

De la participación institucionalizada a la movilización callejera. Mecanismos y estrategias para incidir en los procesos gubernamentales y decisorios

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera
lbmontesdeoca@sociales.unam.mx
*Instituto de Investigaciones Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México*

Área temática III. Participación, representación y actores sociales

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

De la participación institucionalizada a la movilización callejera. Mecanismos y estrategias para incidir en los procesos gubernamentales y decisorios

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera
IIS-UNAM

Resumen

Voces que emergen de los más diversos espectros políticos e ideológicos coinciden en que la joven democracia latinoamericana atraviesa una crisis. Editorialistas, intelectuales, empresarios e incluso políticos argumentan que existe una crisis de representatividad y, por ende, falta de legitimidad en el ejercicio del poder político. Sumándome a estas voces, planteo como argumento central de esta ponencia que los mecanismos de representación en América Latina, en general, y en México, en particular, no han logrado reflejar la pluralidad social y política del país, por lo que el poder se ejerce sin una base representativa y, por tanto, con poca o nula legitimidad. Ello ha generado insatisfacción con los productos del sistema político y, en particular, con la toma de decisión en terrenos específicos. En particular con información sobre el proceso de regulación sobre bioseguridad en México, analizo las estrategias y mecanismos formales e informales que, desde la estructura gubernamental y los grupos de interés (sociales y del mercado), se configuran para incidir en los procesos gubernamentales y decisorios a fin de zanjar o no la crisis de representatividad. Ahí están las nuevas formas de participación política (innovaciones democráticas); así como las “viejas” estrategias de los grupos de presión (*lobbying* y corrupción) y los movimientos sociales (protestas callejeras).

Presentación

Hablar de mecanismos y estrategias para incidir en los procesos gubernamentales y decisorios nos lleva a un terreno escarpado, fangoso, sinuoso y de muy difícil acceso si no contamos con el vehículo adecuado. El terreno el de la incidencia pública es de difícil acceso para el ciudadano común. Más allá del voto, el ciudadano tiene pocas posibilidades de incidir en los procesos gubernamentales y decisorios... pero, como veremos adelante, el voto no garantiza que los ciudadanos se sientan representados por sus autoridades, por lo que las decisiones tomadas parecen no reflejar sus intereses. Sin embargo, ese no es el caso de actores cuyo peso político es mayor. En particular podemos pensar en los empresarios, quienes vía sus cabilderos o ‘lobbistas’ tienen mayor cabida en este escarpado terreno; cuentan, sin duda con un vehículo todo-terreno capaz de superar cualquier obstáculo. Ante ello, estrategias de organizaciones sociales y no gubernamentales se tornan indispensables; con ellas se busca emular el vehículo todo-terreno de la elite económica y política. Con ellas se intenta acceder al terreno de la incidencia pública.

Sobre este paisaje es que analizaremos a lo largo de esta ponencia, primero, la topografía que conforma el terreno de la incidencia pública, caracterizado por atravesar una crisis de representatividad. En un segundo momento, reflexionaremos sobre las posibilidades e imposibilidades de incidencia pública para intentar zanjar la crisis de representatividad, o bien con las que se termina profundizando la brecha entre gobernantes y gobernados. Finalmente, en un tercer apartado, analizamos para el caso mexicano los mecanismos y estrategias que grupos de

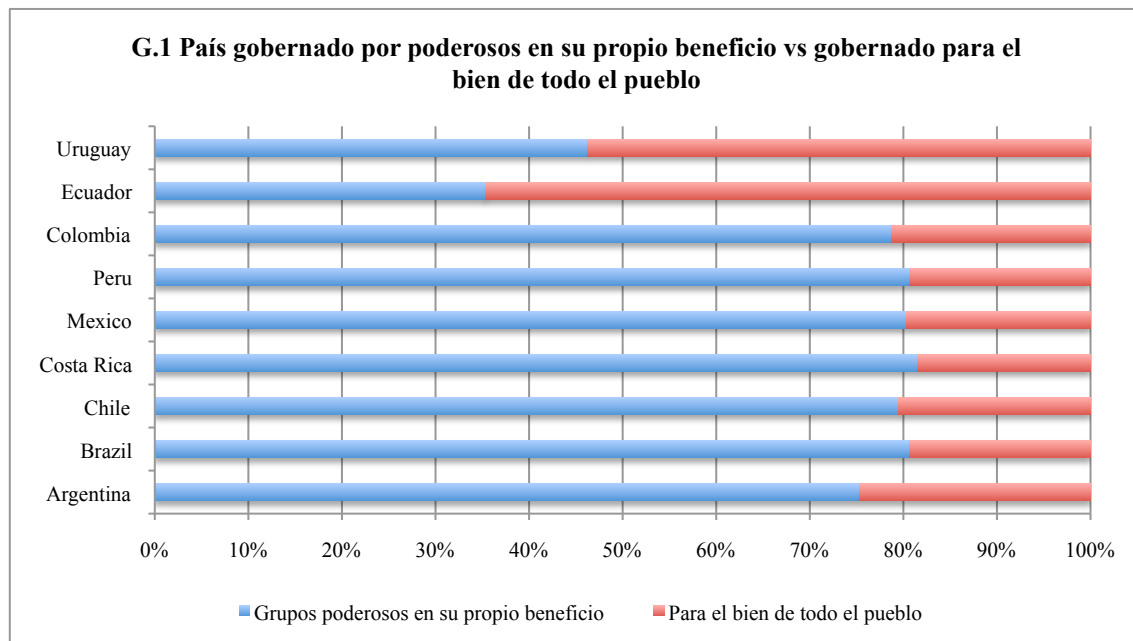
interés sociales y del mercado emplearon para incidir en un proceso de regulación específico: la legislación sobre bioseguridad en México.

I. El terreno de la incidencia pública y la crisis de representatividad

Cada vez más encuestas regionales coinciden en que la pérdida de una crisis de representatividad en la que la ciudadanía no se siente representada por sus gobernantes. No obstante, esa información también muestra que la representación vía el voto sigue siendo el único mecanismo de incidencia aunque en algunos casos también es importante el alto porcentaje de ciudadanos que opinan que no pueden incidir en los procesos gubernamentales y decisorios. Esto, como veremos nos habla, en primer lugar, de una brecha entre ciudadanos y gobernantes, entre representantes y representados; en segundo, de una visión negativa sobre la posibilidad de incidencia pública; así como, en tercer lugar, de una visión del gobierno que se sitúa entre el paternalismo y la gerencia pública. Veamos cada uno de estos puntos.

1. Brecha gobierno-ciudadanía.

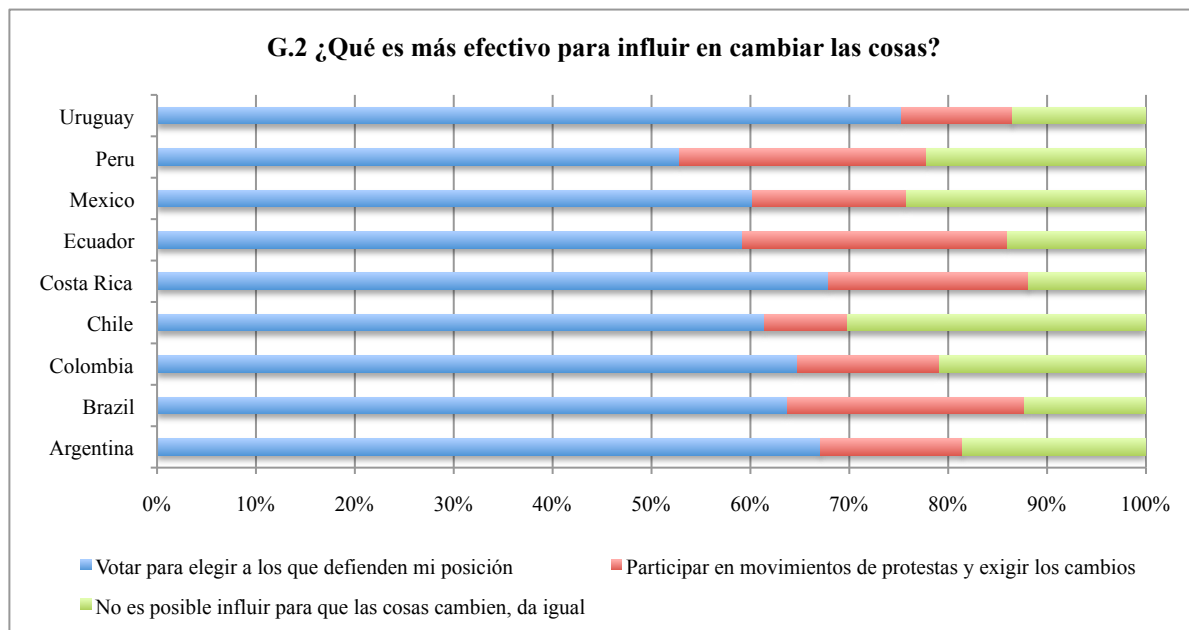
Como lo muestran datos de Latinobarómetro (2013), salvo en dos países (Ecuador y Uruguay), los ciudadanos no se sienten representados por sus gobernantes. La gráfica 1 muestra que casi el 80% de los entrevistados de países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Colombia opina que el país está gobernando por grupos poderosos para su propio beneficio.



