

LA CRISIS DEL MAÍZ EN GUATEMALA: LAS IMPORTACIONES DE MAÍZ Y LA AGRICULTURA FAMILIAR

*Jacob van Etten
Mario R. Fuentes*

Abstract

Maize imports into Guatemala increased during the 1990s, supplying a third of national consumption in recent years. This rise corresponds to the demand for cheap yellow maize by the agro-industrial sector. The negative impact on the maize production sector, consisting of smallholders, has been important, but the situation stabilized in 1998. The Central American Free Trade Agreement (CAFTA) will not substantially change this new situation. White and yellow maize are still considered "sensitive" products that will be especially protected. Moreover, the current policy of import licences, which can be maintained under CAFTA, will allow entry of maize for industrial processing only. Nevertheless, in the long run Guatemala will need to invest in maize production in order to increase food security and combat poverty. The legal framework for international trade protects the national grain market, but the fact that the industry does not accept locally produced maize is a revealing symptom of the problematic situation of domestic production. We argue that transformation of the maize production sector should be a government task, for it is crucial to food security and rural development, both of which are responsibilities of public administration.

Resumen

Las importaciones de maíz aumentaron en Guatemala a partir de los años noventa llegando a suplir una tercera parte del consumo nacional. Este ascenso corresponde a la demanda de maíz amarillo barato que ha tenido el sector agroindustrial. El impacto negativo sobre el sector maicero, que consiste en pequeñas explotaciones familiares, ha sido importante, pero la situación se estabilizó en 1998. El Tratado de Libre Comercio con EE.UU. (TLC o CAFTA) no cambiará sustancialmente la nueva situación. El maíz blanco y el amarillo se siguen considerando como productos «sensibles» que se protegerán de forma especial. Además, la política actual de licencias de importación, que se podrá mantener bajo el TLC, solo permitirá la entrada de maíz para ser procesado industrialmente. Sin embargo, se argumenta que a la larga Guatemala necesitará invertir en la producción de maíz para aumentar la seguridad alimentaria y luchar contra la pobreza. El marco legal para el comercio exterior protege el mercado nacional de maíz en grano, pero el hecho de que la industria no acepte el grano nacional es un síntoma revelador de la problemática de la producción nacional. Se plantea que es una tarea del gobierno impulsar la transformación del sector maicero por su importancia para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, temas que corresponden a la administración pública.

Introducción

El maíz es tradicionalmente el grano básico de mayor consumo en Guatemala. El cultivo juega un papel importante en la economía y la cultura nacionales. En Guatemala la tortilla hecha en casa a partir del grano entero es la base de la comida en la mayoría de los hogares, especialmente los pobres. En este país, como en otras partes de la región mesoamericana, el cultivo lleva una larga tradición, que empieza en tiempos prehistóricos.

Actualmente, existe un debate público sobre el maíz en Guatemala. Diversos temas relacionados con el maíz dan razones para una preocupación ampliamente sentida:

- el gran aumento de las importaciones de maíz desde la década de 1990;
- la desprotección del mercado nacional por la política neoliberal;
- la amenaza –real o sentida– que constituye el Tratado de Libre de Comercio (TLC o CAFTA) con los Estados Unidos;
- la crisis de la seguridad alimentaria en el país;
- el suministro de maíz a la industria;
- la introducción del maíz transgénico al país, sus efectos sobre la salud humana y la biodiversidad del maíz.

La discusión sobre el maíz se intensificó alrededor de la reciente aprobación del Tratado de Libre Comercio por parte del Congreso de la República de Guatemala (marzo del 2005). Con frecuencia, se mencionó específicamente el maíz como un tema de protesta. En una de las protestas contra el TLC, los participantes pusieron un comal con tortillas frente al Congreso. Repartieron tortillas hechas de “maíz natural” y de “maíz transgénico” a los transeúntes para demostrar la diferencia (“Tortillas contra el TLC”, *Prensa Libre*, 15 de abril del 2005).

El maíz es un tema profundamente anclado en la cultura guatemalteca. En la confrontación sobre el maíz afloran las emociones. Políticamente es un debate polarizado. En una consulta con los sectores involucrados en su producción y procesamiento, en la que participaron los autores, esta polarización era evidente.¹ Las discusiones durante esta consulta se fijaron, principalmente, en el aspecto económico (dejando de lado por el momento el tema del maíz transgénico). En el debate se distinguían claramente dos posiciones opuestas. La *primera posición* se aproxima a lo siguiente:

Cada vez más, el maíz es importado a Guatemala. Al mismo tiempo, la seguridad alimentaria en Guatemala disminuye. Esto indica que una de las causas del hambre es la falta de maíz. El TLC abrirá más el mercado guatemalteco a las importaciones de maíz de los Estados Unidos. Esto será ineficaz para luchar contra el hambre, porque crea problemas de venta para los productores de maíz. La solución es el cierre de las fronteras al maíz extranjero (“soberanía

alimentaria”) y la promoción de la producción nacional de maíz en las tierras aptas a través de apoyos estatales.

La *segunda posición* en el debate favoreció un mejoramiento de la competitividad de las actividades agrícolas en Guatemala.

