SEMILLAS:
Marco legislativo y programas en México

Ana de Ita y Pilar López Sierra

Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano

Brot für die Welt
Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo

CONTENIDO

Leyes estatales de protección del maíz 1

La Ley Agrícola de Fomento y Protección al Maíz
como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante
y Alimentario para el estado de Tlaxcala 3

El contexto nacional. El marco legal de las semillas
y los programas públicos referidos al maíz 8

Anexo 23

Agradecemos el apoyo de Pan para el Mundo (Brot für die Welt) para la publicación y difusión del presente material: *Semillas: marco legislativo y programas en México*.

El Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM), fundado en 1992, es un punto de enlace, intercambio de experiencias e investigación especializada al servicio de las organizaciones campesinas e indígenas de México y otros países, que a pesar de diferencias culturales, geográficas y de sistemas económicos y políticos, comparten y enfrentan los retos que la modernización plantea a la sociedad rural.

La versión digital de ésta y otras publicaciones puede descargarse gratuitamente desde los sitios www.ceccam.org y www.crisisclimaticayautonomia.org

Sitios web del CECCAM:
www.ceccam.org
www.crisisclimaticayautonomia.org
www.mapserverceccam.org

Investigación: Ana de Ita y Pilar López Sierra
Fotografía: Scott Gillies, Natalia Quezada, Maja Dumat y John Lillis
Formación y diseño: Eva Sandoval

Correo: ceccam@ceccam.org.mx
Teléfonos: 5661 1925 y 5661 5398 (fax)

Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2012

Leyes estatales de protección del maíz

A lo largo del 2011, en México se presentaron al menos cuatro iniciativas estatales de ley que declaran **proteger y fomentar** los maíces nativos o criollos, y se proponen frenar el avance del maíz transgénico. La primera de estas propuestas -ya aprobada- es la **Ley de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentario, para el estado de Tlaxcala**, promovida por la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y aprobada el 13 de enero del 2011. Una propuesta de ley similar para el estado de Michoacán, también impulsada por el PRD, fue aprobada el 1 de marzo del 2011[1]. Para Oaxaca existen dos iniciativas de ley de fomento al maíz, una presentada por el Partido Acción Nacional (PAN), igual a las de Tlaxcala y Michoacán[2], y otra presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)[3], que también legisla con los mismos objetivos y principios.

La *Red en Defensa del Maíz* y varios analistas y organizaciones integrantes, cuestionamos y nos opusimos a este tipo de leyes[4]. Lo mismo hicieron las organizaciones indígenas y campesinas oaxaqueñas[5].

En términos generales, sostenemos que estas legislaciones no pueden frenar el avance del cultivo de maíz transgénico, regulado a nivel federal por la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM). Tampoco pueden evitar la privatización y el control de las semillas de maíz nativo o criollo[6], por las corporaciones semilleras, sino que, por el contrario, pueden favorecerla al debilitar el control campesino sobre las semillas y promover la intervención del Estado en las actividades campesinas de selección, mejoramiento y conservación, así como al poner la diversidad de razas y variedades de maíz en manos de los gobiernos

---

[1] Ley de Fomento y Protección del Maíz Criollo como Patrimonio Alimentario del estado de Michoacán de Ocampo.

[2] Ley de Fomento y Protección del Maíz Criollo como Patrimonio Alimentario del estado de Oaxaca.

[3] Ley de Sustentabilidad de los Maíces Nativos del estado de Oaxaca.

[4] Ribeiro, Silvia, "Maíz transgénico: leyes para prevenir la justicia, en *La Jornada*, 26 de marzo de 2011; Ribeiro, Silvia, "Fuego amigo contra los pueblos del maíz", en *La Jornada*, 9 de abril de 2011; Vera Herrera, Ramón, "El maíz y su defensa más transparente", en *Suplemento Ojarasca* No. 168, *La Jornada*, 9 de abril 2011; de Ita, Ana, "Ley de protección al maíz de Tlaxcala: caballo de Troya", en *La Jornada*, 26 de abril de 2011; Salgado, Álvaro, "Un laberinto sin salida", en *La Jornada*, 7 de mayo 2011; Ribeiro, Silvia, "Los criollos y el maíz: más leyes para privatizar semillas", en *La Jornada*, 16 de julio 2011; Hernández Navarro, Luis, "Oaxaca: ley y despojo del maíz autóctono", en *La Jornada*, México, 4 de octubre del 2011.

[5] Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios, Pronunciamiento en defensa del maíz de Oaxaca. Disponible en: http://www.ceccam.org/node/369.

[6] El término *maíz criollo* muy generalizado y de uso común es cuestionado, pues el maíz es originario de México y Mesoamérica, de ahí que el término apropiado sea *maíz nativo*.

estatales, en un contexto en el que el Estado ha optado por intervenir para transferir al sector privado los bienes públicos. Para la *Red en Defensa del Maíz*, estas leyes son también una forma de facilitar la operación de la Ley de Semillas del 2007[7], la cual atenta directamente en contra de los derechos de los agricultores de intercambiar, regalar e incluso, vender sus propias semillas y busca la promoción de las semillas comerciales en lugar de las semillas campesinas. Para la *Red en Defensa del Maíz* la conservación de la diversidad de razas y variedades de maíz, de las que México es centro de origen y diversidad, se ha dado y podrá mantenerse sólo por el trabajo de los campesinos y de los pueblos indígenas.

En este texto analizamos los principales argumentos contra estas leyes de maíz estatales y, posteriormente, el contexto nacional e internacional en el que surgen sus posibles implicaciones y límites.

[7] Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (2007).

La Ley Agrícola de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentario para el estado de Tlaxcala

Esta ley fue la primera legislación de su tipo propuesta y aprobada con el objetivo de "fomentar y proteger" los maíces "criollos", de ésta derivan el resto de las propuestas.

Algunos de los principales argumentos en contra de la ley de maíz de Tlaxcala:

1 La ley de maíz de Tlaxcala se promocionó ante la opinión pública nacional y extranjera, como una norma que prohíbe el cultivo del maíz transgénico en el estado y lo declara "libre de transgénicos". Sin embargo, la decisión sobre dónde se siembra maíz genéticamente modificado es una atribución federal, regulada por la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), conocida popularmente como *Ley Monsanto*, y que la ley de maíz de Tlaxcala reconoce como supletoria. De ahí que la ley de Tlaxcala nunca se refiere a sembrar, plantar o cultivar maíz transgénico, sino únicamente a los procedimientos para autorizar la introducción, almacenamiento, distribución y comercialización de maíz genéticamente modificado en el estado. La ley define tres tipos de autorizaciones: la **autorización comunitaria**, que no es otorgada por la Asamblea como máxima autoridad de las comunidades, (como debía serlo para estar de acuerdo con su título), sino por la autoridad municipal. En muchas ocasiones, la decisión del municipio no coincide con la de las comunidades que lo integran. La **autorización estatal** es dada por la Secretaría de Fomento Agropecuario (Sefoa), con el visto bueno del Consejo Estatal de Maíz (CEM). La **autorización de sanidad** es la que da la Secretaría de Salud del Estado.

Determina que: "En las autorizaciones referidas en esta Ley, se deberá respetar y preservar el Patrimonio Originario, por lo que no se otorgarán salvo que se acredite científicamente que no existe riesgo alguno de contaminación" (Art. 7). Las corporaciones semilleras han logrado la autorización de siembra de maíz transgénico en México, a pesar de ser centro de origen y de la existencia de parientes silvestres, proponiendo medidas de bioseguridad que, por supuesto, no pueden garantizar que no haya contaminación del maíz nativo. En el caso de esta ley, las autorizaciones son para almacenamiento, distribución y comercialización de maíz transgénico, no para su siembra, de ahí que sea mucho más fácil para las corporaciones proponer ciertas prácticas que supuestamente eviten el riesgo de contaminación, por ejemplo: segregación, envase, etiqueta, limpieza de transporte e infraestructura, etcétera, a las que las propias compañías semilleras se comprometen al solicitar los permisos de siembra de transgénicos. No existen argumentos sólidos para que las autoridades municipales y estatales -en caso de ser así- pudieran prohibir el paso de las semillas de maíz transgénico por el estado, pues todas estarán autorizadas previamente por las instituciones federales de la Cibiogem, según marca la LBOGM. Además, nada garantiza que las secretarías

de agricultura (Sefoa) y de salud estatales quieran evitar la circulación, almacenamiento y comercialización de maíz transgénico.

