

UNIVERSIDAD VERACRUZANA
CENTRO DE INVESTIGACIONES TROPICALES



**Defensa del patrimonio biocultural de México: el caso
del maíz nativo de la región totonaca de Veracruz**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN ECOLOGÍA TROPICAL

PRESENTA

FRANCISCO XAVIER MARTÍNEZ ESPONDA

Comité tutorial:

Dra. Silvia del Amo Rodríguez

Mtra. Graciela Rodríguez Manzo

Mtro. Jonathan Dain

Xalapa, Veracruz.

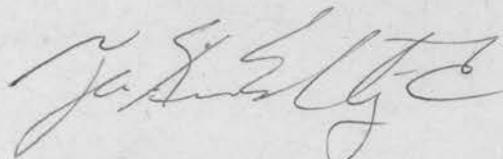
Junio 2014

DECLARATORIA

El trabajo de tesis titulado "Defensa del patrimonio biocultural de México: el caso del maíz nativo de la región totonaca de Veracruz", fue desarrollado de agosto de 2010 a junio de 2014, por el Lic. Francisco Xavier Martínez Esponda como parte de sus estudios de maestría en el Posgrado de Ecología Tropical del Centro de Investigaciones Tropicales de la Universidad Veracruzana. Para tal efecto se contó con el apoyo de la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), mediante su Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), desde agosto de 2010 a julio de 2012, con el número de CVU/becario 377127.

Los datos reportados en la tesis son originales, fruto de esta investigación y no han sido utilizados con anterioridad para obtener grado académico alguno, ni deberán ser usados en el futuro con el mismo fin.

Candidato



Lic. Francisco Xavier Martínez Esponda

Directora de tesis



Dra. Silvia del Amo Rodríguez

ACTA DE APROBACIÓN DE TESIS

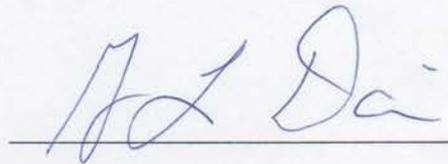
El presente documento: Defensa del patrimonio biocultural de México: el caso del maíz nativo de la región totonaca de Veracruz, realizado por el Lic. Francisco Xavier Martínez Esponda, ha sido aprobado y aceptado como requisito parcial para obtener el grado de Maestro en Ecología Tropical.

COMITÉ TUTORIAL

Director: Dra. Silvia del Amo Rodríguez



Cotutor: Mtro. Jonathan Dain

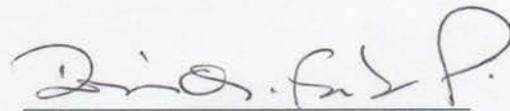


Cotutor: Mtra. Graciela Rodríguez Manzo

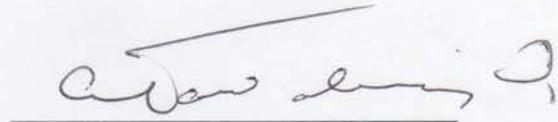


JURADO

Presidente: Dr. Danú Fabre Platas



Secretario: Mtro. Gustavo Alanis Ortega



Vocal: Dr. Miguel Ángel Escalona Aguilar



Ex periphēria lux

Para los amigos de Las Cazuelas y Cuyuxquihui que me revelaron y me pusieron
de camino hacia el corazón de México.

AGRADECIMIENTOS

A Isabel, que todo lo llena de luz y amor. Aguda lectora y crítica editora que me acompañó durante todo el proceso.

A Francisco Xavier, mi pequeño gran guerrero,
mi maestro más extraordinario.

A mis padres y hermanos, que con su amor y generosidad todo lo impregnan.

A Regina, Jesús y Lucía, por su amor y apertura a la libertad.

A Silvia del Amo, por su amistad, guía e inquebrantable confianza para empujar este proyecto.

A Graciela y Luis Miguel, queridos amigos y maestros, constructores de puentes para la justicia.

A Jon, maestro enamorado del diálogo y corazón generoso.

A Gustavo, maestro y amigo que me enseñó a ejercer el derecho.

A Miguel, querido amigo y maestro que trabaja la tierra con amor y paciencia.

A Danu, maestro y amigo confrontador que me enseñó a mirar y complejizar el mundo.

A Krystyna, Roldan e Ignacio, por su amistad sincera y por el diálogo fecundo que se generó entre nosotros.

A Tacho, don Cecilio, don Adán, don Carlos, don Rafael, don Damaceno, don Matías, don Maurilio y don Primitivo de Las Cazuelas y a doña Gaudencia, doña Rosa, doña Casilda, don Raúl, doña Valentina, don José, don Alejandro, don Juan, Feliciano, Luisa, Isabel y Gaby de Cuyuxquihui, por su compromiso para defender a su maíz y su confianza en el proyecto.

A doña Gisela y don José por su hospitalidad y apoyo decidido.

*El rayo con el maíz
tiraban piedras a un cerro,
perdió el rayo en un desliz
el maíz llegó primero:
le ayudó la codorniz
y el pájaro carpintero¹.*

¹ Antiguo son jarocho donde se narra la mítica historia donde el dios del maíz compite con los rayos para

Índice

| | |
|---|-----|
| Introducción | 9 |
| Capítulo I. Antecedentes | 14 |
| I.1. Los significados del maíz en México | 14 |
| I.2. México dividido | 17 |
| Capítulo II. El planteamiento del problema: la crisis del maíz nativo en México | 21 |
| Capítulo III. De la investigación | 30 |
| III.1. Pregunta de investigación y objetivos | 30 |
| III.2. Metodología | 31 |
| Capítulo IV. Marco teórico | 35 |
| IV.1. La memoria biocultural | 35 |
| IV.2. La resistencia cotidiana | 40 |
| IV.3. El Estado multicultural y plural de derecho | 45 |
| IV.4. Los derechos fundamentales, el garantismo y el litigio estratégico | 52 |
| Capítulo V. Los totonacos de las comunidades de Cuyuxquihui y Cazuelas | 58 |
| Capítulo VI. Acciones legales estratégicas para la conservación del maíz nativo | 67 |
| VI.1. El maíz nativo, bien común de las culturas populares mexicanas | 67 |
| VI.2. El maíz y los derechos humanos | 69 |
| VI.3. El diferendo entre el principio precautorio y la LBOGM | 73 |
| VI.4. La falacia del paradigma de la coexistencia y los riesgos que conllevan los transgénicos | 76 |
| VI.5. El sendero totonaco | 79 |
| VI.6. Ineficacia del régimen legal de protección especial al maíz | 84 |
| VI.7. Las zonas libres de transgénicos (ZLT), espacios negados para la conservación in situ y el ejercicio de derechos humanos de incidencia colectiva. Análisis jurídico | 93 |
| VI.8. Del litigio estratégico ante el Poder Judicial de la Federación | 98 |
| VI.8.1. El derecho de petición y el Ayuntamiento de Papantla | 100 |
| VI.8.2. El litigio estratégico ante los juzgados de distrito | 101 |
| VI.8.3. Del litigio estratégico ante los tribunales colegiados de circuito | 121 |

| | |
|---|-----|
| VI.9. Audiencias públicas para la constitución de una ZLT ante el Ayuntamiento de Papantla | 128 |
| VI.10. El derecho a un recurso breve, sencillo y eficaz frente al procedimiento administrativo de ZLT y el juicio de amparo | 133 |
| Capítulo VII. Pautas sobre bioseguridad: reformas legales y cambios en la política pública agrícola | 141 |
| Conclusiones o de la cosecha y el sendero de la paz | 154 |
| Bibliografía | 157 |

La reivindicación de la milpa y la defensa de la producción campesina de maíz es un postulado fundamental en la lucha contra el hambre y el éxodo, así como en el combate por la soberanía alimentaria y la autosuficiencia; también es una batalla aún más profunda y decisiva por preservar la pluralidad cultural y la diversidad biológica, de las que depende el futuro de nuestro país y el de la humanidad (Ortiz, et. al., citado en Ortega 2010).

Introducción

El maíz nativo² de México constituye un elemento fundacional y fundamental de las culturas mexicanas, particularmente la de los campesinos e indígenas pues en su cosmovisión el maíz representa la fuente material y espiritual de su sustento, esto es, para estos pueblos el maíz nativo es un bien común y en él se expresa su recurso inmaterial más importante: la memoria colectiva hoy llamada biocultural. Los antiguos hombres mesoamericanos escribieron que *nuestra carne es de maíz* y sus descendientes afirman hoy que *sin maíz no hay país*.

Todos los pueblos a lo largo de la historia se han valido de numerosos bienes comunes indispensables para su supervivencia (Ostrom, 2003). Mediante estos bienes se ejercen derechos humanos, lo que en la especie significa el reconocimiento de un binomio integrado por estos dos conceptos. En el caso mexicano destaca como uno de los bienes comunes más importantes de indígenas y campesinos el maíz nativo, ello porque en él se ejercen-manifiestan importantes derechos humanos de incidencia colectiva (identidad cultural, alimentación, medio ambiente y salud).

Este caso debe ser situado en un mundo y un país que parecen cada vez más violentos. Debemos por tanto ubicarnos en un contexto donde la paz es un proceso, donde la paz es imperfecta e inacabada (Muñoz citado en Comins, 2002) y existen numerosas experiencias con las cuales es posible construir y transitar hacia una cultura de paz (Jiménez, 2004). Se afirma esto porque el maíz nativo de México y los pueblos que lo generan viven una especie de cerco montado desde diferentes aristas como son la legislación, la política pública y el modelo agroindustrial que se fomenta. En este trabajo se pretende analizar estas aristas a la luz del paradigma de los

² Es incorrecto denominar al maíz de México como *criollo* pues como señalan Kato, T.A., C. Mapes, L.M. Mera, J.A. Serratos y R.A. Bye (2009:17), esta palabra sirve para designar a los hijos americanos de padres europeos, en el caso del maíz, ésta "no es una planta foránea al país como el nombre criollo lo indica. En México no hay maíz criollo porque es nativo al territorio".

derechos humanos a fin de conservar al maíz nativo como bien común de México y de esta manera contribuir en el tendido de puentes para la paz.

En esta tesis se analiza si es posible salvaguardar este grano sagrado mediante las instituciones jurídicas creadas para ello en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados como son el régimen de protección especial al maíz y las zonas libres de organismos genéticamente modificados, también llamadas zonas libres de transgénicos. El aporte de este trabajo está en: (i) el abordaje multidisciplinario que se hizo del tema, (ii) la puesta en marcha de dichas instituciones jurídicas para evaluar su eficacia y (iii) la generación de pautas de modificación a nuestro marco jurídico y su política pública pues como se verá en su oportunidad ninguna de estas instituciones logra alcanzar lo que su objetivo les impone (efecto útil de las normas) y por lo cual su constitucionalidad está en duda.

En estos términos, los resultados de esta investigación nos colocan frente al espejo de la “otredad”, es decir, la diversidad cultural, y nos interpelan como sociedad y Estado. Nos hacen ver que México, por lo menos en el caso del maíz nativo, carece de un traje a la medida que le permita conservar y fomentar la piedra angular de su patrimonio biocultural. Así frente al paradigma moderno que invisibiliza al maíz nativo y los pueblos que lo generan, resuenan las palabras de Eduardo Galeano en su ensayo *Ser como ellos, ¿podemos ser como ellos?, ¿queremos ser como ellos?*

Para abordar el tema hemos asumido que el proceso social, cultural y ecológico que ha llegado a nuestros días a través de los pueblos indígenas y campesinos que generó y genera el gran patrimonio biocultural de México constituye una muy importante experiencia de paz que debe ser salvaguardada y fomentada mediante una ecología de saberes (Santos, 2009). Significa además reconocer que la globalización neoliberal ha acarreado una crisis ecológica muy importante y la disolución de los soportes simbólicos del proceso productivo (Leff, 2005) y que en el Estado mexicano se vive, por desgracia, con importantes índices de violencia cultural (Galtung, 1990).

En el capítulo primero se estudia el tema de los múltiples significados que posee el maíz nativo para los mexicanos, particularmente para los indígenas y campesinos. Esto es, el maíz como un cuestión principalmente cultural y donde los pueblos y el Estado son actores principales en la conservación *in situ* de este grano sagrado. Asimismo se trata de la multiculturalidad que existe en el país y el gran malestar que

habita, concretamente en el campo mexicano, por el no reconocimiento de esta situación de diversidad.

En el segundo capítulo se analiza la problemática del maíz nativo, es decir, la profunda crisis que se vive en el campo: deterioro ecológico, fragmentación de los pueblos y comunidades, asimilación, importación masiva de granos dentro de un esquema de libre mercado. En este apartado se evidencia la complejidad del problema y por tanto la inexistencia de salidas fáciles.

El planteamiento de la investigación, los objetivos y la metodología del trabajo se explican en el capítulo tercero, el cual es fruto de un diálogo fecundo que tuvo el autor con su tutora y co-tutores. En el capítulo cuarto se explican los enfoques con los cuales se estudió al universo que representa el maíz nativo en este país, es decir, la construcción del marco teórico, esto es, el cimiento de la investigación, se realizó a través de las siguientes aristas: la memoria biocultural, la resistencia cotidiana de los pueblos indígenas y campesinos, el Estado multicultural y el garantismo.

En el capítulo quinto se da cuenta del trabajo realizado con y conjuntamente con las comunidades totonacas de Cazuelas y Cuyuxquihui. En este apartado se da cuenta de la historia de un pueblo indígena, de su inmenso patrimonio biocultural y la vitalidad de la memoria cultural por aquellos parajes del Totonacapan. El compromiso de los totonacos participantes fue de vital importancia para esta investigación.

Los resultados de la investigación se encuentran en el capítulo sexto de este trabajo, allí se argumenta por qué el maíz nativo es un bien común, su estrechísima relación con los derechos humanos, la nulificación que del principio precautorio hizo la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y por lo mismo la imposibilidad de que las autoridades competentes puedan adoptar decisiones que impidan el aumento de riesgos en nuestra sociedad, la falacia del paradigma de la coexistencia y particularmente se da cuenta del rico ejercicio que resultó ser el litigio estratégico respecto del régimen especial de protección al maíz y de las zonas libres de transgénicos.

Analizados los resultados, en el capítulo séptimo se da cuenta de las posibles adecuaciones que el marco jurídico y la política pública podrían y deberían sufrir a fin de adecuarlos a los estándares establecidos en el llamado bloque de constitucionalidad, es decir, la Constitución Federal y los tratados internacionales en

materia de derechos humanos. Esto es muy importante porque la investigación evidencia que el actual marco es transgresor de derechos humanos y por lo mismo nos aleja del objetivo de construir un proceso de paz duradero en México.

Termino este apartado manifestando que en el país existe ya la simiente para el desarrollo de la paz imperfecta, recordemos dos situaciones indispensables para entender a nuestro Estado hoy, la primera es que hemos suscrito y ratificado los tratados internacionales en materia de derechos humanos más importantes como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, y la segunda, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 por virtud de la cual toda autoridad está obligada a respetar, promover, proteger y garantizar los derechos fundamentales³.

Es posible lograr la conservación del maíz nativo mexicano y las formas de ser y estar en el mundo que lo generan si respetamos, promovemos, protegemos y garantizamos los derechos fundamentales de los mexicanos, particularmente los de los pueblos indígenas y campesinos. Esta es la apuesta de este trabajo de tesis, esta es la apuesta del autor y por lo mismo, adelantándome a las conclusiones, la paz en México está todavía lejana.

Finalmente resta decir que este trabajo fue cobijado, planeado y desarrollado bajo un enfoque interdisciplinario y dentro de una institución como es el Centro de Investigaciones Tropicales de la Universidad Veracruzana, que busca terminar con el abordaje simplificado de los problemas que nos aquejan a fin de analizarlos como son: problemas complejos, es decir, transgredir las fronteras epistemológicas en aras de generar conocimiento que resuelva las cuestiones de fondo y que contribuyan al bienestar de las personas y pueblos.

³ El juicio de amparo es el recurso con el que cuentan las personas para enmendar cualquier violación a los derechos humanos. Este juicio tiene por objeto (artículo 1, fracción I de la Ley de Amparo) “resolver toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales...”. Conviene referir al lector que el ejercicio de tesis que se refiere en este trabajo se realizó con la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936 y que ésta fue recientemente sustituida por una nueva Ley, que fue publicada en ese diario de difusión oficial el pasado 2 de abril de 2013.

Este trabajo de investigación supuso adicionalmente al autor un reto enorme pues siendo educado como abogado, le requirió empujar y modificar sus conocimientos hacia aguas nunca antes exploradas, requirió diálogo profundo pero sobre todo reconocimiento hacia los “otros” tantas veces invisibilizados.

Capítulo I. Antecedentes

I.1. Los significados del maíz en México

El maíz es nuestra carne, nuestro hueso, nuestro ser, nuestra vida... Poema azteca

El maíz nativo y los pueblos originarios y campesinos de México constituyen una unidad indisoluble, con él los pueblos originarios construyeron una civilización (la mesoamericana) y multitud de culturas⁴ que han perdurado hasta nuestros días, como afirman Carreón y San Vicente (2011:12) “el hombre y la mujer, hicieron al maíz, pero al mismo tiempo el maíz hizo a los hombres en su amplio sentido, pues gracias al maíz el ser humano mesoamericano logró construir una civilización (...). Su relación es a tal grado simbiótica, que puede decirse que son uno solo...”. En otras palabras, el maíz nativo, como fruto de la memoria colectiva de los indígenas y campesinos, que algunos adjetivan como “biocultural” (Víctor Toledo y Narciso Barrera-Bassols, 2008), constituye el logro más notable y la contribución más importante de las culturas mesoamericanas a la humanidad (Bonfil, 1989:24; Aguilar *et al.*, 2003:98; Gúzman *et al.*, 2011:73).

Lo anterior da cuenta de un larguísimo proceso de coevolución entre pueblos originarios y ecosistemas locales (Boege, 2008) que derivó en un complejo resultado de índole biocultural: el surgimiento de alrededor de 65 razas, 59 cotejadas y 6 imprecisas de maíces nativos (Serratos, 2009), cada una adaptada a las circunstancias ambientales de cada pueblo, esto es, México es el centro o uno de los centros de origen y diversificación de este sagrado grano. Adicionalmente a este centro de diversidad se debe agregar otro que en ocasiones pasa desapercibido, y es que el país es también centro de diversidad de usos del maíz (Ortega, 2007).

Para el cultivo del maíz los pueblos mesoamericanos crearon con su trabajo un ecosistema artificial, mejor dicho, un agroecosistema (Gliessman, 2002) que necesariamente exige para su mantenimiento energía humana, animal o fósil (Toledo,

⁴ De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en México existen más de 60 pueblos originarios, algunos de ellos son: Nahuatl, Maya, Mazateco, Mazahua, Otomí, Zapoteco, Mixteco, Totonaco, Tzeltal, Tzotzil, Lacandón, Huasteco, Choles, Purépechas, Chinanteco, Mixe, Tarahumara, Seri, Cora, Cucapá Mayo, Yaqui, Chontal, Popolucan, Popoloca, Tojolabal, Huichol, Triqui, etc. (http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1387&Itemid=24, consultada el 20 de junio de 2014).

2008), que llamaron milpa⁵. Ésta es una unidad de producción agrícola que forma parte fundamental de la estrategia de uso múltiple que aspira a la autosuficiencia y a la soberanía alimentaria ⁶, que fue implementada por los antiguos pueblos mesoamericanos y que ha llegado en diferentes grados hasta nuestros días a través de los pueblos indígenas y campesinos de hoy, dentro de un mosaico compuesto por diversos territorios espaciales y simbólicos para la edificación de un paisaje cultural y una historia social y natural (Boege, 2008:63). La milpa dentro del paisaje cultural mesoamericano destaca como sostén alimenticio de la familia y consiste en un sistema de policultivo cuyo principal elemento estructurador es el maíz, en asociación con diversas especies de frijol, calabaza, chile y arvenses (Isakson, 2009:726; Kato, T.A., C. Mapes, L. M. Mera, J.A. Serratos Hernández y R.A. Bye, 2009:23; Aguilar, J., *et. al.*, 2003:84).

Al respecto del maíz Guillermo Bonfil (1989:33) señala que *(l)as esbeltas cañas de maíz invadieron pacíficamente el paisaje, desde las costas hasta alturas de más de 3 mil metros sobre nivel del mar. Y esta es una planta inventada por los hombres de esta tierra. El maíz ordena desde hace muchos siglos gran parte del territorio mexicano.*

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el año 2010 en el país se sembraron 7'860,705 hectáreas de maíz, con una producción de 23'301,879 de toneladas, equivalente a \$65,629,388 (sesenta y cinco millones, seiscientos veintinueve mil trescientos ochenta y ocho pesos M.N.)⁷. En 2009 en el país se produjeron 20'142,816 toneladas de maíz, mientras que las importaciones para este mismo grano en 2010 ascendieron al orden de 7'270.91 toneladas para maíz amarillo y 504.34 toneladas para maíz blanco⁸.

Lo anterior significa que en México la superficie destinada al cultivo del maíz es de 7.4 millones de hectáreas (Kato, T.A., C. Mapes, L. M. Mera, J.A. Serratos Hernández y

⁵ De acuerdo con el *Diccionario breve de mexicanismos* esta palabra proviene del náhuatl *milpa* "lugar de sementera", de *milli* "sementera, terreno sembrado" + *pan* "en, lugar".

⁶ De acuerdo con Rivera Ferre *et. al.* (2011:2) el concepto de soberanía alimentaria fue acuñado por Vía Campesina para significar que "los pueblos tienen 'derecho a producir su comida en su territorio' en formas que refuercen los valores culturales de los pueblos y el medio ambiente. La soberanía alimentaria significa garantizar que los campesinos, los agricultores y agricultoras en pequeño, las mujeres rurales, los pescadores y pescadoras artesanales, los pastores nómadas y los pueblos originarios tengan el derecho a contar con todos los recursos necesarios para producir comida; tener acceso a la tierra y un control mayor sobre ésta y sobre las semillas, el agua, los créditos y los mercados".

⁷ INEGI, <http://www.inegi.org.mx/movil/mexicocifras/mexicoCifras.aspx?em=00000&i=e> Consultada el 23 de noviembre de 2013.

⁸ INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/primarias/agri/default.aspx?tema=E#>. Consultada el 23 de noviembre de 2013.

R.A. Bye, 2009:33) y el consumo *per cápita* de maíz oscila entre 285 y 480 g. diarios en más de 600 presentaciones; esto es, el maíz constituye la fuente del 40% de las proteínas por su bajo costo (Acevedo, 2009:332) situación que lo coloca dentro de la canasta básica del pueblo mexicano. Como decimos los mexicanos, *no hay taco sin tortilla*.

En el campo de lo simbólico, el hombre de estas latitudes construyó a partir del maíz una cultura maicera y milpera de profundas raíces perceptible a simple vista en las diferentes construcciones antropogénicas, como dan cuenta las expresiones de las culturas mexicanas en la cosmovisión, la religión, la filosofía, la literatura, la poesía, la música, el arte, la sabiduría popular, la tecnología y muy especialmente la gastronomía. Al respecto Armando Bartra (Amador Tello, 2007:77) ha señalado que el maíz “no es solamente un grano, una mercancía o un alimento resultado de una producción física, sino también parte de una producción simbólica, cultural, social y ambiental”.

El maíz en México, constituye hoy como desde hace siglos, la principal fuente de sustento para millones de personas y también el signo indiscutible de la identidad de un sector soslayado y marginado del México moderno: los indígenas y campesinos. Existe pues una alianza explícita entre los pueblos indígenas y campesinos y el maíz nativo, de hecho, “la unión penetró hasta la intimidad molecular del maíz hasta hacerlo más útil para el hombre, más inútil para sí; esto es lo doméstico. También modificó al hombre su carácter social” (López A., 2003:29); “su vida y la nuestra están entretreídas” (Barros y Buenrostro, 1997:15). El maíz nativo es el símbolo indiscutible de la resistencia cotidiana de estos grupos.

Trabajar por proteger y conservar el maíz nativo de México es caminar por el sendero de la multiculturalidad mutilada *de iure* en nuestra Carta Magna. Esto es, el sendero por la defensa del maíz nativo significa trabajar simultáneamente por el reconocimiento de las diferencias y del diálogo a fin de erradicar la violencia estructural y simbólica que desde el Estado se ejerce sobre indígenas y campesinos. Defender este cultivo es defender nuestro patrimonio, nuestra herencia y nuestra memoria colectiva; en una palabra es defender lo nuestro.

Cabe preguntarse ¿cuál es la importancia de conservar la diversidad nativa del maíz? Al respecto Ortega (2007), señala que al menos existen tres motivos, a saber, 1) para entender y proteger las relaciones entre el hombre y el maíz en el contexto de la

comunidad rural, a fin de que ambos puedan florecer según su paradigma; 2) para contribuir al conocimiento científico, ya que es una planta paradigmática de especial importancia para el futuro de la humanidad; y 3) para salvaguardar los recursos genéticos así como los conocimientos tradicionales asociados a esta planta, tomando en cuenta que el maíz es fundamental para la soberanía alimentaria y el bienestar del país.

En esta tesitura resuena la afirmación de Ortega (2010) respecto de que no es válida la pretensión establecida por el legislador en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados de proteger solamente los centros de origen y diversidad, puesto que más bien se debería proteger aquellas especies que fueran básicas para la población de una región y cuyos habitantes estuvieran dispuestos a conservarlas y mejorarlas.

El Gobierno mexicano es un actor clave para la conservación *in situ* del maíz nativo, sin embargo, desde hace mucho tiempo abandonó a su suerte a los campesinos e indígenas del país como a su maíz. Actualmente la diversidad del maíz nativo mexicano se encuentra en amplias regiones del país en peligro de extinción, ello es así debido a: 1) los esfuerzos gubernamentales por modernizar el agro, 2) el fomento de las semillas mejoradas, 3) el abandono del maíz por cultivos económicamente más redituables, 4) la emigración de los campesinos, y 5) catástrofes naturales o sociales (Ortega, 2007).

México es la tierra del maíz, es la soledad y la fiesta del maíz; este grano lo ha impregnado todo en estas tierras. Gabriela Mistral en su poema “El maíz” sintetizó magníficamente el complejo universo del maíz nativo en estas latitudes cuando escribió “México se acaba donde el maíz se muere”.

1.2. México dividido

México no es uno sino más bien muchos Méxicos y a pesar de ello es posible identificar dos matrices civilizatorias, la occidental y la mesoamericana (Bonfil, 1989). La primera ha dominado los horizontes de estas tierras por los últimos quinientos años, mientras que la segunda cuenta en su haber con varias culturas y se ha valido de una estrategia diversificada de resistencia para sobrevivir hasta nuestros días (hibridación). Entre estas dos maneras de mirar, ser y estar en el mundo se da una confrontación; un grupo pugna por “modernizar” y el otro se afana por resistir

(consciente/inconscientemente) de muchas maneras y con muchos matices en lo cotidiano.

La resistencia indígena y campesina no es exclusiva de México, es más bien un fenómeno de importantes magnitudes en Latinoamérica y el mundo, puesto que estos grupos viven en una crisis permanente entre dos formas provisionales del mundo, a saber, el propio y el impuesto (Novo, 2003). En el caso mexicano, desde la Colonia los grupos hegemónicos que han ejercido el poder no han visto con buenos ojos lo generado y producido por indígenas y campesinos, ya que lo tradicional y lo rural han sido históricamente asociados con el atraso, antinomia del progreso, de tal suerte que “aquí no hay proyecto de desarrollo sino de sustitución” (Bonfil, 1989:184). A mayor abundamiento, el conflicto se ha venido nutriendo por el interés de los grupos dominantes de imponer una cultura única sobre los dominados que resisten la asimilación (Olivé, 2003).

La situación descrita está íntimamente relacionada (como factor tensionante) con los procesos mundiales en los que el país se haya inmerso: la globalización y el neoliberalismo. A pesar de lo dicho por el gobierno federal en el sentido de que la globalización y el neoliberalismo serían las llaves para lograr el tan anhelado desarrollo de México, lo cierto es que éstos no han contribuido al bienestar y la paz del pueblo mexicano.

El malestar en el México rural es profundo y palpable, en las dos últimas décadas los movimientos indígenas y campesinos han encontrado nuevas formas para lograr su visibilización y emergencia (Santos, 2009) de las tinieblas en donde se encontraban, destacando lo hecho por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ya que trascendió y transgredió las fronteras en que la cuestión indígena y campesina se encontraba encasillada. Esto es, el devenir de estas luchas logró que los indígenas y campesinos izaran reivindicatoriamente la bandera de “todos los derechos para todos”, así como que la sociedad mexicana, mestiza y urbana, se mirara en el espejo de la otredad que Guillermo Bonfil (1989) ha llamado el “México profundo”.

En el fondo del problema, lo que impera es el no reconocimiento de la diversidad cultural del país y la solución a esta cuestión depende como ha señalado Olivé (2003:36) “de que logremos recuperar socialmente los valores del respeto al prójimo y a su comunidad, y de que le demos sentido a la noción de humanidad, no sólo como una especie biológica, sino como una auténtica comunidad global, en la que no puede

dejar de haber diferencias –entre ellas culturales- pero donde también existan proyectos comunes acordados entre las diversas partes”. Esto es, la paz por medio del diálogo, el reconocimiento entre las partes y el derecho, para lo cual es necesario, como señala Bonfil (1989:175) reconocer a los diferentes colectivos el derecho a decidir de manera exclusiva sobre “un conjunto, así sea restringido y precario, de elementos culturales que consideran propios (recursos naturales, formas de organización, códigos de comunicación, conocimientos, símbolos)”.

Es significativo y no es de extrañar en la historia reciente de este malestar que el Estado mexicano cumpliera sin mayores dilaciones sus obligaciones adquiridas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mientras que paralelamente incumplía con sus obligaciones para con los pueblos originarios de México contenidas en el Convenio 169 de la OIT y en los llamados Acuerdos de San Andrés, que suponían la construcción de un proceso de paz en el conflicto zapatista en el Estado de Chiapas.

El caso de la agricultura mexicana ejemplifica claramente lo descrito con anterioridad. En efecto, el Estado mexicano, en los últimos dos sexenios, ha reformado drásticamente la legislación en la materia (Ley Federal de Variedades Vegetales, Ley Federal de Producción, Certificación y Comercialización de Semillas y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados) que fomenta la agricultura industrial y relega-discrimina la tradicional o campesina. En otras palabras, el Estado ha impulsado el modelo agroindustrial, sin que se haya establecido, para el efecto, legislación o política pública significativa para proteger y fomentar la agricultura campesina e indígena (SAGARPA, 2012)⁹. Esta política pública se ha traducido en procesos de importación de grandes cantidades de granos básicos a cambio de la emigración de indígenas y campesinos de sus comunidades (Fitting, 2006).

Parafraseando a de Santos (2009) las acciones realizadas por el Estado mexicano se traducen en el fomento de la monocultura del saber y la contracción del presente, característica de la modernidad occidental, en detrimento de la ecología de saberes y de las diferencias culturales existentes en el país, esto es, violencia cultural.

⁹ Véase por ejemplo lo relativo al programa público “Modernización sustentable de la agricultura tradicional” (MasAgro), donde ni la sustentabilidad ni el diálogo intercultural tienen lugar. Para mayor información sobre el particular consúltese el sitio oficial (<http://masagro.mx/index.php/es/que-es-masagro/descripcion-general>).

A doscientos años del inicio de la lucha por la Independencia el Estado mexicano ha sido incapaz de construir procesos duraderos de paz, ello se debe en buena medida a que desde las instituciones se continúa generando violencia física, estructural y simbólica hacia determinados grupos de la población como son los indígenas y campesinos. Como ha señalado Magdalena Gómez (2005) la reforma constitucional en materia indígena del año 2001 canceló la posibilidad de alcanzar la paz¹⁰.

En otras palabras en México se reconoce marginalmente la diversidad cultural y la riqueza que genera, se insiste en impulsar un proyecto y una visión moderna, excluyendo así a los otros mexicanos, al México profundo. En este contexto surgen cuestionamientos sobre ¿cómo generar bienestar en nuestras comunidades?, ¿cómo contribuir a la erradicación de la violencia (en todas sus formas) de nuestras familias, barrios, pueblos y ciudades?, ¿cómo construir procesos duraderos de paz?, y particularmente sobre el tema que nos atañe, ¿cómo solventar la disputa por el maíz nativo?

¹⁰ Según esta autora, la clase política mexicana es consciente de la contradicción que entraña para el modelo globalizador y neoliberal el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, por lo que se optó por no reconocer derechos que generaran poder real a estos grupos, es decir, se negó que la libre determinación y la autonomía tuvieran las implicaciones que representan; por ello fue que en la reforma se canceló la posibilidad de modificar el artículo 115 constitucional. De esta forma quedó pendiente el abandono del modelo histórico del derecho indígena para transitar hacia el paradigma del derecho de la pluriculturalidad, el cual es plenamente compatible con el sistema federal.

Capítulo II. El planteamiento del problema: la crisis del maíz nativo en México

La cultura milpera en general y el maíz nativo en particular se encuentran desde hace varias décadas amenazados por una multitud de factores sociales, culturales, políticos y jurídicos. Lo que sucede en la cultura milpera es sólo una pequeña parte del reflejo del deterioro ambiental por el que atraviesan nuestras sociedades, causado por el proceso de crecimiento y globalización económica desmedidos, así como se encuentra estrechamente vinculado a procesos de “desintegración de valores culturales, identidades y prácticas productivas de las sociedades tradicionales” (Leff, 2000:58).

En concreto el maíz nativo y la cultura milpera se encuentran en riesgo por fenómenos como la migración de los indígenas y campesinos, el deterioro de los recursos naturales, el adelgazamiento del Estado (que en el caso del agro significa el retiro del Estado del campo) y el crecimiento de la agricultura industrial, que se caracteriza por impulsar los monocultivos, el uso de agro-tóxicos, la compra adelantada de la producción por grandes corporaciones de alimentos, y el uso de transgénicos, que “son organismos que fueron manipulados mediante técnicas de genética molecular con el propósito de que exhiban nuevos caracteres” (CCA, 2004:38) y cuyos efectos sobre el medio ambiente y la agrobiodiversidad no es posible determinar de manera *a priori*” (Acevedo, 2009:329).

Los fenómenos mencionados se inscriben dentro de un plano internacional donde las potencias (Estados Unidos de América y la Unión Europea) como algunos organismos internacionales (Organización Mundial del Comercio, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) fomentan en el mundo el Estado neoliberal y en el campo la llamada Revolución Verde.

Se ha dicho y escrito mucho al respecto de ambos conceptos, sin embargo para los propósitos de este trabajo conviene dedicar algunas líneas a fin de esbozar, aunque sea de manera general estos paradigmas. El neoliberalismo consiste en un sistema político y económico fundado en principios como la propiedad privada, la libertad, el libre mercado, el adelgazamiento del Estado y el individualismo. En concreto busca implementar políticas macroeconómicas que promuevan la privatización, el libre mercado, la desregularización y el recorte del gasto público en servicios sociales entre otras cosas, asimismo aspira a que los egoísmos individuales devengan en la

maximización del bienestar individual y, en una etapa posterior, que se traduzcan en la materialización del bienestar social (Olarte, 2005). La política neoliberal en el sector agrícola está encaminada a promover grandes extensiones de monocultivos para la exportación, promoción de la inversión directa de capitales transnacionales, la desaparición de los apoyos a los pequeños productores y la privatización de los recursos.

Por su parte la Revolución Verde es un fenómeno desarrollado por la agroindustria moderna, es decir, aquella que se basa “en el uso de fertilizantes solubles y agro – tóxicos sintetizados a partir del petróleo” (Gras, 2009:29), donde la producción de alimentos se caracteriza por la utilización de grandes cantidades de pesticidas, herbicidas, maquinaria pesada y ahora el control de las semillas a través del régimen de propiedad intelectual, todo ello bajo la gran promesa por parte de los biotecnólogos de desaparecer el hambre del mundo (Borlaug, 2000). En el fondo, el impulso de esta agricultura supone: liquidar la producción independiente de alimentos (monopolio de las semillas), desplazando a los millares de productores-actores, dejar el control del mercado de alimentos a unas pocas grandes corporaciones (GRAIN, 2007), homogeneizar la dieta de las personas (esto es, dejar de alimentarnos de platillos culturalmente significativos) y continuar generando gases de efecto invernadero; el modelo agroindustrial brevemente descrito aquí ha sido calificado por Vandana Shiva (2005) como la “dictadura de las semillas”. En efecto, y en el caso que nos ocupa, este paradigma y “(l)a crisis demográfica y la extracción forzada de mano de obra hicieron del trabajo el recurso crítico y escaso en la comunidad. Esto puede ayudar a explicar el abandono de la agricultura intensiva y la adopción de los sistemas extensivos por los nativos...” (Warman, 1988:43).

La realidad evidencia que las certezas y dogmas de estos paradigmas modernos no son más que espejismos en el desierto, o como señala Olarte (2005:218) “para poder mejorar en términos de bienestar es necesario reducir las posibilidades del otro”. En efecto, lo que priva en el mundo es un fenómeno generalizado de crisis y extinción; como ha señalado Ferrajoli (2010:15-17) es palpable, por ejemplo, la crisis que reina en el derecho, misma que se manifiesta como crisis de la legalidad (ausencia o ineficacia de los controles del poder); crisis del Estado social (incoherencia e inflamación normativa y, sobre todo, la inexistencia de un sistema para tutelar derechos de naturaleza colectiva a la usanza de lo diseñado para la protección de los derechos de libertad; y crisis del Estado nacional (cambio de los lugares tradicionales

de residencia del poder). La crisis del derecho es a un tiempo la crisis del constitucionalismo y de la democracia moderna.

Asimismo Ferrajoli (2004:72) argumenta que:

“En la era de la globalización (...) el destino de cualquier país, con la única excepción de los Estados Unidos, depende cada vez menos de las decisiones internas adoptadas por sus gobernantes, sobre todo si se trata de países pobres, y cada vez más de decisiones externas, adoptadas en sedes o por poderes políticos o económicos de carácter supra o extra estatal”.

Aunado a esta situación, Santos (2009) ha señalado que los paradigmas que venimos comentando se caracterizan por generar lo que él ha llamado “producción de no existencia”, esto es, descalificar a una entidad de tal modo que ésta es tornada invisible. Santos señala que esta producción de inexistencia proviene de al menos cinco lógicas, a saber: (i) la monocultura del saber y del rigor del saber, consiste *en la transformación de la ciencia moderna y de la alta cultura en criterios únicos de verdad y de cualidad estética, respectivamente* (Santos, 2009:110); (ii) la monocultura del tiempo lineal, esto es, que la historia posee un único sentido y dirección; (iii) la monocultura de la naturalización de las diferencias, consistente en la categorización y jerarquización de las poblaciones; (iv) la lógica de la escala dominante, que de acuerdo con la modernidad occidental ésta es universal y global; y (v) la lógica productivista, esto es, “el crecimiento económico es un objetivo racional e incuestionable y, como tal, es incuestionable el criterio de productividad que mejor sirve a ese objetivo. Ese criterio se aplica tanto a la naturaleza como al trabajo humano” (Santos 2009:112).

En otras palabras, la imposición de todas estas monoculturas a lo largo y ancho del mundo no han hecho más que adelgazarlo, empobrecerlo, biológica y culturalmente hablando, pues el modelo descrito discrimina-desperdicia todas las otras experiencias, las otras formas de ser y estar en el mundo.

En el caso mexicano varios investigadores de la talla de Guillermo Bonfil (1989), Arturo Warman (1982) y De Frece & Poole (2008) han manifestado con toda claridad que la legislación como la política pública desarrollada por el Estado mexicano discrimina arteramente la forma de ser indígena y campesina puesto que impone, a pesar de lo mandado por la Constitución General de la República así como por los

tratados internacionales en materia de derechos humanos, un visión de mundo; a saber, la moderna occidental, que en el caso que nos ocupa se traduce en la imposición y fomento de una agricultura de tipo agroindustrial que destruye la que tradicionalmente practican los indígenas y campesinos. En otras palabras y parafraseando a Del Amo-Rodríguez, *et. al.* (2008), la legislación y la política pública en el caso que nos ocupa, han sido elaboradas bajo un esquema centralista, bajo un enfoque elitista y sin tomar en cuenta la opinión de los campesinos e indígenas.

En efecto, en el esquema neoliberal y de la Revolución Verde, la tradicional milpa del indígena y campesino mesoamericano no tiene razón de ser, pues ya no se trata de producir alimentos para el autoconsumo sino para la comercialización – exportación. La política neoliberal y la agroindustria desconocen y procuran eliminar la estrecha relación que existe entre la biodiversidad y la diversidad cultural de los pueblos, en particular la de los pueblos indígenas (Boege, 2008:51), aunado a ello provocan la migración de los productores y la importación masiva del grano (Fitting, 2006); violentando así sus derechos humanos a la alimentación, medio ambiente y a la diversidad e identidad cultural.

En el caso del maíz la política neoliberal implementada por el gobierno federal durante la década de los noventa provocó que las importaciones de este grano pasaran de 3 millones de toneladas en 1993 a 6 millones de toneladas en 2001, es decir, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) se destaca el impetuoso crecimiento de las importaciones de grano, el precio de la tortilla experimentó un galopante aumento (mayor de 500% sólo en el período comprendido entre los años 1993 a 2000), así como el precio del maíz mexicano sufrió una espectacular caída de precio (en ese mismo período de tiempo la tonelada de maíz pasó de \$1600 pesos a tan sólo \$800 pesos). Ambientalmente hablando y debido al avance de la agroindustria en el país, la variabilidad genética de los maíces nativos de México, así como la de sus parientes silvestres (teocintle) se encuentran seriamente amenazadas por sus parientes de origen agroindustrial y estadounidense (Nadal, 2003:156).

La amenaza al maíz nativo de México y su cultura, es decir, el cerco que se le ha puesto a este bien común desde el Estado, se completó con la expedición de un nuevo marco jurídico en materia agrícola de corte neoliberal y que encuentra su fundamento en el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Este régimen está conformado por la Ley Federal de Variedades Vegetales

(1996), la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (2007) y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005) y se caracterizan por el “registro, la certificación, el patentamiento y privatización de las semillas, buscando imponer semillas de laboratorio diseñadas y criminalizando la custodia e intercambio de semillas nativas por los canales de confianza que durante siglos fueron la base de los sistemas alimentarios indígenas, campesinos, a nivel nacional” (GRAIN, 2013:6)¹¹. Los detractores de este tipo de legislación señalan que (i) es un absurdo permitir la privatización de las semillas porque toda variedad vegetal es obra humana y (ii) porque representan la apropiación del trabajo ajeno, más específicamente, de las semillas campesinas (GRAIN, 2013).

