

LA PROTECCIÓN LEGAL EN TORNO AL USO CULTURAL DEL MAÍZ. UNA VISIÓN DESDE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

David CHACÓN HERNÁNDEZ*

...la Madre del Maíz cambió su forma de paloma y adoptó la humana; le presento al muchacho sus cinco hijas, que simbolizan los cinco colores sagrados del maíz: blanco, rojo, amarillo, moteado y azul. Como el joven tenía hambre, la Madre del Maíz le dio una olla llena de tortillas y una jícara llena de atole; él no creía que eso pudiera saciar su hambre, pero las tortillas y el atole se renovaban mágicamente, de manera que no podía acabárselos. La Madre del Maíz le pidió que escogiera a una de sus hijas y él tomó a la Muchacha del Maíz Azul, la más bella y sagrada de todas...

Leyenda huichol sobre el maíz

SUMARIO I. *La importancia cultural del maíz.* II. *La situación actual del maíz en México.* III. *Cultura agrícola y derechos humanos.* IV. *Elementos mínimos de una legislación en México de protección al uso del maíz.* V. *Bibliografía.*

I. LA IMPORTANCIA CULTURAL DEL MAÍZ

El maíz no es sólo un alimento, es, sin duda, mucho más que un producto, cuyo interés popular trasciende a cientos de usos y por lo tanto a cientos de visiones que cotidianamente se nos presentan en estampas que dan colorido y sabor al paisaje mexicano. El maíz, en cualquiera de sus presentaciones o en cualquiera de las formas de su proceso de producción y uso, está impregnado por la tradición del pueblo con valores que rondan los aspectos mágicos y míticos que superan con mucho, la visión economicista de los planes gubernamentales, para los cuales es un grano, alimenticio de uso doméstico e industrial; un producto al que interesa en las estadísticas según el índice de producción anual o según el monto de las importaciones provenientes del extranjero. Últimamente, no resultará raro ver al maíz en las cifras oficiales como un producto con el cual se produce preponderantemente un energético que puede en el futuro, ayudar a solventar diversos aspectos de la crisis del petróleo, el etanol. Este uso puede ser un distractor del la gran variedad de usos culturales que ancestralmente ha tenido en el desempeño de la vida colectiva de América, pero a la vez puede representar un gran riesgo que modifique no sólo hábitos, sino incluso la salud del pueblo debido a los efectos aún desconocidos de la manipulación genética a la que se le ha estado sometiendo.

*Profesor en el departamento de Derecho. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Es muy común escuchar que Mesoamérica es la cultura del maíz; es el lugar en donde nace y en donde mayor aprecio se tiene por él. A diferencia de otras culturas en donde su producción tiene fines de exportación y de lucro, en América Latina, la producción adquiere más un aspecto de consumo, y en muchos casos, tal vez la mayoría de ellos, de autoconsumo. Es, para satisfacer esta demanda por la que el Estado se preocupa y se ocupa, pero, hay que decirlo, con políticas agrícolas poco efectivas que cada vez más incentivan la importación. Se crean y sostienen políticas de subsidio poco competitivas, a la vez que hay omisiones importantes al no acabar con los intermediarios, que, en lugar de poner un precio de garantía mínimo, establecen el precio máximo para que muchos productores “regalen” sus mazorcas.

Por el maíz se llevó a cabo una revolución que tuvo como objetivo central el reparto de la tierra, toda vez que en la mentalidad de los campesinos luchadores subyacía tener un espacio en donde *sembrar la milpa*. Por el maíz también se han gestado diversas luchas campesinas a lo largo del siglo XX —pasando por los movimientos subversivos—, incluso los últimos movimientos campesinos del presente siglo XXI han atenido como uno de los motivos esenciales este alimento. En este caso, se destacan el movimiento *el campo no aguanta más*,¹ así como el más reciente, *sin frijol ni maíz no hay país*. Y no podía ser de otra manera, puesto que el *maicito* es tan importante que representa hasta el 80% de la dieta de los mexicanos. Una dieta convertida en la cotidiana e insustituible tortilla, es decir, en algo *sine qua non* para acompañar cualquier platillo, equivalente al pan en *las culturas del trigo*. Pero no sólo eso, el maíz es parte esencial del inagotable arte culinario, lo mismo de elaboración sencilla que de aquello considerado como *alto gourmet*. El maíz está en las bebidas, ya sea atoles o bebidas refrescantes, al igual que en múltiples golosinas; está en los antojitos diarios y en las más de doscientas variedades de *tamales*, cuyo concepto puede dar sustantividad, desde un platillo importante digno de grandes festejos, hasta un simple antojo cotidiano. Dicho sea de paso, hace unos días se anunció la decisión de que el El Consejo Internacional de Monumentos y Sitios dio a conocer que inscribirá a la tortilla y al maíz ante la UNESCO, con el objetivo de que sean declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad para 2009,² con lo que, de algún modo, se reconoce formalmente su importancia cultural desde la visión institucional. Pero además de los alimentos, el maíz está en los adornos caseros y personales convertidos en artículos ornamentales que sustituyen la joyería cara por la bisutería artesanal; lo encontramos en el diseño de algunos artículos textiles, pero especialmente está presente en las ceremonias espirituales de distintas festividades populares que se niegan a morir a pesar de los embates de la transculturación.