La producción de maíz en Guatemala no es una actividad económica competitiva. El nivel norteamericano de productividad es mucho más alto y la tierra guatemalteca se presta mejor para otros tipos de producción. Es más racional importar el maíz y plantar con otros cultivos la tierra que así se deja libre. Se debe eliminar los impuestos a las importaciones de maíz blanco y amarillo. El TLC no es suficientemente radical a este respecto.

Estas dos posiciones –aunque contrarias– conectan un pequeño número de elementos similares: la existencia de una crisis nacional en la provisión del maíz y el “hecho” de que la producción de maíz nacional no es rentable. Asimismo, en las dos perspectivas las causas y las soluciones giran alrededor del *mercado*.

Este artículo contribuye a este debate. En nuestra opinión, las dos perspectivas esbozadas tienen varios puntos ciegos. Se argumentará esto a través de un análisis contextual de las importaciones. Primeramente, se describe la producción de maíz en Guatemala y su importancia económica y ambiental. Después se esbozará una perspectiva histórica de las importaciones, para dar el contexto de la nueva tendencia de aumento. Seguidamente, se analizará la importación de maíz y sus causas. Después de esto se analizará su impacto sobre la producción nacional y se explorará el impacto que podría tener el TLC al cambiar el marco legal para las importaciones. El artículo concluye con una discusión de las posibles líneas de acción.

La producción de maíz en Guatemala

Según las cifras oficiales del Banco de Guatemala, el cultivo de maíz contribuye con el 1 % del Producto Interno Bruto y el 4 % del PIB agrícola. Es un cultivo marginal, ya que no aporta mucho a la economía en términos monetarios. En Guatemala, muchas veces se considera la producción de maíz como un sector de importancia «social» más que «económica». A pesar de esta percepción, cabe destacar que el maíz ocupa dos terceras partes del área con cultivos anuales. Su presencia es lo suficientemente amplia para merecer atención en su función dentro de la economía doméstica rural.

En zonas donde la actividad económica principal es otra (por ejemplo, en el Altiplano), el maíz complementa los ingresos monetarios, que a menudo son escasos e inseguros. Así la seguridad alimentaria de las familias no sólo depende de la disponibilidad del trabajo o los precios volátiles de los productos agropecuarios; también provee un fin para los recursos que de otra forma no tendrían una utilidad económica, como las materias orgánicas que se emplean como abono, la capacidad de trabajo que tienen los mayores o los niños grandes, o la tarde libre de una persona con trabajo formal (Annis, 1987).

En las zonas de producción comercial de maíz (por ejemplo, Petén), este cultivo es una opción que requiere poca inversión, que es un aspecto muy atractivo en un

ambiente inseguro y con escaso capital. En las zonas maiceras, la intensificación del uso de tierra apenas es viable para los pequeños productores, no solo por la falta de capital, sino también por las largas distancias que los separan de los centros de venta en el caso del Petén.

Por la falta de dinamismo económico, los oponentes de la producción maicera argumentan que una mejor opción es la importación de alimentos baratos. De esta forma, los costos de vida se bajarían, la tierra se podría ocupar con cultivos más rentables y se podrían hacer inversiones para el crecimiento económico. La importación de alimento barato podría favorecer la economía de las zonas netamente consumidoras de granos básicos, como la capital y el Altiplano occidental.

Es cierto que la presencia del cultivo de maíz se puede ver como testimonio del retraso económico, aunque sea como consecuencia de ello y no como causa. Una mirada algo más profunda explica por qué falla el sector maicero en salir de la informalidad e integrarse a la economía formal. La falta de organización entre los productores comerciales de maíz (y de otros productos) es una herencia del pasado agitado del agro guatemalteco. El conflicto armado, que terminó en 1996, ha destruido la cohesión social en el área rural y la capacidad de acción colectiva en cooperativas o asociaciones. Falta tener más organización formal para obtener beneficios fiscales y las ventajas de la economía de escala en la compra de insumos. Como consecuencia de la fragmentación del sector maicero y la falta de créditos formales de comercialización, el comercio del maíz nacional funciona con capital informal (en efectivo) a través de monopolios y oligopolios de los intermediarios, esto incrementa excesivamente los costos de la comercialización. Son estos factores los que determinan el precio alto del maíz nacional.

La importación masiva tendría consecuencias negativas. Quitaría el sustento a muchas familias involucradas en la producción comercial de maíz (Portner, 2003). Por la falta de alternativas económicas en las zonas maiceras, esto podría tener un efecto negativo duradero. Por otro lado, la importación de maíz para consumo humano también podría traer graves consecuencias para la biodiversidad. En el maíz tradicional cultivado en Guatemala se concentra una gran parte de la diversidad genética mundial de este cultivo. La conservación de la biodiversidad agrícola tiene una gran transcendencia para el futuro de la agricultura, lo cual ha sido reconocido por el gobierno de Guatemala al firmar el *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*.² La introducción masiva de maíz extranjero podría amenazar el patrimonio biológico que representa el maíz guatemalteco si por ello disminuye la superficie cultivada con este cultivo y se pierden las variedades locales.

La producción de maíz en Guatemala implica más que sólo la generación de recursos monetarios, sus valores *no monetarios* en términos de sustento para los hogares pobres, seguridad alimentaria y biodiversidad agrícola, son igualmente importantes. Por tanto, el siguiente análisis de las importaciones va más allá de la economía comercial e incluye las otras funciones al hacer el balance.