En otro orden de ideas el mayor riesgo biológico para el maíz nativo es el llamado por los biotecnólogos como “flujo génico” y por los ecologistas “contaminación transgénica”. Ésta consiste en el “intercambio de genes (en una o ambas direcciones) entre las variedades transgénicas (producidas en los laboratorios) y las variedades nativas a baja velocidad entre poblaciones de organismos relacionadas y sexualmente compatibles, pero distintas (por lo general). El intercambio de genes resulta de la dispersión de gametos (células reproductoras maduras, también denominadas células sexuales). En las plantas, el flujo de genes suele darse a través de la transferencia de polen (gametos masculinos), proceso mismo que subyace a la transferencia natural de genes de plantas genéticamente modificadas a sus parientes silvestres. Por eso es que el flujo de genes, también denominado migración de genes, puede amenazar la diversidad de las variedades criollas” (CCA, 2004:37).

Ante el descuido de las autoridades mexicanas, los científicos Ignacio Chapela y David Quist (2001) reportaron en la revista Nature la existencia de contaminación transgénica en varias comunidades de los Estados de Puebla y Oaxaca, originada a partir de semillas procedentes de las tiendas DICONSA, lo cual dio inicio al intenso debate que hasta hoy perdura entre productores, sociedad civil organizada, autoridades, científicos y empresas. En diciembre de ese año, organizaciones como ANEC, CECCAM, Greenpeace México, GEA y UNORCA presentaron ante la

¹¹ En estos términos el artículo 48 de la Ley Federal de Variedades Vegetales se establece que “La Secretaría (SAGARPA) impondrá, con arreglo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por las infracciones que a continuación se indican, las multas siguientes: (...) VII.- Aprovechar o explotar una variedad vegetal protegida, o su material de propagación, para su producción, distribución o venta sin la autorización del titular, de dos mil a diez mil días de salario mínimo...”. Por su parte en el artículo 38 de la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas se determina que “Incurrir en infracción administrativa a las disposiciones de esta Ley, la persona que: I. Comercialice o ponga en circulación cualquier categoría de semillas sin cumplir con lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley...”.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) una denuncia popular por la contaminación; y en abril de 2002, varias comunidades indígenas y campesinas de Oaxaca, asesorados y acompañados por Greenpeace México y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA), solicitaron al Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA)¹² la preparación de un informe de hechos con fundamento en el artículo 13 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Al final de ese proceso internacional la CCA recomendó al gobierno mexicano que “(e)n tanto no se realicen investigaciones y evaluaciones adecuadas sobre los riesgos y beneficios de los efectos del flujo de genes de maíz transgénico hacia razas locales y el teocintle, y se difunda mayor información entre los campesinos y las comunidades rurales, deberá seguirse aplicando la actual moratoria a la siembra comercial de maíz transgénico en México...” (2004:27).

En razón de estas recomendaciones fue que la moratoria *de facto* para la importación como cultivo de maíz transgénico se mantuvo hasta marzo de 2005, cuando el Congreso mexicano expidió la flamante y muy controvertida Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), conocida popularmente como Ley Monsanto, en la cual el legislador pretendió, siguiendo los pasos de la Unión Europea, cimentar la nueva legislación en el concepto de la “coexistencia”¹³, argumento de origen pluralista y el cual abordaremos más adelante, en aras de crear un marco jurídico que, por una parte, permitiera la legal introducción de los transgénicos al país y, por la otra, protegiera a la agrobiodiversidad nativa cuyo centro de origen y diversificación fuese el territorio nacional. Particularmente fue objeto de duras discusiones el tema del maíz, lo cual derivó en que se crearan algunas instituciones para la conservación de la agrobiodiversidad local, a saber, (i) los centros de origen y diversificación, (ii) las zonas libres de transgénicos y (iii) el régimen de protección especial al maíz. Éstas dos últimas serán objeto de análisis en el capítulo sexto, empero, conviene señalar brevísimamente al respecto, que ninguna de las tres ha servido para los propósitos que fueron diseñadas, ello es así en razón de un diseño jurídico deficiente, y/o la falta de voluntad política por parte de las autoridades.

¹² Organismo trinacional creado dentro del marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

¹³ El concepto de la “coexistencia” fue desarrollado por las autoridades comunitarias bajo el argumento de que ningún tipo de agricultura debe ser excluida de la Unión Europea (Binimelis, 2008). De acuerdo con este concepto es posible que la agricultura no transgénica (tradicional y orgánica) y la transgénica se desarrollen plenamente, simultáneamente y/o en espacios contiguos. No deja de ser irónico el hecho de que permitir la coexistencia contribuirá de manera significativa a la pérdida de diversidad genética, de agrobiodiversidad nativa y sus pariente silvestres (Altieri, 2005).

En 2007, la legislación como la política pública impulsada por el gobierno mexicano orillaron a los distintos colectivos en el tema (indígenas, campesinos, académicos asociados como la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad y las organizaciones de la sociedad civil) a la conformación de una campaña nacional para la defensa del maíz nativo llamada “Sin maíz no hay país”; misma que ha empujado desde entonces diversas acciones sociales y legales en aras de impedir la siembra de maíz transgénico.

A partir del 2009 se inició la etapa de experimentación de la siembra de maíz genéticamente modificado en México. En efecto se presentaron a las autoridades competentes 110 solicitudes en etapa experimental y 11 para programa piloto. A la fecha, se han otorgado 67 permisos para la siembra de maíz genéticamente modificado en etapa experimental en los Estados de Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila y Durango (Martínez, 2011)¹⁴.

La expedición de permisos para la etapa comercial había estado detenida por la falta de la publicación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), del Acuerdo de Centros de Origen y Diversificación del Maíz, sin embargo este documento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2012, con lo cual la siembra comercial de maíz transgénico en México está en la antesala de convertirse en una realidad. Al respecto Ortega (2010), como la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad –CONABIO– (2006 y 2012) coinciden en señalar que no existe información científica suficiente para determinar con precisión el centro de origen y diversificación del maíz en México, así como no están claros los beneficios y riesgos que reporta esta tecnología, por lo cual CONABIO recomendó la aplicación del principio precautorio, esto es, todo el territorio nacional es centro de origen y diversificación de este grano hasta en tanto no haya información que acredite lo contrario. A esta conclusión también arriba Boege (2009). La tragedia en la pugna entre el maíz nativo mexicano y su par transgénico está en que el gobierno mexicano está dispuesto a resolver un problema político, social, cultural y ambiental mediante una salida técnica; desoyendo las recomendaciones de los diversos actores (CONABIO 2006 y 2012) y Olivé (2009).

¹⁴ El economista, <http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/03/08/autorizan-fase-piloto-maiz-transgenico>, consultada el 31 de mayo de 2013.

El debate sobre el maíz transgénico no se constriñe al foro nacional y federal, sino ha encontrado eco en el ámbito local, en efecto, existe sobre el particular una oposición comunitaria e institucional a nivel local por parte de los gobiernos municipales y estatales, por ejemplo, los gobiernos de los Estados de Tlaxcala y Michoacán expidieron, respectivamente en 2011, la Ley de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentario, para el Estado de Tlaxcala y, la Ley de Fomento y Protección del Maíz Criollo como Patrimonio Alimentario del Estado de Michoacán, asimismo el Gobierno del Distrito Federal expidió en su gaceta oficial la Declaratoria de “protección de las razas de maíz del altiplano de México” cultivadas y producidas en suelo de conservación del Distrito Federal.

A este ajedrez político – cultural – jurídico, se debe agregar que el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, el señor Oliver De Schutter, en su declaración final de misión a México, en junio de 2011, subrayó la importancia genética y cultural del maíz nativo; señaló que la introducción de los transgénicos es un paso atrás en el cumplimiento del derecho humano a la alimentación; evidenció que “(e)l verdadero problema que debe formularse es si esta vía de desarrollo agrícola puede reducir la pobreza rural y la desigualdad, y si es sostenible en el largo plazo”. Finalmente recomendó al gobierno mexicano restaurar la moratoria al cultivo de maíz transgénico en el país (De Schutter, 2011:8-9).

Como se desprende de lo argumentado hasta este punto, la certeza científica medioambiental como los beneficios de los transgénicos no son claros ni evidentes como quisieran sus dueños, más bien la pintura que se ha esbozado refleja que se trata de un asunto sumamente complejo, sin salidas fáciles, con más preguntas que respuestas. Sin embargo existe una cuestión que es a todas luces evidente: la disputa por el maíz, esto es, la lucha por cultivarlo de manera transgénica con todo lo que ello implica significa sopesar en una balanza los derechos humanos de incidencia colectiva, a la identidad cultural, a la salud, al medio ambiente sano, a la alimentación y al trabajo de millones de mexicanos, respecto de los derechos patrimoniales de unas cuantas empresas y empresarios.

Lo anterior significa que los transgénicos en México, particularmente por lo que hace al caso del maíz, deben ser analizados a la luz de los derechos humanos, ya que éstos constituyen los cimientos sobre los cuales se levanta el Estado de derecho mexicano. Pensemos que la igualdad moderna es una igualdad basada sobre los

derechos fundamentales; éstos al estar contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, deben prevalecer sobre cualquier ley ordinaria y/o política pública que sean contrarios a ellos, lo que implica a su vez su supremacía respecto de los intereses de cualquier grupo. En esta tesitura en este trabajo se analizará si el maíz transgénico transgrede o no los derechos fundamentales de indígenas y campesinos, es decir, se estudiará si esta tecnología a través de la legislación y política pública desarrollada para ella transgrede lo que Ferrajoli (2010) ha llamado *democracia sustancial* y el *estado constitucional de derecho*.

En resumidas cuentas, si aspiramos a conservar el maíz nativo de México es necesario conservar el modo de ser y estar indígena y campesino, y para ello, como ha señalado Warman (1988) es necesario que a estos grupos se les den dos garantías, a saber, el acceso a la tierra y la posibilidad de cultivar su maíz. Esto significa principalmente que en México debemos de pasar de un modelo de conservación *de facto* a la conservación *in situ* como política del Estado¹⁵, donde los campesinos y los pueblos indígenas son los actores principales en la toma de decisiones sobre el maíz (Ortega, 2010).

¹⁵ Sobre este punto Ortega profundiza señalando que la conservación *de facto*, como bien identificó Boege (2009) es aquella donde los campesinos continúan haciendo lo que por milenios han hecho, que en fechas recientes incluye desobedecer al gobierno; y la conservación *in situ*, es aquella que requiere la coordinación y apoyo mutuo entre campesinos, instituciones gubernamentales, universidades públicas, ONGs y consumidores. Según este autor, la colaboración con las comunidades indígenas y campesinas es para que éstas puedan seleccionar cuál herramienta moderna puede ayudarles a fortalecer y desarrollar su estrategia de conservación y manejo.

Capítulo III. De la investigación

III.1. Pregunta de investigación y objetivos

La complejidad del caso que se ha expuesto, abordado principalmente desde la arista de las obligaciones de las autoridades para con los derechos fundamentales de las personas, derivó en la formulación de la pregunta de investigación en los siguientes términos: si las instituciones creadas para proteger y conservar los maíces nativos de México en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, esto es, el régimen de protección especial al maíz, así como las zonas libres de organismos genéticamente modificados, y la política pública impulsada por el gobierno mexicano, constituyen instrumentos efectivos, para por una parte, lograr la conservación *in situ* de este grano, y por la otra, la tutela de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de indígenas y campesinos.

El objeto general de la tesis fue el de contribuir a la conservación *in situ* de los maíces nativos cultivados en la región de Papantla, Veracruz, es decir, coparticipar en la diversidad de acciones que la sociedad mexicana, ante la amenaza de los cultivos transgénicos, ejecuta desde el ámbito local en la protección del maíz nativo, piedra angular de nuestro patrimonio biocultural. Ello mediante la puesta en marcha de una estrategia socio-jurídica, que abarca procesos comunitarios de participación y decisión, como el ejercicio legal de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los miembros de las comunidades indígenas y campesinas involucradas.

Para lograr este objetivo se plantearon los siguientes objetivos particulares:

1. Análisis del marco jurídico mexicano en las materias de bioseguridad y bienes comunes a la luz de los derechos humanos y el garantismo, por una parte, y por la otra, respecto del principio precautorio.
2. Desarrollar con las comunidades un litigio estratégico, partiendo del diálogo para visibilizar la situación pasada, presente y futura de los maíces nativos que ellos cultivan, a fin de determinar la eficacia y viabilidad de las zonas libres de transgénicos y del régimen de protección especial al maíz, como instituciones protectoras del maíz nativo de México y por ende de ciertos derechos humanos que sobre este grano ejercen las comunidades.

3. Generar pautas de modificación a la legislación en materia de bioseguridad y su política pública a fin de proponer instituciones y medidas más adecuadas para la protección y conservación de los maíces nativos como de los derechos humanos que sobre ellos se ejercen.

III.2. Metodología

México es culturalmente diverso. Uno de los grupos más relevantes, por lo numeroso del grupo y por lo invaluable de sus aportaciones a la nación, son los pueblos indígenas y campesinos que desde hace quinientos años se encuentran en un proceso de resistencia-adaptación (Bonfil, 1989) para no ser asimilados por el modelo cultural impulsado desde el gobierno. Su historia de resistencia es a su vez la historia del despojo; sin embargo su existencia, su visibilización y el diálogo que han entablado, permite pensar en la posibilidad de transitar del Estado de derecho actual hacia un Estado multicultural y constitucional de derecho, donde sea posible construir procesos tendientes hacia una paz transcultural y de paso, como afirma García Canclini (2002), encontrar nuestro lugar en el siglo que comienza.

En el maíz que cultivan los indígenas y campesinos de México se manifiestan algunos de sus derechos fundamentales como son la identidad cultural, la alimentación (culturalmente sana y culturalmente significativa), salud, medio ambiente, el territorio, el acceso a los recursos naturales y el derecho a la propiedad comunal, es decir, derechos humanos. Si esta afirmación es correcta, ello significaría que el maíz y su cultura forman parte de lo que Ferrajoli (2010:113) ha llamado la esfera de lo indecible; lo que está prohibido decidir a cualquier mayoría.

Así es que si las disposiciones de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) violentan u omiten proteger estos derechos, se sigue que dicha legislación es inconstitucional por lo que debe ser, dependiendo del caso, no aplicada por los juzgadores o modificada por el legislador, en razón de que transgrede los derechos humanos de un colectivo muy importante de mexicanos. En mi opinión y como se demostrará a lo largo de este trabajo el conflicto que aquí se estudia exhibe una antinomia entre la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos por una parte y por la otra el marco jurídico en materia de bioseguridad, pues la LBOGM da preferencia a los derechos patrimoniales de unos cuantos sobre los derechos humanos de una mayoría de mexicanos que son

clasificados como indígenas y campesinos. Esta contradicción puede ser resuelta a través del litigio estratégico y con lo cual se reivindica la mayor virtud del derecho: la emancipación social (Santos, 2009).

Barrena (2007:50) ha definido al litigio estratégico como “una técnica para impactar en el sistema de justicia en general, a partir de un caso concreto... (E)s un arma para hacer prevalecer el estado de derecho y más específicamente, para impulsar los derechos constitucionales”. En efecto se le llama estratégico para denotar la existencia de un objetivo plan para generar-desencadenar un efecto, es decir, realizar una pregunta jurídica relevante para el análisis desde los propios cimientos del Estado, esto es, los derechos fundamentales.

Se planteó hacer uso de la metodología de litigio estratégico a fin de evaluar si el régimen especial de protección al maíz es efectivamente lo que su nombre indica, así como probar si las zonas libres de organismos genéticamente modificados pudieran servir para la resistencia, esto es, si dichas zonas pueden convertirse en un espacio plural y multicultural donde sea posible conservar *in situ* tanto los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como el patrimonio biocultural de las comunidades indígenas y campesinas, particularmente el maíz nativo.

Para involucrar a las comunidades totonacas de Cazuelas y Cuyuxquihui como actores clave en el litigio estratégico se trabajó en ambas comunidades en foros participativos con la metodología de talleres de escenarios¹⁶, dentro de los conflictos socio ambientales los talleres de escenarios han resultado ser una herramienta muy útil a todo lo largo y ancho del mundo para destrabar grandes y pequeños conflictos. Su éxito radica en dos elementos clave, el primero se refiere al diálogo – escucha que se genera entre todos los actores del problema. El segundo consiste en la construcción por parte de los actores de escenarios futuros y reales para el caso, donde los actores al final del día tendrán que elegir el camino por el cual el problema transitará en el corto y mediano plazo (Kahane, 2005).

¹⁶ Wollenberg, *et. al.* (2001:2) define a esta metodología como las “suposiciones de lo que puede ocurrir. A diferencia de las proyecciones, los escenarios no representan, necesariamente, lo que se espera que ocurra en el futuro. Más bien, los escenarios procuran simular formas creativas de pensar que ayuden a la gente a romper con formas establecidas de percibir situaciones y planificar sus acciones. Si esta creatividad se usa debidamente, puede ayudar a deshacerse de formas de pensar obsoletas y, por lo tanto, adaptarse mejor al futuro. Los escenarios son instrumentos útiles en casos en los que la complejidad y la incertidumbres sean grandes”.

En el caso del maíz nativo cultivado en la región totonaca veracruzana, la herramienta resultó de suma utilidad debido a la erosión genética y cultural que ha ocurrido en las últimas décadas. En el marco de estos talleres fue patente la importancia del maíz nativo para la conservación de la agrobiodiversidad y la identidad cultural, con lo cual se legitimó¹⁷ el proceso legal a recorrer. Los talleres de escenarios constituyen en sí mismos un ejercicio de autonomía comunitaria y por tanto, el primer eslabón en la construcción de una democracia participativa y una estrategia comunitaria de bioseguridad, esto es, legitimación para la defensa de los derechos a través de los instrumentos legales.

Con los resultados obtenidos del litigio se procedió al análisis a fin de generar pautas tendientes a la modificación de la LBOGM, en aras de que esta legislación se adecue al régimen de derechos humanos imperante en el territorio nacional. Por lo pronto cabe adelantar que los resultados del trabajo arrojaron que el régimen de protección especial al maíz como las zonas libres de transgénicos, establecidas en la LBOGM, son social, cultural y ambientalmente insuficientes para proteger los derechos humanos de incidencia colectiva de indígenas y campesinos.

En resumen, las metodologías empleadas para la consecución de los resultados propuestos fueron las siguientes:

1. Revisión bibliográfica de las comunidades seleccionadas y de la situación del problema.
2. Foros participativos con talleres de escenarios para conocer la situación del maíz y su importancia socio-cultural desde la mirada de las comunidades¹⁸ así como para dar legitimidad al litigio estratégico.
3. Litigio estratégico de derechos humanos en el que se cuestionó el procedimiento administrativo para la tramitación de una zona libre de transgénicos a la luz de los derechos humanos de incidencia colectiva, así como se puso a debate la existencia – eficacia del régimen de protección especial al que fue sometido el maíz nativo.

¹⁷ Norberto Bobbio (1994) plantea el problema de la justificación del poder a partir del concepto de legitimidad, por ello realiza el siguiente cuestionamiento: “¿Admitiendo que el poder político sea el poder que dispone del uso exclusivo de la fuerza en un determinado grupo social, es suficiente la fuerza para hacerlo aceptar por aquellas personas sobre las cuales se ejerce, para persuadir a sus destinatarios a obedecerlo?”. En el caso que nos ocupa, nos referimos a otro tipo de legitimación, a una derivación de la legitimación procesal por la cual una persona pide a un abogado represente su caso.

¹⁸ Debido a que la metodología de talleres de escenarios fue un auxiliar para la metodología de litigio estratégico, la información procedente de los talleres no se analiza de manera independiente en el presente trabajo, únicamente se hace referencia a algunos fragmentos relevantes para esta investigación pues fueron manantial de argumentos bioculturales para el litigio.

4. Análisis de resultados. Mediante los resultados obtenidos en el litigio se evaluó la eficacia del régimen de protección especial al maíz y las zonas libres como instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos humanos de incidencia colectiva así como de la biodiversidad, todo ello con el propósito de elaborar y proponer pautas que impacten el actual régimen de bioseguridad del país a fin de que éste se ciña al régimen de derechos humanos, que es en última instancia jerárquicamente superior, por así señalarlo nuestra Carta Magna y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Capítulo IV. Marco teórico

Como sabemos, las familias campesinas (e indígenas) de (...) todo nuestro país somos de maíz y frijol y estos forman parte de nuestra base alimenticia e identidad...

(Hernández, P., 2011:71).

IV.1. La memoria biocultural o colectiva

En el mundo contemporáneo coexisten de manera no armonizada dos modos disímbolos de apropiarse de los recursos naturales, el modo tradicional o campesino y el modo agroindustrial o moderno. El primero se originó hace 10,000 años cuando el hombre del neolítico inventó la agricultura, es decir, cuando se dio inicio al proceso de domesticación de plantas y animales, que no solo cambiaría la vida de la especie humana sino también la de todo el universo natural en el planeta. La apropiación que se hace de los ecosistemas en este modo se caracteriza por la “pequeña escala, con altos niveles de diversidad, autosuficiencia y productividad ecológica y basada en el uso de energía solar y biológica” (Toledo y Barrera-Bassols, 2008:43).

El segundo por su parte tiene aproximadamente doscientos años de existencia, se origina en el seno de la civilización occidental y es producto de la llamada Revolución Industrial, sobre la cual ya hemos dedicado un par de líneas en el capítulo segundo. Sus características más relevantes son que “funciona sobre escalas medianas y grandes, presenta índices muy altos de productividad del trabajo, pero muy bajos de diversidad y autosuficiencia, y tiene como fuente principal de energía los combustibles fósiles (petróleo y gas), los cuales utiliza directa o indirectamente en diversas tecnologías (máquinas, aparatos eléctricos, fertilizantes, pesticidas y otros diseños)” (Toledo y Barrera-Bassols, 2008:44). Se identifica por los rápidos cambios en la sociedad, cultura, ciencia y tecnología, su racionalidad económica corresponde a la acumulación y concentración de la riqueza atrapada en el presente. Asimismo se caracteriza por ignorar la heterogeneidad ecológica, cultural y socioeconómica que caracterizan al modo tradicional (Altieri y Trujillo, 1987).

Toledo y Barrera-Bassols (2008) señalan acertadamente que la especie humana tiene una relación de dependencia, y con el carácter de eterno, con la naturaleza, por lo cual resulta sumamente relevante la forma en que nuestras sociedades se relacionan con los recursos que ofrece la Tierra. Esta situación se hizo evidente a partir de la

contaminación y destrucción de los recursos naturales por causas antropogénicas en la última mitad del siglo XX. Recordemos que en razón de esta situación fue que la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas expidió en 1987 el Informe Brundtland donde se definió al desarrollo sustentable, es decir, al desarrollo que es compatible con la capacidad de carga de los ecosistemas del planeta como la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades. En otras palabras, literalmente se nos va la vida si como sociedad optamos por un modo de apropiación de los recursos del planeta que no sea sustentable.

El modo tradicional, que estudiaremos a continuación, ha sido reconocido como “verdaderos ejemplos de agroecosistemas manejados con bases ecológicas” y como “modelos de agricultura sostenible” (Gliessman, 2002:14 y 268, Altieri y Trujillo, 1987). En el caso mexicano, por ejemplo, los campesinos y los indígenas son responsables de la hazaña histórica y civilizatoria de que nuestro país sea centro de origen y diversificación genética de alrededor del 15,4% de las especies que se utilizan en el sistema alimentario mundial (Barrera-Bassols, *et. al.*, 2006).

Este modo expresa varias olas de diversificación (biológica, genética, lingüística, cognitiva, agrícola y paisajística), que en su conjunto integran el complejo biológico-cultural originado históricamente y que es producto de los miles de años de interacción entre las culturas y sus ambientes. Esto significa que “las sociedades indígenas albergan un repertorio de conocimientos ecológicos que generalmente es local, colectivo, diacrónico y holístico. De hecho, como los pueblos indígenas poseen una muy larga historia de práctica en el uso de los recursos, han generado sistemas cognitivos sobre sus propios recursos naturales circundantes que son transmitidos de generación en generación. La transmisión de este conocimiento se hace mediante el lenguaje, de ahí que el corpus sea generalmente un conocimiento no escrito. La memoria es, por lo tanto, el recurso intelectual más importante entre las culturas indígenas o tradicionales” (Toledo y Barrera-Bassols, 2008:54).

La materialización de la memoria colectiva o biocultural es lo que se ha denominado como “patrimonio biocultural” (Boege, 2008), el cual engloba de manera inexorable tres elementos, a) los recursos naturales bióticos intervenidos en distintos grados, b) el uso de estos recursos naturales de acuerdo con patrones culturales, y c) agroecosistemas tradicionales, como la expresión de la diversidad biológica domesticada.

Esta memoria colectiva y este patrimonio biocultural deben ser inscritos para su mejor comprensión dentro de lo que se ha denominado como el “axioma biocultural”, por el cual se refiere que “la diversidad biológica y cultural son mutuamente dependientes y geográficamente coterráneas” (Toledo, *et. al.*, 2001). Este concepto resulta sumamente importante porque nos permite vislumbrar la clase de retos que tendremos que sortear como sociedades y culturas a fin de tender puentes que hagan posible la paz entre los pueblos y entre la humanidad y la Tierra. Asimismo este axioma evidencia el importantísimo papel que desempeñan los pueblos indígenas y campesinos, es decir, el modo tradicional de ser y estar en el mundo para la conservación. En otras palabras el axioma biocultural constituye un elemento clave para la construcción de soluciones a nuestras disputas civilizatorias.

Por ejemplo, estos conceptos están presentes aunque de manera implícita en la sentencia que dictó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay, cuando argumentó que:

La “tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas” (CoIDH, 2005, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Párr. 154).

Con estos conocimientos, o mejor dicho, con esta memoria colectiva, las sociedades tradicionales forjaron una estrategia de uso múltiple para la supervivencia perfectamente adecuada al nicho ecológico en el que se encontraran. Mediante esta estrategia se realiza una producción no especializada, fundada en la diversidad de cultivos y en prácticas productivas, es decir, que las sociedades indígenas y campesinas prefieren optar por los “intercambios ecológicos (con la naturaleza) que en intercambios económicos (con los mercados)” (Toledo y Barrera-Bassols, 2008:55).

La memoria biocultural constituye un conglomerado de conocimientos y experiencias que no es posible separar como ha exigido la ciencia moderna. Esta memoria que es en realidad un gran y antiguo libro está compuesto por el conjunto de creencias

(*kosmos*), el sistema de conocimientos (*corpus*) y el capítulo de prácticas productivas (*praxis*), con el cual los indígenas y campesinos interpretan y actúan de acuerdo a las circunstancias que la naturaleza les presenta.

Aunque amenazadas por el avance de los valores y tecnologías occidentales modernos, estas sabidurías se encuentran en todos los pueblos y comunidades de tradición indígena y/o campesina y existen como la conciencia histórica de lo acaecido a cada pueblo. “Conjuntadas en su totalidad, operan como la sede principal de los recuerdos de la especie; y son, por consecuencia, el hipocampo del cerebro de la humanidad, el reservorio nemotécnico que permite a toda la especie animal adaptarse continuamente a un mundo complejo que cambia de manera permanente” (Toledo y Barrera-Bassols, 2008:27).

La memoria biocultural aspira, y lo ha logrado, a reproducir los patrones de la evolución biológica, por ejemplo, esto es el caso de la milpa que funciona bajo los mismos principios que los ecosistemas naturales (Caamal y Del Amo-Rodríguez, 1987 y Gliessman, 2002). Esta memoria colectiva fue requerida para que los seres humanos pudieran desarrollar las especies domesticadas y los nuevos paisajes. Por ejemplo, según Toledo y Barrera-Bassols (2008) cada especie domesticada exhibe una extraordinaria variabilidad genética, que puede ir de unos cuantos cientos, a miles de razas, y cuyo diseño genético responde a las condiciones de cada nicho ecológico (humedad, temperatura, suelo, etc.) y necesidad del consumo humano (tamaño, color, sabor, etc.).

La diversidad genera diversidad. La concomitancia entre la ubicación de los pueblos indígenas y la localización de las regiones megadiversas del planeta corrobora este postulado¹⁹. Boege (2009) enseña que México es un país megadiverso, multicultural y centro de origen y diversificación genética lo cual se debe a la persistencia del modo tradicional, es decir, de la forma de ser y estar en el mundo campesina e indígena; todo lo anterior resulta muy relevante porque el dominio que ejerce la agricultura agroindustrial (segundo modo de apropiación) ha provocado la contracción de la

¹⁹ Toledo y Barrera Bassols (2008:51 y 61) señalan que “los pueblos indígenas representan entre el 80-90% de la diversidad cultural del planeta (...) y es habitante de prácticamente cada uno de los principales biomas de la Tierra y especialmente de los ecosistemas terrestres y acuáticos menos perturbados”. Asimismo “es posible reconocer siete países considerados megadiversos lingüística y biológicamente. Éstos incluyen tres islas: Indonesia, Papua Nueva Guinea y Australia, y cuatro grandes países continentales: China, México, India y Zaire (R.D. del Congo), los cuales concentran en conjunto la más alta diversidad de lenguas del mundo (43% al 47%) y albergan del 56 al 65% de la diversidad total de plantas superiores y del 30 al 37% de las reservas de plantas endémicas a escala global”.

diversidad de especies en el sistema alimentario mundial, hoy día el 90% de este sistema depende de 120 especies de plantas cultivadas y de tres especies animales. México será pues pieza indispensable para abordar los riesgos que el futuro y el cambio climático plantean a la humanidad toda vez que en las manos de los campesinos e indígenas está concentrada una gran diversidad genética.

Que México sea centro de origen y diversificación del maíz significa entonces la responsabilidad internacional de “mantener vivo y adecuar el germoplasma original a las condiciones cambiantes, tanto ambientales como socioculturales (Boege, 2009). Parafraseando a este autor, la mejor manera de detener la erosión genética es usando las variedades nativas.

El axioma biocultural pone de manifiesto el rol preponderante que juegan los pueblos indígenas y campesinos en la conservación de la biodiversidad del planeta en general y del maíz en particular (Barrera-Bassols, *et. al.* 2006 y Boege, 2009). En efecto, la existencia de estos pueblos indígenas resulta estratégica para la conservación *in situ* del patrimonio biocultural ya que posibilita la continuidad de los procesos evolutivos que generan germoplasma nuevo en condiciones de selección natural, posibilitan la generación de nuevos esquemas de participación social en los procesos de toma de decisiones y constituyen fuentes para las colecciones *ex situ*.

Las crisis, civilizatoria y de la biodiversidad, por la que atraviesa la humanidad plantea la necesidad de buscar nuevos paradigmas, nuevas alternativas. En realidad lo que se requiere es reconocer y fomentar el paradigma campesino e indígena que tanto han enriquecido a nuestro mundo (Marielle, 2003 y Vía Campesina, 2011), esto es, se requiere llegar a un nuevo pacto con estos grupos culturales situación que supone un nuevo acuerdo entre el campo y la ciudad (Suárez, 2003) y el resurgimiento de las identidades locales como actores preponderantes (Leff, 2001). En este sentido Toledo y Barrera-Bassols (2008) afirman que la alternativa está en recuperar la memoria histórica, puesto que con ella es posible crear un mundo duradero, superar los conflictos y malentendidos, las ideologías y dogmas generados al interior de la humanidad y con ello tender un puente firme hacia la paz. De hecho, en la actualidad las prácticas productivas de las sociedades indígenas y campesinas han comenzado a ser reconocidas e incorporadas por las nuevas corrientes como la agroecología y la agroforestería (Vía Campesina, 2011), en claro signo del cambio de rumbo.

La memoria colectiva o biocultural desde hace un tiempo ha ido encontrando tierra fértil donde crecer, por ejemplo, algunos de los nuevos paradigmas donde esta memoria ha encontrado un lugar son, el modelo de manejo de recursos bioculturales (BCRM, por sus siglas en inglés), propuesto por Del Amo-Rodríguez, *et. al* (2008) y el mejoramiento participativo, propuesto por Ortega (2010). En efecto, estos modelos colocan como actores centrales en la conservación de los recursos bioculturales a los dueños de éstos, es decir, a las comunidades indígenas y campesinas, y como actores secundarios o colaboradores, a los gobiernos, a las instituciones académicas, las empresas y las ONGs.

IV.2. La resistencia cotidiana

En los tiempos coloniales, cuando la Corona de España repartía la tierra de los indios entre los conquistadores, para que éstos tomaran posesión física era necesario que recorrieran los linderos de la nueva propiedad sin contradicción alguna. Los indios siempre estuvieron ahí con sus clarines y banderas. En los viejos papeles coloniales comienzan su alegato con esta frase: “y venimos a contradecir” (Warman, 1988:17).

México es un país multicultural, es un conglomerado de culturas que no han convivido de manera pacífica sino dentro de una espiral de violencia cultural que aumenta o disminuye según aumentan las tensiones entre los distintos grupos. En términos generales en México existe un conflicto cultural no resuelto entre las culturas que conforman la civilización mesoamericana y la civilización occidental, o en palabras de Guillermo Bonfil (1986) entre el México profundo y el México imaginario. La resistencia cotidiana campesina e indígena es palpable hoy día.

El concepto de resistencia nos sirve para resaltar el juego del poder y su ejercicio no unidireccional. En efecto, si el poder hegemónico impone marcos de referencia, discursos y símbolos, la resistencia supone controvertir dichos marcos, discursos y símbolos (Zarate, 2008:5-8, citado en Paradowska, 2013). Paradowska (2013) ha señalado que las instituciones tradicionales del mundo campesino e indígena constituyen los bastiones de su resistencia contra las instituciones y marcos de referencia impulsadas por la cultura dominante. En nuestro caso, la “(b)ase fundamental de la resistencia fue [y ha sido] el maíz” (Esteva, 2003^a:19) y Bartra (2003) llamó a esta resistencia “milpa en los confines”.

Vista así la resistencia nos permite señalar que en México no existe una cultura mexicana, como se nos ha querido hacer creer, sino una pluralidad de culturas mexicanas; ello es así por “la presencia de dos civilizaciones que, ni se han fusionado para dar lugar a un proyecto civilizatorio nuevo, ni han coexistido en armonía fecundándose recíprocamente” (Bonfil, 1989:101).

Desde los inicios de la Colonia hasta nuestros días los grupos que han detentado el poder han pertenecido al México imaginario y han estado convencidos de que aquí no hay lugar para lo mesoamericano, pues representa lo indio, el “espejo en el que no queremos mirarnos” (Bonfil, 1989:43). En este sentido Warman (1988) fue muy claro al señalar que la opresión y asimilación de estas minorías culturales proviene del Estado, ya que éste es el principal agente explotador del indígena y del campesino.

Durante quinientos años los grupos en el poder han intentado fabricar una cultura nacional y construir un proyecto de nación elaborado a partir de la premisa fundamental de sustituir importando, pues “el futuro está en otra parte, menos aquí mismo” (Bonfil, 1986:106). Lo importante aquí ha sido la importación de modelos para civilizar. “En México, civilizar ha significado siempre desindianizar, imponer occidente” (Bonfil, 1986:158). Esta situación refiere a un colonizador colonizado, que como explica Santos (2009), refiere a un Sur imperial donde los detentadores del poder seducidos por la epistemología de la ceguera transforman al “otro” en objeto manipulable y fungible. El triunfo de este paradigma se ha traducido en el desperdicio del conocimiento y de las experiencias de los otros, empobreciendo así al mundo; dicho de otra forma, conocimiento que no emancipa se convierte en colonizador.

Después de la Conquista, los pueblos indígenas y campesinos, es decir, los remanentes de la civilización mesoamericana, quedaron confinados al ámbito de la comunidad local desde donde resisten hasta hoy para conservar su cultura, su identidad y su derecho a la diferencia como parte de un proceso de continuidad civilizatoria (Esteva, 2003a, De Frece & Poole, 2008).

La permanencia de estos pueblos “ha sido posible gracias a su capacidad de mantener una cultura propia, lo que implica necesariamente un proyecto histórico que actualiza la civilización mesoamericana” (Bonfil, 1986:206). Fue en las comunidades donde los pueblos indígenas pudieron mantener ciertos márgenes de autonomía con los cuales mantener viva su cultura y desde donde hoy reivindican sus derechos fundamentales (v.gr. identidad cultural, autonomía, territorio y acceso a los recursos

naturales) como grupos culturalmente diversos así como la transformación del Estado de derecho en un estado multicultural de derecho (Escárzaga, 2004).

El concepto de autonomía es ambiguo todavía, sin embargo ésta podría ser definida como:

La capacidad institucionalmente garantizada para gobernarse a sí mismo, dentro del ámbito de la soberanía de un estado, lo que supone el autogobierno dentro de un territorio reconocido de acuerdo a sus usos y costumbres, la disposición sobre sí mismos y sobre sus recursos y la capacidad para decidir también sobre los asuntos que atañen al conjunto del país del que forman parte (Martínez Cobo, citado en Escárzaga, 2004).

Hoy día ante la emergencia ecológica por la que atraviesan nuestras sociedades, la importancia de la resistencia efectuada por estos pueblos en contra del capitalismo global reside precisamente, en que visibiliza “las realidades sociales y culturales de las sociedades periféricas del sistema-mundo” (Santos, 2009:117) y por lo mismo es posible construir alternativas desde la periferia a la crisis desatada por el centro.

En la actualidad algunos de los rasgos de este tipo de comunidades culturalmente diferentes son: (i) por lo general la tenencia de la tierra es colectiva (ejidos y comunidades) con espacios usufructuados de manera vitalicia a favor de jefes de familia (v.gr. parcelas), aunque también existe la propiedad privada como fruto de la desamortización decimonónica, (ii) existe una organización de gobierno comunitario paralelo al municipal, integrado en la parte secular por una asamblea y por la parte religiosa, por una estructura de cargos honorarios (mayordomías), (iii) se fomenta el trabajo solidario, recíproco y gratuito (v.gr. faena y mano vuelta), que ha sido el mecanismo mediante el cual las comunidades construyen sus espacios públicos (iglesia, centros de salud, casa de la cultura), así como la forma de trabajo colectivo en las milpas.

Lo anterior es concentrado dentro del concepto de patrimonio biocultural y es expresado a través de otro concepto, el territorio; concepto indispensable para el ejercicio de la autonomía. El territorio constituye “un referente identitario, es un paisaje cultural y una historia social y natural” (Boege, 2008:63), es decir, estos espacios son “regiones de refugio” usando la terminología de Aguirre Beltrán (citado por Boege, 2008) o “territorios de resistencia” (Paradowska, 2013) para estas minorías culturales. Dicho de otro modo el territorio, o como dicen los campesinos, “la tierra”, ocupa el

centro de atención de las comunidades, pues es ahí donde se generan los alimentos y demás satisfactores que requieren la vida biológica y la cultural. La tierra no es una mercancía sino una herencia cultural, un recurso productivo indispensable (Bonfil, 1986), que además junto con ellos forma una unidad inseparable que le otorga el carácter de madre.

Así el territorio es el espacio que posibilita la reproducción cultural y por lo mismo el espacio necesario para la resistencia-adaptación como lo demuestran las experiencias recientes de estos pueblos en sus luchas reivindicatorias a todo lo largo y ancho de Latinoamérica, donde incluso han librado y ganado importantísimas batallas judiciales, sentando con ello importantes precedentes para un cambio de paradigma. En esta tesitura, por ejemplo, la CoIDH argumentó en la sentencia del Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam que:

La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para tales pueblos, su nexo comunal con el territorio ancestral no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (CoIDH, 2005, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam, Párr. 131).

¿Para qué los indígenas y campesinos de México han montado esta resistencia cotidiana?, pues para conservar “un conjunto, así sea restringido y precario, de elementos culturales que consideran propios (recursos naturales, formas de organización, códigos de comunicación, conocimientos, símbolos) respecto de los cuales demandan el derecho exclusivo de tomar decisiones” (Bonfil, 1986:175).

Para la resistencia los pueblos mesoamericanos se han valido de múltiples tácticas, se han valido de la violencia intermitente, dan testimonio de ello las constantes sublevaciones indígenas en el siglo XIX y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994; otra forma ha sido la resistencia cotidiana y silenciosa que se vale de la estrategia de uso múltiple, referida en el capítulo anterior y que permite que en muchos rubros de la vida diaria impere y se logre la racionalidad de la autosuficiencia. Estas dos facetas de la resistencia son en realidad dos momentos de una misma reacción.

La resistencia cotidiana requiere de una adaptación recurrente al cambio, particularmente en la era de la globalización. En efecto, en primer lugar los pueblos y comunidades mexicanas han tenido que lidiar con la esquizofrenia de la política pública mexicana de los últimos noventa años. La Revolución mexicana restituyó las tierras a los pueblos despojados y dotó de ella a los desposeídos, sin embargo las razones de los gobernantes y campesinos indígenas eran distintas, para estos últimos suponía la “posibilidad de sobrevivencia, pero sobre todo de continuidad, en cambio, para los planificadores y dirigentes del México que surgió de la Revolución: (...) era una manera, sí, de hacer justicia social; pero ante todo un mecanismo para hacer producir la tierra en función de los nuevos proyectos de desarrollo nacional” (Bonfil, 1989:166).

Actualmente debido al abandono gubernamental del campo éste vive una situación generalizada de marginación. La política actual del gobierno consiste en exportar nuestra mano de obra para importar los alimentos que requerimos (Fitting, 2006), situación que ha desencadenado fenómenos complejos y dolorosos como la migración. Ante esta situación, las comunidades a fin de permanecer han adaptado de nueva cuenta su estrategia de uso múltiple con la incorporación de nuevos recursos como las remesas (De Frece & Poole, 2008, Isakson, 2009). Asimismo la política pública en materia de conservación de los recursos naturales continúa fomentado el control de los recursos desde el centro con pocas posibilidades de incidir de manera efectiva por parte de las comunidades, es decir, que la conservación ecológica limita el acceso de las comunidades a sus territorios.

Lo dicho hasta este punto da testimonio de un conflicto no resuelto en el seno del país y cuya existencia reclama pronta solución. “México es éste, con esta población y esta historia; no podemos persistir en el empeño de sustituirlo por otro que no sea éste” (Bonfil, 1989:223). El silencio del pueblo en la vida política mexicana es ensordecedor, cabe preguntar ¿por qué no participa? La respuesta a este cuestionamiento es contundente: porque se le ha negado el derecho a hacerlo en sus términos.

La diversidad cultural no es un problema ni un obstáculo para alcanzar la paz y el desarrollo. Se vuelve un problema cuando se pretende imponer una racionalidad y sobre todo cuando esta racionalidad niega cualquier otra. La diversidad cultural es en sí misma un patrimonio con inmensas posibilidades de generar presente y futuro si se sabe administrar y trabajar con ella. La pluralidad y el multiculturalismo se convierten

así en un sendero por el cual es posible construir un proyecto alternativo de nación, donde la diversidad cultural sea el punto de partida y la meta.

Los indígenas y campesinos de México siguen esperando que el México moderno e imaginario cumpla con su palabra empeñada en los Acuerdos de San Andrés. Es con la civilización mesoamericana, “y no contra ella, (...) como podemos construir un proyecto real, nuestro...” (Bonfil, 1989:12) de país, con maíz y en paz. Si aspiramos a poner fin al genocidio (cultural y biológico) que ha vivido esta tierra es necesario que pongamos fin al diálogo de sordos que impera entre las partes. La paz está aún lejana pero su advenimiento como señala Gómez (2005:221) depende de que transitemos “del derecho indígena al derecho de la pluriculturalidad. Para ello necesitamos de un Estado reformado”.

