

Violación del derecho a la consulta indígena: siembra de soya transgénica en comunidades mayas del estado de Campeche, México

Violation of the indigenous rights to be consulted: transgenic soy bean sowing in Mayan communities from the state of Campeche, Mexico

Violação do direito à consulta indígena: plantio de soja transgênica em comunidades maias no estado de Campeche, México

Eduardo Negrín Muñoz

Universidad Autónoma de Campeche, México

ednegrin@uacam.mx

<https://orcid.org/0000-0003-2345-5326>

Resumen

En el año 2012, fue autorizada la siembra de soya genéticamente modificada a escala comercial en comunidades mayas del Estado de Campeche, México. A este hecho se opusieron organizaciones indígenas mediante la vía legal -amparo-, obteniendo, luego de tres años, un fallo favorable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero aún no definitivo, ya que la máxima instancia condicionó la siembra de soya genéticamente modificada a la realización de una consulta en las comunidades afectadas.

Las primeras convocatorias de dicha consulta se realizaron desde el 31 de marzo de 2016.

De acuerdo con el protocolo presentado por las autoridades encargadas de la organización y puesta en marcha del proceso de consulta, el mismo constará de cinco fases. Hasta el 23 de septiembre de 2017, se han realizado cinco sesiones que corresponden apenas a la primera fase del proceso de la consulta, que es la de acuerdos previos.

Debido a que esta figura de la consulta es relativamente nueva en México, y a la marcada y tradicional relación asimétrica que existe entre autoridades oficiales y comunidades indígenas, el

proceso al que se hace referencia se ha visto entorpecido debido a que las primeras están acostumbradas a imponer condiciones y las segundas están decididas a defender sus derechos.

De esta manera, el tema principal del presente trabajo es mostrar el desarrollo, por demás irregular, de este proceso de consulta.

Palabras clave: derecho a la consulta, organismos genéticamente modificados, pueblos indígenas.

Abstract

In the year 2012, the planting of genetically modified soy bean on a commercial scale was authorized in Mayan communities of the state of Campeche, Mexico. Indigenous organizations have opposed this fact by the legal means, obtaining, after three years, a favorable ruling from the Supreme Court of Justice of the Nation, but still not definitive, since this maximum legal authority conditioned the planting to the realization of consultation in affected indigenous communities. The first calls for the consultation were made by the authorities since March 31st, 2016. In accordance with the protocol presented by the authorities in charge of the organization and implementation of the of consultation process, it will consist of five phases. Up to September 2017, there have been carried out five meetings that correspond scarcely to the first phase of the process (Prior Agreements).

Since consultation figure is relatively new in Mexico, and to the marked and traditional asymmetric relationship between official authorities and indigenous communities, the process to which we refer has seen hampered, since the first ones, accustomed to imposing conditions, have determined in this sense, and the second ones, are decided to defend their rights. The extremely irregular development of this consultation process is the main theme of this paper.

Keywords: right to consultation, genetically modified organisms, indigenous people.

Resumo

Em 2012, foi autorizado o plantio de soja geneticamente modificada em escala comercial nas comunidades maias do Estado de Campeche, no México. Este fato foi combatido pelas organizações indígenas por meio do regime jurídico-amparo, obtendo, após três anos, uma decisão favorável do Supremo Tribunal de Justiça da Nação, mas ainda não final, pois a instância mais alta condicionou o plantio de soja geneticamente modificados para realizar uma consulta nas comunidades afetadas.

As primeiras chamadas para tal consulta foram feitas a partir de 31 de março de 2016.

De acordo com o protocolo apresentado pelas autoridades responsáveis pela organização e implementação do processo de consulta, consistirá em cinco fases. Até 23 de setembro de 2017, foram realizadas cinco sessões que correspondem apenas à primeira fase do processo de consulta, que é de acordos prévios.

Como este número da consulta é relativamente novo no México, e a relação marcada e tradicional assimétrica que existe entre autoridades oficiais e comunidades indígenas, o processo referido foi prejudicado porque os primeiros estão acostumados a impor condições e os últimos estão determinados a defender os seus direitos.

Desta forma, o tema principal deste trabalho é mostrar o desenvolvimento, de outra forma irregular, deste processo de consulta.

Palavras-chave: direito à consulta, organismos geneticamente modificados, povos indígenas.