2 La Ley decide tomar como alternativa de protección contra el maíz transgénico el **establecer el estado de Tlaxcala como una zona libre de transgénicos**, de acuerdo al **Artículo 90** de la LBOGM. Pero lo único que puede hacer es integrar los expedientes y conseguir la opinión favorable de los gobiernos municipales y estatales. La LBOGM estipula que es posible **determinar zonas libres**, cuando se trate de OGM de la misma especie, a los que se produzcan mediante procesos de producción de productos agrícolas orgánicos, y se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia, o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación. Los representantes de las comunidades solicitan con la opinión favorable de los gobiernos municipales y estatales, el dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) y la aceptación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Se realizan las evaluaciones de los efectos que los OGM pudieran ocasionar a los productos orgánicos o a la biodiversidad, para demostrar científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o impedirán su certificación. Esta alternativa es muy difícil de lograr para todo un estado, y existe aún sin la Ley de Maíz de Tlaxcala, pues la contempla la LBOGM.

En síntesis, la Ley de maíz de Tlaxcala no otorga ninguna protección al maíz nativo, (llamado en ella "criollo"), frente al maíz transgénico.

3 La Ley crea un **Consejo Estatal del Maíz** (Art. 13) como órgano de consulta, integrado por un presidente, que es el gobernador; un secretario técnico, que es el secretario de agricultura estatal (Sefoa); dos vocales de la sociedad civil; un vocal campesino; tres vocales académicos. La participación de los campesinos, a quienes estas regulaciones afectarán directamente, es sumamente limitada, en tanto que las decisiones son competencia de la Sefoa. Irónicamente, al momento de aprobación de esta ley, el titular de la Sefoa en Tlaxcala es un ex-funcionario de Monsanto. En la propuesta inicial de la ley de maíz de Tlaxcala, el CEM era un "organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios" y con mayor representación campesina.

El segundo objetivo de la ley es la protección de los maíces "criollos".

4 El mecanismo de protección y fomento al maíz "criollo" seleccionado por esta ley es la tramitación y gestión de **denominaciones de origen, patentes y derechos por variedades vegetales** (Art. 19 y 24).

Todos estos instrumentos sirven para favorecer los intereses de las corporaciones y son contrarios a los derechos colectivos y bienes comunes.

Las patentes están regidas por la Ley de Propiedad Industrial. En México existe la posibilidad de patentar organismos vivos, en tanto que las características genéticas del organismo a patentar no se encuentren de manera natural, ni provengan de un proceso que la misma naturaleza pueda desarrollar. Esto excluye la posibilidad de patentar el maíz nativo. Las patentes le dan al propietario el derecho de prohibir a terceros que hagan, usen, o vendan el producto, o el proceso patentado. Las comunidades no pueden ser tenedoras de tales derechos (no existen patentes colectivas), además de ser increíblemente costosos. Tal como afirma Silvia Ribeiro[8], el respeto a las patentes es lo que necesita Monsanto para validar que la contaminación transgénica sea un delito por el que paguen las víctimas. De ahí que proponer las patentes, como una forma de protección, es contrario a los intereses de los campesinos y comunidades que producen maíz nativo.

Derechos por variedades vegetales. Están incluidos en la Ley Federal de Variedades Vegetales, como derechos de obtentor, en los que se debe garantizar que la variedad sea nueva, distinta, estable y homogénea, cualidades que legalmente deben tener las semillas certificadas y que no cumplen las variedades nativas, que, por el contrario, están en constante diversificación. En el mundo los derechos de los obtentores han limitado los derechos de los agricultores, de ahí que proponerlos como un mecanismo de protección para el maíz es contrario a los intereses de los agricultores y campesinos.

Denominaciones de origen. Son marcas asociadas con los productos originarios de un país, región o localidad, donde la calidad, reputación u otra característica del producto son atribuibles a su origen geográfico. Muchos productos agrícolas son etiquetados con este tipo de información. Identificar con denominación de origen ciertas razas, o variedades de maíz nativo, podría considerarse un reconocimiento a la calidad del maíz de ciertas regiones, no exclusivamente Tlaxcala, aunque no funcione como instrumento de protección contra los transgénicos, sino para promover el mercado.

La ley de maíz de Tlaxcala propone una serie de mecanismos que ponen a los campesinos y su producción maicera bajo el control de distintas instancias del gobierno estatal.

5 La ley compromete la elaboración de un directorio de productores, o registro (Art. 31), que los clasificará como sistema-producto, y es el requisito para poder acceder a los programas y servicios. De ahí que los productores no registrados no tendrán acceso a ellos. Deberá incluir la categoría de Productores Originarios (Art. 34), que para esta ley son aquellos que descienden de quienes originariamente han cultivado el maíz. Tal como afirma Ribeiro[9], ésta es una pretensión racista, imposible de documentar y que divide a los pueblos. Es una muestra de la ignorancia de quienes redactaron la ley.

6 El Consejo Estatal del Maíz elaborará y publicará un **inventario de la biodiversidad del maíz**, que será considerado **patrimonio estatal** (Art. 47). El que Tlaxcala considere que las distintas razas y variedades de maíz sean parte de su patrimonio, no puede

[8] Ribeiro, Silvia, "Fuego amigo contra los pueblos del maíz", en *La Jornada*, 9 de abril de 2011.

[9] Ribeiro, Silvia, "Maíz transgénico: leyes para prevenir la justicia, en *La Jornada*, 26 de marzo de 2011.

excluir a otros estados en donde está presente la misma diversidad de maíz. No existen razas endémicas del estado de Tlaxcala. Por otra parte, las variedades que no se encuentren en el catálogo no serán protegidas.

La Sefoa, el CEM, las autoridades estatales y municipales *preservarán y conservarán "las especies"* (¡SIC!, la única especie es Zea mays) que se contemplen en el inventario, tanto a través de la conservación *in situ*, como a través de los fondos de semilla (Art. 48). Esta ley otorga al gobierno la responsabilidad de la conservación *in situ* y *ex situ* del maíz.

7 La ley otorga a las instancias de gobierno el **derecho a intervenir en las prácticas cotidianas campesinas**, tales como establecer fondos de semillas para su conservación. La ley dice reconocer el derecho de los ejidos y municipios de establecer y constituir **fondos de semillas** de maíz "criollo" (Art. 50), práctica que normalmente realizan sin ninguna autorización o requisito los campesinos, grupos, ejidos y organizaciones. Pero se propone normar su funcionamiento al obligar a que el fondo ejidal, o municipal, sea administrado por un comité designado en consulta pública, por usos y costumbres, o en asamblea ejidal. Además, establece que los fondos de semillas deben ser autorizados por la Sefoa y supervisados por el CEM (Artículo 51). En caso de contradicción con esta ley, la Sefoa podrá intervenirlos (Artículo 53).

Estas actitudes injerencistas de la ley **atentan contra la autonomía de las comunidades campesinas e indígenas**, al pretender tener control sobre las atribuciones de cualquier ciudadano, ejido, comunidad, grupo u organización, de establecer sus propios fondos de semillas con cualquier finalidad, además de que buscan poner la diversidad de razas y variedades de maíz, dispersas en las comunidades, bajo el control estatal. El acervo de semillas de maíz y los conocimientos a ellas asociados, que actualmente están en manos de los campesinos en las comunidades, estarán según esta ley controlados por las autoridades estatales, (la Sefoa). Al poner bajo el control estatal las semillas campesinas, será más fácil para las corporaciones tener acceso a ellas y avanzar en el proceso de privatización.

8 **Las ausencias de la ley de maíz de Tlaxcala**. Esta ley no regula ni limita a las corporaciones productoras de semillas, ni al gobierno estatal, sino que todas sus regulaciones se dirigen a los campesinos. Si esta ley cumpliera con sus objetivos de protección y fomento al maíz nativo debería, por ejemplo: establecer penalizaciones a las empresas o agricultores que contaminen con transgénicos el maíz nativo. Marcar como responsabilidad del Estado el evitar los subsidios al uso de semillas industriales y transgénicas. Prohibir que sea obstaculizada, o penalizada, la libre circulación y comercialización de las semillas campesinas.

Comprometer al gobierno del estado a garantizar que los programas estatales de distribución de semillas y granos para consumo no contengan maíz transgénico, y monitorear la calidad y presencia o ausencia de transgénicos en las semillas que se venden como híbridos convencionales, bajo distintas marcas comerciales. Establecer la obligación estatal de compra de la cosecha de maíz de razas y variedades nativas a un precio justo, para fomentar se continúen sembrando y produciendo. Obligar al gobierno del estado a fomentar, a través de compensaciones, a los campesinos que produzcan maíz nativo. Prohibir las variedades *terminator* de transgénicos. Obligar al etiquetado de alimentos que contengan transgénicos y los suministros de maíz a granel que contengan transgénicos.