La resistencia de la diversidad cultural de México visibiliza el malestar y el alejamiento producido por las instituciones creadas y desarrolladas por el constituyente y el constituyente permanente en nuestra Carta Magna. Esto es violencia cultural porque pone de manifiesto aspectos de una cultura (v.gr. ideología, lenguaje, religión, ciencia, etc.), que son utilizados para justificar o legitimar la violencia estructural y simbólica (Galtung, 1990). En esta encrucijada una alternativa posible es la atomización de las instituciones mestizas en los territorios de la diversidad cultural a fin de permitir y fomentar el florecimiento de sus instituciones tradicionales como veremos a continuación.

IV.3. El Estado multicultural y plural de derecho

La asimilación desencadenada por el paradigma de la modernidad bajo las banderas del progreso y el desarrollo, esto es, la epistemología de la ceguera (Santos, 2009) perdió fuerza hacia la segunda mitad del siglo XX. La Segunda Guerra Mundial con sus atrocidades evidenció al mundo la necesidad de proteger a las minorías culturales²⁰ (Bonilla, 2006), a través de un cambio drástico en las relaciones entre culturas dominantes y minoritarias. Surge así el multiculturalismo como ideología del reconocimiento de la diferencia (Paradowska, 2013), que se traduce en una profunda modificación y resignificación del Estado y de las relaciones entre éste y las

²⁰ Al respecto Dietz (2012) señala que el concepto de diversidad cultural hoy por hoy es un término ambiguo, aunque con mayor frecuencia va siendo utilizado para referir la variabilidad social y cultural, es decir, diversidad de mundos vivenciales, estilos de vida, “de la misma manera en que se recurre a ‘biodiversidad’ para referirse a la variedad de hábitats y ecosistemas biológicos y ecológicos” (Dietz, 2012:88). En el fondo de este paradigma yace la idea de que ninguna cultura es superior a otra.

sociedades contemporáneas (Dietz, 2012) siendo el principal vehículo para lograr tan loable objetivo “la extensión de los derechos humanos a las personas pertenecientes a las minorías culturales” (Bonilla, 2006:21).

En México el conflicto zapatista en Chiapas y posteriormente los Acuerdos de San Andrés dejaron entrever con toda claridad que la sociedad mexicana es multicultural y no así su Estado. Desde entonces nos preguntamos ¿cómo cambiar el ser de nuestro Estado a fin de que en México quepan todos los mexicanos? Parafraseando a Bonilla (2006) ¿cuáles son los principios de justicia que deben guiar la creación e interpretación de nuestras instituciones políticas y jurídicas a fin de acomodar cómodamente a las minorías culturales?

En concreto se ha propuesto como alternativa a este mal que la multiculturalidad permee todas las estructuras del Estado (multiculturalismo normativo²¹) donde se establezca y respete el llamado derecho a la diferencia “aplicado a las culturas, esto es, su derecho a preservarse, a reproducirse, a florecer y a evolucionar. Pero el multiculturalismo así entendido también justifica (...) ‘el derecho a la participación’, es decir, el derecho a participar activamente en la construcción de la nación y en la vida del Estado a los que pertenece cada cultura” (Olivé, 2003:61).

El Estado mexicano continúa siendo ciego, sordo y mudo para con la diversidad cultural. En la actualidad aunque la Constitución y varias legislaciones secundarias reconocen la situación multicultural del país, lo cierto es que el legislador ha sido del todo incapaz para desarrollar los instrumentos jurídicos que permitan los diálogos interculturales. Esta ausencia de garantías jurídicas para el diálogo ha quedado expuesta a través de importantes decisiones de los órganos del Estado; concretamente nos referimos a la recomendación 56/2012 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el caso del pueblo Wixárika en Wirikuta y la sentencia que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 631/2012 relativo al pueblo Yaqui y el acueducto Independencia; en ambos casos dichas instituciones determinaron que el Estado había transgredido entre otros el derecho fundamental de los pueblos indígenas a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, garantía indispensable para el diálogo intercultural. En una palabra, las

²¹ Según Olivé (2003:58-59) por multiculturalismo normativo se hace referencia a “modelos de sociedad que sirven como guías para las decisiones y acciones de los representantes de los Estados, de los miembros de las diversas culturas, de los partidos políticos, de los ciudadanos en general, de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales en materia de políticas culturales. Esos modelos incluyen concepciones acerca de las culturas, sus funciones, sus derechos y obligaciones; las relaciones entre las culturas y los individuos, y las relaciones entre las diversas culturas”.

injusticias reconocidas por la Comisión y la Suprema Corte evidencian el desigual reconocimiento hacia la diversidad cultural frente a la cultura dominante, situación que se traduce en violencia estructural y simbólica, es decir, opresión individual y colectiva por parte del Estado.

El derecho a la diferencia, como derecho fundamental, tiene su origen en la interpretación del principio de la dignidad universal y es el cimiento con el cual se levantó el edificio de la política del reconocimiento “que exige igual reconocimiento a todos los individuos y a todas las culturas, y denuncia el no reconocimiento y el falso reconocimiento como formas de opresión” (Bonilla, 2006:59). Esta política implica reconocer las particularidades, lo que distingue a unos de otros, de un pueblo a los demás; el fruto más importante de esta política es que posibilita el ejercicio de un derecho fundamental y colectivo que los indígenas y campesinos reivindican desde hace décadas: la autonomía. El multiculturalismo trata pues de realizar los ajustes necesarios para la convivencia de diferentes culturas liberales y por lo mismo, no trata o ha tratado de manera insatisfactoria sobre cómo hacer para que culturas diferentes (iliberales) vivan de manera justa, esto es así porque esta ideología es de sepa neoliberal (Bonilla, 2006).

Hecha la advertencia anterior el modelo multicultural “alienta la interacción y la interpretación recíproca entre miembros de culturas diferentes” (Olivé, 2003:179-180) y por ello el tendido de puentes para alcanzar la paz a partir de la protección y garantía de los derechos fundamentales de todos. Al final del día y bajo las circunstancias actuales, el multiculturalismo abre la posibilidad de caminar hacia una paz de índole transcultural²², donde queda superada la dicotomía entre culturas superiores e inferiores, vencedoras y vencidas (Jiménez, 2004:46), que en sí misma significa todo un nuevo paradigma.

En esta tesitura la paz es posible por medio del derecho (Kelsen, 2003) pero para ello es necesario la transformación de la política pública y de la legislación del Estado hacia un esquema donde se fomente la cultura de la paz, es decir, (i) la eliminación de la violencia directa -paz negativa-, (ii) la eliminación de la violencia estructural -paz positiva- y (iii) la eliminación de la violencia cultural o simbólica -paz neutra- (Jiménez 2004). En este paradigma la Constitución se concibe como un pacto “de no agresión

²² Jiménez (2004:45) señala que la paz transcultural hace “referencia a la posibilidad de que los individuos o grupos superen libremente los marcos de sus culturas originales, bien en integración de otros elementos culturales externos a las mismas, del mestizaje, o de la creación de nuevos referentes culturales”.

(por medio de la estipulación de los derechos de libertad) y de solidaridad (mediante la estipulación de derechos sociales), tanto más necesarios cuanto más política y culturalmente diversos y virtualmente en conflicto sean los sujetos cuya pacífica convivencia se pretende garantizar” (Ferrajoli, 2009:110).

En los últimos tiempos la multiculturalidad desde su aspecto jurídico ha levantado revuelo y desacuerdo en la opinión pública, pues por medio de ella se aspira a establecer acuerdos sobre los procesos de toma de decisión gubernamental relativos a la conservación y estímulo pacífico de las diferencias culturales. Las propuestas que en este campo se formulan conforman un abanico muy amplio que abarca concepciones acerca de “las culturas, sus funciones, sus derechos y obligaciones; las relaciones entre las culturas y los individuos, y las relaciones entre las diversas culturas” (Olivé, 2003:58-59).

El siglo XX colocó a la humanidad en un escenario nuevo: la interdependencia de todas las culturas. Este fenómeno que reviste varios rostros, resaltando la dependencia económica e informática, se caracteriza por su origen y sus efectos, es decir, que tiene su origen en la civilización occidental y que a través de él, de una manera más o menos consciente, lleva sus valores y concepciones del mundo por todos los rincones del planeta, sin embargo, “si bien esa es la tendencia dominante, no demos olvidar que esa cultura global no ha logrado borrar del planeta a todas las demás culturas que coexisten con ella” (Olivé, 2003:31).

El multiculturalismo plantea el reto de redefinir los límites del Estado nacional y con ello constreñir los alcances de la cultura dominante, pues recordemos que “la institucionalización y centralización del Estado-nación es desafiada (continuamente) por la persistencia, reivindicación y vigorización de comunidades (...) a nivel subnacional” (Dietz, 2012:140). En la actualidad el reto que supone la multiculturalidad ha sido abordado por los Estados mediante federalismos, autonomías o descentralizaciones (Díaz-Polanco citado en Dietz, 2012), con resultados muy variados.

México es un país multicultural carente de una legislación y una política pública adecuada y eficaz en la materia; el cambio de paradigma debería estructurarse sobre dos ejes, siguiendo lo propuesto por Dietz (2012), el primero se refiere a la construcción de una política pública de identidad que gire en torno al eje territorial, con

lo cual se permite la reproducción y continuidad de los movimientos aborígenes; el segundo se refiere al fomento y cobijo de las identidades sin territorio o migrantes.

Bajo la óptica del multiculturalismo no cualquier interpretación es válida (Olivé, 2003) y de suyo es abandonar el pendón de los valores verdaderos y absolutos y optar por los valores y normas compartidos, así, por ejemplo, “los derechos humanos no son derechos basados en valores trascendentes a toda sociedad; son derechos que se basan en nociones de dignidad y de necesidad básica que no son absolutas ni trascendentes, sino conceptos cuyo significado se debe definir en cada época entre representantes legítimos de las diversas culturas” (Olivé, 2003:74-75). Sobre estas definiciones se construyen jurídica y periódicamente los límites al poder político y de la cultura dominante, así entendidos los derechos humanos constituyen la esfera de lo indecible para la mayoría (Ferrajoli, 2010).

El multiculturalismo aspira a poner un alto al prejuicio del constitucionalismo moderno según el cual la soberanía popular se identifica con un grupo de personas culturalmente homogéneo (Bonilla, 2006), es más, según Bonilla (2006:241):

El reconocimiento constitucional de todos los grupos étnicos y culturales que habitan en el país implica que ni el gobierno ni las personas privadas pueden llevar a cabo ninguna acción que tenga como consecuencia, directa o indirecta, la destrucción de las concepciones del mundo de las minorías culturales. Así, cualquier programa gubernamental que pueda directa o indirectamente obligar a la asimilación o generar la destrucción de la forma de vida de estos grupos sería inconstitucional.

En el Estado multicultural el reconocimiento del derecho a la diferencia constituye el cimiento sobre el cual se levanta toda la legislación y la política pública, pues es mediante este reconocimiento de la diferencia que se garantiza los derechos de los pueblos y grupos culturalmente diversos a existir y florecer. En el caso de los pueblos campesinos e indígenas el derecho a la diferencia implica inexorablemente la concomitancia con otros tres derechos fundamentales, a saber, la autonomía, el territorio y el acceso a los recursos naturales; ello es así porque existe una “conexión particular entre las comunidades de pueblos indígenas y las tierras y recursos que han ocupado y usado tradicionalmente, cuya preservación es fundamental para la realización efectiva de los derechos humanos de los pueblos indígenas en términos más generales y, por tanto, amerita medidas especiales de protección” (CIDH, 2009:26).

La autonomía supone que el grupo se encuentra facultado para proporcionarse su propia normativa en un ámbito espacial de carácter gradual. Esto significa que el grupo puede autogobernarse en algunos aspectos de su vida interna de conformidad con sus patrones culturales, esto es, la posibilidad de decidir qué elementos de su tradición se preservarán ante la ola de cambios que impone la globalización (Olivé, 2003). Este derecho posibilita muchas y muy diversas reivindicaciones de las minorías culturales de México, sin embargo, hace falta la discusión pública sobre los ámbitos de competencia que le corresponden (v.gr. comunal, municipal, regional y nacional)²³. El significado del derecho al territorio ya fue explicado en el apartado anterior como el espacio geográfico modelado por una cultura, es decir, un paisaje cultural; finalmente el derecho sobre los recursos naturales, es una consecuencia natural del derecho al territorio y presupone que los pueblos campesinos e indígenas son los “titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente... Sin ellos, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos está en riesgo” (CIDH, 2009:78).

Leff (2001) ha puntualizado con mucha precisión que la lucha por la igualdad y la sustentabilidad de los colectivos y pueblos es la lucha por el reconocimiento del derecho a la diferencia. Este derecho de naturaleza colectiva ha sido el talón de Aquiles para las reformas en materia indígena a todo lo largo y ancho de América Latina pues en general los políticos asumen que reconocer formalmente la autonomía a los pueblos indígenas significa iniciar un proceso de secesión que debilitaría más nuestros Estados nacionales y que balcanizaría la región. Sin embargo, quienes sustentan tal tesis olvidan que el derecho a la autonomía posee grados que las contrapartes deben clarificar y pactar, así como puede ser legalmente limitada²⁴.

En resumidas cuentas el derecho a la diferencia y por lo mismo el Estado multicultural debe servirle a las minorías culturales para (i) reproducirse, (ii) conservar las tradiciones y (iii) fomentar valores propios. En la práctica esto significa que las culturas tengan la posibilidad de implementar un proyecto propio sin estar subordinados. Tiene razón Villoro al señalar que “la autonomía es el derecho a pactar con el Estado las condiciones de su supervivencia y la posibilidad de desarrollar su proyecto colectivo,

²³ Al respecto Boege (2008) visibiliza cómo el Estado mexicano a través de su división política – administrativa *de facto* niega el derecho al territorio de los pueblos indígenas y por lo mismo su derecho a la autonomía.

²⁴ Sobre este punto Gómez (2005) señala que en realidad es una discriminación más de la clase política mexicana fundada en la ignorancia, para ella la reivindicación autonómica indígena se inscribe de manera profunda en las largas luchas del siglo XIX mexicano para instalar y vivir el federalismo.

dentro del marco de un Estado auténticamente multicultural” (Villoro citado en Olivé, 2003:215).

Abordaremos ahora de manera brevísima la cuestión del pluralismo. Por medio de éste se afirma que es posible que los miembros de las diversas culturas vivan en mundos distintos con visiones inconmensurables y que al mismo tiempo sean capaces de dialogar con las otras culturas y llegar a acuerdos de forma cooperativa y fructífera (Olivé, 2003). La importancia de estos acuerdos radica en que en ellos se coloca la simiente para la paz y la prosperidad, por lo general este tipo de entendimientos se refieren a asuntos muy particulares en razón de la inconmensurabilidad que media entre ambas culturas, por lo que suelen referirse a cuestiones de hecho y a cuestiones normativas. Así por ejemplo se afirma que los tratados de derechos humanos, particularmente los que se refieren a derechos individuales, expresan estos acuerdos.

“El pluralismo alienta la interacción y la interpretación recíproca entre miembros de culturas diferentes, aún cuando tengan diferentes concepciones del mundo y estándares de evaluación distintos” (Olivé, 2003:179), facilita los procesos de diálogo y encuentro, presiona para que una cultura determinada realice los cambios que se estiman necesarios para honrar el acuerdo así como se incita a que la propia cultura haga lo correspondiente. En la especie el pluralismo significa dinamizar y complejizar las relaciones entre individuos como entre culturas que forman el Estado.

El pluralismo significa que el Estado por una parte debe garantizar a todos la satisfacción de las necesidades básicas (obligación de homogeneización), y por la otra, garantizar el pleno respeto hacia el derecho a la diferencia (obligación de dinamización), es decir, la creación, conservación y desarrollo de los derechos de naturaleza colectiva en razón del grupo al que se pertenezca. Para lograrlo es necesario además fomentar la convivencia armónica entre las culturas.

En razón de lo anterior un modelo de Estado plural y multicultural de derecho debe garantizar a sus gobernados, por lo menos, las siguientes condiciones: “1) Reconocimiento de las culturas como entidades colectivas con ciertos derechos de grupo, cuyos miembros tienen ciertos derechos colectivos. 2) No se pueden dar por sentados ni principios éticos de validez absoluta ni conceptos (como “dignidad” o “necesidad básica”) con significado absoluto. 3) Debe evitarse el relativismo del tipo de “todo está permitido”. 4) Se deben garantizar los derechos fundamentales de los individuos en calidad de derechos inquebrantables (...). 5) El Estado tiene la

responsabilidad de promover el desarrollo de todas las culturas, propiciar su cooperación y evitar conflictos. 6) Los miembros de todas las culturas, en especial sus líderes, tienen el deber de promover los cambios que sean necesarios para convivir armoniosamente con las demás culturas dentro de un Estado de derecho, y para respetar los derechos humanos fundamentales” (Olivé, 2003: 218).

IV.4. Los derechos fundamentales, el garantismo y el litigio estratégico

En los capítulos anteriores hemos dado cuenta de una crisis generalizada en la biodiversidad, en la sociedad, en la cultura y en la ciencia; el Estado y el derecho no son ajenos a esta situación. La crisis del Estado es a su vez la crisis del derecho. Ésta se manifiesta como deterioro del Estado social de derecho, del Estado nacional y de la legalidad; en el primer caso se refiere a la inflamación e incoherencia de la normatividad, muy especialmente, por la “falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales equiparable, por su capacidad de regulación y control, al sistema de las garantías tradicionalmente predispuestas para la propiedad y la libertad” (Ferrajoli, 2010:34); la segunda se relaciona con el desplazamiento de las sedes tradicionales del poder; y la tercera significa la ineficacia de los controles que generan un ambiente de ilegalidad.

Ante la turbulencia desatada en los últimos tiempos la manera en que los Estados y el derecho se han resignificado ha sido mediante la adopción y desarrollo de la teoría de los derechos humanos. Estos derechos, también llamados derechos fundamentales, suelen ser definidos como “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de persona, ciudadano o capacidad de obrar; entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica” (Ferrajoli, 2010:37). Puestos en estos términos los derechos humanos constituyen la herramienta jurídica más avanzada para la protección de los intereses vitales de todos y de todas, por ello es que se afirma que la igualdad moderna es principalmente una igualdad de derechos. En otras palabras, los derechos humanos presuponen que la igualdad de derechos entre las personas debe prevalecer a pesar de las mayorías.

Las atrocidades cometidas en el siglo XX hicieron posible que los derechos humanos fueran reconocidos internacionalmente en instrumentos vinculantes (la Carta de San Francisco -1945-, la Declaración Universal de los Derechos Humanos -1948- y los dos

Pactos Internacionales en materia de Derechos Civiles y Políticos por un lado, y por el otro, los Económicos, Sociales y Culturales -1966-), como constitucionalmente al interior de los Estados, y con ello, se ha iniciado un nuevo paradigma respecto del Estado de derecho que Ferrajoli ha llamado el “Estado constitucional de derecho” o “modelo garantista”.

Conviene a los propósitos de este trabajo señalar que en el devenir de los derechos humanos éstos han sido articulados o desarrollados de distinta manera, es decir, por un lado se desarrolló un catálogo relativo a los derechos civiles y políticos contenido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y por el otro, un catálogo de derechos sociales contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵; como explican Abramovich y Courtis (2002) existe una controversia sobre si estos últimos son o no derechos fundamentales pues sus detractores afirman que no se trata de derechos puesto que no son justiciables. En realidad como afirman estos autores un análisis profundo del caso cimentado en las obligaciones que cada derecho impone, conduce a la conclusión de que se trata más bien de un continuum de derechos, esto es, que todos los derechos humanos poseen algún grado de justiciabilidad dependiendo de las obligaciones que le acarrearán al Estado.

La doctrina coincide en que los derechos humanos imponen al Estado cuatro tipos de obligaciones, a saber, de respetar, de promover, de proteger y de garantizar. Abramovich y Courtis (2002) señalan sobre el particular que:

Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros injerir, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de garantizar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.

En este sentido el 10 de junio de 2011 el constituyente permanente reformó sustancialmente nuestra Constitución Política en materia de derechos fundamentales

²⁵ Los derechos humanos suelen dividirse para su estudio en derechos de libertad y en derechos sociales; los primeros corresponden a abstenciones por parte de los poderes públicos, es decir, se configuran como expectativas negativas (o no hacer). En cambio los segundos se expresan como la expectativa positiva que los poderes públicos deben colmar, esto es, un hacer.

puesto que colocó como cimiento y fin del Estado mexicano el paradigma de los derechos humanos (Carbonell, 2013). En efecto, en la actualidad los Estados nacionales se encuentran del todo desdibujados, deslegitimados y por ello es que la teoría constitucional contemporánea ha construido y consolidado que la legitimidad estatal proviene de los derechos fundamentales (Carbonell y Salazar, 2013), estos es, que los derechos humanos son en sí mismos un programa de gobierno cuyo incumplimiento puede ser reclamado judicialmente (Abramovich y Courtis, 2002). A esto Ferrajoli (2010) lo denomina democracia sustancial.

El constituyente permanente mexicano plasmó lo anterior en el párrafo tercero del artículo primero constitucional en los siguientes términos:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En este nuevo modelo de Estado, es decir, en el paradigma garantista, se ha roto el antiguo principio decimonónico de la omnipotencia del legislador para quedar atado a la Constitución y “a los derechos fundamentales en ella establecidos, el modelo del Estado de derecho se perfecciona y se completa en el Estado constitucional de derecho (...), al no existir ya poderes absolutos, pues todos se encuentran sometidos al derecho” (Ferrajoli, 2010:141). Esto constituye una revolución en términos democráticos, pues la democracia deja de ser meramente una democracia formal, es decir, una sumatoria entre el principio de mayoría en combinación con el estricto apego al principio de legalidad, para transitar hacia un paradigma donde los derechos fundamentales son el manantial del cual abreva todo el aparato estatal.

En la democracia sustancial los derechos fundamentales son incorporados como normas supraestatales y constitucionales con lo cual se convierten en sustancia, “precisamente por no ser relativas a la forma (al quién y al cómo) sino al contenido (al qué) de las decisiones (o sea, al qué no es lícito decidir o no decidir); los derechos fundamentales se tornan en lo que podemos llamar la esfera de lo indecible” (Ferrajoli, 2010:51), y que por lo mismo quedan fuera del alcance de cualquier mayoría que pretendiera modificarlos por el procedimiento legislativo. En este sentido fue que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU al expedir su

Observación General 9, de 1998, determinó que “los Estados deben modificar el ordenamiento jurídico interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean parte”.

En el caso mexicano, la unión de los paradigmas de la democracia sustancial, el multiculturalismo y el pluralismo permiten vislumbrar un sendero hacia la paz transcultural. El reconocimiento de los derechos fundamentales en conjunción con la diversidad cultural del país abren la puerta hacia una nueva forma de diálogo y relación entre la diversidad cultural mexicana nunca antes vista, donde la posibilidad de erradicar el genocidio que ha padecido esta tierra adquiere proporciones reales.

El modelo garantista es por naturaleza un ordenamiento imperfecto y aunque parezca paradójico ésta es su mayor virtud precisamente porque apela a la democracia sustancial en búsqueda de enmendar lo descosido. Esta ineficacia se manifiesta como antinomias, “incoherencia generada entre normas que resultan inválidas al contrariar prohibiciones impuestas por normas superiores a la esfera de lo decidible y, lagunas, falta de plenitud debido a la omisión de normas o de decisiones en contraste con las obligaciones impuestas a la misma esfera” (Ferrajoli, 2010:24). En esta coyuntura es que se inserta el rol que los jueces desempeñan en este paradigma y del litigio estratégico como mecanismo por el cual la ciudadanía busca generar cambios sociales.

Combatir y en todo caso reducir las ineficacias del sistema requiere la existencia de adecuadas garantías, particularmente de un recurso efectivo que de manera rápida y efectiva resuelva la controversia para tutelar los derechos fundamentales, como se ha desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en este sentido por garantías nos referimos a “las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre la normatividad y la efectividad” (Ferrajoli, 2010:25). Dicho lo anterior, las personas deben señalar vía judicial cualquier violación a los derechos fundamentales y el poder judicial estará obligado a ordenar su reparación, lo cual presupone que el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional (Abramovich y Courtis, 2002); esto significa reconocer a las personas, en tanto miembros de una comunidad política, y a los jueces al resolver las controversias que se les plantea, como agentes muy relevantes para el cambio social, puesto que sus acciones suponen dotar de contenido a los derechos humanos así como resolver las antinomias y las lagunas que existan en el marco jurídico.

En efecto, los primeros están facultados para accionar ante la jurisdicción la existencia de antinomias y lagunas entre la Constitución y la legislación e incluso su política pública; los segundos asumen el papel de “ser la garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de legalidad por parte de los poderes públicos. En efecto, el principio del sometimiento del juez a la ley adquiere un nuevo significado: sujeción a la Ley en cuanto válida, es decir, coherente con la constitución” (Ferrajoli, 2010:26). Lo anterior significa un cambio radical en el actuar de los jueces pues dejan de ser operadores ciegos de la Ley para convertirse en guardianes de la Constitución, es decir, que su obligación de aplicar la Ley queda condicionada a que ésta sea coherente con aquélla. “De ello se sigue que la interpretación judicial de la ley es también siempre un juicio sobre la ley misma” (Ferrajoli, 2010:26).

Para lograr un cambio sustancial en nuestras sociedades originado desde la ciudadanía es que se desarrolló y acuñó el concepto de litigio estratégico, por este término hacemos referencia al conjunto de acciones legales que tienen por objetivo provocar un cambio social desde el poder judicial, es decir los litigios que buscan cambios sustantivos en la relación entre el Estado y las personas (Robbins, 2007). Coral-Díaz, *et. al.* (2010:52) refieren que este tipo de litigio posee un lugar clave en los sistemas modernos de justicia “pues crea una nueva visibilidad para los grupos humanos menos favorecidos así como estimula la búsqueda de la realización del derecho”. Ejemplos clásicos de este tipo de litigio son los famosos casos *Brown vs Board of Education* y *Marbury vs Madison* que resolvió la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Correa citado en Coral-Díaz, *et. al.* (2010:53) enseña que el litigio estratégico constituye una:

alternativa para enseñar y ejercer el derecho, consiste en la estrategia de seleccionar, analizar y poner en marcha el litigio de ciertos casos que permitan lograr un efecto significativo en las políticas públicas, la legislación y la sociedad civil de un Estado o región. Es un proceso de identificación, socialización, discusión y estructuración de problemáticas sociales, a partir de lo cual es factible promover casos concretos para alcanzar soluciones integrales de modo que sea posible lograr cambios sociales sustanciales.

Según Villarreal, citado en Coral-Díaz, *et. al.* (2010), las causas que ameritan acudir al litigio estratégico son: (i) el incumplimiento de las normas que protegen los derechos

humanos, (ii) la contravención por parte de la legislación y la política pública de los estándares internacionales de los derechos humanos, (iii) la aplicación incierta del derecho y (iv) la existencia de restricciones legales para el ejercicio de los derechos humanos.

El paradigma garantista y el litigio estratégico conciben al juez como un actor político relevante y como un agente de cambio importante, puesto que su poder no radica simplemente en la posibilidad de que una orden suya sea acatada sino también en la posibilidad de abrir espacios para el debate de los temas litigiosos (Robbins, 1997), esto es, siguiendo lo dicho por Ferrajoli en Abramovich y Courtis (2002), que al poder judicial no le corresponde sustituir a los otros poderes sino señalar las violaciones a los derechos fundamentales cometidas por la administración pública para la generación de un diálogo institucional entre el poder judicial y el poder político para estimular la construcción de todas aquellas acciones necesarias que nos permitan transitar hacia el imperio de los derechos humanos, como dice Lima Lopes (citado en Abramovich y Courtis, 2002:44), “el poder judicial, provocado adecuadamente, puede ser un poderoso instrumento de formación de políticas públicas”. Todo lo cual supone un cierto activismo judicial.

Articulando los derechos humanos, el paradigma garantista y el litigio estratégico, los ciudadanos pueden influir decididamente en el desarrollo y contenido de la legislación y su política pública, esto es, colocar a las personas como actores relevantes en la escena nacional para la deconstrucción y transformación de los esquemas de violencia estructural y simbólica (Cano y Rodríguez, 2007). En este orden de ideas el ciudadano constituye un agente democrático del cambio que contribuye a zanjar la dicotomía entre culturas superiores e inferiores, vencedoras y vencidas, ello mediante el impulso de una política pública y un derecho que fomente la cultura de la paz (Jiménez 2004). Esto en buena parte significa que la paz bajo el modelo multicultural pluralista y garantista es una paz por medio del derecho, como ha dicho Kelsen (2003).

De esta forma la ciencia del derecho adquiere nuevos propósitos, particularmente el de ser la voz crítica del derecho positivo vigente.

Capítulo V. Los totonacos de las comunidades de Cuyuxquihui y Cazuelas

El trabajo de campo se llevó a cabo en las comunidades totonacas de Cazuelas y Cuyuxquihui, pertenecientes al municipio de Papantla, Veracruz. Los totonacos son uno de los grupos más numerosos dentro de los pueblos indígenas del México contemporáneo, su territorio conocido como el Totonacapan es una amplia región que se extiende desde las planicies costeras del estado de Veracruz hasta la Sierra Norte del vecino estado de Puebla. Las fronteras de este territorio han cambiado con el tiempo, sin embargo, existe coincidencia entre las fuentes al señalar como los linderos norte y sur, respectivamente a los ríos Cazonces y Antigua (Masferrer, 2004). En este vasto espacio los totonacos han manejado desde hace siglos múltiples ecosistemas, creando así un mosaico de espacios manejados culturalmente (Medellín, 1988).

En cuanto al maíz, siguiendo el axioma biocultural, es de referirse que por medio de los procesos de domesticación es posible identificar y asociar cultivos con pueblos, en nuestro caso los pueblos asentados en la zona del Golfo de México, es decir, culturas tropicales como los totonacos, están íntimamente vinculadas con los maíces arrocillo amarillo, tuxpeño y tuxpeño norteño (Boege, 2009), maíces de muy alta calidad.

De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2006) este amplio territorio indígena, donde conviven nahuas y totonacos, es una de las regiones en el país con mayor población indígena, de hecho los nahuas representan el 53.1% y los totonacos el 44.1% de dicha población. En Papantla viven alrededor de 80,000 indígenas, lo cual lo convierte en uno de los municipios con mayor población indígena a nivel nacional. El Totonacapan presenta también un deterioro ecológico significativo.

En efecto, Paradowska (2013) refiere que este territorio ha sufrido los procesos propios de las tierras bajas tropicales de México, esto es, la conversión de los extensos bosques tropicales en extensos campos de monocultivos, como huertos de naranjas, plantaciones de caña y maizales. Esto significa que este paisaje destaca por las actividades agropecuarias (39% pastizales, 49% agricultura y 12% fragmentos de selva y vegetación secundaria). Sin embargo los relictos de selvas y acahuales destacan por ser islotes donde se conserva una alta biodiversidad y los cuales se explican gracias a las estrategias de manejo tradicional de los totonacos y su resistencia cotidiana.

En este sentido cabe referir que la historia totonaca es antigua y larga, para los propósitos de este trabajo deseo resaltar aunque sea de manera brevísima la infatigable lucha que este pueblo realizó por obtener su libertad y proteger sus bienes. En efecto, a la llegada de los españoles a tierras mexicanas en el siglo XVI, los líderes totonacos no dudaron en unirse a las huestes de Cortés a fin de sacudirse el yugo azteca; en el siglo XIX durante la lucha por la independencia nacional los totonacos tomaron partido por la causa insurgente, de donde se recuerda con cariño y orgullo al caudillo totonaco Serafín Olearte.

Durante ese siglo la nueva élite en el poder consideró que la causa de atraso de los indígenas era “la propiedad comunal de la tierra, contradicción colonial que era necesario destruir. Y para lograrlo planearon como estrategia disipar la ignorancia de los indígenas mediante la educación, someterlos a un proceso de mestizaje y convertirlos en propietarios individuales” (Velasco, 2003:57). Ante esta política gubernamental, los totonacos no dudan en reiniciar la lucha, primero jurídica y posteriormente armada. Recuperadas las tierras después de la Revolución Mexicana y ante los efectos desatados por la modernidad, la resistencia se reconfigura hacia otros espacios: la educación pública que impulsa una cultura hegemónica y el modelo de agricultura industrial que desplaza el modo de ser indígena-campesino, entre otros muchos. En otras palabras, ante el aumento de poder de los gobiernos en el siglo XX, las amenazas al patrimonio biocultural totonaco ya no se limitan a los bienes comunes materiales como la tierra sino que también se extienden a los bienes comunes de naturaleza intangible como la lengua y la identidad cultural, por lo que la defensa de este patrimonio por parte de sus dueños se realiza desde muchos diferentes frentes.

En palabras de Paradowska (2013:82):

La región del Totonacapan destaca por su resistencia con respecto a dos tendencias que han estado impactando las culturas y los ambientes de las zonas predominantemente indígenas en el país: la modernización del campo y la aculturación de los indígenas acompañada por la desvalorización de su identidad étnica.

En la actualidad las comunidades de Cazuelas y Cuyuxquihui, localizadas en el Municipio de Papantla, Veracruz, son pequeñas congregaciones agrícolas cercanas a la ciudad de Papantla donde la cultura totonaca permanece de manera híbrida, es

decir, sorteando, adaptando y conviviendo con la modernidad. Los totonacos de estas comunidades trabajan duramente por revitalizar lo totonaco en aras de recuperar su antiguo prestigio, al tiempo que afirman, como desde hace siglos, que el maíz o xawat en totonaco, es su sustento.

Cuyuxquihui es un ejido con 613 habitantes²⁶, distribuidos en 142 hogares, de los cuales 550 cuentan con ascendencia totonaca (Paradowska, 2013). Se ubica en la montaña baja de la Sierra Madre Oriental colindando con los ejidos de Pueblillo, La Reforma y Primero de Mayo. Su topografía es irregular y la vegetación del lugar es selva alta y mediana subperennifolia, hoy fragmentada y convertida en un mosaico agroforestal, donde se distinguen milpas diversificadas, monocultivos de maíz²⁷, cultivos de cítricos, potreros, acahuales y bosques en la cima de los cerros. Paradowska (2013) refiere que el ejido posee una superficie de 1,474 hectáreas, divididas en 109 parcelas más una escolar de 12 hectáreas, así mismo cada familia cuenta con un solar de 1,200 m² dentro del fundo legal.

Esta comunidad totonaca se caracteriza por su alto grado de organización comunitaria (comités) mediante la cual se abordan sus diferentes problemáticas, por ejemplo, entre 2011 y 2012 lograron obtener de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, recursos financieros para implementar un programa de turismo cultural y ecológico, así como la construcción, financiada por Petróleos Mexicanos (PEMEX), de un museo comunitario.

Por su parte, Cazuelas es una comunidad de 386 habitantes²⁸ con procesos de migración a ciudades como Reynosa, Matamoros y México, vecina de la cabecera municipal, donde Paradowska (2013) refiere que la tenencia de la tierra es exclusivamente propiedad privada debido a su participación en los codueñazgos (1875-1878). En 1897 su superficie de 3,198 hectáreas fue dividida en 246 parcelas de 13 hectáreas. Si bien en la actualidad la comunidad cuenta con un fundo legal de 3 hectáreas localizado sobre la ladera de un cerro, se mantiene un patrón disperso ya que varios de los propietarios viven dentro de sus parcelas.

²⁶ <http://mexico.pueblosamerica.com/i/cuyuxquihui/>, consultada el 20 de junio de 2014.

²⁷ Si bien la palabra milpa tradicionalmente se usa para designar un sistema de policultivo, el hecho es que la modernidad ha ocasionado que tengamos que agregar adjetivos a la palabra milpa. Así se puede designar “milpa” al monocultivo de maíz y “milpa diversificada”, al sistema tradicional, es decir, aquella que se trabaja con coa o azadón, con semillas nativas (principalmente maíz, frijol y calabaza) y con esquemas colectivos de trabajo.

²⁸ <http://mexico.pueblosamerica.com/i/cazuelas-3/>, consultada el 20 de junio de 2014.

La economía de la comunidad se basa en la agricultura, razón por la cual predominan los cultivos de maíz, chile, frijol y cítricos, en menor escala existen también cultivos de vainilla y pitahaya (Paradowska, 2013). Aunque los sistemas de trabajo colectivo como la faena²⁹ y la mano vuelta³⁰ subsisten, la organización comunitaria carece de los niveles de sofisticación existentes en Cuyuxquihui, sin embargo, en esta comunidad es más frecuente escuchar hablar el totonaco. Asimismo resultaron ser un baluarte para este ejercicio de defensa de derechos fundamentales.

Se decidió realizar el trabajo de campo con estas comunidades en razón de que: 1) la tutora, la Dra. Silvia del Amo Rodríguez, ya ha trabajado con ellas en reiteradas ocasiones, 2) la gran diversidad en el mosaico agroforestal (milpa y el maíz, frutales, reserva comunitaria), y 3) la buena disposición para dialogar y colaborar en la conservación de su patrimonio biocultural. Los frutos como enseñanzas de esta elección son ricos y diversos. A esto cabe agregar la situación estratégica del Municipio de Papantla respecto de la producción de maíz en el Estado de Veracruz, pues según información disponible en el sitio web del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en 2010 se sembraron en Veracruz 525,267 hectáreas de maíz, correspondiendo a Papantla 23,900 hectáreas, siendo además éste el principal cultivo del municipio.

La aseveración de que *el maíz es nuestro sustento*, se deriva de dos hechos independientes, el primero se refiere a los foros participativos con talleres de escenarios que se trabajaron en equipo con un grupo interdisciplinario de alumnos del Centro de Investigaciones Tropicales (CITRO) de la Universidad Veracruzana, coordinados por la Dra. Silvia del Amo Rodríguez, realizados los días 7 de mayo, 18 y 19 de junio, 13 y 14 de agosto y 24 de septiembre de 2011 y un evento de devolución de resultados los días 4 y 5 de agosto de 2012, donde se dialogó sobre el manejo de los recursos bioculturales en el pasado, el manejo actual de los recursos bioculturales y su relación con el bienestar, y los escenarios futuros de los recursos bioculturales, en Cazuelas y Cuyuxquihui. El segundo, se refiere a una entrevista sostenida con los abuelos de Cuyuxquihui el día 26 de septiembre de 2011.

Como hemos venido dando cuenta para el pueblo totonaco hay dos cultivos ligados a su identidad cultural, la vainilla y el maíz, el primero constituye “su prestigio”, pues

²⁹ Forma de trabajo colectivo de carácter recíproco y solidario, utilizado en las comunidades campesinas e indígenas mexicanas para el mantenimiento y conservación de los bienes comunes.

³⁰ Forma de trabajo colectivo de carácter recíproco y gratuito, utilizado en las comunidades campesinas e indígenas mexicanas para la siembra del maíz.

según nos manifestaron, éste les concedió fama mundial, aunque hoy día su producción esté muy mermada en la región por un sin número de razones y factores, que no son objeto de este trabajo. Por su parte el maíz o xawat no les ha resultado tan engalanador, empero constituye la piedra angular de su forma de ser y estar en el mundo desde hace siglos.

Los resultados de estos diálogos esclarecieron la paulatina y drástica transformación que han sufrido sus espacios como su patrimonio biocultural, dando cuenta de un proceso continuo de resistencia y adaptación, del cual la milpa y el maíz son testigos silenciosos. Los foros realizados nos permitieron alcanzar otro propósito, el de generar vínculos de confianza entre la comunidad y los académicos, con lo cual fue posible echar a andar procedimientos administrativos y procesos judiciales, que se describen en el siguiente capítulo, ello en aras de montar una defensa comunitaria y local de los maíces nativos.

En otras palabras, los foros permitieron construir un proceso de legitimación con el cual fue posible diseñar y poner en marcha una estrategia de litigio estratégico para la defensa de los derechos humanos – patrimonio biocultural (en particular el caso del maíz) de estas comunidades, que como se dirá más adelante, resultó fundamental para su continuidad cuando la legitimidad de las acciones legales fue puesta en duda por las autoridades. En este sentido el derecho se manifestó a estas comunidades con su rostro más luminoso y al mismo tiempo el más desconocido, es decir, como un instrumento emancipador, capaz de doblegar el esquema tradicional del ejercicio del poder en México.

Empero lo más importante de los foros fue que nos permitieron dialogar y escuchar a estos actores claves en la conservación *in situ* del patrimonio biocultural de México, tantas veces dejados fuera en los procesos de toma de decisiones. Nos permitieron constatar la vigencia de la resitencia cotidiana de los pueblos indígenas por mantener su identidad cultural y su patrimonio biocultural. Nos compartieron que para ellos lo principal es la buena vida o “tlan latamat”, en totonaco, en la cual se expresan tres valores estructuradores: salud, trabajo y amor. Para los totonacos de Cuyuxquihui y Cazuelas la buena vida está inexorablemente atada a la vida comunitaria, la dimensión colectiva que convoca, exige y retribuye.

El ethos de la vida tradicional campesina totonaca articulada desde la familia continúa latiendo con fuerza aunque ataviado con revestimientos propios de la modernidad

(v.gr. necesidades como calles pavimentadas, casas de material y celulares). Así las cosas, la felicidad para estas comunidades está concatenada con el trabajo comunitario que se expresa y manifiesta en los jornales en milpas, vainillales, acahuales y fiestas religiosas, es decir, el patrimonio biocultural.

Durante los foros reiteradamente surgieron diálogos relativos a la dicotomía entre la modernidad y lo tradicional. Sin bien en muchas ocasiones el bienestar fue expresado como la vida tradicional prístina y pura y lo moderno como influencia negativa, lo cierto es que hoy les es imposible desprenderse de los atavíos modernos; es de destacar que las instituciones creadas por programas de gobierno fueron particularmente objeto de fuertes críticas. En mi opinión este caso refleja el diálogo de sordos imperante entre autoridades y la diversidad cultural del país.

Los tiempos actuales fueron calificados como confusos y poco claros, se reconoce que las antiguas fronteras (ecológicas, culturales y simbólicas) se han erosionado; un ejemplo de esta situación fue la utilización argumentativa del cambio climático pues para ellos, indígenas expertos en la observación de sus campos, este concepto implica la desaparición de las estaciones que son a fin de cuentas vitales para realizar el manejo y obtener buenas cosechas.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el Totonacapan ha sido objeto de importantes transformaciones, Cazuelas y Cuyuxquihui no han quedado exentas. En primer lugar después de la Revolución mexicana tuvo lugar una importante lucha por la restitución y titulación de las tierras, fruto de lo cual es que hoy día Cuyuxquihui sea ejido. Alrededor de los años sesentas entra en la región con mucha fuerza un triada de fuerzas de gran calado: Petróleos Mexicanos, la ganadería y los insumos agroindustriales. Este momento constituye un punto de quiebre muy significativo porque es justo en esta etapa histórica cuando el deterioro ambiental comienza a ser visible de muchas formas, tal vez la más significativa fue la caída de la producción de vainilla³¹.

