

El Salvador, comercio  
internacional y productos  
agrícolas: El caso del maíz dentro  
del Tratado de Libre Comercio con  
Estados Unidos.

*Carlos Ayala Durán*

## **EL SALVADOR, COMERCIO INTERNACIONAL Y PRODUCTOS AGRÍCOLAS: EL CASO DEL MAÍZ DENTRO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS.**

*Carlos Ayala Durán.*

### **RESUMEN**

El presente artículo posee dos objetivos principales: Identificar los diversos tipos de maíz codificados en el sistema arancelario salvadoreño y evaluar cuáles han sido las concesiones arancelarias provistas por El Salvador a la importación de maíz procedente de los Estados Unidos. Para evaluar estas concesiones, el texto se centra en los tres tipos de maíz más importantes para El Salvador que fueron incluidos en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos: el maíz blanco, el maíz amarillo y el maíz para la siembra. Para lograr tales objetivos, el presente texto aborda a la soberanía alimentaria como marco conceptual. De esa forma, en el marco de ese tratado comercial, se evidencia cómo el maíz blanco ha sufrido un proceso de liberalización económica aplicando únicamente contingentes arancelarios como protección externa. En el caso del maíz amarillo, los contingentes son mucho mayores que los asignados al maíz blanco, alcanzando liberalización arancelaria total en el año decimoquinto de entrada en vigor del tratado. Por su parte, el maíz para la siembra, goza de exención arancelaria desde la entrada en vigor del acuerdo en 2006.

**PALABRAS CLAVE:** Maíz - El Salvador - Estados Unidos - Libre Comercio - CAFTA - economía - granos básicos - aranceles.

## **EL SALVADOR, INTERNATIONAL TRADE AND AGRICULTURAL PRODUCTS: THE CASE OF CORN WITHIN THE FREE TRADE AGREEMENT WITH THE UNITED STATES.**

*Carlos Ayala Durán.*

### **ABSTRACT**

The following article has two objectives: To identify the different types of corn as coded by the Salvadorian tariff system and to evaluate what is the tariff concessions granted by El Salvador for American corn imports. To evaluate that protection, this text focuses on the three most important corn types included in the Free Trade Agreement with the USA: White corn, yellow corn and corn seed. To achieve aforementioned objectives, the present work adopts food sovereignty as conceptual framework. Based of the mentioned agreement, white corn has been partially liberalized only applying import quotas as protection. In the case of yellow corn, the quotas are significantly higher than those applied to white maize, with the difference that the former will achieve zero tariff in the 15th year. Finally, corn seed enjoys zero tariff since the treaty came into force in 2006.

**KEYWORDS:** Corn - El Salvador - United States - Free Trade - CAFTA - economics - grains - tariffs.

# El Salvador, comercio internacional y productos agrícolas: El caso del maíz dentro del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Carlos Ayala Durán<sup>1</sup>

## Introducción.

La agricultura ha sido históricamente un sector fundamental para comprender el sistema económico salvadoreño. El sector primario ha estado afincado en el corazón de la economía del país desde tiempos precolombinos, durante la conquista/ explotación española, a lo largo del período post independencia y durante buena parte del siglo XX.

Durante la explotación de la colonia española por ejemplo, se identifica en El Salvador productos agrícolas de gran importancia económica y social como el café o el añil.<sup>2</sup> Este último, llegó a ser considerado desde el siglo XVI como el oro azul salvadoreño,<sup>3</sup> dada la demanda del mencionado colorante natural por parte de la metrópoli española. Similarmente, el proceso de

---

1 Doctor en Desarrollo Rural por la Facultad de Economía de la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (Brasil). Realizó estancia postdoctoral en el Programa de Economía del Desarrollo de la *Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*. Líneas de investigación: Economía y sociología rural, sistemas agroalimentarios y política económica.

2 Christopher White, *The History of El Salvador* (Connecticut: Greenwood Press, 2009).

3 Carlos Ayala Durán y Lovois de Andrade Miguel, "Acumulación de riqueza: sistemas agrarios en la región norte del departamento de La Libertad, El Salvador", *Ágora* 18, n.o 2 (2016): 134-149, doi:10.17058/agora.v18i2.8457.

acumulación originaria de capital, cifrado por Menjívar<sup>4</sup> a finales del siglo XIX, poseía una notable vertiente agrícola. Según ese autor, la reforma liberal del presidente Landívar, el saqueo de tierras comunales y las leyes agrarias de 1907 representaron hitos importantes para esta acumulación económica y para la consolidación del modo de producción capitalista en el país. En el período que comprende desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, otro producto agrícola, el café, se erigió como un pilar fundamental en la economía nacional. En tal sentido, Ching<sup>5</sup> relata cómo el 90% de las ganancias en exportaciones salvadoreñas provenían del café antes del crack internacional de 1929. Similarmente, en el año 1978, el 81% de las divisas obtenidas por El Salvador se originaban en el sector agroexportador tradicional.<sup>6</sup>

Pese a la importancia histórica mostrada por el sector agrícola en El Salvador, esta preeminencia comenzó a sufrir cambios desde las décadas de los años setenta, ochenta y noventa. De esa forma, en el período comprendido entre los años 1970-2000 el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) pasó de representar 19% a tan sólo el 12% del total del PIB.<sup>7</sup> En sentido similar, los préstamos destinados al sector agrícola como total de los otros sectores productivos se redujeron desde un 27% al 7% en el mismo período de tiempo.<sup>8</sup> Esta disminución en la importancia económica de la agricultura se vio también reflejada en indicadores públicos como el presupuesto del gobierno ejecutivo destinado al sector primario. De tal suerte, entre los años 1980-2010 el presupuesto público agrícola en El Salvador se redujo del 7.4% al 1.4% del total, siendo el segundo menor a nivel Centroamericano.<sup>9</sup> Esta reducción de la agricultura dentro de la

---

4 Rafael Menjívar, *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador* (San José: Editorial Universitaria Centroamericana, 1980).

