

# La batalla legal contra la soya genéticamente modificada en Hopelchén, Campeche

Naayeli Ramírez Espinosa\*  
Jorge Fernández Mendiburu\*\*

## **Resumen:**

Los pueblos indígenas de México han entablado numerosas y diversas luchas frente a la imposición de megaproyectos que afectan su territorio y el ejercicio de su derecho a la libre determinación. Muchas de esas batallas han hecho uso de recursos judiciales como pueblos culturalmente diferenciados. Uno de los casos más emblemáticos de los últimos años es el litigio que representantes de comunidades mayas de Campeche entablaron contra el Estado por el permiso otorgado a Monsanto para la comercialización de soya genéticamente modificada. Este artículo recoge los principales pasajes de esa batalla legal con una perspectiva crítica sobre el alcance de los recursos judiciales para hacer efectivos los derechos ambientales y la libre determinación de los pueblos indígenas.

## **Abstract:**

*Indigenous peoples in Mexico have continuously fought the imposition of projects and policies that affect their territory and the exercise of their right to self-determination. Several of such battles have utilized judicial resources as culturally distinct people. One of the most emblematic cases of recent years is the amparo case that representatives of the mayan communities of Campeche filed against the state for the permits granted to Monsanto for the commercialization of genetically modified soybean seed in several states of Mexico. This article describes the main passages of this legal battle with a critical perspective about the results of using judicial resources to make effective the environmental rights and the right to be autonomous of indigenous peoples.*

**Sumario:** Introducción / I. Los amparos / II. Los juicios / III. La ejecución de las sentencias: el proceso de consulta / IV. Reflexiones finales sobre impunidad y derecho / Fuentes de consulta

\* Doctora en Filosofía de Derecho por la Universidad de British Columbia, doctora en Gestión Pública por la Universidad de Waseda.

\*\* Licenciado en Derecho por la UAM-Azacapatzalco.

## *Introducción*

La aprobación del permiso, en el 2012 (solicitud 007/2012), a Monsanto Comercial S.A. de C.V. (Monsanto) para comercializar la soya genéticamente modificada (soya GM) se le otorgó a pesar de que diversos sectores del mismo gobierno federal y de la sociedad habían expresado públicamente su desaprobación y rechazo a la medida, así como a los permisos otorgados previamente. El colectivo MA OGM (No a los Organismos Genéticamente Modificados en idioma maya), conformado en torno a comunidades apicultoras mayas del municipio de Hopelchén, Campeche, donde existía un largo proceso de reflexión sobre modelos agrícolas sustentables, fue uno de los que realizó distintas acciones públicas y mediáticas para expresar este rechazo.<sup>1</sup> Este colectivo es una alianza inédita entre grupos y sectores que no sólo no estaban acostumbrados a trabajar juntos, sino que, en algunos casos, eran antagonistas<sup>2</sup> y tenían como objetivo evitar la entrada de los organismos genéticamente modificados (OGM) a la península de Yucatán.

Esta alianza, originalmente construida para denunciar el riesgo económico que para toda la cadena productiva de la cosecha de miel existía de aprobarse el permiso, poco a poco fue transformándose para también exhibir la contradicción entre la política pública agroindustrial impulsada por el gobierno federal y las prácticas propias de sustento de las comunidades mayas de la región. Este proceso de reflexión permitió la construcción de una argumentación política y legal a partir de los derechos culturales del pueblo maya de la península de Yucatán que sentó la base para que algunos miembros de las comunidades decidieran impugnar judicialmente el permiso otorgado a Monsanto.

En este artículo, sólo describimos la estrategia legal, en el estado de Campeche, de algunas comunidades mayas en contra del permiso otorgado a Monsanto. En el texto reflexionamos sobre los argumentos legales que construimos el equipo de abogados en diferentes momentos del proceso legal de

<sup>1</sup> Una de las expresiones públicas de rechazo más llamativas fue la realizada el día 14 de mayo de 2012 cuando más de dos mil personas reunidas en siete zonas arqueológicas de los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, formaron el mensaje en maya “MA OGM” (NO a los Organismos Genéticamente Modificados, en español). Greenpeace, “¡Territorios libres de transgénicos! Exigen los mayas de la península de Yucatán”.

<sup>2</sup> Se dice lo anterior en virtud de la constante tensión existente entre los productores de la miel y quienes se dedican a la comercialización.

combate al permiso de soya GM. También describimos y reflexionamos sobre los argumentos de los Tribunales Federales y de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que presentaron en sus sentencias, así como de diferentes agencias del gobierno federal durante el proceso de consulta.

El conjunto de las variadas estrategias jurídicas y políticas que la sociedad civil, incluyendo las comunidades mayas de Hopelchén, realizaron para combatir este permiso, lograron que en noviembre de 2015 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera una decisión judicial en la que ordenó la suspensión del permiso otorgado en 2012 a la empresa Monsanto para comercializar semilla de soya genéticamente modificada en la península de Yucatán. De la misma forma, en septiembre de 2017, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), revocó el permiso en todo el país.<sup>3</sup>

Sin embargo, nos entristece reportar que, a pesar de estos éxitos, la siembra y producción de soya genéticamente modificada continúa en el territorio maya de los Chenes, promoviendo el ambiente de impunidad e inequidad que permea y se expande en nuestro país a pasos agigantados.

## ***I. Los amparos***

La estrategia legal, impulsada vía los amparos que a continuación se describen, responde a un contexto sumamente favorable a la expansión de la producción de organismos genéticamente modificados en México. En la península de Yucatán, se otorgan los primeros permisos en la etapa experimental y piloto para la soya genéticamente modificada en 2008 y 2010. En marzo de 2012, un juez federal otorga la suspensión temporal en contra del permiso de la etapa Piloto para la semilla de soya, evento MON-04032-6 de Monsanto Comercial S.A. de C.V. Sin embargo, y a pesar de que dicha suspensión estaba vigente, en junio de 2012 el gobierno federal otorga el permiso para comercializar esa misma semilla.<sup>4</sup> Ante la ausencia de condiciones de interlocución política por

<sup>3</sup> No hay aún una decisión firme en el caso, que se lleva a cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 950/18-EAR-01-12 en contra de dicha revocación.

<sup>4</sup> La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados establece un proceso para otorgar los permisos. La primera etapa es la experimental, la segunda es la piloto y la última es la

parte de la Sagarpa, ni de respuesta al llamado realizado por los colectivos opositores a la siembra de soya GM, miembros de comunidades mayas decidieron presentar demandas de amparo reclamando la inconstitucionalidad de dicho permiso.

En los casos que nos ocupan, una de las demandas fue presentada por representantes de cinco asociaciones de apicultores mayas, y la otra por dos comisarios municipales de dos comunidades indígenas en el municipio de Hopelchén. De manera simultánea, otras asociaciones de apicultores presentaron amparos en Yucatán, Quintana Roo y Chiapas.

Las demandas de amparo interpuestas en Campeche impugnaron tanto el permiso otorgado por Senasica como el dictamen emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), y tuvieron dos ejes argumentativos principales, sustentados ambos en el argumento de que la apicultura, práctica cultural ancestral del pueblo maya, se pondría en serio riesgo en caso de consumarse la siembra a gran escala de productos transgénicos, lo que tendría un impacto sobre derechos sociales, económicos y culturales de ese pueblo, afectando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, sus bienes, su trabajo, su cultura, su entorno medio ambiental y patrimonio biocultural. Al mismo tiempo, las demandas argumentaron la inconstitucionalidad de la Ley de Bioseguridad, fundamento legal del permiso.

El primer eje consistió en argumentar la violación al derecho a un medioambiente sano de los quejosos y sus comunidades, pues el permiso se había concedido a pesar de que existían riesgos inminentes de afectaciones a la diversidad biológica de la región, mismos que habían sido señalados, tanto por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) como por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp); y el entonces existente Instituto Nacional de Ecología (INE) al emitir sus respectivos dictámenes a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), ilegalmente y en violación del Reglamento Interior de la Secretaría de Medioambiente,<sup>5</sup> otorgó el aval al Senasica para que este a su vez autorizara a Monsanto la siembra de la soya.

comercial. V. también Conacyt, “Solicitudes de permisos de liberación 2012”. Permiso otorgado a la solicitud 007/2012 afecta 253,000 hectáreas en los estados de Tamaulipas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, San Luis Potosí y Chiapas.

<sup>5</sup> La fracción XX del artículo 27 del Reglamento establecía que los informes de los tres órganos especializados eran vinculantes para la DGIRA al emitir su opinión.