En la década de los ochenta comienzan a llegar a las comunidades los servicios públicos, se hacen los caminos, la energía eléctrica en los hogares es una realidad pero con ellos desembarcan otros elementos de la modernidad como los

³¹ Durante los foros se nos refirió que en la época de los abuelos había mucha vainilla y que se pagaba en plata y que como no tenían necesidad de dinero, los abuelos enterraban el metal. El relato es significativo porque evidencia la vigencia del paradigma de la soberanía alimentaria y el no deterioro ambiental.

refrigeradores, el hielo, las cervezas, los refrescos y la comida chatarra. En reiteradas ocasiones se expresó durante los foros que en antaño había menos enfermedades y enfermos; la diabetes hoy está desbordada en la región. Con los cambios en los espacios de labranza y con el arribo de gustos y alimentos modernos, platillos tradicionales han sido relegados a la alacena de la memoria.

Por lo que hace a los espacios cotidianos, es decir, al manejo del paisaje se nos dijo que los humanos somos parte de la naturaleza y ella es parte de nosotros, así la conservación se asocia con la felicidad y el deterioro con la tristeza. Sobre los espacios Paradowska (2013) ha señalado que éstos pueden ser de tres tipos, domésticos, de labranza y agroforestales. En los primeros identificamos a los solares, los patios o traspatios; en los segundos encontramos a la milpa (tanto diversificada como en monocultivo), el cañal, el pitahayal y el naranjal; y en el tercer grupo están los acahuals, los vainillales y el monte.

El maíz en Cazuelas y Cuyuxquihui es visto como persona que platica, enseña y acompaña (Paradowska, 2013). La milpa es la fuente de sustento de la familia. Es el espacio de encuentro y participación de toda la familia, ahí confluyen todos sus integrantes mientras que en los demás espacios sólo los hombres intervienen. La milpa representa un espacio democrático donde se delibera qué sembrar y cómo trabajar. Sin embargo, la milpa es uno de los espacios donde mayores transformaciones ha habido, lo que ocasiona la reconfiguración cotidiana de este espacio ante los retos que impone la migración de los campesinos y el impulso de la agricultura agroindustrial y sus insumos. Por ejemplo, en la actualidad en Papantla es popular el monocultivo de maíz para la siembra del llamado maíz hojero, donde lo que importa es vender la hoja para tamales.

Aunado a esta situación el trabajo de campo nos enseñó el importante rol de la mujer para la conservación *in situ* de la agrobiodiversidad nativa, es ella la que fomenta el uso del patrimonio biocultural en concordancia con la gastronomía familiar y para lo cual se vale de los patios y milpas, que son los espacios donde tiene derecho a participar y decidir. La mujer como un bastión, un agente silencioso y clave en la reproducción del patrimonio biocultural y de una forma de ser y estar en el mundo.

La estrecha hermandad entre la milpa y la cocina, articulada por las mujeres es degustable, muchos de los platillos de los abuelos continúan deleitando los paladares de los totonacos de hoy; producidos con maíz podemos mencionar los tamales

rancheros, los bollitos de anís, los púlacles, el atole agrio y las insuperables tortillas hechas a mano y pasadas por el metate.

Es palpable en Cazuelas como en Cuyuxquihui la pérdida de bienes comunes como los conflictos sociales derivados, cuyo origen se encuentra en el impulso desde fuera de los derechos individuales. Si bien las comunidades han establecido normas de manejo para la administración y conservación de los comunes, lo cierto es que éstas han ido perdiendo su obligatoriedad, su vigencia, lo cual por ejemplo ha llevado a extremos como el hecho de que los manantiales que dieron nombre a Cazuelas hoy se encuentren secos y dentro de una propiedad privada.

En el caso de Cuyuxquihui, en el salón ejidal, se encuentra un letrero con la leyenda “se prohíbe la enajenación de parcelas, Cuyuxquihui, Pap. Ver.”, en clara referencia al régimen de propiedad donde los ejidatarios son sólo usufructuarios de sus tierras. Asimismo este ejido que cuenta con importantes relictos de selva mediana perennifolia y acahuales maduros tomó la decisión de declarar estos espacios como reservas comunitarias. En otras palabras, la comunidad está realizando un esfuerzo al interior y al exterior para mantener el control sobre sus bienes comunes (tierras y recursos naturales) por encima de los intereses individuales.

Este ejercicio de tesis se inserta en el ejercicio de derechos para la conservación del patrimonio biocultural que hacen las comunidades. Los retos sobre el particular son enormes pero la deliberación comunitaria está teniendo lugar, si esto ocurre se expanden las posibilidades de conservación de dicho patrimonio así como de esa identidad cultural. Al término de los foros, durante la elaboración de los escenarios futuros, una conclusión emergió como agua de manantial y es que tanto Cuyuxquihui como Cazuelas son comunidades que día a día están discutiendo y tomando decisiones sobre cómo caminar para lograr el paradigma del tlan latamat, que en el fondo es una utopía que encamina a un pueblo entero, es decir, las comunidades de estudio están discutiendo su futuro para poder florecer. Esto en términos democráticos es el ejercicio de cuatro derechos fundamentales en aras de la paz, a saber, el derecho a participar en la toma de decisiones, el derecho a la autonomía, el derecho al territorio y el derecho de acceder a los recursos naturales. Situación que es premonitoria de otros tiempos.

Los foros se cerraron con una actividad significativa para todas las partes, plantamos árboles culturalmente significativos para el pueblo totonaco, puesto que los árboles poseen la capacidad de evocar el pasado y delinear el futuro.

Capítulo VI. Acciones legales estratégicas para la conservación del maíz nativo

Generalmente son los grupos oprimidos los portadores de nuevas visiones, los que, aunque derrotados, nunca desisten, resisten firmemente y vuelven siempre de nuevo a la lucha. Lo que los mueve es el sueño de una realidad nueva. (Boff, L. 2002)

VI.1. El maíz nativo, bien común de las culturas populares mexicanas

Los resultados de la investigación realizada durante este proyecto han confirmado el planteamiento original sobre que el maíz nativo de México forma parte primordial de lo *nuestro* y con ello nos referimos a una clasificación y a una teoría muy particular: los bienes comunes. Sobre el particular Gustavo Esteva (2003a:17) señala en su artículo *Los árboles de las culturas mexicanas* que:

La cultura de un pueblo es su manera de ser, pensar y comportarse. Es el modo de existir que le es propio y lo distingue de otros pueblos. Sus bienes, las ideas o cosas que posee un pueblo, son culturales cuando las comparten quienes pertenecen a él. Eso es el maíz para los mexicanos. Un bien que nutre todas sus culturas.

Los bienes comunes son aquellos que “se producen, se heredan o transmiten en una situación de comunidad. Son bienes que pertenecen y responden al interés de todos y cada uno de los integrantes de una comunidad” (Vercelli y Thomas, 2008:50), además poseen una amplia diversidad que de acuerdo con Boiller (2008) pueden ser regalos de la naturaleza, creaciones materiales y creaciones intangibles.

Los comunes son en realidad un subsistema dentro de un sistema económico – político mucho más grande. Los comunes se caracterizan por su gran versatilidad puesto que pueden implementarse bajo una amplia gama de regímenes domésticos (v.gr. territorios indígenas) y políticos (capitalismo, comunismo, etc.). En este sentido Elinor Ostrom (2003) afirmó que la complejidad de la realidad humana es tal que las teorías de la empresa privada como la del Estado no bastan para explicar y dar solución a la problemática humana; se requiere pues una tercera vía que las complemente: la teoría de los comunes (self-organized collective action).

El éxito más notable al que este sistema aspira es la autonomía y autodeterminación que puede llegar a generar y esto se encuentra precisamente en el mantenimiento de

los elementos que lo conforman, a saber, la coexistencia de regímenes y los lazos de colaboración; si ellos son alterados la resiliencia del sistema, particularmente sus elementos sociales y ambientales, estarán comprometidos.

Aunado a esto, los bienes comunes implican *per se* el establecimiento de lazos de confianza y colaboración entre los usuarios o los miembros de la comunidad (gobierno de los comunes), es decir, la famosa “tragedia de los comunes” descrita por Hardin (1968) es perfectamente evitable si la confianza, comunicación e información fluyen eficientemente entre los usuarios (Ostrom, 2003). Así los bienes comunes suponen sistemas de cooperación donde conseguir el bienestar está supeditado a la organización colectiva.

Estos bienes ocupan dentro del entramado social el espacio que se refiere a las economías de regalo puesto que implican una “serie de valores y tradiciones que otorgan identidad a una comunidad determinada y la ayudan a autogobernarse” (Boiller, 2008:30). Los comunes pueden poseer sofisticados sistemas normativos, por lo general constituidos por usos y costumbres, que comprenden mecanismos de administración, vigilancia y defensa, así como de reparto de unidades y/o beneficios entre los usuarios.

Históricamente los sistemas jurídicos han tutelado a los comunes atribuyéndoles propiedades como la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad. Su tutela jurídica es la materialización de la justicia social, pues su historia es la lucha de los pueblos en contra de su privatización, cercamiento o clausura; de hecho, en los comunes se expresan, o mejor dicho, se ejercen, derechos humanos de tercera generación o incidencia colectiva, esto es, derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales, como se explica en el siguiente apartado. En resumidas cuentas los comunes aspiran a corresponder a todos (un pueblo, una nación, a la humanidad) y a permanecer invariablemente, pues los comunes “nos ayudan a lograr una mejor comprensión de la riqueza al introducir la idea de la inalienabilidad” (Boiller, 2008:32).

En estos términos los maíces nativos de México son bienes comunes porque: (i) son una creación colectiva del hombre mesoamericano, (ii) fueron y siguen siendo producidos en situación de comunidad, es decir, los indígenas y campesinos intercambian libremente, desde hace siglos, las semillas con las cuales se generó y genera la gran cantidad de razas existentes, (iii) las semillas de este cultivo se heredan en situación de comunalidad, esto es, las semillas de maíz han pasado de

generación en generación desde tiempos inmemoriales hasta nuestros días en un proceso de coevolución y, (iv) el trabajo en la milpa se realiza poniendo en práctica sistemas colectivos y tradicionales de trabajo como el tequio³² o la *mano vuelta*.

VI.2. *El maíz y los derechos humanos*

“Todas nuestras culturas muestran ahora asimilaciones, incrustaciones e injertos ajenos al ‘espíritu’ del maíz y hasta contrarios a él. Sin embargo, el maíz sigue tan presente en los árboles de las culturas mexicanas que constituye una metáfora eficaz del país” (Esteve, 2003a:18). En el caso mexicano las culturas populares se encuentran ancladas sobre el cultivo del maíz nativo, lo que le confiere a éstas una identidad particular de ser y estar en el mundo, es decir, que hablar del maíz nativo en México es tratar de una cuestión principalmente cultural (De Schutter, 2012).

El cultivo de la milpa y en particular del maíz nativo no es negocio, los campesinos y los indígenas se empeñan en continuar su cultivo y de hecho lo hacen en crecientes números (Barkin, 2006, De Frece & Poole, 2008, Isakson, 2009), ¿por qué? La respuesta radica en la importancia cultural del maíz para estos grupos, pues si bien este grano no reporta grandes beneficios económicos, aporta otros importantes satisfactores, como la identidad cultural, alimentos sanos y culturalmente significativos, construcción de comunidad, vínculo con la tierra, cosmovisión. El maíz constituye la raíz que hace posible todo este mundo y por lo mismo la milpa es el bien máspreciado (De Frece & Poole, 2008:343). Barkin (2006) señala por ejemplo que, la cultura del maíz ha permitido a los campesinos e indígenas adaptarse a los continuos vaivenes de la política nacional y al mismo tiempo, conservar su producción y estilo de vida. En efecto, la cultura del maíz y su economía forman parte de una estrategia de resistencia, pero sobre todo constituyen una alternativa hacia un nuevo paradigma.

El maíz nativo que se cultiva en México es en realidad un binomio, por una parte es, como ya se argumentó, un bien común, y por la otra, constituye un bien donde se ejercen diversos derechos humanos de incidencia colectiva, como son la identidad cultural, el derecho a la alimentación, el derecho al uso del conocimiento tradicional, el derecho al territorio y la propiedad comunal, etc.

³² El Diccionario breve de mexicanismos señala que esta palabra proviene del náhuatl tequitl 'tributo; trabajo', de tequi 'cortar, cazar, labrar'.) m. Tarea o faena (servicio social) que se realiza para pagar un tributo en una comunidad indígena.

En efecto, en la sentencia del caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay la CoIDH estableció que “los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. El territorio es por tanto un espacio geográfico-cultural. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural”³³. Ahondado sobre este punto la CoIDH concluyó que “tanto la propiedad privada de los particulares como la propiedad comunitaria de los miembros de las comunidades indígenas tienen la protección convencional que les otorga el artículo 21 de la Convención Americana”³⁴.

Sobre el contenido del derecho a la propiedad en relación con el territorio de los pueblos y los recursos naturales que se encuentran en ellos, la CoIDH estima que “el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. Por ello, el reclamo por la titularidad de las tierras de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez, mantiene ese estilo de vida”³⁵. En otras palabras, la CoIDH estableció que bajo el amparo del derecho a la propiedad son tutelados los recursos naturales que tradicionalmente han sido utilizados por los pueblos indígenas y tribales, así como sus usos.

En razón de lo anterior es evidente que el maíz nativo que cultivan los indígenas y campesinos mexicanos en general, como lo totonacos en particular, constituye un bien que es tutelado por el derecho de propiedad. Dicho de otro modo, el cultivo de maíz nativo que realizan los totonacos les resulta indispensable para su subsistencia física y cultural pues a través de él se ejercen varios derechos humanos como son el derecho al territorio, el de acceder y usar los recursos naturales, la identidad cultural, el derecho a la alimentación; por todo lo cual este grano es tutelado vía el derecho de propiedad (comunal) tal y como lo ha determinado la CoIDH en su jurisprudencia.

³³ Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa*, párrafo 146.

³⁴ Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa*, párrafo 143.

³⁵ Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, párrafo 122.

Dicho lo anterior, el maíz nativo en México es un receptáculo donde confluyen a un tiempo dos teorías de la ciencia del derecho, a saber, la de los bienes comunes y la de los derechos humanos; como si fueran los dos lados de una moneda. El maíz y su cultura hacen referencia a la raíz más antigua del país como al derecho a la diferencia.

Ferrajoli ha definido a los derechos fundamentales como todos aquéllos, que contenidos en una norma jurídica, “corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de persona, ciudadano o capacidad de obrar” (2010:37), así los derechos de libertad imponen vínculos negativos que nadie puede violar, mientras que los derechos sociales imponen una obligación que ninguna autoridad puede dejar de satisfacer.

En otras palabras, las autoridades mexicanas se encuentran obligadas, por así disponerlo la Constitución General de la República, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, a realizar todas aquellas acciones tendientes a conservar al maíz nativo y su cultura, así como a evitar todas aquellas acciones y omisiones que puedan o pudieran lesionarlos. Ello en aras de conservar y fomentar la diversidad cultural y biológica del país dentro de un marco de un estado constitucional de derecho. Por ello, si dichas autoridades han sido omisas en el cumplimiento de esta obligación, se sigue que han lesionado y lo continúan haciendo los derechos humanos de los indígenas y campesinos mexicanos.

En efecto, recordemos lo dicho más arriba por la CoIDH, en la sentencia del caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay, sobre cómo el territorio es la fuente de donde brotan los derechos humanos de incidencia colectiva de pueblos indígenas y campesinos. Así los bienes comunes, como la tierra, se asocian inevitablemente con los valores de la comunidad, de alguna forma es la parte visible de las comunidades rurales puesto que ahí es donde principalmente se ejerce el derecho colectivo a vivir como pueblo organizado (CoIDH, 2005, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam), y es en función de su entorno, de su integración con la naturaleza y de su historia, que los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial (CoIDH, 2005, caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay).

En esta misma línea argumentativa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009:14), en el caso de pueblos indígenas y tribales³⁶, ha señalado que los recursos naturales son “sustancias que existen naturalmente en la Tierra. Los recursos naturales son valiosos para la manufactura de productos, la satisfacción de necesidades o comodidades humanas, y la provisión de servicios ecosistémicos que mantienen la salud de la biosfera. Los recursos naturales incluyen el aire, la tierra, el agua, el gas natural, el carbón, el petróleo e hidrocarburos, los minerales, la madera, el humus, la fauna, la flora, los bosques y la vida silvestre. Los recursos naturales renovables son aquéllos que se reproducen o renuevan, e incluyen la vida animal, las plantas, los árboles, el agua y el viento. Los recursos no renovables son irremplazables una vez han sido extraídos del agua o de la tierra, e incluyen el oro, la plata, los combustibles fósiles, los diamantes, el gas natural, el cobre y otros minerales”. En nuestro caso, lo anterior significa que el maíz nativo forma parte de los recursos naturales renovables sobre los cuales los pueblos indígenas y tribales tienen derecho de propiedad comunal, esto es una consecuencia del derecho a la propiedad territorial, que se traduce en la posibilidad de usar y gozar de este paisaje de conformidad con el uso y costumbre de cada pueblo³⁷.

Así las cosas, las semillas de maíz forman parte de los recursos naturales como forman parte de la llamada propiedad comunal de los pueblos indígenas y campesinos (derecho al territorio), y son usadas culturalmente, esto es, tradicionalmente, para la supervivencia, bienestar y desarrollo. Los derechos sobre los recursos naturales, en este caso, las semillas, no están condicionados a la existencia de un título formal de propiedad³⁸ y éstas son indispensables para la realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos.

³⁶ El artículo 1 inciso a) del Convenio 169 de la OIT define a los pueblos tribales como aquéllos *cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.*

³⁷ CoIDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137. CoIDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 118; y CoIDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 120, 121.

³⁸ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Awas Tingni v. Nicaragua*. Referidos en: CoIDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 140(a).

VI.3. El diferendo entre el principio precautorio y la LBOGM

La simple existencia de la biotecnología implica que nuestros antiguos niveles de riesgo en los que vivíamos como sociedad se han trastocado, pues como ha dicho Ulrich Beck (1998), en la actualidad vivimos en las sociedades del riesgo. En la comunidad internacional como en la científica existe el acuerdo generalizado de que los organismos genéticamente modificados constituyen un riesgo *per sé* para el medio ambiente, la biodiversidad y la salud humana, por ello no es de extrañar que ante tales señalamientos el legislador nacional haya definido en el artículo tercero fracción V de la LBOGM el concepto de bioseguridad, como “las acciones y medidas de evaluación, monitoreo, control y prevención que se deben asumir en la realización de actividades con organismos genéticamente modificados, con el objeto de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano”.

En las sociedades del riesgo surgió y evolucionó el principio precautorio, concretamente esto acaeció en el derecho internacional consuetudinario como en los tratados internacionales. La finalidad de este principio es la protección del medio ambiente y la salud humana, aunque empieza también a atribuírsele el resguardo de derechos económicos, sociales y culturales. Esta situación pone cada vez más de manifiesto que el cimiento sobre el cual se ha edificado toda la teoría del principio precautorio es precisamente el conformado por los derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El principio precautorio es a un tiempo un criterio hermenéutico así como una norma adjetiva que permite salvaguardar el libre ejercicio de derechos fundamentales. Este principio está establecido tanto en tratados internacionales de derechos humanos, (v.gr. Convención sobre Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena), la costumbre internacional (v.gr. principio 15 de la Declaración de Río) y el artículo 9 fracción IV de la LBOGM y reza de la siguiente forma: las autoridades estatales están obligadas a que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

Ante el riesgo de un evento de contaminación transgénica, como el acaecido en Oaxaca y Puebla en 2001 y con fundamento en el artículo segundo, apartado A, fracciones IV, V y VI, de nuestra Carta Magna, el propio principio precautorio, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los artículos 4, 5 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; es que indígenas y campesinos están facultados para tramitar y obtener una zona libre de transgénicos, a fin de conservar sus maíces nativos así como su forma de ser y estar en el mundo. Sin embargo, el artículo 90 de la LBOGM impone para tal efecto la penosa e imposible obligación de efectuar las evaluaciones científicas y técnicas que acrediten la no viable coexistencia entre plantas nativas-orgánicas y sus pares transgénicos.

Cuando el legislador determinó en el artículo 90 fracciones I y III de la LBOGM, como condición *sine qua non* para el establecimiento de una zona libre de transgénicos la realización de dichas evaluaciones, privilegió a la agricultura industrial en detrimento de los principios constitucionales y de las normas internacionales de carácter sustantivo, pues anuló *de iure* el principio precautorio. Esto es, ante el riesgo de contaminación transgénica, la falta de certeza científica absoluta no debería utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces.

La violación a los principios constitucionales y normas internacionales en materia de derechos humanos se evidencia en dos situaciones, la primera radica en que es imposible determinar científicamente todos y cada uno de los efectos de los transgénicos de manera *a priori* (Acevedo 2009), a lo cual hay que agregarle que la poca información que existe está protegida por derechos de propiedad industrial, así como los costos que indígenas y campesinos tendrían que erogar para la realización de dichos estudios. La segunda radica en la discriminación que el legislador hizo hacia el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y campesinos, mismo que fue el que generó la gran diversidad de maíces nativos mexicanos así como una gran agrobiodiversidad.

En otras palabras, el legislador al exigir que los interesados en una zona libre de transgénicos demuestren científica y técnicamente la no viable coexistencia entre el cultivo a proteger y su par transgénico, tergiversó el principio precautorio con consecuencias evidentes: a) la imposibilidad de que las comunidades como ciudadanos interesados puedan tramitar y obtener una zona libre de organismos genéticamente modificados y b) la imposibilidad de que la autoridad pueda, legalmente, tomar decisiones con fundamento en este principio.

El precepto tildado de inconstitucionalidad desconoce de manera grosera los derechos de incidencia colectiva de los integrantes de los pueblos indígenas y campesinos asentados desde tiempos inmemoriales en las tierras que hoy conforman el Municipio de Papantla, Veracruz, y deja en el desamparo su patrimonio biocultural.

De acuerdo con el artículo 8, inciso j) del Convenio sobre Diversidad Biológica el Estado mexicano se encuentra constreñido a que en su "(...) legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica...". Así, las zonas libres de transgénicos son uno de los pocos, si no es que el único, mecanismo legal para dar cumplimiento a esta obligación, sin embargo, al exigirse en el artículo 90 la realización de las evaluaciones científicas, se hizo nula esta posibilidad.

En el caso que nos ocupa, para la conservación del maíz nativo cultivado en la región de Papantla, así como para tutelar los derechos fundamentales (identidad cultural, salud, alimentación, territorio, recursos naturales, propiedad, etc.) del pueblo totonaco, debiera bastar con la voluntad de la comunidad en conjunción con la aplicación del principio precautorio, es decir, con el ejercicio del derecho a la autonomía, plasmado en los derechos a la conservación de sus territorios y el uso preferente de sus recursos naturales, reconocidos en el artículo segundo constitucional, para que el Estado determine la procedencia de la declaratoria de zona libre de transgénicos, dado que se trata de derechos fundamentales y no de derechos patrimoniales, importando nada la cuestión de la demostración científica de la no viable coexistencia.

En este tenor cabe preguntar al legislador ¿para qué crear una figura legal como la zona libre de transgénicos si los usuarios para los que fue diseñada no pueden valerse de ella?

En conclusión, el artículo 90 fracciones I y III inciso C de la LBOGM es inconstitucional y representa un obstáculo insalvable para que indígenas y campesinos puedan conservar y proteger su patrimonio biocultural mediante la figura de zonas libres de organismos genéticamente modificados. Como corolario cabe agregar que la exigencia indebida de los estudios multirreferidos transgrede también el principio del

efecto útil (principio *effect utile*) de las normas, esto es, la norma no produce los efectos que tiene que producir.

VI.4. La falacia del paradigma de la coexistencia y los riesgos que conllevan los transgénicos

En el marco de la globalización, el neoliberalismo y la Revolución Verde en los que el país se ve inmerso, el Estado en su conjunto impulsa con fuerza un paradigma agrícola dependiente y sostenido por el petróleo y unas cuantas empresas transnacionales, que busca la exportación de los llamados *cash crops* (Rivera Ferre et al., 2011), ello en detrimento del modelo de agricultura autónomo, sustentado en la diversidad biológica y cultural. Lo anterior implica que los antiguos niveles de riesgo en los que vivíamos como sociedad se han trastocado y multiplicado y por lo tanto, vivimos en la sociedad del riesgo (Beck, 1998), como ya se refirió.

En este impulso generalizado y simplificador (de la cultura y de la biodiversidad) que implica la dictadura de las semillas (Shiva, 2005), resulta paradójico que la agroindustria, para levantar la moratoria que *de facto* existía en la Unión Europea para el cultivo de transgénicos, se valiera del argumento pluralista, mismo que fue retomado en 2002 por las autoridades comunitarias cuando desarrollaron el concepto de “coexistencia”, bajo el argumento de que ningún tipo de agricultura debe ser excluida de la Unión Europea (Binimelis, 2008). De acuerdo con el paradigma de la coexistencia es posible que la agricultura no transgénica (tradicional y orgánica) y la transgénica se desarrollen plenamente, simultáneamente y/o en espacios contiguos.

No deja de ser irónico el hecho de que permitir la coexistencia de agriculturas contribuirá de manera significativa a la pérdida de diversidad genética, de agrobiodiversidad nativa y sus pariente silvestres, por ello es que Altieri (2005) ha afirmado que la coexistencia es un mito.

Los transgénicos implican riesgos *per se* al medio ambiente, a la salud humana y a la cultura, los cuales no pueden ser determinados *a priori*, como ya se refirió, y de manera completa. Aunado a esta situación se debe agregar que la poca información que existe sobre esta tecnología está protegida por derechos de propiedad intelectual, por lo cual es materialmente imposible realizar estudios que permitan dar certidumbre sobre la totalidad de los efectos que implican los transgénicos, por lo que la aplicación

del principio precautorio por parte de las autoridades es fundamental, a fin de salvaguardar la diversidad biológica y cultural.

Por ello es que Enrique Leff (2001:196) apunta sobre el caso que:

“(L)a disputa sobre la apropiación de la información genética, la etnobioprospección y el negocio de la implantación de nuevas especies transgénicas no se dirime en términos de la distribución de ganancias económicas, sino por el impacto de largo plazo en la conservación de la biodiversidad, y los efectos de la transgénesis en la seguridad ecológica y la calidad de vida de la gente, principios y objetivos que no entran en la evaluación económica. De allí que el principio precautorio, así como las visiones e intereses de los pueblos sobre las formas de uso y apropiación de la biodiversidad deban prevalecer sobre la incierta contabilidad del valor económico incalculable de estos impactos”.

En el caso que nos ocupa la ciencia ha podido identificar algunos de los efectos que el maíz transgénico genera. En primer término Álvarez Buylla y Piñeyro Nelson (2009:84) señalan los niveles de riesgos e incertidumbres que el maíz transgénico implica: “1) la construcción recombinante o transgénica propiamente dicha, que incluye el o los genes que codifican para las proteínas objeto de la biotecnología, así como las secuencias reguladoras que determinan en dónde y cuándo se expresará dicho gen; las secuencias que permiten la selección de las plantas que resultan transgénicas y, finalmente, secuencias importantes para la transcripción del o los genes de; 2) el contexto genómico y proteómico, así como el fondo genético de la planta receptora, en el cual se integrará la construcción recombinante y del cual dependerá el efecto fisiológico o morfológico del transgén; 3) el contexto ambiental en el cual se usará la planta transgénica; 4) el contexto agrícola-tecnológico de la zona o país en donde se liberará la planta transgénica; 5) el contexto socioeconómico -cultural, forma de uso, importancia alimentaria, organización de la producción agrícola, distribución, etcétera- de la región y país en que se usará la planta transgénica bajo evaluación”.

En segundo plano, los estudios realizados por Séralini, *et. al.* (2012) demuestran que el maíz genéticamente modificado tolerante al Roundup, cultivado o no con esta sustancia, en el largo plazo, tiene efectos negativos en la salud, ya que produce cáncer. En tercer lugar Spiroux *et. al.* (2009) encontraron que tres variedades de maíces transgénicos, a saber, NK 603, MON 810 y MON 863, inducen a un estado de toxicidad hepatorenal, esto es, impactos en el hígado y los riñones, así mismo se encontró que tienen efectos en las células del corazón, glándulas adrenales, el vaso y la sangre.

Sobre los impactos de los transgénicos en el maíz nativo de México, Dyer, *et. al.* (2009) encontraron que posiblemente hoy día hasta un 5% del maíz nativo de México se encuentre contaminado con transgenes; por su parte, Turrent, *et. al.* (2009:262) han identificado que “el mejoramiento genético autóctono del maíz practicado por los grupos étnicos de México desde tiempos inmemoriales y la siembra a escala comercial de maíz transgénico adaptado a una parte de los agroecosistemas mexicanos, son factores de interacción genética entre el maíz genéticamente modificado y las razas nativas de maíz, que podrán conducir a la acumulación progresiva de ADN transgénico en aquéllas, con efectos hasta ahora desconocidos y que invocan la aplicación del Principio Precautorio”. Al respecto Barrera-Bassols, *et. al.* (2006) comentan que sembrar maíz transgénico a campo abierto significa abrir la puerta, para que la introgresión no deliberada de transgenes al genoma de las variedades de maíces nativos tenga lugar y que, por desgracia no existe forma alguna de prevenirla, es decir, que si se cultiva a campo abierto maíz transgénico se contaminarán las fuentes donde se resguardan *in situ* nuestras variedades de maíz nativo.

A todo lo anterior se debe agregar, de acuerdo con lo expuesto por Barrera-Bassols, *et. al.* (2006), que la introducción y cultivo de maíz transgénico en México significa por lo menos dos cosas, la primera consiste en la expropiación que *de facto* se hace a la capacidad intelectual de campesinos e indígenas de producir su propio germoplasma, cosa que hacen desde hace miles de años con la selección de semillas que se hace en cada cosecha. La segunda, consiste en el empobrecimiento que se sufre en la milpa, pues al usarse agroquímicos (fertilizantes, herbicidas y plaquicidas) se pasa de un policultivo a un monocultivo. La sustitución de las semillas nativas representa la pérdida de una adaptación a un microclima determinado, así como de un uso cultural de la planta. Por ello es que en la disputa por el maíz, los defensores del maíz nativo señalan que en el fondo hay una pugna entre la memoria y la amnesia.

Boege (2008) recientemente ha demostrado que los territorios indígenas y campesinos en México son en realidad regiones bioculturales, es decir, espacios geográficos y simbólicos, donde día con día, los miembros de estos pueblos y con base en su conocimiento tradicional, continúan como desde hace miles de años con un proceso natural y cultural de domesticación y diversificación de la biodiversidad. En este contexto cada pueblo ha adaptado a su entorno natural y simbólico ciertas semillas de maíz que resultan únicas, y con lo cual se explica la gran diversidad de maíces nativos de México. Por ello es que si se quiere conservar la diversidad genética de los maíces

nativos mexicanos, es preciso conservar la diversidad cultural que la genera (Toledo, *et. al.*, 2001).

Para concluir este apartado es necesario que visibilicemos qué es, por tanto, la biotecnología. Ésta no es simplemente una tecnología, o un paquete de métodos y manipulaciones genéticas sobre los seres vivos, sino que es mucho más porque se trata de una práctica cultural. Generalmente se enseña que la biotecnología consiste en abrir un universo microscópico para ser manipulado, pero esto es simplificar las cosas para ser analizadas física, química o biológicamente (Chapela, 2005), es decir, que representa una forma de ser y estar en el mundo que excluye todas las demás continuando el modelo colonizador, esto es, una epistemología de la ceguera (Santos, 2009). La cuestión radica, por tanto, en la posibilidad de construir procesos de paz transculturales en el campo.

En este sentido es que Olivé (2009) señala que la problemática del maíz es una cuestión ética-política la cual debe ser resuelta de manera democrática, por lo cual recomienda: 1) la constitución de redes socio-culturales³⁹ para debatir y adoptar decisiones sobre el problema alimentario y el abasto de maíz, 2) la aplicación del principio precautorio a fin de detener las importaciones de maíz transgénico así como el uso de tecnologías transgénicas relacionadas con el maíz, y 3) fortalecer y desarrollar las tecnologías tradicionales para el cultivo y transformación del maíz.

VI.5. El sendero totonaco

En el presente apartado daré cuenta de manera sucinta de los hechos más importantes acaecidos durante el desarrollo del trabajo de campo, ello con el afán de contextualizar al lector respecto de la cronología de lo sucedido; un sendero que inicia y concluye en Papantla pero que comprendió las ciudades de Poza Rica, Boca del Río y Cancún:

- 7 de mayo de 2011. Primer foro participativo en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla.

³⁹ De acuerdo con este autor dichas redes están constituidas por los afectados (en este caso los pueblos indígenas y campesinos), expertos de diferente clase —de las ciencias naturales y exactas, de las sociales, de las humanidades y de las disciplinas tecnológicas—, gestores profesionales de los sistemas científico- tecnológicos y profesionales de la mediación que sean capaces de comprender y articular las demandas de diferentes sectores sociales y llevarlas hacia el medio científico-tecnológico, así como que puedan facilitar la comunicación entre las partes.

- 18 de junio de 2011. Primero foro participativo en la comunidad de Cazuelas, Papantla.
- 19 de junio de 2011. Segundo foro participativo en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla.
- 20 de junio de 2011. Se presentan por separado al presidente municipal de Papantla dos oficios, signados por integrantes de las comunidades de Cazuelas y Cuyuxquihui, donde se le requiere, entre otros, (i) recibirlos en audiencia pública ante el pleno del cabildo a fin de exponerle la situación de los maíces nativos cultivados en la región, así como las medidas administrativas que dicha autoridad puede tomar para su conservación, y (ii) otorgar su visto bueno para el trámite de una zona libre de transgénicos, en términos del artículo 90 de la LBOGM (Anexo 1).
- 13 de agosto de 2011. Segundo foro participativo en la comunidad de Cazuelas, Papantla.
- 14 de agosto de 2011. Tercer foro participativo en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla.
- 24 de septiembre de 2011. Tercer foro participativo en la comunidad de Cazuelas, Papantla.
- 3 de noviembre de 2011. Ante el silencio del presidente municipal de Papantla, se presentó un par de demandas de amparo (Anexo 2), una por comunidad, ante el Poder Judicial de la Federación. En el caso de la comunidad de Cazuelas el asunto fue conocido por el Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Veracruz, con el número de expediente 898/2011. A la demanda de la comunidad de Cuyuxquihui, le correspondió número de expediente 892/2011 conociendo el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz.
- 9 de enero de 2012. El Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz dicta sentencia al caso 892/2011, concediendo el amparo y protección de la justicia de la Unión (Anexo 3).

- 16 de enero de 2012. El presidente municipal de Papantla, rinde en el expediente 898/2011 su informe justificado, exhibiendo oficio donde se pretende dar respuesta a la petición del 20 de junio, aplicando en detrimento de los derechos de la comunidad el artículo 90 de la LBOGM. Asimismo en el expediente 892/2011 en vía de cumplimiento de sentencia el presidente municipal exhibe oficio con idéntico contenido al de Cazuelas (Anexo 4).
- 26 de enero de 2012. Se amplía la demanda en el expediente 898/2011 (Anexo 5), donde se alega la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM.
- 8 de febrero de 2012. La comunidad de Cuyuxquihui interpone nueva demanda de amparo en contra del presidente municipal de Papantla (Anexo 6), por la expedición del oficio del 16 de enero, alegando también la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM. A este nuevo caso se le asigna el número de expediente 109/2012 y conoció el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz.
- 30 de marzo de 2012. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), representante del Ejecutivo Federal en el juicio 898/2011, rinde informe justificado (Anexo 7).
- 19 de abril de 2012. SEMARNAT representante del Ejecutivo Federal en el juicio 109/2012, rinde informe justificado (Anexo 8).
- 1 de junio de 2012. El Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz publica en listas la sentencia correspondiente al expediente 109/2012 (Anexo 9).
- 15 de junio de 2012. El Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Veracruz publica en listas la sentencia correspondiente al expediente 898/2011 (Anexo 10).
- 18 de junio de 2012. Se interpone recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en el expediente 109/2012 (Anexo 11), mismo que tocó

conocer al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en el Estado de Veracruz, como el amparo en revisión 189/2012.

- 3 de julio de 2012. Se interpone recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en el expediente 898/2011 (Anexo 12), mismo que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en el Estado de Veracruz, como el amparo en revisión 198/2012.
- 4 de agosto de 2012. Evento de devolución de resultados de los foros participativos en la comunidad de Cazuelas, Papantla.
- 5 de agosto de 2012. Evento de devolución de resultados de los foros participativos en la comunidad de Cuyuxquihui, Papantla.
- 6 de septiembre de 2012. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Estado de Veracruz emite acuerdo, en acatamiento a lo ordenado por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, donde se establece que el expediente 198/2012 será remitido al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, en Cancún, Quintana Roo, para el dictado de la sentencia.
- 8 de octubre de 2012. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Estado de Veracruz emite acuerdo, en acatamiento a lo ordenado por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, donde se establece que el expediente 189/2012 será remitido al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, en Cancún, Quintana Roo, para el dictado de la sentencia.
- 25 de octubre de 2012. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región dicta resolución al expediente 198/2012 (Anexo 13).

- 8 de noviembre de 2012. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región dicta resolución al expediente 189/2012 (Anexo 14).
- 14 de noviembre de 2012. El Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Veracruz recibe la resolución 198/2012 confirmando su sentencia y por lo mismo, ordena al Ayuntamiento de Papantla a cumplirla.
- 22 de noviembre de 2012. El Ayuntamiento de Papantla, en cumplimiento de sentencia, notifica a los miembros de la comunidad de Cazuelas oficio donde los cita para la realización de la audiencia pública solicitada el día 28 de noviembre a las 10:00 horas (Anexo 15).
- 27 de noviembre de 2012. El Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz recibe la resolución 189/2012 confirmando su sentencia y por lo mismo, ordena al Ayuntamiento de Papantla a cumplirla.
- 28 de noviembre de 2012. Tiene lugar la audiencia pública entre autoridades papantecas y los miembros de la comunidad de Cazuelas, éstos últimos presentan un documento señalando las acciones administrativas que el gobierno de Papantla puede poner en marcha para la conservación de los maíces que ahí se cultivan, así como una serie de argumentos tendientes a demostrar por qué no se le puede exigir a indígenas y campesinos estudios científicos y técnicos que acrediten la no viable coexistencia entre cultivos orgánicos y tradicionales frente a sus pares transgénicos (Anexo 16).
- 3 de diciembre de 2012. El Ayuntamiento de Papantla, en cumplimiento de sentencia, notifica a los miembros de la comunidad de Cuyuxquihui oficio donde los cita para la realización de la audiencia solicitada pública el día 6 de diciembre.
- 6 de diciembre de 2012. En cumplimiento de la sentencia de amparo tiene lugar la audiencia pública entre autoridades papantecas y los miembros de la comunidad de Cuyuxquihui, éstos últimos presentan un documento señalando las acciones administrativas que el gobierno de Papantla puede poner en marcha para la conservación de los maíces que ahí se cultivan, así

como una serie de argumentos tendientes a demostrar por qué no se le puede exigir a indígenas y campesinos estudios científicos y técnicos que acrediten la no viable coexistencia entre cultivos orgánicos y tradicionales frente a sus pares transgénicos (Anexo 17).

- 19 de diciembre de 2012. El Ayuntamiento de Papantla notifica a los miembros de la comunidad de Cuyuxquihui oficio de fecha 22 de diciembre de 2012, donde da su “opinión favorable” para la constitución de una zona libre de transgénicos en la región (Anexo 18).
- 10 de enero de 2013. El Ayuntamiento de Papantla notifica a los miembros de la comunidad de Cazuelas oficio de fecha 22 de diciembre de 2012, donde da su opinión favorable para la constitución de una zona libre de transgénicos en la región (Anexo 19).
- El 25 de septiembre de 2013. Se presenta a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (SEDARPA) y a la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) del Gobierno de Veracruz, la solicitud de la comunidad de Cazuelas para obtener su opinión favorable (Anexo 20).

VI.6. Ineficacia del régimen de protección especial al maíz

El maíz nativo en México es una cuestión fundamental para la realización de derechos humanos, como ha quedado plenamente asentado. De hecho por esta razón así como por el episodio de contaminación transgénica de los maíces nativos en los Estados de Oaxaca y Puebla en 2001, fue que cuando el tema de bioseguridad se discutió en el Congreso de la Unión, la sociedad civil insistió, una y otra vez, respecto de la necesidad de que la ley que se expidiera en materia de bioseguridad tendría que proteger de manera particular al maíz mexicano.

El resultado de esta exigencia fue que el legislador determinó establecer en el artículo 2, fracción XI de la LBOGM un “régimen de protección especial” al maíz, que ha resultado ser una verdadera caja de Pandora como se explica a continuación pues surgen cuestionamientos como ¿a qué maíz se refiere el legislador?, cuestión que no es menor y que ha servido a las autoridades mexicanas para montar todo un andamiaje legal que hace todo menos proteger de manera especial al maíz nativo.

En este apartado me propongo exponer los resultados de la investigación que se practicó respecto de este rubro vía el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental. El objetivo de este ejercicio fue obtener una respuesta oficial a los siguientes cuestionamientos: 1) ¿En qué consiste el régimen de protección especial para el maíz nativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2, fracción XI de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados? y 2) ¿Cuál es la política pública que el Gobierno Federal ha implementado para la conservación de dicho grano?

Como el lector podrá advertir, en el artículo 2 fracción XI de la LBOGM se establece un régimen de protección al maíz empero no se utilizó los adjetivos “nativo” o “criollo”, con los que se suele designar al maíz que cultivan los indígenas y campesinos de México. Considero que para los propósitos de este trabajo conviene aventurar la interpretación que se hizo al respecto de esta cuestión, en efecto, cuando el legislador habla de proteger de manera particular al maíz se está refiriendo a unas variedades y razas muy particulares: los maíces nativos, y no a las híbridas, por tres simples razones, la primera es que los maíces nativos son los que más cultivan los campesinos e indígenas, la segunda es que éstos constituyen la piedra angular del patrimonio biocultural de los pueblos de México, y la tercera, es que los maíces nativos requieren de una protección especial para su conservación, ello es así porque se encuentran en el desamparo total por parte de las autoridades, como lo demuestra el caso de la contaminación transgénica de 2001, es decir, porque la legislación vigente como su política pública sólo protege a los granos desarrollados en laboratorios y producidos de manera industrial.

Si lo afirmado en esta hipótesis es correcto, equivaldría a reconocer que el régimen de protección especial al maíz es un instrumento legal de diálogo intercultural que permite a un tiempo proteger y conservar aquello que es lo máspreciado para indígenas y campesinos, así como la colaboración entre estos grupos y el gobierno mexicano. Por lo tanto el régimen de protección especial al maíz debiera constituir la piedra angular de una política pública encaminada a la protección de derechos fundamentales de incidencia colectiva. En las circunstancias actuales por las que atraviesa el país resulta importante definir los contenidos de este régimen, o en otras palabras, el régimen de protección especial al maíz debe responder a los siguientes cuestionamientos: (i) ¿su simple existencia qué aporta-implica? y (ii) ¿qué diferencia existe entre éste y el régimen de permisos de liberación de Organismos Genéticamente Modificados establecido en la LBOGM?