Las cuatro propuestas estatales de leyes mencionadas, no lograrán su objetivo de "proteger y fomentar" el maíz nativo en los estados, porque buscan preservar o fomentar las semillas como un recurso o material genético pero limitan y controlan al máximo la participación de los campesinos, quienes han creado, cuidado, conservado y mejorado el maíz a lo largo de los siglos, y lo continúan haciendo cotidianamente. Estas leyes amplían el margen de acción de un Estado que, lejos de ver por el interés de los agricultores, se alía con la empresa privada transnacional.

La "Ley de Sustentabilidad de los Maíces Nativos del Estado de Oaxaca", aumenta la creación de dependencias públicas estatales, tales como el Instituto Oaxaqueño de Maíces Nativos, el Sistema Estatal de Asistencia Técnica, el Fideicomiso Estatal de Fomento del Maíz Nativo de Oaxaca, un Centro Estatal de Abasto de Semillas, un Banco Estatal de Germoplasma, e incluso, plantea la organización de una expo agrícola del cultivo de maíz, con el fin de conservar *ex situ* las variedades de maíz nativo. Esta ley parte de la idea de que las semillas de razas y variedades de maíz nativo están en riesgo de desaparecer, y busca que existan y se protejan poniéndolas en manos del gobierno, pero no considera que las semillas separadas de los campesinos no pueden ser preservadas, y es una forma fácil de que desaparezcan. Para los agricultores, la extinción puede ocurrir en el momento mismo en que las semillas son retiradas del campo. Almacenarlas en un banco de genes no necesariamente es garantía de que los agricultores, o sus descendientes, las volverán a ver alguna vez. En estas leyes es evidente la idea de que las semillas se pueden conservar y fomentar solas, como un recurso separado del trabajo campesino, lo cual es una falacia. Por el contrario, es el trabajo persistente de campesinos e indígenas, lo que ha permitido la existencia de una importante diversidad de maíces, a pesar del acoso que han sufrido en las últimas décadas por parte del Estado, de las empresas transnacionales productoras de semillas e insumos y de las comercializadoras del grano.

El contexto nacional. El marco legal de las semillas y los programas públicos referidos al maíz

Las leyes estatales de protección al maíz surgen en un contexto en que el Estado neoliberal, después de tres décadas, ha logrado transformar las leyes de semillas para favorecer su apropiación privada, además de destruir las instituciones públicas de fomento y regulación, para que las empresas productoras de semillas operen con libertad y sin competencia pública.

La investigación y producción de semillas en México

Desde la década de los treinta comenzaron los trabajos de investigación y obtención de semillas de variedades mejoradas, destinadas a aumentar la producción de alimentos para el consumo nacional. Las instituciones públicas, tales como el Instituto de Investigaciones Agrícolas (IIA) y la Oficina de Estudios Especiales (OEE), fueron las primeras responsables de producir y promover semillas orientadas a incrementar rendimientos, tolerar enfermedades y otros factores limitantes de la producción. En 1961, se fusionaron el IIA y la OEE en el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), y se creó la Productora Nacional de Semillas (Pronase), organismo que debía recibir el material genético básico del INIA y multiplicarlo para distribuir semillas certificadas.

Sin embargo, la hegemonía de los gobiernos neoliberales en el país promovió, a partir de la década de los noventa, la mayor participación privada en la investigación y producción de semillas y favoreció la entrada de las compañías semilleras transnacionales. El proceso de liquidación de Pronase inició desde el 2001. En el 2002, el gobierno de Fox comenzó la venta, donación y entrega de plantas, almacenes, campos de cultivo y producción de semillas de Pronase y presentó una iniciativa para su liquidación, con la justificación de que ya había cumplido con el objetivo para el que había sido creada, era obsoleta y no había sido capaz de alcanzar la autosuficiencia financiera.

A la liquidación de Pronase vino aparejado el avance de la industria privada (principalmente la transnacional) en la investigación, producción y comercialización de semillas híbridas y mejoradas. Como parte fundamental de este proceso, las instituciones de investigación pública y la industria privada productora de semillas estrecharon sus vínculos[10]. Según

[10] Recientemente, el Cinvestav Irapuato-IPN firmó un convenio de colaboración con la empresa DuPont para "ampliar el conocimiento de la biología reproductiva de plantas y la diversidad genética". Con este acuerdo se pretende que el Cinvestav incremente "su capacidad para desarrollar investigación de primer nivel, e incidir en su capacidad para contribuir con el desarrollo de nuevas variedades de plantas, incluyendo el maíz". Afortunadamente, el Cinvestav aclara que este acuerdo se realizará "sin fines de lucro, sino humanitarios". Ver "Firma el Cinvestav Irapuato convenio de colaboración con la empresa DuPont", en *La Jornada*, miércoles 17 de agosto de 2011, p.46.

información presentada por Pedro Brajchich, director actual del INIFAP, para 2009, del total de 817 materiales de maíz registrados en el Catálogo Nacional de Variedades Vegetales, el 13 por ciento corresponden al INIFAP, el 61 por ciento a Monsanto y Pioneer, 9 por ciento está registrado por el Colegio de Posgraduados, y el resto está repartido entre pequeñas empresas privadas, en proporciones menores a 5 por ciento cada una. En cuanto a la producción de semilla de maíz, Monsanto genera casi 25 mil toneladas anuales, Pioneer 2,800, mientras el INIFAP genera 3,600. El plan de trabajo 2010-2014 del INIFAP señala que esta institución está en un proceso de reestructuración, redefiniendo prioridades en temas de investigación, además de fortalecer sus alianzas con la empresa privada y captar recursos de ésta[11].

Por su parte, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) –cuyo origen se remonta también a los años sesenta y es financiado por recursos internacionales–, constata también este proceso de privatización y concentración de la investigación y producción de semillas[12]. El CIMMYT no libera variedades ni híbridos para uso directo por los agricultores, sino que genera, evalúa y distribuye germoplasma mejorado de maíz, esto es, distribuye productos intermedios que los programas públicos y privados de mejoramiento pueden emplear como insumos[13]. En México, de 155 materiales existentes en el mercado hacia 1997, el 81.3 por ciento contenía germoplasma del CIMMYT. El dato es significativo si consideramos que, hacia principios del nuevo siglo, el sector privado concentra alrededor del 94 por ciento[14] del mercado de semillas en nuestro país: la investigación financiada con recursos internacionales y públicos[15] sirve cada vez más para promover a la empresa privada.

Para el 2011, el CIMMYT informa que mantiene las colecciones más completas de maíz y trigo del mundo. En el caso de México, más del 75 por ciento de todas las variedades mejoradas de maíz, contienen germoplasma del Centro[16].

El marco legal

La primera **Ley de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (1961)**, se dio en el contexto de un Estado que consideraba como "utilidad pública" la participación en la investigación agrícola y en la producción, beneficio, registro, certificación, distribución,

---

[11] Ver: "Limitados recursos en el INIFAP; escaso presupuesto y pocos investigadores", en *La Jornada del Campo*, 20 de agosto de 2011, p. 14.

[12] Ver Morris, M.L. y López Pereira, M.A., Impactos del mejoramiento de maíz en América Latina 1966-1997, México, D.F., CIMMYT, 2000.

[13] La forma en que se usan los materiales del CIMMYT suele variar, dependiendo del tipo de empresa productora de semilla. Las pequeñas empresas locales suelen utilizar las líneas de CIMMYT directamente para generar híbridos, mientras las grandes empresas con sólidos programas de fitomejoramiento, además de generar híbridos con frecuencia, prefieren usar estos materiales como germoplasma para desarrollar sus propias líneas endogámicas. Ver Morris, M.L. y López Pereira, M.A.

[14] Ayala Garay, Alma Velia y Schwentesius Rindermann, Rita, Las semillas mejoradas, CIESTAAM-UACH, México, 2009.

[15] Actualmente, las actividades del CIMMYT son patrocinadas por organismos internacionales y regionales de desarrollo, gobiernos nacionales, fundaciones privadas y el sector privado. El Gobierno de México aporta al centro recursos importantes para proyectos especiales y fondos no restringidos para fomentar la innovación en las investigaciones. Ver: http://www.cimmyt.org.

[16] Ver: http://masagro.cimmyt.org/index.php.

comercio y promoción de semillas certificadas. En un intento por nacionalizar la investigación agrícola, promovida en sus inicios por la Fundación Rockefeller[17], se formó el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA) y también bajo esta ley se creó la Productora Nacional de Semillas (Pronase), organismo que debía recibir el material genético básico producido por el INIA para multiplicarlo, mediante contratos con agricultores privados o ejidatarios en sus propias tierras y distribuir semillas certificadas por mediación de bancos oficiales, detallistas privados, o en sus oficinas regionales.