5 Eric Ching, "El Levantamiento de 1932", en *El Salvador Historia mínima 1811-2011*, ed. Erick Orellana y Sajin Herrera (San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República, 2011).

6 Nelson Cuéllar, Silvia de Larios, y Herman Rosa, *Cambio económico, empleo y pobreza rural en El Salvador* (San Salvador: PRISMA, 2002).

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (REDES), *La agricultura familiar en el centro de las políticas agrícolas. Análisis del Plan de Agricultura Familiar (PAF) y su presupuesto*

economía salvadoreña es denominada por Segovia como el agotamiento del modelo agroexportador en el país.<sup>10</sup> Según el mismo autor, este cambio supuso la configuración de una nueva estructura productiva basada en actividades comerciales y de servicios, sustentada en buena medida gracias a los recursos externos que las remesas de salvadoreños en el exterior proveían.<sup>11</sup> Dos de los pilares de esta nueva estructura productiva serían los Programas de Ajuste Estructural (PAE)/Programas de Estabilización Económica (PEE) y la apertura externa de la economía.

Los Programas de Ajuste Estructural se materializaron en El Salvador gracias al ascenso al poder ejecutivo del partido Alianza Republicana Nacionalista en 1989, período final de la guerra civil. Según Rubio,<sup>12</sup> varias de las Políticas de Ajuste Estructural y Políticas de Estabilización Económica se materializarían en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 del mencionado partido de derecha. Según Galdámez,<sup>13</sup> este programa de estabilización se basaba en cinco grandes ejes de políticas: Política de precios, política fiscal, política del sistema financiero, política monetaria/crediticia y política comercial. De esa forma, Rubio<sup>14</sup> argumenta que desde inicios de la década de los noventa se buscaba corregir a corto plazo desequilibrios internos (inflación o déficit fiscal) y externos (déficit en la balanza de cuenta corriente) gracias a la promulgación de medidas como la liberalización del tipo de cambio, disminución en el gasto social, esfuerzos para aumentar la recaudación tributaria, eliminación de algunos subsidios, privatizaciones de entidades públicas entre otras.

---

(San Salvador: REDES, 2014).

10 Alexander Segovia, "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador", en *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, ed. Enrique Ganuza, Taylor Lance, y Samuel Morley (Madrid: Mundi-Prensa, 1998), 489-539.

11 Ibid.

12 Roberto Rubio-Fabián, "Los programas de estabilización y ajuste en El Salvador: Antecedentes, características, actores y líneas de acción", Documento de Trabajo No.88 (San Salvador: Funde, 1997).

13 Ernesto Galdámez, "El programa de ajuste estructural en El Salvador: algunos indicadores de sus resultados económicos", *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.o 32 (1993): 117-29.

14 Rubio-Fabián, "Los programas de estabilización y ajuste en El Salvador: Antecedentes, características, actores y líneas de acción".

Muy relacionado con los PAE/PEE, se comienza a evidenciar un paulatino pero notable proceso de cambio en la política comercial, realizando un giro hacia la liberalización de la economía salvadoreña y la apertura comercial. Con ello, las décadas de protección arancelaria a las industrias/productores nacionales o el modelo de industrialización por sustitución de importaciones quedarían relegados al pasado. De esa forma, una de las insignias en el proceso de apertura comercial fue desgravación arancelaria. En tal sentido, Aguilar retrata la importante reducción de derechos a la importación de una variedad de productos, pasando en algunos casos de una banda de aranceles de 290% a 0% en 1995.<sup>15</sup> El mismo autor identifica igualmente medidas adicionales como la reducción de barreras no arancelarias, liberalización del tipo de cambio y una batería de leyes para liberalizar la economía a este nuevo enfoque.<sup>16</sup> Es en este contexto justamente que se encuadra la adhesión de El Salvador a marcos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio o la negociación de los primeros tratados comerciales bilaterales con países como Chile o República Dominicana.

Tanto a nivel multilateral como bilateral, uno de los temas que históricamente ha presentado mayores dificultades para su liberalización comercial ha sido el sector agrícola. Particularmente notorio es el caso de la Unión Aduanera Centroamericana, que dio sus primeros pasos en la década de los años sesenta con el Mercado Común Centroamericano, puesto que este esquema de integración continúa a la fecha encontrando serias dificultades para la armonización arancelaria de productos del sector primario. Con ello, tantos países industrializados como menos adelantados suelen mostrar reticencias a la hora de abrir sus respectivos sectores agropecuarios a la competencia de agentes económicos externos. Pese a ello, dentro de la lógica de la globalización económica, El Salvador ha iniciado un paulatino proceso de apertura del sector agrícola. De tal suerte, en los tratados de libre comercio más recientes, el país ha incluido, con ciertas salvaguardas, la liberalización de importantes sectores

---

15 José Víctor Aguilar Guillén, "El Salvador: la apertura comercial y la integración centroamericana", *Alternativas para el Desarrollo*, n.o 38 (1996): 10-19.

16 Ibid.

agrícolas. Uno de los casos más ilustrativos está representado en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (desde ahora CAFTA). En este acuerdo comercial, El Salvador liberalizó importantes sectores agrícolas como el sorgo, arroz, lácteos, carne bovina y el maíz.