Las opiniones técnicas de la Conabio, la Conanp y el INE, además de reiterar que el permiso afectaría el proceso de polinización de las abejas, con el consecuente impacto en la cosecha de miel y su posible contaminación por OGM, añadían otros elementos técnicos y científicos que sustentaban su oposición a que se otorgara dicho permiso: a) los posibles riesgos ambientales y sanitarios derivados de la utilización del herbicida glifosato, componente asociado a las semillas GM; b) el potencial peligro de dispersión de las semillas GM a zonas libres de transgénicos, entre ellas, áreas naturales protegidas cercanas a los polígonos de siembra; c) la posible contaminación de las aguas por la utilización masiva de herbicidas y la existencia de pozos de absorción, dado el tipo de suelo peninsular que permite el filtrado al manto freático; d) la falta de capacidad de las instituciones para garantizar que la siembra de soya GM no contaminara polígonos no autorizados, es decir, que no había adecuadas medidas de bioseguridad, entre otros.<sup>6</sup>

Este argumento se sustentaba en que, al existir elementos que acreditan riesgos al medioambiente y a la salud que podrían derivarse de la siembra de soya GM, se debió hacer efectivo el principio de precaución o *in dubio pro natura*. Dicho principio establece que cuando las actividades humanas pueden conducir a un daño moralmente inaceptable que es científicamente plausible, pero incierto, se adoptarán medidas para evitar o disminuir ese daño. Según este principio, para determinar qué se debe entender por un daño inaceptable se debe considerar: 1) si esa actividad representa una amenaza para la vida o

<sup>6</sup> Conabio, Análisis de riesgo a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de Glycine max (L.) Merr. genéticamente modificado, MON-Ø4Ø32-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V., para liberar en etapa comercial durante el ciclo agrícola PV-2012 y posteriores en las regiones agrícolas de la península de Yucatán, planicie Huasteca y estado de Chiapas así como también multiplicar semilla en dichas regiones.

Conanp, opinión técnica a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de Glycine max (L.) Merr. Genéticamente modificado, MON-Ø4Ø32-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V.

En su opinión técnica, Conabio concluyó que: “No se considera viable la liberación en etapa comercial de Glycine max (L.) Merr. genéticamente modificado MON-04032-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V. dentro de los polígonos propuestos en las regiones agrícolas de la península de Yucatán, planicie Huasteca y estado de Chiapas (sic)”.

Por su parte, la Conanp, en su dictamen, señaló, entre otras cosas que: “Por lo antes expuesto, si bien la liberación de soya genéticamente modificada (evento MON 04032-6) no se pretende realizar dentro de ninguna de las áreas naturales referidas, es evidente que existe riesgo de afectación indirecta hacia ellas por contaminación de glifosato así como por afectación al servicio ambiental de polinización (...)”

la salud; 2) si los efectos derivados pueden ser graves y efectivamente irreversibles; 3) si la práctica en cuestión es injusta para las generaciones presentes o futuras; 4) si es impuesta sin una consideración adecuada de los derechos humanos de las personas afectadas.

En la demanda también se argumentó que la siembra de soya transgénica podría provocar daños inaceptables para el ambiente, representando riesgos para la salud de plantas y animales, así como posibles efectos irreversibles en las comunidades; todos esos argumentos, sustentados en los elementos científicos que, entre otros, habían aportado los informes de Conabio, Conanp y el INE.

Un segundo eje argumentativo era la violación al derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, y al consentimiento previo, libre e informado protegido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pues parte de los polígonos de siembra autorizados por el permiso concedido se encuentran en las tierras de las comunidades de los quejosos. Se argumentó que la actividad autorizada (la siembra de soya GM) generaba un impacto a una actividad esencial para las comunidades mayas (la producción de miel) e implicaba el riesgo para los habitantes de esas comunidades. El argumento también se sustentaba en que la comercialización de la soya GM no sólo afectaría el territorio indígena, sino que también causaría impactos significativos al patrimonio biocultural de los quejosos y sus comunidades, por lo que era necesario que existiera un proceso previo de información y diálogo con las comunidades afectadas y la obtención de su consentimiento.

Finalmente, el INE, como parte de su opinión, afirmó, entre otras cosas, que: “El INE no considera viable la liberación al ambiente en etapa comercial del evento MON-04032-6 en los sitios solicitados y georreferenciados, ubicados en zonas de suelo agrícola de los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hoplechén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el estado de Campeche; Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo; Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimin en el estado de Yucatán; Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en el estado de Tamaulipas; Ébano, Tamuhín y San Vicente Tancuayalab, en el estado de San Luis Potosí; Pánuco en el estado de Veracruz y Acacoyagua, Acapetahua, Cacahuatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Villa Flores en el estado de Chiapas. En el ciclo agrícola primavera-verano (P-V) 2012, ya que la coordinación del programa de bioseguridad a partir de su análisis de riesgo, considera que no se ha generado información suficiente con respecto a los puntos que se presentan en la tabla 4 (...)”

El fundamento de este argumento es que el derecho a la consulta es un mecanismo que permite garantizar una serie de derechos reconocidos a los pueblos originarios, tanto en el citado Convenio 169, como en la Declaración de Naciones Unidas (tierra, territorio, recursos naturales, integridad cultural, autonomía, desarrollo, etcétera) como lo es el derecho a la libre determinación reconocido en el artículo 2° constitucional. Así entonces, se argumentó que la violación al derecho a la consulta y, por ende, a la libre determinación significaría un acto de discriminación hacia un pueblo originario, con lo cual también se afectaba la cláusula antidiscriminatoria contenida en el artículo 1° constitucional que de manera específica, prohíbe la discriminación por origen étnico. Así también, el propio Convenio 169 establece que los pueblos tienen derecho a decidir sus propias formas y vías de desarrollo, con lo cual una política agrícola impuesta sin ningún tipo de diálogo con las propias comunidades afectadas, violentaba también esa prerrogativa, negándoles, en consecuencia, la facultad de opinar y construir política pública a partir de sus prioridades y de su visión de desarrollo.

Finalmente, es relevante mencionar que era de gran importancia comprobar el interés jurídico de los quejosos porque diversos intentos en otras regiones habían resultado en el *sobreseimiento* de las demandas en este sentido. Es así que el amparo enfatiza la titularidad del derecho a la consulta de los quejosos, la violación a dicho derecho y la necesidad de que se restaurara a los quejosos en este sentido.

## ***II. Los juicios***

Los juicios se caracterizaron por confrontar los derechos colectivos de los pueblos originarios a participar en el diseño de políticas que se apliquen en su territorio, con una política pública de apoyo a la producción agroindustrial de organismos genéticamente modificados, y los intereses de una de las más grandes empresas a nivel mundial en materia de biotecnología, Monsanto. Para explicar los procesos de los juicios, hemos decidido dividir la siguiente sección en tres subsecciones: el otorgamiento de medidas cautelares, la resolución de primera instancia y la resolución definitiva.

## II.1. El otorgamiento de medidas cautelares

El primer triunfo importante de los juicios fue el otorgamiento de la suspensión de oficio a la vigencia de los permisos otorgados a Monsanto para la comercialización de soya GM. Este triunfo empoderó momentáneamente a las comunidades indígenas en lo que se describía en los medios y las redes sociales como una lucha entre David y Goliat. La solicitud de medidas cautelares se hizo bajo el argumento de que en caso de no detenerse la aplicación de la siembra se podrían generar daños de imposible reparación a la flora, fauna y medioambiente de la región y tuvo por objeto que el juez ordenara que no se sembrara soya GM hasta en tanto no se resolvieran los juicios de amparo presentados. El 28 de junio de 2012, el Juez Segundo de Distrito en el estado de Campeche, en quien recayó la substanciación de los dos juicios de amparo presentados en esa entidad, determinó conceder la suspensión de oficio, argumentando que en caso de liberarse la semilla de soya genéticamente modificada, con la consecuente utilización del herbicida glifosato, se podrían generar daños de imposible reparación al medioambiente y a la flora y fauna de la región, así como al proceso de polinización, situación que pondría en riesgo la producción de miel en la región y, por tanto, afectar de manera irreparable a los quejosos.

Esta decisión, si bien no hacía pronunciamiento alguno sobre las posibles afectaciones culturales que podían sufrir las comunidades mayas demandantes con la implementación de la siembra de soya GM, pues centraba su argumentación en los efectos que el herbicida glifosato podrían causar en la flora de la región, representó un golpe a la política del estado pro-OGM, a los intereses de Monsanto y a los agricultores beneficiados con el permiso para cultivar soya GM, pues por esas fechas iniciaba el ciclo de siembra correspondiente al año 2012.