Fecha Recepción: Julio 2017

Fecha Aceptación: Diciembre 2017

Introducción

Históricamente, las comunidades y pueblos indígenas de México han enfrentado condiciones adversas en su lucha por alcanzar mejores niveles de vida.

Durante la época colonial, estos pueblos fueron sometidos y explotados por los españoles. Desde el siglo XVI y hasta la época actual, siguen siendo uno de los sectores más afectados por la pobreza y la discriminación.

Las comunidades indígenas constituyen uno de los sectores más relevantes de la nación por haber tenido una participación clave en los dos procesos de mayor trascendencia histórica: la Independencia y la Revolución mexicanas; no obstante, ello no las ha reivindicado ante el Estado ni la sociedad. Ambos tienen una deuda pendiente con ese vasto sector social.

En la actualidad, se han fundado organismos nacionales e internacionales que han asumido la responsabilidad de velar por el respeto de los derechos humanos, particularmente los derechos de los pueblos indígenas. Estos organismos han presionado a los Estados para asegurar que los derechos indígenas sean respetados en el marco de la ley.

Al interior de este contexto se enmarca el derecho a la consulta, representando un derecho de fundamental relevancia para la protección de la diversidad étnica y cultural de la humanidad.

Desde la última década del anterior milenio se han desarrollado diversos procesos de consulta en países de América Latina, por ejemplo, Guatemala y Perú, (Fulmer, 2011, p.38), siendo una respuesta frente al incremento de grandes proyectos que impactan gravemente la naturaleza: de minería a cielo abierto e industria extractiva, en general, que afectan territorios de comunidades étnicas y la gran diversidad que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos.

La consulta libre, previa e informada es un tema que está generando un debate considerable en todos los países del continente (Padilla y Rodríguez, 2016, p.14). Es en esta región donde este derecho ha tenido un mayor desarrollo jurídico y político (Proceso, 2015, p. 2; Rodríguez-Garavito, 2011, p. 268).

México no es la excepción. En la época reciente, está siendo centro de proyectos mineros, eólicos y agrícolas, entre otros, contra los que las comunidades indígenas están esgrimiendo su derecho a una consulta libre, previa e informada.

No obstante, la gran relevancia jurídica que encierra la consulta previa y el consentimiento informado, son pocos los casos en que los mismos se implementan adecuadamente. Aunque la

mayoría de los Estados que ratificaron el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT] provienen de América Latina y, en esta región, a partir de 1990 los derechos de los pueblos indígenas han estado cada vez más instituidos en las constituciones, la implementación del derecho a la consulta sigue siendo deficitaria (Schilling-Vacaflor y Flemmer, 2013, p. 32).

En el presente trabajo, se presenta el caso particular del derecho a la consulta de comunidades indígenas del estado de Campeche, el cual fue violado por el Gobierno federal, al autorizar sin el consentimiento de la comunidad, la siembra de soya genéticamente modificada (2012).

En 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] ordenó la suspensión provisional de la siembra de soya y la condicionó al desarrollo de un proceso de consulta que se inició en 2016, el cual se ha llevado a cabo de manera irregular y que merece ser analizado.

Antecedentes del derecho a la consulta

El marco legal en México y tratados internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 2º, Apartado B, fracción IX de la CPEUM, obliga a la Federación, los Estados y los municipios a: “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”. (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2017).

Convenio 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo

Este convenio, ratificado por México en 1990, establece el compromiso a garantizar el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Su artículo 8º, señala:

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.

Adicionalmente, la SCJN, en la Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), resolvió que la protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas requiere garantizar derechos de tipo procedimental, como el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia. En dicha sentencia, el Máximo Tribunal de Justicia señaló que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, 2013, p. 736).

Legislación actual en México en materia de consulta

Hoy en día, el derecho a la consulta en México solo se reconoce en la de manera limitada en la Constitución. También existen otros ordenamientos federales que regulan materias específicas.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 158°, fracción I, contempla la participación de los pueblos indígenas en la planeación, ejecución,

evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988).

Otro ordenamiento que contempla un procedimiento similar, es la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados [LBOGM], al señalar en su artículo 108°, párrafo tercero que la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados [Cibiogem] “establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGM, considerando el valor de la diversidad biológica” (LGOGM, 2005).