Por la importancia del maíz, ha existido una enorme inquietud por encontrar su origen histórico, pero lo cierto que ese origen es incierto, al menos en su cronología exacta, pues lo mismo se le calcula una antigüedad de 10,000 años desde que se considera como planta silvestre, y tal vez unos 5000 años como una planta cultivada.³ Los estudios antropológicos son admirablemente ricos en cuanto a las rutas de su evolución hasta llegar en la actualidad a determinar decenas de variedades cuyo uso se ha especializado, ya sea para alimento humano o animal, lo mismo que para su procesamiento industrial.⁴ No obstante, a través de miles de años el maíz es fundamento que da existencia sustantiva a las culturas americanas, ya

¹ Véase Sánchez Albarrán, Armando (coord.), *El Campo no Aguanta Más*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa, 2007. En esta obra colectiva, obtenemos elementos para un análisis exhaustivo del movimiento contra la política agrícola del sexenio “foxista”, y su renuencia a renegociar el Tratado de Libre Comercio de Norte América. con el que se generó un Acuerdo Nacional para el Campo que, sin embargo, no pudo ser llevado a la práctica.

² Véase Milenio en línea. Milenio. Com/node/108660. 6 de noviembre de 2008. De alguna manera, el gobierno sabe lo que el maíz representa para nuestra cultura, sólo que con una visión poco sensible a la conservación de su uso integral.

³ Véase *El cultivo de maíz en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1980, pp. 12-14.

⁴ Industrialmente el maíz puede convertirse en al menos los siguientes productos: almidones, féculas, dextrina, miel, jarabes, fructuosa, dextrosa, excipientes, piensos, forrajes, aceites, ácidos grasos, bebidas alco-

no sólo en su fase prehispánica o pre portuguesa —para el caso de Brasil—, sino en su fase actual, pasando por la etapa colonial, pues de las herencias indígenas es el maíz, sin duda, la más sólida, la más firme, a tal grado que varios países de América, y especialmente México, pueden ser considerados como *culturas del maíz*, es decir, culturas ancestrales que encuentran en el maíz la esencia de su identidad individual, familiar y colectiva. Pero “sea cual fuese su origen, el maíz constituye el acontecimiento supremo de la civilización de América”.⁵ No existe un objeto o un bien que mejor pueda identificarnos, acaso, con cierta cercanía, el nopal (los cactus) pudiera ser el segundo producto que mejor definiría la cultura mexicana. No obstante, la enorme variedad de los usos del maíz hace que se signifique como un producto de uso tan general que, aunque las clases bajas puedan depender más de él, todas las clases sociales lo incluyen en su dieta, por lo que se considera el símbolo de la identidad nacional.

El maíz y todos sus usos se condensan con mayor fuerza en la cosmología de los pueblos indígenas. Si algún sector de la población es más dependiente del maíz son las comunidades étnicas, quienes más sentido espiritual dan a su cultivo y a su consumo, pasando por otras formas de uso. Sembrar maíz no es lo que para muchos productores no indígenas, un derecho subjetivo que posibilita un atributo personal de decidir si se cultiva o no. Para los indígenas es una costumbre colectiva muy arraigada que determina una obligación frente a la comunidad, aun más que para sí mismos. Es a través de su siembra como se consolida y se mantiene la pertenencia al grupo. Para ello, se determina también una costumbre ancestral de tributar respeto a su cultivo a través de rituales disímbolos en sus formas, pero semejantes en cuanto a sus objetivos: que haya una buena cosecha. Las ceremonias en el cultivo del maíz se dan, en las diferentes culturas indígenas mexicanas, desde el momento en que se instan a sembrar, por ello hay diferentes ceremonias a saber: *a)* para propiciar la lluvia, en las cuáles participa generalmente toda la comunidad; *b)* ceremonias previas a la siembra, que son de carácter familiar y de todas aquellas personas que ayudarán en la labor; *c)* ceremonias de la siembra, que se realizan mientras se planta la semilla; *d)* la ceremonia de precosecha, que se realiza sobre la milpa para pedir que las inclemencias del tiempo no afecten los cultivos; *e)* las primicias, que es cuando se cortan los primeros elotes y en pleno goce familiar, determinan que al día siguiente se puede comenzar la cosecha en su totalidad.⁶

El maíz no es sólo el grano, la mazorca, la milpa, es, a su vez, un término que ha generado un lenguaje especial que enriquece el vocabulario, especialmente al castellano, hablado en México, determinado por múltiples *nahuatlismos*.⁷ Los dichos populares expresan sabiduría, incluso a quienes tienen un bajo nivel de instrucción, pero con su uso cotidiano reflejan tener conocimiento empírico de la filosofía más elemental que acerca al ser humano con el medio físico y social, pues a través del uso en el lenguaje común se determinan exquisitas metáforas.⁸ Asimismo, en relación con todo aquello que se puede producir con maíz, bien se puede establecer un amplio glosario de términos que engrosan el diccionario de la lengua castellana, muchos de ellos conocidos como mexicanismos, por estar mezclados con alguna etimología de lenguas indígenas. Y qué decir de la actividad artística. El maíz es fundamento de la plástica convertida en pinturas de todas las técnicas y en las esculturas; está presente en la

hólicas, y melazas y combustibles como el etanol. Véase *El maíz, fundamento de la cultura popular mexicana*, México, Museo de Culturas Populares, 1982, pp. 106 y 107.