Esto nos habla de que los ciudadanos no se sienten representados por sus gobernantes y representantes. Las decisiones públicas no representan, entonces, sus intereses; son decisiones que más bien siguen los intereses de ciertos grupos de poder (político o económico). Esta opinión se complementa con una perspectiva negativa sobre la posibilidad de incidencia pública presentada a continuación.

2. Imposibilidad de incidencia pública más allá del voto

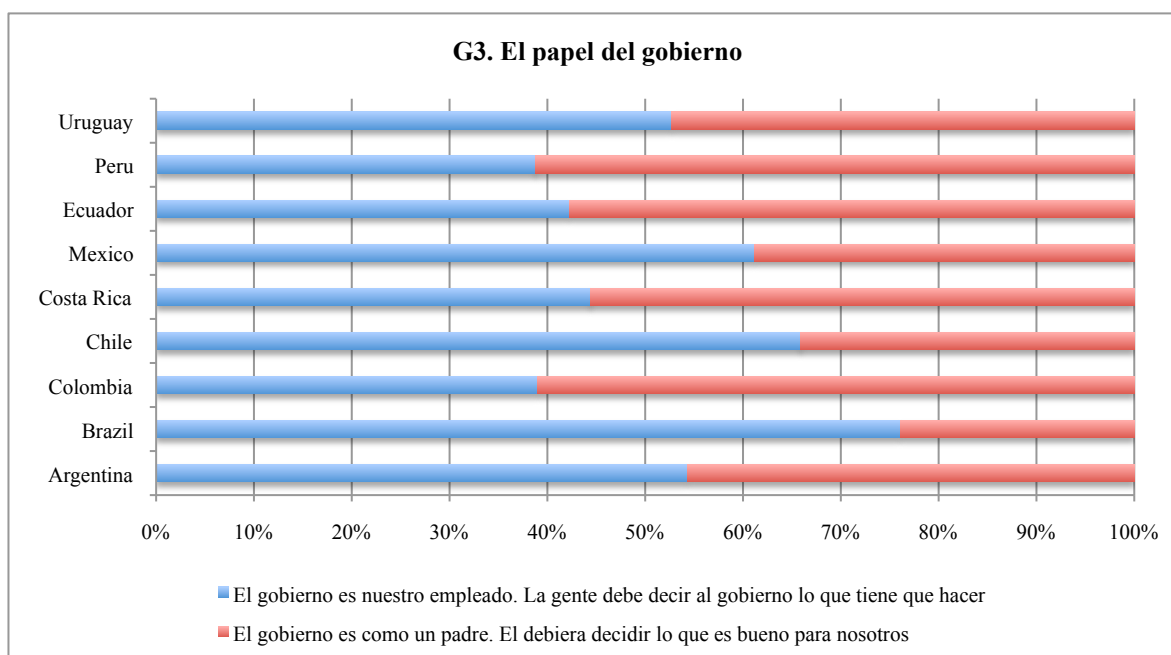
Como lo muestra el siguiente gráfico (G2), según datos de Latinobarómetro (2008), el voto sigue siendo ampliamente considerado como el único mecanismo de incidencia pública, salvo en Perú y Ecuador que tienen un valor superior al 50%; países, estos últimos, en los que, al igual que Brasil, es valorada la posibilidad de incidir vía las protestas y movilizaciones (con más del 21%). Ello contrasta con países como Uruguay y Chile donde la opinión favorable sobre esta vía de incidencia no llega al 10%. Finalmente, casos como Chile y México también representan lo que puede considerarse el peor de los escenarios para la incidencia ciudadana: más del 20% de la población opina que las cosas no se pueden cambiar.



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2008

3. Perspectiva sobre el gobierno: entre el paternalismo y el gerencialismo

Lo anterior se complementa con la perspectiva que se tiene sobre el gobierno. Retomando datos de Latinobarómetro (2013) encontramos dos visiones, ninguna de las cuales, como veremos adelante, favorece los principios de gobernanza que impulsan la incidencia pública vía la participación ciudadana más allá del voto. Por una parte, tenemos una países como Brasil y México donde con una visión mayoritaria (de más del 50%) más bien gerencialista se piensa que el gobierno es empleado de la ciudadanía. Por la otra, encontramos países donde la ciudadanía opina mayoritariamente (más del 50%) que el gobierno es como un padre que debe decir qué hacer a sus ciudadanos: Colombia, Ecuador y Perú. Finalmente, también hay países que tienen una visión dividida entre el gerencialismo y el paternalismo: Argentina y Uruguay (ambas opiniones están alrededor de los 45 puntos porcentuales).



El conjunto de datos nos muestran un panorama complicado para pensar la incidencia pública. En primer lugar, está la opinión (fundamentada, por ejemplo, con las decisiones tomadas durante la liberalización económica en el subcontinente), de que son los grupos de poder político y económico los que gobiernan favoreciendo sólo sus intereses; en segundo lugar, se vislumbra el voto como una opción de ver representados los intereses propios en los procesos gubernamentales y decisorios; lo cual, no obstante contrasta con una opinión crítica que percibe baja posibilidad de incidencia pública o que contempla la protesta social y la participación en movimientos sociales como la única vía de cambiar las cosas. En tercer lugar, y con dos posturas que mantienen la brecha entre gobernantes y gobernados, están las visiones más paternalistas y las más gerencialistas del gobierno.

En los siguientes apartados veremos una breve reflexión teórica relacionada con cada una de las situaciones representadas previamente.

II. Posibilidades e imposibilidades de la incidencia pública

Como suele suceder en los ámbitos más diversos de la vida, quienes cuentan con más recursos –en particular capital social, económico y humano– son los que, en general, pueden realizar las maniobras necesarias para transitar exitosamente el escarpado camino de la incidencia pública que hemos referido antes. Esto se explica porque al hablar de incidencia nos estamos refiriendo a una de las dimensiones del poder, la otra es el control. Si retomamos la propuesta que algunos teóricos sociales y políticos hacen sobre el poder podemos pensar la incidencia o influencia como la capacidad de un actor para transmitir intencionalmente información a otro para alterar su acción o toma de decisión, mientras que el control se ejerce cuando un actor tiene la capacidad de acción y decisión (Knoke 1990; Foucault 1988 y 1979; Elias 1982). Con esto en mente encontramos que la incidencia pública refiere a la capacidad que tiene un agente para alterar el sentido de los procesos gubernamentales y decisorios. De ahí que la podamos considerar,

retomando la metáfora inicial, como una topografía en extremo escarpada, marcada por una crisis de representatividad y por una brecha entre gobernantes y gobernados.

Con esto en mente podemos imaginar cómo, por ejemplo, las grandes empresas y sus *lobbistas*, representan esos vehículos todo-terreno con los que, en esa topografía, buscarán remontar cualquier obstáculo para llegar al lugar deseado: incidir en los procesos gubernamentales y decisorios. Pero, si pensamos en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) –ya no digamos en los ciudadanos de a pie–, la imagen que se nos viene a la mente es la de una bicicleta o, en el mejor de los casos, de un automóvil subcompacto –eficientes en el tránsito urbano, pero imposibles en terrenos en extremo inclinados e irregulares. Ninguno de los dos se compara, indudablemente, con la camioneta todo-terreno. Entonces, ¿cómo podemos hablar de incidencia pública de las OSC frente a competidores mejor dotados?

Las recientes propuestas teóricas sobre participación, gobernanza e innovaciones democráticas nos dan algunos elementos para pensar en la posibilidad de que estas organizaciones puedan, si bien no conseguir un vehículo todo-terreno, sí emular su destreza para maniobrar con mayor éxito en la topografía de la incidencia pública. En general, estas propuestas teóricas coinciden en la necesidad o pertinencia que: 1) se consoliden los lazos de confianza social y política; 2) agentes públicos y privados trabajen en redes; además de que 3) se fomente una nueva forma de relación gobierno-mercado-sociedad abriendo y aprovechando mecanismos institucionales de participación con igualdad de condiciones para participar e incidir. No obstante, como lo veremos en el siguiente apartado, cuando estas situaciones no son posibles los agentes sociales optan por la política contenciosa: por la movilización social y la protesta pública.

A continuación veremos estas tres situaciones –condiciones necesarias aunque no suficientes– que nos hablan de las posibilidades de la incidencia pública.

1. Confianza: Condición básica para favorecer la incidencia pública

En términos generales, la confianza puede ser definida como el conjunto de expectativas positivas sobre las acciones de los demás y se contrapone a la desconfianza, la cual implica una suposición de que los otros pueden tener consecuencias negativas en la interacción (Luna y Velasco 2005). Es la confianza en los otros un elemento básico para la cohesión social y, por ende, para que las vinculaciones sociales y políticas funcionen. No obstante, una pequeña dosis de desconfianza también es necesaria para mantener una actitud vigilante hacia los otros; para echar a andar los “controles mutuos” fundamentados en la idea de que las sociedades no son sino una configuración de individuos interdependientes que además de mantener un control sobre sí mismos y sobre la naturaleza, tienen la capacidad de establecer un juego de controles sobre los demás (Elias 1982). Bajo esta lógica –y apelando a una metáfora química– la confianza sería la valencia positiva que aglutina a los individuos en una configuración social constructora de capital social (Putnam 1993); mientras que la desconfianza sería la valencia negativa que favorece el control de unos sobre los otros; esto último es lo que da lugar a la existencia de perros guardianes (*watch dogs*) en las relaciones públicas, así como a la democracia de monitoreo (Kelley 2012).