Específicamente centrándose en el maíz, se evidencia cómo desde el inicio de la negociación del CAFTA, este cereal fue un tema sensible para la parte salvadoreña. De esa forma, organizaciones agropecuarias externaban sus temores ante la liberalización del maíz blanco dentro de las negociaciones del acuerdo y proponían en su lugar un impuesto arancelario del 40%.<sup>17</sup> Finalmente, el maíz blanco fue parcialmente desgravado en el tratado, existiendo contingentes de importación preferenciales hasta cierta cuota. No obstante, dentro de esta negociación comercial, existían otros productos correlacionados al maíz blanco que tendrían influencia en el mercado local: Maíz amarillo, maíz para la siembra, maíz tipo pop y otros tipos de maíz. Estos productos agrícolas en general son diferenciados mediante partidas arancelarias específicas, según el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). De tal forma, cuando se hace referencia al tema del maíz en este u otros tratados comerciales, en realidad existen diversas partidas que abordan este producto agropecuario. Con ello, se hace necesario poder identificar de forma clara cuáles son las partidas arancelarias que hacen alusión a este importante cereal como paso previo para poder evaluar los gravámenes asignados a este grano básico dentro del CAFTA.

De esa forma, el siguiente texto posee dos objetivos principales: identificar los diversos tipos de maíz codificados en el sistema arancelario salvadoreño y evaluar cuáles han sido las concesiones arancelarias provistas por El Salvador a la importación de maíz procedente de los Estados Unidos. Para evaluar esa protección, el texto se centra en los tres tipos de maíz más importantes para El Salvador y que fueron incluidos en el CAFTA: el maíz blanco, el maíz amarillo y el maíz para la siembra. De la misma forma, el

---

17 Guadalupe Trigueros, "Productores temen por importación de maíz", *elsalvador.com*, 9 de septiembre de 2003, <http://archivo.elsalvador.com/noticias/2003/09/09/negocios/negoc1.html>.

presente análisis gira fundamentalmente en torno a la relación comercial entre Estados Unidos y El Salvador, dejando de lado el comercio entre las otras partes signatarias del CAFTA. Para alcanzar tales objetivos, el presente texto se basa en el marco interpretativo de la soberanía alimentaria, entendiéndola como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados. Con ello, este trabajo se estructura de la siguiente forma: Posterior a esta introducción, la segunda parte aborda brevemente la importancia de este cereal para El Salvador para posteriormente discutir algunas nociones preliminares concernientes a las partidas arancelarias del maíz en el SAC. La tercera parte hace una breve caracterización del marco teórico que guía el presente artículo: La soberanía alimentaria. Posteriormente, la cuarta parte destaca el trato dado al maíz dentro del CAFTA, utilizando dos ejes de la soberanía alimentaria: Transformación y comercialización; y consumo alimentario y derecho a la alimentación. Se escogieron estos dos ejes para focalizar la discusión en virtud que son los pilares provenientes de la soberanía alimentaria que más estrechamente se relacionan con el comercio internacional. Finalmente, se realiza una discusión y se elaboran consideraciones finales.

### I. El Salvador y el maíz: Producción del cereal y su comercio en el CAFTA.

Para poder ahondar en el análisis del comercio del maíz de El Salvador como signatario del CAFTA, es necesario realizar algunas anotaciones previas que permitan identificar de forma concisa elementos mínimos para la discusión. Con tal objetivo, se propone realizar algunos apuntes preliminares en lo que respecta a la importancia de este cereal en El Salvador por una parte, y a los incisos arancelarios bajo los cuáles se codifica al maíz en los reglamentos aduaneros pertinentes por otra.

En primer lugar, es importante mencionar que la producción de maíz reviste particular importancia en el país, tanto en términos nutricionales, sociales

y económicos. Estudios realizados tanto a nivel nacional<sup>18</sup> como municipal<sup>19</sup> certifican la importancia de este cereal en la ingesta básica de los salvadoreños. En consecuencia, el maíz blanco es por un amplio margen, el grano básico más producido en el país, como lo muestra la tabla 1.

**Tabla 1: Producción de Granos Básicos en El Salvador. Unidades: Toneladas Métricas.**

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Maíz Blanco	923898.03	864884.122	807898.7226	708954.85	921535.904
Sorgo	136288.36	140474.881	138846.5295	105023.961	121617.957
Frijol	107584.63	117559.802	119110.9977	96088.7809	120396.206
Arroz (granza)	28265.25	36177.4842	41255.54147	38700.4556	27559.3199

Fuente: Elaboración propia basada en el Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La producción de este cereal ha evidenciado en años recientes una tendencia a la baja, como lo muestra la figura 1. De la misma forma, el país no ha sido históricamente autosuficiente en lo que se refiere a la producción de maíz, por lo que ha sido necesario recurrir a las importaciones para satisfacer la demanda local. De tal suerte, se identifican trabajos mostrando un histórico grado de dependencia externa para suplir las necesidades de consumo de maíz blanco a nivel nacional.<sup>20</sup> En tal sentido, únicamente para el año fiscal 2016, último dato oficial reportado, se importaron 182,987 toneladas métricas de maíz blanco por un valor de \$41.18 millones de dólares.<sup>21</sup> El volumen importado

18 Ma Teresa Menchú y Humberto Méndez, *Análisis de la situación alimentaria en El Salvador* (Guatemala: Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, 2011).

