

El derecho al territorio de los pueblos indígenas frente a la reforma a la Ley Federal de Variedades Vegetales*

El derecho al territorio de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas tienen una relación especial con sus tierras y territorios; se vinculan e interactúan de diferentes formas con los recursos naturales. Para estos pueblos, la tierra es origen de vida, parte esencial de su cosmovisión y vida diaria. Esta relación es distinta a la que se puede pensar en el mundo occidental, pues no ejercen dominio sobre ella ni la fragmentan para venderla y constituirla en propiedad privada. La tierra es un bien común, que al igual que el agua, el sol o la lluvia, tiene vida, siente y se expresa.

De esta forma, los pueblos explican su existencia a partir de ella, se consideran uno mismo, la piensan y sienten como su madre, el origen de la vida. Esta relación indisoluble de espacio y cultura es el *territorio indígena*, un concepto amplio que incluye a la tierra, sus recursos y procesos y prácticas propias de cada pueblo. Por tanto, el territorio es elemento vital para los pueblos indígenas, es el espacio que producen y que les da identidad, en el que reproducen su cultura, su organización política, social y económica.¹

* Elaborado por Daniela Sánchez Carro, licenciada en derecho por la UNAM. ORCID: 0000-0002-5434-6803.

¹ Barabas, Alicia, "El pensamiento sobre el territorio en las culturas indígenas de México", *Avá Revista de Antropología*, Argentina, núm. 17, junio de 2010, p. 12.

Resulta evidente que la tierra es uno de los elementos centrales en la vida de los pueblos y, por tanto, los ciclos agrícolas y las semillas se convierten en procesos y elementos culturales esenciales con un significado distinto a los de la cultura occidental; las semillas, su siembra y la cosecha de frutos, no sólo son fundamentales para la obtención de alimento, sino incluso parte de su integridad e identidad cultural.

Para ilustrar estas líneas, podemos tomar como ejemplo el ritual que realizan los voadores de Papantla, característico del pueblo Totonakú, el cual está dedicado a pedir fertilidad a la tierra. El pueblo Téenek, por su parte, realiza ceremonias y peregrinaciones para bendecir las semillas al inicio de la temporada de siembra.

Para los pueblos, la tierra y las semillas son divinidades a las cuales se respeta y se pide para lograr buena cosecha; las interacciones que preservan a su alrededor, están cargadas de espiritualidad, forman parte de su cultura e integran su territorio.

Reconocimiento jurídico del territorio indígena

El territorio indígena ha sido reconocido como un derecho a nivel internacional en distintas fuentes jurídicas, como en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo,² que en su artículo 13.1, reconoce la importancia especial de la relación de los pue-

² Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, parte II, "Tierras"; Artículo 13. 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

blos con sus tierras y territorios; en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece que los pueblos tienen derecho a fortalecer su relación con sus tierras, y que son titulares de las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído,³ al mismo tiempo que reconoce su derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, tales como los recursos genéticos, las semillas, las medicinas tradicionales y el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora.⁴

El reconocimiento de la trascendencia de los territorios indígenas se ha robustecido también en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos,⁵ y en cientos de casos en cortes nacionales. Todo este avance jurídico ha dado contenido al derecho al territorio al mismo tiempo que ha identificado obligaciones estatales que aseguren el ejercicio y disfrute del territorio.

³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 25. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

Artículo 26. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 31.

⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en catorce casos contenciosos sobre derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas; por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido decenas de informes y recomendaciones relativas al mismo tema.

Respecto al contenido del derecho al territorio, se ha señalado que incluye el uso y control de los recursos naturales, ya que éstos además de ser la principal fuente de subsistencia de los pueblos, tienen una función sociocultural, y en conjunto con el territorio son necesarios para el desarrollo y continuidad de la cosmovisión de los pueblos.⁶

Por su parte, se han establecido obligaciones de naturaleza positiva y negativa, dirigidas a asegurar los derechos territoriales de los pueblos. Algunas de ellas son la adopción de medidas de derecho interno; como la delimitación, la demarcación, la titulación, el saneamiento de tierras y la realización de consultas libres, previas e informadas, por mencionar algunas.⁷ Todas ellas son trascendentales para la materialización del derecho al territorio; sin embargo, sobre las que estará centrado el presente trabajo son la obligación de realizar la consulta previa y la de adoptar medidas de derecho interno, esenciales en el contexto en que se inscribe la actual discusión sobre la reforma la Ley Federal de Variedades Vegetales (LFVV), como se explicará con posterioridad.

En lo que se refiere al derecho y la obligación de consultar a los pueblos indígenas, ésta debe realizarse siempre que un Estado adopte una medida legislativa, administrativa o de cualquier otra índole, susceptible de afectar a los pueblos; las consultas implementadas por el

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Fondo y reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245, pfs. 146 y 147.