En el tema que nos ocupa, la confianza es necesaria, primero, para aglutinar individuos con intereses similares –una causa común– un grupo de interés (Ornstein & Elder, 1978); pero, en ello, también la desconfianza juega un papel clave: es el incentivo que los individuos tienen para

generar un *nosotros* frente a un *Otro* al que se le mira con reserva y, por tanto, se le vigila. No obstante, en un mundo interrelacionado (económica, tecnológica y socialmente), los grupos de interés no pueden operar de manera aislada; requieren abrirse a los demás, incluso a ese *Otro* que, en su momento, fue contemplado como un posible enemigo. Entonces, la política de confrontación (propia de los movimientos sociales) es reemplazada por una política de coordinación y colaboración (gobernanza). Esta transformación, para ser efectiva, debe ir acompañada de la modificación en la forma de gobernar. De un gobierno excluyente, elitista, cerrado e, incluso, autoritario, se debe mutar a un gobierno dispuesto a implicar a actores no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas, así como en la toma de decisión pública. Asimismo, de la perspectiva de un gobierno paternalista o gerencialista se debe cambiar a una, como veremos en el punto 3, a un gobierno basado en la gobernanza. En resumen, la conjugación de confianza con cierta dosis de desconfianza favorece la conformación de grupos de interés vigilantes pero dispuestos a colaborar con otros y con la autoridad en función del interés público.

2. Trabajo en redes público-privadas

No sobran refranes o frases célebres que adviertan sobre la relevancia de unir esfuerzos para lograr un cometido y como la sabiduría popular la mayoría de las veces suele ser afortunada, para casos como el que aquí nos ocupa *trabajar en equipo divide el trabajo y multiplica los resultados*. Entonces, parafraseando una frase célebre –Hellen Keller *dixit*– los grupos de interés, sobre todo aquellos que tienen menos recursos (como las OSC o las ONG), pueden hacer muy poco si están aislados, pero unidos pueden incidir públicamente. De hecho, esta es la idea que fundamenta las formulaciones teóricas que desde la sociología política y las ciencias políticas se denomina *gobernanza en redes* o *coordinación social en red*. El primer concepto remite a la interdependencia entre agentes del Estado y las organizaciones civiles en para elaborar políticas públicas (Cerrillo 2005). El segundo refiere a un tipo de coordinación alternativa a la jerárquica del Estado o a la que está basada en la competencia mercantil; la cual implica, también, interdependencia entre actores públicos y privados en una disposición multicéntrica de poder (Messner 1999; Lechner 1999). Bajo estas concepciones se argumenta que los asuntos públicos no pueden ser atendidos sólo por los agentes gubernamentales; para su eficaz, eficiente y legítima atención se debe promover la coordinación de esfuerzos entre actores públicos y privados. Esto, como lo veremos en el siguiente punto, está imbricado con la idea de una *nueva forma de gobernar*, además de que representa un imperativo para que los grupos de interés sociales (y del mercado) exijan y aprovechen los espacios institucionales de participación y colaboración con el gobierno.

Lo anterior se relaciona con eso que los últimos años ha ocurrido con la arquitectura institucional en diversos países latinoamericanos se han construido nuevos escenarios gubernamentales de interacción con agentes externos. Desde que en la década de los ochenta del siglo pasado se empezó a hablar de comités de participación local, éstos y otros mecanismos han desplegado lo que se podría leer como la apertura del gobierno a la ciudadanía. El caso mejor ilustrado en la literatura –y más exitoso– es el del presupuesto participativo brasileño; no obstante, como veremos en el tercer apartado para el caso mexicano, hay otros ejemplos, no necesariamente tan exitosos. Empero, para que estos escenarios gubernamentales de participación realmente funcionen, deben estar acompañados de niveles aceptables de legalidad, estabilidad y fortaleza institucional. Si un Estado es débil e inestable, difícilmente estará dispuesto a ‘soltar las riendas’

de la toma de decisión para asumir un gobierno compartido; además de que seguirá la pauta discrecional de la corrupción para manejar, contradictoriamente, los *asuntos públicos* atendiendo sólo ciertos *intereses privados*, los de unos cuantos.

3. *Gobernar en gobernanza*

Para cerrar el círculo virtuoso que puede favorecer la incidencia pública nos resulta indispensable traer a la mesa de discusión el tema de la gobernanza. Es decir, la disposición y apertura gubernamental para allegarse de opiniones externas y establecer mecanismos de colaboración gobierno-sociedad. Esto requiere, como veíamos, gobiernos fuertes dispuestos a escuchar y atender las críticas y demandas ciudadanas. Asimismo con ello se incentiva el interés de las OSC en una participación orientada a la incidencia pública. Porque sin un gobierno dispuesto a escuchar y colaborar con agentes externos –como las OSC– en la resolución de problemas de interés público, la topografía de la incidencia se torna insalvable.

Esta condición implica, entonces, hacer operativos los “experimentos participativos” –las llamadas “innovaciones democráticas” (Smith 2009)– mediante los que se busca sumar la voz –las propuestas– de la ciudadanía organizada y no organizada, en la construcción de una agenda de gobierno compartida; es decir, una *agenda pública* en la que colaboren por igual agentes del gobierno, la sociedad y el mercado. Esta propuesta parece contraponerse a las definiciones más clásicas de lo político como la relación amigo-enemigo (Schmitt 1998), donde difícilmente puede haber cabida a la coordinación de intereses y la colaboración mediante acciones conjuntas. Empero, siguiendo las premisas del propio Schmitt, la relación amigo-enemigo es sólo una dimensión de lo político –la dimensión polémica–; pero lo político también se define por ser una decisión constitutiva y pública; es constitutiva porque a través de ella se configura la identidad de una comunidad (por ejemplo de un pueblo o una organización) frente a otra; y es pública porque no implica sentimientos o intereses individuales o privados, sino que se funda en la relación entre las distintas comunidades. Entonces, si bien lo político siempre estará permeado por el conflicto (de intereses, valores, propuestas de acción) no podemos dejar que éste sea el que domine. Por el bien del interés público, la gobernanza se presenta como el medio para coaligar los intereses y las acciones de los grupos de relación, entre los cuales, están las OSC organizadas en redes, pero también los grupos de interés empresarial. Ahí es donde la ecuación se complica porque, por lo general, estos últimos cuentan con mayores recursos para movilizar la acción pública en su propio beneficio. Esto, como veremos en el siguiente apartado es lo que ocurrió en México con un proceso de toma de decisión pública sobre regulación económica: la legislación en bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

III. De la participación institucionalizada a la movilización callejera: activistas, funcionarios y empresarios en la regulación de OGM en México

Tal como lo describiera, en 1911, John Kenneth en su libro *México bárbaro* “el verdadero México es un país con una Constitución y leyes [...] justas en general y democráticas [...] pero donde ni la Constitución ni las leyes se cumplen” (citado en Ramos 2015: 10). Esta situación aún está vigente. Ello nos lleva a pensar en lo que dijera recientemente otro periodista y escritor mexicano que describe la situación diciendo que da “la sensación de que existen dos Méxicos: uno, pequeño, el de los gobernantes, los ricos, los privilegiados y sus amigos; y otro, el más grande, donde los abusos, la falta de justicia y de oportunidades son la regla” (Ramos 2015: 10).

La cual si bien favorece el establecimiento “en papel” de estos espacios y mecanismos de participación, no permite su puesta en práctica. Por ello, la nueva edificación gubernamental que promueve *formalmente* la participación parece insuficiente si no se transforman las formas de gobernar con fórmulas de colaboración que vayan más allá de las remodelaciones “decorativas” (Hevia e Isunza 2012). Esto, como veremos con el proceso legislativo sobre bioseguridad y OGM, fue lo que pasó, abriendo con ello la puerta para que los grupos de interés sociales optaran por la movilización y la protesta; mientras que los grupos de interés empresariales siguieron con sus ‘viejas’ prácticas de incidencia, vía el *lobbying*.

1. El proceso legislativo sobre bioseguridad en México

El uso de ingeniería genética en el campo agrícola mexicano se remonta a 1988, cuando se solicitó el primer permiso para hacer pruebas en campo con un tomate transgénico. A partir de ese año, aunque de forma incipiente, el tema comenzó a discutirse en pequeños círculos de especialistas y productores del norte del país. A esto le siguió, en 1992, la armonización sobre regulación en la protección vegetal, sujeta al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con lo que se integró un esquema preliminar, común a los tres países, sobre bioseguridad.

Con la entrada en vigor, en diciembre de 1993, del Protocolo de Cartagena –firmado en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas–, se sentaron las bases, en la agenda internacional, sobre la seguridad de la biotecnología.¹ En ese año científicos de diversas disciplinas integraron un grupo *ad hoc* que posteriormente se constituiría como el Comité Nacional de Bioseguridad Agrícola; su fin era realizar análisis de riesgos en relación con la introducción de OGM al ambiente y, con ello, asesorar a la toma de decisiones públicas (particularmente en la elaboración de Normas Oficiales). Este comité fue el encargado de la bioseguridad en México, entre 1995 y 1999. Año, este último, en el que empieza a funcionar la moratoria de facto para pruebas de campo con maíz transgénico en México y en el que el comité es sustituido por la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem). El objetivo central del nuevo organismo era impulsar la biotecnología en el país (Serratos, 2008).