La segunda **Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas (1991)**, a diferencia de la anterior, promovió la participación privada, acabó con el acceso preferencial de Pronase a las variedades producidas por el Instituto Nacional de Investigación Forestal Agrícola y Pecuaria (INIFAP), que pudieron transferirse a las empresas privadas, y permitió también la participación de éstas en la investigación. Pronase conservó su estructura y funciones y siguió operando como una empresa dedicada a la producción, beneficio, distribución y comercio de semillas, pero ya sin recibir recursos fiscales. Promovió la participación de asociaciones de productores en la producción de semilla mejorada, para favorecer (por lo menos en discurso) el desarrollo del sector social de la economía. A partir de esta ley, las semillas producidas por el sector privado aumentaron su participación en el mercado, particularmente en las zonas de riego, mientras Pronase la disminuyó, hasta que la institución fue eliminada por el gobierno en 2007[18].

A pesar del contexto neoliberal en el que se establece esta ley, el Artículo 9 establece que **"No se restringirá la libre comercialización o circulación de las semillas que no sean certificadas ni verificadas"**, esto es, que las semillas campesinas, criollas o nativas, podrán seguir siendo intercambiadas, vendidas y regaladas libremente entre los campesinos.

La **Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (2007)**, actualmente en vigor, se orienta decididamente hacia la privatización y fomento de las semillas comerciales, producidas de manera industrial y limita legalmente el intercambio de semillas que cotidianamente practican los campesinos. El Artículo 9 de la ley de 1991 fue eliminado. La ley del 2007 establece la obligación de que toda semilla "comercializada o puesta en circulación lleve en el envase una etiqueta a

[17] Para profundizar en el asunto, ver: Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana*, 1940-1970, Siglo XXI editores, México, 7ª. edición, 1999.

[18] Ver DE ITA, Ana, "Las semillas campesinas entre el Estado y las transnacionales" en *Las semillas del hambre: ilegalizar la memoria campesina*, Ceccam-Red en Defensa del Maíz-Vía Campesina región Norte de América, México, 2009.

la vista", que incluya datos sobre la semilla y el productor o responsable de ésta (Artículo 33). El Artículo 38 establece que incurre en infracción quien "comercialice o ponga en circulación cualquier **categoría de semillas** sin cumplir con lo dispuesto en el Artículo 33, o quien no cumpla con el procedimiento de calificación", y el Artículo 34 advierte sobre la necesidad de que la comercialización o intercambio de semillas se realice mediante una transacción mercantil con factura, y obliga a mantener estos registros para ser inspeccionados. Esta legislación excluye las semillas de **"especies y subespecies silvestres y forestales"**, mientras que las variedades campesinas, criollas o nativas, quedan contempladas como **"variedades de uso común"**[19] a las que sí aplica la ley[20].

Esta ley ha provocado una andanada de críticas, pues busca dejar de lado la libre circulación, intercambio y comercialización de las semillas campesinas, al someterlas a nuevas regulaciones y penalizaciones. Es una ley contraria al contexto nacional, en donde el 75.3 por ciento de todas las unidades de producción agrícola siembran con semillas de los propios agricultores y campesinos, y no con semillas comerciales. Obstaculiza el uso de las semillas campesinas, nativas y criollas, alentando el uso de semillas industriales para favorecer los intereses de privatización de las transnacionales productoras[21]. Como veremos posteriormente, esta ley se acerca a las regulaciones de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV 1991, aunque México haya adoptado las de la UPOV 1978.

Iniciativa de Ley para la Protección y Fomento de Semillas (2005), rechazada por el Senado.

Antes de la reforma a la ley de semillas (2007), hacia abril del 2005, la Cámara de Diputados aprobó una **Iniciativa**[22] **de Ley para la Protección y Fomento de Semillas**, que proponía –en pleno contexto neoliberal de desarticulación de la Promotora Nacional de Semillas (Pronase)– la creación de la Promotora Nacional de Semillas Mejoradas Mexicanas (Pronaseme), que **regularía las actividades relacionadas con las semillas**. Proponía crear un Sistema Nacional de Semillas y un Fondo de Apoyos e Incentivos.

Declaraba de **interés público** los aspectos **de investigación y producción de semillas, entre otros.** La propuesta pretendía dar marcha atrás a las reformas privatizadoras implementadas desde 1991, a la vez que planteaba **preservar y regular el mercado de semillas, mediante reservas *ex situ* de germoplasma, investigación sobre**

[19] Se denomina "variedades de uso común" a las variedades vegetales inscritas en el Catálogo Nacional de Variedades Vegetales, cuyo plazo de protección al derecho de obtentor conforme a la Ley Federal de Variedades Vegetales haya transcurrido, así como las utilizadas por comunidades rurales cuyo origen es resultado de sus prácticas, usos y costumbres.

[20] Ver: Ceccam, Vía Campesina, *Semillas del Hambre, Ilegalizar la memoria campesina*, Ceccam, Vía Campesina, México.

[21] *Ibidem*.

[22] Dictaminada por la Comisión de Agricultura y Ganadería y la Comisión de Economía, que fusiona dos iniciativas de leyes de semillas, presentadas por el PRI y el PRD. Uno de los promotores de esta ley fue Víctor Suárez, como diputado del PRD.

conservación, fomento y regulación[23]. Muchas propuestas de esta iniciativa, incluso su nombre, fueron retomadas en las leyes estatales de semillas nativas y criollas analizadas en este estudio.

La iniciativa fue rechazada por el Senado, bajo el argumento -entre otros- de que "contiene disposiciones poco claras que pueden afectar derechos de propiedad intelectual protegidos por leyes federales y tratados internacionales de los que México es parte".

Detrás del rechazo a la propuesta de los diputados está el trabajo de cabildeo de la Asociación Mexicana de Semilleros A.C. (AMSAC)[24], que cuestiona la marcha atrás de un proceso en el que la industria privada ha ganado terreno, así como el de los diseñadores neoliberales de las políticas públicas, a favor de la empresa privada, que ha logrado desmantelar los aparatos estatales. Una ley no puede cambiar el sentido de las políticas hegemónicas, sin construir los consensos necesarios para que ésta corresponda a la demanda de fuerzas sociales amplias. Intentar que, a partir de una ley, cambie la correlación política de fuerzas es ingenuo y de ahí que su fracaso fuera evidente.

La **Ley Federal de Variedades Vegetales** (1996) y su reglamento (1998), tienen como objetivo la protección de los **derechos de obtentor**[25]. Se denomina obtentor a la persona física, o moral, que mediante un proceso de mejoramiento haya obtenido y **desarrollado una variedad vegetal** de cualquier género y especie, **nueva**, **distinta**, **estable** y **homogénea**.

Establece, entre las atribuciones de la Secretaría de Agricultura, "proteger la biodiversidad de las **variedades vegetales que son de dominio público** y que las **comunidades tendrán el derecho de explotarlas racionalmente como tradicionalmente lo vienen haciendo**[26]. El reglamento[27] apunta que "las comunidades rurales tendrán, en todo tiempo, **el derecho de utilizar y explotar comercialmente las variedades vegetales resultantes de su práctica, usos y costumbres**" y que **no se requiere el consentimiento del obtentor** de una variedad vegetal para utilizarla para el consumo humano o animal, en beneficio exclusivo de quien la coseche,

[23] "Producción y comercio de semillas en México", *2000 Agro Revista Industrial del Campo*. Disponible en: http://www.2000agro.com.mx/agroindustria/producción-y-comercio-de-semillas-en-mexico.

[24] La AMSAC es "una asociación que en realidad de mexicana tiene poco. Se define ella misma como 'la AMSAC es una asociación que integra a todo el sector semillero en México, que tiene poder e influencia en las decisiones gubernamentales, con capacidad de gestión y participación en leyes y normas y es reconocida por sus servicios e infraestructura para resolver la problemática de sus agremiados'". Entre los miembros de AMSAC se encuentran Monsanto, Sygenta, Dow, DuPont o Pionner, y Vilmorin Inc. Ver: Grain, "La nueva Ley de Semillas de México (2007), en *Las semillas del hambre: ilegalizar la memoria campesina*, p. 19. Cabe destacar que la AMSAC forma parte del Consejo Consultivo del SNICS, instancia colegiada de consulta para implementación de políticas, planes y programas relativos a semillas, variedades y recursos fitogenéticos.

[25] El título de obtentor es expedido por la Secretaría de Agricultura y en éste se reconoce y ampara el derecho del obtentor de una variedad NUEVA, DISTINTA, ESTABLE Y HOMOGÉNEA.

[26] Artículo tercero, fracción XI.

[27] Artículo quinto.

o en la multiplicación del material de propagación, siempre y cuando sea **para uso propio**, como grano para consumo o siembra. Hasta aquí esta ley reconoce el **derecho que agricultores, campesinos e indígenas** tienen sobre sus semillas.

