es la revisión de los principios que regulan la ayuda alimentaria y las ECE.

#### PRODUCTOS ESPECIALES Y PRODUCTOS SENSIBLES

El Acuerdo marco de julio de la OMC introduce dos elementos nuevos de flexibilidad en la ejecución de los compromisos sobre el acceso a los mercados: el de los productos sensibles y el de los productos especiales. Algunos **productos sensibles** podrían ser designados tanto por los países desarrollados como por los países en

desarrollo para un trato que los eximiera de la aplicación total de la reducción arancelaria basada en fórmulas. En condiciones de favor, se tendrán que aumentar los contingentes arancelarios de los productos exentos. La introducción del concepto de producto sensible contribuirá, sin lugar a dudas, a que países como el Japón o la República de Corea mantengan un nivel relativamente elevado de protección arancelaria de su sector arrocero. Además, el Acuerdo marco prevé que (sólo) los países en desarrollo puedan designar algunos productos como **"especiales"** en base a necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. Siendo el arroz un probable candidato para tal designación, muchos países en desarrollo podrían designarlo como "especial", lo que limitaría su obligación de hacer concesiones sobre el acceso a los mercados del arroz.

Las cuestiones principales relativas a los productos sensibles y a los productos especiales tienen que ver con los criterios de selección, el trato que se les aplicará, el número de los productos, y el nivel de definición con que se les pueda designar (por ejemplo, líneas arancelarias, partidas de producto de cuatro, seis o más dígitos). Además, en el caso de los productos sensibles una cuestión importante es saber en qué medida habría que aumentar el contingente preferencial en concepto de compensación.

### 3 ¿Cuál sería el impacto de la liberalización del arroz? ¿Qué nos dicen los análisis de modelos?

Para analizar las consecuencias de la liberalización del mercado del arroz se ha recurrido ampliamente a modelos. Los cuales, como no perciben todas las complejidades de las políticas arroceras y de los mercados del arroz, se han concentrado principalmente en la eliminación del apoyo interno en los países industrializados y en la eliminación de los obstáculos arancelarios y de las subvenciones a las exportaciones. Los resultados varían en función de los parámetros y el año base elegidos y del desglose de los productos y del espacio reservado a las políticas. A pesar de sus diferencias, los modelos coinciden en cuanto a los efectos de la reforma en los precios y el comercio ya que prevén un aumento de los precios y del comercio del arroz en el mercado mundial.

Según los modelos, una liberalización completa (eliminación de las distorsiones internas y comerciales) determinará un aumento de los precios internacionales (de exportación) del orden del 10 al 14 por ciento y una expansión del comercio situada entre el 29 y el 47 por ciento. Los resultados derivados de estudios que simulan una liberalización no completa son mucho más divergentes. Una liberalización parcial, como la de las reformas normativas realizadas sólo en la UE, el Japón, la República de Corea y los Estados Unidos, indica que la respuesta de los precios internacionales fluctuará entre -3 y +21 por ciento.

Los modelos que distinguen las variedades de arroz representan mejor el mercado. Los análisis revelan que la liberalización hará aumentar mucho más los precios del arroz de grano mediano que los de grano largo, a causa de que en los mercados de arroz de grano mediano las distorsiones son mayores. Las diferentes repercusiones en los precios de ambos se deben también a la suposición de que los países productores de zonas templadas tienen sólo una capacidad limitada para aumentar la producción de grano mediano, mientras que los países que producen habitualmente arroz indica no pueden pasar fácilmente al cultivo del arroz japónica para responder a las variaciones de los precios relativos.

Los modelos difieren en la evaluación de los efectos de las políticas relativas a los tres pilares de las negociaciones, pero generalmente constatan que las repercusiones mayores derivan de la reducción de la protección en frontera.

Por último, los modelos no ofrecen una orientación sobre la función y los efectos de las empresas comerciales del Estado a pesar de ser actores fundamentales en el mercado mundial del arroz.