El gobierno mexicano firmó el Protocolo en 2000 y lo ratificó en el 2003; y para seguir lo estipulado en este instrumento, comenzó un largo proceso legislativo. La primera iniciativa sobre bioseguridad y OGM fue propuesta, en 2002, desde la Cámara de Senadores (con apoyo de científicos de la Academia Mexicana de Ciencias)² por el legislador del Partido de la Revolución

¹ Según el Protocolo de Cartagena, la seguridad de la biotecnología “atañe a la necesidad de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles efectos adversos de los productos de la moderna biotecnología”; ello con el fin de aprovechar el “gran potencial” que tiene esta tecnología para “promover el bienestar de la humanidad, particularmente en cuanto a satisfacer necesidades críticas de alimentación, agricultura y cuidados sanitarios” (CDB, 2000).

² En 2002 la Academia Mexicana de Ciencias entregó al Senado de la República un documento a favor de la incorporación de la biotecnología para el desarrollo del país (titulado Bases y recomendaciones para la elaboración de una Ley mexicana de bioseguridad para el manejo de OGMs). Desde entonces el grupo de científicos (integrado por más de 40 miembros) fungió como asesor del Senado en la elaboración de la que sería la LBOGM.

Democrática (PRD) Rodimiro Anaya, presidente en aquel entonces de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado.³ La Iniciativa presentada al Pleno del Senado había sido puesta a consulta durante tres meses (entre noviembre de 2002 y febrero de 2003). La iniciativa inicial, aseguran científicos de la AMC, fue mejorada sustancialmente con propuestas, comentarios y sugerencias de diferentes sectores sociales: legisladores, funcionarios del Ejecutivo Federal, académicos, investigadores, ONGs y público en general (AMC, Marco Jurídico en Bioseguridad).

El 24 de abril de 2003 tal iniciativa, aprobada sin lectura en el Pleno del Senado (con 84 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones), fue turnada a la Cámara de Diputados. No obstante, no fue sino hasta la siguiente legislatura, en diciembre de 2004, cuando se redactó un dictamen que sería aprobado, por mayoría parlamentarias (con votos de PAN, PRI y PRD) el último día de sesiones del periodo. Este dictamen, según acusaron sus críticos, en último momento se le agregaron argumentos favorables a la industria. Pese a su aprobación, el dictamen votado en la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2004, generó controversias al interior de los partidos; particularmente en el principal partido opositor de izquierda (PRD).

La crítica social que había desencadenado el proyecto de dictamen, hizo que varios diputados de ese partido lo objetaran. Situación que, sin embargo, no generó una postura unificada; ello se hizo evidente con el voto a favor de diputados y senadores. Pero, los posicionamientos individuales en su contra continuaron. El legislador perredista, Adrián Chávez, criticó que el dictamen aprobado en el Congreso había sido modificado a última hora para incluir argumentos impulsados por Monsanto, Aventis, DuPont, Syngenta, Pioneer y el Consejo Coordinador Empresarial. Ello porque, según el dicho de otro diputado del partido de izquierda (Partido del Trabajo), Joel Padilla Peña, “los poderes supranacionales” se impusieron a la hora de redactar la iniciativa y el dictamen de ley. Los legisladores estaban interesados en que se aprobara “una ley débil y flexible” que prioriza las ganancias financieras de empresas sobre los impactos ambientales, sociales y económicos. Pese a esta oposición, finalmente el dictamen de ley fue regresado al Senado para su aprobación final el 10 de febrero de 2005 y su publicación oficial el 18 de marzo siguiente. El 2 de mayo de 2005 entró en vigor la LBOGM; misma que fue reglamentada tres años después (el reglamento de la LBOGM entró en vigor el 24 de marzo de 2008).

2. Grupos de interés en disputa: aliados y adversarios

En el proceso legislativo sobre bioseguridad, los grupos de interés confrontados construyeron retóricas para convencer a los demás grupos, incluidos los legisladores. Las empresas y las organizaciones críticas buscaban reforzar el apoyo de sus aliados así como convencer a los

³ En 1999 el Partido Verde Ecologista de México había ya propuesto una iniciativa de ley sobre bioseguridad; misma que no prosperó. En ese año se efectuaron las primeras acciones gubernamentales sobre el tema; con ello también se posicionó la crítica social antitransgénica en el debate público. La cuestión de los transgénicos empezó a ser discutida en los medios de comunicación; se creó, por decreto presidencial, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad (Cibogem) como encargada de los asuntos relacionados con los OGM; Conacyt y Conabio prepararon un informe sobre biotecnología agrícola; el gobierno federal definió una moratoria de facto para los experimentos de maíz transgénico; Greenpeace denunció la presencia de maíz transgénico en México; se aprobó, en el Senado, una iniciativa de reforma a Ley de Salud para incluir etiquetado obligatorio a los alimentos elaborados con OGM (misma que se quedó en el tintero) (*La Jornada*, 2008-05-13).

indecisos de que se sumaran a su causa. Por una parte, encontramos a la industria agrobiotecnológica –con firmas globales como Monsanto– (representada por AgroBio y donde también estaba CibioGem)⁴ y, por otra, a las organizaciones ambientalistas que critican la producción transgénica (entre otros: Greenpeace-México, Oxfam-México, y el Centro de Derecho Ambiental). Si bien los agentes en disputa coincidieron en la necesidad de que se aprobara una ley sobre bioseguridad, su postura discrepaba en lo que esto implicaba. Mientras unos concebían la bioseguridad como un mecanismo para manejar y fomentar la producción de OGM, los otros la entendían como un mecanismo restrictivo de esta tecnología. Es por ello que a la postre, en este escenario encontramos a quienes avalan la legislación al presentarla como una alternativa para la sustentabilidad alimenticia que no descuida la biodiversidad y que refuerza el avance tecnológico global. Pero también a quienes la critican por ser una reglamentación perjudicial para la soberanía nacional, el equilibrio ecológico y la seguridad alimentaria; aunque favorable a empresas multinacionales, como Monsanto –de ahí que las organizaciones críticas la denominen “Ley Monsanto” (véase figura 1).

Figura 1. Grupos de interés en disputa



Fuente: Elaboración propia

En este proceso intervinieron otros agentes. Legisladores, funcionarios públicos, científicos y comunicadores fueron algunos de quienes, finalmente, se alinearon a alguna de las dos posturas: a favor o en contra de los transgénicos. Situación que los termina presentando como aliados de la

⁴ Asociación mexicana que aglutina a empresas como Monsanto, Bayer, Syngenta y DuPont, principales representantes de la industria biotecnológica en el mundo.

industria agrobiotecnológica o de las organizaciones ambientalistas. Ello se explica porque la disputa de estos agentes refleja dos lógicas desde las que se entiende el desarrollo: la producción a pequeña escala de la milpa para abastecer el consumo familiar e, incluso, el mercado local; o la producción agroindustrial que satisface el mercado nacional y global.

Desde estas dos lógicas productivas los agentes ponen énfasis en distintos aspectos. Mientras que, por un lado, se le da resonancia al significado cultural de esta práctica (por ejemplo al cultivo de maíz); por el otro, se valora su rentabilidad económica. Ello explica por qué los campesinos mexicanos siguen sembrando maíz, aun cuando ello les implique trabajar fuera del campo para mantener la producción familiar en sus milpas. (Barkin, 2003: 157). Ellos siembran maíz no sólo para satisfacer una necesidad económica (alimentaria o de comercialización), sino porque es parte de su cultura:

El maíz es una manera de ser y de vivir, que nos relaciona a la vez con nuestra Madre Tierra, con los dioses y con todos los demás, con los vivos y con los muertos. Nos relaciona con nuestros abuelos, con los que acumularon el saber del maíz a lo largo de miles de años. Nos relaciona con nuestras familias y nuestros vecinos, como expresión profunda de nuestra forma de convivencia. Nos relaciona con el mundo al que regalamos el maíz, que salió de aquí para llegar hasta el último rincón de la Tierra. (Dicho del intelectual Triqui, Marcos Sandoval. En Sandoval, 2003: 65)

Esto, visto desde la otra perspectiva (la agroindustrial) se antoja incongruente e irracional. Mantener la siembra de maíz en la milpa resulta una actividad anti-económica, carente de visión empresarial. Implica un gasto para la economía familiar; resta, no suma. El maíz, desde este ángulo, no es un negocio; no genera riqueza; y, lo que es más, reproduce la pobreza. Pese a que el maíz es el principal producto del campo mexicano –50% de la superficie se utiliza para la producción de este grano–; México tiene uno de los rendimientos promedio más bajo del mundo: 2.8 toneladas por hectárea (*Reforma*, 2009-02-22).

Los agentes que participaron en el proceso legislativo sobre bioseguridad y manejo de transgénicos en México contraponen esas dos miradas. Una que valora la agricultura no sólo en términos económicos, por la producción masiva de alimentos; sino también porque ella contribuye a preservar el paisaje, proteger el medio ambiente, asegurar la provisión de alimentos de calidad y el bienestar animal. Otra que privilegia la agroindustria: modernización, eficacia, competitividad y producción a gran escala.⁵ El maíz, visto desde la lógica del capitalismo agroindustrial, no es valorado por su contenido cultural, sino por su rendimiento productivo. Los grandes productores mexicanos que cultivan maíz para el uso industrial, promueven la comercialización de semillas transgénicas porque con ellas recibirán beneficios productivos –“con mejor control de plagas y menor impacto ecológico”, se asevera–; lo cual se traducirá en ganancias económicas y beneficios ambientales –como los ya reportados en Estados Unidos, Argentina, Brasil, Paraguay, Canadá, Sudáfrica, China o India– (Brookes & Barfoot, 2009). Y es,

⁵ El cultivo comercial de maíz transgénico comenzó desde 1996 en Estados Unidos. En 2009, veinte países sembraban una extensión total de 37.3 millones de hectáreas. México importa cada año 10 millones de toneladas de maíz, principalmente transgénico, desde los Estados Unidos, lo que representa una tercera parte del total del consumo nacional (www.agrobio.com.mx).

como veremos a continuación, desde estas miradas que se entrelazaron argumentos y contra argumentos sobre el alcance y contenido de esta ley.