Iniciativa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas planteando la expedición de una ley sobre el derecho a la consulta

En los años 2010 y 2011, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI] llevó a cabo una consulta sobre las iniciativas en la materia presentadas hasta ese momento. Esta consulta se realizó por medio de 71 talleres realizados en 28 estados de la República Mexicana, con la participación de 2969 representantes indígenas en zonas rurales y urbanas, incluyendo a los afromexicanos. Este ejercicio arrojó información sumamente valiosa porque permitió conocer la opinión de los pueblos y comunidades indígenas sobre el contenido que debía de tener la ley de consulta.

Ley General de Consulta Indígena

Su artículo 1o. señala que esta ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

A nivel local, San Luis Potosí y Durango son las únicas entidades que cuentan con una ley específica en materia de consulta indígena y 25 estados reconocen este derecho, ya sea en sus constituciones, o bien en sus distintos ordenamientos; son los casos de Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Se debe acotar que los estados de

Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas, no contemplan el reconocimiento de este derecho.

Como se puede observar, pese a que el derecho a la consulta es reconocido por la Constitución Mexicana y el Convenio 169 de la OIT, en México se carece de una legislación que garantice el ejercicio pleno de este derecho.

Recomendación sobre el derecho a la consulta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El 11 de julio de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] emitió la Recomendación General No. 27/2016 “Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, dirigida al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, a los gobernadores, al jefe de gobierno de la Ciudad de México y a los Poderes Legislativos de las entidades federativas.

En su recomendación, el organismo garante de los derechos humanos en México, en ejercicio de sus facultades legales, hizo un respetuoso llamado a las instituciones de la República, conforme a la necesidad de presentar y aprobar una ley que reconozca el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas de México (CNDH, 2016).

Origen del conflicto en las comunidades mayas del estado de Campeche

La soya transgénica del tipo solución Faena resistente al herbicida glifosato;¹ se introdujo en su fase experimental en el estado de Campeche desde el año 2001, mientras que en Yucatán fue en 2003 y Quintana Roo en 2005.

Para 2008 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [Sagarpa], a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria [Senasica], autorizó a la empresa Semillas y Agroproductos Monsanto S.A. de C.V la siembra de soya transgénica en una superficie de 7200 ha. en los municipios de Hecelchakán, Campeche y Champotón (Campeche), y en otros tantos de los estados de Quintana Roo y Yucatán.

¹ Herbicida al que es resistente la soya transgénica y que debe aplicarse a la misma. Ambos son producidos por la transnacional Monsanto.

En el mismo año, también en fase experimental, se otorgó otro permiso (No. B00.04.-2121), incrementando la superficie a 12 000 ha., incluyendo los municipios de Champotón, Hecelchakan, Hopelchén, Tenabo y Calkiní, todos pertenecientes al estado de Campeche, así como otros en el vecino estado de Yucatán.

El 20 de junio del 2011, se otorgó un nuevo permiso (No. B00.04.03.02.01.-5076) nuevamente en fase piloto, alcanzando 30 000 ha. y ampliándose a los municipios de Escárcega, Carmen y Palizada en el estado de Campeche. De igual forma, se incluyó el municipio de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo.

Para 2012, la empresa Monsanto Comercial S.A. de C.V., presentó a la Sagarpa la solicitud de permiso de liberación al ambiente en etapa comercial para soya transgénica, por 253 500 ha., distribuyéndolas en vastas regiones de la península de Yucatán, pero ahora se extienden hasta la planicie huasteca y Chiapas. La Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat] expidió un dictamen vinculante de manera favorable el 11 de mayo de ese mismo año, mediante el oficio SGPA/DGIRA/DG/3530. Al final la Sagarpa-Senasica otorgaron a Monsanto el permiso de liberación a nivel comercial el día 6 de junio del 2012.

Es de suma importancia subrayar que la Sagarpa, a través del Senasica, concede los permisos mencionados sin considerar las recomendaciones de los órganos oficiales calificados del país, como la Comisión Nacional para el conocimiento el uso de la Biodiversidad [Conabio], el Instituto Nacional de Ecología [Ine] y la Comisión Nacional de Áreas Protegidas [CONANP], entidades que, en su momento, emitieron dictámenes desfavorables en todos los casos.

A lo antes expuesto, se suma un fallo que emitió la Corte de Justicia de la Unión Europea, el 6 de septiembre de 2011, en el cual se prohibió la comercialización dentro del espacio europeo de toda la miel que contenga polen de cultivos transgénicos (Gómez, 2016).