Como ya hemos señalado en su oportunidad, para Luigi Ferrajoli los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consisten en expectativas positivas a las que corresponden vínculos positivos por parte de los poderes públicos, esto es, que las autoridades están obligadas a realizar una serie de acciones tendientes a la satisfacción de estos derechos. En mi interpretación el régimen de protección especial al maíz es precisamente eso: una forma en que las autoridades mexicanas satisfacen el cumplimiento de este tipo de derechos fundamentales. Por tanto, la cuestión es ¿en qué consiste para la autoridad mexicana el régimen de protección especial?

Dicho lo anterior conviene referir brevemente la historia y contenido del régimen de protección especial. El artículo 2 fracción XI de la LBOGM quedó redactado de la siguiente manera: “Artículo 2.- Para cumplir su objeto, este ordenamiento tiene como finalidades: (...), XI. Determinar las bases para el establecimiento caso por caso de áreas geográficas libres de OGMs en las que se prohíba y aquéllas en las que se restrinja la realización de actividades con determinados organismos genéticamente modificados, así como de cultivos de los cuales México sea centro de origen, en especial del maíz, que mantendrá un régimen de protección especial”. Por su parte en el Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, publicado el 19 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, se estableció al final un capítulo único, intitulado “Del Régimen de protección especial del maíz”, el cual sólo contaba con el artículo 65, que a la letra establecía: “El régimen de protección especial del maíz se conformará por las disposiciones jurídicas relativas a la bioseguridad que establezca la autoridad”.

Asimismo en el artículo octavo transitorio de dicho Reglamento, se estableció que “Dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor de este Reglamento, la SEMARNAT y la SAGARPA deberán emitir las disposiciones jurídicas relativas a la bioseguridad que conformen el régimen de protección especial, a que se refiere el artículo 2, fracción XI de la Ley, que sean necesarias para resolver las solicitudes de permiso de liberación de maíz”.

Posteriormente el Ejecutivo Federal publicó el 6 de marzo del 2009 en el Diario Oficial de la Federación, una reforma sustancial al capítulo único del Régimen de protección especial del maíz del Reglamento de la LBOGM para quedar de la siguiente forma:

Artículo 65. Las actividades relacionadas con el maíz genéticamente modificado se sujetarán al presente Título, a las demás disposiciones generales aplicables a los OGM, así como a lo previsto en otros instrumentos que establezca la autoridad.

Artículo 66. Los particulares, al realizar las solicitudes de permiso de liberación experimental de maíz genéticamente modificado, adicionalmente a lo establecido en el artículo 16 del presente Reglamento, deberán proporcionar lo siguiente:

I. Los materiales de referencia que permitan la detección, identificación y cuantificación del maíz genéticamente modificado que pretenda liberarse, y

II. La información que les requieran las autoridades para determinar la procedencia de etapas de liberación subsecuentes.

Artículo 67. No se permitirá la experimentación ni la liberación al ambiente de maíz genéticamente modificado que contenga características que impidan o limiten su uso o consumo humano o animal, o bien su uso en procesamiento de alimentos para consumo humano.

Artículo 68. La SAGARPA, previo al otorgamiento del permiso de liberación experimental, deberá verificar que para el organismo que se pretende liberar no exista una variedad convencional alternativa. En caso afirmativo, la SAGARPA llevará a cabo el análisis comparativo entre las diferentes opciones tecnológicas. El resultado de este análisis deberá ser elemento adicional al estudio de evaluación del riesgo para resolver la solicitud de permiso.

Artículo 69. En aquellos casos en que se considere que el desarrollo tecnológico propuesto por los particulares, mediante una solicitud de permiso de liberación, sea contrario al artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica o que pudiera facilitar la realización de las prácticas prohibidas por los artículos 8, 9 y 10 del mismo ordenamiento legal, se deberá informar dicho suceso, de manera puntual y oportuna, a la Comisión Federal de Competencia, para los efectos legales a que haya lugar.

Artículo 70. La SAGARPA y la SEMARNAT deberán promover la conservación in situ de razas y variedades de maíces criollos y sus parientes silvestres a través de los programas de subsidio u otros mecanismos de fomento para la conservación de la biodiversidad, sin que ello implique autorización alguna para el cambio del uso de suelo de forestal a agrícola.

Las dependencias señaladas en el párrafo anterior deberán fomentar el uso de semillas de maíces criollos en proyectos estratégicos que destinen su producción a mercados específicos y a la atención de oportunidades comerciales.

Artículo 71. Las autoridades competentes en materia de bioseguridad promoverán el desarrollo de laboratorios para la detección, identificación y cuantificación de maíz genéticamente modificado.

Artículo 72. En los casos en que las autoridades determinen la presencia no permitida de material genéticamente modificado en razas, variedades y parientes silvestres de maíz, deberán establecer medidas para eliminar, controlar o mitigar dicha presencia. Para el caso de las razas y variedades, la atribución corresponderá a la SAGARPA, y para el caso de los parientes silvestres, a la SEMARNAT.

Artículo 73. Las actividades relacionadas con la protección especial del maíz contarán con un apartado específico en el Sistema Nacional de Información sobre Bioseguridad.

Como se ve, jurídicamente existe una institución encargada de proteger al maíz, aunque no sepamos a cuál maíz. El único indicio de que dicho régimen comprende a los maíces nativos es el artículo 70 del Reglamento de la LBOGM. Lo anterior es muy importante tenerlo presente puesto que la LBOGM se funda en el paradigma erróneo de la coexistencia y plantea para la conservación de la agrobiodiversidad mexicana tres instituciones, a saber, el susodicho régimen de protección especial, los centros de origen y diversificación, y las zonas libres de organismos genéticamente modificados.

Con esto en mente conviene a los propósitos de este trabajo reafirmar que el régimen de protección especial al maíz constituye una piedra angular para la conservación del maíz así como de los derechos humanos que a través de él se expresan. El establecimiento del régimen en comento constituye o debiera constituir una de las maneras en que el Gobierno Federal satisface sus obligaciones para con los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos, pues recordemos que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales entrañan al Estado obligaciones de hacer.

Así fue como el 14 de abril de 2011 se solicitó mediante solicitudes de información, vía Sistema INFOMEX, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad, y Calidad

Agroalimentaria (SENASICA), que informaran: 1) ¿En qué consiste el régimen de protección especial para el maíz nativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2, fracción XI de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados?; y 2) ¿Cuál es la política pública que el Gobierno Federal ha implementado para la conservación de dicho grano?, a las cuales les correspondieron los números de folio 0001600098411 (Anexo 20), 0000800034811 (Anexo 21), y 0001600098411 (Anexo 22), respectivamente. Finalmente el 12 de febrero de 2012 se realizó la misma solicitud de información a la Comisión Intersecretarial de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), a la cual le correspondió el número de folio 1111200005712 (Anexo 23).

En sus respuestas de información la SEMARNAT refirió que ella no era autoridad competente en el tema y que por tanto se debía acudir a SAGARPA, ésta a su vez indicó que la autoridad competente para responder era SENASICA. Por su parte SENASICA manifestó respecto del primer requerimiento las reformas del 6 de marzo de 2009, que ya se han mencionado y agregó que “adicional a lo establecido en el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y con el propósito de dar el carácter de Régimen de Protección Especial del Maíz, durante el análisis de una solicitud y previo al otorgamiento de un permiso de liberación al ambiente de maíz genéticamente modificado, se considera lo siguiente:

- No se permitirá la experimentación ni la liberación al ambiente de maíz genéticamente modificado que contenga características que impidan o limiten su uso o consumo humano o animal, o bien su uso en procesamiento de alimentos para consumo humano.
- Verificar que para el organismo que se pretende liberar no exista una variedad convencional alternativa.
- Promover la conservación in situ de razas y variedades de maíces criollos y sus parientes silvestres a través de los programas de subsidio u otros mecanismos de fomento para la conservación de la biodiversidad y fomentar el uso de semillas de maíces criollos en proyectos estratégicos que destinen su producción a mercados específicos y a la atención de oportunidades comerciales.
- Las autoridades competentes en materia de bioseguridad promoverán el desarrollo de laboratorios para la detección, identificación y cuantificación de maíz genéticamente modificado.

Por lo que hace al segundo cuestionamiento, SENASICA expuso que no le corresponde “la implementación de la política pública relativa a la conservación del maíz criollo”.

Como se desprende a simple vista no hay identidad entre lo solicitado y la información proporcionada por las autoridades vía transparencia, por ello se interpuso el día 23 de junio de 2011, ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), autoridad competente para resolver lo relativo a cualquier violación al derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública, un recurso de revisión (Anexo 24), donde medularmente se alegó que:

-Toda información generada o en posesión del gobierno es pública.

-“El legislador determinó la existencia de un régimen especial de protección al maíz nativo, siendo autoridades competentes para tal efecto la SEMARNAT y la SAGARPA. Esto es, en la norma de referencia se determinó la obligación para el gobierno federal de crear y hacer cumplir un conjunto de normas tendientes a regir todo lo relativo a la protección y conservación de los maíces nativos de México”.

-La primera parte de la respuesta de SENASICA “refiere de manera brevísima e incompleta lo establecido en los artículos 16, 67, 68, 70 y 71 del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, sin que pueda pensarse que su respuesta haya comprendido todo el espectro que debe abarcar el régimen especial de protección al maíz. (...) El régimen especial de protección del maíz es en el fondo un marco jurídico para proteger derechos humanos colectivos, principalmente derechos como el medio ambiente sano, la salud, la identidad cultural y la alimentación. Por ello, el gobierno federal al establecer el multicitado régimen debió haber proveído legislativa y administrativamente para su efectivo goce y disfrute”.

-Por lo que hace a la segunda parte de la solicitud, SENASICA reconoce que “no le corresponde la implementación de la política pública alguna respecto del maíz nativo” y por lo mismo, omitió cumplir con su deber de orientar al solicitante sobre la autoridad competente. Asimismo se argumentó que dicha respuesta constituye de facto una declaración de inexistencia de la información.

El 14 de julio de 2011 el IFAI admitió el recurso, le asignó el número de expediente 3500/11 y fue turnado al comisionado Ángel Trinidad Zaldívar. El 5 de agosto SENASICA intentó indebidamente modificar su respuesta de información girando sendos oficios a SAGARPA y SEMARNAT a efecto de que ellas atendieran a mi requerimiento, olvidando que éstas la habían señalado como la autoridad competente.

La controversia fue resuelta por el IFAI el 14 de septiembre de 2011, cuando dictó resolución (Anexo 25) en el sentido de modificar la respuesta de SENASICA, ello en razón de que el IFAI estimó que dicha autoridad sí era competente para conocer la

política pública que el Gobierno Federal ha instrumentado para la conservación del maíz nativo.

En cumplimiento de dicha resolución el Comité de Información de SENASICA expidió el 4 de noviembre de 2011 el oficio CI-2011/33 (Anexo 26) en el cual se informa que tras haber realizado la búsqueda de la información relativa a la política pública que el Gobierno Federal ha implementado para la conservación del maíz criollo, en todas sus unidades administrativas competentes para contar con ella, incluyendo la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, la misma no fue localizada, por lo que con fundamento en el artículo 46 de la Ley de Transparencia⁴⁰ procedió a declarar la inexistencia de la información.

Los resultados de este ejercicio son engañosos. A primera vista podría parecer que en efecto no existe política pública alguna por parte del Gobierno Federal para el tema de conservación de los maíces nativos de México, toda vez que SEMARNAT como SAGARPA se declararon incompetentes y SENASICA, autoridad que fue señalada como competente, declaró inexistente la información. Sin embargo, un análisis más profundo demuestra que la respuesta es más compleja e igualmente insatisfactoria.

Lo anterior es así porque la respuesta de SENASICA exhibe, primero, que existe jurídicamente hablando el régimen de protección especial al maíz, aunque éste se limite simplemente a una serie de condicionantes adicionales a las exigidas por la LBOGM para la obtención de cualquiera de los permisos a que se refiere el artículo 32 de la LBOGM⁴¹, esto es, no existe diferencia sustancial entre el sistema de permisos y el régimen, puesto que éste consiste simplemente en una serie de condicionantes que autoridades y particulares deben cumplir cuando se aspire a liberar maíz genéticamente modificado.

En segundo lugar para el Estado mexicano el régimen de protección especial al maíz no es un instrumento para el diálogo intercultural, ello porque no se considera al maíz como el receptáculo donde se ejercen-manifiestan diversos derechos fundamentales

⁴⁰ Artículo 46.- Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante...

⁴¹ Artículo 32.- Requerirá de permiso la realización de las siguientes actividades:

I. La liberación experimental al ambiente, incluyendo la importación para esa actividad, de uno o más OGMs; II. La liberación al ambiente en programa piloto, incluyendo la importación para esa actividad, de OGMs, y III. La liberación comercial al ambiente, incluyendo la importación para esa actividad, de OGMs.

de naturaleza colectiva, es más, las autoridades involucradas en el caso en ningún momento dan visos de que el maíz pudiera estar mínimamente relacionado con los derechos humanos.

Esta afirmación se desprende del silencio que en este tema guardaron las autoridades tanto en sus respuestas de información como en sus argumentos ante el IFAI. Para ellas el régimen de protección especial tiene otra naturaleza jurídica, mucho más administrativa de lo deseado y que por lo mismo demerita el importante rol biocultural que el legislador le asignó cuando se expidió la LBOGM.

En tercer lugar resulta obvio que el bajo perfil del régimen (naturaleza administrativa) está directamente relacionado con otra ambigüedad, a saber, la falta de definición respecto de los tipos de maíces (nativos, híbridos, transgénicos). Sabemos por el artículo 70 del Reglamento de la LBOGM que el régimen de protección especial contempla someramente una disposición para los maíces nativos, esto es, que el régimen no protege de manera completa y profunda todo el espectro de los maíces nativos de México y a las culturas que los originaron, por lo cual es evidente que el actual régimen contraviene la intención del legislador contenida en el artículo 2 fracción XI de la LBOGM.

El experimento también evidenció dos de las peores facetas de la forma de hacer gobierno en México, pues las autoridades que participaron en el ejercicio demostraron tener nula comunicación con sus pares, lo que se traduce indefectiblemente en ineficacia en el ejercicio del poder, o lo que es lo mismo, el gobierno como una serie de barcos comunicados en vías de colisión.

Unida a esta situación de aislamiento se encuentra el hecho de que los órganos de gobierno, mediante los Comités de Información y según su conveniencia emitan, con fundamento en la Ley de Transparencia y como si fuera un acto de fe, declaraciones de inexistencia de la información. En el caso que nos ocupa, esto último es evidente toda vez que SENASICA, como órgano desconcentrado de SAGARPA y la SEMARNAT, es decir, órganos y dependencias del Gobierno Federal, conocen de cabo a rabo la política pública que dicho gobierno implementa en materia agropecuaria, por lo cual resulta imposible de creer que desconozcan que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) tiene en marcha, desde hace varios años, el Programa de Conservación de Maíces Criollos (PROMAC), mismo que tiene por objeto, como su nombre lo dice, la conservación de los maíces nativos.

En otras palabras, las autoridades referidas transgredieron mi derecho humano de acceder a la información pública de manera flagrante, puesto que claramente cada una de ellas conociendo que el Gobierno Federal posee, aunque de manera muy precaria, un programa de conservación de maíces nativos, optaron en sus respuestas por considerarse incompetentes, o simplemente, como fue el caso de SENASICA, declarar la inexistencia de la información.

En resumidas cuentas y en relación con la pregunta de investigación lo expuesto en este apartado demuestra que el régimen de protección especial al maíz no es un instrumento efectivo para lograr la conservación *in situ* del maíz nativo, así como tampoco la tutela de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de indígenas y campesinos.

VI.7. Las zonas libres de transgénicos (ZLT), espacios negados para la conservación in situ y el ejercicio de derechos humanos de incidencia colectiva. Análisis jurídico

El legislador al establecer el paradigma de la coexistencia de agriculturas en la LBOGM determinó que la regla general sería la agricultura transgénica y como excepciones (al estar confinadas a determinadas circunscripciones) tendrían lugar las agriculturas tradicionales y orgánicas. En otras palabras, con la expedición de la LBOGM se estableció que en cualquier parte del país se podría cultivar OGMs (para lo cual el interesado está constreñido a probar científicamente los posibles efectos que el OGM de que se trate pudiera tener sobre la salud humana y el medio ambiente), salvo en tres espacios, a saber, las áreas naturales protegidas, los centros de origen y diversificación y las zonas libres de transgénicos.

Esto es, que las áreas naturales protegidas, los centros de origen y diversificación, así como las ZLT son los instrumentos jurídicos según los cuales el legislador estimó que sería posible el diálogo intercultural, la salvaguarda de los derechos fundamentales de todas las partes y la resistencia. La importancia de estos espacios para los agricultores tradicionales y orgánicos está no en que impidan el flujo génico entre el cultivo nativo y su par transgénico, sino en garantizar legalmente la constitución de espacios para el libre ejercicio de las otras agriculturas, y que por lo mismo, en un eventual episodio de contaminación transgénica éstos agricultores queden relevados

de la carga de la prueba respecto del hecho de la legal posesión del transgen en sus cultivos⁴².

De esta forma y particularmente las ZLT son una institución que teóricamente resulta ideal para la conservación del patrimonio biocultural de los pueblos indígenas y campesinos, puesto que el efecto del establecimiento de este tipo de zona es que las comunidades puedan mantener el control sobre sus recursos naturales (propiedad comunal) que hacen posible su vida cultural, esto es, su modo de ser y estar en el mundo. Asimismo constituyen un instrumento legal para que los pueblos y comunidades indígenas y campesinos puedan ejercer sus derechos humanos de incidencia colectiva reconocidos constitucionalmente.

En efecto las ZLT pudieran ser el mecanismo jurídico por virtud del cual se instrumenta el ejercicio de los derechos humanos de incidencia colectiva de los pueblos indígenas y campesinos a la participación en los asuntos políticos (artículo 23.1, a) de la Convención Americana), a la propiedad comunal (artículo 21 de la Convención Americana y 27 constitucional), al territorio - acceso a los recursos naturales (artículos 13 del Convenio 169, 26 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y segundo constitucional), a la identidad cultural (artículos primero del Convenio 169, 33 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y segundo constitucional), a la alimentación (artículos 12 del Protocolo de San Salvador y cuarto constitucional) y al medio ambiente sano (artículo 11 Protocolo de San Salvador y cuarto constitucional).

Recordemos que tanto los tratados internacionales en la materia como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han ido tejiendo fino con el propósito de unir lo que el paradigma moderno ha separado, esto es en el caso que nos ocupa, la agrobiodiversidad es el espejo de una realidad profunda e intangible que llamamos cultura, y que por lo mismo, si aspiramos a preservar la gran diversidad cultural del planeta se debe asegurar el pleno ejercicio de los derechos territoriales de estos grupos, pues con ello se les garantiza su derecho colectivo a la supervivencia.

En otras palabras, para garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas y campesinos de México la legislación como su política pública debe garantizarles el

⁴² En E.U.A. cada vez es más común que las transnacionales demanden a los granjeros: <http://rt.com/usa/farmers-monsanto-organic-farms-323/> y <http://www.diezcuriosidades.com/2012/02/300000-granjeros-demandan-a-monsanto.html>

control sobre los recursos naturales que por siglos han manejado así como la cultura que existe respecto de aquellos. En el caso del maíz nativo esta situación se traduce en la obligación del Estado mexicano de crear y desarrollar las instituciones jurídicas que permitan la conservación, fomento y desarrollo de la agricultura indígena-campesina.

De acuerdo con el marco jurídico mexicano en la materia, la única institución que más o menos podría cumplir con este requerimiento de derechos humanos son las ZLT. Por ello resulta imprescindible que las ZLT puedan efectivamente satisfacer el propósito para el cual fueron diseñadas. Las ZLT posibilitan el reconocimiento jurídico de áreas geográficas donde solamente se permite el cultivo de la agrodiversidad nativa mediante una agricultura tradicional (patrimonio biocultural), es decir, creación de zonas dentro del territorio nacional donde se fomenta la conservación *in situ* y la conservación-fomento de la forma de ser y estar indígena y campesina.

Las ZLT son entonces el instrumento legal más importante con el que cuentan los pueblos indígenas y campesinos para la conservación y defensa de su patrimonio biocultural, así como sus derechos humanos de incidencia colectiva que sobre este patrimonio se ejercen (Martínez, *et. al.*, 2012). Con la constitución de las ZLT los pueblos y comunidades indígenas y campesinos podrían finalmente impactar de manera directa en la política pública en materia agropecuaria que tantas veces les ha excluido y otras tantas les ha afectado.

Empero existen tres cuestiones que se traducen en la inutilidad e ineficacia de la institución y por tanto la negación de los derechos humanos antes referidos. Asimismo estas cuestiones explican por qué hasta la fecha no se ha establecido una sola ZLT en el país⁴³.

En efecto, el artículo 90 de la LBOGM, que se cita a continuación, exige de los interesados una importante serie de actos administrativos como son el escrito de solicitud y los vistos buenos de las autoridades municipales y estatales. Asimismo

⁴³El 13 de agosto de 2012, SENASICA en respuesta a la solicitud de información 0821000012812 (Anexo 27), informa que hasta ese día no se había presentado siquiera una solicitud por parte de comunidad alguna para la constitución de una ZLT. Por su parte, la CIBIOGEM en su portal electrónico (<http://www.cibiogem.gob.mx/sistema-nacional/Zonas-Restringidas/Paginas/Zonas-Libres-OGMs.aspx>) cuenta con un micrositio correspondiente a las zonas restringidas, donde desde luego se menciona a las ZLT; ahí se solía informar que no existía en el país ninguna ZLT, sin embargo desde diciembre de 2012 el sitio informa estar en reparación. En la actualidad el sitio establece que al 21 de marzo de 2014 no se encuentra publicado ningún acuerdo de zona libre de transgénicos: <http://www.conacyt.mx/cibiogem/index.php/sistema-nacional-de-informacion/zonas-restringidas/zonas-libres-de-ogms> Consultado el 8 de junio de 2014.

exige que los interesados acompañen su solicitud de los estudios técnico-científicos que acrediten la no viable coexistencia entre el cultivo nativo y/o orgánico y su par transgénico:

ARTÍCULO 90.- Se podrán establecer zonas libres de OGMs para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, conforme a los siguientes lineamientos generales:

I. Las zonas libres se establecerán cuando se trate de OGMs de la misma especie a las 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;

II. Dichas zonas serán determinadas por la SAGARPA mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la CIBIOGEM, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, tomando en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos;

III. La determinación de las zonas libres se realizará con base en los siguientes requisitos:

A. Se hará a solicitud escrita de las comunidades interesadas, por conducto de su representante legal;

B. Dicha solicitud deberá acompañarse de la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se determinarán como zonas libres;

C. Se realizarán las evaluaciones de los efectos que los OGMs pudieran ocasionar a los procesos de producción de productos agrícolas orgánicos o a la biodiversidad, mediante las cuales quede demostrado, científica y técnicamente, que no es viable su coexistencia o no cumplan con los requisitos normativos para su certificación, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que expida la SAGARPA. Las evaluaciones mencionadas se realizarán conforme lo establezca dicha Secretaría en normas oficiales mexicanas, y

IV. La SAGARPA establecerá en los acuerdos las medidas de seguridad que se podrán adoptar en las zonas libres de OGMs, a fin de garantizar la adecuada protección de los productos agrícolas orgánicos.

En esta tesitura el lector podrá vislumbrar la pared burocrática y científica a la que se enfrenta cualquier interesado en tramitar y obtener una ZLT. Como se encuentra redactado el artículo 90, el promovente de una ZLT debe recorrer un laberinto jurídico con pocas probabilidades de éxito, pues para ello se requiere: (i) lograr la organización de la comunidad a efecto de estar en condiciones de construir y suscribir una solicitud de ZLT, (ii) lidiar con los procedimientos administrativos que supone obtener el visto bueno de los gobiernos municipal y estatal, y (iii) generar los estudios técnico-científicos que puedan demostrar la no viable coexistencia antes referida, cosa que como se dirá a continuación resulta imposible.

Martínez, *et. al.* (2012) han señalado que las ZLT resultan del todo ineficaces para lograr el objeto para el que fueron diseñadas en razón de los siguientes argumentos:

(i) No rige la misma razón y lógica con instituciones similares. La regla general establecida por el legislador en la LBOGM consiste en la obligación impuesta a toda persona interesada en introducir OGM al medio ambiente mexicano, de probar científicamente los posibles efectos que dicho organismo pudiera tener sobre la salud humana y el medio ambiente. Como excepciones a esta regla el legislador creó tres instituciones que permiten el establecimiento de áreas geográficas, dentro del territorio nacional, donde queda prohibido o restringido la introducción de OGM, a saber: las áreas naturales protegidas, los centros de origen y diversificación, y las ZLT. En las primeras dos la LBOGM no exige de la autoridad (que es la persona facultada para tramitar estas figuras) que exhiba prueba alguna respecto de OGM alguno pues su objeto es preservar un entorno natural o el centro de origen y diversificación de la especie que se trate, esto es, se exigen requisitos de otra índole. Sin embargo, indebidamente no opera la misma razón y lógica con las ZLT, pues a pesar de que su finalidad es la conservación de especies nativas o cultivos orgánicos, esto es, la no introducción de cultivo transgénico alguno, sino la conservación de la agrobiodiversidad local, el legislador indebidamente exige que el interesado pruebe técnica y científicamente la no viable coexistencia entre especie nativa u orgánica y su pariente transgénico.

(ii) Los transgénicos implican riesgos imposibles de determinar. Los transgénicos implican riesgos per se al medio ambiente, a la salud humana y a la cultura, los cuales no pueden ser determinados; como ha afirmado Altieri (2005), la viable coexistencia entre cultivos nativos y transgénicos es un mito. En esta tesitura, que en el artículo 90 de la LBOGM se exijan dichos estudios a los interesados resulta también inconstitucional pero por una razón distinta y es que, se les impone a los interesados una carga imposible de satisfacer, toda vez que dichos estudios son imposibles de practicar, ello porque la información es inexistente o está protegida por los derechos de propiedad intelectual. Ante este escenario de incertidumbre debe imperar tanto el principio precautorio como aquél que reza: nadie está obligado a lo imposible, lo que en la especie significaría que los interesados en obtener una declaratoria de ZLT no tendrían que cargar con este ominoso requisito técnico-científico.

(iii) Discriminación del conocimiento tradicional. La Constitución mexicana en conjunción con los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano establecen un modelo de Estado pluricultural donde se afirma que los conocimientos y usos-costumbres de los pueblos indígenas son valiosos y dignos de protección, en el caso que nos ocupa y siendo que no se trata aquí de introducir OGM alguno, resulta absurdo e inconstitucional que indígenas y campesinos, expertos milenarios en el cultivo de su

agrobiodiversidad, deban presentar de conformidad con el artículo 90 de la LBOGM, los estudios técnicos-científicos que demuestren la no viable coexistencia, pues esto constituye una discriminación frontal a sus conocimientos y usos-costumbres, que es a su vez una lesión a sus derechos humanos a la diferencia y a la identidad cultural. En otras palabras, si campesinos e indígenas desearan establecer una ZLT, únicamente estarían obligados a probar que el cultivo como las prácticas tradicionales existen.

En resumidas cuentas, el hecho de que se les imponga esta inconstitucional carga a los interesados en una ZLT hace pensar que el legislador no vislumbró que su actuar provocaría que de iure, esta institución resultara imposible de obtenerse, negando de esta manera el principio de los efectos útiles de la norma. De tal suerte que es material y jurídicamente imposible que los campesinos e indígenas puedan obtener, por parte de las autoridades competentes, una declaratoria de ZLT, por lo que sus semillas nativas, sus prácticas tradicionales y los derechos humanos que en ellos se manifiestan están jurídicamente desamparados.

Estos argumentos dan cuenta de que el artículo 90 de la LBOGM resulta transgresor de derechos humanos y por tanto inconstitucional, pues en efecto, el legislador creó una institución con una naturaleza jurídica que se traiciona a sí misma cuando se le exige al interesado la referida carga de la prueba siendo que no aspira a introducir OGM alguno; creó una institución que lesiona los derechos de los pueblos indígenas y comunidades equiparables al discriminarles su conocimiento tradicional y al negarles *de iure* sus derechos al territorio y el de acceso a los recursos naturales; y finalmente creó una institución contraria a uno de los principios rectores del derecho ambiental como lo es el principio precautorio.

Así la LBOGM como su política pública simulan la existencia de un régimen pluricultural en materia agrícola pero lo cierto es que contravienen los derechos fundamentales de indígenas y campesinos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, ello porque a un tiempo fomentan la visión moderna-unilateral del mundo y, por otro, empujan hacia la extinción de la biodiversidad y culturas distintas que, valga la insistencia, poseen el derecho a existir y a desarrollarse.

VI.8. Del litigio estratégico ante el Poder Judicial de la Federación

Hecho el análisis jurídico sobre la actual regulación y efectos de las ZLT toca turno en este apartado a dar cuenta del experimento que se montó para lograr la constitución

de una ZLT en el Municipio de Papantla, así como de los resultados obtenidos. Como se refirió en el capítulo de metodología este experimento tuvo una doble finalidad, pues por un lado se pretendió demostrar la ineficacia de la institución en detrimento de los derechos humanos de las comunidades involucradas, y por el otro, visibilizar la antinomia existente entre los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos y el artículo 90 de la LBOGM; todo ello con el propósito de proponer pautas para la pronta modificación y adecuación de la legislación y la política pública en materia de bioseguridad respecto del régimen de derechos humanos que impera en el país.

En efecto y como se mencionó en el apartado anterior, el actual régimen de coexistencia establecido por el legislador en la Ley de Bioseguridad no garantiza los derechos humanos de un importante sector de mexicanos así como tampoco la diversidad de agriculturas. De hecho la decisión del legislador claramente es en detrimento del paradigma de la soberanía alimentaria. Por ello, si a pesar de todas las razones y esfuerzos por los cuales se ha pedido al Gobierno mexicano que restablezca la moratoria al cultivo de maíz transgénico⁴⁴, así como que se declare que todo el territorio nacional es centro de origen y diversificación del maíz, éste se empeña en continuar con los procedimientos administrativos tendientes a la liberación comercial de maíz transgénico, resulta urgente que los pueblos indígenas y campesinos cuenten con instituciones jurídicas eficaces para la protección de sus derechos humanos y de su patrimonio biocultural; en una palabra, para la resistencia.

El origen de las ZLT se encuentra precisamente en el hecho de constituirse como espacios que garanticen las agriculturas no transgénicas, por ello urge que en México esta institución permita alcanzar el fin para el que fue pensada (principio *effect utile* de las normas). Las ZLT poseen el potencial necesario para convertirse en los siguientes bastiones para posibilitar la resistencia histórica de los pueblos indígenas y campesinos de México, siempre y cuando el artículo 90 de la LBOGM sea modificado en los términos señalados en el capítulo séptimo de esta tesis.

⁴⁴ Ver comunicado de prensa de la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS), intitulado "Declaración: Llamado a la acción contra la siembra de maíz transgénico a campo abierto en México", disponible en: http://www.uccs.mx/doc/g/planting-gmo-corn_es, consultado el 8 de junio de 2014.

VI.8.1. El derecho de petición y el Ayuntamiento de Papantla

Bajo este contexto fue que a mediados de junio de 2011 algunos miembros del pueblo totonaco asentados en las comunidades de Cazuelas y Cuyuxquihui, en el Municipio de Papantla, Veracruz, junto con estudiantes y académicos del CITRO elaboramos y presentamos, con fundamento en el derecho de petición (artículo octavo constitucional) y en el derecho a participar directamente en la conducción de los asuntos políticos (artículo 23.1, a) de la Convención Americana), un oficio de petición (Anexo 1) dirigido al presidente municipal de Papantla, donde *grosso modo* se le pidió:

1) Conducirse en este caso con el debido respeto hacia los derechos humanos de los signatarios; 2) dar cumplimiento a las obligaciones correlativas de respeto, protección, promoción, satisfacción y garantía para hacer efectivos esos derechos; 3) siendo que los firmantes pertenecen al pueblo indígena totonaco y que el maíz nativo constituye una parte fundamental de su identidad cultural y de su patrimonio biocultural, se solicitó a la autoridad papanteca se recibiera en audiencia pública a los signatarios a fin de exponer diferentes aspectos relativos a los maíces nativos y a sus pares transgénicos; 4) otorgar su opinión favorable para la constitución de una ZLT en el municipio; 5) emprender todas aquellas acciones que resulten necesarias y adecuadas, dentro de sus atribuciones, a fin de salvaguardar la identidad cultural y los recursos bioculturales del pueblo totonaco; y 6) en caso de que no estimara procedentes las peticiones, hacer de nuestro conocimiento la fundamentación y motivación, jurídica y/o técnica, que esa autoridad considerara como sustento de sus determinaciones.

Conviene a los propósitos de este apartado señalar que tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, han ido dotando de contenido al derecho de petición, así por ejemplo, en la jurisprudencia XXI.1o.P.A. J/27 de los Tribunales Colegiados, con rubro *Derecho de petición. Sus elementos*, se señala que dicho derecho abarca los siguientes extremos: (i) todo ciudadano que formule una petición a una autoridad tiene derecho a recibir una respuesta, (ii) la petición “debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta”, (iii) para la respuesta, la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, “entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla”, ésta tiene que ser congruente con lo pedido así como debe ser

notificada en el domicilio señalado para tal efecto, “sin que exista obligación de resolver en determinado sentido”. Finalmente también la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados como de la Suprema Corte han establecido que ante el silencio de la autoridad, esto es, la falta de respuesta, procede el juicio de amparo a fin de reparar la violación cometida, por lo que el efecto del amparo sería precisamente el de obligar a la autoridad administrativa a responder la petición.

En esta tesitura el 20 de junio de 2011 se presentaron a la autoridad papanteca nuestras peticiones y se esperó a que ésta nos respondiera durante cuatro largos meses, sin que nunca se nos notificara la respuesta a que teníamos derecho. “Esta situación evidencia, por una parte, la *mal praxis* administrativa que impera a nivel municipal, y por otra, el diálogo de sordos que existe entre autoridades y ciudadanos: el poder se ejerce verticalmente de arriba abajo. En efecto, el Ayuntamiento de Papantla estaba en su derecho de negar lo solicitado en la petición, expidiendo para tal efecto una respuesta donde fundara y motivara sus argumentos, empero carece de facultades y violenta nuestro derecho fundamental de petición al guardar silencio” (Martínez, *et. al.*, 2012).

VI.8.2. El litigio estratégico ante los juzgados de distrito

Ante la lesión de los derechos fundamentales de petición y participación en los asuntos políticos de los totonacos firmantes, se interpuso ante el Poder Judicial de la Federación, en noviembre de 2011, un par de demandas de amparo indirecto (Anexo 2), con el único fin de que el Ayuntamiento de Papantla diera la respuesta a lo que estaba obligado. Como se refirió, la demanda interpuesta por la comunidad de Cuyuxquiqui fue conocida por el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado y se le asignó el número de expediente 892/2011; por lo que hace a la demanda de la comunidad de Cazuelas ésta fue conocida por el Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado⁴⁵ y se le asignó el número de expediente 898/2011.

Así fue que el Ayuntamiento de Papantla estando constreñido por los juicios de amparo iniciados en su contra, se vio obligado a rendir sendos informes justificados a fin de demostrar que su actuación había sido conforme a derecho. Por ello el 16 de enero de 2012 el presidente municipal rindió en el expediente 898/2011 su informe justificado donde exhibe el oficio con el que pretendió dar respuesta a la petición del

⁴⁵ Recordemos sobre este caso que el 9 de enero de 2012 el Juzgado Décimo Tercero dictó sentencia concediendo el amparo y protección de la justicia de la Unión (Anexo 3).

20 de junio. Asimismo en el expediente 892/2011 en vía de cumplimiento de sentencia, el presidente municipal exhibe idéntico oficio (Anexo 4).

De estos documentos, es decir, del informe justificado como del oficio de respuesta de petición, llaman la atención los siguientes puntos, en primer lugar, que en los informes se manifiesta que la petición fue supuestamente respondida el día 24 de junio de ese año y que los ahora quejosos⁴⁶ “nunca se preocuparon por la respuesta a su solicitud”, es decir, que no se acudió al palacio municipal a recoger el oficio; en segundo lugar, en el oficio de respuesta y respecto de la parte que interesa se nos dijo:

Con fundamento en la LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, en el capítulo II, donde nos establece las zonas libres de OGMs en su artículo 90 fracción I, lo que a la letra dice: “las zonas libres se establecerán cuando se trate de OGMs de la misma especie a las que se produzca mediante procesos productivos de productos agrícolas orgánicos, y que se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no se cumpliría con los requisitos normativos en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos orgánicos.”

Lo anterior resultó muy relevante porque la autoridad municipal reconoció expresamente haber transgredido el derecho de petición de los amparistas, pues con independencia de que la respuesta a la solicitud haya o no sido elaborada el 24 de junio de 2011, lo cierto es que se incumplió con la obligación jurisprudencial de notificarla en el domicilio que para tal efecto había sido señalado en la petición, amén de que como se dirá más adelante no existe congruencia entre lo solicitado y lo respondido.

Asimismo el oficio de respuesta en opinión del de la voz, así como de los cotutores, constituyó el primer acto de aplicación de una norma que se estima inconstitucional porque lesiona los derechos humanos de incidencia colectiva de los pueblos indígenas y campesinos, a la identidad cultural, al conocimiento tradicional y a los usos y costumbres. En efecto, de acuerdo con los artículos 14 y 16 constitucionales, la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente mandado por la Ley (principio de legalidad), y por lo mismo, todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, es decir, que se debe señalar el precepto jurídico en el cual se funda el actuar así como las razones por las cuales se estima que dicho precepto resulta

⁴⁶ Con este término la Ley de Amparo designa a los ciudadanos que inician un juicio de amparo a fin de defender sus derechos humanos que estiman violados por un acto u omisión por parte de la autoridad. Véase el artículo 5 de dicha norma.

aplicable. En la especie y en nuestra interpretación, el Ayuntamiento de Papantla a través del oficio de respuesta y mediante una paupérrima argumentación, determina que se reunirá con los solicitantes para discutir el tema planteado pero que para ello los indígenas totonacos deberán, con fundamento en el artículo 90 de la LBOGM, exhibir los estudios científicos y técnicos que demuestren la no viable coexistencia entre los maíces nativos que cultivan y sus pares transgénicos.

El Ayuntamiento de Papantla fundó, aunque pobremente y por lo mismo fue necesario realizar una interpretación, su actuación en una norma que como se dijo en el apartado anterior es inconstitucional por lesionar los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos. En efecto y como fue referido, el artículo 90 de la LBOGM discrimina el conocimiento tradicional así como los usos y costumbres relacionados, niega el principio precautorio y no utiliza la misma razón y lógica que en las otras instituciones similares (zonas restringidas).

Con esta novedad y bajo el cobijo de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en materia del derecho de acceso a la justicia (que implica el deber de recibir justicia de manera completa) se optó por ampliar el escrito de demanda de amparo en el juicio 898/2011 (Anexo 5), así como que la comunidad de Cuyuxquihui presentara nueva demanda de amparo (Anexo 6), -el cual recayó ante el mismo juzgador y se le asignó el número de expediente 109/2012-, con el propósito de combatir desde esta instancia la norma que se estima inconstitucional y que necesariamente nos tendría que ser aplicada ya sea por la autoridad estatal o federal que participaran en el procedimiento administrativo para la constitución de una ZLT. En otras palabras, los juicios de amparo dejaron de versar únicamente sobre el derecho de petición para revestirse de una nueva vestidura más luminosa, a saber, la del amparo contra leyes cuya finalidad es que los juzgadores analicen a la luz de la Constitución si determinada norma se ajusta o no a lo establecido en la Carta Magna, con lo cual y si la sentencia es favorable, se inicia el sendero para lograr la creación de jurisprudencia respecto de la norma que se combate. Todo esto es un litigio estratégico.

En esta nueva coyuntura, es decir, en el amparo contra leyes, el quejoso está obligado a llamar a juicio a todas y cada una de las autoridades que hayan participado del acto que se reclama, como en el caso se trata de una ley se debe emplazar a juicio a todas las autoridades que participaron en el proceso legislativo, por lo que la queja ya no se centró únicamente en la autoridad papanteca y expandió su espectro hacia el Congreso de la Unión, es decir, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, el

Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y el Director del Diario Oficial de la Federación.

Se argumentó que el artículo 90 fracciones I y III de la LBOGM transgrede los siguientes preceptos: artículos primero⁴⁷, segundo –apartado A, fracciones V y VI, y apartado B, fracción VII⁴⁸–, cuarto –párrafos tercero, cuarto, quinto y décimo–⁴⁹, 26 y

⁴⁷ Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...

⁴⁸ Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: (...). V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución. VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley. (...). B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: (...). VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización. (...). Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

⁴⁹ Artículo 4. (...). Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. (...). Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y

27, fracción XX, segundo párrafo de nuestra Carta Magna, interpretados conforme a los derechos consagrados, entre otros, en los artículos 23.1 a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁰, 1⁵¹, 3⁵², 10⁵³, 11⁵⁴, 12⁵⁵ y 14⁵⁶ del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 6.1⁵⁷ y 25 a)⁵⁸ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 11⁵⁹ y 12⁶⁰ del Pacto Internacional de Derechos

expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural...

⁵⁰ Artículo 23.1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

⁵¹ Artículo 1. Los Estados partes en el presente Protocolo (...) se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

⁵² Artículo 3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁵³ Artículo 10.1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. 2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

⁵⁴ Artículo 11.1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

⁵⁵ Artículo 12.1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

⁵⁶ Artículo 14.1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a: a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad; b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico; c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte. 3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. 4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

⁵⁷ Artículo 6.1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

⁵⁸ Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...

⁵⁹ Artículo 11.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán,

Económicos, Sociales y Culturales, 2⁶¹, 3⁶², 4⁶³, 5⁶⁴, 6⁶⁵, 7⁶⁶, 8⁶⁷, 12⁶⁸, 13⁶⁹, 14⁷⁰, 15⁷¹, 19⁷² y 23⁷³ del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre

individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

⁶⁰ Artículo 12.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

⁶¹ Artículo 2.1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

⁶² Artículo 3.1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. 2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

⁶³ Artículo 4.1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. 2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados. 3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

⁶⁴ Artículo 5. 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; c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

⁶⁵ Artículo 6.1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

⁶⁶ Artículo 7.1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a 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. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho

Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 8 inciso j) del Convenio sobre Diversidad Biológica⁷⁴.

mejoramiento. 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

⁶⁷ Artículo 8.1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio. 3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

⁶⁸ Artículo 12. Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

⁶⁹ Artículo 13.1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

⁷⁰ Artículo 14.1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

⁷¹ Artículo 15.1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

⁷² Artículo 19. Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

⁷³ Artículo 23. 1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades. 2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenidos y equitativo.