3. *Desencuentro de valores, intereses y creencias*

La ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) fue criticada por tener “graves omisiones” en, al menos, “dos temas trascendentales”: el etiquetado de productos derivados de transgénicos (artículo 101) y la falta de mecanismos para hacer que las empresas respondan por afectaciones a terceros (artículo 121). Al respecto, senadores de todas las fracciones parlamentarias (PAN, PRI, PRD y PVEM) habían presentado propuestas para mejorar el artículo 101, a fin de “garantizar el etiquetado de transgénicos y sus derivados así como el derecho de los ciudadanos a elegir sus alimentos”; y el artículo 121, estableciendo “un régimen de responsabilidad objetiva” para garantizar que quienes utilicen organismos genéticamente modificados reparen los daños que puedan generarse. Estas recomendaciones, no obstante, fueron desestimadas porque el pleno las consideró improcedentes por procedimiento.⁶

Su reglamento también fue criticado por los grupos antitransgénicos al haber sido elaborado “a puertas cerradas” y porque “retoma y empeora todos los aspectos negativos de la ley, para facilitarle a las transnacionales los trámites para vender sus semillas transgénicas en el país, legalizando así la contaminación” de las mismas (*La Jornada*, 2008-03-29). Ante la publicación de este reglamento, la “única posibilidad” de contrarrestar la “contaminación genética” masiva era elaborar un régimen de protección especial de maíz sustentado en el principio precautorio (www.greenpeace.org/mexico). Esta opción, no obstante, se desvaneció cuando el gobierno federal modificó la LBOGM para incluir este régimen como parte del propio reglamento.

En 2009 las autoridades mexicanas eliminaron la necesidad de establecer un Régimen Especial de Protección al Maíz, al incorporarlo en el propio reglamento de la ley (*La Jornada*, 2009-03-14).⁷ Mediante un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de marzo, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Reglamento de la LBOGM.⁸ Ello

⁶ Ante ello, Greenpeace-México hizo notar la incongruencia de apelar al *procedimiento*, cuando el dictamen no había sido elaborado conforme al mismo: “El dictamen con el cual se aprobó la ley Monsanto no fue elaborado por los senadores. Ninguna de las comisiones involucradas en la dictaminación –Estudios legislativos segunda, Ciencia y tecnología y Medioambiente– se reunieron previamente para elaborarlo. El propio presidente de la comisión de ciencia y tecnología, Armando Chavarría, cuestionó en el pleno varias veces ¿quién elaboró el dictamen?, sin obtener respuesta alguna. Pese a esta grave irregularidad, la mayoría del senado votó a favor de la ley Monsanto” (www.greenpeace.org/mexico).

⁷ En abril de 2008, la Sagarpa había presentado las disposiciones del Régimen de Protección Especial del Maíz. Éstas fueron criticadas por Greenpeace-México debido a que eran sólo elementos jurídicos que omitían determinar los centros de origen y evitaban establecer un sistema de biomonitorio y seguimiento de transgénicos en el ambiente.

⁸ El Decreto derogó el artículo transitorio del Reglamento de la LBOGM, el cual ordenaba la publicación de un Régimen de Protección Especial al Maíz con el fin de preservar las variedades de maíz existentes en todo el país, así como establecer los centros de origen y diversidad de este grano. En su lugar –en el artículo 73– se implementó una estrategia de comunicación y consulta pública –en la página electrónica del Sistema Nacional de Información sobre Bioseguridad de la Cibiosem– sobre los casos que se someterían a un proceso de autorización. En este decreto quedó

puso fin a la moratoria establecida en 1999, posibilitando la siembra experimental de maíz en el norte del país. Pese a las denuncias de la crítica social –sobre la debilidad del Estado frente al chantaje de Monsanto– finalmente se aprobó la siembra experimental de maíz transgénico.⁹

Con las modificaciones al reglamento, la industria presentó nuevas solicitudes sobre las que se hizo una consulta pública por Internet y se autorizó el cultivo no comercial de 25 variedades de maíz transgénico en el valle del Yaqui, Sonora; Culiacán y Los Mochis, Sinaloa; así como en el norte de Tamaulipas.¹⁰ Esto, aseguró Fabrice Salamanca, director de AgroBio, favorecerá la producción tecnificada en el norte del país, haciéndola más competitiva: “Basta ver la región fronteriza de Tamaulipas para darnos cuenta de la diferencia que existe entre los productores que solamente están divididos por el río Bravo, ya que mientras ellos utilizan maíz transgénico y con menos gastos, los productores mexicanos batallan”. Con la liberalización de los transgénicos, esta situación cambiaría, favoreciendo la producción mexicana. En el mismo sentido se manifestó Perfecto Solís Alanís, presidente de los productores de maíz en Tamaulipas: “No es posible que durante muchos años los productores gringos estén produciendo maíz y frijol con semillas modificadas, las cuales después venden a México, y a los productores nacionales se les haya negado el uso de estos productos” (*CNN Expansión*, 2009-04-12).

El 26 de enero de 2010 la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), organismo dependiente de la Secretaría de Salud (SSa), expidió las autorizaciones sanitarias para la importación y comercialización en México de ocho variedades genéticamente modificadas de maíz, algodón, soya y alfalfa para su uso y consumo humano y animal, así como para su procesamiento industrial.¹¹ Con esta aprobación, ya son 77 las variedades biotecnológicas autorizadas para su consumo en México; mismas que empezaron a ser autorizadas desde 1995. Debido a que las Secretarías de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) no han autorizado la siembra de transgénicos en México, estas autorizaciones son sólo para importar y comercializar tales

estipulado que las secretarías de Agricultura y de Medio Ambiente serían las encargadas de establecer las medidas de bioseguridad caso por caso.

⁹ Para Greenpeace-México “la violación a la Ley de Bioseguridad habla de un intento desesperado de las autoridades mexicanas por cumplir con las exigencias de la industria biotecnológica para liberar su maíz transgénico en el centro de origen del maíz. Las autoridades han caído en el chantaje de las empresas transnacionales, como Monsanto, que amenazan con no invertir 200 millones de dólares en investigación del uso de su biotecnología en nuestro país, cuando ni duplicando esa suma se podrá reparar el grave daño a la humanidad por permitir la contaminación de nuestro maíz” (Aleira Lara, Coordinadora de la campaña de Agricultura sustentable de Greenpeace México; www.greenpeace.org/mexico).

¹⁰ Cuando el gobierno federal publicó este decreto, Monsanto anunció que incrementaría 40% su inversión en México para desarrollar maíz transgénico. Monsanto invirtió 300 mil dólares en la primera etapa de experimentación. Monsanto invierte en México 10 millones de dólares al año en productos híbridos (es decir, aquellos que son enriquecidos con sus propios genes). La empresa desarrolla híbridos mejorados en México desde finales de los ochenta, con el trabajo de más de 50 investigadores mexicanos. Sus centros de investigación están ubicados en Jalisco, Nayarit y Guanajuato (*La Prensa*, 2008-09-02; *Reforma*, 2009-02-17).

¹¹ Cuatro variedades de maíz (dos de Monsanto, una de Syngenta y una de Dow AgroSciences y Monsanto), dos de algodón (una de Bayer CropScience y una de Syngenta), una de soya (de DuPont Pioneer) y una de alfalfa (de Monsanto).

productos para su uso y consumo en México.¹² Con ello, si bien se da un paso importante, el presidente de AgroBio lamenta que en México todavía no se permita la siembra comercial de transgénicos. Esto –dice– genera déficit productivo e incremento de las importaciones de Estados Unidos y Canadá:

México tiene que importar cada año 10 millones de toneladas de maíz, principalmente transgénico, desde los Estados Unidos, lo que representa una tercera parte del total del consumo nacional. El rechazo a la adopción de la biotecnología en México, que ha demostrado ser segura y benéfica para los agricultores, sólo nos vuelve más dependientes al tener que importar el maíz de otros países por no poder producirlo en México. (www.agrobio.com.mx)

Esto, remarca Salamanca, contrasta con lo proyectado por las potencias emergentes –China e India–, donde ya se están desarrollando cultivos transgénicos para su consumo interno, lo que reducirá los mercados potenciales de exportación de Europa y Norteamérica. Por ello es que los agentes protransgénicos ven en la LBOGM un primer paso para que los productores mexicanos puedan competir en el mercado mundial.

Empero este optimismo no es del todo compartido por las agencias gubernamentales. A decir de los integrantes de la CibioGem, la obtención de permisos para la liberación de semillas genéticamente modificadas (en sus tres fases: experimentación, prueba piloto y comercialización) es un proceso sumamente complicado. La LBOGM es una de las regulaciones más duras en el mundo. Los laboratorios (públicos o privados) que quieran comercializar sus semillas deben cubrir “demasiados requisitos”. Ello se ha traducido en un obstáculo para que los laboratorios públicos obtengan permisos y autorizaciones; a lo más que llegan es a dar aviso del manejo confinado de OGM.¹³ Empresas como Monsanto, DuPont, Bayer, Aventis, Dow Agro Sciences y Syngenta son las que tienen mayores posibilidades de cubrir las exigencias legales para comercializar sus semillas patentadas. Entonces, pese a que se autorice la siembra comercial de transgénicos, la dependencia a compañías extranjeras continuará.