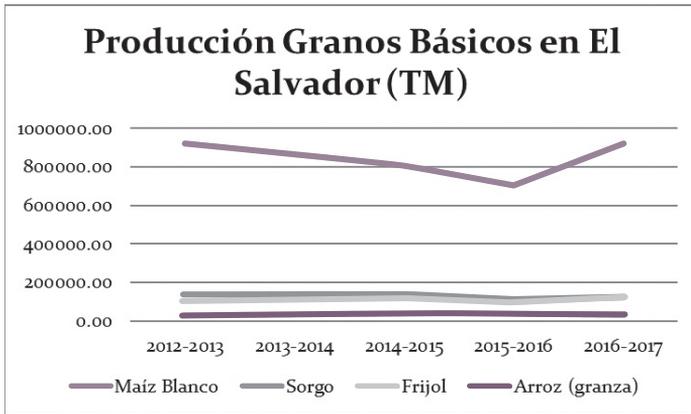
19 Carlos Ayala Durán, "Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador" (Tesis doctoral, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018).

20 Larissa Martell y Benjamín Ramos, *Evolución del Grado de Dependencia Subsector Granos Básicos El Salvador*, Documentos de discusión (San Salvador: CEICOM, 2010).

21 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2016-2017* (Santa Tecla: MAG, 2017).

representaría casi el 20% del total de maíz producido en el ciclo agrícola 2016-2017, como lo muestra la tabla 1.

**Figura 1: Tendencia en la producción de granos básicos en El Salvador. Unidades: Toneladas Métricas.**



Fuente: Elaboración propia basada en el Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Dejando de lado el sector interno y centrándose en la comercialización internacional del maíz, es necesario hacer referencia a las partidas arancelarias armonizadas por medio del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) de la Dirección General de Aduanas. La clasificación arancelaria del maíz se encuentra dentro del capítulo 10 (cereales), partida 05 (maíz), como lo muestra la tabla 2. Con ello, las subpartidas 100510 y 100590 hacen alusión al maíz para la siembra y los demás tipos de maíz, respectivamente.<sup>22</sup> En la partida 100590 se incluyen el maíz tipo pop, maíz amarillo, maíz blanco y otros. Entre ellos, el maíz blanco (10059030), es el tipo de maíz más sensible a nivel nacional, puesto que reviste mayor importancia en la dieta local y es de igual forma el cereal que emplea numerosas personas en tareas de producción, transformación, comercialización y consumo.

<sup>22</sup> Poder diferenciar las subpartidas en función de los diversos tipos de maíz, permite identificar y diferenciar cuáles son los requisitos técnicos y los impuestos aduanales a los cuáles son sujetos el tipo de maíz en cuestión.

**Tabla 2: Código arancelario de los diferentes tipos de maíz en el sistema arancelario armonizado.**

Capítulo, inciso y partida del SAC	Descripción	Subpartida/ descripción
<b>100510</b>	Maíz para la siembra	10051000: Maíz para la siembra
<b>100590</b>	Maíz: Los demás	10059010: Maíz tipo pop ( <i>zea mays everta</i> ) 10059020: Maíz amarillo 10059030: Maíz blanco 10059090: Otros

Fuente: Elaboración propia basado en SAC.

Con ello, gran parte de la discusión sobre libre comercio y maíz que se abordará en las siguientes páginas hace referencia al maíz blanco (10059030). En menor medida, se discutirá el trato al maíz amarillo (10059020) y al maíz para la siembra (10051000). Estos tres tipos de maíz se consideran como los más críticos en términos de importancia para la sociedad teniendo notables implicaciones para la agricultura salvadoreña. Pero como paso previo a la discusión sobre maíz dentro del CAFTA, se explica el marco conceptual que regirá el análisis: La soberanía alimentaria.

## II. Soberanía alimentaria: Un marco interpretativo.

Como bien lo señala Machado et al. (2016)<sup>23</sup>, la soberanía alimentar es un concepto en construcción. El mismo ha sido históricamente asociado a una organización no gubernamental con actuación internacional: La Vía Campesina.

23 Anajá Machado et al., "Segurança Alimentar e Nutricional e a Sustentabilidade", en *Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade*, SEAD (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016), 93-114.

Una de las primeras definiciones del concepto aportadas por esta organización se remonta a la década de los años noventa, siendo entendido como: “*El derecho de cada nación a mantener y desarrollar su propia capacidad para producir alimentos básicos de los pueblos, respetando su diversidad productiva y cultural.*”<sup>24</sup> Algunos años después, durante El Foro Mundial sobre Soberanía Alimentar, la acepción de ese concepto fue ampliada, definiéndolo como el:

*Derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.*<sup>25</sup>

En términos similares, en la segunda edición del mencionado fórum, se actualiza el entendimiento sobre soberanía alimentaria, circunscribiéndola al “*derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.*”<sup>26</sup> Más allá de la relevancia histórica en la evolución del concepto, este segundo Foro Mundial sobre Soberanía Alimentar resultará particularmente fructífero, ya que en el marco de este evento se definirán seis principios que guiarán la soberanía alimentar, a saber: i) Comida para personas, ii) valor para los que proveen los alimentos, iii) sistemas alimentares locales, iv) toma de decisión local, v) construcción del conocimiento y habilidades y vi) trabajo con la naturaleza.

De forma paralela a las definiciones, principios y prioridades marcadas por estos encuentros internacionales; se evidencia cómo el sector académico

---

24 Ibid.

25 “Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria”, 2001, [http://www.fao.org/eims/secretariat/right\\_to\\_food/showDocument.asp?doc\\_id=218698&main=false&name=AH290\\_Sp.pdf](http://www.fao.org/eims/secretariat/right_to_food/showDocument.asp?doc_id=218698&main=false&name=AH290_Sp.pdf).