Perspectiva histórica de las importaciones

El crecimiento de las importaciones de maíz es un fenómeno reciente. Históricamente, Guatemala ha sido un país autosuficiente. La autarquía era una característica de la autonomía política a la que aspiraban los pueblos indígenas de la época precolombina (Fox, 1987). En el período colonial, la ausencia de depósitos grandes de oro y plata en Guatemala favoreció la continuación de una economía autosuficiente en cuanto a granos básicos (van Oss, 1982).

La introducción del café como cultivo comercial fue el origen de las primeras importaciones de maíz. Los productores de café importaban maíz de Estados Unidos para alimentar a sus familias y sus empleados cada vez que la producción local era insuficiente (McCreery, 1994; Cook, citado por McBryde, 1947). Sin embargo, las importaciones eran complementarias a la producción del país y nunca eran masivas (Dabasi-Schweng, 1957). En 1929, un año con una cosecha de maíz excepcionalmente mala, las importaciones se elevaron a 18400 toneladas (McCreery, 1994, p. 307); esto representaba 9 kg por persona o 7% del consumo nacional anual.

En la primera mitad del siglo veinte, la población rural de Guatemala aún era reducida. Las epidemias recurrentes entre 1500 y 1720 habían diezmando la población precolombina, reduciendo así sustancialmente la presión humana sobre la tierra. En el siglo XVIII, la población era solo el 10% de la población original precolombina. Pasarían varios siglos, hasta los años 1950, antes de llegar a los niveles demográficos anteriores a la llegada de los europeos. Cuando llegó ese momento, el crecimiento demográfico empezó a causar escasez de tierras. A partir de la década de 1960, la aplicación de los fertilizantes industriales en el cultivo de maíz en el Altiplano de Guatemala ha multiplicado la capacidad de producción y pospuesto el problema de la discrepancia entre la producción y el crecimiento demográfico (Falla, 1972). A pesar de que la superficie cultivada con maíz no creció entre 1960 y 1990, la producción aumentó linealmente. Esto indica la intensificación gradual del cultivo de maíz en ese período.

El econometrista Mamberto Reyes (2001) ha demostrado que el mantenimiento de la autosuficiencia de granos básicos en Guatemala antes del 1990 era producto de una política de promoción de la innovación tecnológica. El sistema de investigación y extensión agrícola, formado en los años setenta, se fortaleció en los años ochenta. Sin embargo, tras las orientaciones neoliberales del gobierno, estos apoyos se han reducido fuertemente en la segunda mitad de los años noventa. No sólo se redujo la investigación, sino también el crédito agropecuario para el maíz (CEPAL, 2003). Si extrapolamos el razonamiento de Reyes a los años noventa, podríamos sugerir que la disminución de los apoyos públicos directos causó las importaciones del maíz. Aun así, existen factores más decisivos que se deben considerar.

Las importaciones recientes

Después del 1990, las importaciones de maíz aumentaron fuertemente y de una forma sistemática (Figura 1). Estas nuevas importaciones representan un fenómeno muy diferente a las importaciones ocasionales que se daban en años anteriores,

debidas a los aumentos en los precios de los fertilizantes (por la crisis del petróleo) y por el conflicto político en Guatemala (especialmente 1980-1983). En los años noventa, la importación llegó a suplir una tercera parte de las necesidades.

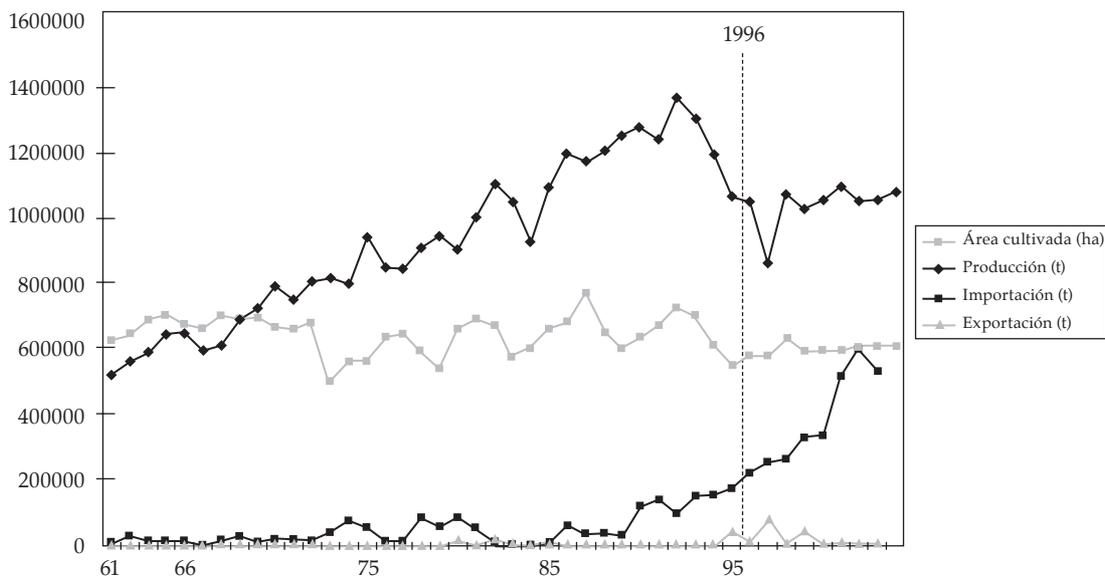
¿Cuál fue la causa de este cambio? Generalmente se indica el cambio en los aranceles para las importaciones de maíz en el 1996, bajo el gobierno neoliberal del Presidente Arzú, como factor decisivo (Acuerdo Gubernativo 71-96). Antes del 1996, el arancel sobre el maíz amarillo era del 20%. Mediante esta decisión se estableció un contingente de maíz amarillo con un arancel de 5 % sobre el valor del producto al llegar al puerto (valor CIF). Lo que se cobra fuera del contingente ha sido variable y ha descendido de 55 %, en 1996, al actual 15 %.³

Sin embargo, el aumento en las importaciones empezó desde varios años antes de 1996, cuando se aplicaron aranceles más altos por la ausencia de un contingente. Esto indica que la importación de maíz es parte de un proceso más amplio de cambio económico que estaba en camino desde principios de los años noventa. En la década de 1990 la economía empieza un camino de recuperación después de la crisis de los años ochenta. La demanda de pollo aumentó y el crecimiento del sector avícola se aceleró a partir de 1993⁴, esto se tradujo en un aumento en la demanda de maíz para la preparación de alimentos concentrados, tanto absoluto como relativo a la demanda de maíz para consumo humano.

El sector avícola considera que la oferta interna de maíz amarillo es inadecuada por varias razones:

Figura 1

PRODUCCIÓN Y COMERCIO EXTERIOR DE MAÍZ, 1961-2004



Fuentes: FAOSTAT

- Las fluctuaciones en la oferta que se relacionan con los períodos de cosecha (en su mayoría entre agosto y febrero) crean una necesidad de almacenar o comprar maíz almacenado, lo que aumenta los costos.
- Las condiciones primitivas de producción y almacenamiento en Guatemala son obstáculos para obtener un producto de buena calidad, especialmente en relación a micotoxinas (sustancias tóxicas producidas por hongos).
- La fragmentación de la producción entre muchos pequeños productores hace difícil y costoso tener contacto directo con los productores para planificar el suministro y tener control sobre la calidad de los productos a través de una integración de cadenas.
- Los costos del maíz nacional, aumentados por los costos de transacción elevados («buscar maíz») y transporte, hacen más atractiva la compra en Estados Unidos.

El maíz importado de los Estados Unidos tiene varias ventajas, entre ellas el suministro regular y las condiciones favorables de financiamiento a través de créditos «blandos». ⁵ La producción agrícola estadounidense recibe varias formas de subsidio estatal y el gobierno mantiene grandes reservas de grano. Cuando estas reservas se caducan, se venden como maíz de segunda calidad, destinado a la producción de alimentos concentrados para animales. Los avicultores indican que también para el maíz estadounidense falta un control estricto sobre las normas de calidad, pero que generalmente la calidad es suficiente.

La tendencia de crecimiento del sector avícola, un sector en plena competencia en el ámbito internacional, y las tendencias regionales hacia la liberalización, hicieron que el gobierno decidiera liberalizar moderadamente el mercado de granos. Sin embargo, a pesar de estas medidas se sigue considerando el mercado de maíz como altamente sensible socialmente. Esto se refleja en el marco legal actual para las importaciones.

La forma actual (2005) de negociar los volúmenes de importación se basa en el Acuerdo Ministerial 0228-2003, que aplica el mismo concepto que se introdujo en el 1996 (Acuerdos Gubernativos 71-96, 425-97, 871-2000, 236-2003). El volumen del contingente se determina a través de una comisión *ad hoc* en la que participan representantes del gobierno y de los sectores industrial y productor. Se toma en cuenta la cantidad requerida por la industria y la cantidad que piensa poder suplir el sector productivo. Además de no superar el volumen determinado anualmente, aplica la obligación de demostrar una licencia de importación. El gobierno sólo emite licencias a empresas que han demostrado la capacidad (agro)industrial necesaria para procesar la cantidad solicitada. Dentro del contingente se cobra un 5 % de arancel; fuera de él, es del 15%.

El efecto neto de esta medida no es tanto limitar cuantitativamente la importación de maíz amarillo, porque generalmente no se supera la cuota anual del contingente (datos del Ministerio de Economía presentados en Fuentes et al. 2005). La ocasión más reciente en que se produjo esta situación fue en el 2003, pero fue producto del manejo irregular del gobierno del FRG. ⁶ En años recientes, el sector avícola ha

logrado una cuota amplia en el proceso de negociación. Lo que realmente limita la importación es la restricción al uso industrial.

La liberalización del mercado iba específicamente dirigida hacia el maíz amarillo por los intereses del sector avícola, la demanda elevada de productos avícolas, y las oportunidades que ofrecía el mercado internacional para bajar los costos de los insumos y, así, los precios de los productos finales. Aunque ha habido pequeñas concesiones hacia la industria usuaria de maíz blanco, este mercado sigue mucho más protegido. De esta forma, se ha tratado de desarrollar una política de comercio exterior específica, que combina elementos de liberalización y formas moderadas de proteccionismo para productos sensibles. Queda por contestar cuál ha sido el efecto sobre la producción nacional.