⁷ Para mayor claridad respecto a las obligaciones correlativas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, véase Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía", OEA/Ser.LV/II, 2019, pp. 31-36; "Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", OEA/Ser.LV/II.Doc.56/09, 2009, y "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo", OEA/Ser.LV/II.Doc. 47/15, 2016.

Estado deben realizarse de forma previa a la adopción de la medida, y deben ser culturalmente adecuadas, libres, informadas y de buena fe.⁸

Respecto a la obligación de adoptar medidas de derecho interno, ésta implica la *adaptación* del orden jurídico nacional, así como la adopción de medidas legislativas y de otro carácter para hacer efectivos los derechos.⁹ La obligación de adoptar medidas de derecho interno es de carácter dual, pues tal como ha sentado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, involucra la acción de los Estados para integrar a la legislación nacional disposiciones que garanticen a los pueblos indígenas el disfrute de su territorio y, cuando se requiera, eliminar o modificar las que impidan el ejercicio de este derecho, así como la abstención de realizar actos que puedan llevar al propio Estado o a terceros a afectar la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio.¹⁰

Una vez teniendo en cuenta esto, se analizará la iniciativa de reforma a la LFW a la luz de las dos obligaciones estatales que interesa evidenciar se incumplen: la realización de una consulta previa, libre e informada y la obligación de adoptar medidas de derecho interno.

Reforma a la Ley Federal de Variedades Vegetales

Para contrastar la reforma a la LFW con las obligaciones a nivel internacional que tiene el Estado mexicano, es necesario dar algunos apuntes sobre la multicitada reforma

⁸ Para profundizar sobre el derecho a la consulta y sus características, véase Gutiérrez Rivas, R. y Del Pozo Martínez, E., *De la consulta a la libre determinación de los pueblos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación para el Debido Proceso, Fundar A. C., 2019.

⁹ Corte IDH, caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de febrero de 2020, serie C, núm. 400, pfo. 120.

¹⁰ *Ibidem*, pfo. 98.

que permitirán considerar a esta Ley como una medida legislativa susceptible de afectar a los pueblos indígenas, afromexicanos y equiparables.

México es un país con una gran riqueza cultural y biológica, riqueza indisociable, relacionada directamente con los pueblos indígenas, actores relevantes en el campo mexicano y en la conservación de ecosistemas y especies vegetales.

Esta correlación está ampliamente documentada y ha sido explicada por los propios pueblos indígenas a lo largo del país. Por ello, las reformas relacionadas al campo, necesariamente les afectan y, por tanto, deben tomar en cuenta sus necesidades. Pretender lo contrario denotaría desconocimiento de la historia del país y de su realidad.

Bajo esta tesitura, la iniciativa original de reforma a la LFW no hacía mención de forma alguna a los pueblos indígenas; era una iniciativa que les invisibilizaba,¹¹ aun cuando se sabe que los pueblos indígenas tienen una arraigada relación con el campo mexicano, con sus semillas y con los ciclos agrícolas que convergen en él. Esta primera exclusión de los pueblos se corrigió en el dictamen, en cuya versión final fueron incorporadas algunas disposiciones referentes a los pueblos indígenas y campesinos que, como se verá más adelante, reflejan sólo una aparente preocupación e inclusión de los pueblos indígenas.

Sobre la reforma, también ha quedado en evidencia que es una ley pensada para la industria, que propiciará la agricultura intensiva,¹² actividad que requiere la deforestación de miles de hectáreas para poder dar paso a la siembra de un solo cultivo. Esta forma de produc-

¹¹ Esto puede constatarse con la lectura de la iniciativa presentada, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4013716_20200305_1583438176.pdf.

¹² Lázaro, Viridiana, "Ley Federal de Variedades Vegetales: semillas en peligro", *Greenpeace*, 13 de junio de 2020, disponible en: <https://www.greenpeace.org/mexico/blog/8575/ley-federal-de-variedades-vegetales-semillas-en-peligro/>.

ción está causando graves daños ambientales, pues implica la destrucción de ecosistemas, la erosión de suelos, la expansión de cultivos transgénicos, la aspersión de agroquímicos, contaminación de agua y suelo a causa del uso de pesticidas, entre otras afectaciones a la naturaleza y, por supuesto, a los seres humanos.¹³

En este sentido, la reforma a la LFW ignora por completo que su implementación podría llevarse a cabo en los territorios indígenas existentes en el país, mismos que aún conservan gran diversidad biológica gracias a las prácticas ecológicas de los pueblos indígenas.¹⁴ En otras palabras, su aprobación no sólo atentaría contra los derechos territoriales de los pueblos, sino también contra la biodiversidad que protegen sus territorios.