26 Comisión Internacional de Dirección de Nyeleni 2007, *Nyeléni 2007: Foro sobre La Soberanía Alimentaria* (Malawi: CIDN, 2007), 9.

se involucra cada vez más en la construcción de la soberanía alimentar. De tal forma, autores como Bernstein<sup>27</sup> cifran el debate sobre soberanía alimentar en la coyuntura de la globalización económica. De esa forma, el autor estadounidense señala algunos de los principales temas que vinculan a la globalización con la agricultura, entre los que se pueden mencionar: Apertura comercial/ cambio en los patrones de comercio mundial en la OMC, impactos en los negocios en el mercado de *comodities*, retirada de subsidios y otros apoyos a los agricultores del sur, creciente concentración de empresas del sector insumos, nuevas formas organizacionales, presión para el incremento de patentes de materiales genéticos, fronteras en organismos genéticamente modificados, fuente de ganancias en biocombustibles, costos ambientales asociados a la creciente utilización de combustibles fósiles en la agricultura y graves contradicciones biofísicas.

Por otra parte, García (2003)<sup>28</sup> resalta tres aspectos para entender la producción y comercialización de alimentos a nivel internacional: El acceso a los recursos, los sistemas de producción y las políticas agrarias. Parcialmente retomando el trabajo de García (2003), Ortega-Cerdá y Rivera-Ferre<sup>29</sup> proponen la estructuración de indicadores de soberanía alimentar en torno a cinco ejes:

- Acceso a recursos: La Soberanía Alimentaria trata de fomentar y apoyar a procesos individuales y comunitarios de acceso y control sobre los recursos (tierra, semillas, crédito, etc.) de manera sostenible, respetando los derechos de uso de las comunidades indígenas y originarias.
- Modelos de producción: La Soberanía Alimentaria trata de incrementar la producción local familiar diversificada recuperando, validando y divulgando modelos tradicionales de producción agropecuaria de forma sostenible en términos ambiental, social y cultural.

---

27 Henry Bernstein, "Food Sovereignty via the 'Peasant Way': A Skeptical View", *The Journal of Peasant Studies* 41, n.o 6 (2 de noviembre de 2014): 1031-1063, doi:10.1080/03066150.2013.852082.

28 Xavier García, *La Soberanía Alimentaria: un nuevo paradigma* (Barcelona: Veterinarios Sin Fronteras, 2003).

29 Miquel Ortega Cerdà y Marta G Rivera-Ferre, "Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria: nuevas herramientas para una nueva agricultura", *Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica* 14 (2010): 53-77.

- Transformación y comercialización: La soberanía alimentaria defiende el derecho de los productores a vender sus productos para alimentar a la población local. Ello implica la creación y apoyo de mercados locales, de venta directa o con un mínimo de intermediarios, en función del contexto.

- Consumo alimentario y derecho a la alimentación: La Soberanía Alimentaria defiende que los ciudadanos poseen derecho a un consumo de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados, procedente de los productores locales, y producidos mediante técnicas agropecuarias agroecológicas.

- Políticas agrarias: La Soberanía Alimentaria defiende que el campesino tiene derecho a conocer, participar e incidir en las políticas públicas locales relacionadas con Soberanía Alimentaria.

El trabajo realizado por estos autores se ha mostrado particularmente fértil, ya que siguiendo un profundo proceso de revisión, lograron definir indicadores de soberanía alimentaria en cada uno de los cinco pilares mencionados. De la misma forma, ellos han provisto bases de datos públicas y confiables de donde se puede obtener información para los diversos países sobre estos indicadores. Con ello, una de las principales críticas a la soberanía alimentaria, la carencia de datos accesibles y comprobables, comienza a ser paleada de forma directa. Posteriormente, esos indicadores se han mostrado fructíferos al ser la base para estudios nacionales realizados principalmente en España y Brasil<sup>30</sup>, así como a nivel autonómico en comunidades como Cataluña<sup>31</sup> y Canarias.<sup>32</sup>

---

30 Mariana Guareschi, David Gallar Hernández, Marta Rivera-Ferre, "Estrategias de cooperación internacional para el fortalecimiento de la soberanía alimentaria: aprendizajes desde las prácticas de las organizaciones en transición", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 239 (2014): 129-64.

31 Marina Di Masso y Christos Zografos, "Constructing Food Sovereignty in Catalonia: Different Narratives for Transformative Action", *Agriculture and Human Values* 32, n.o 2 (junio de 2015): 183-198, doi:10.1007/s10460-014-9528-0.

32 Sulay Torres, "Soberanía Alimentaria en Canarias" (Tesis de Grado, Universidad de La Laguna, 2015).

Como se ha evidenciado, tanto los aportes surgidos de La Vía Campesina, como los emanados del sector académico, otorgan especial importancia al tema del comercio internacional cuando se aborda la soberanía alimentaria. En tal sentido, tomando en consideración que la soberanía alimentaria implica el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción distribución y consumo<sup>33</sup> y a que diversos autores resaltan la importancia del comercio en torno a la soberanía alimentaria, el presente texto realiza un análisis sobre concesiones arancelarias concedidas al maíz en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica. Dentro de esas concesiones, se aborda específicamente las facilidades otorgadas por El Salvador a Estados Unidos en la desgravación arancelaria del maíz según sus diversas partidas. Para tal fin, se tomará como base teórica la Soberanía Alimentaria (SA), específicamente los ejes de Transformación / comercialización y Consumo alimentario / derecho a la alimentación propuestos por Ortega-Cerdà y Rivera-Ferre,<sup>34</sup> puesto que estos dos pilares son los que poseen una relación más estrecha con el tema del comercio internacional.

### III. El Salvador, el maíz y el CAFTA: ¿Un trato desigual para el maíz?

#### **a. Transformación y Comercialización.**

En primer lugar, el pilar de transformación y comercialización implica dentro del marco de la soberanía alimentaria, que exista el derecho de los productores a vender sus productos para alimentar a población local. Al respecto, se ha evidenciado que El Salvador no es autosuficiente en producción de este cereal para autoconsumo. Con ello, se hace necesario recurrir al mercado

---

33 Vid. Declaración Foro Mundial.

34 Ortega-Cerdà y Rivera-Ferre, indicadores internacionales, 56.

internacional para afrontar este déficit. Dentro de la negociación del CAFTA, existió una importante conseción realizada por El Salvador a Estados Unidos: El país centroamericano se comprometió a aprobar la entrada libre de impuestos de contingentes arancelarios crecientes de maíz blanco según lo muestra la tabla 3. Con ello, desde el primer año de entrada en vigencia del tratado, el mercado local podría contar con hasta 35,700 toneladas métricas de maíz blanco libre de aranceles procedente de Estados Unidos. Una vez excedido ese contingente, El Salvador cobraría el impuesto de nación más favorecida a su par norteamericano, mismo que equivale al 20% en el caso de la partida 10059030, correspondiente al maíz blanco.

**Tabla 3: Contingente y aranceles de importación del maíz blanco procedente de Estados Unidos.**

Año	Tonelada Métrica/Año	DAI fuera de contingente
2006	35,700	Nación más favorecida
2007	36,400	Nación más favorecida
2008	37,100	Nación más favorecida
2009	37,800	Nación más favorecida
2010	38,500	Nación más favorecida
2011	39,200	Nación más favorecida
2012	39,900	Nación más favorecida
2013	40,600	Nación más favorecida
2014	41,300	Nación más favorecida
2015	42,000	Nación más favorecida
2016	42,700	Nación más favorecida
2017	43,400	Nación más favorecida
2018	44,100	Nación más favorecida
2019	44,800	Nación más favorecida
2020	45,500	Nación más favorecida

Fuente: Ministerio de Economía (2015)<sup>35</sup>.

De esa forma, el maíz blanco estadounidense que goza de numerosos subsidios<sup>36</sup> a la producción, sería sujeto de un trato preferencial en su comercio

<sup>35</sup> Ministerio de Economía, TLC DR-CAFTA: *Ofreciendo Oportunidades para el Desarrollo*. (San Salvador: MINEC, 2015).

<sup>36</sup> La Corporación de Crédito para Bienes Primarios, financiada por el gobierno federal estadounidense, provee de créditos y otras deducciones como forma de apoyar la producción de

con El Salvador. Esto supondría un trato desigual si se compara con las condiciones sociotécnicas que poseen los productores de maíz en El Salvador, ya que como lo retrata el último censo agropecuario, la cultura del maíz a nivel nacional es realizada en su mayoría por pequeños productores sin mayores subsidios crediticios o técnicos.<sup>37</sup> De esa forma, el trato preferencial concedido por El Salvador al maíz estadounidense subsidiado por el gobierno federal supone una presión para los productores salvadoreños, ya que las condiciones para poder competir vía precio se precarizan. En ese sentido, existen estudios tanto a nivel nacional<sup>38</sup> como local<sup>39</sup> que reflejan la preocupación de los productores de maíz ante el reducido precio de compra de este cereal. Pese a ello, informes oficiales reflejan que la protección provista al maíz blanco por medio de este contingente arancelario es un elemento positivo en la negociación del CAFTA<sup>40</sup>, y no un elemento de alarma.

Siguiendo el eje de transformación y comercialización propugnado por la soberanía alimentaria, la inclusión de esta cuota libre de aranceles a la importación de maíz blanco implicaría la creación de desincentivos a la creación y fortalecimiento de mercados locales, mismos que usualmente funcionan con una lógica de venta directa o con un mínimo de intermediarios. En su lugar se estaría promoviendo, mediante incentivos económicos, promocionar el mercado internacional y el libre comercio entre los dos países, desdibujando la histórica relación de proximidad que existía entre productores y consumidores. De la

---

maíz estadounidense. Únicamente para el año 2018, el gobierno federal subsidió la producción de maíz con una serie de incentivos que variaban entre \$0.01 a \$0.29 centavos por Bushel. De la misma forma, se incluían incentivos adicionales si se presentaban imprevistos como quiebra del grano, daños causados por la temperatura, humedad o plagas. Vid. USDA (2018).

37 Ministerio de Economía (MINEC), *IV Censo Agropecuario 2007-2008* (San Salvador: Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos, 2009).

38 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), *Caracterización de la cadena productiva de maíz blanco en El Salvador* (San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería / Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola, n.f.).

39 Ayala Durán, "Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador".

40 Ministerio de Economía, TLC DR-CAFTA: *Ofreciendo Oportunidades para el Desarrollo*.

misma forma, esto generaría una tendencia a que el número de intermediarios que participan en la cadena de producción, consumo, comercio y disposición de desechos; aumente de forma sustancial.

Dejando de lado el maíz blanco, el CAFTA también tiene previsto la liberalización arancelaria del maíz amarillo (10059020). Según lo muestra la Tabla 4, en un período de quince años, se desgravaría totalmente la importación de este cereal. Antes de ese plazo, fueron aprobados contingentes libres de impuestos a la importación de maíz amarillo en función de un límite creciente de forma anual. Como se evidencia, existe un trato desigual entre los contingentes aprobados para el maíz amarillo y el blanco, lo que viene a ser justificado en función que el primero no es un producto tradicionalmente consumido y producido en el país. Con ello, el maíz blanco, tradicionalmente consumido a nivel nacional, goza de una protección mayor en la relación comercial Estados Unidos- El Salvador.