La suspensión temporal del permiso tuvo como consecuencia inmediata que se prohibiera la venta y, en consecuencia, la siembra de soya GM hasta en tanto no se dirimieran los juicios de amparo respectivos. Pero como era de esperarse, esta determinación fue impugnada tanto por Monsanto como por la misma Senasica, quienes presentaron recursos de revisión en contra de la decisión.

Senasica, en representación del estado, y Monsanto expresaron agravios que iban en idéntica línea argumentativa y dos eran sus elementos centra-



les:<sup>7</sup> a) que los amparos se habían presentado en contra del permiso para la siembra de soya GM, no impugnando la utilización del herbicida glifosato,<sup>8</sup> cuya aplicación era el argumento central del juez para otorgar la suspensión; b) que no se había acreditado el posible daño que los quejosos (es decir, los representantes de las asociaciones apícolas y las autoridades indígenas) sufrirían en caso de sembrarse la soya y utilizarse este herbicida.

El Tribunal Colegiado de Circuito de Campeche, al resolver el recurso de revisión,<sup>9</sup> determinó revocar la suspensión de oficio haciendo una interpretación distinta a la sostenida por el Juez Segundo de Distrito. Según el Tribunal Colegiado los posibles efectos nocivos causados por el glifosato y la afectación que podría sufrir el proceso de polinización, en caso de concretarse, causarían solamente “perjuicios económicos a los productores de miel” mientras que el Juzgado Segundo de Distrito había argumentado que los efectos podrían afectar el medio ambiente de los quejosos de manera irreparable. Según el tribunal, el efecto inmediato sería que no podría ser comercializada en su principal mercado, con lo cual los daños causados por la siembra de soya GM serían de difícil reparación, pero no de imposible reparación como en su momento lo había argumentado el Juez Segundo de Distrito.

El tribunal centró su determinación únicamente en elementos de índole económico, sin consideración alguna sobre los impactos ambientales ni mucho menos culturales que sufrirían las comunidades por la siembra. El Tribunal Colegiado no sólo pasó por alto el principio precautorio, sino que justificó su determinación en el argumento de que los daños causados por la siembra “podían ser reparados a través de indemnizaciones económicas, e incluso, con la destrucción de las plantas de soya genéticamente modificada”. Esta decisión del poder judicial desarticuló un primer triunfo conseguido por los miembros de las comunidades mayas, omitiendo el análisis sobre los impactos culturales que esta medida podría conllevar. A partir de esa resolución, la única manera de mantener la suspensión de la siembra de soya GM era a tra-

<sup>7</sup> De hecho ambos recursos de revisión eran casi idénticos en su estructura, lo que permite suponer que, o fueron redactados por el mismo despacho de abogados, o hubo una coordinación estrecha entre la institución pública (Senasica) y la empresa privada (Monsanto) para combatir los argumentos de las comunidades mayas que habían sido retomados por el juez para fundamentar la suspensión de oficio.

<sup>8</sup> Argumento por demás ilógico, puesto que el herbicida glifosato forma parte del paquete tecnológico que se completa con la semilla GM.

<sup>9</sup> Amparo en Revisión 461/2012, sentencia del 6 de marzo de 2013.

vés del pago de una garantía de varios millones de pesos, medida inalcanzable para los representantes indígenas demandantes.

En consecuencia, y una vez revocada la suspensión, en el verano de 2013 fueron sembradas más de 14 mil hectáreas de soya GM en el estado de Campeche, incluyendo el municipio de Hopelchén.

### **II.3. La Resolución de primera instancia**

El proceso judicial se vio favorecido por un diálogo permanente entre las comunidades, los abogados que los asesoraban, organizaciones de derechos humanos que los apoyaban, empresarios mieleros, académicas y académicos, y organizaciones especializadas en temas de productividad; alianza que permitió la construcción de un sólido material probatorio aportado a lo largo de los juicios y que impulsó la construcción de un discurso que, teniendo como eje central el derecho de las comunidades a ejercer su autonomía, se nutrió con aspectos técnicos, económicos, culturales y de derechos humanos que le dieron solidez y diversificaron los argumentos jurídicos para oponerse al permiso.

Al mismo tiempo, esta conjunción de saberes fue fundamental para lograr exponer ante la opinión pública que la oposición a la siembra de soya GM era un tema cuya trascendencia iba más allá de los intereses de las propias comunidades y que tenía implicaciones para amplios sectores de la sociedad. En este sentido el proceso de defensa de las y los apicultores, complementado con diversas perspectivas y difundido desde los más variados ámbitos, permitió que una parte de la ciudadanía, generalmente ajena a las luchas comunitarias por el territorio, se sintiera identificada y participara, por diversos medios, en la exigencia del respeto a los derechos inicialmente reclamados por las comunidades.<sup>10</sup>

Las características del proceso judicial apoyado por el MA OGM permitió que todos los pasos implementados en lo legal, así como las decisiones sobre los posicionamientos públicos y políticos, se discutieran con los representantes de las organizaciones indígenas. Así se logró que fueran las y los representantes

<sup>10</sup> Para la reflexión queda la necesaria tarea, por parte de las organizaciones civiles y comunitarias, de replantear las estrategias de defensa integral cuando se hace frente a un megaproyecto, de tal manera que la construcción de alianzas con diversos actores más allá de los directamente involucrados sea un eje que, por una parte, permita aminorar el peso que tienen las comunidades en esos procesos y, por la otra, permita aglutinar a esa parte de la ciudadanía que en principio no se siente afectada por el megaproyecto en cuestión.

comunitarios los principales voceros de su propio proceso de defensa, que la información, en la medida de lo posible, fluyera hacia las comunidades y que las estrategias de defensa se tomaran por consenso y de manera informada.

En una resolución histórica, el Juzgado Segundo de Distrito del estado de Campeche emitió la primera de dos sentencias, mediante la cual otorgó el amparo a las comunidades mayas de Pac-chén y Cancabchén (juicio de amparo 753/2012), pertenecientes al municipio de Hopelchén, Campeche, en contra del permiso otorgado por la Sagarpa a Monsanto para la comercialización de soya GM en el estado de Campeche el 7 de marzo de 2014, después de casi dos años de litigio. Esta resolución sobre el fondo del asunto revirtió la victoria parcial que Monsanto y el gobierno federal habían obtenido al ordenar el Tribunal Colegiado de Circuito que se revocara la suspensión de oficio.

*Los argumentos del Juez Segundo de Distrito para conceder el amparo fueron:*

1. Se violó el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, protegido por el artículo 2° de la Constitución mexicana y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, dado que la Sagarpa al otorgar el permiso en cita no había considerado la presencia del pueblo maya en los polígonos afectados. A criterio del juez, durante el proceso para determinar si el permiso se otorgaba, la Senasica y la Sagarpa no establecieron un mecanismo adecuado, idóneo y acorde con las costumbres, tradiciones, procedimientos y métodos tradicionales que los pueblos afectados utilizaban para la toma de sus decisiones.

En ese sentido, el Juez de Distrito determinó que la protección efectiva de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución mexicana y el Convenio 169 requería que el Estado garantizara el ejercicio de determinadas prerrogativas de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, como un medio para que esas comunidades pudieran decidir sobre la pertinencia o no de la siembra de soya GM en su territorio.

2. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat, al momento de otorgar el aval para dicho permiso, violó el procedimiento establecido en su Reglamento Interior, pues hizo caso omiso de tres dictámenes vinculantes emitidos en su momento por la Conabio, la CONANP y el INE,

que coincidían en considerar inviable la siembra de soya genéticamente modificada en los polígonos señalados por los motivos ya inndicados párrafos arriba. Es decir, la DGIRA expresó un dictamen favorable a Monsanto sin que existiera justificación técnica científica alguna y, por tanto, sin fundamentación ni motivación, violando con ello el principio de legalidad que todo acto de autoridad debe cumplir.

Además de los argumentos de fondo, hubo otros elementos destacables en la sentencia del Juez Segundo. Así, por ejemplo, a pesar de que la demanda fue presentada sólo por autoridades de dos comunidades del municipio de Hopelchén, el juez, al delimitar el alcance de la sentencia y en una interpretación avanzada de los artículos 1º y 2º de la Constitución, determinó que los efectos de la misma aplicaban a todas las comunidades mayas asentadas en los municipios afectados por el permiso (es decir, a los 8 municipios del estado donde se había autorizado la siembra), con lo cual el permiso quedó cancelado prácticamente en todo Campeche.

Es decir, el juez aplicando el “interés legítimo”,<sup>11</sup> estableció que la impugnación realizada por esas dos comunidades planteaba una problemática que afectaba de manera general a un grupo social especialmente protegido por la Constitución, estableciendo, por tanto, efectos generales. En consecuencia, la Sagarpa tenía la obligación de garantizar que no será sembrada soya transgénica en el estado.