Otro aspecto que preocupa sobre la modificación es el marco sancionador que contempla respecto de las infracciones administrativas a la LFW. Si se comprueba en las visitas de verificación¹⁵ la modificación de la denominación de una variedad vegetal protegida,

¹³ Monsalve Suárez, S. *et al.* (comps.), *Azúcar roja, desiertos verdes*, FIAN Internacional, FIAN Suecia, HIC-AL, SAL, 2009, y *Atlas de la agroindustria. Datos y hechos sobre la industria agrícola y de alimentos*, México y El Caribe, Heirich Böll Stiftung-Rosa Luxemburgo Stiftung, 2019.

¹⁴ Véase Boege Schmidt, E. *et al.*, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.

¹⁵ Dictamen positivo con modificaciones a la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal de Variedades Vegetales. Artículo 48. Incurrir en infracción administrativa a las disposiciones de esta Ley, la persona que: I. Modifique la denominación de la variedad vegetal protegida; II. Se ostente como titular de una variedad vegetal protegida sin serlo; III. Divulgue o comercialice una variedad vegetal como de procedencia extranjera cuando no lo sea, o bien, divulgue o comercialice una variedad vegetal como de procedencia nacional cuando no lo sea; IV. Se oponga a las visitas de verificación que se realicen conforme a esta Ley y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; V. Explote comercialmente la denominación o las características o contenido de una variedad vegetal protegida, atribuyéndose a otra variedad vegetal; VI. Deje de cumplir o viole las medidas establecidas en el artículo 41 bis 4 y 42 de esta Ley; VII. Aproveche o explote una variedad vegetal protegida, su material de propagación o el producto de la cosecha, para su producción, reproducción, preparación, oferta, distribución, venta, producción comercial de otras variedades vegetales o variedades esencialmente derivadas,

que un particular se ostenta como titular de una variedad vegetal sin serlo, o se comprueba el aprovechamiento o explotación de una variedad vegetal protegida sin autorización del titular, por recuperar sólo algunos ejemplos, se podrá asegurar de forma cautelar la variedad vegetal, su material de propagación o el producto de la cosecha y ordenar la suspensión de las actividades de los actos violatorios a la Ley.¹⁶ Tan sólo como una de las *medidas provisionales* se contempla la destrucción de la variedad vegetal, su material de propagación y el producto de la cosecha.¹⁷ Como si no fuera suficiente con asegurar el material y destruir cosechas, se prevé la imposición de multas, clausuras y la destrucción de instrumentos.¹⁸

En este punto es crucial preguntarnos ¿cómo van a mostrar los pueblos que, en efecto, sus semillas son propias, que las variedades vegetales son de uso común y que son producto de su conocimiento? ¿Cómo enfrentarían los pueblos indígenas un proceso ante supuestas infracciones a la ley?

También se olvida que las semillas, la tierra para los pueblos, son parte de su vida cultural y religiosa; por tanto, sería una pena trascendental tener que deshacerse o quemar sus cultivos y privarse de sus semillas; lo que para un ciudadano común pudiera ser una simple

o cualquier otra forma de comercialización conforme lo establecido en los artículos 6o. a 8o. de esta Ley, sin la autorización del titular; VIII. Enajene o realice cualquiera de las actividades previstas en los artículos 4o. bis cuando le haya sido notificada resolución sobre el retiro de la circulación o destrucción de una variedad vegetal, su material de propagación o el producto de la cosecha o cualquier material que implique una infracción a los derechos que tutela esta Ley; IX. Utilice en actividades comerciales la denominación de la variedad protegida en actos que induzcan a error o confusión sobre la titularidad del derecho o para obtener un beneficio indebido por el origen o reputación de la variedad vegetal protegida, y X. Las demás violaciones a las disposiciones de esta Ley y su Reglamento.

¹⁶ Artículo 41 bis 4, LFVV.

¹⁷ Artículo 42, LFV.

¹⁸ Artículo 49, LFV.

limitación material, para los pueblos indígenas y campesinos tiene un impacto más profundo, pues se trastoca un ámbito inmaterial.

Como puede verse en el dictamen, la reforma muestra un poder punitivo muy fuerte, lo cual es delicado en el contexto de un ya desigual campo mexicano.

No debe perderse de vista que, aunque no es tema central de este trabajo, la reforma a la LFW es una muestra de la prioridad que se da a la propiedad privada sobre derechos fundamentales de un sector de la población empobrecido y vulnerable de distintas maneras.

Consulta de medidas legislativas y adopción de medidas de derecho interno

Como se explicó de forma breve en los párrafos anteriores, existen suficientes argumentos para considerar que la reforma a la Ley Federal de Variedades Vegetales es una medida legislativa —incluso desde su publicación en 1996— susceptible de afectar a los pueblos indígenas y, por tanto, motivo de consulta. Sin embargo, a pesar de ser una obligación estatal, esta reforma no se ha consultado a los pueblos indígenas.