⁵ Cardozo y Aragón, Luis, “Corazón de maíz”, *Mitos del maíz*, México, Artes de México, núm. 79, junio de 2006, p.11.

⁶ González Torres, Yolotl, “Etnografía del maíz: variedades, tipos de suelo y rituales en treinta monografías”, en Medina, Andrés y Ochoa, Ángela (coords.), *Etnografía de los confines. Andanzas de Anne Chepman*, México, INAH, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, 2007.

⁷ Por ejemplo: atole, chalupa, chiquihuite, esquite, huitlacoche, jilote, memela, menjengue, metate, nejal, pozole, etcétera. Véase “Los mitos del maíz”, *op. cit.*, pp. 58-61.

⁸ Entre muchos de los adagios populares, puede citarse aquel que reza: “Otra vez la burra al maíz, y el burrito a los elotes”, o bien, aquel que señala que: “El que tenga más saliva, que coma más pinole”.

literatura, en la fotografía, en el cine, o bien utilizada en el arte popular convertido en flores, o en figuras alegóricas para adornar la casa, la oficina o cualquier rincón donde se desarrollen nuestras actividades. Como se puede apreciar, el maíz no sólo es alimento, es imagen transfigurada en personas, en identidades o en dioses. Por lo tanto, todo el *imaginario social*, formado con el paso del tiempo, es motivo suficiente para que se pueda pensar que el maíz es necesario mucho más que como un producto agrícola, por lo que resulta sorprendente que no tengamos instrumentos legales que reivindiquen su trascendencia.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MAÍZ EN MÉXICO

En la actualidad puede decirse que el agro está en crisis. Pero no es una crisis sólo por este año, o por este lustro o esta década, la verdad es que el campo en México experimenta una recesión desde el inicio de los años noventa, especialmente cuando se canceló la política de reparto con la reforma al artículo 27 constitucional, a la vez que entraba en vigor la nueva Ley Agraria de febrero de 1992.⁹

La liberación jurídica de los derechos parcelarios en los ejidos constituyó una expectativa de privatización del campo a partir de la concentración de la tenencia de la tierra, sin embargo, a más de dieciséis años de lo que se calificaba como una "contra reforma agraria",¹⁰ la privatización no se ha dado por el mercado libre de tierras, sino por la concentración del ingreso del sector en pocas manos y a través del impulso de productores privados más que por el impulso del sector campesino social. Puede decirse que la producción de muchos productos, entre ellos del maíz, ha sido cada vez menor en términos reales, mientras que las importaciones han subido de tamaño y de inversión.

De hecho, las crisis agrícolas son históricas. Pero son aún más significativas cuando está de por medio un desequilibrio en la producción del maíz, ya sea por sequías, por pestes, o por variaciones cíclicas en los precios, o simplemente por la estructura económico-social imperante.¹¹ Tal vez sea más el tiempo de crisis que el de auge del campo, y de la producción del grano más importante.

Sin embargo, más que lo histórico, me interesa rescatar la problemática actual del maíz para fundamentar con ello la necesidad de crear mecanismos jurídicos de protección integral de la producción y uso del maíz, los cuales están ausentes en virtud de sólo existir políticas de impulso a la producción cuyo fracaso no tiene consecuencias de responsabilidad legal. Se trata de justificar acciones que actúen no sólo en función de los índices económicos, sino de las necesidades sociales de los productores, pero también de la sociedad en general, a quienes, de muy diversas maneras, les interesa que el maíz no sea un producto sujeto a la incertidumbre del mercado.

De inicio, es importante señalar que nuestro país es el cuarto productor mundial de maíz, por detrás de Estados Unidos, China y Brasil, en ese orden, los que juntos producen el 64.5%. Sin embargo, México es sin duda el primer país consumidor como alimento humano, considerando los promedios per cápita. Somos el tercer importador después de Japón y Corea del Sur.

⁹ El 6 de enero de 1992, hecho como de burla ante el aniversario de la Ley Agraria histórica del mismo día, el Congreso de la Unión, por iniciativa del gobierno salinista, aprobó la reforma al artículo 27. Acto inmediato, se discutió por la vía *fast track*, la Ley Agraria que la concretaba. El grueso de las organizaciones campesinas independientes, la consideraron un acto de traición a uno de los pilares básicos de la Constitución y a uno de los más esenciales principios de la Revolución mexicana.

¹⁰ Véase, Chacón, David, "Hacia la contra reforma agraria". Chacón, David y Mestrías, Francis, *Debate sobre las reformas a agro mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.

¹¹ Para analizar las variaciones cíclicas históricas del maíz y sus impactos sociales, véase a Florescano, Enrique, *Precios del maíz y crisis agrícolas en México. 1708-1810*, México, Editorial Era, 1986.