Sin embargo, el reglamento de esta ley, abre la puerta a la futura privatización, pues los investigadores y fitomejoradores son quienes pueden adquirir derechos de obtentor de una variedad que, aunque parezca "nueva, distinta, estable y homogénea" tiene como base las llamadas **"variedades vegetales de dominio público"**. El reglamento afirma que **las comunidades permitirán el desarrollo de las actividades de investigación y estudio que sobre tales variedades vegetales, lleven a cabo instituciones públicas y privadas para proteger la biodiversidad**.

Las distintas leyes de semillas, al nombrar "variedades vegetales de dominio público", o "de uso común", a las semillas nativas o criollas, acentúan su **uso común**, pero pasan por alto **su origen**, esto es, el ser resultado de un trabajo de domesticación por parte de pueblos campesinos e indígenas[28].

La **Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM)**, es una de las leyes en que se apoyan las leyes estatales de fomento y protección al maíz nativo o criollo, para resolver todo lo no previsto en ellas. La LBOGM proporciona la base legal para tramitar y obtener, caso por caso, las declaratorias federales para establecer zonas libres de OGM (Art. 90).

Las zonas en las que se restringe la siembra de OGM incluyen los centros de origen y de diversidad genética[29] y las áreas naturales protegidas. Sólo se permitirán liberaciones de OGM en centros de origen y de diversidad genética, cuando éstos sean distintos a las especies animales o vegetales nativas (Art. 88). En las Áreas Naturales Protegidas está prohibido liberar OGM, excepto con fines de biorremediación y no en la zona núcleo (Art. 89).

De esta manera, a pesar de la evidencia científica de que todo México es "centro de origen" del maíz, la "protección especial" para el maíz nativo establecida por la llamada "Ley Monsanto" (Art. 2), se limita a prohibir, o restringir, la entrada de OGM en aquellas áreas geográficas que, **acorde la evidencia científica y técnica**, se establezcan como **centro de origen y diversidad**.

A fines del 2011[30], las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) determinaron en un acuerdo **los centros de origen y diversidad** del maíz, en los que se prohíbe sembrar maíz

---

[28] La Ley de Semillas del 2007, en el Artículo tercero, fracción XXV, denomina "Semilla original" a la que constituye la fuente inicial para la producción de semillas de las categorías básica, registrada y certificada (esto es, de las semillas calificadas), pero esta semilla "original" no es la semilla criolla, o nativa, sino la que es "el resultado de un proceso de mejoramiento o selección de variedades vegetales…(y que)…conserva los caracteres pertinentes con los que la variedad fue inscrita en el Catálogo Nacional de Variedades Vegetales.

[29] Se denomina "centro de origen" a aquella área geográfica dentro del territorio nacional en donde se llevó a cabo el proceso de domesticación de una especie determinada. "Centro de diversidad genética" se denomina al área del territorio nacional donde existe diversidad morfológica, genética o ambas, de determinadas especies, que se caracteriza por albergar poblaciones de los parientes silvestres y que constituye una reserva genética.

[30] Sagarpa-Semarnat, anteproyecto de *Acuerdo por el que se determinan los Centros de Origen y los Centros de Diversidad Genética del Maíz en el Territorio Nacional* , México, 2011.

transgénico, debido a que éste no puede coexistir con el maíz nativo sin contaminarlo. Aunque, según esta definición, la mayoría de las regiones en el norte del país y algunas otras en el occidente, sur y sureste no son consideradas centros de origen; Tlaxcala, como muchos otros estados del altiplano, centro y sur, sí está considerada centro de origen y diversidad del maíz y, por lo tanto, no se permitirá la siembra de maíz transgénico. Así, la pretensión de la ley de maíz de Tlaxcala de frenar el maíz transgénico es inútil, a partir de esta determinación federal que sí la establece.

Programas públicos

En México, desde los años sesenta, la política agrícola ha favorecido la producción intensiva en tierras de riego y de buen temporal, el uso de semillas híbridas mejoradas, y ha desalentado la siembra con semillas nativas, por ejemplo, a través del Programa Kilo por Kilo[31]. En el caso del maíz, a partir de la apertura comercial de finales de los años ochenta, se inició la siembra en tierras de riego en el noreste del país. Sin embargo, a contracorriente de la política hegemónica, en los últimos años han surgido programas que pretenden conservar las semillas nativas, con el fin de resguardar su material genético, para desarrollar variedades de alto rendimiento y resistentes a las condiciones impuestas por el cambio climático. La propia FAO advierte sobre la necesidad de cuidar la diversidad genética de plantas como el maíz, necesarias para combatir la inseguridad alimentaria.

Los programas muestran cómo las legislaciones de fomento y protección al maíz analizadas, están lejos de la virtud de originalidad con las que fueron promovidas y permiten acercarnos a lo que supondría su puesta en marcha, ya que el discurso legal impide ver claramente que, si las legislaciones terminan por favorecer la pérdida del control de las semillas por parte de indígenas y campesinos, no se debe únicamente a la falta de representación que tienen frente a las dependencias gubernamentales, sino a la naturaleza misma de las tareas de conservación que presuponen y posibilitan las formas de conservación *in situ* y *ex situ*.

Las leyes analizadas legislan sobre la conservación *in situ*, pero al proponerse acciones de fomento, protección y conservación de las semillas nativas y criollas se abren a diversas tareas de investigación y creación de instancias, como el Banco Estatal de Germoplasma (propuesta priista para Oaxaca), que trascienden los límites del medio natural en que se desarrollan las semillas criollas.

El análisis de programas públicos destinados a la conservación de semillas nativas, nos permite evidenciar que es muy inmediato el tránsito entre la conservación *in situ* y la *ex*

[31] La Secretaría de Agricultura cambiaba a los productores de maíz un kilo de semilla nativa por un kilo de semilla híbrida, para promover el uso de semillas comerciales.

situ, y que, en el proceso, es muy fácil que las comunidades pierdan el control de sus semillas, frente a instituciones de investigación y empresas productoras de semillas que realizan ésta última.

Existen varios programas abocados a la conservación -*in situ* o *ex situ*- de las razas nativas de maíz (ver anexo 1), que pueden considerarse un antecedente de las leyes de fomento y protección del maíz estatales, puesto que muchas de las actividades que estos programas proponen fueron retomadas por ellas. Por su importancia mencionaremos dos programas de conservación de maíz:

El **Proyecto Maestro de Maíces Mexicanos** (PMMM) se está realizando en el estado de Puebla, como una iniciativa que agrupa una "inquietante" mezcla de instituciones públicas y privadas a saber: Cinvestav unidad Irapuato, Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz en México (CNC), el Gobierno del estado de Puebla, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (Coahuila), el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados y la empresa **semillera Monsanto**[32]. El Proyecto tiene la misión de:

> recolectar, caracterizar y clasificar, en sus centros de origen, el material genético de las razas y criollos de los maíces nativos mexicanos, para preservarlos en bancos de germoplasma in situ y ex situ, con procesos de investigación y desarrollo, así como de uso y renovación continua, orientados al descubrimiento de las potencialidades alimenticias, bioquímicas e industriales de estos maíces, transformados en productos, empresas y estrategias de comercialización **en beneficio directo de los productores campesinos e indígenas que los han resguardado**[33].

Para la conservación *in situ* han formado 38 redes locales de **custodios**, con las que se integraron cuatro organizaciones regionales y una estatal, formada por 476 productores, así como la construcción de bancos de germoplasma en diversas regiones de Puebla. Para la conservación *ex situ* se propone la creación de un Banco Nacional de Germoplasma de Maíces Mexicanos en Saltillo, Coahuila.

Además de la conservación *in situ*, se contempla que cada una de las redes de custodios envíe una muestra de maíz al Banco de Germoplasma. La labor de dicho Banco de Germoplasma consistirá en conservar y caracterizar cada una de las razas y criollos de maíz proporcionados por las redes de productores, para buscar su **denominación de origen**, e impulsar su uso con fines industriales y alimenticios, que permitan colocarlos en nichos de mercado especializados para darles valor agregado. **Con ello se busca que las organizaciones de custodios sean las principales beneficiadas del uso de una raza o criollo de maíz**[34].

---

[32] El consejo de administración del proyecto está integrado por Monsanto, quien aporta 7 millones de pesos al año (proyecto a 3 años), el gobierno del estado de Puebla (millón y medio por año), la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México, que facilita equipo e infraestructura en los estados; y la Universidad Agraria Antonio Narro, que paga el sueldo a 11 investigadores que participan en el proyecto, además de la donación de un terreno de aproximadamente 2 hectáreas (con valor de 8 millones de pesos) para edificar el Banco de Germoplasma. Ver: *Imagen agropecuaria*, no. 1, lunes 21 de julio de 2008. Disponible en: http://imagenagropecuaria.com

[33] Ver: www.pmmm.com.mx

[34] Imagen agropecuaria.