⁷⁴ Artículo 8. Conservación in situ. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (...), j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos tradicionales de

Para demostrar lo anterior se manifestó que el artículo 90, fracciones I y III, de la LBOGM resulta inconstitucional pues al exigir que se demuestre científica y técnicamente la no viable coexistencia entre cultivos transgénicos y cultivos nativos, en el procedimiento administrativo de zona libre de transgénico (norma adjetiva), se transgrede y limita indebidamente los derechos fundamentales (norma sustantiva) contenidos en los artículos 4, 5 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y 8 inciso j) del Convenio sobre Diversidad Biológica, interpretados conforme al principio precautorio, contenido en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el artículo primero del Protocolo de Cartagena, que son derechos jerárquicamente superiores.

Grosso modo el alegato consistió en que cuando el legislador determinó en el artículo 90 fracciones I y III de la LBOGM como condición *sine qua non* la realización de evaluaciones científicas y técnicas que acrediten la no viable coexistencia entre la agrobiodiversidad nativa de que se trate y sus pares transgénicos, para el establecimiento de una zona libre de transgénicos, privilegió contrariamente a los principios constitucionales y a las normas internacionales de carácter sustantivo, los derechos de propiedad intelectual de la industria agroquímica, esto es, derechos patrimoniales de unos cuantos sobre los derechos humanos de los distintos grupos que constituyen la nación mexicana. Esta discriminación no puede ni debe ser tolerada en un estado de derecho como es el mexicano.

La inconstitucionalidad del multicitado precepto está en que contraviene dos normas internacionales en materia de derechos humanos, mismas que son jerárquicamente superiores de acuerdo con el precedente del Pleno de la Suprema Corte, P. IX/2007, "Tratados Internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional", mismos que son objeto de tutela en vía de amparo tal y como lo establece el precedente de los Tribunales Colegiados de Circuito I.7o.C.46K, "Derechos humanos, los tratados internacionales suscritos por México sobre los. Es posible invocarlos en el juicio de amparo al analizar las violaciones a las garantías individuales que impliquen la de aquéllos".

vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente...

La primera contravención a los derechos contenidos en las normas internacionales se encuentra en la imposibilidad de tramitar y obtener una zona libre de transgénicos para proteger el patrimonio biocultural de los pueblos indígenas hasta en tanto no quede zanjada la cuestión científica y técnica, con lo cual se discrimina el conocimiento tradicional que dio origen y que conserva la agrobiodiversidad nativa, particularmente al maíz.

Para la conservación de los derechos sustantivos (identidad cultural, alimentación, territorio, propiedad comunal y medio ambiente), así como de dicha agrobiodiversidad, debería bastar con el simple consentimiento de la comunidad indígena y/o campesina, es decir, con el ejercicio del derecho a la autonomía, plasmado en los derechos a la conservación de sus territorios y el uso preferente de sus recursos naturales, reconocidos en el artículo segundo constitucional, para que el Estado proceda a determinar la procedencia de la declaratoria de zona libre de transgénicos, dado que se trata de derechos fundamentales y no de derechos patrimoniales.

La segunda transgresión a los derechos sustantivos obedece a la colisión entre el principio precautorio contenido en la Declaración de Río y el Protocolo de Cartagena frente al precepto tildado de inconstitucional, es decir, que esta norma desatiende el principio precautorio, que es un principio hermenéutico-ético que posibilita la adopción de decisiones a favor del ambiente de manera expedita, para imponer una obligación imposible de satisfacer como es la de determinar científica y técnicamente la no viable coexistencia. En los hechos, y la experiencia da cuenta de ello, es mucho más sencillo tramitar un permiso para la liberación de OGMs que constituir una ZLT pues recordemos que a la fecha no existe ninguna ZLT en el país⁷⁵.

En conclusión, la inconstitucionalidad del artículo 90 fracciones I y III inciso C de la LBOGM se debe a que, por una parte discrimina el conocimiento y usos y costumbres de los pueblos indígenas y campesinos, y a que por la otra, impone un obstáculo insalvable para que indígenas y campesinos puedan conservar y proteger su patrimonio biocultural, es decir, los bienes sobre los que se manifiestan derechos humanos de naturaleza colectiva; los cuales además han sido reconocidos por la

⁷⁵ Al respecto es de resaltarse la experiencia reciente de los apicultores en la Península de Yucatán que han intentado sin éxito constituir una ZLT, ello porque a pesar de que los apicultores mayas obtuvieron los vistos buenos de sus municipios como del Gobierno del Estado de Yucatán, la SAGARPA les respondió que en la actualidad no es posible constituir las ZLT porque no presentaron los estudios que acrediten la no viable coexistencia entre la soya transgénica y la apicultura, así como que no se han expedido las Normas Oficiales Mexicanas relativas a la producción orgánica.

jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como parte de su derecho a la propiedad comunal.

En el trámite de los amparos la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Secretario de Gobernación y el Director del Diario Oficial no manifestaron ningún argumento que sea digno de mención, puesto que se limitaron a decir que sus actos se habían apegado a derecho y que por lo mismo los amparos debían ser sobreseídos. Sin embargo es digno de mención lo hecho por el Ejecutivo Federal pues éste nombró como su representante en el juicio a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) quién en sus informes justificados (Anexos 7 y 8) esgrimió el siguiente alegato:

(E)s de concluirse que la integración de la solicitud, la presentación de pruebas técnicas y científicas a que se refiere el artículo en comento, así como el visto bueno de las autoridades Estatales y Municipales (...), deben ser desarrollados por los interesados. Finalmente, y a efecto de ser más claros, no debe de perderse de vista que las comunidades interesadas deben, en primer término, contar con los elementos de convicción suficientes para presumir que existe un riesgo hacia los productos agrícolas orgánicos (...) o sea, la inviabilidad de la coexistencia de tales productos con otros de la misma especie genéticamente modificados; en segundo lugar plantearlo al Ayuntamiento del Municipio que corresponda para que le demuestren que existe una zona libre de OGMs y que por ello el Municipio les otorgue la opinión favorable. Posteriormente, con los citados elementos de prueba acudir ante el Gobernador para que también se convenza de la necesidad de otorgar su opinión favorable para respaldar la solicitud de determinación de zona libre de OGMs, y, por último, presentar todo ello ante la SAGARPA con la solicitud de determinación de la zona libre de OGMs (...). Lo anterior tiene como sustento el principio básico del derecho *affirmanti incumbit probatio*, que significa que quien afirma debe probar.

Del dicho de SEMARNAT se desprende claramente que para el gobierno federal la comunidad interesada en una ZLT, independientemente de si se trata de un pueblo indígena o campesino, está obligada a integrar la solicitud, a recabar las pruebas técnicas y científicas (sin importar que éstas sean imposibles de obtener o que discriminen una forma de ser y estar en el mundo), así como a tramitar los vistos buenos de las autoridades municipales y estatales. Según esta autoridad todas estas cargas se sustentan en un antiguo principio procesal de derecho que reza “el que afirma está obligado a probar”. Asimismo se concluye del dicho de SEMARNAT que el oficio por el cual la autoridad papanteca responde a nuestra petición es un acto de

aplicación de la norma que se tilda de inconstitucional y que por lo tanto, el Ayuntamiento de Papantla obró conforme a derecho cuando nos exigió los estudios a que hace mención el artículo 90 de la LBOGM. Esto es, no hay duda de que la respuesta de la autoridad papanteca se trata de un acto donde se aplica el artículo 90 de la LBOGM.

Vale la pena agregar que el argumento de la SEMARNAT niega *de iure* el principio precautorio, pues desconociendo la naturaleza del asunto considera que lo procedente es privilegiar un principio procesal sobre cómo probar en un juicio civil, por encima de un principio hermenéutico que fue diseñado precisamente para permitir la adopción de decisiones político-jurídicas en temas ambientales.

“El 31 de mayo y el 14 de junio de 2012 los juzgados de distrito dictaron sentencia (Anexos 9 y 10) en el sentido de reconocer que el Ayuntamiento de Papantla había lesionado el derecho de petición de los solicitantes y, por tanto, se le ordenó emitir una nueva respuesta donde se ocupara de todos y cada uno de los puntos solicitados. Sin embargo, los dos jueces decidieron no entrar al estudio del problema de inconstitucionalidad planteado, toda vez que estimaron que la respuesta de la autoridad papanteca no aplicaba en perjuicio de los miembros de la comunidad tonaca la norma combatida” (Martínez, *et. al.*, 2012).

En efecto el juez Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz determinó por una parte decretar la improcedencia del juicio de amparo y por tanto, su sobreseimiento respecto de la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM, toda vez que consideró que los quejosos habíamos percibido el acto reclamado de manera errónea puesto que:

(D)e las constancias de autos se advierte claramente que el oficio de diecisiete de enero de dos mil doce, no contiene un acto de aplicación del precepto 90, fracciones I y III, inciso C, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, puesto que el Presidente Municipal en mención sólo citó el citado numeral y comunicó a los impetrantes del amparo que deberían de presentarse ante él para establecer un diálogo relacionado con la problemática planteada.

(...).

En efecto, el hecho de que la autoridad haya invocado el numeral en comento no significa en modo alguno que lo aplicó a los ahora quejosos, debido a que la esencia de

la respuesta que les dio es que se presentaran ante su autoridad para entablar un diálogo, lo que pone de relieve que esa determinación no tiene respaldo en el precepto que invocó, ya que no se advierte como requisito previo a la *citación*, sino que es palmario que la plática para la que fueron convocados es para tratar el tema relacionado con el numeral que citó, lo que sin duda pone de manifiesto que ese numeral no fue el fundamento para que la autoridad municipal los citara, de modo que no obligó a los quejosos a que con base en ese artículo realizaran una conducta de hacer” (Anexo 9, Pp. 25-26).

Respecto del visto bueno para la constitución de una ZLT y la audiencia ante el cabildo del Ayuntamiento de Papantla este juzgador determinó que si bien:

(L)a autoridad responsable aseveró en sus informes justificados que dio respuesta a la petición formulada por los impetrantes; sin embargo, fue incongruente... Lo anterior, evidencia que la autoridad responsable fue incongruente con la respuesta que dio a los impetrantes del amparo, dado que el hecho de que les indicara que a la brevedad posible comparecieran ante ella, genera incertidumbre jurídica dado que no les especificó fecha y hora en que debían de comparecer, lo cual es menester para efectos de que de respuesta a la petición solicitada por los impetrantes del amparo.

En esas condiciones, es factible concluir que la incongruencia atribuida al Presidente y los integrantes del Ayuntamiento de Papantla de Olarte, Veracruz, es violatoria de derechos fundamentales, habida cuenta que como se vio, el mencionado precepto de la Ley Fundamental impone a la responsable una doble obligación, esto es, dictar un acuerdo congruente, expresado por escrito, respecto de la solicitud que se le haya elevado independientemente del sentido y términos en que esté concebido, así como hacerlo del conocimiento al peticionario. Aspectos que pasó por alto la autoridad municipal responsable.

Consecuentemente, al resultar fundado el concepto de violación esgrimido por la parte quejosa, procede conceder la protección constitucional solicitada para el efecto de que: El Presidente Municipal responsable en el plazo de diez días señale fecha y hora para que ante los Regidores que integran el Ayuntamiento de Papantla de Olarte, comparezcan los aquí quejosos, para efectos de que expongan lo que solicitaron en el escrito de veinte de julio de dos mil once. Hecho que sea, en los diez días siguientes se pronuncie sobre la procedencia de la opinión favorable para que la comunidad continúe con el trámite administrativo a fin de que se declare una zona libre de transgénicos. En el entendido que la fecha y hora que señale se deberá de notificar personalmente a los impetrantes, en el domicilio que al efecto señalaron en el escrito de referencia (Anexo 9, Pp. 41-43).

En resumidas cuentas este juzgador optó por sobreseer la parte del juicio relativa a la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LGOBM y conceder el amparo y protección de la justicia de la Unión para el tema del derecho de petición.

Por lo que se refiere a la sentencia del Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado Veracruz, éste demostró ser un juez mucho más sensible así como dispuesto a innovar, de hecho como se dirá a continuación fue la única autoridad jurisdiccional que nos tomó la palabra y aplicó en su sentencia no sólo el control constitucional sino el llamado control convencional⁷⁶. Sin embargo esta intención de innovar para proteger derechos humanos no trascendió más allá y por lo mismo, a mi entender, éste juzgador federal incumplió con su obligación constitucional de proteger de la mejor manera los derechos fundamentales, debiendo utilizar para ello el principio *pro homine*, también conocido como *pro personae*⁷⁷.

Se afirma lo anterior porque el Juzgado Décimo Primero en la parte que interesa de su sentencia, relativa a la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM determinó, al igual que su colega, decretar el sobreseimiento por improcedencia del juicio al considerar que el acto reclamado al Ayuntamiento de Papantla no constituye el primer acto de aplicación de dicha norma. Para sustentar esta conclusión este juzgador argumentó que:

Primeramente, resulta pertinente mencionar que las normas jurídicas constituyen prescripciones que obligan, prohíben o permiten a las personas la realización de una conducta específica. Ello lo hacen al enlazar una consecuencia jurídica determinada, como efecto, a la realización de una conducta determinada, como causa. Así, ante la

⁷⁶ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, visible en las sentencias de los casos *Almonacid vs Chile* y *Rosendo Radilla vs México*, “los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

⁷⁷ La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la tesis aislada con registro 200 0263 e intitulada “PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL”, señaló que dicho principio “es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana...”.

actualización de la hipótesis o supuesto previsto en la norma, el orden jurídico prescribe la aplicación de las consecuencias previstas también en la misma. De esa forma, una norma jurídica se considera aplicada únicamente cuando el órgano estatal correspondiente ordena la realización de la consecuencia de derecho que se sigue del cumplimiento de las condiciones de aplicación de dicha norma, por considerar, precisamente, que éstas fueron satisfechas.

Dicha situación, por tanto, constituye el punto determinante para establecer si una norma jurídica fue o no aplicada en un caso particular.

En la especie, se advierte que la autoridad responsable Presidente Municipal de Papantla, Veracruz, en el acto reclamado en estudio, citó el numeral 90, fracción I, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, reproduciendo el contenido de esa porción normativa, y luego señaló que a la brevedad posible deberán presentarse los promoventes para entablar un diálogo y establecer fecha con dicha autoridad para realizar una reunión con las autoridades municipales competentes (Anexo 10, Pp. 39-40).

(...)

Ciertamente, de lo anterior se desprende que la cita, en un fallo, de un artículo de una ley constituye un dato que, por sí solo, resulta insuficiente para poder determinar la aplicación del mismo, pues, se insiste, lo relevante para ello consiste en que, ante la configuración del supuesto descrito en la norma, se hubieran aplicado las consecuencias jurídicas que, de acuerdo con la misma, se siguen de tal situación.

Por lo tanto, se estima que la norma tildada de inconstitucional no le fue aplicada a la parte disconforme, debido a que no está demostrado en la especie, que los supuestos y las consecuencias que se encuentran contempladas en la fracción I de dicho precepto 90 están materializados en su contra en el acto reclamado en ampliación, por no existir adecuación entre lo previsto en la fracción de marras, y lo referido por la autoridad responsable con posterioridad, de ahí que se estime que la norma en mención no fue aplicada en perjuicio del quejoso aunque se haya citado (Anexo 10, Pp. 47-48).

Finalmente, el Juez Décimo Primero manifestó que:

(N)o pasa inadvertido para el suscrito que la parte impetrante realice las siguientes alegaciones en torno a la norma tildada de inconstitucional en su escrito de ampliación: 1.- Es discriminatorio la realización de evaluaciones científicas y técnicas que acrediten la no viabilidad de la coexistencia entre plantas transgénicas y sus parientes nativos u orgánicos para el establecimiento de una zona libre de transgénicos. 2.- Dicha norma es violatoria de los derechos fundamentales contenidos en los artículos 4, 5 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y 8, inciso j) del Convenio sobre Diversidad Biológica, interpretados conforme al principio precautorio, contenido en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el artículo primero del Protocolo de Cartagena, que son derechos jerárquicamente superiores. 3.- La norma en cita contraviene los derechos contenidos en las normas internacionales antes citadas, pues imposibilita el trámite y obtención de una declaración de zona libre de transgénicos para proteger el patrimonio biocultural de los pueblos indígenas hasta en tanto no quede zanjada la cuestión científica y técnica. 4.- El precepto desconoce de manera “grosera” los derechos de los quejosos por ser integrantes del pueblo totonaco asentado en tiempos inmemorables en las tierras que hoy conforman el Municipio de Papantla, Veracruz. 5.- La carga impuesta por el precepto tildado de inconstitucional consistente en demostrar científica y técnicamente la no viabilidad de los organismos genéticamente modificados, en virtud de que los promoventes son desarrolladores a través de la domesticación, de una gran gama de plantas que hoy forman la agrobiodiversidad del mundo, y el imponer la realización de evaluaciones para obtener una zona libre de transgénicos hace nula la posibilidad de continuar con la tradición del cultivo de productos. 6.- Que para el pueblo totonaco el maíz nativo constituye un elemento fundamental y fundacional, por lo que al existir la

posibilidad de la existencia de maíces transgénicos coloca al maíz nativo en riesgo de contaminarse y eventualmente extinguirse. 7.- El precepto tildado de inconstitucional es un obstáculo insalvable para que los indígenas puedan conservar y proteger su patrimonio biocultural. Además, tampoco se desatienden los planteamientos efectuados en su escrito de alegatos, e incluso los presentados en dos recursos posteriores a la celebración de la audiencia constitucional, y con los cuales se ordenó formar cuadernillo por separado. Planteamientos que más adelante se sintetizarán, y que aclaran, matizan, ejemplifican, sostienen con doctrina, y acotan el tema central que motivó el ejercicio de la acción de amparo en contra del contenido de la norma de marras, y dan mayor definición a los conceptos de violación. (Anexo 10, Pp. 55-57).

El Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Veracruz cierra su argumentación sobre por qué no aplicó a favor de los quejosos el control convencional respecto de la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM de la siguiente manera:

Este control de convencionalidad no se realiza para determinar que una norma en concreto es violatoria de una ley, pues ya se vio en el considerando sexto que no se justificó como requisito indispensable de procedencia en los juicios de amparo contra leyes heteroaplicativas, el acto de aplicación de la norma reclamada de inconstitucionalidad, lo que originó el sobreseimiento en torno a dicha norma (Anexo 10, Pp. 98).

En otras palabras el juez estima que no aplica en beneficio de los quejosos el control convencional, respecto de la norma que se tilda de inconstitucional, toda vez que estima que el acto que se reclamó como el primer acto de aplicación de la LBOGM no se tradujo en la materialización de las consecuencias de dicha norma.

Este es precisamente el nudo toral que el juez tenía que estudiar respecto de la parte de la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM, es decir, que era este el punto donde era necesario valerse de las herramientas jurídicas que la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos y medio ambiente le concedían para proteger de mejor manera los derechos humanos de los quejosos, a saber, el control de convencionalidad, el principio *pro hommine* y el principio precautorio. En efecto, toda vez que el acto de la autoridad municipal carece de una redacción clara era menester interpretarlo bajo la luz del artículo primero constitucional (que obliga a las autoridades mexicanas a respetar y garantizar los derechos humanos de las personas y faculta para ello la utilización del principio *pro hommine*) y el uso del control convencional.

El acto que se reclamaba de la autoridad municipal requería una interpretación conforme a derechos humanos y para lo cual el juez décimo primero podía auxiliarse

además del hecho de que resulta inminente⁷⁸ que, ya sea por parte de la autoridad municipal, estatal o federal, que se le exija a la comunidad de totonacos participantes los multirreferidos estudios técnico-científicos que acrediten la no viable coexistencia, por la simple razón de que el artículo 90 de la LBOGM obliga a las autoridades a ello.

En resumidas cuentas sobre este punto, el juez décimo primero, en mi opinión, estaba constitucional y convencionalmente obligado a interpretar el acto de la autoridad papanteca de la forma que permitiera mejor proveer para la tutela de los derechos humanos de los quejosos, lo que necesariamente se traduce en interpretar dicha respuesta de la autoridad municipal como el primer acto de aplicación de una norma que se tilda de inconstitucional a fin de resolver, desde este primer momento, si el artículo 90 de la LBOGM es o no una norma que se adecua a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y que por lo mismo, es o no un obstáculo insuperable para lograr la constitución de un espacio para el fomento y conservación de la agricultura indígena y campesina, como podrían ser las ZLT, siempre y cuando se les libere de tan ominoso requisito.

Por desgracia este juzgador federal tomó el sendero jurídico que ya he referido, cerrando con su decisión la posibilidad de liberar a los peticionarios, desde esta instancia, de la inevitable carga de la prueba que ha sido tildada de inconstitucional, por lo que ahora esta discusión deberá tener lugar con la respuesta que proporcionen en su momento el Gobierno del Estado de Veracruz o la SAGARPA. Este escenario no resulta halagüeño porque significa tener que volver a tramitar un juicio de amparo.

A manera de conclusión sobre este punto resuenan las siguientes palabras del juez décimo primero de distrito:

“(L)as finalidades del sistema de convencionalidad es que tenga un efecto útil⁷⁹, esto es, que el Estado que sea parte en un tratado internacional lo cumpla para no frustrar el sentido del mismo, pues el Estado parte se encuentra obligado a ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad a través de sus autoridades que tengan una función jurisdiccional” (Anexo 10, Pp. 104).

⁷⁸ De acuerdo con la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación el amparo procede contra actos inminentes y por éstos se entiende aquellos que “su existencia es indudable y sólo falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecute, resultando procedente el juicio constitucional...”, Tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito, con número de registro 225377 y rubro ACTOS FUTUROS PROBABLES, LA PRESUNCION DE CERTEZA POR FALTA DE INFORME JUSTIFICADO NO OPERA TRATANDOSE DE. SOBRESEIMIENTO DEL AMPARO.

⁷⁹ Como se señaló anteriormente por este principio se establece que la norma debe producir los efectos que tiene que producir, en el caso del régimen de derechos humanos significa que no puede haber normas secundarias que impidan el efectivo imperio de dicho régimen.

Lo cual en la especie, y en mi opinión como se explica en el siguiente apartado, es precisamente lo que ninguno de los jueces hizo, puesto que su actuación se tradujo en la violación de los derechos humanos contenidos en los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre de Derechos Humanos, es decir, los derechos de acceder a la justicia y a contar con un recurso sencillo, breve y accesible, del cual deben desarrollarse sus posibilidades judiciales. Esto fue lo que precisamente no aconteció, los jueces se negaron a desarrollar las posibilidades judiciales del amparo lo cual trajo aparejada la negación del derecho de acceder a una justicia completa⁸⁰.

En cuanto a la petición hecha al Ayuntamiento de Papantla, el juzgador federal determinó que lo procedente era conceder el amparo y protección de la justicia de la Unión, puesto que consideró que la autoridad municipal lesionó los derechos humanos de los quejosos contenidos en los artículos 8, 16 y 17 de nuestra Carta Magna, 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el precepto XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Para arribar a tal conclusión el juez federal se valió, aquí sí, del uso de los controles de constitucionalidad y convencionalidad. Sus argumentos fueron:

- De (...) una comparación entre lo solicitado por la parte quejosa en su escrito presentado el veinte de junio de dos mil once, y lo contestado por la citada autoridad municipal, es inconcuso, que no existió una respuesta completa y congruente con lo pedido, tal y como lo establece el numeral 8o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Anexo 10, Pp. 83).
- “En el caso, se omitió ser exhaustivo y completo sobre todo lo peticionado, y si bien el Presidente Municipal de Papantla, Veracruz, no es una autoridad judicial, ello no le exime de cumplir con el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en este caso, materialmente se le exigía que realizara un acto en cierto modo de índole jurisdiccional, en torno a juzgar la viabilidad de aperturar el establecimiento de una zona libre de transgénicos” (Anexo 10, Pp. 88-90).

⁸⁰ De acuerdo con la jurisprudencia con rubro ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES, del Pleno de la Suprema Corte, la garantía de justicia completa consistente “en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado”.

- “De ahí que con dicho actuar el Presidente Municipal de Papantla, Veracruz, además de transgredir lo previsto en los numerales 8 y 17 de la Constitución Federal, también se violenta lo señalado en el diverso precepto constitucional 16 de nuestra Carta Magna (...). Del numeral transcrito se advierte que para emitir un acto que pueda generar una molestia a cualquier sujeto, éste debe constar por escrito, ser dictado por autoridad competente, y que esté fundado y motivado. En ese sentido, conviene precisar que todas las resoluciones sean administrativas o jurisdiccionales, deben ser congruentes y exhaustivas, es decir, dar respuesta total y absoluta a lo planteado” (Anexo 10, Pp. 90-91).
- “Además de la transgresión a los preceptos constitucionales de mérito, a nivel del derecho nacional y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad responsable también desatendió con su actuar disposiciones jurídicas internacionales que comulgan con los derechos de petición y principios de congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación de los actos de autoridad. Es decir, principios y derechos humanos que así como están recogidos a nivel nacional en la Constitución Federal Mexicana, también están recogidos en instrumentos internacionales de los que México forma parte” (Anexo 10, Pp. 97).
- “En el caso, como se dijo, el acto en análisis precisado en el inciso e) del considerando segundo de este fallo, vulnera las garantías contenidas en los artículos 8, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero además también transgrede lo previsto en las siguientes normas de los instrumentos internacionales, que México ha firmado: Artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precepto 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el precepto XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre...” (Anexo 10, Pp. 106).
- “En ese tenor, es evidente que con el actuar de la autoridad responsable, esto es, ante la falta de respuesta congruente, completa y exhaustiva a la petición que le presentó la parte quejosa el veinte de junio de dos mil once, transgrede los referidos instrumentos internacionales antes señalados” (Anexo 10, Pp. 108).
- “Asimismo, cabe señalar que respecto a lo solicitado por la parte disconforme al suscrito en su demanda de amparo en el sentido de que ordene a la autoridad responsable aperture el trámite para la obtención de la declaración

de una zona libre de transgénicos, debe señalarse que en virtud de que ello fue motivo de solicitud por parte de los quejosos a la citada autoridad responsable en su escrito presentado el veintiuno de junio de dos mil once, y estimarse que la citada autoridad no emitió una contestación de manera completa, exhaustiva y congruente con lo solicitado, es inconcuso que dicho acto al encontrarse inmerso en la solicitud, deberá ser atendido por la responsable al momento en que dé cumplimiento a la presente sentencia de amparo, a quien toca de primera mano pronunciarse sobre estos aspectos contenidos en el escrito petitorio. Ello, pues precisamente por los vicios detectados en su respuesta en un ejercicio de control de constitucionalidad y de convencionalidad, no existe un pronunciamiento concreto de la autoridad responsable sobre lo pedido, y no puede en consecuencia este Juez Federal, pronunciarse en sustitución de la autoridad responsable, cuando no se conoce aún su criterio sobre esos aspectos, y es a quien toca de primera mano pronunciarse, pues fue a quien se elevó la petición de marras” (Anexo 10, Pp. 108-109).

- “En consecuencia, ante lo fundado de los conceptos de violación en estudio y la causa de pedir inmersa en ellos, ya destacada, y por la transgresión a disposiciones tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como del derecho internacional en ejercicio de un control de constitucionalidad y de convencionalidad, a la luz de lo decidido en esta ejecutoria, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa (...), para el efecto de que la autoridad responsable Presidente Municipal de Papantla, Veracruz, realice lo siguiente:

1) Deje insubsistente el escrito de respuesta emitido el veinticuatro de junio de dos mil once, dirigido a los aquí quejosos; 2) Emita una nueva respuesta o contestación al escrito petitorio presentado el veinte de junio de dos mil once; 3) La nueva respuesta que emita deberá ser cumpliendo con la obligación que prevén los artículos 8o, 16 y 17 Constitucionales, a más de las disposiciones internacionales aquí citadas en esta sentencia; 4) La respuesta deberá ser completa, congruente, exhaustiva y fundada y motivada, con lo solicitado por los disconformes en su ocurso petitorio. 5) Esa respuesta deberá ser emitida con libertad de criterio y plenitud de jurisdicción a las peticiones planteadas, cuidando respetar y dar atención a los puntos petitorios contenidos en el ocurso materia de la petición...” (Anexo 10, Pp. 110-112).

- “(E)ste Juez Federal acota que, la autoridad responsable deberá fijar una fecha y hora concreta para llevar a cabo dicha audiencia pública y diálogo sobre los

temas que se discurren, la cual se deberá fijar a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a que se le requiera el cumplimiento de esta sentencia constitucional, una vez que quede firme y cause ejecutoria, y de que emita la nueva contestación, notificándoles a los quejosos esa fecha y hora, a más del lugar” (Anexo 10, Pp. 114).

- Respecto del visto bueno de la autoridad papanteca para constituir una zona libre de transgénicos “este Juez Federal, por lo dicho y sustentado en esta sentencia, acota que la autoridad responsable deberá pronunciarse con libertad de criterio y plenitud de jurisdicción sobre la señalada petición” (Anexo 10, Pp. 114).
- Finalmente el juez décimo primero le ordena a la autoridad papanteca que “(u)na vez emitida esta nueva respuesta congruente, completa y exhaustiva con los puntos solicitados, y habiéndose fundado y motivado, deberá notificárseles a los quejosos en el domicilio que señaló en el escrito petitorio, debiendo acreditar lo anterior mediante constancia fehaciente” (Anexo 10, Pp. 116).

La sentencia en comento resultó ser un documento rico para el análisis jurídico, particularmente porque el juez federal decidió valerse del control de convencionalidad que en nuestro sistema jurídico es toda una novedad. Lo paradójico de todo ello es que el control de convencionalidad constituye una herramienta jurídica para innovar en la argumentación y para mejor proveer respecto de los casos que se le plantean a un juzgador, por lo que resultó un tanto frustrante que el juez se haya limitado a utilizar dicho control sobre aguas seguras y no sobre las turbulentas.

En este sentido y en mi opinión, los jueces que conocieron de los casos en comento no asumieron el rol que les concede el paradigma garantista, es decir, como dice Ferrajoli (2010:26), “el de ser la garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de legalidad por parte de los poderes públicos”, que a su vez significa la obligación de los juzgadores de “mantener la igualdad de derechos a pesar de la mayoría” (Ferrajoli, 2010:26). En efecto en este ejercicio los juzgadores no asumieron, o lo asumieron parcialmente, su papel de identificar y hacer visibles las contradicciones e incumplimientos entre las normas superiores (Constitución y tratados en materia de derechos humanos) y las normas secundarias (el artículo 90 de la LBOGM), por lo que no contribuyeron a lograr la coherencia del régimen jurídico mexicano.

VI.8.3. Del litigio estratégico ante los tribunales colegiados de circuito

Con la expedición de las sentencias referidas se concluyó la primera instancia del amparo, es decir, la fase ante los juzgados de distrito y se inició la segunda instancia, que se tramita mediante el recurso de revisión ante un tribunal colegiado de circuito. Esta etapa fue la cúspide a la que llegó este litigio estratégico. El éxito consistía en obtener un fallo que determinara que la respuesta de la autoridad municipal era en efecto el primer acto de aplicación de una norma inconstitucional y que por lo tanto, se debían revocar las sentencias para el efecto de que los jueces de distrito dictaran nuevos fallos donde analizaran la cuestión de la inconstitucionalidad del artículo 90 fracción I, de la LBOGM. El escenario contrario, es decir, que los colegiados confirmaran las sentencias, representaba la necesidad de replantear el litigio así como la necesidad de tramitar nuevos amparos en el momento que se generara un nuevo y claro acto de aplicación del artículo 90 de la LBOGM por parte de las autoridades estatales y/o federales; por desgracia esto es precisamente lo que sucedió, como daremos cuenta a continuación.

En efecto, ante la negativa de los jueces de distrito de entrar a la discusión sobre la inconstitucionalidad del artículo 90, fracción I de la LBOGM se optó por interponer sendos recursos de revisión en contra de las sentencias estudiadas. Para el caso de la comunidad de Cuyuxquihui, amparo 109/2012, se interpuso el recurso de revisión el 18 de junio y éste fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito en Materia Administrativa, en Boca del Río, bajo el número de expediente 189/2012 (Anexo 11). Por su parte, la comunidad de Cazuelas, amparo 898/2011, interpuso su recurso de revisión el 3 de julio, el cual fue turnado al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en el Estado de Veracruz, con el número de expediente 198/2012 (Anexo 12).

En los recursos se argumentó que las sentencias de los jueces de distrito causaban agravio a las comunidades recurrentes toda vez que: (i) transgredían los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias de amparo⁸¹ y por tanto el derecho de acceso a la justicia; y (ii) al ordenar el sobreseimiento y por ende la improcedencia del

⁸¹ La jurisprudencia 33/2005, con rubro “CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS”, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que por los principios de congruencia y exhaustividad, constriñen la facultad decisoria de un órgano jurisdiccional a que en ésta exista identidad entre lo resuelto y lo controvertido, así como a que se resuelvan todos los puntos litigiosos valorando para ello todas las pruebas ofrecidas y admitidas.

juicio respecto de la cuestión de la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM, los jueces incumplieron con su obligación convencional de aplicar el *principio precautorio* con lo cual se lesionaron los derechos humanos al medio ambiente sano y el de acceso a la justicia.

Para probar lo anterior se argumentó que el acto reclamado, es decir, la respuesta del Ayuntamiento de Papantla requería una interpretación innovadora conforme a los derechos humanos de los pueblos indígenas, para lo cual se tenía la facultad de utilizar el control de convencionalidad así como el principio *pro hommine*, esto es, que interpretar dicho acto de la manera tradicional, es decir, de manera formalista, conduciría a una aplicación del Derecho simplista y previsible; negando *de iure* a los quejosos un recurso sencillo, breve y eficaz, a que tiene derecho tal y como lo estipulan los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

Aunado a esto se dijo que dicha interpretación innovadora era perfectamente legal, y por tanto posible para el juzgador toda vez que: a) la autoridad papanteca había confesado que en su respuesta a la petición había exigido los estudios científicos y técnicos a que refiere la fracción I del artículo 90 de la LBOGM y b) que el Ejecutivo Federal, a través de su representante en el juicio, estableció con toda precisión que, en su interpretación, los solicitantes de una ZLT están obligados a soportar la carga probatoria, que se tilda de inconstitucionalidad, desde que se inicia el trámite para obtener el visto bueno de la autoridad municipal.

Conviene a los propósitos de este trabajo traer a colación los dichos de las autoridades referidas. En efecto, el presidente municipal de Papantla en sus recursos de revisión, mismos que sirven como interpretación oficial de su respuesta (acto reclamado), manifestó en la parte conducente que:

“(P)or cuanto hace a (SIC) legalidad la autoridad responsable no se está negando a permitir que se establezcan zonas libres de OGMS, pues para que se establezcan dichas zonas libres debe de aplicarse el artículo 90 de la ley de bioseguridad pues esta (SIC) debe ser conforme a la fracción III la cual establece los requisitos, pues es claro y evidente que la autoridad responsable emitió una respuesta con plena jurisdicción de libertad, mas sin embargo esta fue congruente ya que esta es una autoridad administrativa y si nos abocamos al estudio de (SIC) petición no existe violación a la garantía de audiencia, por lo que se le hizo ver al quejoso que la petición que está solicitando, no precisamente la autoridad responsable debe dar una respuesta afirmativa a la petición solicitada, ya que dicha respuesta debe darse en base a un estudio especializado científicamente y tecnificado pues de no ser así estaríamos perjudicando nuestro entorno ecológico, mas sin embargo se le dio contestación a la solicitud del

quejoso para que se presentara ante la autoridad responsable, por lo que se tomo (SIC) en cuenta el artículo 90 fracción (SIC) primera y tercera de la Ley de Bioseguridad...”.

Por lo que hace a la SEMARNAT, esta señaló que:

“(L)as comunidades interesadas (en obtener una ZLT) deben, en primer término, contar con los elementos de convicción suficientes para presumir que existe un riesgo hacia los productos agrícolas orgánicos (...) o sea, la inviabilidad de la coexistencia de tales productos con otros de la misma especie genéticamente modificados; en segundo lugar plantearlo al Ayuntamiento del Municipio que corresponda para que le demuestren que existe una zona libre de OGMs y que por ello el Municipio les otorgue la opinión favorable. Posteriormente, con los citados elementos de prueba acudir ante el Gobernador para que también se convenza de la necesidad de otorgar su opinión favorable para respaldar la solicitud de determinación de zona libre de OGMs, y, por último, presentar todo ello ante la SAGARPA con la solicitud de determinación de la zona libre de OGMs (...). Lo anterior tiene como sustento el principio básico del derecho *affirmanti incumbit probatio*, que significa que quien afirma debe probar”.

Finalmente se argumentó que en virtud de que el gobierno federal se encuentra expidiendo permisos para el cultivo de maíz transgénico, resultaba inminente la contaminación del maíz nativo (como sucedió en los Estados de Oaxaca y Puebla en 2001), por lo que los jueces estaban facultados a valerse del principio precautorio como herramienta hermenéutica para la interpretación de la respuesta de la autoridad papanteca como el primer acto de aplicación de una norma inconstitucional.

Durante el trámite de los recursos de revisión los tribunales colegiados se vieron obligados, por orden del secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, a enviar los casos al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo. Éste resolvió el expediente 198/2012 (Anexo 13) el 25 de octubre de 2012 y el 189/2012 (Anexo 14) el 8 de noviembre, a continuación se procederá al análisis jurídico de las resoluciones en comento.

En la primera de las decisiones, esto es, el expediente 198/2012, relativo a la comunidad de Cazuelas, el tribunal colegiado encontró infundados los agravios expresados por los recurrentes y por lo mismo procedió a confirmar la sentencia, para justificar esta decisión esgrimió los siguientes argumentos:

- Nunca se ha negado a los quejosos el derecho de acceso a la justicia puesto que el juez de distrito “se ciñó a los plazos establecidos en la Ley de Amparo al admitir y substanciar el juicio, asimismo emitió la sentencia respectiva dentro del término conferido a la responsable para ello” (Anexo 13, P.p. 44).

- No “es certero que la responsable haya desatendido lo expuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos conculcando los principios pro homine y de convencionalidad ex officio, por el hecho de que consideró procedente sobreseer el juicio en lo que respecta al acto de inconstitucionalidad del artículo 90, fracciones I y III de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados” (Anexo 13, P.p. 46).
- “En esa tesitura, se desprende que los inconformes no fueron vulnerados en sus garantías jurídicas ni en sus derechos humanos, pues precisamente el juicio de garantías se sobreseyó al no haberse detectado una afectación en su esfera jurídica y en la de la colectividad a la que representan” (Anexo 13, P.p. 48).
- Arribó a la conclusión anterior a partir de que estimó que: (i) el juez federal obró correctamente al estimar que en el caso concreto a los quejosos “no se les aplicó el artículo 90, en sus fracciones I y III de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, motivo por el cual al no advertirse la existencia de algún mandato de autoridad que aplicara la norma en comento, era indiscutible que no se generaba la afectación a que hicieron referencia en la ampliación de su demanda”. Reforzó su dicho arguyendo que “si bien es cierto que la corte interamericana (SIC) al pronunciarse sobre los derechos humanos establece principios de tutela eficaz para los gobernados, tales como el pro homine y el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio, no menos cierto resulta que en el caso concreto no se generó afectación alguna a la esfera de los gobernados con el hecho de sobreseer la contienda de origen al haberse advertido que no se ha aplicado en su detrimento la norma que tildan de ilegal” (Anexo 13, P.p. 49); y (ii) al señalar que la “convención americana (SIC), en modo alguno establece que la actuación de las autoridades implique pronunciarse respecto de cuestiones futuras, como lo pretenden los disidentes quienes solicitan el estudio y declaratoria de inconstitucionalidad de una norma que no ha invadido su entorno jurídico...”(Anexo 13, P.p. 50).
- Finalmente el colegiado concluye su argumentación y por tanto la resolución en comento, cerrando la última ventana para entrar a la discusión de fondo, es decir, que si desde la petición se hubiera planteado la inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM existiría un interés legítimo que justificara que las autoridades jurisdiccionales entraran al estudio del tema; pero como esto no acaeció no existe razón alguna para entrar al estudio de la inconstitucionalidad

referida. Asimismo refirió algo que resulta desconcertante, en efecto, señaló que el procedimiento administrativo para iniciar y obtener una ZLT no ha iniciado pues éste se tramita ante la SAGARPA y que ésta será la autoridad encargada de realizar los mentados estudios técnico-científicos. En voz del Colegiado, “(...) tampoco se está ante una afectación de un interés legítimo ya que aun cuando la comunidad indígena por sus características se ubica en una situación especial frente al orden jurídico, lo cierto es que las situaciones que se plasman en la norma que se tilda de ilegal, con el acto administrativo de autoridad no se ven aplicadas debido a que aún no se ha iniciado el trámite de calificación de la viabilidad de la zona libre de transgénicos y dicha acción que establece el numeral tildado de inconstitucional, se realiza ante una autoridad diversa a la que emitió el acto, quien será en su caso la que pudiera de llegar a concretarse el trámite, proceder a realizar los estudios correspondientes al maíz que habrá de producirse en la zona libre de transgénicos que se peticiona” (Anexo 13, P.p. 63).

En el expediente 189/2012 el Colegiado arribó a conclusiones similares. Dicha autoridad jurisdiccional argumentó en el caso lo siguiente:

- “Es infundado el motivo de desacuerdo planteado, atento a que de la lectura de la sentencia que se analiza y en particular del considerando quinto que constituye la materia del recurso de revisión, se observa que el juez de Distrito acató los principios de exhaustividad y congruencia” (Anexo 14, P.p. 41).
- “(S)e aprecia que el juez de Distrito, abordó de forma correcta el estudio relativo al acto reclamado consistente en la discusión, aprobación, promulgación, refrendo y publicación del decreto por el que se creó la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), en específico el artículo 90, fracciones I y III de dicha ley”. (Anexo 14, P.p. 43).
- “En esa tesitura, se desprende que los inconformes no fueron vulnerados en sus garantías jurídicas ni en sus derechos humanos, pues precisamente el juicio de garantías se sobreseyó al no haberse detectado una afectación en su esfera jurídica y por ende a la colectividad a la que representan” (Anexo 14. P.p. 58).
- Respecto de la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 90 de la LBOGM el Colegiado señala que como “se puede observar, la autoridad administrativa al emitir la respuesta a lo solicitado por los quejosos, indica que con fundamento en el artículo 90, fracción I de la Ley de Bioseguridad de Organismos

Genéticamente Modificados -que cita en seguida-, y corta el texto de dicho párrafo sin indicar cuál es la consideración o actuación que fundamenta en ese precepto, y en un segundo párrafo cita a los peticionarios para que se presenten a entablar un diálogo, para efecto de reunirlos con las autoridades municipales competentes y tratar el tema expuesto. De lo anterior se deduce, que en el caso concreto con la simple cita del artículo en comento, no genera un interés legítimo a favor de los quejosos para proceder al análisis de la inconstitucionalidad de la ley que fue referida por el Presidente Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Papantla, Veracruz, pues aun cuando se trate de una comunidad indígena que pretende la creación de una zona libre de transgénicos para producir el maíz que conforma elemento tradicional de su pueblo y costumbres y que dicho dispositivo contemple la forma en que deberá efectuarse el trámite y los requisitos que deben cumplirse, lo cierto es, que la actuación de la autoridad administrativa no menoscaba de forma alguna su esfera jurídica en torno a la ley en cita, al no haber actuado conforme a dicho dispositivo, ya que no se pronunció sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para calificar la viabilidad de dicha zona libre de transgénicos, que es la parte medular de la inconstitucionalidad que se señala de dicho artículo – que se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos para su certificación- por lo que no se vulnera el derecho subjetivo del que se dice afectada dicha comunidad”. (Anexo 14, P.p. 65-66).

- Al igual que en su otra resolución corona su dicho con la afirmación respecto de que el trámite de la ZLT aún no ha iniciado (Anexo 14, P.p. 67).

Las resoluciones en comento refieren a una serie de argumentos sumamente rigoristas, es decir, existe un ánimo de apegarse a lo establecido por la Ley de Amparo y no a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Esto es, esta autoridad a diferencia de lo sucedido con el juez décimo primero en el Estado de Veracruz, no intentó en algún momento valerse del principio *pro homine*, ni del control de convencionalidad. Aunado a ello y tal vez lo más desconcertante sea el hecho de que esta autoridad jurisdiccional haya afirmado que aún no se inicia con el trámite administrativo tendiente a la consecución de una ZLT, así como que los estudios técnicos científicos a que refiere el artículo 90 de la LBOGM deberán ser practicados por la SAGARPA; esto último ha sido toda una revelación que nadie había siquiera imaginado.

Asimismo, y con independencia de lo argumentado por el Colegiado, es un hecho, en razón de lo manifestado por el presidente municipal de Papantla, así como por la SEMARNAT, que se aplicó en perjuicio de los quejosos el artículo 90 fracción I de la LBOGM. En efecto, se demostró que la intención del presidente municipal era la de reunirse con los quejosos siempre y cuando se llevaran los estudios de referencia. Por un sendero distinto pero a idéntica conclusión arriba la SEMARNAT, aunque ésta haya estimado la inexistencia del acto de aplicación.

Refuerza lo anterior el hecho de que las autoridades en la toma de decisiones jurídicas están constreñidas, por así ordenarlo nuestra Constitución Política (artículos 14 y 16), a fundar y motivar su actos. En la especie, el presidente municipal de Papantla manifestó claramente en su oficio de respuesta que su intención fue la de fundar su decisión en el artículo 90 fracción I de la LBOGM, es decir, que su actuar estaba cimentado y legitimado en dicho precepto; con lo cual naturalmente se descarta la hipótesis de que dicha autoridad citó aisladamente dicha disposición. Hacer lo que los juzgadores realizaron es descontextualizar y fragmentar una situación de derecho a fin de manipularla a conveniencia.

El Colegiado, a pesar de que el régimen jurídico le permitía una alternativa novedosa para la construcción de una solución adecuada dentro de marco de derechos humanos, optó por la aplicación de una salida formalista (por no decir tradicional y previsible) a la controversia. Como dice Atienza (2007:36), el formalismo “se caracteriza por la tendencia a la simplificación de las operaciones de aplicación e interpretación del Derecho” y por lo mismo las decisiones jurídicas se vuelven previsibles.

En este sentido concluyo, a reserva de que el tema será tratado con mayor profundidad más adelante, que el juicio de amparo no fue un recurso sencillo, breve y eficaz para la tutela de derechos humanos de incidencia colectiva de los pueblos indígenas, como lo requieren los estándares internacionales así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por desgracia, en el tema de la conservación de los maíces nativos de México, así como de los derechos humanos que en ellos se ejercen, estamos en vías de que se actualice el aforismo que reza: justicia retardada es justicia denegada.

Los argumentos utilizados por los juzgadores en los cuatro casos, efectivamente se ajustan a derecho, sin embargo, se enmarcan dentro de una línea argumentativa

conservadora del sistema, es decir, que no constituyen una argumentación que permita tutelar de mejor forma los derechos humanos, particularmente los de incidencia colectiva. Lo que se requiere es una argumentación novedosa que se traduzca en el abrir de las ventanas del edificio jurisdiccional, en la creación de derecho a fin de orear la casa y acrecentar la legitimidad del Poder Judicial ante la comunidad.

El ejercicio puesto en marcha en esta tesis demuestra que el reconocimiento legal y jurisprudencial de los “otros” es sumamente precario en México. Es claro que el bloque de constitucionalidad, es decir, la Constitución en conjunción con los tratados internacionales de derechos humanos, le reconocen a los pueblos indígenas y comunidades equiparables importantes derechos humanos a fin de detener la asimilación y de construir un Estado multicultural, los cuales son transgredidos en la legislación secundaria y la política pública instrumentada por las autoridades.

La existencia del derecho y de la norma no garantiza por sí misma una aplicación adecuada (Tron y Pérez, 2011), situación que pone de manifiesto la necesidad de continuar con el litigio estratégico y la incidencia política hasta que quede zanjada la discrepancia entre los estándares constitucionales e internacionales de derechos humanos y la LBOGM y su política pública. Hasta en tanto eso no ocurra el Estado mexicano estará lesionando de manera continua los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos de México.

No deseo ahondar más excepto que como ha dicho Atienza (2007) “el derecho es una verdad argumentada”. Dejo a usted estimado lector que juzgue en libertad lo que en justicia corresponda.

VI.9. Audiencias públicas para la constitución de una ZLT ante el Ayuntamiento de Papantla

Al haber quedado firmes las sentencias generadas en el litigio estratégico, el Ayuntamiento de Papantla se vio constreñido, como parte del cumplimiento de dichas decisiones judiciales, a realizar las audiencias públicas solicitadas a fin de que se les expusiera la situación por la que atraviesa el maíz nativo a nivel nacional y regional, los riesgos que representan los transgénicos en general y el maíz transgénico en particular para los derechos humanos de incidencia colectiva (v.gr. salud, medio ambiente, alimentación, identidad cultural, propiedad colectiva, etc.), las medidas

administrativas que la autoridad municipal podría adoptar para contribuir a la conservación y fomento de los maíces nativos cultivados en Papantla y finalmente, la expedición de su visto bueno para la constitución de una zona libre de maíz genéticamente modificado en su jurisdicción.

Se nos notificó personalmente que las audiencias se realizarían para la comunidad de Cazuelas el día 28 de noviembre de 2012, a las 10:00 am y para Cuyuxquihui, el 6 de diciembre de ese año, a la misma hora, para lo cual se elaboraron los oficios referidos en este trabajo como anexos 16 y 17. Conviene adelantar que en razón del tiempo y los costos que las audiencias representaban para los totonacos así como para los académicos involucrados en el proyecto, se decidió acudir solamente a la audiencia programada para Cazuelas y respecto de la de Cuyuxquihui se acordó entre todas las partes que bastaba con que se presentara un oficio (Anexo 17).

La realización de las audiencias constituyó la cumbre del proyecto después de un año de batallas judiciales, fueron el momento que permitió por primera vez, para varios de los totonacos que participaron en el ejercicio, entablar un diálogo directo y franco con las autoridades municipales, es decir, el ejercicio del derecho humano a participar de manera directa en la toma de decisiones, que como hemos dicho se inscribe dentro del marco de la democracia participativa y razonada y por lo mismo dentro de un esquema donde se permite que el poder sea ejercido de manera horizontal.

Si bien la audiencia fue un éxito porque permitió el diálogo frontal, como se referirá a continuación, lo cierto es que la autoridad municipal organizó y realizó el encuentro a regañadientes, y en toda oportunidad trató de mantener su supuesta superioridad, lo cual dejó entre nosotros un aire de arrogancia desagradable. En este sentido valdría la pena por lo menos insinuar la necesidad de revisar la antigua teoría del contrato de mandato aplicada a los cargos públicos, donde la autoridad en su calidad de mandatario se encuentra sometida a la voluntad del mandante, calidad ubicada en el pueblo. Se dice esto por la rebeldía del mandatario a someterse en el nivel más ínfimo, como es el diálogo, con su mandante. En el paradigma del ejercicio del poder en México, la autoridad una vez electa realiza una especie de divorcio con el pueblo a manera que queda libre para realizar y ejecutar el “desarrollo” y/o el “progreso” de la forma que unilateralmente lo entienda y quiera, lo anterior ha sido referido por Martínez *et. al.* (2012), como el diálogo de sordos.

Sobre esta circunstancia Warman (1988:16) escribió que “el principal agente de la explotación del campesino es el Estado, que impone las condiciones generales para la distribución de los recursos, su circulación y valuación, para el dominio del capitalismo y su preservación. A su amparo medran los agentes particulares que comparten el botín del excedente campesino...”.

La audiencia pública para Cazuelas estuvo cerca de cancelarse debido a que el día y hora en que se nos citó, el gobierno municipal junto con el gobierno del Estado de Veracruz recibirían de manos de la secretaría de turismo federal el reconocimiento de Papantla como “pueblo mágico”, por lo que el lector podrá imaginar el desconcierto y frustración que sentimos cuando se nos pidió “amablemente”, en voz del regidor agropecuario, que por favor esperáramos hasta que el evento terminara. De hecho y con anterioridad a esta amable invitación los totonacos peticionarios como los académicos que los acompañamos y asesoramos, tuvimos que soportar las imprudentes increpaciones que dicho regidor nos dirigió sobre diversos aspectos de la disputa, por ejemplo, el por qué habíamos actuado así, también intentó cuestionar la legitimidad del caso, es decir, si los académicos no estaríamos manipulando a aquellos indígenas que confiaban en nuestro trabajo. Por fortuna respecto de este punto, uno de los compañeros totonacos salió al ruedo y cortó de tajo el comentario manifestando que el proyecto se había construido y trabajado conjuntamente, que tenía por objeto conservar lo suyo y que habían sido ellos, es decir, las autoridades municipales, los que habían transgredido sus derechos humanos.

En la sencilla sala de espera que se encuentra en la oficina de la presidencia municipal deliberamos por un par de minutos sobre cómo proceder, al final resolvimos esperar hasta las 14:00 hrs., y mientras tanto preparar un oficio por si acaso la audiencia no tuviera verificativo a fin de dejar constancia de nuestra inconformidad y por lo mismo dar aviso sobre el incumplimiento de sentencia al juez de la causa. Esta decisión se tomó considerando los enormes costos en tiempo y dinero que nos representaría (tanto a indígenas como a académicos) tener que volver a comparecer para cuando se reagendara la audiencia. Después de largas horas de espera fuimos atendidos y escuchados por las autoridades municipales y por lo mismo el derecho de petición de los quejosos fue reparado.

En esta audiencia estuvieron presentes el síndico Genaro Modesto Ruiz Bautista, el auxiliar jurídico Israel Aparicio, el regidor agropecuario Felipe Jiménez y el secretario del ayuntamiento Gonzalo Flores Castellanos; el presidente municipal no estuvo

presente porque tenía que almorzar con el señor gobernador. Los puntos que se expusieron en la audiencia fueron: 1) Importancia del maíz nativo en México, 2) El maíz nativo como bien común y lugar de ejercicio de derechos humanos, 3) Transgénicos y sus riesgos, 4) Política pública municipal en materia agropecuaria y cultural y 5) Conocimiento tradicional.

La audiencia duró alrededor de dos horas y media y a buen ritmo. Se les explicó la estrecha relación que existe entre los pueblos indígenas y la agrobiodiversidad que manejan (patrimonio biocultural) y por lo mismo cómo ésta es un bien común que es indispensable conservar para un futuro donde los riesgos del cambio climático son muchos y demasiado peligrosos. En realidad los funcionarios municipales parecían impasibles hasta que se mencionó que de acuerdo a un estudio científico publicado por Greenpeace México⁸² existe evidencia de maíz transgénico en el norte del Estado. Esto pareció sinceramente llamarles la atención y casi preocuparles.

En este punto se les explicaron los riesgos que los transgénicos representan para la salud humana, el medio ambiente, la agrobiodiversidad y la cultura, y por ende, se les explicaron las opciones que en materia de política pública y de bioseguridad el marco jurídico les otorga para la mejor tutela de los derechos humanos y la agrobiodiversidad nativa, como es el caso del maíz cultivado por los totonacos. Finalmente se les explicó por qué los peticionarios de la zona libre de maíz están exentos de cumplir con el requisito técnico-científico contenido en el artículo 90 de la LBOGM, esto es, la discriminación al conocimiento tradicional y al principio precautorio ya antes explicados, y que por lo mismo, si esa autoridad decidía concedernos su visto bueno para la zona libre, sin los estudios técnico-científicos a que obliga dicha norma, la autoridad papanteca tendría que fundar y motivar su respuesta de manera garantista, es decir, hacer uso de una argumentación protectora de los derechos humanos (democracia razonada). Al final del día fue posible despedirnos de mano y en buenos términos de las autoridades.

Días después se nos notificaron los oficios donde la autoridad papanteca otorgó su visto bueno para la constitución de una zona libre de maíz genéticamente modificado en su jurisdicción (anexos 18 y 19). Esto es una gran noticia. Los argumentos expuestos tanto en la audiencia como en el oficio que para tal efecto se presentó

⁸² Se refiere al estudio realizado en 2012 por el Dr. José Antonio Serratos-Hernández, intitulado "El origen y la diversidad del maíz en el continente americano", disponible en línea en: <http://www.greenpeace.org/mexico/Global/mexico/report/2012/9/GPORIGENMAIZ%20final%20web.pdf>, consultado el 1 de junio de 2013.

fueron tomados en cuenta en la respuesta de la autoridad papanteca. Claramente la argumentación empleada por la autoridad municipal es de corte garantista, situación que se evidencia por dos simples razones, la primera, porque se concede el visto bueno sin requerir los estudios técnico-científicos multirreferidos, y la segunda, porque la autoridad expresamente señala que dicha respuesta es resultado del ejercicio del uso de los controles de constitucionalidad y convencionalidad, lo cual sin embargo es jurídicamente incorrecto porque las únicas autoridades facultadas para hacer uso de dichos controles son las autoridades jurisdiccionales⁸³, es decir, los jueces. La situación en comento de ninguna manera menoscaba la validez del visto bueno aunque sí refiere la baja calidad de la democracia razonada que existe en el país.

Una respuesta conforme a los paradigmas garantista y de democracia razonada significaría que la autoridad papanteca habría tenido que fundar su respuesta no sólo en los preceptos que refirió en su oficio, sino además en los artículos segundo, apartados A), fracciones III y IV y B), fracción VII de nuestra Carta Magna, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 19 y 23 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 8 inciso j) del Convenio sobre Diversidad Biológica. Asimismo habría tenido que construir un argumento sobre por qué concede su visto bueno sin la necesidad de que se acredite la situación técnica-científica que el legislador determinó en el artículo 90 de la LBOGM, es decir, elaborar un razonamiento donde valiéndose de una ponderación de derechos determine aplicar normas superiores, como son la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, sobre normas secundarias. Esto es, hacer prevalecer los derechos humanos de incidencia colectiva de los pueblos indígenas, mediante la visibilización de la necesidad de conservar a través de una zona libre de organismos genéticamente modificados, la ecuación integrada por una parte por la forma de ser y estar indígena, y por la otra, la agrobiodiversidad que manejan, particularmente el maíz.

Lo anterior no es más que reconocer que las zonas libres de transgénicos son los espacios ideales para la conservación no sólo de la agrobiodiversidad nativa sino también de las agriculturas distintas a la moderna, esto es, que en estos espacios es posible hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, así como de comunidades equiparables, a la autonomía, al territorio y al acceso a los recursos naturales; y que

⁸³ Esta situación fue referida anteriormente, sin embargo conviene mencionar que esto es así en razón de lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las sentencias de los casos *Almonacid vs Chile* y *Rosendo Radilla vs México*.

por ello es indispensable remover aquellos requisitos (como el técnico-científico) que hacen de las zonas libres una institución del todo inútil⁸⁴. En un futuro no lejano, cuando la agricultura transgénica sea la regla general, las zonas libres se convertirán en los bastiones de resistencia de las otras agriculturas y tal vez de las otras identidades culturales.

Si bien lo anterior es un logro importante que nos acerca más a la realización del objetivo general del proyecto, lo cierto es que nos veremos en la necesidad de continuar con el procedimiento administrativo de ZLT a fin de lograr una declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 90 fracción I de la LBOGM.

A pesar de los obstáculos narrados, la realización de las audiencias constituyó en verdad una bocanada de aire fresco en el caso, que permitió generar un proceso a microescala donde el diálogo entre iguales y la diversidad cultural se convirtieron en los elementos que permitieron incidir en la actual democracia papanteca para intentar transitar, aunque fuere en este punto, hacia la democracia sustancial planteada por Ferrajoli (2010) y por lo mismo, caminar hacia la eliminación de contradicciones y lagunas en la legislación y política pública respecto del régimen de derechos humanos y la conservación de la agrobiodiversidad nativa.

VI.10. El derecho a un recurso breve, sencillo y eficaz frente al procedimiento administrativo de ZLT y el juicio de amparo

El presente apartado se construyó siguiendo la línea argumentativa utilizada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en los casos de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam y Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, es decir, que se propone al lector un análisis jurídico sobre si el procedimiento administrativo de ZLT, como el juicio de amparo se ajustan a los contenidos con que dicha Corte ha dotado al derecho al recurso breve, sencillo y eficaz.

⁸⁴ Recordemos que las normas deben lograr el efecto útil para el cual fueron concebidas por el legislador, esto ha sido llamado por la doctrina como el principio *effect utile*.

Para tal propósito conviene traer a colación lo establecido en los artículos primero, segundo y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la jurisprudencia relativa de la CoIDH.

Artículo 1.1.

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2.

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la [...] Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

- a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
- b. a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y*
- c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

De acuerdo con el análisis que de la jurisprudencia de la CoIDH realiza Courtis (2006:7) respecto de que un recurso sea efectivo, éste enseña que lo anterior significa, por una parte, que sea idóneo, es decir, que el recurso sea capaz de “establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”, y por la otra “su posibilidad de dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos”, lo que implica la posibilidad de obtener remedios adecuados frente a esas violaciones. A esto se debe agregar que un “recurso no es efectivo cuando es ‘ilusorio’, demasiado gravoso para la víctima, o cuando el Estado no asegura su debida aplicación (...) por parte de sus autoridades judiciales”.

Adicionalmente cuando se trata de pueblos indígenas o tribales, la CoIDH ha señalado que “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así

como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”⁸⁵.

De hecho la existencia de un recurso sencillo, breve y efectivo constituye uno de los cimientos sobre los cuales se edifica el Estado constitucional de derecho pues mediante éste los ciudadanos pueden participar a fin de adecuar el sistema al régimen de derechos humanos (democracia participativa); como enseña la CoIDH el recurso sencillo, breve y efectivo es “uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”⁸⁶.

Por ello es que la inexistencia de un recurso efectivo constituye una transgresión del régimen de derechos humanos contenido en la Convención y en nuestra Carta Magna. “En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo”⁸⁷, es decir que pueda reparar la situación.

Dicho lo anterior, el análisis que se propone en este apartado se hará desde dos perspectivas, la primera, se refiere al análisis sobre si el procedimiento administrativo de zona libre de organismos genéticamente modificados es o no un procedimiento que reúne los requisitos mencionados, y en segundo lugar, si el juicio de amparo posee los elementos necesarios para identificar una violación a derechos humanos, así como si es posible que las repare.

Respecto del primer análisis, la CoIDH ha establecido que el debido proceso legal debe también respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas⁸⁸. Se requiere de un instrumento que permita la reivindicación efectiva de los pueblos indígenas y comunidades equiparables sobre sus recursos naturales, en concreto sobre su maíz nativo.

Esto es que de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, el Estado mexicano está constreñido a instituir procedimientos adecuados en el marco de su

⁸⁵ Caso Yakye Axa, párr. 63.

⁸⁶ Caso Awas Tigni, párr. 112.

⁸⁷ Caso Awas Tigni, párr. 113.

⁸⁸ Caso Yakye Axa, párr. 62.

derecho interno para procesar las reivindicaciones que los pueblos indígenas así como las comunidades equiparables realicen sobre la agrobiodiversidad que manejan.

Aún más, de acuerdo con la CoIDH los procedimientos administrativos que al efecto establezcan los Estados deben tener por finalidad lograr el propósito para el que fueron creados (posibilidad real de resolver reclamos), de tal suerte, en el caso que nos ocupa, que los pueblos indígenas y comunidades equiparables puedan lograr la conservación de su agrobiodiversidad. En otras palabras “la obligación general de garantía establecida en el artículo 1.1 de dicho tratado impone a los Estados el deber de asegurar que los trámites de esos procedimientos sean accesibles y simples y que los órganos a su cargo cuenten con las condiciones técnicas y materiales necesarias para dar oportuna respuesta a las solicitudes que se les hagan en el marco de dichos procedimientos”⁸⁹.

En este sentido, y con sólo haber transitado por una parte del procedimiento administrativo de ZLT, que se realizó durante el trabajo de esta investigación, resultó que éste es demasiado lento, caro y técnico. A esta circunstancia se le debe agregar que si bien faltan de obtener dos vistos buenos más, a saber, el del Gobierno del Estado y el de la SAGARPA, lo cierto es que como además se debe acreditar científicamente la no viable coexistencia entre cultivos, es evidente que obtener una declaratoria de ZLT es una cosa jurídicamente imposible, es decir, parafraseando el dicho de la CoIDH, que el procedimiento administrativo de ZLT resulta abiertamente inefectivo⁹⁰ para atender las solicitudes de los pueblos indígenas y comunidades equiparables para la conservación-protección de sus derechos humanos y patrimonio biocultural.

Al ser imposible obtener una ZLT resulta que se hace nugatorio el ejercicio efectivo de los derechos humanos de incidencia colectiva de la autonomía (cómo practicar la agricultura), el territorio (la no admisión de cultivos transgénicos) y el acceso a los recursos naturales (conservación del maíz nativo), lo cual constituye una transgresión al régimen de derechos humanos multirreferido.

El procedimiento de ZLT resulta totalmente inefectivo si aunado a lo anteriormente dicho se agrega que los Estados partes de la Convención Americana se encuentran obligados a garantizar que los derechos consagrados en ésta imperen en sus

⁸⁹ Caso Yakye Axa, párr. 102.

⁹⁰ Caso Yakye Axa, párr. 98.

jurisdicciones, es decir, que los Estados están obligados a adecuar su legislación interna a fin de que los derechos fundamentales puedan entrar en vigor, a lo anterior la CoIDH lo designa como el principio del *effet utile*.

En una palabra, las ZLT no permiten que los derechos humanos de los pueblos indígenas a la autonomía, territorio y acceso a los recursos naturales imperen. En todo caso el procedimiento administrativo de ZLT es ilusorio, porque el procedimiento administrativo contenido en el artículo 90 de la LBOGM (legislación secundaria): (i) no se refiere de manera expresa a ellos como objetivo o bienes jurídicos tutelados y (ii) es imposible jurídicamente hablando constituir una ZLT por los argumentos referidos. Al no existir un recurso eficaz para la tutela de dichos derechos resulta que el Estado mexicano ha violado el artículo segundo de la Convención Americana, conducta que no puede ni debe ser tolerada en un Estado de derecho.

Ahora toca turno a analizar si el juicio de amparo es o no un recurso sencillo, breve y eficaz para la tutela de derechos humanos. Históricamente el principal instrumento de defensa con el que han contado los mexicanos para la tutela de sus derechos fundamentales ha sido el juicio de amparo, el cual ha demostrado ser insuficiente para proteger los derechos sociales (Carbonell, 2010). Asimismo esta cuestión ya ha sido en parte explorada por la CoIDH en los casos *Castañeda Gutman Vs. México* y *González y Otras (Campo Algodonero) Vs. México*, en ambos la CoIDH determinó que el juicio de amparo no es de ninguna forma un recurso sencillo, breve y eficaz para la tutela de derechos fundamentales.

Por cuanto a los resultados de este trabajo de investigación se debe señalar, en base a lo expuesto en los apartados anteriores de este capítulo, que el juicio de amparo que accionaron los totonacos participantes en este trabajo produjo resultados diametralmente opuestos, esto es así porque el amparo resultó eficaz para resolver la cuestión relativa al derecho de petición y participación directa en la toma de decisiones, empero resultó nefasto para que los totonacos pudieran combatir y librarse de una norma que a todas luces es inconstitucional. En otras palabras, por un formalismo (causales de improcedencia) el juez fue incapaz de entrar al estudio del fondo del caso y con ello estudiar y valorar si el artículo 90 de la LBOGM se ajusta o no al régimen de derechos humanos contenido en la Constitución General de la República así como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Como ya se dijo la ColDH ha señalado que un recurso es eficaz cuando permite “establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”. En el caso que nos ocupa, el juez décimo primero de distrito en su sentencia plenamente identificó las violaciones a derechos humanos contenida en el artículo 90 de la LBOGM, y por lo cual manifestó:

No pasa inadvertido para el suscrito que la parte impetrante realice las siguientes alegaciones en torno a la norma tildada de inconstitucional en su escrito de ampliación: 1.- Es discriminatorio la realización de evaluaciones científicas y técnicas que acrediten la no viabilidad de la coexistencia entre plantas transgénicas y sus parientes nativos u orgánicos para el establecimiento de una zona libre de trasngénicos. 2.- Dicha norma es violatoria de los derechos fundamentales contenidos en los artículos 4, 5 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y 8, inciso j) del Convenio sobre Diversidad Biológica, interpretados conforme al principio precautorio, contenido en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el artículo primero del Protocolo de Cartagena, que son derechos jerárquicamente superiores. 3.- La norma en cita contraviene los derechos contenidos en las norma internacionales antes citadas, pues imposibilita el trámite y obtención de una declaración de zona libre de transgénicos para proteger el patrimonio biocultural de los pueblos indígenas hasta en tanto no quede zanjada la cuestión científica y técnica. 4.- El precepto desconoce de manera “grosera” los derechos de los quejosos por ser integrantes del pueblo totonaco asentado en tiempos inmemorables en las tierras que hoy conforman el Municipio de Papantla, Veracruz. 5.- La carga impuesta por el precepto tildado de inconstitucional consistente en demostrar científica y técnicamente la no viabilidad de los organismos genéticamente modificados, en virtud de que los promoventes son desarrolladores a través de la domesticación, de una gran gama de plantas que hoy forman la agrobiodiversidad del mundo, y el imponer la realización de evaluaciones para obtener una zona libre de transgénicos hace nula la posibilidad de continuar con la tradición del cultivo de productos. 6.- Que para el pueblo totonaco el maíz nativo constituye un elemento fundamental y fundacional, por lo que al existir la posibilidad de la existencia de maíces transgénicos coloca al maíz nativo en riesgo de contaminarse y eventualmente extinguirse. 7.- El precepto tildado de inconstitucional es un obstáculo insalvable para que los indígenas puedan conservar y proteger su patrimonio biocultural. Además, tampoco se desatienden los planteamientos efectuados en su escrito de alegatos, e incluso los presentados en dos ocursoos posteriores a la celebración de la audiencia constitucional, y con los cuales se ordenó formar cuadernillo por separado. Planteamientos que más adelante se sintetizarán, y que aclaran, matizan, ejemplifican, sostienen con doctrina, y acotan el tema central que motivó el ejercicio de la acción de amparo en contra del contenido de la norma de marras, y dan mayor definición a los conceptos de violación (Anexo 4, Pp. 55-57).

Sin embargo decidió no entrar al estudio del fondo del caso al considerar que el acto reclamado no era el primer acto de aplicación de la ley tildada de inconstitucional, por lo que declaró el sobreseimiento desatendiendo: (i) su obligación de proteger y tutelar de la mejor forma los derechos humanos, para lo cual estaba a su alcance el principio *pro hommine*, (ii) que la autoridad papanteca manifestó en sus escritos posteriores que había exigido los estudios técnico-científicos multirreferidos, (iii) que la SEMARNAT manifestó en su escrito de contestación de la demanda que los interesados en una ZLT deben de cargar con tan ominosos estudios desde que se intenta obtener el visto bueno de la autoridad municipal, y (iv) que de acuerdo con la

jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación era y es inminente que a los quejosos se les tendrá que aplicar dicha norma; todo lo cual abría la puerta para que los juzgadores federales entraran al estudio de fondo de una norma inconstitucional y como no lo hicieron transgredieron los derechos humanos de los quejosos e hicieron al mismo tiempo del juicio de amparo un recurso ineficaz.

Tal vez lo más grave de todo es que, por una parte, las autoridades jurisdiccionales descontextualizaron los casos planteados ante ellas, con lo cual les fue posible obviar la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, con lo cual se desatendió su obligación jurisprudencial de mejor tutelar a dichos pueblos, así como la de permitir que un acto de aplicación de una norma inconstitucional se volviera en un acto de mera cita de dicha norma, con lo cual se consintió tácitamente la violación a los derechos humanos de los totonacos participantes en esta investigación. Por otra parte, que desatendieran su propia jurisprudencia según la cual el amparo es procedente contra actos futuros inminentes.

La interpretación jurisdiccional en comento es a todas luces violatoria del derecho humano de acceso a la justicia y del principio de legalidad que está implícito en el artículo primero, y que se encuentra contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Según el principio de legalidad, la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente mandado por la Ley y por lo mismo, sus actos deben estar fundados y motivados, como ya se refirió en otra parte de este trabajo, por lo que resulta evidente para el de la voz que si en el acto reclamado la autoridad papanteca construye un razonamiento, por precario que éste pueda ser, y lo cimienta en el artículo 90 de la LBOGM, es obvio que se trata de un acto de aplicación y no de una mera cita (democracia razonada), como los jueces quisieron apreciarlo.

La falta de compromiso de los jueces para con los derechos humanos evidencia por una parte la incapacidad o la falta de voluntad de éstos actores democráticos de cumplir cabalmente con sus obligaciones constitucionales y convencionales de proteger los derechos fundamentales, particularmente la de desarrollar las posibilidades del juicio de amparo. En este sentido el ejercicio puesto en marcha por este trabajo de tesis demuestra que a los quejosos no se les impartió justicia completa

por un mero tecnicismo legal⁹¹, por lo cual se violaron los derechos a las garantías judiciales y a contar con un recurso sencillo, breve y eficaz para lograr tal aspiración.

La conclusión sobre los dos mecanismos analizados, es decir, el procedimiento para constituir una ZLT y el juicio de amparo, es que el Estado mexicano está obligado a respetar el régimen de derechos humanos que impera en el país, el cual está constituido por la Constitución General de la República y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, por lo que en razón de que hemos evidenciado que el procedimiento de ZLT como el juicio de amparo no son recursos efectivos, en términos de lo señalado por los artículos primero, segundo y 25 de la Convención Americana, así como de la jurisprudencia de la CoIDH, resulta necesario que el Estado mexicano modifique su legislación a fin de eliminar las violaciones que hemos visibilizado; de lo contrario el Estado mexicano continuará incurriendo en responsabilidad internacional y en el fondo, continuará con la política de asimilación hacia los pueblos indígenas y tribales. Esto es, en términos de Ferrajoli, privilegiar los derechos patrimoniales de unos cuantos sobre los derechos humanos de una mayoría⁹².

Al final del día lo que reinó fue una concepción mecanizada y simplificada del Derecho que culminó en la transgresión de derechos humanos y que por lo mismo devaluó la calidad de la magistratura, pues siendo los jueces los responsables de enderezar los entuertos, y por lo mismo, los responsables de mantener el nivel democrático del sistema, incumplieron con su obligación. Lo que sucedió en este ejercicio de tesis fue, parafraseando a Atienza (2007:25), que los jueces simplificaron su función en detrimento de su tarea deliberativa (creación de derecho).

⁹¹ Al respecto y como ya se refirió, Atienza (2007:26) enseña que "(e)l formalismo, entendido propiamente como una concepción del Derecho (...) se caracteriza por la tendencia a la simplificación de las operaciones de aplicación e interpretación del Derecho".

⁹² Aunque como bien dice ese autor, el tema no radica en la preeminencia de la mayoría sino en el hecho de que se trata de derechos fundamentales, es decir, los cimientos del edificio democrático.

Capítulo VII. Pautas sobre bioseguridad: reformas legales y cambios en la política pública agrícola

Expuesto el caso y analizados los resultados obtenidos del ejercicio propuesto en los objetivos y la metodología de este trabajo de investigación, toca turno a proponer cómo transitar de una situación donde se ha visibilizado la existencia de violencia cultural (Galtung, 1990), es decir, transgresiones a derechos fundamentales contenidas en la legislación y la política pública, hacia un verdadero Estado constitucional de derecho (Ferrajoli, 2009 y 2010) en paz con las minorías culturales y con el patrimonio biocultural. En otras palabras y en términos metodológicos del litigio estratégico de derechos humanos y del paradigma garantista, toca turno a señalar cómo subsanar las lagunas y contradicciones identificadas en la legislación a fin de que ésta se adecue plenamente al régimen de derechos humanos establecido por nuestra Constitución y los tratados internacionales en la materia; ello por supuesto con el propósito de acercarnos a la consecución de la paz transcultural (Jiménez, 2004).

Para lograr lo anterior considero conveniente dividir mi exposición en dos partes, la primera se refiere al fondo del asunto, esto es, a los paradigmas y la epistemología desde donde, en mi opinión, se debe construir una legislación y política pública en materia de bioseguridad acorde con el régimen de derechos humanos imperante en el país; la segunda en cambio trata sobre las modificaciones e incorporaciones que desde mi perspectiva se requiere practicar al actual marco jurídico en materia de bioseguridad. Lo anterior es muy importante porque como ha señalado Boff (2012), en el contexto de las múltiples crisis por las que estamos atravesando, ya no se trata de encontrar caminos para un desarrollo alternativo sino de alternativas al desarrollo que permitan la continuidad de la humanidad, su diversidad cultural así como la del sistema-Tierra.

Comienzo el análisis propuesto abordando la cuestión de fondo que se refiere a si la LBOGM corresponde y satisface en sus contenidos los estándares del paradigma garantista así como los del régimen multicultural establecido por la Constitución General de la República y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, particularmente el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la CoIDH. En esta tesitura estimo que el gran pecado de la LBOGM es la falta de desarrollo del paradigma del cuidado (Boff, 2012), que implica necesariamente el respeto irrestricto

hacia los derechos humanos, abarcando el diálogo intercultural necesario para con los “otros”, así como un acercamiento mucho más sostenible para con la Tierra.

El paradigma del cuidado no es nuevo, de hecho uno de los principios generales del derecho sobre los cuales se ha construido todo sistema jurídico reza de la siguiente forma “*Honeste vivere, alterum non vivere, cuique suum tribuere*” (vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada quien lo suyo). La novedad de este paradigma está en el desarrollo de los contenidos que dicha idea implica. De acuerdo con Boff (2012) el cuidado tiene varias aristas, por lo que traeré a colación las que considero resultan aplicables a nuestro caso de estudio; “el cuidado es una actitud de relación amorosa, suave, amigable, armoniosa y protectora de la realidad, personal, social y ambiental” (2012:22). Respecto de este último aspecto, es decir, lo que se refiere al sistema-Tierra, señala que “(c)uidado-precaución y cuidado-prevención configuran aquellas actitudes y comportamientos que deben ser evitados por sus consecuencias dañinas, unas previsibles (prevención) y otras imprevisibles por falta de seguridad en los datos científicos y por lo imprevisible de los efectos perjudiciales al sistema-vida y al sistema-Tierra (precaución)” (2012:23).

El paradigma del cuidado pone de manifiesto el hecho de que la humanidad es profundamente dependiente de los ecosistemas y demás recursos del planeta; que somos seres ecodependientes. Este paradigma visibiliza también un ciclo y un nuevo contrato social: la Tierra provee gratuitamente todo lo que necesitamos y la humanidad está obligada a retribuir protegiendo su integridad y fertilidad. Según este autor los frutos más preciados de este paradigma son el buen vivir y la biocracia.

El ejercicio de análisis y el litigio estratégico puesto en marcha respecto de la LBOGM me permite concluir que, por una parte, “el otro”, esto es, las formas de ser y estar distintas de la moderna-occidental, están ausentes. El paradigma bajo el cual se construyó la LBOGM omitió de tajo abordar la cuestión de la diversidad cultural existente en el país, así como de las agriculturas que estos grupos practican y se limitó a desarrollar de manera muy precaria tres aspectos con los cuales estimó satisfacía sus obligaciones constitucionales y convencionales, me refiero por supuesto al régimen de protección especial al maíz, las ZLT y la obligación impuesta a la CIBIOGEM en el artículo 108 de desarrollar los instrumentos para la consulta y participación de los pueblos indígenas⁹³. Dos de estos mecanismos ya han sido

⁹³ Al respecto de la ausencia de la perspectiva multicultural en la LBOGM es de llamar la atención que el legislador sólo consideró la posibilidad de desarrollar la consulta a los pueblos indígenas siendo que la

estudiados en este trabajo y sobre el tercero cabe señalar que la autoridad responsable desconoce del todo los contenidos y formas de aplicación de su obligación como lo demuestra el caso de los apicultores mayas en la Península de Yucatán⁹⁴. Asimismo de acuerdo con las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano al ratificar el Convenio 169 de la OIT, éste se encontraba, en términos de lo dispuesto en el artículo 6.1, inciso a), constreñido a consultar y obtener el consentimiento de los diversos pueblos de México respecto del proyecto de Ley que eventualmente se convirtió en la LBOGM⁹⁵; como no lo hizo es claro que es inconstitucional⁹⁶.

En otras palabras, el legislador indebidamente dejó de fuera la perspectiva multicultural a la que estaba obligado internacional y constitucionalmente, esto significa que el paradigma de la bioseguridad se construyó única y exclusivamente desde una mirada cultural. Por ello es que la LBOGM, su Reglamento y la política pública impulsada al respecto por el Estado mexicano poseen un fuerte olor a colonialismo y asimilación. Hoy día esta omisión-violación de derechos humanos es la responsable de que exista en el país una gran disputa sobre si se permite o no que se

obligación internacional y constitucional incluye a los pueblos tribales (v.gr. afrodescendientes) y a las comunidades equiparables (v.gr. el campesinado).

⁹⁴ Es de referirse que la CIBIOGEM en su oficio no. M000/781/12 de fecha 9 de octubre de 2012, dirigido al secretario de Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Yucatán, a pregunta expresa sobre por qué no había realizado consulta al pueblo maya respecto de la liberación de soya transgénica, respondió que tomó la determinación de no desarrollar mecanismo alguno para la consulta y la participación del pueblo maya, toda vez que estimó que la “información con que cuenta, es que dentro de los polígonos no se encuentra asentada alguna comunidad indígena. Lo anterior tiene relevancia, ya que hasta el momento sólo se han expedido permisos de liberación en propiedad privada en donde no se tiene registro de la existencia de comunidades indígenas”. Situación muy relevante porque de conformidad con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=24&Itemid=24), los mayas constituyen el segundo grupo étnico más numeroso del México contemporáneo y por lo mismo la población mayoritaria del Estado de Yucatán, sobrepasando incluso a la población no indígena, situación que en la República sólo se repite en el Estado de Oaxaca.

⁹⁵ En opinión del de la voz, la LBOGM es a todas luces inconstitucional porque no se respetó el derecho de los pueblos indígenas y campesinos de México a ser consultados respecto de una medida legislativa que afecta directamente sus territorios y los recursos naturales (agrodiversidad nativa) que tradicionalmente han usado. Esta afirmación encuentra su sustento en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1647-IV, correspondiente al martes 14 de diciembre de 2004; en este documento las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Ganadería, y de Ciencia y Tecnología, de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, realizan un recuento de todos y cada uno de los antecedentes de la LBOGM, esto es, de todas las actividades que fueron necesarias para expedir dicha legislación, en estos antecedentes brilla la omisión de la autoridad legislativa de desarrollar la consulta a los pueblos indígenas y campesinos del país de conformidad con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁹⁶ En Colombia por ejemplo, el Tribunal Constitucional declaró en su sentencia C-30 de 2008 la inconstitucionalidad de la Ley Forestal precisamente por el hecho de que las autoridades de ese país transgredieron el derecho de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes a la consulta. Véase Bonilla Maldonado, Daniel (coor.), -2010- *Justicia colectiva, medio ambiente y democracia participativa*, Universidad de los Andes, Colombia.

siembre transgénicos en el centro de origen y diversificación del maíz⁹⁷, situación que ha sido referida por Carreón y San Vicente (2011).

Asimismo la LBOGM no reconoce la importancia cultural de la agrobiodiversidad nativa (patrimonio biocultural) y por lo mismo desconoce que a través de ella se manifiestan importantes derechos humanos de naturaleza colectiva (bienes comunes) y que por ende, era necesario desde el paradigma del Estado multicultural de derecho desarrollar los mecanismos institucionales que permitieran la participación en la toma de decisiones de los principales afectados: los campesinos e indígenas. En el caso del maíz por ejemplo, si reconocemos la importancia cultural que tiene para un importante grupo de mexicanos (DeSchutter, 2012) y le agregamos lo relativo a los derechos fundamentales que hemos argumentado en otros capítulos, como es el derecho al territorio, la propiedad comunal de los recursos naturales que tradicionalmente se han manejado (agrobiodiversidad) y el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, resulta evidente lo precario, limitado, e incluso antidemocrático de nuestro actual marco de bioseguridad.

Por otra parte, en lo que refiere al principio precautorio, si bien éste está contenido en la LBOGM, lo cierto es, y como se expuso en el apartado relativo, que el legislador lo nulificó. El principio precautorio contenido en la LBOGM no es un instrumento hermenéutico útil para las autoridades competentes porque el legislador le negó su esencia, es decir, la posibilidad de poder ser un instrumento para la toma de decisiones en momentos de incertidumbre científica. Un ejemplo de esta situación es el artículo 61, fracción III de la LBOGM, donde el legislador determinó que en el estudio y evaluación de riesgos "(l) a falta de conocimiento o consenso científico no se interpretará necesariamente como indicador de un determinado nivel de riesgo, de ausencia de riesgo, o de la existencia de un riesgo aceptable". Precisamente la existencia de esta duda es la que faculta la actuación de la autoridad a favor del medio ambiente, la desafortunada redacción de dicha disposición no hace más que paralizar la actuación de quien es el custodio legal de nuestro entorno.

El cuidado, en su sentido más profundo, es decir, el de la sostenibilidad sustantiva, está ausente en la LBOGM. Cómo se explica si no, el hecho de que las reglas establecidas para las agriculturas no transgénicas sean básicamente las mismas que

⁹⁷ De hecho por esta misma afectación-violación de derechos humanos, en el caso del maíz, fue que campesinos sinaloenses en conjunción con abogados de Litiga OLE y Greenpeace México presentaron en diciembre de 2012 un amparo en contra del "Acuerdo por el que se determinan Centros de Origen y Centros de Diversidad Genética del Maíz" para ocho Estados de la República.

las establecidas para la agricultura transgénica. Cómo se explica si no, el hecho de que el Estado mexicano impulse una agricultura tóxica y no la agricultura indígena y campesina en la cual se cimienta su renombrada gastronomía. Cómo se explica si no, que se afecte sin diálogo intercultural, la agrobiodiversidad de la cual el país es centro de origen, diversificación genética y de usos. Cómo se explica si no, que se afecte la disponibilidad genética ante la amenaza que supone el cambio climático. Resulta un sin sentido, como lo demostró este ejercicio, el hecho de que sea más sencillo tramitar y obtener un permiso para la liberación de organismos genéticamente modificados, que tramitar y obtener una zona libre de transgénicos.