Para reactivar el permiso, la Sagarpa tendría que cumplir con dos requisitos indispensables: a) un nuevo dictamen de impacto ambiental, considerando las opiniones de Conabio, Conanp e INE, y b) un proceso de consulta, libre, previa e informada, a todas las comunidades mayas asentadas en los municipios afectados con el permiso, de conformidad con los más altos estándares de protección en materia de derechos humanos y derechos de los pueblos originarios.

La sentencia en cuestión, sin lugar a dudas, representó un golpe legal, político y mediático de trascendencia. Por una parte, obligó a las autoridades federales involucradas a que, por primera vez en la península, una política pública de gran calado tuviera que ser consultada a partir de los estándares

<sup>11</sup> El interés legítimo es una figura incorporada normativamente en México a partir de la reforma constitucional en materia de amparo del 6 de junio de 2011, mediante la cual se reconoce que un acto de autoridad puede, por el solo hecho de haberse emitido, generar una afectación directa o indirecta a algún derecho ya sea individual o colectivo.

del Convenio 169 de la OIT, visibilizando con ello derechos del pueblo maya que, aunque reconocidos legalmente desde hace varias décadas, habían sido omitidos sistemáticamente.

Asimismo, rompió con la visión de que era imposible enfrentar al poder económico y político de empresas beneficiadas por la administración pública. Que una sociedad como Monsanto, que contaba con el apoyo pleno del gobierno federal, hubiera sido vencida en juicio por los representantes de dos pequeñas comunidades de un municipio maya de Campeche, tuvo una resonancia nacional e internacional y volvió la mirada a una parte de la república en donde aparentemente no sucedía nada; pero, sobre todo, exhibió que la cultura maya, tan utilizada en el discurso de los gobiernos peninsulares con fines turísticos, se encontraba más viva que nunca y dispuesta a reivindicar su historia, su autonomía y el desarrollo de su propia cultura.

La resolución en cita también fue utilizada por las comunidades para plantear la oportunidad que esta coyuntura representaba en la búsqueda de opciones que fuesen compatibles con el medioambiente y las prácticas culturales de la región. La política de monocultivos se argumentó como nociva, no sólo para el medioambiente, sino para la economía de la mayoría de las y los habitantes de la península, afectando prácticas tan importantes como la apicultura.

Poco después, una segunda resolución, en idéntico sentido, fue emitida por el Juzgado Segundo de Distrito al resolver el juicio de amparo 762/2012, presentado por asociaciones de apicultores mayas de Campeche contra el mismo permiso.

Si bien el elemento más visible y mediático de ambas resoluciones fue la determinación de la violación del derecho a la consulta en materia indígena, el punto fundamental que hacía prácticamente imposible que el permiso fuera reactivado lo constituyó la reconocida violación al procedimiento establecido en el Reglamento Interior de la Semarnat.

Es decir, al considerar el Juez que la DGIRA dio su aval a Sagarpa-Senasica para la siembra de soya GM sin considerar las opiniones vinculantes de Conabio, Conanp e INE y ordenarle que volviera a emitir su dictamen tomando en cuenta esas opiniones, obligó a esa instancia de la Semarnat a que su nueva determinación fuera fundamentada expresamente en esas tres opiniones desfavorables, con lo cual las posibilidades de que el aval de DGIRA

fuese positivo eran nulas, cerrando el camino a las pretensiones de Senasica de favorecer a Monsanto para sembrar soya GM.<sup>12</sup>

Esta valiosa interpretación del juez, cuyas consecuencias fueron poco visibilizadas en los posicionamientos públicos emitidos por las comunidades y organizaciones acompañantes, fue el primer argumento en ser desarticulado por los tribunales colegiados que conocieron los recursos de revisión presentados por Monsanto y Senasica, antes de turnarlos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

#### ***11.4. Resolución definitiva***

Como era de esperarse, los entes afectados por la determinación judicial presentaron los respectivos recursos de revisión, impugnando los argumentos del juez. Sin embargo, a este nuevo capítulo se agregaba otro actor: además de Monsanto y Senasica, el Ministerio Público Federal, dependiente de la Procuraduría General de la República y representante del Ejecutivo federal, también solicitó revisión de la resolución, acción realmente excepcional dada la materia del litigio y la nula participación que ese órgano había tenido durante la primera instancia. La participación del Ministerio Público, como representante del gobierno, demostró que la apuesta por la siembra de OGM en México era un asunto de Estado.

Tal como sucedió cuando se impugnó la suspensión de oficio, los argumentos presentados por Monsanto y Senasica eran básicamente los mismos y acreditaban que en la construcción de la estrategia legal para hacer frente al reclamo jurídico de las comunidades mayas, la línea que separaba los intereses privados de una empresa como Monsanto, de los públicos que debería defender una institución como Senasica, era inexistente. Efectivamente, ambos entes basaron sus impugnaciones en los siguientes elementos: a) que no se acreditó la legitimación de los quejosos para solicitar el derecho a la consulta; b) que no se acreditó el interés legítimo de los quejosos en términos de las

<sup>12</sup> La fracción XX del artículo del 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establecía que la DGIRA debía tomar en consideración, al momento de emitir su opinión a la Senasica para la determinación de permisos para siembra de OGM, los dictámenes de Conabio, Conanp e INE, dictámenes que eran vinculantes. Dicha normatividad fue posteriormente reformada antes de concluir el sexenio de Felipe Calderón, con lo cual las opiniones de esas tres instancias ya no son vinculantes.

afectaciones sufridas por el permiso; c) que no se acreditaron las afectaciones al derecho alegado por los quejosos.

Por su parte el Ministerio Público fue todavía más explícito en defender el permiso a un organismo genéticamente modificado, pues argumentó que la sentencia era contraria a los artículos 4º constitucional, que protege el derecho a la alimentación nutritiva, el 25 que regula la competitividad y el desarrollo económico y que establece que el Estado debe impulsar a las empresas de los sectores social y privado, así como la actividad económica que realicen los particulares, con miras a lograr el desarrollo industrial sustentable. El Ministerio Público reprodujo íntegramente las líneas argumentativas en las que Monsanto sustenta su propaganda a favor de la siembra de OGM, evidenciando la visión de desarrollo impulsada por la administración federal.

Por razones de trascendencia, y después de que así lo solicitaran los quejosos, los recursos de revisión fueron remitidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución. Sin embargo, antes de hacerlo, el Tribunal Colegiado de Circuito a quien correspondía inicialmente conocer las impugnaciones,<sup>13</sup> tomó una determinación fundamental para el proceso y que a la postre tuvo un impacto definitivo en la resolución final del caso: invalidó una parte de la sentencia de amparo, aquella que reconocía la responsabilidad de la DGIRA por haber emitido un dictamen favorable a la siembra de la soya sin tomar en consideración las opiniones de Conabio, Conanp e INE.

Con esa determinación, el Tribunal Colegiado quitó un candado fundamental para evitar la siembra de soya GM, validando un proceso de autorización que había sido a todas luces irregular y pasando por alto todas las alertas de riesgo a la biodiversidad que habían sido expuestas por las tres instituciones especializadas.<sup>14</sup>

Paradójicamente, el Tribunal Colegiado que había decidido pasar por alto las violaciones a los candados legales establecidos por los legisladores para la tutela del derecho a un medio ambiente sano, le solicitó a la SCJN que analizara el caso bajo la óptica de derecho a un medio ambiente sano de los quejosos. Ambos casos recayeron en la Segunda Sala del Máximo Tribunal,

<sup>13</sup> Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito con sede en Campeche, Campeche. En Yucatán, conoció el caso el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región con sede en Mérida, Yucatán.

<sup>14</sup> Amparos en revisión 201/2014, 202/2014, 203/2014, 204/2014 y 205/2014 (Trigésimo Primer Circuito en el Estado de Campeche).

considerada la más conservadora y reacia a implementar los avances en materia de derechos humanos derivados de la entrada en vigor de la reforma constitucional de junio de 2011.<sup>15</sup>

Bajo esa lógica, y partiendo de que el caso era representativo por los intereses en disputa, se generó una amplia difusión en los medios de comunicación, reportajes, entrevistas con los actores, representantes de las comunidades y asesores legales que le dieron relevancia nacional e internacional al asunto; incluso se realizaron un par de debates públicos entre los representantes de Monsanto y uno de los abogados de las comunidades. Además, al interior de la corte se desarrolló una intensa actividad judicial en torno al asunto, sobre todo en la etapa previa al fallo definitivo, en donde organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales, académicos y científicos, universidades, empresarios, e incluso instituciones de origen religioso, presentaron opiniones a las y los ministros sobre la trascendencia del asunto y la importancia de resolver de acuerdo a los más altos estándares de protección en materia de derechos humanos.<sup>16</sup>

El 4 de noviembre de 2015, la Segunda Sala de la SCJN confirmó de manera definitiva la concesión de los amparos presentados por comunidades y asociaciones de apicultores mayas en contra del permiso otorgado por la Sagarpa, a través de Senasica, a la empresa transnacional de biotecnología y agroquímicos Monsanto para la siembra, en fase comercial, de semilla para cubrir 253 mil 500 hectáreas de soya genéticamente modificada.