De las citas anteriores, destaca en la primera que el supuesto beneficio directo será para los "productores campesinos e indígenas que los han resguardado" y en la segunda, para "las organizaciones de custodios". Éstos son dos actores colectivos diferentes y por tanto, resulta cuestionable que, si las semillas nativas y criollas son producto del trabajo de domesticación de generaciones de campesinos e indígenas, finalmente sean sólo algunos miembros de las comunidades -los custodios- los que reciban los beneficios del programa.

Al igual que en el caso de las leyes estatales analizadas, el PMMM establece erróneamente que los "derechos inherentes a la propiedad intelectual de cualquier investigación se pueden constituir a favor de los productores-custodios a partir de "denominaciones de origen". Asimismo, son cuestionables los beneficios que pueden obtener los "custodios" de programas como éste. Los beneficios que el programa señala son: reconocimiento como custodios, asesoría técnica para la multiplicación y conservación de semillas y granos, valoración económica de sus maíces, identificación de factores que reducen rendimiento, acceso a apoyos gubernamentales de forma articulada e integral, acceso a fuentes de financiamiento, asistencia técnica para la identificación y gestión de proyectos de inversión sustentables, transferencia de tecnologías para la mejora de sus sistemas de producción y utilización del germoplasma para uso y beneficio de los propios custodios[35].

Lo que queda claro con propuestas como el PMMM es que lo que se quiere proteger son las semillas criollas como reservorio de material genético, no como eje económico y cultural de una forma de vida a la que siempre se ha visto como un residuo del pasado, esto es, la economía campesina. De ahí que entre las justificaciones se sostiene que una de las amenazas para el maíz criollo es que los productores que aún lo siembran tienen edades que fluctúan entre los 40 y 60 años y casi no existen generaciones que los sucedan.

El **Proyecto de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro)**[36], se centra básicamente en la conservación *ex situ* del maíz criollo, a partir de un componente denominado "Descubriendo la diversidad genética de las semillas". Esta iniciativa tiene el "ambicioso objetivo" de:

Impulsar un dramático avance en la generación de variedades de maíz y de trigo de alto rendimiento, resistentes a los embates del **cambio climático**, que la humanidad necesitará para superar esta encrucijada histórica en la que la demanda de alimentos va en aumento, mientras los **recursos naturales** utilizados en la agricultura se vuelven más vulnerables y declinan[37].

Dado que México es centro de origen del maíz y que por medio del CIMMYT es el "país anfitrión de las colecciones de maíz y trigo más diversas al nivel global":

> **Ningún otro país en el mundo está en una posición tan única y clave como México**, para brindar a los fitomejoradores en todo el mundo una nueva base genética, que les permitirá acelerar el avance fitogenético

[35] http://www.pmm.com.mx/index.php?section=&subsection=true&url=resultados_bene... Consultado el 30 de agosto de 2011.

[36] Programa lanzado en México por la Sagarpa y el CIMMYT, que en principio se extenderá a más de 30 países, pero que tiene en México su lugar de lanzamiento por ser importante centro de origen del maíz.

[37] http://masagro.cimmyt.org/index.php/objetivos?start=2

de dos de los tres cultivos más importantes para la humanidad, y así enfrentar los retos que plantea de la producción sustentable de suficientes alimentos para la creciente población mundial[38].

Las actividades propuestas son:

a) **Promoción y manejo proactivo de propiedad intelectual.** Además de promover la iniciativa a la comunidad científica y público en general, el CIMMYT propone desarrollar e implementar **estrategias legales que permitan conservar como bienes públicos universales, bio-recursos básicos, como los genes innatos de variedades criollas**;

b) **Caracterización genética de todas las variedades de maíz y de trigo**;

c) **Evaluación de caracteres agronómicos claves en medioambientes representativos.** Evaluar alrededor de 40 caracteres claves relacionados con la agronomía, la resistencia a enfermedades, la calidad nutritiva y el estrés abiótico en conjuntos dinámicos de 1,000 y 5,000 variedades seleccionadas de maíz y trigo;

d) Manejo, análisis y presentación pública de la información producida. Crear un portal web abierto, orientando al investigador, o mejorador, que permita a los usuarios explorar, resumir y visualizar datos genéticos, caracteres agronómicos y factores ambientales para identificar las mejores variedades de maíz y trigo para programas de fitomejoramiento;

e) Sistema de aumento a la diversidad. Promover, entre los mejoradores a nivel global, la **diversidad innata aún no utilizada**. Establecer y promover un sistema de introgresión asistida por marcadores de ADN, como un **servicio a los programas fitogenéticos de todo el mundo**[39].

La recomendación de establecer leyes que "protejan" los maíces criollos como "bienes públicos" viene del propio CIMMYT, y también la inquietud de promover el conocimiento de la "diversidad innata aún no utilizada", para que hacia el 2012, el CIMMYT pueda adelantarse "a similares iniciativas del sector privado que podrían llevar a una monopolización de genes nativos de maíz y trigo importantes a través de derechos de propiedad intelectual".

¿Realmente el promover legislaciones y derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos, que aportan las variedades nativas y criollas, garantiza que éstos puedan ser un bien público universal? Si la empresa privada transnacional productora de semillas tiene monopolizada la producción de variedades mejoradas, y ahora también los resultados de las investigaciones, aún de instituciones públicas. ¿Se puede enfrentar esto con una declaratoria de bien público universal? El propio CIMMYT establece como "colaboradores potenciales" de este proyecto, además de universidades y centros de investigación, a las compañías semilleras. Incluso establece que los propios avances del programa servirán de catalizadores de la inversión privada que "fácilmente sobrepasará la inversión inicial pública". ¿Por qué le interesa a la empresa privada participar en una investigación que finalmente se declarará "bien público universal"? ¿Qué ventajas da una declaratoria de tal naturaleza a las comunidades indígenas y campesinas?

[38] http://masagro.cimmyt.org/index.php/objetivos?start=2

[39] *Ibidem*. Los subrayados son propios.

El contexto internacional: los derechos de los obtentores y los derechos de los agricultores

La ley de maíz de Tlaxcala se aprobó en un contexto internacional de avance de la privatización de las semillas y de despojo de los derechos colectivos de los campesinos sobre ellas. Desde los años sesenta, los mejoradores de plantas buscaron contar con algún tipo de protección para sus desarrollos. A partir de entonces han avanzado de forma persistente y actualmente la propiedad intelectual está firmemente arraigada en los acuerdos sobre comercio, y continúa ganando espacio -aunque es un tema polémico- en la agenda internacional sobre biodiversidad.

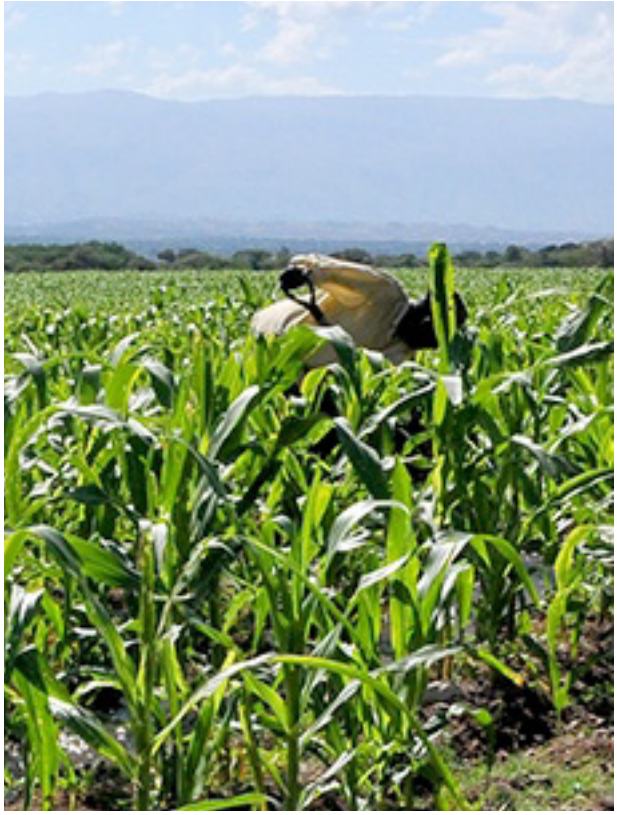
Los acuerdos del GATT-OMC[40] obligan a los Estados firmantes a adoptar un sistema de patentes, o a asumir alguna otra forma *sui generis* (de su propia elaboración) de sistema de propiedad intelectual para las variedades vegetales. (Art. 27.3.b del Acuerdo sobre Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relativos al Comercio, **ADPIC**).