Ochenta y cinco por ciento de la miel mexicana se exporta al mercado europeo (El Colegio de la Frontera Sur [Ecosur], 2012, p. 5), por lo que el fallo de dicha corte coloca a México en riesgo de perder su mayor mercado, exponiendo a miles de apicultores del sureste (Sagarpa, 2010),² que dejarían a sus familias sin un importante aporte económico.

Ante las afectaciones que pudiera causarles la problemática expuesta, en 2012, dos organizaciones de apicultores pertenecientes a comunidades indígenas mayas de Campeche³ interpusieron sendos recursos de amparo,⁴ reclamando la protección de la justicia federal por las siguientes violaciones a sus derechos:

- A la consulta indígena. No se realizó la respectiva consulta, como lo ampara y obliga la LBOGM⁵ en su artículo 108° (art. 54° del reglamento de la LBOGM). La CibioGem no solo no ha establecido los mecanismos de consulta que le indica y manda la Ley, sino que su titular señala que "no tiene conocimiento de que existan comunidades indígenas en el polígono autorizado", según consta en el oficio No. MOO/781/12 del 7 de oct. de 2012, emitido por el titular de esa dependencia como respuesta al secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del estado de Yucatán. De manera que el principal funcionario de una comisión formada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y seis secretarías de estado (Educación, Salud, Hacienda, Economía, Sagarpa y Semarnat) manifestaron por escrito desconocer la existencia de población indígena en los estados de Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Chiapas y la huasteca potosina.
- A la salud. Los transgénicos no han sido sometidos a pruebas de evaluación por las que pasan todas las medicinas y alimentos originados en laboratorios, lo que impide que se analice el efecto de las modificaciones genéticas en las secuencias de las proteínas cuando

² De acuerdo con datos de la SAGARPA, los Estados con mayor número de apicultores son Campeche, Chiapas y Yucatán, donde se encuentran censados más de 4,000 por cada Estado.

³ Comunidad maya de Pacchen amparo No. 753/2012 y Cancabchen (Sociedad de apicultores Miel y Cera de Campeche), amparo No. 762/2012.

⁴ El amparo es un recurso jurídico en contra de las autorizaciones de semillas transgénicas. Otro recurso ya está contemplado en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y consiste en el establecimiento de Zonas Libres de Transgénicos.

⁵ También conocida como ley Monsanto, porque al parecer fue redactada para favorecer a dicha transnacional.

son asimiladas por el cuerpo humano. Existen trabajos científicos que apuntan que los alimentos transgénicos son nocivos. Entre otros, pueden citarse los recientes estudios del grupo de Giles Eric Seralini, en Francia, en los que se encontraron signos de toxicidad hepato-renal en ratas alimentadas con maíz genéticamente modificado.

- A un medio ambiente sano. El glifosato y otros componentes (aminas poli-oxi-etoxiladas) de la solución Faena, al entrar en contacto con los mantos freáticos, los contaminarán y destruirán los organismos acuáticos como ranas y peces en los cenotes y aguadas, y peces cuando las corrientes fluyan al mar (Benbrook, 2012, p. 24). Además de que el viento transportará estos químicos tóxicos a las áreas donde se ubican las viviendas contiguas a los campos agrícolas, desaparecerán muchas especies y se alterará tanto la diversidad como el equilibrio ecológico con daños difíciles de predecir en forma específica (Paganelli, Gnazzo, Acosta, López y Carrasco, 2010, p. 1593).
- Al medio de subsistencia. Al aprobarse el uso de los transgénicos, los apicultores locales perderán dos terceras partes de su ingreso; una tercera parte, en consecuencia, a la veda de importación impuesta por la Comunidad Europea, ya que, al no venderse en ese mercado tradicional, la-miel se tendrá que vender más barata en Estados Unidos, y otra tercera parte, proviene de la disminución de la floración melífera asociada a los campos agrícolas. Es notable, por ejemplo, que el tahonal⁶ haya desaparecido de los campos mecanizados, ya que el glifosato ha destruido el ciclo anual de reproducción de esta planta milenaria. Se estima que la reducción en cosecha de tahonal, por parte de los apicultores peninsulares, alcanza las 8000 toneladas, es decir 250 millones de pesos.
- Al principio de seguridad jurídica. El artículo 27° del reglamento de la Semarnat señala que la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental está obligada a dictaminar las solicitudes que se presenten de liberación de organismos genéticamente modificados, recabando la "OPINIÓN VINCULANTE" de la Conabio, el Ine y la CONANP. Estos

⁶ Posiblemente la flor nativa peninsular que constituye la materia prima que ha proveído la mayor cantidad de néctar a las abejas melíferas.