<sup>15</sup> Amparos en revisión 241/2015, 270/2015, 410/2015, 498/2015, 499/2015 y 500/2015 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

<sup>16</sup> Principalmente a través de la figura del *Amicus Curiae*. Se presentaron los siguientes: 1) la Asociación Mexicana de Exportadores de Miel de Abeja A.C., AMEMA sobre el impacto de los cultivos GM en las regiones productoras de miel de abeja y su mercado internacional; 2) la organización colectivas sobre bioseguridad, biotecnología, y los derechos a la salud, alimentación, medio ambiente sano y biodiversidad; 3) CEMDA-LITIGA OLE, sobre las aplicaciones del derecho internacional en el caso; 4) FUNDEPS sobre el impacto de actividades agroindustriales; 5) Universidad Iberoamericana sobre el derecho a un medio ambiente sano; 6) U yits Ka'an, Escuela de Agricultura Ecológica, sobre la realidad ecológica de la península de Yucatán en términos de deforestación, desertificación, uso de agroquímicos y los riesgos de OGM; 7) Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos sobre el Principio Precautorio y la incidencia del caso en los Derechos Humanos de las comunidades indígenas de la península de Yucatán; 8) la Fundación para el Debido Proceso, la organización Dejusticia, el Instituto de Defensa Legal y la Clínica de Derechos Humanos, *Human Rights Research and Education Centre* de la Universidad de Ottawa sobre el derecho a la consulta previa; y 9) la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del estado de Yucatán sobre los riesgos identificados de liberación de OGM en la península de Yucatán.



En términos generales, la Segunda Sala consideró que se había violado, en perjuicio de la representación maya, el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, derecho protegido tanto en el artículo 2° de la Constitución, como en el 6° del Convenio 169 de la OIT, y que básicamente obliga a los estados a garantizar la participación y a recoger la opinión de los pueblos originarios en la determinación de aquellas políticas públicas, ya sean administrativas, legislativas o de cualquier otra índole, susceptibles de afectarles cultural, económica, social, territorial o ambientalmente. De esta forma, obligó a suspender el permiso en la península de Yucatán hasta que se llevara a cabo la consulta.

Públicamente, la resolución en cita representó un triunfo importante para comunidades y apicultoras y apicultores mayas en una batalla legal y política que se antojaba, desde su inicio, muy desigual. Sin embargo, en los hechos, la actuación de la corte y los criterios utilizados para sustentar sus sentencias, significaron retrocesos importantes en la interpretación que esa sala hacía de los derechos de los pueblos originarios.

Una primera cuestión que omitió la Segunda Sala fue el análisis de las implicaciones ambientales que la siembra de soya GM podría acarrear para la diversidad biológica de la región. Es decir, la Segunda Sala no se pronunció sobre la violación al derecho a un medio ambiente sano, a pesar de que esa fue la razón principal por la cual los Tribunales Colegiados de Campeche y Yucatán le solicitaron que atrajera los casos.

Otra contradicción que se vislumbra en la sentencia es que la Segunda Sala reconoció que, en el desarrollo de los juicios, se desahogaron elementos probatorios que acreditaban las posibles afectaciones ambientales, a la salud y económicas que podrían generarse con la siembra de soya transgénica en las comunidades indígenas aquejadas por el permiso, entre las principales se encuentran: a) los posibles riesgos ambientales y sanitarios que se deriva de la utilización del herbicida glifosato;<sup>17</sup> b) el potencial peligro de dispersión de las semillas genéticamente modificadas a zonas libres de transgénicos; c)

<sup>17</sup> El 20 de marzo de 2015, ya durante la tramitación del recurso de revisión ante la Segunda Sala, la Agencia Internacional de Investigación sobre el Cáncer (IARC por sus siglas en inglés), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), estableció que el herbicida glifosato, que compone el paquete tecnológico que acompaña la semilla de soya genéticamente modificada, es posiblemente cancerígeno para el ser humano. "IARC Monographs, Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides".

la afectación al proceso de polinización de las abejas. Sin embargo, no emite ninguna decisión que considere estas premisas una violación a los derechos humanos, en este caso, al medioambiente sano.

La sala se limita a afirmar que los elementos anteriores acreditaron un “impacto significativo” para las comunidades de los quejosos, por lo que se justificaba la implementación de la consulta en materia indígena. En consecuencia, la Corte establecía que se tenía que consultar a las comunidades mayas para que ellas decidieran si aceptaban o no una política que de antemano la misma Corte consideraba que podría causar efectos perniciosos a la salud y al medioambiente de las propias comunidades.

Con esta omisión, la Segunda Sala de la SCJN perdió una oportunidad valiosa de interpretar el principio precautorio y pasó por alto diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que reconocen el acceso y preservación de los recursos naturales como elemento esencial de los derechos culturales de los pueblos originarios (patrimonio biocultural). Además, omitió en la sentencia los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, establecidos en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les obligaban a realizar un análisis integral y no sesgado de la realidad y los derechos argumentados como violados.

Por otra parte, al resolver el planteamiento de Monsanto y la Senasica sobre la supuesta falta de acreditación del interés legítimo de los representantes indígenas, la Segunda Sala, si bien reitera que existieron violaciones para las y los apicultores que reclamaron en lo individual (interés jurídico), establece que éstos no podían erigirse como representantes de todas las comunidades mayas afectadas por el permiso impugnado, sino solamente de aquellas en las que habitaban. En ese sentido, si bien la Segunda Sala mantuvo los efectos generales de la suspensión del permiso a los ocho municipios afectados, acotó el espacio de consulta únicamente a aquellas comunidades a las que pertenecían los quejosos. Lo anterior significaba particularizar derechos que sólo tienen sentido si se piensan en una lógica de colectividad.

Al mismo tiempo, ordenó que la responsabilidad de la realización de la consulta recayera en la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificado (CibioGen), con apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a sabiendas de

que dicha agencia era clave en la promoción y defensa de la política agroindustrial de siembra de semillas genéticamente modificadas.

Pero además, durante el desarrollo argumentativo de sus sentencias la Segunda Sala afirmó, de manera preocupante, que si bien en el caso en cuestión sí aplicaba la consulta, esto no significaba que el Estado debía consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vieran involucrados en alguna decisión estatal, pues, a su criterio, “se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa”. Es decir, a criterio de la corte la determinación del grado de impacto (y si éste es significativo) de una política pública que pudiera aquejar a un pueblo o comunidad indígena, quedaba al arbitrio del propio Estado y no de las consideraciones que, desde su propia lógica e identidad cultural haga el pueblo afectado. Sin lugar a dudas, esta frase condensaba la perspectiva de un sector del Máximo Tribunal de limitar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, aislando el derecho a la consulta de su objetivo fundamental: el ser un mecanismo para hacer efectiva la libre determinación de los pueblos.

En síntesis, si bien la resolución de la Suprema Corte dejó sin efecto el permiso otorgado a Monsanto para la siembra de soya GM en las comunidades afectadas, quedó corta frente a las necesidades planteadas y la urgencia de establecer criterios que hicieran efectivo el derecho a un medioambiente sano; derecho que, además, adquiere un carácter esencial cuando se relaciona con el ejercicio de los derechos indígenas, dada la importancia cultural e histórica que para aquellos tiene su relación con la naturaleza.

Al negarse la corte a realizar un análisis integral del caso, dejó a las comunidades el peso de la definición de una política cuyos impactos van más allá de los pueblos originarios. Pero, además, limitó los alcances de la posible decisión a la que llegarían los pueblos al descartar, en una nota al pie de página, que esta consulta implicara consentimiento. Es decir, al no quedar acreditado que el territorio donde se sembraría la soya GM perteneciera a la comunidad, la corte determinó que, en consecuencia, no aplicaba el consentimiento. Por tanto, lejos de analizar el caso desde la definición del derecho al territorio, la Segunda Sala lo abordó desde la perspectiva de propiedad privada. El criterio utilizado por la corte al resolver las revisiones sobre el permiso de siembra de soya genéticamente modificada, se suma a otras resoluciones de igual trascendencia, como es el caso de las derivadas del litigio iniciado por el pueblo ya-

qui en contra del acueducto Independencia, en Sonora,<sup>18</sup> que permiten afirmar que la lógica jurisdiccional del más alto tribunal del país, lejos de fortalecer el derecho indígena y sus pilares fundamentales, como son el consentimiento, la autonomía y la autodeterminación, permite que persistan las violaciones al espacio territorial. Al individualizar el derecho a la consulta, y no determinarla vinculante, la corte redujo la consulta a la que obliga a un mero trámite procedimental, desvinculándolo de otros derechos sin los cuales no se puede pensar en un ejercicio serio de participación de los pueblos originarios, como son la autonomía, la autodeterminación y el territorio.

### *III. La ejecución de las sentencias: el proceso de consulta*

El 28 de julio de 2015, meses antes de que la Segunda Sala de la SCJN emitiera su sentencia final en los casos de Campeche arriba descritos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación (23/2015) en respuesta de quejas interpuestas también por personas y comunidades mayas con respecto al mismo permiso. En este documento, la CNDH le recomendó a la Sagarpa consultar a todos los pueblos indígenas asentados en los polígonos considerados para el permiso. En agosto del mismo año, la Sagarpa aceptó la recomendación y encomendó a la CibioGem realizar las consultas necesarias para los permisos otorgados con anterioridad y para los que se solicitaran en el futuro.

La aceptación de esta recomendación implicaba llevar a cabo un proceso de consulta con todas las comunidades de los municipios afectados por el permiso. Esto significaba que la CibioGem estaba obligada legalmente a realizar consultas con las comunidades y pueblos de los quejosos de los amparos, y obligada moralmente y por el principio de buena fe en el resto de los estados afectados por el permiso. La recomendación también le solicitaba a CibioGem que en adelante consultara a los pueblos y comunidades indígenas asentados en las zonas donde se pretendiera liberar organismos genéticamente modificados.

Tanto la CNDH como la Segunda Sala de la SCJN establecieron que las consultas debían cumplir al menos con un mínimo de características. Es así

<sup>18</sup> Una aproximación al caso puede encontrarse en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, “Fallo de la SCJN vulnera los derechos de la Tribu Yaqui”.

que la obligación era realizar consultas previas, libres, informadas, culturalmente adecuadas y de buena fe. Del mismo modo, tanto las sentencias como las recomendaciones dictaban que los procesos de las consultas debían garantizar la sustentabilidad económica, social y cultural de los pueblos.

La Cibio gem diseñó un proceso de consulta para cumplir con sus obligaciones que planeó ejecutar de la forma más rápida posible para cumplir con lo que consideró trámites administrativos. Por esta razón, decidió convocar a todas las comunidades indígenas del municipio de Hopelchén a un solo proceso de consulta. Del mismo modo, el protocolo que propuso contaba con cinco etapas: 1. etapa de acuerdos previos; 2. etapa informativa; 3. etapa de deliberación; 4. etapa de decisión, y 5. etapa de ejecución de acuerdos.

La consulta presentó un verdadero reto para las comunidades de los municipios de Hopelchén, puesto que este derecho y proceso no era conocido por la población. En un inicio, algunos de los representantes en el proceso de consulta relataron que hubo miembros de sus comunidades que pensaron que los anuncios se referían a visitas de médicos, a un servicio de salud.

La relevancia de realizar un diagnóstico previo se hizo visible desde un principio; sin embargo, no se realizó en el municipio de Hopelchén. Sin diagnóstico, era difícil que las autoridades conocieran desde qué punto debían iniciar con el proceso de consulta. Informar primeramente sobre el derecho a la consulta era también imperante; sin embargo, las autoridades no lo hicieron.

Ese año, organizaciones civiles locales se organizaron para brindar información al respecto a la población. De esta forma, un equipo de expertos en diferentes temas se involucraron en el proceso para apoyar en la construcción de capacidades desde sus propias organizaciones, en coordinación con una organización civil local e indígena en Hopelchén. Desde la obtención de la sentencia definitiva favorable, se realizaron reuniones y asambleas más frecuentes, y se entablaron diálogos más directos entre la población interesada y los abogados, facilitando una capacitación sobre derechos de los pueblos indígenas. Los miembros de las organizaciones locales que trabajaban con las comunidades también se capacitaron durante el proceso.

La consulta comenzó en el municipio de Hopelchén, en marzo de 2016, con una convocatoria. En abril, la Cibio gem y la CDI repartieron unas carpetas de información, que contenían más información sobre las bondades de la producción de soya GM que sobre el derecho a la libre determinación de los

pueblos y la relevancia del derecho a la consulta. El 30 de junio de 2016 se estableció como la fecha de la primera sesión formal; sin embargo, no se logró llevar a cabo porque la sesión se interrumpió por un grupo de menonitas y algunos mayas del poblado de Iturbide (Vicente Guerrero) que exigieron, con amenazas e intimidaciones, a los representantes de las comunidades mayas y las autoridades federales, que se levantara la suspensión para poder sembrar soya GM en la temporada 2016.

En el transcurso de los siguientes tres años hubo ocho sesiones, pero no se logró avanzar de la primera etapa del proceso. Al mismo tiempo, durante este periodo se realizaron decenas de reuniones y asambleas de representantes comunitarios de entre 18 y 34 comunidades indígenas en Hopelchén, en las que participó al menos un abogado. Las estrategias se fueron construyendo entre los representantes de las comunidades, sus asesores (miembros de organizaciones civiles, técnicos y promotores locales) y un conjunto de abogados de varias organizaciones. Dichas estrategias incluían seguimiento ante el juez de distrito, comunicaciones con Cibogem, CDI y otras agencias federales, posicionamientos políticos, así como acercamientos con otras agencias federales y estatales con la finalidad de mejorar las condiciones del cumplimiento de la sentencia.

En la sesión del 15 de octubre de 2016, los representantes de las comunidades presentaron su propuesta de protocolo de consulta formulado con base en el elaborado por Cibogem y la CDI, la cual fue trabajada por los abogados sobre lo que los representantes de las comunidades participantes decidieron en numerosas reuniones y asambleas de representantes. En este documento, las comunidades propusieron que la consulta fuera vinculante, lo cual se fundamentó en la Constitución de Campeche, que obliga al consentimiento previo, libre e informado para todas aquellas medidas que tengan la posibilidad de afectar a los pueblos indígenas del estado, así como en la Constitución mexicana y los tratados internacionales citados. Las comunidades, además, propusieron que en la etapa informativa participaran miembros de las comunidades aportando conocimiento sobre su territorio, grupos de jóvenes mayas en misiones informativas, y una variedad de expertos y científicos también convocados por los representantes de las comunidades y sus asesores, para la discusión de las posibles afectaciones. Así también, en este protocolo propusieron una organización propia de las comunidades participantes por medio de representantes. Sin embargo, ninguna de estas propuestas fue aceptada por las autoridades federales.

En la sesión del 25 de marzo de 2017, se lograron tomar los primeros acuerdos previos, entre los cuales se encontraba que los representantes de 34 comunidades mayas del municipio participarían como una unidad dentro del proceso de consulta. Este acuerdo después fue desconocido por la Cibio gem, autoridad que desde julio de 2017 buscó realizar reuniones independientes en cada poblado (principalmente convocando únicamente a autoridades ejidales) para que se nombraran representantes que ellos pudieran validar y se realizaran procesos de consulta más rápidos. Las comunidades, poco a poco cerraron filas, y la Cibio gem y la CDI se encontraron con sesiones convocadas a las que nadie o muy pocos atendieron.<sup>19</sup> Estas autoridades realizaron de forma expedita y con graves violaciones a los derechos de los pueblos indígenas el proceso de consulta indígena en la comunidad de Vicente Guerrero, la cual es descalificada por una mayoría de la población de esta comunidad por violación al principio de libertad de este derecho.

En mayo de 2017, el Senasica no se presentó a una de las sesiones que había acordado realizar con los representantes de las comunidades aún y cuando el juzgado de distrito había ordenado a este organismo participar en el proceso. Sin embargo, el juzgado encargado de vigilar el cumplimiento de la sentencia no ordenó ninguna medida de castigo.

Poco después, a solicitud de Monsanto, en septiembre de 2017, el juzgado de distrito emitió un acuerdo que desconoció los acuerdos tomados hasta el momento y la forma de organización indígena que se había tomado para realizar el proceso de consulta, ordenando que el proceso de consulta se llevara a cabo sólo con seis de las comunidades del municipio de Hopelchén. Contra este acuerdo, los agraviados interpusieron un recurso de queja argumentando que sus comunidades habían decidido organizarse junto con las otras comunidades del municipio en ejercicio de su derecho a la libre determinación y a una

<sup>19</sup> El 6 de septiembre de 2018, la Comisión Intersecretarial de la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibio gem) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizaron una sesión de consulta sobre la soya transgénica en el poblado de Komchén en Hopelchén, Campeche. A esta sesión acudieron 10 personas aún y cuando la comunidad tiene una población mayor a 600 personas. Este caso no es raro ni único. De la misma forma, en enero de 2017 el comisariado ejidal de Bolonchén le negó a la Cibio gem y CDI llevar a cabo otra sesión de consulta indígena en su comunidad. Así mismo, el día 20 de noviembre de 2016, la Cibio gem y la CDI convocaron y culminaron el proceso de consulta en la comunidad de Dzibalchén, en el municipio de Hopelchén, Campeche con menos de 38 personas, todos ejidatarios y todos hombres de una comunidad con una población de más de 4000 personas.

consulta culturalmente adecuada y de buena fe, y que el acuerdo era violatorio de sus derechos. Sin embargo, el recurso fue desechado por el Tribunal Colegiado. Los magistrados argumentaron que después de ser ejecutada la sentencia, se iba a calificar dicha ejecución y que sólo entonces se podían argumentar dichas fallas.

Tres de las sesiones municipales se cancelaron por falta de condiciones de seguridad, debido a que los grupos de menonitas y mayas del poblado de Iturbide interrumpieron las sesiones, y agredieron y amenazaron de muerte y daño a los participantes. En una de las sesiones, uno de los representantes fue agredido con una botella de plástico que aventaron miembros de estos grupos. En respuesta, el juez federal a cargo de la ejecución de la sentencia emitió una orden al gobierno municipal para que supliera con elementos de seguridad los recintos de las sesiones. Sin embargo, el equipo de seguridad del municipio no logró contener las agresiones ni detener las interrupciones en las siguientes sesiones.

El proceso de consulta estuvo viciado de origen, ya que no fue previo. Además, la suspensión ordenada por la Segunda Sala de la SCJN, como medida contra este vicio, no se respetó. En los municipios de Campeche y Hopelchén continuó la comercialización de semilla y siembra de soya genéticamente modificada de manera ilegal durante el proceso de consulta. Aún y cuando miembros de las comunidades y organizaciones denunciaron la comercialización y la siembra ilegal de soya GM en grandes extensiones de territorio (controlado por menonitas en su mayoría) durante el proceso de consulta de manera oral y escrita,<sup>20</sup> la gran mayoría de estas denuncias no fueron atendidas y Senasica decidió no compartir información ni colaborar con las comunidades indígenas para asegurarse de que no existiera comercialización y siembra no autorizada en el estado de Campeche. Parte de la evidencia recabada en este proceso a solicitud de los representantes participantes en el proceso de consulta resultó clave en la integración del expediente que sirvió de sustento para la revocación del permiso a nivel nacional en septiembre de 2017.

Al mismo tiempo, las comunidades reportaron más deforestación para la siembra de soya transgénica en contra de lo cual también se interpusieron denuncias ante la Profepa. Por esta razón, en el proceso de consulta se solicitó que las autoridades responsables cuidaran la integridad del territorio y se

<sup>20</sup> También se interpusieron denuncias en oficialía de partes.



coordinaran con las comunidades para llevar a cabo la vigilancia y el seguimiento técnico, legal y administrativo debido. Sin embargo, Senasica, Sagarpa, Profepa, Semarnat y el Gobierno del estado se negaron a coordinarse con este fin.<sup>21</sup>

A finales de 2017, la PGR decidió no dar seguimiento a las denuncias penales en contra de los menonitas que fueron encontrados responsables de faltas administrativas por comercialización y siembra de soya GM en los municipios de Campeche y Hopelchén, a pesar de que los archivos que presentan la evidencia estaban completos y comprobaban el delito. La PGR sustentó su decisión aduciendo que los presuntos delincuentes no sabían que era soya GM (aún y cuando reconocieron que le aplicaban glifosato).

A principios de 2017, Senasica expresó, durante una de las sesiones del proceso de consulta, que permitió a los compradores de la soya genéticamente modificada vender el producto obtenido de la siembra de esa soya en el mercado como “medida de bioseguridad”.<sup>22</sup> Al día de hoy, continúa la quema y la tala de bosques y selvas para la siembra de soya y existen miles de hectáreas sembradas de soya genéticamente modificada que los mismos menonitas reconocen como tal ante periodistas y visitantes.<sup>23</sup>

No es de sorprender que esta impunidad tuviera consecuencias graves en el proceso de consulta; poco a poco la consulta perdió significado para los participantes e interesados de los pueblos indígenas. Es así que el proceso de consulta se evidenció como una simulación.

En total, hasta noviembre de 2018, se interpusieron cuatro recursos de queja en cada amparo, en contra de acuerdos del juzgado de distrito que ignoraban solicitudes de los agraviados que buscaban, particularmente, la tutela de su derecho a la consulta. En estas quejas los agraviados le solicitaron al juez que obligara a las autoridades responsables a reconocer el carácter de los representantes de las comunidades en dos ocasiones. En ambas, la solicitud fue denegada. En los recursos, se argumentó que la naturaleza de la ejecución

<sup>21</sup> Acta Circunstanciada en la que se hace constar la sexta sesión de la Fase de Acuerdos Previos de la consulta indígena en el Municipio de Hopelchén, Campeche, celebrada el 27 de mayo de 2017 en la página 10 de 18.

<sup>22</sup> Acta Circunstanciada en la que se hace constar la quinta sesión de la Fase de Acuerdos Previos de la consulta indígena en el Municipio de Hopelchén, Campeche, celebrada el 25 de marzo de 2017 en la página 9 y siguientes. Esto quiere decir que los menonitas que comercializaron y sembraron soya GM en los Chenes durante el proceso de consulta obtuvieron ganancias por realizar dicho delito.

<sup>23</sup> Strohlic, 2019.

de la sentencia era en sí distinta y debía vigilarse de forma distinta. Se fundamentaron estos argumentos en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el protocolo emitido por la misma SCJN para juzgadores en casos de derechos de pueblos indígenas, el Convenio 169, la Constitución Federal, entre otras leyes. Sin embargo, todos fueron desechados con base en que los magistrados consideraban que ninguno de los acuerdos tenía efectos irreparables. Esta posición legal se tradujo en una ejecución de la sentencia, que ha permitido que el proceso de consulta se convierta en un espacio en donde se permite y promueve la violación de los derechos colectivos de las comunidades mayas del municipio de Hopelchén.

El juzgado federal ha emitido acuerdos en donde le recuerda a las autoridades responsables los términos y condiciones establecidas en la sentencia para llevar a cabo la consulta indígena. Además, le ha extendido en decenas de ocasiones el término que se les ha otorgado para el cumplimiento de la sentencia, buscando que se logre, al menos, la primera etapa de la consulta indígena: la de acuerdos previos. Del mismo modo, el Senasica no se ha presentado a las sesiones de consulta, y la seguridad de las sesiones ha sido tan deficiente que varias de las sesiones se tuvieron que cancelar. En ningún caso ha habido consecuencias para los funcionarios ni las instituciones responsables.

Del mismo modo, el juzgado federal les ha negado a los quejosos en más de siete ocasiones la declaración de la inejecución de la sentencia, desechándola sin fundamentar su decisión. Este es también el caso de la consulta que se lleva a cabo en el territorio yaqui, en Sonora, sobre el acueducto y el caso de las consultas que se llevan a cabo en Oaxaca sobre los parques eólicos.

Es por estas razones que concluimos que el poder judicial ha sido omiso en adaptarse para vigilar una ejecución de sentencia completamente distinta a otras, una que proteja no sólo el derecho de uno, sino el de una colectividad. El Poder Judicial es todavía renuente a aplicar los más altos estándares en materia de derechos indígenas. En parte, debido a esta omisión, el derecho a la consulta indígena en el país pierde sentido y validez día con día.