Asimismo, el optimismo industrial nos muestra una marcada diferencia de valores, creencias e intereses con los agentes antitransgénicos. Mientras la industria (y el gobierno)¹⁴ favorecen argumentos económicos, la crítica social recurre a recursos simbólicos y culturales. Mediante acciones de resistencia, como la Red en defensa del maíz nativo o la campaña Sin maíz no hay país, fundamentan su crítica en el derecho ancestral que tienen “los pueblos, tribus y naciones indígenas” como los únicos “dueños y guardianes de las semillas y animales, bosques, selva, agua y plantas”. Los pueblos indígenas y campesinos son “los responsables y herederos de la

¹² Los organismos genéticamente modificados han sido utilizados “regularmente”, dice AgroBio, “dentro de la cadena agroalimentaria mexicana desde hace más de una década y sirven como insumos para la elaboración de alimentos procesados de consumo humano cotidiano y para alimentos balanceados en la industria pecuaria” (www.agrobio.com.mx).

¹³ Información obtenida en Día de Puertas Abiertas de la CibioGem (10 de septiembre de 2010).

¹⁴ Gobierno que se ha empeñado, según sus críticos –véase, por ejemplo, Esteva y Marielle 2003–, en mirar a la agricultura tradicional como un obstáculo para la modernización del país. Gobierno partidario de un modelo de desarrollo con el que se ha intentado, de manera fallida, tecnificar y modernizar el campo mexicano, expulsando a los pequeños productores.

perpetuidad de las diferentes clases de maíz que existen a lo largo y ancho de todo nuestro territorio mexicano”, lo que los acredita como “los verdaderos y más experimentados guardianes de los recursos naturales que existen en nuestro país” (Red en Defensa del Maíz Nativo, 2008-07-10).

Desde esta perspectiva, la defensa del maíz no transgénico en México se sobrepone a una historia de resistencia indígena y campesina contra una colonización en la que se pueden identificar tres etapas: la española, la criollo-mestiza y la transnacional. En ella, los símbolos de poder contra el colonialismo –autonomía y soberanía– cobran marcada relevancia. En esta lucha, los campesinos e indígenas son dibujados, primero, como los defensores de las muy diversas culturas originarias y, después, como los “guardianes de la riqueza genética”. El maíz ha sido “el soporte de la resistencia indígena durante más de 500 años” (Serratos, 2009). Desde esta perspectiva, son los pueblos indios, y no las empresas transnacionales, los que deben asegurar el cuidado de aquellas semillas –doradas, blancas, rojas, azules, moradas– que les dieron vida a sus ancestros; las cuales reflejan y alimentan la diversidad cultural y biológica del México actual (Sandoval, 2003).

Pero ante estas críticas la industrial agrobiotecnológica también abanderará la protección del maíz en México, sobre todo al ser reconocido como Centro de origen y diversidad. En su retórica argumenta que si bien los productores indígenas y campesinos “han mejorado y resguardado por miles de años un tesoro genético conformado por decenas de razas y miles de variedades criollas”, también son ellos “los productores más pobres y amenazados del campo mexicano”. Situación que se combina con la “migración y la homogeneización de patrones culturales, que ponen en riesgo esta riqueza milenaria”. Por ello es que Monsanto, empresa interesada en “la protección y multiplicación de la biodiversidad” dio vida al Proyecto Maestro de Maíces Mexicanos (PMMM), junto con la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México (CNPAMM):

Este proyecto contiene en su visión y misión una alternativa capaz de generar viabilidad y calidad de vida para los productores, proteger las regiones de cultivo de estos maíces en los centros de origen para su preservación en bancos nacionales de germoplasma (conservación in situ), junto a procesos de investigación y desarrollo orientados a la generación de productos, empresas y estrategias de comercialización, en beneficio directo de los productores indígenas y campesinos que los han resguardado. (Monsanto, 2008)

El PMMM –según el informe de Responsabilidad Social de Monsanto– está conformando por redes de productores de los estados de Puebla, Tlaxcala, Estado de México y Oaxaca, quienes fungirán como “custodios de las razas y criollos de maíz”. Con él se intenta construir un banco de germoplasma “de y para los productores” con el fin de caracterizar la diversidad genética de las razas y variedades para identificar su potencial alimenticio, bioquímico e industrial. Monsanto busca que el PMMM tenga autoridad, legitimidad y credibilidad; así como recursos financieros que le aseguren establecer “un proceso de desarrollo tangible y creciente para las comunidades productoras y que sus únicos beneficiarios sean los custodios indígenas y campesinos” (Monsanto, 2008).

Esta retórica no convence a los grupos de interés críticos, desde donde se ve con muy malos ojos el convenio firmado (el 18 de abril de 2007) por la CNPAMM –filial de la Confederación Nacional Campesina (CNC)– y Monsanto. Con la firma de este acuerdo se formó un fondo para desarrollar el PMMM, combinando recursos económicos y en especie del gobierno, de Monsanto

y de la CNPAMM. Este fondo –según Greenpeace– “aparentemente sería para preservar libres de maíces transgénicos a varios estados de la República y para fortalecer bancos de germoplasma del maíz”. Ello le resulta sospechoso a la organización ya que “no es creíble que una empresa como ésta quiera proteger desinteresadamente las variedades nativas del maíz mexicano”. De ahí que este agente no dude en calificar como “preocupante ingenuidad” el que la CNPAMM-CNC, firmaran “este convenio discrecional sin mostrarlo ni consultarlo con otras organizaciones” (www.greenpeace.org/mexico).¹⁵

La reacción de los grupos antitransgénicos al PMMM fue la campaña que diversas organizaciones y Greenpeace-México lanzaron el 25 de junio siguiente. La campaña nacional en defensa de la soberanía alimentaria y la reactivación del campo mexicano –también conocida como Sin maíz no hay país, ¡pon a México en tu boca!–, fue planteada en oposición “a la liberación del maíz transgénico en México y a la cooptación de algunas organizaciones campesinas a manos de Monsanto”. Una de las acciones públicas de protesta de esta campaña fue la siembra de maíces nativos en el Zócalo, jardinerías, glorietas y áreas verdes de los cuatro puntos cardinales de la capital del país. Esta campaña buscaba generar la presión social suficiente como para impulsar en el Senado la promulgación de un derecho constitucional a la alimentación así como una Ley de planeación para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional; además de promover, en el plano internacional, que el maíz mexicano fuera reconocido como parte de la lista de Patrimonio oral e intangible de la humanidad, por la UNESCO (www.greenpeace.org/mexico).¹⁶

Es así como se fueron desarrollando opiniones y públicos contrapuestos a la ley, a su reglamento y a las acciones gubernamentales que siguieron. Opiniones y públicos con intereses, valores y creencias que, si bien pudieron encontrar puntos convergentes en el camino de la negociación, más bien se fueron alejando conforme avanzó el proceso hacia una confrontación. Ya veíamos que las reglas del juego en el campo donde se discuten las diversas opiniones para establecer la agenda pública pueden a manera de confrontación o como negociación. En el siguiente apartado veremos el rumbo que tomó el proceso de legislación sobre bioseguridad y manejo de transgénicos en México.

¹⁵ Cabe mencionar que en declaraciones públicas (difundidas el 9 de julio), los dirigentes de la CNC, Cruz López Aguilar, y de la CNPAMM, Carlos Salazar, aseveraron que las siembras experimentales de maíz transgénico “no serán una amenaza para México si se cumple con el Protocolo de Cartagena y la Ley Federal de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados” (www.greenpeace.org/mexico). Argumentos inviábiles –según Greenpeace– por la falta de rigor legal de México que garanticen el cumplimiento del Protocolo de Cartagena.

¹⁶ En 2008 esta campaña –que ya sumaba a más de 300 organizaciones– se extendió a la siembra de frijol. Con el dicho “Sin maíz no hay país, sin frijol tampoco ¡Pon a México en tu boca!”, y en el marco de la apertura comercial de la producción agrícola como parte del TLCAN, a partir de enero de ese año, las organizaciones refrendaron su lucha contra los cultivos transgénicos. Asimismo, en octubre siguiente –en el día mundial de la alimentación– organizaciones de esta Campaña (como la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo, El Poder del Consumidor y Greenpeace) denunciaron la importación ilegal de semillas de maíz transgénico de Monsanto en cultivos de Chihuahua.

4. Estrategias de control-resistencia

En un juego de poder no puede haber control sin resistencia. Las relaciones sociales son relaciones de poder en las que se vinculan los individuos mediante flujos de fuerza. Las relaciones sociales son un juego de control, dependencia y resistencia mutua en el que ningún individuo “tiene” *todo* el poder. El poder, o la fuerza de un individuo en su relación con otros –para influir, dirigir o controlar su comportamiento, para gobernarlos–, *fluye* entre los cuerpos que integran el entramado social, ninguno de ellos lo posee de forma permanente, ya que el poder es un aspecto relacional más que ontológico.¹⁷ El control de uno reside en la dependencia de los otros; pero también estriba en la resistencia de aquellos (Emerson, 1962: 32).