órganos, al emitir su opinión referente al permiso para la siembra de 253 500 ha de soya transgénica -que, actualmente, está suspendido-, señalaron que no resulta viable. Es decir, tenemos un órgano especializado en la biodiversidad y un funcionario menor, bajo las órdenes del presidente de la República Mexicana, que dictamina en forma favorable, a pesar de que su reglamento dicta que los juicios de dichas instituciones son opiniones vinculantes.

- Inconstitucionalidad de la LBOGM (2005), que, de hecho, no regula de manera adecuada el principio de precaución⁷ (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2005) y no considera la participación de las comunidades indígenas cuando puedan ser afectadas.

Después de dos años de litigio, aproximadamente, en 2014 -como respuesta a las solicitudes de amparo-, el juez segundo de distrito del estado de Campeche, en un fallo histórico, otorgó la suspensión para la siembra de soya transgénica en la entidad. Sin embargo, la representación legal de Monsanto en dicho estado solicitó el recurso de revisión y el Tribunal Colegiado revocó la suspensión permitiendo que la siembra volviera a ser legal.

Dadas las impugnaciones de las dos partes en conflicto y las consecuentes revocaciones judiciales, el proceso legal fue elevado hasta el Máximo Tribunal del País, la SCJN, cuya segunda sala, el 4 de noviembre de 2015, en un segundo fallo histórico para la República Mexicana, se pronunció en favor de las comunidades mayas al suspender el permiso otorgado por la Sagarpa.

De acuerdo con la sentencia de la SCJN, las autoridades federales violaron el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada a las comunidades mayas de los estados de Yucatán y Campeche, por lo que el permiso de siembra de soya genéticamente modificada fue suspendido hasta que se realice una consulta a las comunidades afectadas.

⁷ Este principio señala que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica, no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al máximo esa amenaza.

Desarrollo de la consulta indígena maya

Como ya se mencionó, la SCJN ordenó (499/2015) la suspensión del permiso de siembra de soya genéticamente modificada en etapa comercial hasta que se realice una consulta previa, libre e informada con las comunidades afectadas. De acuerdo con la sentencia, las autoridades responsables de la consulta son la CDI y la Cibiogem, dependiente de la Sagarpa.

Recuérdese que unos meses antes, la CNDH recomendó exactamente lo mismo que la SCJN: la realización de la consulta al pueblo maya (CNDH, 2016).

Dada la tradicional relación asimétrica entre autoridades y comunidades indígenas, estas últimas solicitaron públicamente la conformación de una misión de observación que vigilara que la consulta sobre la siembra de soya genéticamente modificada se llevara a cabo de acuerdo con los estándares internacionales. Dicha misión se integró y a la misma fueron incorporados académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y personas interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. De hecho, todos los integrantes de la Misión tienen la experiencia de investigación de campo en la región a la que pertenecen las comunidades objeto de la consulta.

La Misión de Observación ha documentado el proceso de consulta desde sus inicios a través de la observación *in situ*, entrevistas, revisión de documentos oficiales, noticias, entre otros recursos de investigación.

De hecho, los reportes de la Misión,⁸ que se encuentran disponibles a la ciudadanía para consulta general, fueron una fuente fundamental para la elaboración del presente trabajo.

Las primeras convocatorias de la consulta a comunidades de los municipios de Hopelchén y Tenabo se realizaron el 31 de marzo de 2016 y el 1 de abril de 2016, respectivamente. Dichas convocatorias estuvieron dirigidas únicamente a autoridades ejidales y municipales, y no hubo presencia de traductor-intérprete, a pesar de que, en Hopelchén, alrededor de la mitad de la población, habla maya y en Tenabo, aproximadamente, una cuarta parte es hablante maya.

Las primeras sesiones de acuerdos previos se realizaron el 14 de abril de 2016, en Hopelchén, y el 15 de abril de 2016, en Tenabo. En ambas sesiones, las autoridades presentaron la

⁸ Página electrónica: <http://consultaindigenamaya.org/>

propuesta de "Protocolo específico de consulta".⁹ Desde entonces, se han llevado a cabo cinco sesiones más de la fase de acuerdos previos en ambos municipios, pero en Hopelchén, tres comunidades continuaron con el proceso y en principio llegaron hasta la fase consultiva. (Tabla 1)

Tabla 1. Sesiones de Acuerdos Previos del proceso de Consulta Indígena

Comunidad/Municipio	Fecha	Fase I Acuerdos previos	Fase II Informativa	Fase III Consultiva	Fase IV Deliberativa
Hopechén	14 abr 16				
Hopechén	30 jun 16				
V. Guerrero-/Hop.	9 jul 16		15 jul 16	15 jul 16	15 jul 16
Chenco/Hop.*	10 jul 16		14 ago 16		
Dzibalchén/Hop.	10 jul 16		23 jul 16		
Xcupil/Hop.	30 jun 16		24 jul 16		
Hopechén	28 ene 17				
Hopechén	25 mar 17				
Hopechén	27 may 17				
Tenabo	15 abr 16				
Tenabo	1º. Jul 16				
Tenabo	15 oct 16				
Tenabo	29 ene 17				
Tenabo	26 mar 17				

Fuente: Misión de Observación de la Consulta Indígena Maya.

*La comunidad de Chencoh decidió no avanzar a la fase deliberativa. En una carta del 10 de agosto, mediante su comisario ejidal, manifestó su deseo de continuar junto con las demás comunidades en la etapa de acuerdos previos que debería sostener la siguiente sesión el 15 de octubre de 2016. En el mismo sentido, se pronunciaron los representantes de las comunidades de Dzitalchén e Xcupil en escritos fechados el 23 y 24 de agosto respectivamente.

(Misión de Observación, 2016).

Es de suma importancia señalar que, durante la última sesión de acuerdos previos, realizada el 27 de mayo de 2017, las autoridades responsables de la consulta -Cibiogem y CDI-, desconocieron la legitimidad de los representantes de las comunidades, por lo que, en la actualidad, el proceso de consulta se encuentra todavía suspendido.

⁹ De acuerdo con el protocolo presentado por las autoridades, la consulta constará de cinco fases: acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva, y de ejecución y seguimiento de acuerdos.

Con la intención de reanudar los trabajos de la consulta, los representantes de las comunidades mayas de Hopelchén enviaron a la Cibiogem y a la CDI una propuesta en escrito fechada el pasado 23 de agosto para acordar la siguiente sesión de acuerdos previos el 9 de septiembre de 2017.

Sin embargo, la secretaria ejecutiva de la Cibiogem respondió, mediante el oficio MOOO/775/17, indicando que “no es factible llevar a cabo la séptima reunión de acuerdos previos el día 9, debido al tiempo que conlleva la preparación de un evento de estas características”. Dijo también que la misma se realizaría una vez que se cuente con la acreditación de los representantes electos o designados por sus comunidades.

Es decir, que después de un año y medio de sostener sesiones trabajado con todos los representantes de las comunidades juntas, la Cibiogem los desconoció y ahora pretende entrar a los pueblos por separado para elegir nuevos representantes, en un claro intento de dividir a las comunidades, creando una representatividad a modo.

Desde las primeras sesiones de consulta, la gran mayoría de las comunidades acreditaron a sus representantes por medio de actas y declaraciones demostradas en todas las sesiones.

La decisión de Cibiogem va contra los acuerdos tomados en el inicio del proceso de consulta y es una muestra de la falta de buena fe con la que se ha conducido, siendo un importantísimo criterio rector de toda consulta (Carrillo, 2015, p. 10).

De esta manera, violenta uno de los derechos fundamentales que toda comunidad indígena tiene: su autonomía y libre determinación para elegir, a partir de sus procesos internos propios, a sus representantes en el proceso de consulta.

No es la primera vez que esta comisión atenta contra los principios básicos de la consulta. Con anterioridad, había permitido en diversas sesiones que los cultivadores de soya transgénica demostraran agresividad y atropellos contra los representantes comunitarios y asesores(as) legales. Se suma el hecho de que, en otras sesiones, la comisión había proporcionado información tendenciosa hablando solamente sobre los beneficios de la siembra de soya GM, a pesar de no estar todavía en la etapa informativa. Finalmente, ese órgano habría intentado dividir a las comunidades, provocando conflictos internos.