Muchos gobiernos han optado por garantizar **derechos de obtentor**, a través de las convenciones de la Unión para la Protección de Nuevas Variedades Vegetales (**UPOV**). Estos son una forma especial de derechos de propiedad intelectual, creados para dar incentivos a la industria de semillas, por no estar incluida en el régimen de patentes. Los países subdesarrollados adoptaron los derechos de obtentor sólo por ser un compromiso de los ADPIC en la OMC.

La convención UPOV de 1978 define el derecho de los obtentores exclusivamente sobre la producción comercial y la comercialización de las semillas o material reproductivo de la variedad protegida, y **dado que el uso e intercambio de las semillas campesinas, guardadas por los agricultores para la resiembra era considerada no comercial**, estaba fuera del enfoque de los derechos de los obtentores. La UPOV 1978 permite a los gobiernos determinar las especies que desean proteger y asegura que los agricultores puedan guardar e intercambiar semillas para la próxima siembra.

La UPOV de 1991 no permite que los agricultores guarden, siembren o intercambien semillas "protegidas" (comerciales), pues extiende los derechos de los obtentores a la cosecha, al incluir el concepto de Variedad Esencialmente Derivada (que deriva de la variedad protegida), es decir, las semillas resultado de la cosecha de una siembra de semillas comerciales, no pueden ser resembradas, vendidas, intercambiadas por los agricultores sin la autorización del obtentor de la variedad protegida. La UPOV 1991 deja como **excepción posible** y

[40] El Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (**GATT**), fue transformado a partir de 1995, en la Organización Mundial del Comercio (**OMC**).



definida por los estados nacionales, permitir a los agricultores guardar semillas para su propio uso, pero no intercambiarlas, ni comercializarlas. Así, los derechos de los agricultores de la versión UPOV 1978 fueron restringidos en la UPOV 1991, para significar meramente un "privilegio del agricultor", como actualmente le nombran.

México ingresó al GATT en 1986 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor en 1994. El TLCAN exige la protección de las variedades de plantas a través de patentes, un esquema efectivo de protección *sui generis*, o ambos (Art. 1709.3). México adoptó los derechos de obtentor de la UPOV de 1978; la Ley Federal de Variedades Vegetales (1996) se adhiere a ella, mientras que la ley de semillas del 2007 apunta hacia mayores restricciones para la circulación de semillas campesinas, reduciendo los derechos de los agricultores de manera cercana a la UPOV 1991.

Los derechos de los agricultores

Ante el avance de los derechos privados de los mejoradores y de los sistemas de patentes de recursos fitogenéticos surgió, a principios de los años ochenta, un movimiento a favor de los "**derechos de los agricultores**", que llamó la atención sobre la falta de reconocimiento al mejoramiento e innovación hechos por los agricultores durante miles de años, sobre los que avanza el moderno mejoramiento de plantas.

Poner un contrapeso a los derechos de los mejoradores era una forma de asegurar que los agricultores no fueran obstaculizados y pudieran mantener sus prácticas. La mayor preocupación era asegurar que los derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos de las plantas no fueran en detrimento de las prácticas de los agricultores para guardar, reutilizar, compartir y desarrollar variedades. También se buscaba compensar a los agricultores por la enorme contribución colectiva del pasado, presente y futuro a la reserva fitogenética mundial. Pero esos derechos no podrían ser de individuos o de comunidades particulares, sino de los pueblos. **La materia de los derechos de los agricultores** es la variedad tradicional de cultivos, sus parientes silvestres, y el conocimiento e innovaciones que realizan como custodios de la herencia genética de las plantas.

No existe una definición del derecho de los agricultores, pero éste involucra tres aspectos principales:

Derecho de los agricultores a usar, guardar e intercambiar semillas, sin incurrir en ninguna penalidad en el sistema de derechos de obtentor. Este es el derecho fundamental de los agricultores, pues es la esencia de su quehacer a través de la historia y ha hecho posible la existencia de la diversidad de plantas. A partir de la UPOV 1991 fue

restringido para ampliar a la cosecha los derechos de los obtentores. La prohibición europea de resembrar o intercambiar las semillas de la propia cosecha tiene como base la UPOV 1991. En México, como analizamos anteriormente, la Ley de Semillas, reformada en el 2007, tiende a favorecer a los mejoradores y privilegia la comercialización de las semillas industriales, mientras prohíbe la puesta en circulación de semillas que no tengan marca y etiqueta, buscando limitar la circulación de las semillas campesinas.

Fondos internacionales. En 1989, los derechos de los agricultores fueron formalmente reconocidos por la FAO, y en 1991 decidió establecer un fondo para poner en práctica esos derechos. Todas las partes aceptaron establecer un fondo internacional para compensar y apoyar a los agricultores, por su continua contribución a la conservación y desarrollo de los recursos fitogenéticos. El fondo presentaba dificultades operativas para asegurar que los derechos de los agricultores que apoyaría fueran colectivos, de pueblos enteros.

Conservación de los recursos fitogenéticos y los conocimientos relacionados. Además de poner un contrapeso los derechos de los obtentores, se buscaron medidas directas para su conservación *in situ*.

El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)

Fue resultado de la Cumbre de la Tierra[41] en 1992. Su principal objetivo es la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, la distribución justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización

de los recursos genéticos, y la preservación del conocimiento indígena. En el CDB, la FAO fue urgida a iniciar las negociaciones para un régimen internacional, jurídicamente vinculante sobre la gestión de los **recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y en este contexto incluir los derechos de los agricultores**.

Se esperaba que el CDB fuera un contrapeso al avance de los derechos de propiedad intelectual en los tratados comerciales internacionales; sin embargo, la aproximación **del CDB a los derechos de los agricultores** opta por definir aspectos anteriormente en debate y levanta, al menos, dos problemas: reconoce que los **Estados nacionales** tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos y la autoridad para determinar las condiciones de acceso. Así, la protección internacional a los derechos de los agricultores deja de

[41] Celebrada en Río de Janeiro, Brasil, 1992.

ser universal y se otorga esta potestad a los Estados, muchos de ellos, como es el caso de México, con intereses transnacionales.

Un segundo aspecto es que define el **reparto equitativo de beneficios mediante compensaciones a los agricultores o comunidades,** como uno de los instrumentos para aplicar los derechos de los agricultores. La idea consensuada de que los derechos de los agricultores son de los pueblos y no de las comunidades o agricultores particulares, en la práctica quedó fuera y el reparto equitativo de beneficios enfrenta el problema de compensar, por un conocimiento colectivo, a ciertas comunidades o agricultores[42].

El **Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura**, después de años de negociación, fue adoptado en 2001 y entró en vigor en 2004. Es el tratado internacional que incluye

las provisiones sobre los **derechos de los agricultores**, y explícitamente establece la **responsabilidad de los gobiernos nacionales** para su aplicación.

El tratado establece como **objetivos la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización, en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica**.

Su formulación final en el Artículo 9:

[Los países] reconocen la enorme **contribución** que han aportado y siguen aportando las **comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo**, en particular los de los centros de origen y diversidad de las plantas cultivadas, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo entero (Art. 9.1).

> ...la responsabilidad de hacer realidad los Derechos del agricultor incumbe a los **gobiernos nacionales**, quienes tomarán medidas para:
> a) la **protección de los conocimientos tradicionales** de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;
> b) el derecho a **participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos** para la alimentación y la agricultura; y
> c) el **derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre**

[42] Tomando como ejemplos los casos de México y Colombia, Brush Stephen argumenta las dificultades del camino tomado por el CDB.

asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (Art. 9.2).

Nada de lo que se dice en este Artículo se interpretará en el sentido de **limitar cualquier derecho que tengan los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, con arreglo a la legislación nacional** y según proceda (Art 9.3).

Las leyes estatales de protección al maíz en México, ignoran el contexto y la discusión internacional sobre los **derechos de los agricultores y los derechos de los obtentores**, y explícitamente escogen como formas de protección del maíz nativo y de las variedades campesinas los sistemas de **patentes y otros** (certificación, registro, marcas) que limitan los derechos campesinos. En lugar de apoyar los esfuerzos de las comunidades locales, proponen medidas de supervisión del gobierno estatal, que obstaculizan los derechos campesinos, por ejemplo, a la reproducción y conservación de sus variedades locales. En contra de la universalidad de los derechos de los campesinos o agricultores, proponen mecanismos de compensación para "custodios", que serán agricultores individuales y particulares, e incluyen la figura de productores originarios (individuales), quienes serán sujetos de ciertos apoyos de los que los otros productores serán excluidos. Buscan que las actividades de intercambio de semillas, como las ferias que tradicionalmente realizan los campesinos, se realicen ahora de manera obligatoria y con la participación gubernamental. No otorgan ningún papel a la Asamblea como máxima autoridad comunitaria y, en cambio, deja las decisiones en manos de los gobiernos municipales. No hay mención alguna a la garantía de circulación de semillas campesinas, a la protección contra la contaminación transgénica, no hay ningún límite a la biopiratería de las semillas, ni a los conocimientos tradicionales, sólo por señalar los errores y omisiones más evidentes a la luz del debate y contexto internacional.