El impacto sobre la producción nacional

¿Cuál fue el impacto del aumento de las importaciones sobre la producción nacional? La Figura 1 indica el curso de las cosechas anuales en las últimas décadas. De 1961 a 1992 la producción muestra un crecimiento lineal regular. La producción decae agudamente, entre 1993 y 1997, en un treinta por ciento aproximadamente. La mayor parte de esta reducción corresponde a una disminución del área cultivada con maíz, pero también el rendimiento promedio tiende a disminuir ligeramente. Estimamos que el descenso de la producción puede haber provocado una pérdida que equivale a 35 000 plazas de trabajo en el campo.⁷ Esto es considerable, si lo comparamos, por ejemplo, con el empleo que ofrece directamente el sector avícola, que se estima en 15 000 plazas.

Sin embargo, para el período de 1998 a 2004 parece estabilizarse la producción. Esto podría ser lo esperado, porque la disminución por las importaciones corresponde en gran medida específicamente a la proporción del maíz amarillo en la producción total.⁸ En el año agrícola 1994/5 la cosecha de maíz amarillo registrada fue de 215 903 t, y la del año agrícola 1995/6 se quedó en 154 320 t. Es evidente que en estos dos años la producción de maíz amarillo estaba en pleno descenso. La cosecha del 2002/3 se quedó en 128 108 t. Esto confirma que el descenso empezó realmente antes de 1996. También indica en grandes líneas la misma tendencia general evidente en las cifras agregadas (Figura 1).

Al confirmar que el descenso de la producción maicera corresponde principalmente al maíz amarillo, puede confundir el hecho de que en el proceso productivo y el mercado nacional sí ocurre sustitución de maíz amarillo y blanco.⁹ Es relativamente fácil y barato intercambiar el maíz blanco por el amarillo en el proceso productivo; es básicamente una cuestión de cambiar la semilla. En cuanto al consumo, sobre todo la población del Altiplano tiene preferencias poco pronunciadas en cuanto al color del maíz que utilizan para las tortillas. Evidencia para la sustitución de maíz blanco y amarillo es el hecho de que los precios de los dos productos tienen una fuerte correlación.¹⁰

De hecho, existe una compleja situación de intercambio y sustitución de maíz amarillo y blanco (Figura 2). Sin embargo, aunque hay sustitución en el mercado nacional, esto *no* ocurre en el comercio exterior (por la legislación que los clasifica

como dos productos diferentes) y tampoco en cuanto al consumo industrial (por los costos de sustitución). En principio se puede utilizar el maíz blanco para la mayoría de los procesos en que usualmente se utiliza el maíz amarillo, pero eso tiene costos excesivos. El maíz blanco es deficiente en carotenoides, que son necesarios para el crecimiento del pollo y la producción de huevos con una yema de buen color. Por eso, al utilizar maíz blanco hay que añadir carotenoides de otras fuentes, que son muy costosas. La industria usuaria de maíz amarillo no suele comprar maíz blanco sino en casos muy especiales de escasez de amarillo. Este hecho forma una barrera entre el mercado internacional de maíz amarillo y el mercado local de maíz blanco y amarillo para consumo humano.

Concluyendo, se puede constatar que el impacto de las importaciones sobre la producción nacional de maíz ha sido grande, pero circunscrito, como era la intención de la política de comercio exterior desarrollada. La producción para el autoconsumo y el mercado de consumo humano siguió. Sin embargo, esto no es sólo el producto del mecanismo empleado, sino también del hecho de que los productos (agro)industriales del maíz amarillo en Guatemala (pollo, porcino, fritos) no ejercen mucha presión sobre los productos no industriales hechos del mismo producto (tortillas). El mismo mecanismo no funcionaría con el maíz blanco, porque la harina nixtamalizada sí es un producto sustitutivo del maíz en grano que se emplea para hacer tortillas y otros productos caseros.

Figura 2

INTERCAMBIO Y SUSTITUCIÓN DE MAÍZ AMARILLO Y BLANCO EN GUATEMALA

Maíz amarillo Intercambio	Sustitución	Maíz blanco Intercambio
Producción	+	Producción
+		+
Mercado de granos	+	Mercado de granos
-		±
Consumo industrial	-	Consumo industrial
+		±
Importación	-	Importación

+ = frecuente
 ± = poco importante
 - = ausente

El impacto potencial del TLC

Los posibles efectos del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA o TLC) sobre la producción nacional de maíz y la seguridad alimentaria de Guatemala se consideran generalmente negativos. En esa perspectiva, la apertura al mercado internacional de granos representa un grave problema por los bajos precios internacionales de maíz. Un estudio predice un descenso en los ingresos de los productores de maíz, con un impacto especialmente grave en el departamento del Petén, donde la mayoría de las familias dependen de este cultivo (Portner, 2003). Se cita frecuentemente la situación mexicana como un ejemplo negativo de un país que ha experimentado la apertura económica con el NAFTA. ¿Qué pasará en Guatemala? Primero los hechos (véase también los Cuadros 1 y 2).

La cuota de importación del maíz blanco prevista en el TLC es pequeña y de duración indeterminada. Empieza con 20 400 t para el primer año, que equivale al 2,2% de la producción guatemalteca actual y está en el mismo rango que la importación actual de maíz blanco, que generalmente oscila entre 21 000 y 24 000 t por año. El arancel dentro de la cuota establecida en el TLC bajará a 0 %; el arancel fuera de la cuota queda en 20%.

Para las importaciones de maíz amarillo la situación cambia más. La cuota inicial, como la del maíz blanco, corresponde al volumen de la importación actual. Después incrementará con 25 000 toneladas métricas por año. Esto cubrirá la necesidad o la mayor parte de ella en los años venideros y es una extrapolación de la tendencia de crecimiento de los últimos años. Para el maíz amarillo el arancel fuera del contingente aumentará al 35 %, disminuyendo las posibilidades de importar fuera de la cuota. La mayor diferencia con la situación del maíz blanco es la duración de estas limitaciones; solo se aplicarán durante nueve años. La importación se podrá administrar a través de licencias de importación, igual que antes del TLC, al notificar esto el gobierno de Guatemala tras la aprobación del tratado (Artículo 3.9 del texto del TLC).

Cuadro 1

ARANCELES PARA LA IMPORTACIÓN DE MAÍZ A GUATEMALA

		Antes del TLC		Con TLC	
maíz amarillo	dentro del contingente	5%	dentro del contingente	0%	
	fuera del contingente	15%	fuera del contingente	35%	
maíz blanco	tarifa única	20%	dentro del contingente	0%	
			fuera del contingente	20%	

Es importante fijarse en la posibilidad de que Guatemala siga aplicando una política de licencias de importación. Como se ha argumentado anteriormente, en la actual política de contingentes es más importante la limitación al uso industrial del

maíz importado que la cuota como tal. Conceptualmente, las licencias y el contingente son medidas diferentes; no es necesaria una política de contingentes para una política de licencias de importación. Entonces, si el gobierno de Guatemala mantiene abierta la posibilidad de una política de licencias, podrá limitar el efecto de las importaciones sobre la producción nacional. Así, la importación continuará dependiendo exclusivamente de la demanda industrial y no interferirá con la producción nacional que se destina al consumo no industrial. Sin embargo, esto dependerá del gobierno en funciones en el noveno año de haber entrado en vigor el Tratado. Esto deja el futuro bastante abierto.

Cuadro 2

CONTINGENTE DE MAÍZ AMARILLO Y BLANCO EN EL TLC

Año	Maíz amarillo (t)	Maíz blanco (t)
1	525 000	20 400
2	550 000	20 800
3	575 000	21 200
4	600 000	21 600
5	625 000	22 000
6	650 000	22 400
7	675 000	22 800
8	700 000	23 200
9	725 000	23 600
10	Sin límite	24 000
11		24 400
12		24 800
13		25 200
14		25 600
15		26 000

Después del año 15, la cantidad dentro de contingente crece 400 t por año.

El impacto real del Tratado a largo plazo dependerá no solo de la política de comercio exterior, sino también de la competitividad de la producción nacional, de los subsidios que se darán al agricultor estadounidense en el futuro y de la dinámica de los demás rubros agrícolas y los factores macroeconómicos. La experiencia con el NAFTA en México enseña que el área en maíz puede aumentar por la crisis de otros

cultivos (von Bertrab, 2004). Algo similar ha pasado en el Altiplano de Guatemala. Cuando se liberalizó el mercado de trigo, bajó la producción y se convirtió el área desocupada al cultivo de maíz, aumentándose así el área total dedicada a este cultivo en el departamento de Totonicapán y en otros municipios.

En conclusión, el Tratado confirma en gran medida el *status quo*. En comparación con el NAFTA, a menudo mencionado como un antecedente negativo, Guatemala ha logrado un acuerdo más moderado en cuanto a la protección de los granos básicos. El NAFTA implicó una liberalización inmediata del comercio de maíz, porque el gobierno mexicano nunca aplicó los aranceles acordados de 215% para el maíz importado fuera de la cuota, aunque las importaciones la superaron. El CAFTA, en cambio, reconoce al maíz como un «producto agropecuario sensible» y ofrece medidas de protección para la producción nacional. El mismo Tratado no cambiará mucho la actual producción de maíz en la medida que esto dependa de la protección del mercado nacional y no de los otros factores mencionados.

Discusión

Este artículo demuestra que las importaciones de maíz después de 1990 han tenido grandes repercusiones en el agro guatemalteco, pues condujeron a una gran pérdida de empleo en el área rural; sin embargo, el impacto quedó circunscrito a la producción de maíz amarillo por la especificidad de las medidas. Después de un descenso agudo, la producción llegó a un nuevo nivel en 1998 para mantenerse estable hasta el momento. Los negociadores del TLC han logrado mantener esta situación, apoyándose en el argumento que el maíz blanco es un producto «sensible», aunque quedan abiertas algunas preguntas en cuanto a la política de comercio exterior que desarrollará el gobierno en los años venideros. También existe una inseguridad más amplia en relación con los cambios en la producción de maíz que pueden darse por otros cambios en la economía. Futuros estudios deberían profundizar en este aspecto.

Se indica, generalmente, la diferencia absoluta en precios entre el mercado internacional y el guatemalteco como trasfondo de las importaciones; sin embargo, esta diferencia no se debe a la «ineficiencia» de la producción nacional como un hecho dado, como propone la segunda perspectiva descrita en la introducción a este artículo: los elevados precios del maíz en Guatemala son el producto de un círculo vicioso de descapitalización a partir de la destrucción de la infraestructura social y física en las últimas décadas y la falta de apoyo estatal para la recuperación.

Aunque la segunda perspectiva esbozada en la introducción de este artículo se opone a la integración de la producción maicera nacional y la producción agroindustrial, basándonos en lo anterior argumentamos que no se pueden ver los dos sectores desligados. La baja calidad del maíz nacional no sólo impide la venta del maíz a la industria nacional, sino que también tiene consecuencias para el consumo nacional. La seguridad alimentaria se ve altamente comprometida por la baja calidad del maíz, especialmente debido a las altas concentraciones de micotoxinas. Es más que irónico que el maíz que consume diariamente la población no lo acepta la industria para criar a los animales. Los altos precios del maíz no benefician ni a los productores (que

reciben sólo una pequeña parte del precio al consumidor) ni a los consumidores. La transformación del sector maicero y su integración en la economía formal del país beneficiaría no sólo a los productores sino también al consumidor.

El marco actual que regula las importaciones de maíz, que se originó en 1996 y que se mantendrá bajo el TLC, trata de forma desigual al mercado nacional de maíz blanco para el consumo humano y al mercado internacional de maíz amarillo para el consumo industrial. De esta forma, confirma la diferencia entre la economía formal y la informal en Guatemala. ¿La integración del sector maicero a la economía formal debe pasar por un cambio en este marco?

El sector avícola no considera justo que «un sector subsidie el desarrollo del otro» (palabras de un representante del sector avícola). El sector avícola, a través de la Asociación Nacional de Avicultores (ANAVI), ha prestado su apoyo a pequeñas iniciativas para estimular la producción del maíz amarillo, apoyando a la Coordinadora Nacional de Granos Básicos (CONAGRAB). Para este fin, ANAVI cobró su propio «arancel» a las importaciones de maíz amarillo. Sin embargo, la producción de maíz amarillo lograda en este proyecto es muy limitada en comparación con los volúmenes enormes que se importan. No obstante, no parece viable para un sector en plena competencia en el ámbito internacional subsidiar un esfuerzo sostenido con el impacto requerido. La perspectiva de la «soberanía alimentaria» de la primera posición en el debate sobre el maíz niega en qué medida la economía guatemalteca ya está involucrada en los mercados internacionales.

Conclusión

La integración de una cadena de producción y procesamiento de maíz es un paso lógico en una estrategia más amplia para lograr la seguridad alimentaria en cantidad y calidad y un sector agrícola sostenible a largo plazo que beneficia el desarrollo económico rural. Sin embargo, no se puede obligar únicamente al sector agroindustrial a que pague esto a través de unos aranceles elevados u otro tipo de impuestos, porque a la larga esto podría perjudicar la competitividad del sector y, por lo tanto, a la misma producción de maíz cuando su venta depende del sector industrial.

La inversión en la transformación del sector maicero es una auténtica tarea del estado, por los amplios beneficios que puede traer, no sólo a los productores, sino también a los consumidores, un grupo que engloba a la mayoría de los ciudadanos, sería una política económica sana con la mirada hacia el largo plazo. La pérdida de divisas como resultado de las importaciones de maíz amarillo es considerable y una mejor economía rural podría fortalecer la macroeconomía. Además, con la amenaza de una dependencia total del mercado internacional vale la pena mantener abiertas las opciones productivas y tecnológicas por si cambian las condiciones. Es relevante mencionar aquí que este tipo de pensamiento ha recibido la atención del actual gobierno del presidente Óscar Berger (2004-) como parte de la lucha contra la inseguridad alimentaria. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación ha puesto en marcha su Programa de Granos Básicos, que apoya la formación de asociaciones e infraestructura para la producción y comercialización de maíz.

En cuanto a la política de comercio exterior, recomendamos que el gobierno guatemalteco reflexione sobre las posibilidades de mantener una política de licencias cuando en el décimo año del TLC desaparezca la cuota para el maíz amarillo. Una política de transformación del sector maicero podría (debería) lograr que este resista la competencia internacional. Sin embargo, una política de licencias de importación al completar los primeros nueve años del Tratado podría dar más aire a este proceso.

Al indicar la necesidad de una transformación del sector maicero, no se debe perder de vista la importancia de la producción de maíz para el autoconsumo familiar. Los apoyos estatales que se proponen aquí no deben discriminar esta forma de producción. Como se ha argumentado, sus funciones son importantes para la seguridad alimentaria local y la producción para el autoconsumo no es antieconómica, porque apoya el desarrollo económico en otros rubros al funcionar como un colchón contra los riesgos de los mercados agropecuarios y laborales. Otra función es la de mantener la biodiversidad agrícola, que se encuentra sobre todo en las zonas del maíz para autoconsumo del Altiplano. El apoyo a esta actividad económica podría enfocarse en mejorar la integración entre ella y las actividades comerciales a través de tecnologías para combinar el maíz con cultivos comerciales en los agroecosistemas o a través del procesamiento de productos alternativos del maíz (aparte del grano) para la comercialización.¹¹ Dado que la biodiversidad agrícola es un «bien global», se podría buscar acuerdos internacionales para financiar tales actividades.

Notas

- 1 Se refiere al proyecto *Reactivación de la cadena agroalimentaria del maíz blanco y amarillo en Guatemala* (2004), financiado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y apoyado por la Mesa Nacional Alimentaria y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), que resultó en una publicación anterior (Fuentes *et al.*, 2005). Los autores agradecen a las organizaciones mencionadas y los participantes en la consulta por sus contribuciones. Las opiniones expresadas en el presente artículo son exclusivamente la responsabilidad de sus autores.
- 2 Cuando se escribió este artículo, Guatemala aún no había ratificado la firma de este tratado.
- 3 El arancel sobre el maíz blanco quedó en 20 % y los volúmenes importados no constituyen una gran parte del maíz consumido nacionalmente (un poco por encima del 2%). Esto es aproximadamente la mitad del maíz blanco necesitado para la elaboración de harina nixtamalizada.
- 4 Evidente en los datos de FAOSTAT sobre la producción de carne de pollo.
- 5 Pérez y Pratt (1997) mencionan el programa GSM-102.
- 6 En este caso, el gobierno del FRG suspendió el contingente acordado. Esta decisión fue parte de una tendencia general del gobierno. El año anterior, el vicepresidente había aumentado el arancel al 15% (Acuerdo Gubernativo 404-2002), decisión que la Corte de Constitucionalidad juzgó inconstitucional (Sentencia de la Corte de Constitucionalidad 1667-2002).
- 7 Asumiendo 7,6 jornales por tonelada métrica producida y 260 jornales por plaza.
- 8 Las cifras mencionadas a continuación son las de las Encuestas Nacionales Agropecuarias, 1995-1996, hechas por USPAD, MAGA y del IV Censo Agropecuario Nacional del 2003 (INE,

- 2004). Otras series de datos no distinguen entre el maíz amarillo y el blanco. Pensamos que estas son cifras adecuadas, porque se basan en trabajo de campo.
- 9 Véase Gómez (2005) para un caso de confusión al juzgar el TLC con EE.UU.
- 10 Calculando con los datos de la Unidad de Política e Información Estratégica del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, existe una correlación de 0,87 entre los precios mensuales de maíz amarillo de primera y maíz blanco de primera en el período de enero 2000 a octubre 2004.
- 11 En Perú y México se dan interesantes ejemplos de producción de colorantes a partir del grano de maíz de diferentes colores.

Referencias

Annis, S. 1987. *God and production in a Guatemalan town*. Austin, Texas.

Bertrab, A. von. 2004. El efecto de la liberalización económica en los pequeños productores de maíz en México. *Comercio Exterior* 54(1), 758-769.

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas]. 2003. *Istmo centroamericano: los retos de la sustentabilidad en granos básicos*. URL: <http://www.flacso.edu.gt/sap/sap1/DOCSAP/DOCSA/CEPAL/CEPGB.pdf>

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas]. 2004. *Centroamérica: resultados de las negociaciones en el CAFTA sobre productos agropecuarios sensibles*.

Dabasi-Schweng, L. 1957. *Study of the economic aspects of corn production in Guatemala*. Guatemala.

Falla, R. 1972. Hacia la revolución verde: adopción y dependencia del fertilizante químico en un municipio del Quiché, Guatemala. *Estudios Sociales* 6, 16-51.

FAOSTAT. Datos estadísticos actualizados en febrero del 2005. URL: <http://faostat.fao.org/>

Fox, J.W. 1987. *Maya postclassic state formation. Segmentary lineage migration in advancing frontiers*; Cambridge.

Fuentes, M.R., J. van Etten, J.L. Vivero y A. Ortega. 2005. *Maíz para Guatemala. Propuesta para la reactivación de la cadena de maíz blanco y amarillo*. Guatemala.

- Gómez, R. 2005. *Liberalización, un modelo que arraiga la dependencia*. Ponencia para el foro "Implicaciones económicas y sociales del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos". Guatemala.
- INE [Instituto Nacional de Estadística]. 2004. *IV Censo Nacional Agropecuario. Número de fincas censales, superficie cosechada, producción obtenida de cultivos anuales o temporales y viveros*. Tomo II. Guatemala.
- McBryde, F.W. 1947. *Cultural and historical geography of Southwest Guatemala*. Washington.
- McCreery, D. 1994. *Rural Guatemala, 1769-1940*. Stanford.
- Oss, A.C. van. 1982. El régimen autosuficiente de España en Centro América. *Mesoamérica* 3, 67-89.
- Pérez, J.M., y L. Pratt. 1997. *Análisis de sostenibilidad de la industria avícola en Guatemala*. URL: www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/pdf/cen723.pdf
- Portner, C.C. 2003. *Expected impacts of CAFTA in Guatemala*. Washington. URL: <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/Category/By+Category/650389FFB2A8D17085256EA900707105?OpenDocument>
- Reyes Hernández, M. 2001. *Factores que han contribuido al sostenimiento de la autosuficiencia de maíz en Guatemala, 1975-90: un análisis econométrico*. Guatemala.