La producción doméstica de maíz suele ser incrementada casi todos los años, pero considerando el aumento de la demanda nacional, en realidad no se alcanza a cubrir, debiendo hacer el gasto en Estados Unidos preponderantemente. “De 1988 a la fecha, los campesinos de México pasamos de producir 10.5 millones de toneladas a 21.3, un incremento del 100%, mucho mayor al incremento poblacional en el mismo periodo”.¹² Pareciera que con el incremento gradual se debía ser autosuficiente, no obstante, el equívoco de las políticas agropecuarias, especialmente con la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el gobierno mexicano “eliminó los precios de garantía, no cobró los aranceles establecidos en el TLCAN provocando enormes pérdidas para el erario público, estimuló grandes importaciones de maíz amarillo para engorda de ganado que ahora representan 10.7 millones de toneladas por año. Estos son sólo algunos ejemplos de cómo el gobierno ha desalentado la producción campesina”.¹³ Las importaciones del maíz amarillo que se compra, especialmente como forraje pecuario y en menor medida para uso industrial, representa el 50% del consumo nacional. Todo esto tiene mucho que ver con el precio del producto, puesto que el maíz que se importa llega a ser más barato que producirlo aquí.

La explicación a las desventajas competitivas, tanto en producción como en precio de nuestro maíz en relación con Estados Unidos obedece a los siguientes factores:

- “el nivel de producción,
- la superficie cultivada y cultivable,
- el rendimiento por hectárea,
- la dotación de tierra por hombre ocupado en la actividad,
- los precios y subsidios”.¹⁴

Estos son los rubros en los que tenemos una real desventaja, lo que ha venido a generar, para nuestra economía, una balanza de pagos deficitaria, combinada con la importación de otros productos. Pero en realidad no puede ser de otra manera, la autosuficiencia alimentaria, pero especialmente del abasto del maíz se ha vuelto un anhelo muy lejano.

Tan sólo para explicar algunas de las desventajas señaladas, el nivel de producción tiene una desigualdad abismal. Estados Unidos produce más de doscientos sesenta millones de toneladas, mientras que México sólo cosecha menos del 10% de esa cantidad.¹⁵ Nuestro vecino siembra aproximadamente 36.6 millones de hectáreas, mientras que nosotros dedicamos 8.5 millones; mas con referencia al rendimiento por hectárea, México produce en promedio 2.4 toneladas, mientras que Estados Unidos llega a 8.5 toneladas. La agricultura del maíz allá se basa en cultivos que ocupan mano de obra migrante, mientras que acá se realiza con el trabajo mismo de los campesinos, ya sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, contándose también productores aparceros y, en menor medida, jornaleros asalariados. Los subsidios no son competitivos de nuestra parte, como tampoco lo son en la forma de cultivo, ya que el uso de la tecnología más el nivel de implementación de las superficies por riego nos coloca en una posición incomparable.

Como se puede constatar, las condiciones no son propicias para mejorar el *rating* en las

¹² Fuente: UNORCA. *Plan Emergente para la Producción de Maíz*, 29 de enero de 2007.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Caballero Urdiales, Emilio y Zermeño López, Felipe (coords.), *Condiciones competitivas de la agricultura del maíz en México*, México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S:C:-Nuevo Horizonte Editores, 1993. p. 55.

¹⁵ Datos 2006, obtenidos en portal de internet de la FAO: www.fao.org/docrep/009/j7929s/j7929s15.htm.

tablas estadísticas. Más aún, la existencia de programas de ayuda a los productores son acciones que no favorecen para alcanzar la soberanía alimentaria. De mi parte creo que la ausencia de mecanismos legales de carácter persuasivo y coactivo bien podrían llevarnos a buscar la autosuficiencia. En este caso me refiero a hipótesis jurídicas que sancionen tanto a los tenedores de la tenencia de la tierra como a los funcionarios por el incumplimiento de las disposiciones legales, por ejemplo, la función social de propiedad rural,¹⁶ especialmente de carácter colectivo, desaparecida en 1992, con la entrada en vigor de la nueva Ley Agraria, que fue un hecho contundente para la caída de las posibilidades de alcanzar a ser autosuficientes, al menos en el cultivo que nos ocupa. La supuesta liberación de la propiedad en manos de ejidatarios supuso un abandono del interés por cultivar, toda vez que en el nuevo marco legal ya no se suspendieron ni se privaron de los derechos agrarios a quienes dejaron ociosas las parcelas. Este fenómeno de abandono coincidió con el fenómeno de la expulsión de muchos campesinos hacia Estados Unidos en calidad de migrantes, pudiendo conservar, a pesar de la ausencia, los derechos parcelarios, o bien pudiendo deshacerse de su tierra. A todo esto contribuyó el hecho de que los apoyos para la producción no fueron atractivos, haya sido por el lado de los créditos o los subsidios, a la vez que hicieron crisis la política de precios que, al no ser ya garantizados, la comercialización se volvió toda vía más leonina en perjuicio de los pequeños productores.