**Tabla 4: Contingente y aranceles de importación del maíz amarillo procedente de Estados Unidos.**

Año	Tonelada Métrica/Año	DAI fuera de contingente
2006	367,500	15
2007	385,000	15
2008	402,500	15
2009	420,000	15
2010	437,500	15
2011	455,000	15
2012	472,500	13.8
2013	490,000	12.6
2014	507,500	11.4
2015	525,000	10.2
2016	542,500	9.0
2017	560,000	6.7
2018	577,500	4.5
2019	595,000	2.2
2020	ilimitado	0

Fuente: Ministerio de Economía (2015)<sup>41</sup>.

41 Ibid.

Por otra parte, a la partida arancelaria de maíz para la siembra (10051000) le fue asignado un arancel cero desde la entrada en vigor del CAFTA. Con ello, existe un incentivo muy importante para la importación de este insumo agrícola fundamental en la cultura del maíz, ya que el mismo gozaría de excepción en los derechos a la importación. Esta partida arancelaria hace alusión a la semilla de maíz certificada, misma que es usualmente de origen híbrido. Con ello, se estarían creando condiciones favorecedoras para la importación libre de arancel de materiales genéticos diferentes a los que han sido históricamente cultivados en el país. En este sentido, reportes oficiales atestan que a nivel nacional existe una alta utilización de semilla híbrida en la cultura del maíz, alcanzando una superficie plantada superior al 90% en el ciclo agrícola 2016-2017<sup>42</sup>. En tal sentido, existen estudios a nivel municipal señalando que la baja disponibilidad de semilla criolla, aparejado a la vasta oferta de semilla híbrida en las casas comerciales, es uno de los motivos que explican la baja utilización del material genético nativo en la cultura del maíz en El Salvador.<sup>43</sup>

## **b. Consumo Alimentario y Derecho a la Alimentación.**

Pasando por su parte al análisis del eje consumo alimentario y derecho a la alimentación, se tendría como fundamento el derecho de los ciudadanos a un consumo de alimentos sanos, nutritivos, procedentes de productores locales y producidos mediante técnicas agroecológicas. De tal suerte, la concesión de cuotas arancelarias a la importación de maíz blanco representaría un desincentivo a la producción nacional, ya que los mismos tendrían mayor dificultad para obtener unos ingresos que les permitan comercializar su maíz a un precio adecuado.

Adicionalmente, la liberalización de la importación de semilla de maíz híbrida para la siembra con cero arancel supondría en primer lugar un irrespeto al

---

42 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2016-2017*.

43 Ayala Durán, "Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador".

derecho de las personas de consumir maíz nutritivo y culturalmente apropiado, puesto que las variedades de maíz importado no corresponden con las prácticas históricas de producción y consumo del maíz a nivel nacional. Asimismo, la utilización de un material genético híbrido crearía un incentivo adicional para la utilización de paquetes tecnológicos asociados a este tipo de semilla. Este tipo de tecnología posee algunos inconvenientes desde la perspectiva de la soberanía alimentar: Ser más intenso en términos de requerimientos nutricionales, depende de insumos químicos, es provisto por empresas agroquímicas y por consecuencia, no suele utilizar técnicas agroecológicas. Un importante catalizador de este apoyo a los materiales híbridos se vería materializado en función que la agencia pública de extensión rural CENTA únicamente desarrolla, investiga, valida y dona semilla de maíz híbrida a nivel nacional<sup>44</sup>, dejando de lado materiales criollos originarios de el país.

Adicionalmente, se evidenciaría un escenario similar producto de la desgravación arancelaria del maíz amarillo, ya que la liberalización de este cereal podría suponer un incentivo desproporcionado para el consumo de un tipo de maíz que no ha sido históricamente producido en el mercado salvadoreño, lo que iría en contra del derecho de los pueblos y las personas a consumir alimentos culturalmente apropiados. Sobre el particular, tan sólo durante el año 2016 fueron importados 512,484 toneladas métricas de este cereal, por un valor FOB de \$102.2 millones.<sup>45</sup>

## IV. Discusión y consideraciones finales.

Como se ha evidenciado, en el contexto del comercio internacional y especialmente en el caso de los tratados de libre comercio como el CAFTA,

---

44 Ver Carlos Ayala Durán y Paulo Waquil. "Agricultura orgánica, maíz criollo y extensión rural: percepciones de profesionales salvadoreños" *Realidad y Reflexión* (2019): 41-61. Adicionalmente, Ayala Durán, "Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador".

45 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2016-2017*.

pueden existir una variedad de productos diferentes, con partidas arancelarias específicas, pero que poseen una descripción popular única. Con ello, se hace necesario poder identificar con claridad las subpartidas y productos a los cuáles se hace referencia. El caso del presente texto, se ha centrado en el tema del maíz de forma amplia, abarcando maíz amarillo (10059020), maíz para siembra (10051000) y especialmente el maíz blanco.

Desde una perspectiva de soberanía alimentaria y centrándose en dos de sus cinco ejes, ha sido evidenciado cómo el CAFTA provee importantes incentivos para la importación, producción y consumo de este cereal. En tal sentido, específicamente centrándose en el maíz blanco, ha sido resaltada la existencia de un contingente libre de aranceles en el marco del acuerdo comercial con Estados Unidos. Esto supondría por una parte, que los agricultores salvadoreños, y especialmente los llamados pequeños productores, estarían potencialmente abiertos a la competencia con el maíz estadounidense, cultivado por productores que gozan de diversos subsidios públicos. De esa forma, y adicional al hecho que los subsidios a la agricultura son una práctica desincentivada por parte de los organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio, existiría paralelamente un argumento ético subyacente a la liberalización arancelaria de maíz blanco estadounidense: la colocación en condiciones de igualdad a los productores de los dos países. De tal suerte, las asimetrías sociales, institucionales y productivas entre productores de ambos países estarían siendo desconsideradas en favor del libre comercio. Dado que El Salvador no ha sido históricamente autosuficiente en su producción de maíz, una forma de poder incentivar mercados locales, venta directa y menor número de intermediarios como lo propugna la soberanía alimentaria, sería mediante la provisión de este cereal gracias a mercados regionales, especialmente provenientes de países vecinos como Guatemala, Honduras y Nicaragua. Asimismo, esto traería consigo un menor costo energético de transporte y se podría emplear los acuerdos centroamericanos ya existentes

en materia económica, como el Mercado Común Centroamericano<sup>46</sup>. De forma adicional, suplir este déficit salvadoreño con importaciones provenientes de países centroamericanos vecinos, podría ser una alternativa para lograr asegurar la oferta de este cereal en el mercado salvadoreño respetando simultáneamente el eje del consumo alimentario y derecho a la alimentación propugnado desde la soberanía alimentaria. Con ello, el comercio de variedades criollas de maíz que son producidas por pequeños agricultores en varios países centroamericanos estaría en consonancia con el respeto a la diversidad cultural en el consumo de este cereal. De tal forma, maíces tipo Ulupilse y Maizón son utilizados tanto por agricultores salvadoreños como guatemaltecos;<sup>47</sup> mientras que agricultores salvadoreños y hondureños cultivan maíces comunes como el cuarenteño, negrito<sup>48</sup> y capulín.<sup>49</sup> Algo similar sucede con el caso del maíz amarillo estadounidense. Gracias al CAFTA, este tipo de maíz se beneficiaría con amplios contingentes arancelarios desde la entrada en vigencia del tratado, llegando a una desgravación total en 15 años. Utilizando el lente de la soberanía alimentaria, existiría un incentivo adicional para la importación de un tipo de maíz que no se adecuaba a la cultura y consumo local.

Finalmente, el libre comercio de maíz para la siembra posee profundas implicaciones para la cultura del maíz y la agricultura a nivel nacional. Desde la esfera pública, se suele promover la utilización de semillas certificadas híbridas, puesto que ellas son vistas como más productivas que sus pares criollas y de polinización libre.<sup>50</sup> Con ello, dentro del CAFTA se liberaliza con impuestos

---

46 La importación de maíz blanco proveniente de los países centroamericanos se encuentra libre de derechos arancelarios.

47 Jorge Bolaños, *Síntesis de Resultados Experimentales del PRM 1993-1995*, vol. 5 (Guatemala: Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo, 1997).

48 Iris Rodríguez, Yensi Flores y Jorge Carrasco, "Dinámica de conservación en el lugar de las variedades criollas de maíz en la aldea El Trapiche, Choluteca, Honduras", *Revista Ciencia y Tecnología*, 2015, 79-93.

49 Juan Carlos Rosas-Sotomayor, Omar Gallardo Guzmán y José Jiménez Torres, "Mejoramiento de maíces criollos de Honduras mediante la aplicación de metodologías de fitomejoramiento participativo", *Agronomía Mesoamericana*, 2006, 383-92.

50 Desde el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova", agencia pública encargada de la extensión rural, únicamente se suele realizar trabajos de

arancelarios cero la importación de semilla de maíz certificada para la siembra. La penetración de semilla certificada a nivel nacional ha quedado patentada en diversas publicaciones oficiales, confirmando que en el país este insumo agrícola es ampliamente utilizado, en detrimento de los materiales genéticos criollos.<sup>51</sup> Esta condición coloca a la cultura del maíz en una posición de dependencia, ya que la mayoría de la semilla utilizada para la producción del cereal proviene de proveedores externos. La preminencia de esta semilla híbrida, de reciente creación pero de alta penetración en la agricultura salvadoreña, puede verse exacerbada gracias a los incentivos arancelarios provenientes del CAFTA, ya que se facilitaría un aumento en la oferta de semilla certificada para la siembra con unos costos de importación menores. Con ello, existiría el riesgo de que cada vez se registre una menor producción de semilla de maíz criolla para la siembra. Adicionalmente, los bajos índices en utilización de semilla criolla podría representar un peligro latente a la conservación del patrimonio genético local de maíz, ya que al contar con altos índices en la utilización de semilla híbrida, existe un creciente riesgo de contaminación genética. Este tipo de problemas han sido identificados en países como Ecuador y México, particularmente en lo que se refiere a la contaminación proveniente de maíz genéticamente modificado.

Pese a que la Soberanía Alimentaria puede enfrentar en América Latina nuevos retos en virtud del creciente número de acuerdos comerciales promulgados, existen acciones y enfoques heterodoxos que se han mostrado fértiles en esta región. Entre ellos, destaca el movimiento agroecológico utilizado por organizaciones como La Vía Campesina, de la cuál ya se ha mencionado en el presente texto. Asimismo, se puede mencionar la metodología campesino a campesino, estudiada en algunos casos como Cuba, Guatemala y Honduras; enfoques que colocan al agricultor en el centro de la construcción de alternativas.

---

fitomejoramiento, producción y validación de semilla híbrida. De la misma forma, el Ministerio de Agricultura y Ganadería realiza un programa de apoyo a la agricultura de granos básicos proveyendo principalmente semilla de maíz híbrida.

51 Ministerio de Economía (MINEC), *IV Censo Agropecuario 2007-2008*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2016-2017*.

Por su parte, en El Salvador, se identifican algunas iniciativas que van en consonancia con este movimiento internacional . Pese a ello, estas vertientes parecen tener en la actualidad únicamente un carácter aislado y no integrador en El Salvador, con lo que existe aún amplio margen para la acción.