Simple y sencillamente las supuestas instituciones establecidas para satisfacer el paradigma del cuidado en sus dimensiones multicultural y de conservación de la agrobiodiversidad nativa no se adecúan a los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos, porque no constituyen los mecanismo idóneos para que ocurra: (i) el diálogo intercultural, (ii) la democracia participativa y (iii) la transición hacia un modelo agrícola sostenible con el sistema-Tierra que permita por un lado conservar y fomentar la forma de ser y estar indígena y campesina, y por el otro, eliminar el hambre y lograr la soberanía alimentaria. Por ejemplo, Pimbert (2002) propone que la cuestión puede ser zanjada mediante jurados ciudadanos y Olivé (2009), para el caso del maíz en México, enseña que la cuestión debe ser abordada y decidida por todos los actores, particularmente por los campesinos y los indígenas, mediante redes socio-culturales de innovación, es decir, mediante mecanismos e instrumentos que permitan la participación efectiva en la toma de decisiones de los grupos que: (i) producen, intercambian y guardan la semilla, (ii) consideran que dicho grano es sagrado, (iii) su dieta depende directamente del maíz, etc.

Lo que está ocurriendo en el agro mexicano es en verdad una “tragedia de los comunes” pero por razones muy distintas a las expuestas por Hardin (1968). El problema no son los habitantes de las áreas rurales sino principalmente la legislación y la política pública establecida por el Estado mexicano que ha desencadenado por varias décadas violencia cultural (Galtung, 1990).

A la luz de los paradigmas del cuidado y de los derechos humanos resulta necesario reexaminar el paradigma de la coexistencia contenido en la LBOGM, pues de acuerdo con la información científica recopilada y los argumentos esgrimidos en este trabajo de investigación, se estima que existen elementos suficientes (ambientales, de salud y

culturales) para restringir en el territorio nacional la agricultura transgénica particularmente la concerniente a la agrobiodiversidad nativa. Aceptar esta situación significa que el legislador mexicano está obligado, por razones constitucionales y convencionales a reconocer plenamente los efectos de la multiculturalidad, a desarrollar el pluralismo jurídico y a hacer que la agricultura campesina e indígena se conviertan en la regla general y no la excepción, con lo cual se haría justicia para con estos grupos, así como se reactivaría las fuentes de trabajo y mercados locales (desarrollo endógeno). Aunado a ello recordemos que la agrobiodiversidad nativa, esto es, la disponibilidad genética, nos será fundamental para enfrentar los riesgos que el cambio climático plantea a la humanidad (Ortega, 2010).

Si el Estado mexicano quisiera revirar esta situación de violencia estructural y simbólica que hemos expuesto debe por tanto diseñar, desarrollar e implementar un marco jurídico que permita el florecimiento de las otras agriculturas. De hecho, no deja de ser un tanto paradójico que tengamos una ley de bioseguridad cuando el Estado no reconoce y promueve plenamente a las agriculturas no industrializadas. En concreto el Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones constitucionales y convencionales está obligado a desarrollar un marco jurídico alternativo a aquel que fomenta la agricultura agroindustrial. Este marco por tanto debe empujar las formas de agriculturas sostenibles, esto es, no sustentadas en los enfoques difusionistas, de transferencia de tecnologías y en los paquetes de la Revolución Verde, que sean capaces de detener la crisis socioambiental desatada por los modelos convencionales de desarrollo agropecuario, el éxodo rural y la diferenciación social (Caporal, 2008). Aunado a ello este nuevo marco debe desencadenar procesos de democratización y desmercantilización del conocimiento, la tecnología y la innovación (Sevilla y Alemany, 2011).

Este nuevo paradigma institucional, según Sevilla y Alemany (2011) puede ser alcanzado mediante el enfoque agroecológico, pues este paradigma permite por una parte reconocer la parcialidad del conocimiento científico con lo cual es posible reconocer la necesidad de complementarlo con los otros conocimientos (ecología de saberes) y por la otra, se reconoce la necesidad de descentralizar los procesos de toma de decisiones con lo cual se amplía el espectro de la democracia participativa.

Así el Estado mexicano podría seguir el ejemplo brasileño de la Secretaría de Agricultura Familiar y de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural,

es decir, una legislación y una política pública que como refiere Caporal (2008) tuviera por lo menos las siguientes características:

(i) Misión: Buscar la calidad de vida de las comunidades rurales y su participación en la toma de decisiones mediante la promoción y apoyo de los procesos de desarrollo rural sostenible y culturalmente aceptables, centrado en el crecimiento y fortalecimiento de la agricultura familiar y sus organizaciones a través de metodologías educativas y participativas, integradas a las dinámicas locales.

(ii) Objetivo: Estimular, promover, apoyar, proteger las iniciativas de desarrollo rural sustentable (v.gr actividades agrícolas, pesqueras, de extractivismo, etc.), mediante los principios de la agroecología, en aras de fortalecer la agricultura familiar, mejorar la calidad de vida y garantizar los derechos humanos.

(iii) Principios: a) Enfoque de derechos humanos, b) Asistencia técnica y de extensión rural pública, gratuita, de calidad y cantidad suficiente, c) Promoción del desarrollo rural sustentable con énfasis en el desarrollo endógeno, d) Abordaje multidisciplinario e interdisciplinario, e) Acceso a la información y participación en la toma de decisiones, f) Desarrollar procesos educativos permanentes y culturalmente aceptables y g) Evaluación y monitoreo permanente.

Finalmente y como fruto de este trabajo de investigación se proponen a fin de lograr el respeto de los derechos humanos de indígenas y campesinos, la defensa del patrimonio biocultural de México, así como la conservación *in situ* de los maíces nativos de México en general, como de los maíces nativos que se cultivan en la región de Papantla, las siguientes pautas de reformas legales, institucionales y de política pública:

1. Pautas de reformas legales:

- (i) Consolidar el reconocimiento de la diversidad cultural de México mediante la reconstitución de los territorios ancestrales de los pueblos, para ello se deberá de modificar el artículo 115 constitucional a fin de retomar lo propuesto en 2001.
- (ii) Reconocer constitucionalmente los territorios de los pueblos indígenas y campesinos así como su propiedad comunal sobre la agrodiversidad

que tradicionalmente han manejado, particularmente respecto de los maíces nativos, en la Ley Federal de Variedades Vegetales.

- (iii) Reformar los artículos 2 fracción XI, 61 y 90 de la LBOGM a fin de adecuarlos a las circunstancias pluriculturales y agroecológicas de México que hemos expuesto. Al respecto se propone el siguiente texto:

| Texto actual | Texto propuesto |
|--|---|
| <p>Artículo 2. Para cumplir su objeto, este ordenamiento tiene como finalidades: (...) XI. Determinar las bases para el establecimiento caso por caso de áreas geográficas libres de OGMs en las que se prohíba y aquellas en las que se restrinja la realización de actividades con determinados organismos genéticamente modificados, así como de cultivos de los cuales México sea centro de origen, en especial del maíz, que mantendrá un régimen de protección especial.</p> | <p>Artículo 2. ... XI. Determinar las bases para el establecimiento caso por caso de áreas geográficas libres de OGMs en las que se prohíba y aquellas en las que se restrinja la realización de actividades con determinados organismos genéticamente modificados, así como de cultivos de los cuales México sea centro de origen, <i>diversificación y uso. En particular todo el territorio nacional será considerado como centro de origen y diversificación del maíz, el cual mantendrá un régimen de protección especial que tendrá por objeto fomentar y promover las agriculturas indígenas y campesinas que producen las variedades nativas de este grano.</i></p> |
| <p>Artículo 61. Para llevar a cabo el estudio y la evaluación del riesgo, se deberán observar los siguientes lineamientos: (...); III. La falta de conocimiento o consenso científico no se interpretará necesariamente como indicador de un determinado nivel de riesgo, de ausencia de riesgo, o de la existencia de un riesgo aceptable;</p> | <p>Artículo 61. ... III. <i>El principio precautorio deberá ser utilizado con la mayor amplitud posible de tal suerte que se eviten riesgos a la salud humana y al medio ambiente;</i></p> |
| <p>Artículo 90. Se podrán establecer zonas libres de OGMs para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, conforme a los siguientes lineamientos generales: I. Las zonas libres se establecerán cuando se trate de OGMs de la misma especie a las que se produzcan mediante procesos de producción de productos</p> | <p>Artículo 90. ... <i>I. La comunidad interesada deberá presentar a la CIBIOGEM el documento donde conste el consentimiento de la comunidad, el o los cultivos sujetos a protección y el área que abarcará; y II. Sin mayor trámite la CIBIOGEM deberá de inscribir la zona libre en el Registro Nacional de Bioseguridad de los OGMs y lo publicará en el Diario</i></p> |

| | |
|---|---|
| <p>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;</p> <p>II. Dichas zonas serán determinadas por la SAGARPA mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la CIBIOGEM, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, tomando en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos;</p> <p>III. La determinación de las zonas libres se realizará con base en los siguientes requisitos:</p> <p>A. Se hará a solicitud escrita de las comunidades interesadas, por conducto de su representante legal;</p> <p>B. Dicha solicitud deberá acompañarse de la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se determinarán como zonas libres;</p> <p>C. Se realizarán las evaluaciones de los efectos que los OGMs pudieran ocasionar a los procesos de producción de productos agrícolas orgánicos o a la biodiversidad, mediante las cuales quede demostrado, científica y técnicamente, que no es viable su coexistencia o no cumplan con los requisitos normativos para su certificación, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que expida la SAGARPA. Las evaluaciones mencionadas se realizarán conforme lo establezca dicha Secretaría en normas oficiales mexicanas, y</p> <p>IV. La SAGARPA establecerá en los acuerdos las medidas de seguridad que se podrán adoptar en las zonas libres de OGMs, a fin de garantizar la adecuada protección de los productos agrícolas orgánicos.</p> | <p><i>Oficial de la Federación, otorgando desde luego la constancia respectiva a la comunidad interesada para lo cual esa autoridad contará con 15 días hábiles.</i></p> |
|---|---|

(iv) Expedir una Ley General por la cual se instrumentará el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos culturalmente diversos. En todo caso dicha legislación deberá adecuarse a los contenidos que para dicho derecho han sido desarrollados en el propio Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), de donde se deben destacar los siguientes puntos a considerar:

a) *Consulta con carácter previo.* La consulta debe de realizarse de conformidad con las propias tradiciones del pueblo de que se trate, “en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad”⁹⁸, esto es, que la consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la decisión.

b) *La buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo.* La consulta a los pueblos indígenas y tribales debe ser llevada a cabo de una manera apropiada a las circunstancias a fin de lograr un acuerdo o el consentimiento. Además la consulta no debe ser un mero trámite formal sino un verdadero instrumento de participación y diálogo intercultural basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las partes. En ese sentido, se requiere necesariamente para la consulta que exista un clima de confianza mutua, así como la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o terceros que actúan en su nombre.

Adicionalmente, de acuerdo con la CoIDH, la consulta a los pueblos es una obligación del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso es un deber que no puede ser delegado en empresas o terceros.

c) *La consulta adecuada y accesible.* La consulta a los pueblos indígenas y tribales debe realizarse mediante procedimientos adecuados, esto es, culturalmente aceptables o de conformidad con la tradición del pueblo que se trate, por ello no existe un modelo

⁹⁸ Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, párrafo. 180.

determinado para llevar a cabo este tipo de consultas, sino que dependiendo del caso deberá de establecerse el procedimiento. La consulta implica incluso que su dimensión temporal también debe adecuarse al uso y costumbre del pueblo en cuestión.

d) *Estudio de impacto ambiental.* La consulta implica que el Estado debe realizar para ésta los estudios sociales, culturales y ambientales que le permitan vislumbrar los impactos y efectos del acto de autoridad, los cuales deberán realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto, respetando las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas. Aún más, la CoIDH ha establecido que los Estados no deben emitir el acto de autoridad (medida legislativa o administrativa) hasta en tanto, “entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental”⁹⁹.

Lo anterior va unido a lo establecido en el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT, que determina que “(l)os gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.

e) *Consulta informada.* La consulta requiere que el Estado acepte y brinde información veraz, así como una comunicación permanente entre las partes. Esto es, que los pueblos indígenas tienen el derecho a que el Estado les informe de manera anticipada las implicaciones y riesgos que el acto de autoridad entraña.

- (v) Establecer, siguiendo lo propuesto por Ortega (2010), en el Título décimo segundo “Del Régimen de protección especial del maíz” del Reglamento de la LBOGM, que dicho régimen obliga a las autoridades competentes a realizar continuamente las siguientes actividades: 1)

⁹⁹ Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador, párrafo 205.

estudios básicos de diversidad, 2) ferias de semillas, 3) establecimiento de incentivos económicos y no económicos, 4) establecimiento de bancos-fondos comunitarios de semilla y 5) mejoramiento participativo de cultivos.

- (vi) Dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, a fin de consolidar el Estado multicultural de derecho y el pluralismo jurídico, por lo mismo, respetar, promover, proteger y garantizar el conocimiento y los usos y costumbres de los pueblos indígenas y campesinos de México.
- (vii) Exigir en la LBOGM que en todo procedimiento para liberar organismos genéticamente modificados se exigirá del interesado lo siguiente: a) estudios de impacto ambiental y b) estudios de impacto sociocultural. Asimismo se deberá monitorear y evaluar por parte de instituciones públicas en todo tiempo e incluso en la liberación comercial.

2. Pautas institucionales:

- (i) Crear al interior de SAGARPA una subsecretaría de agricultura familiar, que fomente las otras agriculturas, particularmente la indígena y campesina, de conformidad con lo expuesto anteriormente.
- (ii) Hacer vinculantes para la SAGARPA como para la SEMARNAT, en los procedimientos para la expedición de los permisos de liberación de OGMs, los dictámenes que rindan para tal efecto la CONABIO, CONANP y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, para lo cual se deberá de modificar el Reglamento Interior de la SEMARNAT.

3. Pautas de política pública:

- (i) Impulsar una política pública que fomente la soberanía alimentaria, la cual incluye: a) acceso a alimentos suficientes, saludables, nutritivos y culturalmente significativos, b) la posibilidad de cultivarlos, c) poder decidir y/o elegir los métodos bajo los cuales cultivar, y d) tener acceso a los recursos productivos (tierra, agua, semillas, tecnología y crédito) necesarios para el cultivo.

- (ii) Reconocer en el Plan Nacional de Desarrollo que la agrobiodiversidad nativa constituye nuestra mejor alternativa ante los riesgos alimentarios que plantea el cambio climático y por lo mismo establecer una política pública que fomente su conservación, desarrollo e investigación.
- (iii) Establecer que todo el territorio nacional es centro de origen, diversificación y uso de los cultivos que los pueblos mesoamericanos y campesinos domesticaron y siguen domesticando, particularmente del maíz, y que por tanto, queda prohibido el cultivo de sus pares transgénicos.
- (iv) Restringir el cultivo de cualquier transgénico que pueda afectar otros cultivos o productos agropecuarios para lo cual se deberá aplicar con la mayor amplitud posible el principio precautorio.
- (v) Evaluación y reformulación de todos los programas públicos de gobierno a fin de que promuevan las agriculturas sustentables y culturalmente aceptables, particularmente deberán ser objeto de escrutinio programas como MASAGRO, PROCAMPO y SIN HAMBRE.
- (vi) Garantizar la conservación y el libre intercambio de las semillas nativas, para lo cual el gobierno deberá: a) reactivar los institutos públicos de investigación y capacitación sobre cultivos de importancia nutricional, alimentaria-cultural y comercial, b) establecer programas de extensión rural agroecológica y c) fomentar los tianguis de productores, es decir, los espacios de economía solidaria.

Conclusiones o de la cosecha y el sendero de la paz

Llegados al final de este camino toca turno a reflexionar y dar una respuesta a nuestra pregunta de investigación y recordemos que ésta se formuló en estos términos: si las instituciones creadas para proteger y conservar los maíces nativos de México en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, esto es, el régimen de protección especial al maíz, así como las zonas libres de organismos genéticamente modificados, y la política pública impulsada por el gobierno mexicano constituyen instrumentos efectivos, para por una parte, lograr la conservación *in situ* de este grano, y por la otra, la tutela de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de indígenas y campesinos.

La respuesta es no, las instituciones de referencia están diseñadas de tal forma que es imposible que alcancen su objeto. El marco jurídico analizado no reconoce a todos los actores en el tema del maíz, es más, desconoce a los que son principales. Los desconoció desde el proceso de elaboración de la ley y los desconoce tanto en sus intereses y necesidades como en la discriminación que hace de su conocimiento tradicional, que es precisamente el que ha generado el maíz nativo y es indispensable para su conservación. Asimismo, establece trámites burocráticos infinitos y caros que transgreden los derechos de participación en la toma de decisiones, autonomía y territorio.

El Estado mexicano está en deuda con los pueblos indígenas y campesinos puesto que en la legislación como en la política pública impulsada por nuestros gobiernos aún impera la visión moderna hegemónica, discriminadora de las otras culturas y experiencias que habitan en territorio nacional. La situación de los maíces nativos mexicanos, como la de los derechos humanos de incidencia colectiva que sobre ese grano ejercen indígenas y campesinos, es extremadamente vulnerable.

Si nuestras autoridades se empeñan en abordar el tema y resolverlo como lo han venido haciendo estarán incumpliendo con su mandato constitucional de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y campesinos, situación que adicionalmente acarrea responsabilidad internacional.

La postura reduccionista o monocultural que nuestro gobierno ha asumido en el tema carece de sustento y sobre todo resulta transgresor del paradigma del Estado multicultural reconocido en nuestra Constitución. México no posee una composición

homogénea (Esteva, 2003b) y por lo mismo nuestras autoridades están obligadas a proveer legislativa y administrativamente para la enorme diversidad cultural mexicana.

El ejercicio realizado en este trabajo enseña que la homogeneidad en la legislación y la política pública adoptada para el campo, particularmente en materia de bioseguridad, generó y genera violencia estructural y simbólica (Galtung, 1990). Tres décadas de investigación científica han demostrado que necesitamos alternativas al desarrollo (Boff, 2012), que el conocimiento tradicional (conocimiento propio) supone un venero indispensable para la conservación del patrimonio natural de la humanidad (Santos, 2009) y que la biodiversidad mundial será efectivamente preservada en la medida en que se proteja la diversidad cultural y viceversa (Toledo, *et. al.*, 2001).

Una primera pista de hacia dónde y cómo debe construirse una legislación y una política pública cultural y ecológicamente adecuada para el campo mexicano requiere de una aproximación holística y sensible a la complejidad agroecológica y a los procesos socioeconómicos (Altieri y Trujillo, 1987). Una segunda pista está en el fomento de las variedades nativas, particularmente del maíz, porque (i) constituyen un antídoto perfecto contra la erosión genética (Boege, 2009) y (ii) fomentan el conocimiento tradicional, es decir, la forma de ser y estar campesina e indígena.

Un tercer elemento consiste en la elaboración de un código de bienes comunes sustraídos del mercado o como lo llama Ferrajoli (2009), una carta de bienes fundamentales o comunes. Una cuarta clave para la paz es garantizar el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia de los pueblos indígenas y campesinos. Particularmente es urgente el desarrollo de recursos sencillos que permitan la tutela jurídica de los bienes comunes de los pueblos de manera eficaz así como el reconocimiento del 'otro derecho' -pluralismo jurídico-. Una quinta traza es la necesidad de que las secretarías de estado responsables de la cultura, el medio ambiente y la agricultura incorporen a sus carteras los derechos fundamentales, la soberanía alimentaria, la conservación de la agrodiversidad nativa, los alimentos culturalmente significativos y la forma de ser campesina e indígena.

Cabe hacer una última reflexión sobre el paradigma de la coexistencia en la LBOGM, el derecho a la diferencia, la democracia sustancial y el Estado constitucional de derecho, y es que una política que impulsa la creación de guetos, porque en el fondo eso son los espacios donde ha quedado prohibida la agricultura transgénica, es una política, que por decir lo menos, raya o se encuentra muy próxima a la violencia

estructural y simbólica. La pregunta es ¿por qué necesitamos de espacios como las áreas naturales protegidas, los centros de origen y diversificación o las ZLT donde se prohíba el uso de transgénicos?

En mi opinión la respuesta pasa por el hecho de que el legislador al construir la LBOGM pretendió resolver simplemente una cuestión de forma y no de fondo, es decir, para él se trató de impulsar y regular una nueva tecnología, cuando la cuestión era cómo generar de manera sostenible y culturalmente adecuada los alimentos que el país necesita.

Al permitir la agricultura transgénica a partir del falso paradigma de la coexistencia lo que se hizo fue continuar fomentando el camino que destruye las riquezas (naturales y culturales) de los otros, así como el proceso de coevolución que las generó y genera. Lo que requerimos es dejar de seguir construyendo entre nosotros muros, ya sean tangibles o intangibles, y retomar un antiguo principio de la agricultura indígena y campesina: la cooperación entre personas y entre especies.

Al final del día la LBOGM posee demasiados vicios de inconstitucionalidad como para empeñarse en que el Estado la mantenga; una ley con esa naturaleza no debe ni puede ser tolerada en un Estado de derecho, por lo que el litigio estratégico encaminado a demostrar su inconstitucionalidad debe continuar.

Los pueblos indígenas han manifestado que la paz será el fruto de “un mundo donde quepan muchos mundos”. Este trabajo de investigación humildemente aspiró a contribuir a esta tarea demostrando que el régimen de protección al maíz así como las zonas libres de transgénicos no abren la puerta para que esos otros mundos se puedan instalar y convivir armónicamente. La paz que queremos, la paz que esperamos, la paz que vendrá, será fruto de un nuevo pacto donde nos reconozcamos y donde desarrollemos los mecanismos necesarios para el diálogo profundo (democracia participativa). Será en fin una paz imperfecta.

IX. Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, España: Editorail Trotta.
- Acevedo Gasman, F., et al. (2009), “La bioseguridad en México y los organismos genéticamente modificados: cómo enfrentar un nuevo desafío”, en *Capital natural de México*, vol. II: *Estado de conservación y tendencias de cambio*, México: CONABIO.
- Aguilar, Jasmín et al. (2003), “Los sistemas agrícolas del maíz y sus procesos técnicos” en Esteva Gustavo y Marielle Catherine (comps.), *Sin maíz no hay país*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Álvarez Buylla, Elenea y Alma Piñeyro (2009), “Riesgos y peligros de la dispersión de maíz transgénico en México” en *Ciencias*, Facultad de Ciencias, No. 92-93, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Altieri, Miguel (2005), “The myth of coexistence: Why transgenic crops are not compatible with agroecologically based system of production”, en *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 24, núm. 4, E.U.A.: Sage Publications.
- Altieri, Miguel y Javier Trujillo (1987), “The Agroecology of Corn Production in Tlaxcala, Mexico”, en *Human Ecology*, vol. 15, núm. 2, Plenum Publishing Corporation.
- Amador Tello, Judith (2007), “Defensa del maíz: identidad y soberanía”, en *Semanario Proceso*, núm. 1580, pp. 77, México.
- Atienza, Manuel (2007), *El Derecho como argumentación*, España: Ariel.
- Ávila Méndez, A. (2003), “Sistemas sociales indígenas contemporáneos”, en *Los derechos de los pueblos indígenas*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Barkin, David (2006), “Reconsiderando las alternativas sociales en México rural: Estrategias campesinas e indígenas”, en *Polis*, vol. 5, núm. 015, Chile: Revista de la Universidad Bolivariana.
- Barrena, Guadalupe (2007), “Oportunidades y retos para el litigio estratégico en México: ¿un cincel para la piedra de Sísifo?”, en Sánchez Matus, Fabián (coord.), *Litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Barrera-Bassols, Narciso, Astier, Marta, Orozco, Quetzalcóatl y Eckart Boege (2006), “Saberes locales y defensa de la agrodiversidad: maíces nativos vs maíces transgénicos en México”, en *FUHEM CIP Ecosocial*, España: Centro de

Investigaciones para la paz, disponible en http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Sostenibilidad/Saberes_locales_defensa_agrodiversidad.pdf, consultado el 1 de junio de 2013.

- Barros, Cristina y Marco Buenrostro (1997), "El maíz, nuestro sustento", en *Arqueología Mexicana. El maíz*, vol. V, núm. 25, México: Editorial Raíces, S.A. de C.V.
- Bartra, Armando (2003) "Del teocintle a los corn pops", en Esteva Gustavo y Marielle Catherine (comps.), *Sin maíz no hay país*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Beck, Ulrich (1998), *Las sociedades del riesgo*, España: Paidós.
- Binimelis, Rosa (2008), "Coexistence of plants and coexistence of farmers: is an individual choice posible?", en *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 21, núm. 5, Holanda: Springer.
- Bobbio, Norberto (1994), *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boege, Eckart (2008), *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Boege, Eckart (2009), "Centros de origen, pueblos indígenas y diversificación del maíz", en *Ciencias*, núm. 92-93, pp. 18-28, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Boff, Leonardo (2012), *El cuidado necesario*, España: Trotta.
- Boiller, David (2008), "Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de la riqueza" en Helfrich, Silke (comp.), *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*, México: Ediciones Böll.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1989), *México profundo: una civilización negada*, México: Grijalbo.
- Bonilla Maldonado, Daniel (2006), *La Constitución multicultural*, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Borlaug, Norman (2000), "Ending World Hunger. The Promise of Biotechnology and the Threat of Antiscience Zealotry", en *Plant Physiology*, octubre, vol. 124, pp. 487–490, E.U.A.: American Society of Plant Physiologists.
- Caamal, J.A., y S. Del Amo-Rodríguez (1987) "La Milpa Múltiple como Punto de Partida del Manejo de la Sucesión Secundaria" en *Turrialba*. 37(2), pp. 195-210, Costa Rica.
- Cano López, Luis Miguel y Graciela Rodríguez Manzo (2007), "Del litigio estratégico como experiencia democrática" en Sánchez Matus, Fabián (coord.), *Litigio*

- estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Caporal, Francisco (2008) “El marco conceptual de la Agroecología en la Política Nacional de Extensión Rural en Brasil: un enfoque para el fortalecimiento de la agricultura familiar”, artículo presentado al VII Congreso de la Sociedad Española de Agricultura Ecológica, España.
- Carbonell, Miguel (2013), “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución Mexicana”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coord.) *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carreón Areli y San Vicente, Adelita (2011), *La disputa por el maíz: comunalidad versus mercantilismo en el debate sobre el maíz transgénico en México*, tesis para obtener el grado de maestra en desarrollo rural, México: UAM.
- CCA, Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental (2004), *Maíz y biodiversidad: Efectos del maíz transgénico en México*, Canadá: CCA.
- Chapela, Ignacio (2005), “¿Quién necesita transgénicos?”, en Bartra Armando *et. al.* (comp.) *Transgénicos, ¿quién los necesita?*, México: Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en OEA/Ser.L/V/II. Doc.56.09, CIDH. <<http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>> (29 de mayo de 2012).
- Comins, Irene (2002) *Reseña de "La paz imperfecta" de Francisco A. Muñoz (ed.)*, Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 9, núm. 29, mayo-agosto, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados –CIBIOGEM– (2012), “Zonas restringidas”, Gobierno federal: CIBIOGEM. <<http://www.cibiogem.gob.mx/Sistema-Nacional/Zonas-Restringidas/Paginas/Zonas-Libres-OGMs.aspx>> (31 de mayo de 2012).
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2006*, disponible en línea en:

http://www.cdi.gob.mx/idh/informe_desarrollo_humano_pueblos_indigenas_mexico_2006.pdf, consultado el 21 de febrero de 2014.

CONABIO, Comisión Nacional para la Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (2006), *Elementos para la determinación de centros de origen y centros de diversidad genética en general y el caso específico de la liberación experimental de maíz transgénico al medio ambiente en México*, disponible en línea en: http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/Doc_CdeOCdeDG.pdf, consultado el 16 de junio de 2014.

CONABIO. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (2012), *Documento base sobre solicitudes de liberación comercial de maíz genéticamente modificado en México*, disponible en línea: http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/ConsideracionesGralesMaizGMComercial_fin.pdf, consultado el 16 de junio de 2014.

Coral-Díaz, Ana Milena, Londoño-Toro, Beatriz y Lina Marcela Muñoz Ávila (2010), “El concepto de litigio estratégico en América Latina” en *Vniversitas*, julio-diciembre, núm. 121, pp. 49-76, Colombia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005), *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005), *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de junio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007), *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012.

Courtis, Christian (2006), *El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos*, E.U.A.: Council on Hemispheric Affairs.

De Frece, Annabel y Nigel Poole (2008), “Constructing Livelihoods in Rural Mexico: Milpa in Mayan Culture”, en *The Journal of Peasant Studies*, abril, vol. 35, núm. 2, pp. 335-352, Reino Unido.

De Schutter, Oliver (2012), “Declaración final de la misión a México del 13 a 20 de junio de 2011”, Organización de las Naciones Unidas: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, disponible en línea en:

http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2011/junio/OLIVIER%20DE%20SCHUTTER%20DECLARACION%20FINAL_2.pdf, consultado el 16 de junio de 2014.

- Del Amo-Rodríguez, Silvia, Vergara Tenorio, M. Carmen, Ramos Prado, José María y Luciana Porter Bolland (2010), "Community Landscape Planning for Rural Areas: A Model for Biocultural Resource Management" en *Society and Natural Resources*. 23: 436-450.
- Dietz, Gunther (2012), *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación. Una aproximación antropológica*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dyer, George A., Serratos-Hernández José Antonio, Perales Hugo R., Gepts Paul, Piñeyro-Nelson Alma, Chávez Ángeles, Salinas Arreortua, Noé, Yúnez Naude, Antonio, Taylor J. Edward y Elena Álvarez Buylá (2009) "Dispersal of Transgenes through Maize Seed Systems in Mexico", en *PLoS ONE*, vol. 4, núm. 5, e5734, Egipto: Cairo University.
- Escárzaga, Fabiola (2004), "Las autonomías posibles en México, Bolivia y Perú", texto presentado en el IV Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU) Globalización y Pluralismo Jurídico: luchas sociales y legales en la construcción de estados interculturales". Quito-Ecuador, 16-20 de agosto de 2004. Disponible en línea en: [http://www.encuentroredtoschiapas.jkopkutik.org/BIBLIOGRAFIA/MOVIMIENTOS POLITICA CULTURA Y PODER/Las autonomias posibles.pdf](http://www.encuentroredtoschiapas.jkopkutik.org/BIBLIOGRAFIA/MOVIMIENTOS_POLITICA_CULTURA_Y_PODER/Las_autonomias_posibles.pdf), consultado el 12 de enero de 2014.
- Esteva, Gustavo Aguilar (2003a), "Los árboles de las culturas mexicanas" en Esteva Gustavo y Marielle Catherine (comps.), *Sin maíz no hay país*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Esteva, Gustavo Aguilar (2003b), "Las figuraciones actuales de nuestras culturas" en Esteva Gustavo y Marielle Catherine (comps.), *Sin maíz no hay país*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Ferrajoli, Luigi (2010), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, España: Trotta.
- Ferrajoli, Luigi (2009), *Garantismo. Una discusión sobre el derecho y la democracia*, España: Trotta.
- Fitting, Elizabeth (2006), "Importing corn, exporting labor: The neoliberal corn regime, GMOs, and the erosion of Mexican biodiversity", en *Agriculture and Human Values*, núm. 23, pp. 15-16, Holanda: Springer.
- Galtung, Johan (1990), "Cultural Violence", en *Journal of Peace Research*, vol. 27, num. 3, E.U.A.: University of Hawaii.

- García Canclini, Néstor (2002), *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Argentina: Paidós.
- Gliessman, Stephen (2002), *Agroecología. Procesos Ecológicos en Agricultura Sostenible*, Costa Rica: CATIE.
- Gobierno del Estado de Chiapas (2003), *Los Acuerdos de San Andrés*, México: Centro Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas.
- Gómez, Magdalena (2005), “La autonomía en la antesala: la paz inconclusa (el caso mexicano, 1995-2003)”, en Escárzaga, Fabiola y Raquel Gutiérrez (coords.), *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, México: Imprenta de Juan Pablos, S.A.
- GRAIN (2007), “La nueva ley de semillas de México” en *Las semillas del hambre: ilegalizar la memoria campesina*, México: Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano y Red En defensa del maíz.
- GRAIN (2013), “Leyes de semillas en América Latina. Una ofensiva que no cede y una resistencia que crece y suma” en *A contrapelo*, disponible en <http://www.grain.org/es/article/entries/4801-leyes-de-semillas-en-america-latina-una-ofensiva-que-no-cede-y-una-resistencia-que-crece-y-suma>, consultado el 23 de noviembre de 2013.
- Gras, Eugenio (2009), *Cosecha de agua y tierra*, México: Consejeros en agricultura sostenible y permeacultura.
- Gúzman Isaías, María del Carmen et al. (2011), “Los maíces criollos de la subcuenca del río huazuntlán” en Álvares Buylla, Elena, Carreón Areli y San Vicente Adelita (comps.), *Haciendo milpa. La protección de las semillas y la agricultura campesina*, México: Fundación Semillas de Vida, A.C. – UNAM.
- Hernández, Pánfilo (2011), “Somos de maíz: estrategias de protección de las semillas nativas en Tlaxcala” en Álvares Buylla, Elena, Carreón Areli y San Vicente Adelita (comps.), *Haciendo milpa. La protección de las semillas y la agricultura campesina*, México: Fundación Semillas de Vida, A.C. – UNAM.
- Hardin, Garrett (1968), “The tragedy of the commons” en *Science*, vol. 162, E.U.A.: American Association for the Advancement of Science.
- Isakson, S. Rayan (2009), “No hay ganancia en la milpa: the agrarian question, food sovereignty, and the on-farm conservation of agrobiodiversity in the Guatemalan highlands”, en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, núm. 4, October 2009, 725–759, E.U.A.: Routledge
- Jiménez, Francisco (2004), “Propuesta de una epistemología antropológica para la paz” en *Convergencia*, vol.11, núm. 34, México: Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad de Granada.

- Kahane, Adam, (2005), *Cómo resolver problemas complejos. Una mirada abierta de hablar, escuchar y crear nuevas realidades*, Colombia: Norma.
- Kato, Takeo Á. et al. (2009), *Origen y diversificación del maíz: una revisión analítica*. México: UNAM – CONABIO.
- Kelsen, Hans (2003), *La paz por medio del derecho*, España: Trotta.
- Leff, Enrique (2000), *Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental*, en *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, número 1, enero-junio, pp. 57-69, Brasil: Editora da UFPR
- Leff, Enrique (2001), *La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza*, en Ceceña, A. E. y Sader, E. (comps.), *La Guerra Infinita. Hegemonía y Terror Mundial*, Argentina: CLACSO-ASDI.
- López Austin, Alfredo (2003), “Cuatro mitos mesoamericanos del maíz”, en Esteva Gustavo y Marielle Catherine (comps.), *Sin maíz no hay país*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Marielle, Catherine (2003), “El maíz como base para una soberanía alimentaria perdurable” en Esteva Gustavo y Marielle Catherine (comps.), *Sin maíz no hay país*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Martínez Esponda, Francisco Xavier, Del Amo Rodríguez, Silvia y Colin Olmos, María (2012), *La paz lejana y el diálogo de sordos: una historia local de la defensa indígena del maíz nativo y la construcción de un Estado pluricultural de derecho en México*, en *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, número 52, año 9, México: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.
- Martínez Esponda, Francisco Xavier (2013), “Conservando al maíz nativo, construyendo un Estado multicultural” en Fabre, Danú y Carmen Egea (Coords.), *Socializando Saberes en un Primer Encuentro Internacional de Posgrado*, México: Editorial Universidad de Granada y Universidad Veracruzana.
- Masferrer, Elio (2004), *Totonacos*, México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Medellín, Sergio (1988), *Arboricultura y silvicultura tradicional en una comunidad totonaca de la costa*, México: Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos.
- Novo, María (2003), “El desarrollo sostenible. Sus implicaciones en los procesos de cambio” en *Revista Polis*, vol. 1, num. 005, Chile: Universidad Bolivariana.

- Nadal, Alejandro (2003), "Corn in NAFTA Eight Years After. Effects on Mexican Biodiversity" en Markell, David y Knox, John –editores–, *Greening NAFTA: the North American Commission for Environmental Cooperation*, E.U.A.: CCA.
- Olarte Rodríguez, Liliana (2005), "Walden dos: crítica al paradigma económico moderno", en *Diversitas*, julio-diciembre, vol. 1, núm. 002, Colombia: Universidad Santo Tomás.
- Olivé, León (2003), *Multiculturalismo y pluralismo*, México: Editorial Paidós Mexicana, S.A. y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olivé, León (2009), "El maíz en México problemas ético-políticos", en *Ciencias*, núm. 92-93, pp. 146-156, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ostrom, Elinor (2003), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, E.U.A.: Cambridge University Press.
- Ortega Paczka, Rafael (2007), "La diversidad del maíz en México" en Esteva Gustavo y Marielle Catherine (comps.), *Sin maíz no hay país*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Ortega Paczka, Rafael (2010) "Hacia la conservación y mejoramiento *in situ* de la diversidad del maíz en México" en *Agricultura, Ciencia y Sociedad Rural: 1810-2010*, vol. I Recursos Naturales y Sociedad Sustentable, México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Paradowska, Krystyna (2013), *Diálogo de saberes para el replanteamiento teórico de la restauración ecológica con enfoque biocultural*, México: Centro de Investigaciones Tropicales de la Universidad Veracruzana.
- Pimbert, Michel, Wakeford, Tom y P.V. Satheesh (2002), "Jurados ciudadanos para los OGM y el futuro agrícola de la India", en LEISA Revista de Agroecología, marzo, vol. 17, núm. 4, disponible en línea en: http://subscriptions.leisa.info/index.php?url=getblob.php&o_id=67086&a_id=211&a_seq=0, consultada el 16 de junio 2014.
- Quist, David e Ignacio Chapela (2001), "Transgenic DNA introgressed into traditional maize landraces in Oaxaca", en *Science*, noviembre, vol. 414, E.U.A.: American Association for the Advancement of Science.
- Robbins, Jeremy (2007), "Re-leyendo los caso "Brownrown v. Board of Education", "Marbury v. Madison" y "Verbitsky, Horacio s/hábeas corpus": lecciones para el litigio estratégico en la Argentina" en Nueva doctrina penal, Argentina: Editores del Puerto.
- Rivera Ferre, M., Soler, M., García, E. y N. Tapia (2011), "Módulo 1: Introducción a la soberanía alimentaria y agroecología emergente" en *Curso de especialización en*

- soberanía alimentaria y agroecología emergente*, España: Universidad Internacional de Andalucía.
- SAGARPA (2012), Respuesta de información número de folio 0000800069012.
- Santos, Boaventura (2009), *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*, México: Siglo XXI – CLACSO.
- Séralini, Gilles-Eric, Clair, E., Mesnage, R., Gress, S., Defarge, N., Malatesta, M., Hennequin, D., y Joël Spiroux de Vendômois (2012), “Long term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize” en *Food and Chemical Toxicology*, noviembre, vol. 50, núm. 11, pp. 4221–4231, E.U.A.: Elsevier.
- Serratos, José Antonio (2009), *El origen y la diversidad del maíz en el continente americano*, México: Greenpeace.
- Sevilla, Eduardo y Carlos Alemany (2011), “Módulo IV: La construcción de la soberanía alimentaria” en *Curso de especialización en soberanía alimentaria y agroecología emergente*, España: Universidad Internacional de Andalucía.
- Shiva, Vandana (2005), “La ley de semillas y la ley de patentes de la India: sembrando las semillas de la dictadura”, en *Biodiversidad en América Latina y el Caribe*, disponible en línea en: <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/18323>, consultado el 16 de junio de 2014.
- Spiroux de Vendômois, Joël, Roullier, François, Cellier Dominique y Gilles-Eric Séralini (2009), “A comparison of the effects of three GM Corn varieties on mammalian health” en *International Journal of Biological Sciences*, vol. 5, núm. 7, pp. 706-726.
- Suárez, Víctor (2003), “Por un nuevo pacto social” en Esteva Gustavo y Marielle Catherine (comps.), *Sin maíz no hay país*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Toledo, Víctor (2008), “Metabolismos rurales: hacia una teoría económico-ecológica de la apropiación de la naturaleza” en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, año 7, pp. 1-26.
- Toledo, Víctor, Alarcón-Chaires, Pablo, Moguel, Patricia, Olivo, Magaly, Cabrera Abraham, Leyequien, Eurídice y Amaya Rodríguez-Aldabe (2001), “Atlas Etnoecológico de México y Centroamérica: Fundamentos, Métodos y Resultados”, en *Etnoecológica*, vol. 6, núm. 8, pp. 7-41, disponible en línea en: http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/cambiodemografico/atlas_etnologico.pdf, consultado el 16 de junio de 2014.
- Toledo, Víctor y Barrera-Bassols, Narciso (2008), *La memoria biocultural. La importancia ecológica de las sabidurías tradicionales*, España: Icaria.

- Tron Petit, Jean Claude y Marco Antonio Pérez Meza (2011), “El control de convencionalidad en México”, en Foro, segundo semestre, núm. 2, México: Barra Mexicana Colegio de Abogados.
- Turrent Fernández, Antonio, Serratos-Hernández, José Antonio, Mejía Andrade, Hugo, y Espinosa Calderón, Alejandro (2009), “Liberación comercial de maíz transgénico y acumulación de transgenes en razas de maíz mexicano” en *Revista Fitotecnia Mexicana*, octubre-diciembre, vol. 32, núm. 4, pp. 257-263, México: Sociedad Mexicana de Fitogenética, A.C.
- Velasco, José (2003), *El péndulo de la resistencia. La defensa de la territorialidad y autonomía indígena*, México: Fondo Editorial de Culturas Indígenas (LIX Legislatura del Estado de Veracruz).
- Vercelli, Ariel y Thomas, Hernán (2008), “Repensando los bienes comunes. Análisis socio – técnico sobre la construcción y regulación de los bienes comunes” en Helfrich, Silke (comp.), *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*, México: Ediciones Böll.
- Vía Campesina (2011), “La agricultura campesina sostenible puede alimentar al mundo”. Indonesia: Vía Campesina, disponible en línea en <http://viacampesina.org/downloads/pdf/sp/paper6-ES-FINAL.pdf> Consultado el 5 de enero de 2014.
- Warman, Arturo (1988), *Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el estado nacional*, México: Secretaría de Educación Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Wollenberg, Eva, Edmunds, David y Louise Buck (2001), *Escenarios como instrumento para el manejo forestal adaptable*, Bolivia: El País.