En términos de la política agrícola, los resultados, después de la citada reforma —o contra reforma agraria—, han sido desastrosos, pues la apuesta del gobierno, en ese entonces, “salinista”, fue producir más el campo con modelos asociativos entre inversionistas privados y los campesinos, situación que ocurrió pero no de manera significativa, y en algunos casos en que esas asociaciones se presentaron el resultado fue negativo para los campesinos. De alguna manera, todo esto marca en gran medida una serie de omisiones de lo que los gobernantes debían hacer por el campo y los productores, lo que en términos de las disposiciones legales que son aplicables, no se pueden fincar responsabilidades jurídicas directas y concretas.

Todos estos factores nos arrojan un resultado conjunto todavía más dramático, como es la pauperización del campo, misma que se puede palpar hasta nuestro días de dos maneras: aumentó el número de pobres, y éstos lo son todavía en mayor grado. La expectativa de abatir la pobreza en el ámbito rural por vía del reparto agrario ha desaparecido, y la política de apoyos es absolutamente insuficiente, pues se dedica a abatir la miseria alimentaria, es decir, la desnutrición, y no a generar condiciones para mejorar integralmente el nivel de vida. El bienestar socioeconómico, pese a ser el compromiso adquirido por nuestro gobierno en los tratados y pactos internacionales, es mínimo, y en algunas regiones está completamente ausente.

III. CULTURA AGRÍCOLA Y DERECHOS HUMANOS

En la literatura en torno a los derechos humanos se pueden distinguir al menos dos vertientes. La primera que determina que los derechos humanos son una creación occidental, o en su caso, de los países más poderosos que se imponen al resto del mundo, o lo que es lo mismo, a lo no occidental, que por cierto coincide con las culturas más pobres hablando en términos estrictamente económicos; a su vez, estas culturas determinan un multiculturalis-

¹⁶ Hay que entender por función social de la propiedad el hecho de que un propietario está jurídicamente obligado a usar su propiedad. Esta figura procede de la tesis de León Duguit, para quien los bienes que son usados para el fin que fueron creados merecen especiales derechos de protección para sus dueños. Sin embargo, cuando no se usan en el fin para el cual están destinados, bien podrían ser afectados para otorgarse a quienes sí estuvieran comprometidos con esa función social. Duguit, León, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón*, trad. Carlos G. Posada, Madrid, Librería Española de Francisco Beltrán.

mo que conforman países llamados subdesarrollados. Dicho en otros términos, los derechos humanos son una imposición entre países, pero también lo son entre clases sociales, o al menos lo son entre unas culturas y otras en un contexto nacional.

La segunda postura está en favor de los derechos humanos que, independientemente que hayan surgido históricamente en Europa, reconoce que son importantes y hasta necesarios para lograr, en lo que cabe, mayor igualdad entre los pueblos y las personas; a su vez, observa buenas posibilidades de que los individuos y los grupos, cuando de ellos se trate, puedan lograr un mayor nivel de bienestar, a condición de que los derechos humanos se reconozcan plenamente, se respeten adecuadamente y se cumplan cuando haya necesidad de aplicar medidas frente a su transgresión. En esta última postura hay dos vertientes: aquella según la cual el logro de los derechos humanos de los grupos vulnerables, entre ellos los pueblos indígenas, es producto de la lucha y la resistencia frente a las actitudes hegemónicas, especialmente los derechos colectivos,¹⁷ la que, por cierto, me parece más atinada; mientras que hay otra que cada día se ve superada, y es aquella en la que los derechos humanos han sido concesiones humanistas de los gobiernos en lo nacional y de los organismos internacionales a nivel global.

Los instrumentos internacionales del catálogo de los derechos humanos apuntan hacia el deseo de lograr un aumento integral en los niveles de vida de los pueblos y las personas, ya sean considerados como *progreso* o como *desarrollo*, todo aquello que pueda ser traducido como bienestar. Es difícil pensar que cuando los derechos son universales versen sobre aspectos tan particulares, en este caso sobre el maíz, en el que no existe nada que lo proteja especialmente, sin embargo, de los principios generales que en ellos se establecen, podemos obtener un fundamento para aspirar a una legislación integral que proteja lo que en nuestro país constituye el principal producto, tanto para las clases campesinas, indígenas o no, y las clases urbanas.

En principio, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de 1966, establece en forma general, en su artículo 11.1, que los Estados parte de ese instrumento “reconocen el derechos de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación...”. En semejante sentido, el 11.2 señala la protección de las personas contra el hambre. Ahora bien, el artículo 15.1 reconocen el derecho de las personas a “participar en la vida cultural”. Se trata de vincular tres derechos fundamentales de las personas, y, en contra sentido, tres deberes también fundamentales del Estado: propiciar mejores niveles de vida, en el que es parte de ello la alimentación; el deber de evitar la hambruna, o bien evitar que los alimentos que las personas necesitan se escaseen, y la participación en la vida, cultural que se relaciona con lo que las comunidades humanas creen que son sus formas de vinculación. Al final, alimento, cultura y nivel de vida son todos derechos ligados de forma necesaria.

Considero que, en el mismo tenor de las obligaciones anteriormente señaladas, debe ser útil para fundamentar el derecho de los pueblos a conservar sus productos, el artículo 5.1 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, menciona que: “las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías”. Al respecto tenemos que recordar que las políticas agrícolas se diseñan principalmente por los órganos administrativos gubernamentales, y es por ello que tienen un sentido marcadamente economicista y no cultural, y el fundamento de incentivar la producción del maíz con grandes proyectos de desarrollo destaca en los planes gubernamentales.

¹⁷ Respecto de las diferentes visiones que niegan los derechos colectivos para los grupos étnicos, véase a Esteva Fabregat, Claudio, “Los derechos humanos, una forma de la dialéctica”, Ordóñez Cifuentes, Emilio (coord.), *Los pueblos indios y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 17-49.

mentales como un objetivo consumista y no místico.¹⁸ Con ello se están evadiendo otros instrumentos como la Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social, para el que, de acuerdo a sus objetivos, “el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad”.¹⁹ Debe quedarnos claro que tratándose de la producción y uso del recurso comestible más importante de nuestro país, su garantía representa categóricamente el objetivo de la Declaración mencionada, en el sentido de que preserva los valores culturales que no son estrictamente materiales, y la cosmovisión de los pueblos elaborada durante miles de años.

Tenemos que volver a plantear también el hecho de que en nuestro país se ha cancelado la reforma agraria, y esta situación contrasta con esta Declaración sobre el progreso y el desarrollo, pues dentro de la parte de medios y medidas para alcanzar los objetivos, en su artículo 18, inciso b, recomienda como medidas legislativas, administrativas o de otra índole, “la adopción de medidas para fomentar y diversificar la producción agrícola, especialmente mediante la aplicación de reformas agrarias democráticas, para asegurar el suministro adecuado y equilibrado de alimentos...”. En este tenor puede decirse que la eliminación de la reforma agraria ha sido un hecho contrario a la declaración, y por ende contra el espíritu de los derechos humanos. No sería nada malo replantearnos una nueva política agraria nacional que tienda a revertir la situación del campesinado mexicano, especialmente cuando lo que menos ha conseguido es progreso y desarrollo.

Sin duda alguna, uno de los instrumentos internacionales vinculantes, más soslayado, para nuestro país, es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Son varias las disposiciones que no se cumplen y que pueden representar el fundamento de la protección integral del maíz. En principio, en el artículo 5o. se señala que:

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente.
- b) Deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos.

Sin embargo, no es el único numeral de este Convenio, pues el artículo 6o. también se violenta al incumplirse el deber de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados en todo aquello que les afecte o les interese. En definitiva, la producción de granos en nuestro país está orientada de manera central por el gobierno federal, y para ello se vale de muchos mecanismos, como los subsidios. La producción fuera de los planes puede interesar sólo para incrementar las estadísticas. El hecho de que se tengan expectativas de aumentar la producción de maíz año con año no se hace pensando en los valores de los pueblos y las comunidades, aun de los no indígenas. Se piensa en la satisfacción de la demanda interna, al menos en lo mejor posible, pero no se piensa en que la producción constituye algo más que un bien de consumo que hay que garantizar. Tal vez hasta ahora, el hecho de que todavía hay quienes lo cultivan, y que hay fuentes de importación más o menos seguras, impide proyectar al maíz como un bien más bien de carácter cultural. Es muy probable que la actitud de muchos gobernantes que deciden la política agraria sea un tanto negligente en virtud del deber de omisión que se plantea en el artículo 7.1 del Convenio 169, y que a la vez puede servir de fundamento a esta temática del maíz. En él se señala que:

¹⁸ “Por *gran proyecto de desarrollo* se entiende un proceso de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada; la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma”. Stavenhagen, Rodolfo, *Los pueblos indígenas y sus derechos*, México, UNESCO, 2007, p. 47.

¹⁹ Adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas en Diciembre de 1969. Véase artículo primer párrafo de la segunda parte correspondiente a objetivos. Las cursivas son mías

“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Hasta ahora los pueblos indígenas y comunidades de campesinos nacionales han determinado producir en gran parte el maíz que es su principal sustento. Nada hay legalmente que impida que ellos lo produzcan, pero eso no es lo único que protege el derecho a conservar sus propias prioridades; se necesita un grado amplio de certeza, especialmente en cuanto a la tenencia de la tierra. Y, precisamente, la supuesta libertad en la propiedad de la parcela, aunado a la pobreza en aumento, son condiciones que han hecho que muchos campesinos dejen de producirlo que de hecho no sean ya más propietarios. Hay que tomar en cuenta también que el nuevo régimen agrario establece una fenomenología de asociaciones rurales entre productores, ya sean ejidos, comunidades, ejidatarios y comuneros en lo individual con propietarios privados, ya sean individuales o empresas mercantiles para la producción rural, según las cuales se pueden asociar para producir más y mejor. No obstante, en la medida en que el campesino se involucra en estas formas asociativas deja de decidir lo que él cree que debe producir por subordinarse a los intereses de quien propone el capital de inversión.

Potencialmente hay otras dinámicas en las que la producción tradicional del maíz se ve amenazada. La alteración transgénica es un grave riesgo especialmente porque tiene como propósito, más que mejorar el producto, elevar su rendimiento. La gravedad del asunto radica en que la semilla que muchos campesinos compran para sembrar ya viene alterada genéticamente sin que ellos lo sepan, al igual que los consumidores no productores, es decir, casi toda la población. En la medida que nuestra dieta y otros usos están fincados en el maíz, no sabemos qué semillas se han sembrado y, por lo tanto, ignoramos la esencia de su contenido. Con ello, nos encontramos ante un grave riesgo de salud pública, precisamente por ignorar todavía los verdaderos efectos del consumo humano y pecuario de estos productos. Si las autoridades no saben, no pueden o no quieren controlar la alteración de las semillas, todo ello pone en riesgo nuestra propia cultura, constituyendo no sólo un incumplimiento de los derechos fundamentales, sino una flagrante violación de ellos.

Otro grave riesgo, no sólo al Convenio 169, sino a la reciente aprobada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en mucho de su contenido, es la producción del maíz con fines energéticos. La revelación del etanol como una fuente de energía alternativa a la de los hidrocarburos pone a especular el destino principal que puede tener la orientación de la política agrícola de producción. Es verdad, según dicen expertos, que el etanol puede contaminar menos que los productos derivados del petróleo, pero tal vez no sea ese el motivo por el cual se produzca, sino para regular precisamente los precios de todos los energéticos. De ser una real alternativa, la política económica basada en el patrón del petróleo estuviera en su fin. Pero nada de eso, los biocombustibles, en los que se encuentra el etanol, “son costosos, tienen un impacto limitado en la reducción de gases con efecto invernadero, y un impacto significativo en los precios mundiales de los alimentos”, señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).²⁰ Esto quiere decir que, aun siendo verdad que la producción del etanol es una alternativa ambiental, tal vez no sea una alternativa económica, no al menos para la mayoría de la población mundial, y por su puesto nacional. Entre los riesgos, no sólo lo son económicos por aquello del encarecimiento del maíz, sino la crisis de producción del grano para el abasto humano interno. Desde luego que queda muy en el aire un política energética basada en el maíz, pero por las dudas, es necesario apegarse a todos los instrumentos internacionales que ya están catalogados como derechos humanos, y buscar un respeto a ellos, a la vez que una auténtica garantía por toda la incertidumbre del futuro.

²⁰ “OCDE: El biocombustible es costoso y poco benéfico”, *La Jornada*, Sección Política, 17 de julio de 2008.

IV. ELEMENTOS MÍNIMOS DE UNA LEGISLACIÓN EN MÉXICO DE PROTECCIÓN AL USO DEL MAÍZ

Si estamos convencidos de que en México el maíz es un recurso, no sólo agrícola sino cultural, si estamos de acuerdo en que el maíz no es sólo un bien de consumo, sino que constituye una serie de usos que dan sentido espiritual a la vida nacional, incluso que es el más importante, entonces, se puede consensar en la creación de una legislación mínima que pueda protegerlos de todos los riesgos, que representen las fluctuaciones económicas a nivel mundial y nacional. Desde luego que el objetivo de un instrumento de garantía debe estar abierto a incrementar la protección del maíz en función de los nuevos riesgos que puedan surgir en el futuro.

De esta manera, creo que un listado de contenidos mínimos que una legislación de protección puede tener es, entre otros:

- La declaración respecto de que la producción del maíz sea, prioritariamente para consumo humano. Es cierto que el consumo pecuario es muy importante, pero debe estar establecido en segundo término al igual que otros usos a través de una lista de prelación.
- Es necesaria otra declaración, respecto de la cual el maíz es el principal producto para los mexicanos, o al menos uno de los principales, por lo que el apoyo institucional debe ser prioritario.
- La declaración del maíz como un recurso múltiple, que destaque el uso cultural, superando la concepción de su consideración como un producto de consumo.
- Con estas declaraciones deberá establecerse qué tipos de maíz deberán preferentemente apoyarse con las políticas agropecuarias, hasta alcanzar la cuota necesaria para garantizar todo el abasto interno y la demanda nacional.
- Los derechos de la tenencia de la tierra bien pueden estar determinados en función del cultivo del maíz. Como se sabe, en la legislación agraria existen diversos tipos de extensiones de la propiedad privada, y entre ellos hay cultivos especiales. Estos cultivos no incluyen al maíz, quedando en la extensión ordinaria, por así decirlo.²¹ Considero que se puede añadir en esta ley, en combinación con la ley agraria, una extensión diferente a la que hoy se regiría para los cultivos del maíz, en este caso, como un cultivo especial, pudiendo aumentar la extensión hasta el triple en tierra de riego o su equivalente en tierras de temporal. Esta extensión adicionada no debe atender de ninguna manera a la propiedad del ejido o de la comunidad agraria.
- Vinculado a una política de incentivos, la producción del maíz debe tener subsidios especiales, al menos mucho mejor de lo que hoy se aplican. Claro que los subsidios están amarrados con las obligaciones de no aumentar los precios para evitar la carestía en las zonas urbanas.
- La producción del maíz debe contemplar no sólo subsidios sino una política impositiva diferenciada. Los impuestos se deben aplicar según el sujeto productor y la extensión de los cultivos, así como el tipo de maíz que se produzca, de esta forma las variedades de maíz blanco para estricto consumo humano serían privilegiadas.
- Esta legislación deberá establecer cuotas de producción para forrajes, así como la respectiva diferencia en cuanto a las cuotas impositivas y de subsidios. No se puede impedir el cultivo para usos distintos del consumo humano pero debe haber condiciones expresas para ello.

²¹ La ley agraria establece una extensión máxima de la pequeña propiedad agrícola de 100 hectáreas de riego o 200 de temporal. Por su parte, establece una extensión máxima de 300 hectáreas a los cultivos de vainilla, vid, cacao, coco, henequén, oliva, plátano, árboles frutales de tronco leñoso, hule.

- Relacionado con la política de cuotas, así como para la producción, es necesario establecer límites al volumen de importación. Si no hay un freno a la importación, la producción del mercado interno no aumenta por los costos no competitivos.
- También sobre las cuotas de producción o uso es necesario regular el volumen que se debe utilizar para los usos industriales, especialmente en la producción del etanol.
- Un elemento más en esta legislación debe ser la prioridad de los aspectos ceremoniales, los cuales deben mencionarse como aspectos esenciales para su protección.
- Una política legal de precios puede ser un avance. En otras épocas, los granos se han regido por precios máximos y mínimos. En este caso, bien se puede pensar en precios mínimos de compra para los productores, y precios máximos de venta para los consumidores, con las correspondientes sanciones en su alteración. Pero no solamente hay que determinar los mínimos y máximos del precio del maíz, sino de las semillas, y de todos los demás insumos, o, lo que es lo mismo, de todos los productos que forman la cadena productiva.
- Prohibir la especulación y el acaparamiento, especialmente por las empresas privadas, debe ser uno de los principales contenidos. Tal vez no hemos tomado plena conciencia de lo nefasto que ha sido, históricamente, el intermediarismo. A pesar de las múltiples ocasiones en que se ha demandado su fin, no hay forma de eliminarlo, tal vez porque es un fenómeno imprescindible de los sistemas de libre mercado. En este caso, hay que acabar con ese principio. El sistema de facturas controladas en los centros de compra y venta para los productores bien puede ser una eficaz solución.
- No puede faltar en una legislación de esta naturaleza un capítulo de sanciones por conductas indebidas, las cuales deben persuadir la eficacia y la efectividad de las normas, especialmente a los funcionarios que incumplan con sus deberes, así como a los particulares y a los productores que se involucren en ellos.

Estos contenidos mínimos no son una quimera. Debo mencionar que hay datos históricos de legislaciones que hay tratado de proteger la producción del maíz,²² aunque distaron mucho de ser legislaciones integrales. Claro, sus formas de protección obedecen a las necesidades de la época en la que se circunscriben, si no los ordenamientos, sí las políticas, que a fin de cuentas buscan proteger el bienestar de la población. No obstante, hay que avanzar en la elaboración de leyes que no queden en el aspecto declarativo y puedan articularse aspectos coactivos, si es necesario, puesto que se trata no solamente de una simple protección de carácter económico, social y cultural, sino de la protección de los derechos humanos que hasta ahora siguen siendo una asignatura pendiente en nuestro país.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CABALLERO URDIALES, Emilio y ZERMEÑO LÓPEZ, Felipe (coords.), *Condiciones competitivas de la agricultura del maíz en México*, México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S:C:/ Nuevo Horizonte Editores, 1993.
- CARDOZA y ARAGÓN, Luis, "Corazón de maíz", *Mitos del maíz*, México, Artes de México, núm. 79, junio de 2006.
- CHACÓN, David, "Hacia la contra reforma agraria", en CHACÓN, David y MESTRÍES, Francis, *Debate sobre las reformas a agro mexicano*, México, UAM, Azcapotzalco, 1994.

²² Un ejemplo de ello es la Ley Pro Aumento de la Producción de Maíz, Frijol, Arroz y Trigo, en el Estado de Veracruz, publicada en la *Gaceta Oficial*. Órgano del Gobierno del Estado Veracruz, el martes 4 de junio de 1946, siendo gobernador constitucional Adolfo Ruiz Cortínez.

-
- DUGUIT, León, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón*, trad. Carlos G. Posada, Madrid, Librería Española de Francisco Beltrán.
- El cultivo de maíz en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1980.
- El maíz, fundamento de la cultura popular mexicana*, México, Museo de Culturas Populares, 1982.
- ESTEVA FABREGAT, Claudio, "Los derechos humanos, una forma de la dialéctica", en ORDÓÑEZ CIFUENTES, Emilio (coord.), *Los pueblos indios y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- FLORESCANO, Enrique, *Precios del maíz y crisis agrícolas en México, 1708-1810*, México, Editorial Era, 1986.
- GONZÁLEZ TORRES, Yolotl, "Etnografía del maíz: variedades, tipos de suelo y rituales en treinta monografías", en MEDINA, Andrés y OCHOA, Ángela (coords.), *Etnografía de los confines. Andanzas de Anne Chepman*, México, INAH-Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, 2007.
- RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, t. I.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Los pueblos indígenas y sus derechos*, México, UNESCO, 2007.
- SÁNCHEZ ALBARRÁN, Armando (coord.), *El Campo no Aguanta Más*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- VV.AA., *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos-Comisión Europea-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- VV.AA., *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos-Comisión Europea-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.