Incluso, su titular amenazó de manera directa a una de las asesoras legales de las comunidades indígenas (Misión de Observación, 2016).

Estos son algunos de los eventos considerados por la Misión de Observación como más graves para el proceso de consulta, pero no son los únicos.

El comportamiento de la Cibiogem viola los principios establecidos en la Constitución Federal, el Convenio 169 de la OIT y la *Declaración* de la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (ONU, 2007) sobre pueblos indígenas, además de desacatar una orden judicial de la SCJN, la cual establece, como principio rector de la consulta, la buena fe y el respeto a las prácticas culturales de las comunidades consultadas.

A la par de estas irregularidades, se detectó la siembra y comercialización ilegal de soya GM en diversas comunidades del municipio de Hopelchén, lo cual fue avalado por el Senasica y justificado por la misma Cibiogem, que permitieron la venta de la soya transgénica que fue detectada el año pasado, aun cuando el permiso para su liberación y siembra se encuentra suspendido por resolución de la SCJN.

Estas acciones comprueban que el Gobierno federal no tiene la intención de alcanzar acuerdos con las comunidades indígenas. Lo refleja la sistemática discriminación con la que se les sigue tratando y permite pensar que lo que las autoridades buscan es desgastar el proceso de consulta y mermar la capacidad organizativa y la resistencia que las comunidades mayas han opuesto frente a una política que les afecta en los ámbitos cultural, económico y ambiental. Lo anterior, refleja una tendencia en los procesos de consulta, ya que es una situación que se repite en otros países (Schilling-Vacaflor, 2015, p. 509).

Sin embargo, el desconocimiento de su representatividad es indicativo del menosprecio estatal hacia las comunidades, que parece demostrar una práctica sistemática del Gobierno federal para sabotear los diversos procesos de consulta que hay en el país, en beneficio de los intereses económicos de grandes empresas.

Las comunidades mayas de Campeche se mantienen en la postura de continuar con el proceso de consulta y exigen a las autoridades federales (Cibiogem y CDI) que se apeguen a los estándares establecidos en la constitución y en los tratados internacionales, que, además, están reconocidos por la SCJN en sus sentencias.

Por si lo anterior no fuese suficiente para poner en grave riesgo el proceso de consulta, el 20 de septiembre de 2017, el juez segundo de distrito en el estado de Campeche, Adrián Fernando

Novelo Pérez, emitió a solicitud de la transnacional Monsanto (tercer interesado) un acuerdo en el que establece que Cibioigem-CDI deben consultar únicamente a seis ⁶¹⁰ y no las 34 comunidades con las que se llevaba a cabo desde un principio la consulta. En este acuerdo, además el juez fijó un término de 40 días para finalizar la consulta, que, como se ha explicado, no ha podido superar en un año y medio la primera fase (acuerdos previos), y ahora el juez mencionado ordenó que las otras 4 fases (informativa, deliberativa, consultiva y de ejecución y seguimiento de acuerdos) se efectúen en cuarenta días.

Las comunidades mayas de la península de Yucatán han hecho pública su determinación de mantenerse firmes en la defensa de su patrimonio biocultural y por el respeto a sus derechos humanos. Han invitado a la sociedad a formar parte de este movimiento de resistencia pacífica mas no pasiva. No obstante, la comunidad académica tiene también un compromiso con las comunidades indígenas.

Conclusiones y recomendaciones

En principio, debe reconocerse que las autoridades han cumplido con algunos de los acuerdos alcanzados con las comunidades, pero es importante subrayar que se trata de aspectos puramente procedimentales como el proveimiento de los espacios para las sesiones de consulta, la propuesta y distribución de los tiempos para la puesta en marcha de las mismas sesiones y el diseño y la entrega de un video en lengua maya sobre el derecho a la consulta.

Es importante insistir que se están presentando graves obstáculos para la plena aplicación de los derechos del pueblo maya, ya que, por una parte, persiste la siembra ilegal de soya genéticamente modificada, lo que provoca un sentimiento de impunidad e injusticia entre las comunidades mayas; por otra parte, las autoridades están incurriendo en irregularidades desconociendo los acuerdos originales desconociendo la representatividad de las comunidades, violando el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Por todo ello se recomienda:

1. Que las autoridades se apeguen al cumplimiento de la sentencia de la SCJN y que se suspenda definitivamente la siembra ilegal de soya genéticamente modificada y que los

¹⁰ Suc Tuc, Xmabén, Cancabchén, Pakchén, Ich-Ek y Bolonchén de Rejón.

representantes de las comunidades puedan participar en los procesos de inspección y vigilancia de la siembra de dicho cultivo, como una medida para reparar el incumplimiento de los estándares de consulta informada y de buena fe.