Es trascendental asumir a la reforma como una medida que afecta a los pueblos indígenas, afromexicanos y equiparables, puesto que el dictamen de la reforma establece en su artículo 1o. lo siguiente:

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto establecer las bases y procedimientos para el reconocimiento, registro y protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales. Su aplicación e interpretación, para efectos administrativos, corresponderá a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, quien las ejercerá a través del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.

*Quedan excluidos del ámbito de la aplicación de esta Ley las variedades vegetales de uso común y aquellas que son producto del conocimiento y uso de los campesinos, pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas o equiparables.*¹⁹

Como se lee, el artículo integra una redacción perversa que crea la ilusión de que la Ley no perjudica a los pueblos, estableciendo una especie de “protección” excluyendo a los pueblos del ámbito de aplicación. Dicho con otras palabras, la reforma nombra a los pueblos para no tomar responsabilidad sobre las consecuencias que trae su aplicación.

A pesar de la aparente protección a los pueblos indígenas y campesinos, se trata de un simple fraseo para aparentar preocupación por sus derechos, pues su incompatibilidad con el derecho internacional de los derechos humanos y con la Constitución Política es de origen y subsistirá en tanto no se tomen cuenta a los pueblos y las comunidades indígenas. Por otra parte, la Ley no tiene garantías para que se cumpla con el artículo 1o., ya que en ningún artículo se establecen mecanismos para que se respeten y protejan a los pueblos, sus conocimientos y semillas.

De esta forma, a través de un solo artículo el legislador pretende evadir un proceso de consulta obligatorio, establecido en la CPEUM y el Convenio No. 169 de la OIT; esta redacción es una suerte de vacuna que busca hacer a la LFW inmune frente a impugnaciones judiciales y reclamos sobre su inconstitucionalidad e inconvencionalidad por falta de consulta, derecho fundamental de los pueblos, vinculado al derecho a la libre determinación, a su territorio y recursos.

Para finalizar, conviene retomar la obligación de adoptar medidas de derecho interno, la cual implica que el Estado mexicano debe adecuar su marco legal para la satisfacción de las obligaciones derivadas, en este caso, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁹ Énfasis añadido.

En este sentido, el Estado mexicano incumple la obligación al adoptar una reforma legislativa que traería efectos perjudiciales sobre el disfrute del derecho de los pueblos a su territorio, pues si bien no se reconoce en el dictamen de la reforma a la LFW, en los hechos, su vigencia y aplicación podrían obstaculizar el disfrute del territorio indígena. Tampoco debe perderse de vista que la obligación del Estado implica eliminar toda norma que se oponga al derecho al territorio y no aprobar normas que obstaculicen su ejercicio.

Conclusiones

Uno de los objetivos del texto es visibilizar el riesgo de la redacción del segundo párrafo del artículo 1o., pues se trata de una fórmula que puede ser replicada en otras leyes para crear una ilusión de que una medida legislativa que afecta a los pueblos, no lo hace tan solo por simple mandato de ley. Es una nueva forma de evadir las obligaciones que implica asegurar los derechos de los pueblos.

La negación de querer escuchar a los pueblos, de tomar en cuenta sus demandas, intereses y necesidades, así como reconocer sus derechos a la libre determinación, al territorio y a sus recursos, es expresión de la colonialidad, es decir, la continuidad de las condiciones de opresión para los pueblos indígenas desde la Colonia hasta la época actual,²⁰ que se quedó instalada en el poder y también en el espacio público y el privado, en la cultura, en la forma

²⁰ Desde mediados del siglo pasado, Bonfil Batalla daba cuenta de la dominación sobre los pueblos: "la estructura de las naciones recién inauguradas conservó, en términos generales, el mismo orden interno instaurado durante los tres siglos anteriores y, en consecuencia, los indios continuaron como una categoría social que denotaba al sector dominado bajo formas coloniales, ahora en el seno de países políticamente independientes", Bonfil Batalla, Guillermo, "El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial", *Anales de Antropología, Revista del Instituto de Investigaciones Antropológicas*, UNAM, México, vol. 9, 1972, p. 118.

de pensar y de relacionarnos.²¹ Esta colonialidad, al igual que impone medidas legislativas sin consulta, impone proyectos extractivos, desarrollos turísticos o de infraestructura en sus territorios.

En una nación pluricultural, con más de diez millones de personas de origen indígena, que además viven en situación de pobreza a pobreza extrema, debe buscarse la protección y garantía reforzada y diferenciada de sus derechos. Sin embargo, lo que ocurre cotidianamente, desde las instituciones y las leyes, es excluirles de la discusión sobre sus derechos, vida y futuro.

²¹ De Sousa Santos, B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Bogotá, Universidad de los Andes, Siglo Veintiuno Editores, Siglo del Hombre Editores, 2010, p. 32.