Finalmente, cabe mencionar que mientras que estos sucesos tomaban forma en el corazón del estado de Campeche, se tomaron otras acciones en los vecinos estados de Yucatán y Quintana Roo, así como en Chiapas por otros pueblos y comunidades indígenas y no indígenas. En Yucatán, apicultores también interpusieron un amparo que fue resuelto al mismo tiempo que los

amparos campechanos; sin embargo, el proceso de consulta no ha podido iniciar. Del mismo modo, el gobierno estatal de Yucatán declaró al estado Zona Libre de Organismos Genéticamente Modificados (ZLOGM) en 2017, después de cinco años de esperar a que la Sagarpa le resolviera solicitudes sobre el establecimiento de una ZLOGM en el estado. Estas solicitudes están fundamentadas en cientos de firmas de miembros de comunidades, así como en solicitudes realizadas por gobiernos municipales de este estado. Contra este decreto que declaró al estado como ZLOGM, el gobierno federal se inconformó con una controversia constitucional que se resolvió de manera negativa para el gobierno estatal de Yucatán. En Quintana Roo, comunidades de la región de Bacalar también interpusieron amparos, que fueron resueltos de forma similar a los de Campeche y Yucatán. Observando la situación de Campeche, las comunidades de Quintana Roo que obtuvieron el amparo decidieron negarse a un proceso de consulta irregular y violatorio de sus derechos que se les impone por medio de las sentencias del poder judicial federal. Esta negación también se fundamentó en el actual estado del permiso.

#### *IV. Reflexiones finales sobre impunidad y derecho*

Las políticas públicas del gobierno federal que apoyan los sistemas agrícolas de producción basadas en monocultivos, entre ellos la soya GM, promueven el despojo del territorio maya de los Chenes, la deforestación de sus montes, contaminación de sus tierras y aguas, y la afectación a prácticas tradicionales, como la apicultura y la milpa, sin que estrategias legales sean suficientes para contrarrestar esta injusticia. La ininterrumpida compra-venta y la producción de soya genéticamente modificada en el territorio ancestral de los mayas de Hopelchén, a pesar de la revocación del permiso a nivel nacional y la suspensión otorgada por la Suprema Corte de Justicia en 2015 (siete años después de sus primeros esfuerzos legales por detener la producción de esta semilla en sus tierras), se suma a este ambiente de impunidad que no sólo afecta a los pueblos indígenas, sino a todos los mexicanos. La situación es en verdad kafkiana para el sector rural mexicano.

En nuestra opinión, el fallido proceso de consulta pone en evidencia al Poder Judicial Federal como incapaz de interpretar y vigilar la ejecución de sus sentencias a la luz de la Constitución federal, que protege la potestad de los

pueblos indígenas a un medio ambiente sano y a ejercer su libre determinación y autonomía para participar, conservar y mejorar el hábitat, y preservar la integridad de sus tierras, tener un acceso preferente a los recursos en sus territorios, así como a ser reconocidos como sujetos de derecho, como lo establece la Constitución de Campeche. La violación al derecho a la consulta y, por ende, a la libre determinación, significa un acto de discriminación hacia un pueblo originario, con lo cual también se afecta la cláusula antidiscriminatoria contenida en el artículo 1º constitucional que de manera específica prohíbe la discriminación por origen étnico.

En una de las reuniones de la Cibio gem con miembros de las comunidades mayas de Hopelchén, en 2019, el tono con el que se presentaron los funcionarios del nuevo gobierno federal (MORENA) fue muy parecido al de sus antecesores (PRI). Los funcionarios de Cibio gem les expresaron a los mayas reunidos que su propuesta de protocolo de consulta no podía ser tomada en cuenta porque, en parte, la consulta no podía ser vinculante. Este actuar indica que el gobierno federal actual tampoco tiene voluntad política de respetar el derecho de los mayas a organizarse y participar en las definiciones de los proyectos que se planean para sus territorios ancestrales; no hay una voluntad de reconocerlos como iguales, y no hay voluntad política para coordinarse y acordar con ellos medidas que garanticen el disfrute de sus derechos fundamentales.

El presente ambiente de impunidad es responsabilidad de todos en México, pero es en especial la responsabilidad de los poderes Ejecutivo y Judicial, en sus tareas diarias como monopolizadores del uso de la fuerza, y como titulares de la prerrogativa de juzgar y dar a cada quien la justicia que merece. Recae, entonces, en ellos de forma importante la responsabilidad de garantizar el ejercicio del derecho a la libre determinación y consulta, así como de promover un ambiente de justicia y equidad en nuestro país para los pueblos indígenas. Urge la necesidad de que las resoluciones del Poder Judicial federal reparen verdaderamente las violaciones a derechos humanos de los pueblos y limiten los poderes políticos y económicos que transgreden el estado de derecho y los derechos fundamentales de los que, histórica y legalmente, han sido discriminados. Recae, también, en ellos la urgente acción en el tema de bioseguridad en México y la protección del derecho al medio ambiente sano de todos nosotros. La evidencia es suficiente, el actual sistema de bioseguri-

dad es incapaz de garantizar la contención de OGM en los polígonos que se definen en las solicitudes y permisos.

Como conclusión final, podemos afirmar que el derecho a la consulta sin reconocimiento del derecho a la libre determinación, es sólo un mecanismo de legitimación de los grandes proyectos que se pretenden implementar en México. En ese sentido, toca reflexionar si la argumentación legal y la construcción pública y política de los procesos de resistencia no están partiendo de parámetros equivocados.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

Vandame Remy, Vides Borrell. “*Pecoreo de abejas Apis mellifera en flores de soya Glycine max*”. El Colegio de la Frontera Sur, 2012.

### ***Electrónicas***

Agrobio México. “La producción sustentable de miel y de soya Genéticamente Modificada (GM) es posible en el sureste” 2012. <http://www.agrobiomexico.org.mx/publicaciones/SoyaMielbaja.pdf>

Conacyt. “Solicitud de permisos de liberación 2012”. <https://www.conacyt.gob.mx/cibio-gem/index.php/solicitudes/permisos-de-liberacion/solicitudes-de-permisos-de-liberacion-2012> (consultada en mayo 2019).

FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación. “Fallo de la SCJN vulnera los derechos de la Tribu Yaqui”. Boletín de prensa, enero, 2015, <http://fundar.org.mx/fallo-de-la-scn-vulnera-los-derechos-de-la-tribu-yaqui/> (consultado el 23 de enero de 2020).

Greenpeace. “¡Territorios libres de transgénicos! exigen mayas de la península de Yucatán”, Boletín de prensa 14 de mayo de 2012, <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Prensa/2012/Mayo/Territorios-libres-de-transgenicos-exigen-mayas-de-la-Peninsula-de-Yucatan/> (consultado el 23 de enero de 2020).

Reglamento Interno de la Semarnat. publicado el 26 de noviembre de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEMARNAT/Reglamentos/21012003.pdf>

Reglamento Interior de la Semarnat. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de noviembre de 2012, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n25.pdf>

Strochlic, Nina. “An unlikely feud between beekeepers and Mennonites simmers in Mexico”. *National Geographic*, abril, 2019, <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/04/unlikely-feud-beekeepers-mennonites-simmers-mexico/> (consultado el 23 de enero de 2020).

## **Hemerográficas**

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de marzo de 2005.

## **Otras**

Acta Circunstanciada en la que se hace constar la sexta sesión de la Fase de Acuerdos Previos de la consulta indígena en el Municipio de Hopelchén, Campeche, celebrada el 27 de mayo de 2017.

Acta Circunstanciada en la que se hace constar la quinta sesión de la Fase de Acuerdos Previos de la consulta indígena en el Municipio de Hopelchén, Campeche, celebrada el 25 de marzo de 2017.

Amparo en Revisión 461/2012, sentencia del 6 de marzo de 2013.

Amparos en revisión 201/2014, 202/2014, 203/2014, 204/2014 y 205/2014 (Trigésimo Primer Circuito en el Estado de Campeche).

Amparos en revisión 241/2015, 270/2015, 410/2015, 498/2015, 499/2015 y 500/2015 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Asociación Mexicana de Exportadores de Miel A.C. *Amicus* presentado a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Comisión Europea, Eurobarometer 354.

Comisión Europea. Eurobarometer 341.

Conabio. Análisis de riesgo a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de *Glycine max* (L.) Merr. Genéticamente modificado MON-Ø4Ø32-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V., para liberar en etapa comercial durante el ciclo agrícola PV-2012 y posteriores en las regiones agrícolas de la Península de Yucatán, Planicie Huasteca y estado de Chiapas así como también multiplicar semilla en dichas regiones.

Conanp, Opinión técnica a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de *Glycine max* (L.) Merr. Genéticamente modificado MON-Ø4Ø32-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V.

Expediente en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 950/18-EAR-01-12.

Juicio de Amparo 753/2012 en el Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Campeche (Trigésimo primer circuito judicial federal).

Juicio de Amparo 762/2012 en el Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Campeche (Trigésimo primer circuito judicial federal).

Misión de Observación de la Consulta Indígena Maya, Reportes 1-9 durante el periodo 2016-2019.