2. Que aquellas instancias encargadas de organizar la consulta garanticen las condiciones de seguridad y respeto en las sesiones correspondientes, de manera que estas puedan desarrollarse en un ambiente de confianza. En este sentido, debe subrayarse que los representantes de las comunidades, a pesar de las distintas agresiones que han recibido, han insistido en que quieren evitar cualquier confrontación o acto de violencia con los productores de soya.
3. El derecho a la consulta debe ser aplicado de conformidad con lo establecido en el derecho internacional, es decir, no como un mero trámite o procedimiento para una medida previamente aprobada por el Estado, sino como una salvaguarda de los derechos humanos sustantivos de los pueblos indígenas. Por ello, se considera que es fundamental que el objetivo de la consulta sea la obtención del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades mayas consultadas.

Referencias

- Benbrook, C. (2012). Impacts of genetically engineered crops on pesticide use in the U.S. The first sixteen years. *Environmental Sciences Europe*, 24(24). Recuperado de <https://enveurope.springeropen.com/articles/10.1186/2190-4715-24-24>
- Carrillo, J. C. (2015). Pasos básico para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado en la Península de Yucatán. Ciudad de México, México: UICN/Oficina Regional para México, America Central y el Caribe (ORMACC)/Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (11 de Julio de 2016). Recomendación General No. 27/2016. Obtenido de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). Recuperado de [www Diputados.gob.mx/Leyes biblio/pds/1/240217.pdf](http://www.Diputados.gob.mx/Leyes_biblio/pds/1/240217.pdf)
- El Colegio de la Frontera Sur [Ecosur]. (Mayo de 2012). Escrito que en calidad de Amicus Curiae presentan al Segundo Distrito del Trigésimo Primer Circuito La Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad y el Colegio de la Frontera Sur. Campeche.
- Fulmer, A. M. (2011). La consulta a los pueblos indígenas y su evolución como herramienta de negociación política en América Latina. Los casos de Perú y Guatemala. *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico*, 38(68), 37-62.
- Gómez, I. (2016). Alianza sellada con miel: apicultores mayas de la península de Yucatán versus soya transgénica en la última selva mexicana. *Estudios críticos del desarrollo*, 6(2), 171-190.
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados [LBOGM]. (2005). Ciudad de México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/Secretaría General/Secretaría de Servicios Parlamentarios/Centro de Documentación, Información y Análisis.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (1988). Recuperado de www.diputadosgob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf
- Misión de Observación. (2016). Consulta Indígena Maya. Recuperado de consutaindigenamaya.org
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2013). Convenio 169. Comprender el convenio sobre pueblos indígenas y tribales 1989 (Num. 169). Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2007). Declaración de las Naciones Unidas. Recuperado de [www: un.org/esa/socdev/unfii/DRIPS_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unfii/DRIPS_es.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2005). The precautionary principle. París, Francia: Unesco.
- Padilla, G. y Rodríguez, N. (2016). Consulta, territorios indios e información. Manual de uso múltiple. Ciudad de México, México: UNAM.
- Paganelli, A., Gnazzo, V., Acosta, H., López, S., and Carrasco, A. (2010). Glyphosate-based herbicides produce teratogenic effects on vertebrates by impairing retinoic acid signaling. *Chemical Research in Toxicology*, 23(10), 1586-1595.
- Proceso, F. (2015). Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Washington D.C., Estados Unidos: Oxfam.
- Rodríguez-Garavito, C. (2011). Ethnicity, gob: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18(1), 263-305.
- Schilling-Vacaflor, A. (2015). Rethinking the link between consultations and conflict: lessons from Bolivia's gas sector. *Canadian Journal of Development Studies/ Revue canadienne d'études du développement*, 501-521.

Schilling-Vacaflor, A., y Flemmer, R. (2013). El derecho a la consulta previa: normas jurídicas, práctica y conflictos en América Latina 2013. Bonn, Alemania: Deuts Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.