#### **4 ¿Cuáles son las consecuencias en materia de políticas?**

Las consecuencias en materia de bienestar derivadas del alza de los precios mundiales en un mercado liberalizado dependerán principalmente de la posición comercial neta de los distintos países. En condiciones normales, los países importadores netos saldrían perdiendo con el aumento de los precios internacionales, especialmente si el nivel de su arancel de base ya es relativamente bajo y el margen para ulteriores reducciones es limitado, como ocurre en muchos países del África subsahariana. Todo lo contrario de lo que sucede en los países exportadores netos con un nivel de protección actualmente bajo, que seguramente saldrán ganando con la liberalización del mercado. Es probable, por lo tanto, que las posiciones de los Gobiernos con respecto al fortalecimiento de los precios mundiales derivado de la liberalización del mercado dependan de que sus países sean importadores o exportadores netos.

Un fuerte aumento en los precios del arroz japónica reviste un interés particular para los países exportadores de arroz de las zonas templadas y subtropicales que tienen algún potencial de expansión de la producción y las exportaciones. Importantes ventajas devengarían también los consumidores de arroz de grano mediano en los países que liberalizan, los cuales se encontrarán, pese al aumento de los precios mundiales, con precios internos más bajos una vez que se eliminen o reduzcan drásticamente los aranceles. En cambio, se prevé que los consumidores de arroz indica, especialmente en los países en desarrollo con un bajo nivel de protección en frontera, salgan perdiendo con la

liberalización, ya que la eliminación de los aranceles no compensarán el efecto del alza de los precios mundiales, que se traducirán en un arroz interno más caro. Los países exportadores habituales de arroz indica representan la mayor parte de la producción y el comercio mundiales del arroz y tienen una capacidad limitada para cultivar arroz japónica. Ello les impide obtener grandes ventajas de la liberalización, debido especialmente a que el alza prevista en los precios del arroz indica sería mucho menor que para el arroz japónica.

Es improbable que las grandes diferencias de precios del indica y del japónica sean sostenibles a un plazo más largo, ya que estimularán innovaciones tecnológicas en las variedades japónica para que puedan cultivarse en regiones tropicales. Por consiguiente, es probable que en un horizonte temporal más amplio los efectos de la liberalización en los precios sean semejantes para los dos segmentos del mercado del arroz y generalmente más débiles de los previstos por los análisis basados en modelos.

Aunque los análisis de modelos no siempre coinciden en la importancia que asignan a la influencia del apoyo interno y de las políticas comerciales en los mercados, la cuestión tiene mucho que ver con las actuales negociaciones, dado el acento diferente que los países ponen en los dos conjuntos de políticas. Por ejemplo, los Estados Unidos proporcionan una amplia ayuda interna a los productores, a la vez que mantienen la protección arancelaria en un nivel relativamente bajo. En cambio, el Japón se basa principalmente en las medidas en frontera para aislar sus mercados del arroz y recurre exclusivamente a las medidas de apoyo interno de los compartimentos azul o verde. En términos más generales, los modelos que llegan a la conclusión de que la eliminación de la ayuda interna no tendría en el mercado internacional del arroz más que repercusiones pequeñas, si no insignificantes, tienden a reorientar las negociaciones hacia los pilares del acceso a los mercados o la competencia de las exportaciones.

El análisis anterior plantea varias cuestiones a los responsables de la formulación de políticas, referentes en particular a la importancia y el alcance con que los países acepten dismantelar políticas que muchas veces apuntan a mejorar la seguridad alimentaria o a proteger los medios de vida de las poblaciones rurales pobres contra las conmociones externas. El Programa de julio reconoce la legitimidad de los gobiernos que persiguen dichos objetivos al permitirles designar como especiales o sensibles determinados productos que estarían sujetos a un trato diferenciado. Al parecer, el arroz reúne las condiciones para dicha designación por parte de muchos países, con la posible consecuencia de que el proceso de liberalización de los mercados y del comercio que se persigue en la Ronda de negociaciones de la OMC sería más débil en el caso del arroz que en el de otros productos agropecuarios.