El control de la industria agrobiotecnológica sobre el gobierno y la sociedad, según los agentes críticos, se ilustra con la labor de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem).¹⁸ Cuando el gobierno federal modificó el reglamento de la LBOGM al eliminar la necesidad de tener un régimen de protección de maíz para aprobar la siembra experimental del mismo, Greenpeace-México y otras organizaciones denunciaron la colusión gubernamental con la industria biotecnológica. De acuerdo con denuncias de Greenpeace, en marzo de 2009, pese a que la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) recomendó tener cautela en la liberación del maíz transgénico; el gobierno federal eliminó las barreras legales para autorizar las solicitudes de las empresas semilleras.¹⁹ Para facilitar esta acción, el gobierno federal obtuvo el respaldo de la secretaría ejecutiva de Cibiogem. Ello desencadenó un desencuentro con esa Comisión intersecretarial.

Greenpeace-México y otras organizaciones ecologistas –Asociación de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC), Grupo de Estudios Ambientales (GEA) y Semillas de Vida–, que formaban parte del Consejo Consultivo Mixto (CCM), renunciaron al mismo, denunciando la “evidente” tendencia de Cibiogem a “cumplir con los intereses de la industria biotecnológica” y a descuidar la bioseguridad de nuestro país (www.greenpeace.org/mexico).²⁰

¹⁷ El poder no es “algo” que se posea, es una fuerza que fluye por los cuerpos del entramado social: “el poder tiene que ser analizado como algo que circula, o más bien, como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado aquí o allí, no está nunca en las manos de algunos, no es un atributo como la riqueza o un bien. El poder funciona, se ejercita a través de una organización reticular. [...] En otros términos, el poder transita transversalmente, no está quieto en los individuos” (Foucault, 1979: 144).

¹⁸ La Cibiogem, órgano del Poder Ejecutivo Federal, está integrada por los titulares de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Salud; Educación Pública; Hacienda y Crédito Público; y la de Economía; así como por el director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Esta comisión intersecretarial cuenta con un secretario ejecutivo designado por el presidente de la República; así como con el apoyo de tres órganos técnicos consultivos: el Comité Técnico, el Consejo Consultivo Científico y el Consejo Consultivo Mixto.

¹⁹ El titular de la Conabio –José Sarukhán– alertó al gobierno federal sobre “el desafío de liberar maíz genéticamente modificado en las actuales situaciones de control no garantizadas, ya que no se cuenta con un sistema de monitoreo eficaz y eficiente que sea capaz de abordar complicaciones y complejidades de una situación como la que se presenta” (citado en Boletín Greenpeace-México, 27 de enero de 2010, www.greenpeace.org/mexico).

²⁰ El CCM está conformado por representantes de asociaciones, cámaras o empresas de los sectores privado, social y productivo (www.cibiogem.gob.mx).

Con su renuncia, las organizaciones buscaban, por una parte, develar la costosa “farsa” de una participación confabulada y, por la otra, fortalecer su imagen pública como defensoras del bien colectivo:

Esta renuncia obedece a la gran responsabilidad ciudadana que para nosotras significa la representación social, no podemos estar fingiendo una participación, nuestro deber hacia nuestro país y los miles de ciudadanos que nos han manifestado su oposición a la introducción de maíz transgénico nos obliga hoy a renunciar públicamente a esta encomienda. Hoy la pregunta es si es justo mantener aparatos tan costosos sólo para justificar una supuesta participación. No queremos ser parte de esta farsa y mucho menos cometer algún ilícito. (Comentario de Adelita San Vicente, de Semillas de Vida, 18 de marzo de 2009; www.greenpeace.org/mexico)

En julio siguiente, cuando Cibiogem publicó una convocatoria para cubrir los lugares dejados por las organizaciones disidentes, Greenpeace y las organizaciones aliadas reforzaron su campaña de desprestigio contra tal Comisión. Argumentaron que el CCM y las organizaciones que respondieron a su convocatoria le estaban haciendo el juego al poder Ejecutivo para “simular la participación ciudadana” y, con ello avalar sus decisiones en materia de bioseguridad. Decisiones que –acusaron– desprotegen el medioambiente, la salud humana y animal, la soberanía alimentaria, los derechos de los agricultores y los recursos fitogenéticos de la Nación (www.greenpeace.org/mexico).

Al respecto, Reynaldo Ariel Álvarez Morales (secretario ejecutivo de Cibiogem) lamentó las acusaciones que Greenpeace y Semillas de Vida hicieron sobre la relación de la Comisión con la industria biotecnológica. Ello –dijo– crea un ambiente de desconfianza que no contribuye a generar información fidedigna sobre la siembra de OGM. “Lo que nosotros queremos” aseguró el secretario, es “abrir la experimentación para encontrar resultados y tomar las mejores decisiones” (citado en *El Financiero*, 2009-04-14). Y, si bien –aseveró Álvarez–, “en la Cibiogem no somos promotores de la biotecnología[...], sí creemos en darle una oportunidad a esta tecnología[...] merecemos la oportunidad de probar que el país no quiere ser libre de transgénicos porque esta tecnología sí tiene un potencial extraordinario”. Para el secretario ejecutivo de Cibiogem, la oposición de organizaciones como Greenpeace-México es respetable, pero lamentablemente porque –dice– no está sustentada en información científica. Además, es una opinión no generalizada; es la opinión de “unos cuantos que publican”, pero no es la “opinión pública” (comentarios en el Día de Puertas Abiertas, 10 de septiembre de 2010).²¹

Este desencuentro explica que en la siguiente convocatoria las organizaciones críticas ya no estuvieran interesadas en participar en el CCM. En la reconfiguración del CCM, el sector social quedó “representado” por organizaciones alejadas del público antitransgénico; por organizaciones que, incluso, se caracterizan por tener fuertes vínculos gubernamentales o partidistas. Un ejemplo lo tenemos con la Confederación Nacional Campesina de Indígenas y Productores Rurales, A.C., la cual ha crecido gracias al apoyo del gobierno federal. En 2004, esta organización había sido

²¹ Esta aseveración no puede más que incluirse en la perspectiva singularista de la opinión pública, donde, como veíamos, se postula la existencia de *una* opinión pública.

considerada como “pequeña”.²² No obstante, con el respaldo gubernamental –desde entonces es beneficiaria del Programa de apoyo a las organizaciones sociales agropecuarias de la Sagarpa– ha crecido hasta ser una organización importante para el gobierno. En 2009, fue designada como parte de la Iniciativa Mérida del Gobierno Federal; y, en septiembre de 2010, fue una de las organizaciones invitadas a la Reunión de Diálogo convocada por la SRE –como parte de la preparación para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (realizada en noviembre de 2010).²³ Otra organización que forma parte del CCM, y que se ha caracterizado a lo largo de sus treinta años de historia por sus vínculos gubernamentales, es el Movimiento Nacional Indígena. Actualmente es una Agrupación Política Nacional²⁴ que busca “constituirse en instrumento de colaboración con las instituciones públicas y el sector privado para contribuir al bienestar social y el desarrollo sustentable” (www.movimientonacionalindigena.blogspot.com). Su historia se remonta a la década de los setenta, cuando se realizó el primer Movimiento Nacional Indígena gracias al “apoyo gubernamental” (Pérez, 2000: 366). Otra organización del CCM que tiene relación con el partido del gobierno federal (PAN) es la Federación de Organizaciones Sociales; su Coordinadora es la diputada federal panista, Alba Leonita Méndez Herrera (consorcio.org.mx).

Fue así como, después de que Greenpeace identificara a la CibioGem como aliada de la industria agrobiotecnológica, la representación del sector social se diluyó. El “sector social” del organismo encargado de coordinar las políticas públicas sobre OGMs en México ya no incluye a las organizaciones opositoras. Por una parte, porque ellas mismas no quieren ser parte de lo que denostan como una “farsa”; y, porque a la propia CibioGem no le interesa tener en su seno al “enemigo”. Si bien, su secretario ejecutivo plantea que las puertas del organismo están abiertas para organizaciones como Greenpeace, también asegura que ellas no participarán más porque esto les implicaría no poder usar la información que se discute en el CCM.²⁵ La relación entre ambas partes es de oposición; el diálogo no tiene cabida.

Bibliografía

Academia Mexicana de Ciencias, “Marco jurídico en bioseguridad. La Ley de bioseguridad de OGMs aprobada por el Senado de la República”, en www.amc.mx.

²² Son organizaciones campesinas “pequeñas” aquellas que “tienen poca influencia en la toma de decisiones; su presencia pasa desapercibida por las otras organizaciones ya que su espacio de expresión y réplica es muy limitado por la falta de recursos materiales, financieros y técnicos, además de carecer de una identidad política” (Rudy y Jiménez, 2007: 23).

²³ Véase: Directorio de la Iniciativa Mérida en www.iniciativamerida.gob.mx; Padrón de beneficiarios del Programa en www.sagarpa.gob.mx; así como la Relatoría sobre la Reunión de Diálogo en www.participacionsocial.sre.gob.mx. Última consulta: 5 de septiembre de 2010.

²⁴ Figura asociativa que le permite, desde 2002, recibir recursos públicos (vía el IFE) para coadyuvar en el “desarrollo de la vida democrática y de la cultura política” del país (también véase www.ife.org.mx).

²⁵ Uno de los requisitos para participar en los Consejos Consultivos de la CibioGem (el Científico o el Mixto) es la confidencialidad de la información discutida.

_____ (2002), “Bases y recomendaciones para la elaboración de una Ley mexicana de bioseguridad de organismos genéticamente modificados”, en www.amc.org.mx.

Areni, Philipp (2001), “La percepción pública de la biotecnología agrícola en México”, Programa Ciencia, Tecnología e Innovación/ Centro para el desarrollo internacional/ Universidad de Harvard, julio, 2001 (documento de trabajo).

Barkin, David (2003), “El maíz y la economía”, en Gustavo Esteva y Catherine Marielle (2003), *Sin maíz no hay país*, México, Conaculta, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, Museo de las Culturas Populares, pp. 155-176.

Bourdieu, Pierre (2000), “El campo científico”, en *Los usos sociales de la ciencia*, Buenos Aires, Nueva Visión, pp. 11-57.

Brookes, Graham & Peter Barfoot (2009), *GM crops: global socio-economic and environmental impacts 1996-2007*, Dorchester, UK, PG Economics Ltd. Disponible en www.agrobio.com.mx (consultado en julio de 2010).

Burstein, Paul (1998), “Bringing the Public Back in: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?”, *Social Forces*, Vol. 77, No. 1 (Sep., 1998), pp. 27-62.

CDB-Convenio sobre la Diversidad Biológica (2000), *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*. Disponible en <http://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf>.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Temas en la agenda nacional”, en *Ciencia y Tecnología* (Actualización: 9 de junio de 2006), en www.diputados.gob.mx/cesop.

Cerrillo, Agustí (comp.). 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Costain Anne & Steven Majstorovic (1994), “Congress, Social Movements and Public Opinion: Multiple Origins of Women’s Rights Legislation”, en *Political Research Quarterly*, Vol. 47, No. 1 (Mar., 1994), pp. 111-135.

Cooperación Ambiental de América del Norte-CCA (2004), *Maíz y biodiversidad. Efectos del maíz transgénico en México. Conclusiones y recomendaciones. Informe del Secretariado de la CCA*. Disponible en <http://www.cec.org>.

Cutler, Fred (1999), “Jeremy Bentham and the Public Opinion Tribunal”, en *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 63, No. 3 (Autumn, 1999), pp. 321-346.

D’Adamo, Orlando, Virginia García y Flavia Freidenberg (1997), *Medios de comunicación y opinión pública*, Madrid, McGraw-Hill/ Interamericana de España.

Desari, Maghnad y Yahia Said (2001), “The New Anti-Capitalism Movement: Money and Global Civil Society”, en Helmut Anheier, Marlies Glasius y Mary Kaldor (Eds.) *Global Civil Society 2001*, New York, Oxford University Press, pp. 51-78.

Elias, Norbert (1990) [1987], *La sociedad de los individuos*, Ensayos, Barcelona, Ediciones Península.

_____ (1982) [1970], *Sociología Fundamental*, Barcelona, Gedisa.

Emerson, Richard (1962), “Power-Dependence Relations”, *American Sociological Review*, Vol. 27, No. 1, Feb., 1962, pp. 31-41.

Engel, Uwe y Hermann Strasser (1998), “Global Risks and Social Inequality: Critical Remarks on the Risk-Society Hypothesis”, *The Canadian Journal of Sociology/ Cahiers canadiens de sociologie*, Vol. 23, No. 1 (Winter, 1998), pp. 91-103.

Esteva, Gustavo (2003), “Los árboles de las culturas mexicanas”, en Gustavo Esteva y Catherine Marielle (2003), *Sin maíz no hay país* Op. Cit., pp. 17-28.

Evans, Peter (1999), “Counter-Hegemonic Globalization: Transnational networks as political tools for fighting marginalization”, *Contemporary Sociology*, Vol. 29, No. 1.

Foucault, Michel (2006) [1978] “Governmentality”, en Aradhana Sharma y Akhil Gupta (ed.) *The Anthropology of the State. A reader*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 131-143.

_____ [1979] 1988. “El sujeto y el poder”. En Dreyfus, Hubert y Paul Rabinow (eds.). Michel Foucault: *Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ (1979), *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta.

González Bedoya, Jesús (1989), “Prólogo a la edición española”, Perelman, Chaïm y L. Olberchts-Tyteca (1989), *Tratado de la argumentación. La Nueva Retórica*, Madrid, Editorial Gredos (trad. Julia Sevilla Muñoz).

Herrera, Cheryl Lyn, Richard Herrera & Eric R. A. N. Smith (1992), “Public Opinion and Congressional Representation”, en *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 56, No. 2 (Summer, 1992), pp. 185-205.

Held, David y Anthony McGrew (2003 [2002]), *Globalización/ Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós.

Hevia, Felipe y Ernesto Isunza. 2012. “Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano”. En Zaremberg, Gisela (coord.). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO / IDRC, 105-136.

Kelley, Judith Green. 2012. *Monitoring democracy: when international election observation works, and why it often fails*. Princeton: Princeton University Press.

Knoke, David. 1990. *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage

La Volpa, Anthony (1991) “The Birth of Public Opinion”, en *The Wilson Quarterly*, Vol. 15, No. 1 (Winter, 1991), pp. 46-55.

Lechner, Norbert. 1999. “El Estado en el contexto de la modernidad”, en Lechner, Norbert René Millán y Francisco Valdés (coords.). *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Plaza y Valdés/ IIS-UNAM, 39-54.

Luna, Matilde y José Luis Velasco. 2005. “Confianza y desempeño en las redes sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LXVII, No.1/2005, enero-marzo, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 127-162.

Marielle, Catherine (2003), “El maíz como base para una soberanía alimentaria perdurable”, en Gustavo Esteva y Catherine Marielle (2003), *Sin maíz no hay país*, Op. Cit., pp. 270-282.

Massieu, Yolanda Cristina y Adelita San Vicente (2006), “El proceso de aprobación de la Ley de bioseguridad: política a la mexicana e interés nacional”, en *El Cotidiano*, marzo-abril, Vol. 21, No. 136, pp. 39-51.

Mc Graw, Kathleen (1998), “Manipulating Public Opinion with Moral Justification”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 560, The Future of Fact (Nov. 1998), pp. 129-142.

Messner, Dirk. 1999. “Del Estado céntrico a la ‘sociedad de redes’. Nuevas exigencias a la coordinación social, en Lechner, Norbert René Millán y Francisco Valdés (coords.). *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Plaza y Valdés/ IIS-UNAM, 77-122.

Monsanto Latinoamérica Norte (2008), Primer Reporte de Responsabilidad Social

Noble, David F. (1983) [2000], *Una visión diferente del progreso. En defensa del luddismo*, Barcelona, Alikornio ediciones.

ONU-División para el Desarrollo Sustentable (DPS), *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Disponible en http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml.

Paarlberg, Robert (2009), “The Ethics of Modern Agriculture”, *Springer Science + Business Media*, No. 46, pp. 4-8. Disponible en www.agrobio.com.mx.

Pérez, Maya (2000) “Pueblos indígenas, movimientos sociales y lucha por la democracia”, en Instituto Nacional Indigenista, *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*. México: INI/PNUD.

Putnam, Robert. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Ramos, Jorge. 2015. "México bronco", Columna de opinión, *Reforma*. Sábado 20 de junio de 2015, 10.

Red en Defensa del Maíz Nativo (2008-07-10), "Pronunciamento de la red en defensa del maíz nativo". Disponible en [www.endefensadelmaiz.org/ Pronunciamento-de-la-red-en.html](http://www.endefensadelmaiz.org/Pronunciamento-de-la-red-en.html) (última consulta, 11 de noviembre de 2010).

Robin, Marie-Monique (2008), *El mundo según Monsanto. De la dioxina a los OGM. Una multinacional que les desea lo mejor*, Barcelona, Península.

Roucek, Joseph and Angela Müller Montiel (1954), "La Sociología de la opinión pública", en *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 16, No. 1 (Jan.-Apr. 1954), pp. 19-37.

Rudy Mario y Vicente Jiménez Gandra (2007), "Una mirada a las Organizaciones Campesinas (2003-2004)", *Bien Común* (Revista de la Fundación Rafael Preciado Hernández), Núm. 48, Abril de 2007 (Desarrollo rural y apertura), pp. 21-26.

Sandoval, Marcos (2003), "El maíz y los pueblos indios", en Gustavo Esteva y Catherine Marielle (2003), *Sin maíz no hay país* Op. Cit., pp. 59-66.

Schmitt, Carl. [1932] 1998. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial/ Ensayo.

Serratos Hernández, José Antonio (2009), *El origen y la diversidad del maíz en el continente americano*, Greenpeace México. Disponible en www.greenpeace.org.mx (última consulta, julio de 2010).

_____ (2008), "Bioseguridad y dispersión de maíz transgénico en México", en *Ciencias*, No. 92-93, Octubre de 2008-marzo de 2009, pp. 130-141.

Shapiro, Robert Y. & John T. Young (1989), "Public Opinion an the Welfare State: The United States in Comparative Perspective, en *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No.1 (Spring, 1989), pp. 59-89.

Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. New York: Cambridge University Press.

Theil, Stefan (2009), "Lo que se oculta debajo. Cómo el miedo a intervenir en la naturaleza frena a Alemania en industrias clave del futuro", *Newsweek-Español* (edición en línea), 7 de julio de 2009. Disponible en www.agrobio.com.mx (consultado en julio de 2010).

Tierney, Kathleen J. (1999) "Toward a Critical Sociology of Risk", *Sociological Forum*, Vol. 14, No. 2 (Jun., 1999), pp. 215-242.