En sentido contrario a lo que estas leyes de supuesta protección del maíz proponen, los campesinos, a través del movimiento Vía Campesina, exigen:

> **"El reconocimiento inmediato del derecho de los campesinos y campesinas a resembrar e intercambiar libremente sus semillas, a protegerlas de la biopiratería y de las contaminaciones por genes patentados. No al dominio de las multinacionales semilleras, a la UPOV de 1991 y a toda forma de patente sobre plantas, partes de plantas, sus genes o sus procesos de obtención".**

ANEXO

PROGRAMAS PÚBLICOS DE CONSERVACIÓN DE MAÍZ

El **Programa de Conservación de Maíz Criollo (Promac)**[43], de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, se ejecuta únicamente en Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación. Es un programa de conservación *in situ* de variedades locales/razas nativas (especialmente en alto riesgo) y parientes silvestres, como el Teocintle y Tripsacum. Promueve la siembra de maíz de razas y variedades de maíz nativo validadas por la Comisión, programas comunitarios para la conservación *in situ* y para la realización de ferias comunitarias y regionales. Abarca muy pocas regiones y se considera un programa piloto.

Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). Operado por la Sagarpa, con el apoyo técnico de la FAO (2003). En el eje de acción "milpa" propone, entre otras cosas, el manejo sustentable de laderas, la milpa sin quema, la **selección de maíces criollos**, la **conservación de granos**, la biofertilización, etc. Recomienda alianzas estratégicas entre un **centro de investigación**, la **Agencia de Desarrollo Rural y la localidad** para la selección y mejoramiento genético del maíz[44]. **Sin embargo**, plantea también combinar otras medidas que, contrariamente, pueden desplazar el cultivo del maíz o, incluso, llevar a la pérdida de la tierra, como el ecoturismo, los servicios ambientales, cultivos alternativos (reconversión productiva) y minería.

Sistema Nacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (SINAREFI)-Red de Maíz. Promovido por la Sagarpa, a través del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS), en el que también participan 13 instancias de investigación (universidades, asociaciones e institutos). Realizan actividades para la conservación y aprovechamiento de 52 razas criollas de maíz en más de 20 estados. Trabaja cuatro líneas: a) conservación *in situ*: realización de diagnósticos regionales, mejoramiento participativo de 26 razas nativas, creación de 13 bancos comunitarios y pago por servicios de conservación de 52 razas, con la participación de más de 200 productores, o "custodios de razas criollas"; b) conservación *ex situ*: regeneración de 1,200 accesiones, colecta dirigida de 30 razas poco representadas en los Bancos de Germoplasma y la preparación de 5,000 accesiones para su transferencia al Centro Nacional de Germoplasma; c) uso y potenciación: caracterización morfológica y huella genética de 52 razas y la caracterización de 14 variedades con fines de registro, así como la evaluación bioquímica de 6 razas y producción de semilla de 16 razas y d) creación de capacidades: realización de ferias de semillas, talleres, cursos, videos, folletos y trípticos.

---

[43] Programa establecido por la Semarnat con la coordinación de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP).

[44] Ver: SAGARPA, *Plan Comunitario para la Seguridad Alimentaria*. Disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/vi/pesa/componentes.html.

Al igual que el PROMAC, el SINAREFI opta también por la conservación de la siembra de materiales criollos, estableciendo programas institucionales relativos a la bioseguridad en cuanto a: a) conservación de maíces criollos y sus parientes silvestres, b) fomento para aumentar áreas productoras de maíces criollos y c) limitación y mitigación del crecimiento descontrolado de maíz transgénico[45].

Programa del Centro Nacional de Rescate y Mejoramiento de Maíces Criollos (CENREMMAC), del Centro Regional Universitario de Occidente (Guadalajara, Jalisco), perteneciente a la Universidad Autónoma de Chapingo. Este programa pretende el mejoramiento de 50 razas de maíz. Para 1996 tenía una colección consolidada de germoplasma de maíz, al tiempo que continuaba su formación de variedades sintéticas de razas (con énfasis en Jala), mejoramiento de criollos regionales de áreas desatendidas, mejoramiento para resistencia a sequía, maíz para usos especiales, investigación teórica y metodológica. En 1996 inicia el rescate al maíz criollo con financiamiento de CONACYT, y en 1998 inicia, con CONABIO, trabajos en conservación de la diversidad racial del sureste.

Aún cuando ha avanzado en el rescate y conservación de maíces nativos, establece un propósito dual, donde la obtención de variedades mejoradas de polinización libre son para la agricultura campesina, y un programa de hibridación interracial para la agricultura empresarial[46].

---

[45] http://www.sinarefi.org.mx/proyectos%2020009.pdf.

[46] Desde que comenzaron los programas de experimentación del maíz, quedó claro que las variedades mejoradas de polinización abierta son más adecuadas para la economía campesina, ya que, si bien son semillas menos productivas que las híbridas, tienen la ventaja de la permanencia, por lo que el campesino puede guardarla para cosechas posteriores, mientras la productividad de la híbrida sólo permanece durante la primera siembra y ésta depende del uso intensivo de fertilizantes y del suministro de agua regular y adecuado. Dado que las semillas híbridas resultan mejor negocio para las empresas, junto con el proceso de privatización que se ha ido presentando en la industria productora de semillas, las variedades de polinización abierta fueron quedando desplazadas (http://www.imagenagropecuaria.com). Ver: Hewitt de Alcántara, Cinthia, pp. 46-47 y Morris, M.L. y López Pereira, M. A.

Bibliografía

Ayala Garay, Alma Velia y Schwentesius Rindermann Rita, *Las semillas mejoradas*, ciestaam-uach, México, 2009.

Ceccam, Vía Campesina, *Semillas del hambre, Ilegalizar la memoria campesina*, Ceccam, Vía Campesina, México.

Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios, *Pronunciamiento en defensa del maíz de Oaxaca*. Disponible en: http://www.ceccam.org/node/369.

de Ita, Ana, "Ley de protección al maíz de Tlaxcala: caballo de Troya", en *La Jornada*, México, 26 de abril de 2011.

de Ita, Ana, "Las semillas campesinas entre el Estado y las transnacionales" en *Las semillas del hambre: ilegalizar la memoria campesina*, Ceccam-Red en defensa del maíz-Vía Campesina región Norte de América, México, 2009.

"Firma el Cinvestav Irapuato convenio de colaboración con la empresa DuPont" en *La Jornada*, miércoles 17 de agosto de 2011, p. 46.

Hernández Navarro, Luis, "Oaxaca: ley y despojo del maíz autóctono", en *La Jornada*, México, 4 de octubre del 2011.

Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, Siglo XXI editores, México, 7ª edición, 1999.

Imagen agropecuaria, no. 1, lunes 21 de julio de 2008.

Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (2005).

Ley de Fomento y Protección del Maíz Criollo como Patrimonio Alimentario del estado de Michoacán de Ocampo.

Ley de Fomento y Protección del Maíz Criollo como Patrimonio Alimentario del estado de Oaxaca.

Ley de Sustentabilidad de los Maíces Nativos del estado de Oaxaca.

Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (2007).

"Limitados recursos en el inifap; escaso presupuesto y pocos investigadores", en *La Jornada del Campo*, 20 de agosto de 2011, p. 14.

Morris, M. L. y López Pereira, M. A., *Impactos del mejoramiento de maíz en América Latina 1966-1997*, México, D.F., cimmyt, 2000.

"Producción y comercio de semillas en México", *2000 Agro Revista Industrial del Campo*.

Ribeiro, Silvia, "Maíz transgénico: leyes para prevenir la justicia, en *La Jornada*, México, 26 de marzo de 2011.

Ribeiro, Silvia, "Fuego amigo contra los pueblos del maíz", en *La Jornada*, México, 9 de abril de 2011.

Ribeiro, Silvia, "Los criollos y el maíz: más leyes para privatizar semillas", en *La Jornada*, México, 16 de julio 2011.

Sagarpa, *Plan Comunitario para la Seguridad Alimentaria*.

Salgado, Álvaro, "Un laberinto sin salida", en *La Jornada*, México, 7 de mayo 2011.

Vera Herrera, Ramón, "El maíz y su defensa más transparente", en *Suplemento Ojarasca*, no. 168, *La Jornada*, México, 9 de abril 2011.

Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano

Brot für die Welt

Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo