



# **Protocolo para garantizar la libre determinación, en el marco del mecanismo de consulta a pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables, con relación a las solicitudes de liberación al ambiente de Organismos Genéticamente Modificados (OGM)**

## **Contenido**

### **I. Introducción**

- 1.1** Considerandos
- 1.2** Siglas y acrónimos

### **II. Bioseguridad de los OGM**

- 2.1** Marco Jurídico
  - a) Normativa internacional
  - b) Normativa nacional
  - c) Estándares de derechos humanos relacionados con la bioseguridad de los OGM
  - d) Estándares de derechos humanos de pueblos indígenas, relacionados con la bioseguridad de los OGM
- 2.2** Principios en materia de bioseguridad de los OGM
  - a) Principio precautorio como eje toral
  - b) Otros principios inextricables

### **III. Derecho a la participación de los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables**

- 3.1** Marco jurídico
- 3.2** Características de la consulta y el consentimiento
  - a) Materia y objeto
  - b) Principios
  - c) Condiciones mínimas para la validez de los procesos

### **IV. Procedimientos previos a la consulta**

- 4.1** Criterios de procedencia
- 4.2** Diagnóstico de factibilidad

### **V. Inicio y desarrollo del proceso de la consulta**

- 5.1** Etapa preparatoria



- a) Identificación de actores involucrados
- b) Programa de actividades
- c) Presupuesto y financiamiento
- d) Compromisos de las partes

**5.2** Estudios de impacto

- a) Aspectos operativos
- b) Resultados

**5.3** Definición del tipo de proceso consultivo

**VI. Desarrollo del proceso**

**6.1** Fase 1: Acuerdos previos

**6.2** Fase 2: Informativa

**6.3** Fase 3: Deliberativa

**6.4** Fase 4: Consultiva y de Acuerdos

**6.5** Fase 5: Seguimiento de Acuerdos

**VII. Anexos**





## I. Introducción

De conformidad con el artículo 108 de la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), la Comisión intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) cuenta con la facultad de establecer los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en territorios donde se pretenda la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados (OGM), considerando el valor de la diversidad biológica.

En atención a lo anterior, la Cibiogem estableció en 2014, mediante el acuerdo CIBIOGEM/ORD/02/2014-06, el “Protocolo de consulta a pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de organismos genéticamente modificados (OGMs)”. Este instrumento pretendió ser un medio para el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, en particular, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables. No obstante, la Cibiogem y su Secretaría Ejecutiva incurrieron en omisiones al respecto, en el sentido de que el Protocolo en mención jamás se aplicó durante los procesos de consulta a comunidades indígenas que esta instancia llevó a cabo durante el periodo de 2015 a 2018.

Además, es importante destacar que la LBOGM fue publicada desde 2005 y fue hasta 2014 que la Cibiogem hizo ejercicio de su competencia en materia de consulta a pueblos y comunidades indígenas, derivado de diversas demandas de amparo interpuestas por personas de comunidades indígenas de la península de Yucatán que vieron afectados sus derechos por la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada tolerante al glifosato. En los hechos, ello implica que, de 2005 al 2015, se otorgaron diversos permisos de liberación al ambiente de OGM, de distintos OGM, incluidos eventos transgénicos de maíz, en el territorio nacional sin que se llevara a cabo consulta alguna a las comunidades indígenas; en tanto que, de 2015 a 2018, se realizaron procesos de consulta *a posteriori* del otorgamiento de un permiso de liberación al ambiente de soya GM, tolerante al glifosato, en fase comercial (en las fases experimental y de programa piloto no se hicieron las consultas correspondientes); y también que, de 2015 a 2018, se hicieron procesos de consulta apócrifos, pues no aplicaron el Protocolo autorizado por la Cibiogem, y que se presentaron como válidos para emitir diversos permisos de liberación al ambiente de algodón GM en distintas fases. Tales hechos constituyen violaciones irreparables de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables del país.

Es relevante señalar que en México las disposiciones en la materia se encuentran dispersas en diferentes leyes y ordenamientos. El marco jurídico básico de referencia incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y diversas sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hasta



ahora no se ha realizado una armonización legislativa en la materia y sólo las entidades federativas de San Luis Potosí, Durango, Oaxaca y Quintana Roo cuentan con una ley procesal que determina las directrices para el cumplimiento de los estándares internacionales. En consecuencia, en materia de bioseguridad de los OGM, se estima necesaria la emisión de un Protocolo que sirva como una herramienta guía que registre los conceptos fundamentales y brinde los criterios y avances jurisprudenciales que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto a los derechos humanos y de bioseguridad de los OGM.

En 2019, la Secretaría Ejecutiva de la Cibiogem propuso ante su Comité Técnico (CT) que se retomaran los trabajos del “Subcomité Especializado para actualizar el mecanismo de consulta de pueblos y comunidades indígenas asentadas en zonas donde se pretenda la liberación de organismos genéticamente modificados” (GT-108). El CT tuvo a bien aprobar la propuesta a través del acuerdo CT/ORD/01-02/2019-12, con la finalidad de actualizar el mecanismo para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGM.

Así, el GT-108 fue constituido con la participación de representantes expertos de la de Administración Pública Federal (APF), el sector social y la academia, personas especialistas en el tema, entre ellos, personas de pueblos indígenas. Para el cumplimiento de su objeto, el GT-108 estableció un plan de trabajo que permitiera, en diferentes sesiones, verter elementos jurídicos, técnicos, científicos y administrativos para actualizar el protocolo de 2014 bajo los más altos estándares de derechos humanos, nacionales e internacionales.

Todas las actividades de la Cibiogem, su Secretaría Ejecutiva y sus órganos técnicos y de consulta operan bajo un enfoque integral de bioseguridad de los OGM, acorde a los principios, misión, visión y valores de la Cibiogem. Particularmente, la bioseguridad de los OGM, en el ámbito de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, atiende al cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, ponderando el bienestar humano y la protección ambiental y de los bienes naturales, por encima de cualquier interés particular en el marco de las actividades con OGM que puedan actuar en detrimento de los derechos colectivos de la personas, con énfasis en la población históricamente vulnerable de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanos. Así, la Cibiogem, su Secretaría Ejecutiva, las autoridades en materia de bioseguridad de los OGM y cualquier otra autoridad involucrada en el proceso deberán actuar como entidades responsables y garantes de los derechos de estos pueblos y comunidades.

En este sentido, el presente instrumento, producto del trabajo especializado del GT-108, establece los criterios guía de actuación y los mecanismos para determinar las acciones necesarias para, en su caso, implementar el proceso de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada a los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, en cuyos territorios se pretenda la liberación al ambiente de OGM. Este documento deberá ser ampliamente difundido y deberá ser presentado a las personas que,



en su caso, deban ser consultadas ante la posible liberación de OGM en sus territorios. Además, cuando la consulta sea procedente, se deberán tomar acuerdos particulares con cada pueblo, comunidad o comunidades, que corresponda, para la adopción de los programas de trabajo de consulta específicos, los cuales deberán contener los acuerdos particulares y las medidas necesarias para el respeto a la libre determinación de los pueblos y comunidades, así como, para garantizar su derecho a la participación.

Adicionalmente, el grupo de trabajo incluyó algunas recomendaciones en cuanto al fomento de la participación social, con énfasis en personas indígenas, el cual se incluye en el presente documento como Anexo 1.

## 1.1 Considerandos

*Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en su artículo 1o. la protección más amplia de los derechos Humanos estableciendo que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”;*

*Que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables están ampliamente reconocidos en la CPEUM, en sus artículos 1o. y 2o.; donde el derecho a su libre determinación constituye un elemento fundamental para su vida y su cultura, y, en consecuencia, para la coexistencia de la gran diversidad cultural y la riqueza biocultural de nuestro país.*

*Que las y los servidores públicos del Estado mexicano tienen la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tomando en cuenta en todo momento los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

*Que el bloque de constitucionalidad, que brinda la más amplia protección de derechos humanos a las y los mexicanos, contempla la aplicación del principio precautorio en virtud del artículo 1o. y 4o. de la CPEUM, para garantizar el derecho a un medio ambiente sano y que dicho principio precautorio se sustenta en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de mil novecientos noventa y dos.*

*Que, en materia de bioseguridad de los OGM, el principio precautorio está reconocido en el artículo 9, fracción IV de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) y su aplicación es una base fundamental en la toma de decisiones en esta materia, toda vez que la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados y su paquete tecnológico asociado, conlleva riesgos potenciales a la salud, al ambiente y las dinámicas socioeconómicas y culturales de la población en general y de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, en particular.*



*Que la Cibiogem ha tenido a bien adoptar una serie de principios, misión, visión y valores, en donde se reconoce el enfoque integral de bioseguridad de los OGM para cumplir con el propósito de procurar el bienestar general de la población, a través de la protección del ambiente, la diversidad biológica y la riqueza biocultural, la salud humana y la inocuidad alimentaria, además de otros aspectos.*

*Que, bajo el enfoque integral de Bioseguridad, se deben tomar en cuenta las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de la liberación al ambiente de OGM, para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, especialmente, en relación con el valor que la diversidad biológica tiene para las comunidades indígenas y locales, como se contempla en el artículo 26 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica y en el artículo 108 de la LBOGM.*

*Que, en el pasado, se realizaron liberaciones al ambiente de OGM sin que se realizaran procesos de consulta previa, bajo los estándares internacionales y nacionales aplicables a la materia, además de que se llevaron a cabo algunos procesos, a partir de 2015, que no cubrían los criterios aprobados, en 2014, por la propia Cibiogem en el “Protocolo de consulta a pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de organismos genéticamente modificados (OGMs)”; lo que constituye violaciones irreparables a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables.*

Toda vez que el propósito principal del presente Protocolo es el respeto a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, y la protección de sus derechos, se estima conveniente actualizar el mecanismo de consulta vigente, a fin de ampliar su contenido y alcance, por lo que se tiene a bien expedir el presente “Protocolo para garantizar la libre determinación, en el marco del mecanismo de consulta a pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, con relación a las solicitudes de liberación al ambiente de Organismos Genéticamente Modificados (OGM)”.



## 1.2 Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CRC	Comité de los Derechos del Niño
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Cibiogem	Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Conahcyt	Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DADPI	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GM	Genéticamente Modificado
GT-108	Subcomité Especializado para actualizar el mecanismo de consulta de pueblos y comunidades indígenas asentadas en zonas donde se pretenda la liberación de organismos genéticamente modificados
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
LBOGM	Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGM	Organismos genéticamente modificados
OMS	Organización Mundial de la Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PA	Procuraduría Agraria





PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PC	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
Sader	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEj-Cibiogem	Secretaría Ejecutiva de la Cibiogem
Senasica	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## II. Bioseguridad de los OGM

La bioseguridad consta de todas aquellas acciones y medidas de evaluación, monitoreo, control y prevención que se deben asumir en la realización de actividades con OGM, con el objeto de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de los OGM que se destinen al uso o consumo humano (Art. 3 fracción V de la LBOGM).

La Cibiogem, tuvo a bien aprobar en 2020 (CIBIOGEM/ORD/01/2020-07) el documento de principios, misión, visión y valores, que reconoce la relevancia de adoptar una visión integral en las políticas públicas de bioseguridad de los OGM, con la premisa central de procurar el bienestar general de la población, a través de la protección del ambiente, la diversidad biológica y la riqueza biocultural, la salud humana y la inocuidad alimentaria, resaltando las consideraciones socioeconómicas y culturales, con énfasis en aquellos aspectos a los que las comunidades indígenas asignen valores especiales; los derechos humanos como eje cardinal que debe regir cualquier actuación del Estado mexicano; el principio precautorio como base para establecer acciones en la materia, junto con otros principios aplicables a la materia, partiendo de un enfoque ético; la participación ciudadana, con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y las comunidades rurales; el diálogo de saberes que trascienda la exclusividad del saber científico y técnico, para integrar el conocimiento social y humanístico, además de los saberes indígenas y locales; y, la difusión de la información de bioseguridad de los OGM a la que tenemos derecho todas las personas.

Además, en el enfoque integral de bioseguridad de los OGM se toman en cuenta los daños y riesgos, probados y potenciales, por la siembra, uso y consumo de los OGM; los daños y riesgos, probados y potenciales, por el uso y exposición a plaguicidas altamente peligrosos que forman parte del paquete tecnológico asociado a los OGM; así como, las alternativas





existentes que sean sostenibles en términos ambientales, sociales, económicos y culturales, tanto para las generaciones presentes, como las futuras.

En ese sentido, la bioseguridad de los OGM, bajo el enfoque integral, fortalece la soberanía alimentaria del país y respalda su defensa, reconociendo la especial relevancia que ello tiene para los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, así como para las comunidades agrarias del país. Lo anterior, en concordancia con la convicción de que los medios de garantía de esta capacidad y el desarrollo de sus cualidades,<sup>1</sup> contribuyen al pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada y derechos conexos.

Por otro lado, conforme al marco normativo nacional e internacional se tienen las siguientes definiciones de biotecnología:

*Artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Por “biotecnología” se entiende toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.*

*Artículo 3, inciso i, del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (PC). Por “biotecnología moderna” se entiende la aplicación de: a Técnicas in vitro de ácido nucleico, incluidos el ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante y la inyección directa de ácido nucleico en células u orgánulos, o b. La fusión de células más allá de la familia taxonómica, que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicional.*

*Artículo 3, fracción V de la LBOGM. Biotecnología moderna: Se entiende la aplicación de técnicas in vitro de ácido nucleico, incluidos el ácido desoxirribonucleico (ADN y ARN) recombinante y la inyección directa de ácido nucleico en células u organelos, o la fusión de células más allá de la familia taxonómica, que supera las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicional, que se aplican para dar origen a organismos genéticamente modificados, que se determinen en las normas oficiales mexicanas que deriven de esta Ley.*

Así, la biotecnología involucra el uso y la manipulación de los organismos vivos y sus componentes para modificar sus habilidades o sus características, incluidos los OGM generados a partir de la transgénesis, así como, de la edición genómica. La definición de biotecnología abarca muchos instrumentos y técnicas, incluida la biología sintética, en

<sup>1</sup> Espinoza-Hernández, R. y D. Murcia. (2022). Soberanía Alimentaria. II. En: Contreras-Bustamante, R. y J. de la Fuente-Rodríguez (coords.). Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. Tirant. Págs. 1675-1676.



tanto que sus aplicaciones han ido evolucionando a la par del avance del conocimiento en las múltiples disciplinas que sustentan esta rama del desarrollo tecnocientífico.

Tales desarrollos están orientados a la modificación genética de organismos, o al diseño y la generación de nuevos organismos (no naturales) y productos biotecnológicos de interés comercial. La bioseguridad de los OGM responde a los daños y riesgos, probados y probables, que el uso y consumo de desarrollos biotecnológicos implican para la salud humana, el ambiente y la diversidad biológica, así como el uso sustentable de los bienes naturales. Dado que existen incertidumbres sobre los impactos de las nuevas biotecnologías, es necesaria la realización de análisis prospectivos y periódicos, así como el seguimiento y la evaluación de las biotecnologías más recientes (incluyendo, a la edición genómica), desde un enfoque de precaución, que antepongan los contextos socioeconómicos y bioculturales mexicanos.

En el contexto de México, que es centro de origen y diversidad genética de muchos cultivos, y donde la riqueza biocultural es representativa del país, sin dejar de mencionar que todo ello puede ayudar a enfrentar distintos escenarios de cambio climático y aportar elementos a la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible, se busca que haya políticas públicas de bioseguridad de los OGM que sean amplias, suficientes y efectivas.

Los riesgos que, comúnmente, se evalúan ante el uso de los OGM, incluidos los de las nuevas biotecnologías, se pueden clasificar en dos categorías fundamentales: los riesgos hacia la salud humana y animal y los riesgos hacia el ambiente y la diversidad biológica. Por esta razón, las actividades que impliquen el uso de OGM y nuevas biotecnologías deben llevarse a cabo con plena observancia del principio precautorio<sup>2</sup> y de las obligaciones en materia de derechos humanos, para prevenir, mitigar o reducir posibles efectos adversos. Aunado a esto, las evaluaciones de riesgo de los OGM se deben realizar con la integración de criterios amplios, incluyendo los efectos del paquete tecnológico que, en su caso, estén asociados a los OGM (por ejemplo, el uso de plaguicidas altamente peligrosos como el glifosato), así como, las consideraciones socioeconómicas y culturales, todo ello adaptado al contexto nacional, de modo que dichas evaluaciones sean herramientas efectivas de bioseguridad de los OGM que derive en el cuidado de la salud humana, el ambiente y la diversidad biocultural.

Adicionalmente, en el contexto del Derecho indígena, se deben tomar en cuenta las evaluaciones de impacto cultural y social, con la respectiva participación de los sujetos de derecho; para lo cual se requiere desarrollar procedimientos adecuados e incluir los resultados en las evaluaciones de riesgo.

---

<sup>2</sup> Fundamento. Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, artículo 1 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, Art. 9 frac. IV de la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y conforme a los Principios, Misión, Visión Y Valores de la Comisión Intersecretarial De Bioseguridad De Los Organismos Genéticamente Modificados del acuerdo CIBIOGEM/ORD/01/2020-07 de la CIBIOGEM.

Fuentes jurídicas sobre el principio precautorio:

<https://conacyt.mx/cibiogem/index.php/sistema-nacional-de-informacion/documentos-y-actividades-en-bioseguridad/7-blog/934-repositorio-de-fuentes-juridicas-sobre-el-principio-precautorio>



Como lo refiere el Convenio 169 de la OIT en su artículo 7º, párrafo 3, “... los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) indica la existencia de una serie de elementos o requisitos que deben ser considerados al momento de iniciar un proceso de consulta indígena, entre ellos, que deben existir “estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural y ambiental”.<sup>3</sup>

Por lo anterior, se debe considerar el impacto social y cultural en las evaluaciones de riesgo, con el fin de identificar y evitar que sean vulnerados los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables por los efectos de la liberación al ambiente de OGM. A este respecto se podrán consultar como referencia las Directrices voluntarias “Akwé: Kon” del Convenio sobre la Diversidad Biológica,<sup>4</sup> sobre evaluaciones culturales y sociales.

## 2.1 Marco jurídico

### a) Normativa internacional

La utilización y liberación al ambiente de OGM ha estado acompañada por una reflexión de diversos sectores que reconocen que el desarrollo de la biotecnología debe acompañarse de la aplicación de procedimientos de bioseguridad como la evaluación de riesgos. Esto ha llevado al establecimiento de acuerdos internacionales para el manejo responsable de estos organismos, incluyendo aspectos de salud y de protección al medio ambiente. Entre los acuerdos internacionales se encuentran los siguientes instrumentos:

- Convenio sobre la Diversidad Biológica. Es un tratado internacional jurídicamente vinculante firmado por México, el cual entró en vigor en 1993, sus tres objetivos principales son: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de

<sup>3</sup> Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, México, SCJN, 2013, p. 20.

<sup>4</sup> Las Directrices Akwé: Kon del Convenio sobre la Diversidad Biológica definen que una evaluación del impacto cultural es el “el proceso para evaluar los posibles impactos de un proyecto o desarrollo propuestos, acerca del modo de vida de un grupo particular o comunidad, con la plena intervención de los mismos y posiblemente emprendido por ellos. En una evaluación de esta naturaleza, se analizarán los impactos, tanto beneficiosos como adversos, de un desarrollo propuesto, que pudiera afectar, por ejemplo, a los valores, creencias, leyes consuetudinarias, idiomas, costumbres, economía, relaciones con el entorno local y especies particulares, organización social y tradiciones de la comunidad afectada.” Y por otra parte, en una evaluación del impacto social es definido como un “proceso para evaluar los probables impactos, tanto beneficiosos como adversos, de un desarrollo propuesto que puedan afectar a los derechos e intereses que tengan una dimensión económica, social, cultural, cívica y política, así como afectar al bienestar, vitalidad y viabilidad de una comunidad afectada - que es la calidad de vida de una comunidad medida en términos de varios indicadores socioeconómicos, tales como distribución de los ingresos, integridad física y social y protección de las personas y comunidades, niveles y oportunidades de empleo, salud y bienestar, educación y disponibilidad y calidad de la vivienda y alojamiento, infraestructura y de servicios”.





sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

- El Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología del CDB, ratificado por México en 2002, entró en vigor en septiembre de 2003. Mediante el Protocolo de Cartagena, los países firmantes se comprometieron a establecer las regulaciones y las medidas necesarias para evaluar los movimientos transfronterizos de los OGM que pudieran tener efectos adversos sobre la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, considerando los aspectos de la salud humana. Asimismo, el Protocolo plantea su objetivo de conformidad con el enfoque de precaución que figura en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: *“contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos”*.
- El Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, con el que se adopta un enfoque administrativo para proporcionar medidas de respuesta en aquellos casos en que haya daños o probabilidad suficiente de daños a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica como resultado de organismos vivos modificados cuyo origen provenga de movimientos transfronterizos.
- El *Codex Alimentarius* que es una colección reconocida internacionalmente de estándares, normas, códigos de prácticas, guías y otras recomendaciones relativas a los alimentos, su producción y medidas para asegurar la inocuidad alimentaria, con el propósito de proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de los alimentos. Oficialmente, este código es mantenido al día por la Comisión del *Codex Alimentarius*, una instancia de la FAO y la OMS, ambos organismos pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas (ONU). La Comisión del *Codex Alimentarius* conformó en 1999 un Grupo de Acción Intergubernamental Especial para trabajar sobre las guías asociadas a los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos. Este grupo desarrolló las “Directrices para la Realización de la Evaluación de la Inocuidad de los Alimentos Obtenidos de Plantas de ADN Recombinante”, mismas que se acordaron en 2003 y a las que se añadieron dos anexos adoptados en 2008.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Guías *Codex Alimentarius* sobre Alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos <https://www.fao.org/publications/card/es/c/44265998-9540-5146-a41f-0f81f0679adf>



## b) Normativa nacional

Entre otros instrumentos normativos, en México, las actividades con OGM se regulan con la LBOGM, que incluye e implementa los acuerdos establecidos en la legislación internacional, mediante tres tipos de actos administrativos:

**i) Autorizaciones para la comercialización e importación para la comercialización de OGM.** La autorización se refiere al acto administrativo mediante el cual la Secretaría de Salud, en el ámbito de su competencia y conforme a la LBOGM, autoriza un OGM, a efecto de que se pueda realizar su comercialización e importación para su comercialización, así como su utilización con finalidades de salud pública o de biorremediación. La reglamentación y lo relativo a la evaluación de inocuidad para la obtención de las autorizaciones que expide la Secretaría de Salud, a través de la COFEPRIS, está contenida en los artículos 91 al 97 de la LBOGM, donde se detallan los requisitos que deben de presentar quienes solicitan una autorización.

**ii) Permisos para la liberación al medio ambiente de OGM.** Es el acto administrativo que le corresponde emitir a la Semarnat o a la Sader, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a la LBOGM, necesario para la realización de la liberación al ambiente en fases experimental, programa piloto, y comercial, así como, para la importación de OGM para realizar dichas actividades. Las etapas de liberación al ambiente se describen a continuación:

Liberación experimental:<sup>6</sup> Es la introducción, intencional y permitida en el medio ambiente, de un organismo o combinación de organismos genéticamente modificados, siempre que hayan sido adoptadas medidas de contención, tales como barreras físicas o una combinación de éstas con barreras químicas o biológicas, para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, exclusivamente para fines experimentales, en los términos y condiciones que contenga el permiso respectivo.

Liberación en programa piloto:<sup>7</sup> Es la introducción, intencional y permitida en el medio ambiente, de un organismo o combinación de organismos genéticamente modificados, con o sin medidas de contención, tales como barreras físicas o una combinación de éstas con barreras químicas o biológicas, para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, que constituye la etapa previa a la liberación comercial de dicho organismo, dentro de las zonas autorizadas y en los términos y condiciones contenidos en el permiso respectivo.

Liberación comercial:<sup>8</sup> Es la introducción, intencional y permitida en el medio ambiente, de un organismo o combinación de organismos genéticamente modificados, sin que hayan sido adoptadas medidas de contención, tales como

<sup>6</sup> Artículo 3, fracción XVII de la LBOGM.

<sup>7</sup> Artículo 3, fracción XVIII de la LBOGM.

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XVI de la LBOGM.



barreras físicas o una combinación de éstas con barreras químicas o biológicas, para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, que se realiza con fines comerciales, de producción, de biorremediación, industriales y cualesquiera otros distintos de la liberación experimental y de la liberación en programa piloto, en los términos y condiciones que contenga el permiso respectivo.

iii) Avisos para la utilización confinada de OGM. Es la comunicación que deben presentar quienes manejen, generen y produzcan OGM en confinamiento con fines industriales o de enseñanza e investigación científica y tecnológica. El Aviso se presenta, con los formatos oficiales, a la Semarnat o a la Sader, según el OGM del que se trate y de acuerdo al ámbito de competencia que corresponda. Lo anterior, conforme a los artículos 73 al 85 de la LBOGM.

Otros instrumentos normativos son:

- Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
- Reglamento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.
- Acuerdo por el que se expiden las Reglas de Operación de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.

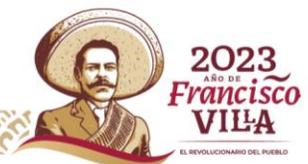
### c) Estándares de derechos humanos relacionados con la bioseguridad de los OGM

En concordancia con el enfoque integral de bioseguridad de los OGM, para proteger la salud de las y los mexicanos, así como, el ambiente y la riqueza biocultural, ante los efectos adversos que pudieran presentar las actividades con OGM, es prioritario incluir un enfoque de derechos humanos en cuanto a la generación y aplicación de las políticas públicas relacionadas a la bioseguridad de los OGM a nivel nacional.<sup>9</sup>

Tratándose de OGM, es muy importante que las autoridades en materia de bioseguridad cuiden, en todo momento, que no exista una vulneración directa de los derechos humanos, como resultado de la liberación al ambiente de OGM. Asimismo, es fundamental reconocer y considerar que el uso de determinados herbicidas es parte del paquete tecnológico que, en lo general, acompaña los cultivos GM. Tomando en cuenta que los estudios de impacto y el análisis de riesgos no contemplan los efectos de este paquete tecnológico, es fundamental que, ante una posible vulneración a la salud o daño al medio ambiente, se vigilen dichos efectos.

Cabe resaltar que el uso de herbicidas reporta impactos sobre la salud humana y animal por toxicidad aguda y toxicidad crónica, también se ha detectado la presencia de herbicidas en fluidos y tejidos en seres humanos y en animales. En cuanto a los efectos ambientales, existen muchas referencias de los efectos que los herbicidas acarrearán en suelos y agua, así como, en poblaciones de insectos y polinizadores. A todo lo anterior, se suman las

<sup>9</sup> <https://conahcyt.mx/cibiogem/index.php/normatividad/estandares-dh-bioseguridad>





evidencias de la presencia de estos agrotóxicos en alimentos y los impactos sobre las dinámicas sociales, económicas y culturales (Anexo 2).

El uso del paquete tecnológico asociado a los OGM puede perjudicar la salud humana y comprometer el bienestar de la población, particularmente, de población vulnerable (como personas indígenas, campesinas, jornaleras agrícolas; además de niños, niñas y adolescentes), dañar la biodiversidad, alterar el equilibrio ecológico, contaminar el agua y el suelo, menoscabar la diversidad biocultural y tener implicaciones socioeconómicas relevantes. Estas afectaciones pueden constituir daños considerables en la vida de las personas, vulnerando diversos derechos humanos, establecidos en la CPEUM y los distintos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, y que, según el artículo 1º. de la CPEUM, deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias.

A continuación, de manera enunciativa, más no limitativa, se enumeran los estándares para orientar la actuación de las y los servidores públicos, en todos los niveles, en virtud del cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, aplicables a la bioseguridad de los OGM.

En cuanto a la igualdad y otros derechos de las mujeres en contextos rurales:

- 2019. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas sobre los efectos diferentes y desproporcionados de las actividades empresariales en las mujeres y las niñas.
- 2018. Recomendación General N° 37 - sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- 2017. Declaración realizada por el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y niñas de Naciones Unidas sobre los derechos de las mujeres a las tierras.
- 2016. Recomendación General N° 34 - sobre los derechos de las mujeres rurales, del CEDAW.
- 2016. Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento sobre la igualdad de género con miras a hacer efectivos los derechos humanos al agua y el saneamiento.
- 2015. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y sobre los derechos de las mujeres indígenas.
- 2015. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre los derechos de las mujeres en contextos agrícolas.
- 2012. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre los derechos de la mujer y el derecho a la alimentación.
- 2006. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre la mujer y la vivienda adecuada.



- 2000. Observación general N° 28 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3) del Comité de Derechos Humanos (CCPR).
- 2000. Recomendación general N° 25 - relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD).
- 1999. Recomendación General N° 24 - La mujer y la salud, del CEDAW.
- 1997. Recomendación General N° 23 - Vida política y pública de las mujeres, del CEDAW.

En cuanto a los derechos de los niños y las niñas:

- 2018. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible acerca de la relación entre los derechos del niño y la protección del medio ambiente.
- 2016. Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos sobre los derechos de los niños y la obligación de prevenir su exposición.
- 2016. Estudio elaborado por el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el derecho a la salud y los pueblos indígenas, con especial atención a los niños y los jóvenes.
- 2013. Observación general N° 15 - sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) del Comité de los derechos del niño (CRC).
- 2011. Observación General N° 13 - Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia del CRC.
- 2009. Observación General N° 11 - Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención de Derechos del Niño del CRC.
- 2001. Observación General No 1 - propósitos de la educación (artículo 29) del CRC.
- 1989. Observación general N° 17 - Derechos del niño (artículo 24) del CCPR.

En cuanto a los derechos de los trabajadores agrarios y campesinos:

- 2018. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.
- 2018. Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos sobre exposición de trabajadores a sustancias tóxicas.
- 2018. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre el reconocimiento del derecho a la alimentación de los trabajadores agrícolas.
- 2016. Observación general núm. 23 - sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del PIDESC), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR).





- 2010. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre la contribución de la agroecología al derecho a la alimentación.
- 2009. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre las políticas de semillas y el derecho a la alimentación.

En cuanto al acceso a la información y el derecho a la participación:

- 2018. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos.
- 2013. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre la participación genuina de las personas que viven en la pobreza.
- 2013. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión sobre el derecho al acceso a la información.
- 2011. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre el derecho a participar en la adopción de decisiones.
- 2009. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano.
- 2008. Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos y sobre el derecho a la información y a la participación.
- 2007. Informe especial sobre el derecho de acceso a la información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- 2000. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión informe sobre los Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información, el derecho a saber.

En cuanto al derecho a la ciencia y los derechos culturales:

- 2019. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de jurisprudencia No. 22 sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).
- 2017. Recomendación sobre la Ciencia y los Investigadores Científicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- 2017. Declaración de Principios éticos en relación al Cambio Climático de la UNESCO.
- 2014. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales sobre las políticas y sobre los derechos de autor y el derecho a la ciencia y la cultura.
- 2012. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales sobre el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones.
- 2009. Observación general N° 21 - Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del PIDESC) del CESCR.
- 2005. Observación General N° 17 - Derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de



las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1 del artículo 15 del PIDESC) del CESCR.

- 2005. Declaración Universal sobre la Bioética y los Derechos Humanos de la UNESCO.

En cuanto a los derechos humanos ambientales y otros derechos económicos, sociales y culturales:

Vivienda adecuada.

- 2016. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre la relación de la vivienda con el derecho a la vida.
- 2010. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.
- 1997. Observación generales N° 7- El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC) del CESCR.
- 1991. Observación generales N° 4- El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC) del CESCR.

Alimentación adecuada.

- 2017. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre las repercusiones negativas de los plaguicidas en los derechos humanos.
- 2004. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre soberanía y seguridad alimentaria.
- 2001. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre la definición y características del derecho.
- 1999. Observación General 12 - El derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del PIDESC) del CESCR.

Salud.

- 2016. Informe temático de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre la relación entre el cambio climático y el derecho humano de todos al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
- 2000. Observación general N° 14 - El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del PIDES) del CESCR.

Medio ambiente, diversidad biológica y cambio climático.

- 2019. Declaración de Relatores de Naciones Unidas, fallar en proteger la biodiversidad puede ser considerado una violación a los derechos humanos.



- 2018. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas sobre la aplicación de la diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos.
- 2018. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con los Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente.
- 2017. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible y sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
- 2017. Opinión consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las obligaciones de los Estados en materia de Medio ambiente y derechos humanos.
- 2017. Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. OIT (1977 incluyendo las reformas hasta 2017).
- 2017. Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola.
- 2016. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible sobre la relación entre cambio climático y derechos humanos
- 2015. Informe Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre los efectos del cambio climático en el derecho a la alimentación.
- 2011. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos.

#### Derecho al agua.

- 2014. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento y sobre las violaciones corrientes de los derechos humanos al agua y al saneamiento.
- 2009. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento y sobre obligaciones de derechos humanos relacionadas con el saneamiento.
- 2007. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental sobre derecho al agua y saneamiento
- 2003. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre el agua y el derecho a la alimentación.
- 2002. Observación general N° 15 - El derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC) del CESCR.

En cuanto a la responsabilidad diferenciada de los Estados y agentes económicos como las empresas, en materia de derechos humanos y en particular, en contextos de operaciones empresariales y extracción de recursos:





- 2019. Corte Interamericana de Derechos Humanos - Cuadernillo de jurisprudencia No. 7 sobre control de convencionalidad.
- 2019. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de jurisprudencia No. 23 sobre Corrupción y Derechos Humanos.
- 2018. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas sobre la “Tercera Consulta regional para América Latina y el Caribe: Implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.
- 2018. Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos sobre la responsabilidad de empresas que producen químicos en conjunto con Business & Human Rights Resource Centre.
- 2017. Observación general núm. 24 - sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales.
- 2017. Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos y sobre la responsabilidad de Estados y de Empresas.
- 2016. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre el enfoque basado en derechos humanos y la responsabilidad del Estado.
- 2016. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y sobre las obligaciones de los Estados en relación con los DESC.
- 2016. Opinión Consultiva OC-22/16 sobre la titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la convención americana sobre derechos humanos, así como del artículo 8.1.a y b del protocolo de San Salvador).
- 2015. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”.
- 2014. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental sobre empresas transnacionales.
- 2013. Observación general N° 16 - sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño del CRC.
- 2009. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre la agroindustria y el derecho a la alimentación.
- 2008. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial.
- 2005. Observación general N° 16 - Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC del CDESCR.
- 2004. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre empresas transnacionales y el derecho a la alimentación.



- 1990. Observación general N° 3 - La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC) del CESCR.

En cuanto a recomendaciones directas realizadas a los Estados Unidos Mexicanos en las visitas o informes de país:

- 2018. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en su visita a México.
- 2017. Declaración de final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento, Sr. Léo Heller en su misión a México.
- 2017. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México.
- 2015. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sobre la situación de derechos humanos en México.
- 2013. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en su visita a México (2012) y seguimiento de su visita.

**d) Estándares de derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables, relacionados con la bioseguridad de los OGM**

Por tratarse esto de un instrumento relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables, se consideró importante establecer un acápite especial sobre los estándares en materia de los derechos humanos de estos grupos vulnerables, relacionados con la bioseguridad de los OGM.

Estándares de derechos de pueblos indígenas, campesinos y otras minorías:

- 2019. Informe de OACNUDH – México “Cerrando la brecha. Recomendaciones para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en México”.
- 2019. Informe del Foro Permanente para las cuestiones Indígenas sobre conocimientos tradicionales: generación, transmisión y protección.
- 2019. Informe del Foro Permanente para las cuestiones Indígenas sobre la conservación y los derechos de los pueblos indígenas.
- 2018. Informe del Foro Permanente para las cuestiones Indígenas sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos.
- 2018. Informe del Foro Permanente para las cuestiones Indígenas sobre los pueblos indígenas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- 2018. Corte Interamericana de Derechos Humanos - Cuadernillo de jurisprudencia No. 11 sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales.
- 2017. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre los efectos del cambio climático sobre los pueblos indígenas.
- 2016. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre las repercusiones de las medidas de conservación en sus derechos.



- 2016. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas sobre los efectos que tienen las operaciones agroindustriales para los pueblos indígenas y las poblaciones locales.
- 2016. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
- 2015. Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas con respecto a su patrimonio cultural.
- 2014. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígena sobre los obstáculos persistentes a la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas.
- 2013. Recomendación general N° 35 - sobre la lucha contra el discurso de odio racista del CERD.
- 2013. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígena sobre las industrias extractivas.
- 2013. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas y sobre los efectos que tienen las actividades empresariales en los pueblos indígenas.
- 2011. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos.
- 2009. Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC).
- 2009. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.
- 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- 1991. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

A continuación se destacan fragmentos que se consideran de especial relevancia alusivos al dercho a un ambiente sano y a la salud de los pueblos indígenas:

- Derecho a un ambiente sano.

*Artículo 4 del Convenio 169 de la OIT.*

*Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.<sup>10</sup>*

<sup>10</sup> OIT. Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989  
Disponble en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)





*Artículo 7. 4 del Convenio 169 de la OIT.*

*Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.*

*Artículo 32 del Convenio 169 de la OIT.*

*Dispone la obligación de adoptar medidas, “incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio.”<sup>11</sup>*

*Artículo 29.1 de la DNUPI.*

*Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.*

*Artículo XIII de la CIDH.*

*Derecho a la protección del medioambiente:*

- 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a un medioambiente seguro y sano, condición esencial para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo.*
- 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser informados de medidas que puedan afectar su medioambiente, incluyendo información que asegure su efectiva participación en acciones y decisiones de política que puedan afectarlo.*
- 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar, restaurar y proteger su medioambiente, y la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos.*
- 4. Los pueblos indígenas tienen derecho de participar plenamente en la formulación, planeamiento, ordenación y aplicación de programas gubernamentales para la conservación de sus tierras, territorios y recursos.*
- 5. Los pueblos indígenas tendrán derecho a asistencia de sus Estados con el propósito de proteger el medioambiente, y podrán recibir asistencia de organizaciones internacionales.*
- 6. Los Estados prohibirán y castigarán, e impedirán en conjunto con las autoridades indígenas, la introducción, abandono, o depósito de materiales o residuos radioactivos, sustancias y residuos tóxicos, en contravención de disposiciones legales vigentes; así como la producción, introducción, tránsito, posesión o uso de armas químicas, biológicas o nucleares, en áreas indígenas.*

<sup>11</sup> OIT. Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989.

Disponibile en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)



7. Cuando el Estado declare que un territorio indígena debe ser área protegida, y en el caso de tierras y territorios bajo reclamo potencial o actual por pueblos indígenas, y de tierras sujetas a condiciones de reserva de vida natural, las áreas de conservación no deben ser sujetas a ningún desarrollo de recursos naturales sin el consentimiento informado y la participación de los pueblos interesados.<sup>12</sup>

- Derecho a la salud.

*Artículo 7.2 del Convenio 169 de la OIT.*

*El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.*

*Artículos 24 del Convenio 169 de la OIT.*

*Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.*

*Artículos 24 del Convenio 169 de la OIT.*

*1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.*

*2. Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.*

*3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales económicas y culturales que se tomen en el país<sup>13</sup>*

<sup>12</sup> OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Artículo XIII. Derecho a la protección del medioambiente. <http://www.cidh.org/indigenas/indigenas.sp.01/articulo.xiii.htm#:~:text=Artículo%2026%3A%20%20Los%20pueblos%20indígenas,han%20poseído%20u%20ocupado%20o>

<sup>13</sup> OIT. Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)



*Artículo 21 de la DNUDPI.*

*Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.*

*Artículo 24, de la DNUDPI.*

*1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.*

*2. Las personas indígenas tienen igual derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente que este derecho se haga plenamente efectivo.*

*Observación General No. 14 de la ONU. El Comité expresó que:*

*Los pueblos indígenas tienen derecho a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios de salud y a las atenciones de la salud y que los servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista cultural, es decir, tener en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales. Además, los Estados deben proporcionar recursos para que los pueblos indígenas establezcan, organicen y controlen esos servicios de suerte que puedan disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. También deberán protegerse las plantas medicinales, los animales y los minerales que resultan necesarios para el pleno disfrute de la salud de los pueblos indígenas. El Comité DESC observó que, en las comunidades indígenas, la salud del individuo se suele vincular con la salud de la sociedad en su conjunto y presenta una dimensión colectiva. A este respecto, el Comité DESC consideró que las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas, contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre a salud de esas poblaciones.<sup>14</sup>*

*CIDH. En el caso de la salud, la CIDH ha enfatizado que los Estados están obligados a proporcionar recursos para que los pueblos indígenas “establezcan,*

<sup>14</sup> ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 22 periodo de sesiones, U.N. Doc. E/C.12/2000/4, 2000, párr. 27. [https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-14-derecho-al-disfrute-del-mas-alto-nivel-posible-salud-articulo-12#:~:text=\)%20%7C%20Red-DESC-,Observación%20general%20Nº%2014%3A%20El%20derecho%20al%20disfrute%20del%20más,de%20los%20demás%20derechos%20humanos.](https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-14-derecho-al-disfrute-del-mas-alto-nivel-posible-salud-articulo-12#:~:text=)%20%7C%20Red-DESC-,Observación%20general%20Nº%2014%3A%20El%20derecho%20al%20disfrute%20del%20más,de%20los%20demás%20derechos%20humanos.)



*organicen y controlen dichos servicios con el objetivo de poder disfrutar del más alto nivel de salud física y mental.<sup>15</sup>*

- Derecho a la tierra y el territorio.

*Artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT.*

*Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.*

*Artículo 13 del Convenio 169 de la OIT.*

*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.*

*Artículo 18 del Convenio 169 de la OIT.*

*La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.*

*Artículo 25 de la DNUPI.*

*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.*

<sup>15</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 310. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/panamazonia2019.pdf>



*Artículo 26 de la DNUPI.*

*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.*

*Artículo 32.1 de la DNUPI.*

*Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.*

## **2.2 Principios en materia de bioseguridad de los OGM**

### **a) Principio precautorio como eje total**

El principio de precaución encuentra aplicación en México en virtud de los artículos 1º, 3º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de proteger y garantizar los derechos a la vida, a disfrutar de los beneficios del progreso científico y a un medio ambiente limpio, sano y sostenible; además de a una alimentación adecuada y al disfrute del más alto nivel posible de salud, por su relación intrínseca con el derecho a un medio ambiente sano, materia en la que ha tenido mayor progreso y ejecución. Ello se encuentra reconocido a nivel nacional<sup>16,17,18</sup> regional<sup>19</sup> y universal.<sup>20,21,22,23,24</sup>

<sup>16</sup> Tesis XXVII.3o.9 CS, SJF, Décima Época, 9 de diciembre de 2016

<sup>17</sup> Tesis III.6o.A.24 A, SJF, Décima Época, 21 de agosto de 2020

<sup>18</sup> Jurisprudencia 1a./J. 9/2022, SJF, Undécima Época, 01 de abril de 2022.

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos. Recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

<sup>20</sup> Comité DH. (2019). Observación General Núm. 36 sobre el Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida. Comité de Derechos Humanos. (CCPR/C/GC/36)

<sup>21</sup> Comité DESC. (2020). Observación General Núm. 25, relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1.b, 2, 3 y 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (E/C.12/GC/25)

<sup>22</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. (2022). El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

<sup>23</sup> Comité DESC. (1999). Observación general Núm. 12, sobre El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Consejo Económico Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (E/C.12/2000/4)

<sup>24</sup> Comité DESC. (2000). Observación general Núm. 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Consejo Económico Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (E/C.12/1999/5)





Bajo estos fundamentos constitucionales, el principio de precaución es aquel contemplado en la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su principio 15, que dispone:

*“PRINCIPIO 15.-Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando hay peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medida eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”*

Asimismo, se encuentra contemplado en el artículo 9, fracción IV, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados que prevé:

*“Con el fin de proteger el medio ambiente y la diversidad biológica, el Estado Mexicano deberá aplicar el enfoque de precaución conforme a sus capacidades, tomando en cuenta los compromisos establecidos en tratados y acuerdos internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente y de la diversidad biológica. Dichas medidas se adoptarán de conformidad con las previsiones y los procedimientos administrativos establecidos en esta Ley”*

El 26 de julio de 2022, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró el carácter universal del derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible.<sup>25</sup> La aplicación e interpretación de este derecho, en el contexto de la contaminación y las sustancias tóxicas, debe guiarse por los principios de prevención, precaución, no discriminación y no regresión, así como por el principio de quien contamina paga.<sup>26</sup>

El principio de precaución aplica en casos donde hay indicadores plausibles de que una actividad podría acarrear daños inaceptables para las personas o el ambiente, aún en ausencia de certeza científica, entendiéndose daño inaceptable como: “el infligido a seres humanos o al medio ambiente que sea: a) una amenaza contra la salud o la vida humana; b) grave y efectivamente irreversible; c) injusto para las generaciones presentes o futuras; o d) impuesto sin tener debidamente en cuenta los derechos humanos de los afectados”.<sup>27,28</sup> Al respecto, cuando se estima que una hipótesis es plausible y que otra no lo es, no se está

<sup>25</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. (2022). Op cit.

<sup>26</sup> Boyd, D. (2022). Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: el medio ambiente no tóxico. Consejo de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/004/51/pdf/G2200451.pdf?OpenElement>

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos. Recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

<sup>28</sup> Comité DESC (2020). Op cit.



sosteniendo que la hipótesis plausible es más probable que la que no lo es, si bien se afirma que la hipótesis plausible representa una posibilidad más seria que la otra.<sup>29</sup>

En consecuencia, para activar el principio de precaución no es necesario que la evidencia científica provea indicadores unívocos y definitivos sobre el riesgo. Exigir ese tipo de evidencia constituiría una desprotección del medio ambiente, pues en muchas ocasiones cuando las consecuencias adversas resultan perceptibles es porque el daño al medio ambiente ya es irreparable o irreversible;<sup>30</sup> aunado al hecho de que tratándose de contextos donde existe presencia de pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, los impactos se trasladan a sus dinámicas socioeconómicas y bioculturales con el riesgo de que tales impactos se extiendan hacia otras regiones del país, afectando también a otros sectores de la población nacional.

El derecho humano a un medio ambiente sano y el principio precautorio, en su vertiente colectiva, constituyen no sólo un deber de protección y garantía para las autoridades públicas, sino inclusive de los particulares, que no sólo incumbe a los estados en lo individual sino existe una interdependencia de carácter universal para salvaguardar el ecosistema para las generaciones presentes y futuras, por lo que es un instrumento que debe permitir su tutela efectiva en cualquier procedimiento con posibles repercusiones ambientales.

Es así que, el principio de precaución es un criterio fundamental en materia de bioseguridad en el marco de los procesos de consulta indígena, pues es la base para la protección de sus derechos, toda vez que, tratándose de la liberación al ambiente de OGM, no sólo implica el riesgo del evento GM, sino también del paquete tecnológico al que esté asociado dicho evento. Además, no puede dejar de mencionarse que el principio de precaución estimula las innovaciones y tecnologías limpias, en beneficio de la humanidad y el ambiente.<sup>31</sup>

## b) Otros principios inextricables

El artículo primero de la CPEUM reconoce los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y pro-persona o *pro homine* de los derechos humanos, mismos que han sido desarrollados junto con la protección internacional de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. A continuación, se describen dichos principios:

- Principio pro persona. El principio pro persona, en el sistema jurídico mexicano, fue reconocido expresamente a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. El párrafo segundo del artículo 1o. constitucional precisa que “las normas

<sup>29</sup> Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología. (2005). Informe del Grupo de Expertos sobre el principio precautorio. Recuperado de: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578_spa)

<sup>30</sup> SCJN, Jurisprudencia 1a./J. 9/2022, SJF, Undécima Época, 01 de abril de 2022.

<sup>31</sup> Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología. (2005). *Op cit.*



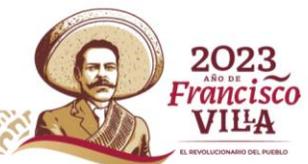


relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. La interpretación de normas implica el sentido que se les debe dar, considerando, en materia de derechos humanos, tanto las normas constitucionales, como las contenidas en tratados internacionales. El principio pro persona, encamina a que, si hay dos interpretaciones posibles, se opte por la que sea más protectora de las personas; o, si existen dos o más normas referentes a un mismo derecho, se aplique la que mayor favorezca a la persona. En este tema, el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señalan que “no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”.<sup>32</sup>

- Principio de universalidad. Los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna, de ello se desprende el principio de universalidad. El párrafo quinto del artículo primero de la CPEUM prohíbe toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas y enuncia: “por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra”. No obstante, en ocasiones, para lograr la igualdad real se deben atender las circunstancias o necesidades específicas de las personas. Todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, en eso consiste el principio de universalidad, estrechamente relacionado con los derechos a la igualdad y no discriminación. La universalidad como cualidad de todo derecho humano implica que son válidos y vigentes en cualquier sistema jurídico, más allá de su reconocimiento formal, pues en ellos se resguarda su validez.<sup>33</sup>
- Principios de interdependencia e indivisibilidad. Todos los derechos humanos están vinculados entre ellos (interdependientes) y no pueden separarse o fragmentarse unos de otros (indivisibles). Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales deben comprenderse como un conjunto. Lo anterior, también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de los derechos, y que la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos. Los principios de interdependencia e indivisibilidad generan la obligación de otorgar igual

<sup>32</sup> Beuchot, M. (2017). Los derechos humanos y el fundamento de su universalidad. Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica, México, IJUNAM, 2001, pp. 16- 60. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9015>.

<sup>33</sup> Beuchot, M. (2017). *Op Cit*



importancia a todos los derechos humanos, cualquiera del que se trate, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.<sup>34</sup>

- Principio de progresividad. El principio de progresividad implica el gradual progreso para lograr el pleno cumplimiento de los derechos. Particularmente, que se definan medidas a corto, mediano y largo plazo, pero, procediendo lo más expedita y eficazmente posible. Este principio se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando, por todos los medios posibles, su satisfacción en cada momento. Además, se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, es decir, la “no regresividad” en la protección y garantía de derechos humanos.<sup>35</sup>
- Principio de inalienabilidad. Es una de las características cualitativas que poseen los derechos humanos, siendo consecuentes a su naturaleza universal e inherente. Implica que los derechos humanos son irrenunciables, que las personas, aun siendo titulares de sus derechos, no pueden sustraerse de detentarlos, ni tampoco un tercero puede alienarlos bajo ningún motivo<sup>36</sup>.

Finalmente, no se omiten los demás principios ambientales:

- Principio de prevención. Implica la utilización de mecanismos, instrumentos y políticas con el objetivo de evitar daños serios al ambiente y la salud de las personas. Su función básica es evitar y prever el daño antes de que se produzca, diferenciándose del principio precautorio por la cuestión de la certeza científica, si ésta existe, entonces se aplica la prevención, si no, tal como se explicó antes, se aplica la precaución<sup>37</sup>.
- Principio quien contamina y daña paga. Significa que quien cause daños ambientales es responsable de los mismos, por lo que debe tomar las medidas reparadoras necesarias y sufragar todos los costes relacionados.<sup>38</sup>
- Principio de conservación. Se entiende, habitualmente, bajo una cuádruple vertiente: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas en que se apoya la vida, la preservación de la diversidad genética, la utilización sostenible de especies y ecosistemas, y la mejora de la calidad del medio ambiente. En la CPEUM, al igual que en algunas otras, como la europea, se sustituye “conservar” por “preservar”, ya que para algunos sectores el término “conservación” choca con el de desarrollo sostenible, llegando incluso a apuntar que “conservación” es incompatible con “desarrollo”.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). 2018. Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

<sup>35</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). 2018. *Op Cit*.

<sup>36</sup> Beuchot, M. (2017). *Op Cit*

<sup>37</sup> Gaceta judicial, (2023). Derecho Ambiental, Principios Rectores del Derecho Ambiental (I), consultada el 11 de septiembre 2023, en línea <https://www.gacetajudicial.com.do/derecho-ambiental/principios-rectores-derecho-ambientalI.html>

<sup>38</sup> Eur-Lex. Principio de «quien contamina paga» y responsabilidad ambiental.

<sup>39</sup> García, T. 2007. La Constitución Mexicana y los principios rectores del Derecho ambiental. UNAM pág 48 <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11342>



- Principio de reparación del daño ambiental. Este es que “Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable”.<sup>40</sup>

### III. Derecho a la participación de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables

En todas las obras, decisiones y programas del Estado es fundamental la participación de los pueblos y las comunidades indígenas, además de que es un derecho que emana de manera directa del reconocimiento de su libre determinación. Esta participación es esencial para cualquier actividad en la que medie un acto de autoridad que pueda afectarles, por ejemplo, aquellas que se realicen o tengan algún efecto en sus tierras, territorios y recursos naturales, así como en sus culturas e identidades.

La consulta es uno de los medios a través de los cuales, de realizarse en apego y armonía con otros derechos humanos, puede garantizarse el derecho a la participación y expresión de la voluntad colectiva de un pueblo y comunidad. Se trata de una obligación irrenunciable e intransferible del Estado mexicano que actúa como entidad garante de los derechos humanos por mandato del artículo 1º de la CPEUM. En esa misma tónica, podemos encontrar otras expresiones de la voluntad de cada pueblo y comunidad indígena y afromexicana (por ejemplo, la manifestación unilateral de la voluntad colectiva), tan diversas como lo son las distintas formas de organización y gobierno propios de cada cultura. Cualquier mecanismo de participación impulsado por instancias gubernamentales debiera realizarse con carácter previo, libre e informado y bajo las cualidades de buena fe y culturalmente apropiado. En caso contrario, un pueblo o comunidad pudiera acceder a voluntades ajenas a sus propios intereses y afectar sus propios derechos humanos, los de otro pueblo o comunidad o los de otros grupos y personas.

Estos mecanismos de participación se erigen como instrumentos básicos para preservar, con y desde los pueblos, la integridad social, económica, ecológica y cultural de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, por tanto, son necesarias para garantizar su continuidad y reproducción como grupo social. De este modo, son medios para salvaguardar los derechos sustantivos reconocidos en la normativa nacional e internacional de los pueblos indígenas. Es decir, la obligación, correlativa del Estado, de escuchar y atender las expresiones de la voluntad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables constituye un vehículo para la protección y respeto de otros derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, como lo son: la participación política; el preservar y fortalecer sus identidades,

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2429/6.pdf>

<sup>40</sup> Artículos 107 Bis, 153, fracción VII y 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente



culturas, lenguas e instituciones; el mantener sus territorios; así como, el derecho a la salud, a la educación, al desarrollo, a un ambiente saludable y limpio, entre otros.

Ahora bien, siendo congruentes con el deber de garantía de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, la conclusión de los procesos de consulta debería coincidir con el sentido de la voluntad expresada mediante ella, con un resultado en sentido favorable o desfavorable. Restringir el alcance de este resultado, implica coartar su derecho a la libre determinación.<sup>41</sup>

Es pertinente reafirmar que esta obligación del Estado de escuchar y atender las expresiones de la voluntad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, en ningún caso lo excluye de la obligación de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos. Esto implica que el Estado debe siempre actuar como garante objetivo de los derechos humanos y proteger las condiciones de vida y desarrollo de dichos pueblos.

En consecuencia, el Estado mexicano debe prever que los mecanismos de participación emanen y garanticen la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, y atiendan un enfoque de derechos humanos con las cualidades y carácter antes mencionados. Es el Estado mexicano, con las obligaciones que corresponden a cada operador jurídico, incluidas las personas servidoras públicas, el responsable de la realización de dichos mecanismos, en observancia de los demás derechos humanos, para cualquier decisión o acción tomada desde las instancias gubernamentales que pueda afectar los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, de otra manera, tales actos podrían constituir formas ilegítimas y arbitrarias del ejercicio del poder público.<sup>42</sup>

### 3.1 Marco Jurídico

Existen instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que contemplan el derecho a la participación, así como de los procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas. En cuanto a las disposiciones internacionales, son vigentes en el Estado Mexicano en virtud de que se trata de instrumentos suscritos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República. Entre estos instrumentos, de manera enunciativa, más no limitativa, se tienen los siguientes:

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes:

Artículo 6, numeral 1 inciso a y numeral 2.

*"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

<sup>41</sup> Espinoza Hernández, R. (2019). La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo? Ecuador. Debate. Consulta previa libre e informada. 106:75-92.

<sup>42</sup> *Ídem.*



2) *consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente...*

*...2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."*

Artículo 7, numeral 1 y 3.

*"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente...*

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

Artículo 15, numeral 2.

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

Artículo 17, numeral 2 y 3.

*"... 2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.*





3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos...”

#### Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

Artículo 19.

“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

Artículo 28, párrafo I.

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado”.

Artículo 32.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.”

#### Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA:

Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas:

“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus





*derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.*

*2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”*

#### Recomendaciones y acuerdos de la ONU:

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Dr. James Anaya, en su informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU del año 2009 (párrafo 40 y 41), señaló que el derecho a la consulta no sólo está previsto en los instrumentos internacionales de derechos indígenas, sino es un principio internacional derivado de los instrumentos de derechos humanos, en general. De igual forma, manifestó que este derecho se encuentra estrechamente relacionado con el derecho a la libre determinación, a la integridad cultural, a la igualdad, a la propiedad sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, entre otros.

El Relator Especial antes referido, en su informe de fecha 6 de julio del 2012, resalta que los principios de consulta y consentimiento representan conjuntamente una norma especial para la protección y ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas y como un medio para garantizar su observancia. Estos derechos, entre otros, incluyen los derechos de propiedad, la cultura, religión, salud, bienestar físico y material, sus propias prioridades de desarrollo, incluida la explotación de los recursos naturales, como parte de su derecho fundamental a la libre determinación (párrafos 49, 50 y 51 de este informe).

Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), de la OIT, ha señalado que la consulta debe aplicarse a la adopción de disposiciones jurídicas sobre la propiedad de la tierra, en actividades de prospección y explotación de recursos naturales, en el traslado de comunidades y en la adopción, formulación y aplicación de medidas legislativas y administrativas incluyendo los planes de Desarrollo (Observaciones Individuales sobre el Convenio No. 169, México, 1999; Perú, 1999; Costa Rica, 2001).

#### Otras recomendaciones al Estado Mexicano:

2018. Observaciones de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU, sobre la Ley que crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, México.

2013. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de la ONU. “Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias”.



2012. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a los Informes combinados 16° y 17° presentados por México.

2012. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Misión a México.

Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos al 5° Informe presentado por México (2010).

2009. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal.

2006. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al 4° Informe presentado por México.

2003. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de la ONU. Misión a México.

En cuanto a las disposiciones jurídicas nacionales, es importante destacar la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que, conforme al criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), son de observancia obligatoria para todas las autoridades de nuestro país.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

Artículo 1o.

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

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

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

Artículo 2o, párrafo cuarto e inciso B fracción II y IX.

*“... El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico...”*



... II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación...

... IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.”

Artículo 133.

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

#### Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados:

Artículo 108, párrafo tercero.

“...La CIBIOGEM, además, realizará los estudios y las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los OGMs que se liberen al ambiente en el territorio nacional, y establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs, considerando el valor de la diversidad biológica...”

#### Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

Artículo 4, fracción XXXIII.

“Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones: ...

...XXIII. Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos...”

Artículo 5.

“Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los





*derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.*

*De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.”*

Artículo 6, fracción VII.

*“El Instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios: ...*

*...VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y...”*

Recomendaciones de la CNDH:

Recomendaciones 56/2012, 23/2015 y 27/2016.

Tesis y criterios de la SCJN:

Tesis 1ª XIII/2012; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 650, de rubro: EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, NO OBSTANTE QUE PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE PREVÉ, REMITA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, junio de 2016, Tomo II, página 1213; de rubro: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.

Tesis: XXVII.3o.19 CS (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 62, enero de 2019, Tomo IV, página 2268, de rubro: DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD, CONSERVACIÓN Y SUSTENTABILIDAD ECOLÓGICAS.

Tesis: XXVII.3o.20 CS (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 62, enero de 2019, Tomo IV, página 2267; de rubro: DERECHO HUMANO A LA





## CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA.

Tesis: 2a./J. 10/2023 (11a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, marzo de 2023, Tomo III, página 2201; de rubro: DERECHO HUMANO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. RESULTA EXIGIBLE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DE LAS EVALUACIONES Y AUTORIZACIONES AMBIENTALES ATINENTES A PROYECTOS U OBRAS QUE PUEDAN IMPACTAR EN SU ENTORNO O FORMA DE VIDA.

Protocolo de actuación para quienes imparten justicia cuando involucre a personas o pueblos indígenas.

### 3.2 Características de la consulta y el consentimiento

#### a) Materia y objeto

De conformidad con la normativa vigente y los estándares nacionales e internacionales en materia del derecho a la participación, y de los procedimientos de consulta y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, corresponde al Estado consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, *con el objetivo de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento sobre asuntos que les afecten* en caso de que estos supuestos llegaran a aplicar (artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, DNUDPI). En general, deben ser materia de la consulta:

- i) Toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente;
- ii) Todo proceso de desarrollo que el Estado pretenda implementar, en la medida en que éste afecte las vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera los pueblos indígenas; y
- iii) Cualquier proyecto que afecte a las tierras o territorios y otros recursos de los pueblos indígenas, particularmente –pero no exclusivamente– en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

En correspondencia con la situación o medida de que se trate, se pueden reconocer tres niveles de participación de los pueblos indígenas:

1. Cuando las políticas y programas que implemente el Estado les conciernan, donde habría el **derecho a la participación para la opinión de los pueblos indígenas**.



2. Cuando las medidas administrativas o legislativas sean susceptibles de afectarlos directamente, donde el Estado tiene el deber de **implementar la consulta previa**,<sup>43</sup> **para establecer acuerdos con los pueblos indígenas**; y
3. Cuando se prevea que una afectación sea de tal grado que en cuyo caso no es suficiente la simple consulta, sino que es necesario el **consentimiento libre, previo e informado, con pleno conocimiento de causa**.

En caso de este último nivel, son materia de consentimiento libre, previo e informado los siguientes:

- Cuando excepcionalmente sea necesario el traslado y la reubicación de pueblos indígenas fuera de sus tierras (Artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT y Artículo 10 de la DNUDPI).
- La posible privación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual. Y, en caso de que esto ocurra sin su consentimiento libre, previo e informado, el Estado deberá proporcionar la reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir su restitución (Artículo 11.2 de la DNUDPI; Artículo XIII de la DADPI).
- Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos indígenas; y, en caso de que esto ocurra sin su consentimiento libre, previo e informado, los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa que consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada (Artículo 28.1 de la DNUDPI).
- El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (Artículo 29.2 de la DNUDPI).
- Ante cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. (Artículo 32 de la DNUDPI; Artículo XXIX. 4 de la DADPI).
- Cuando se trate de adoptar medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de los derechos de asociación, reunión, organización y expresión de las comunidades indígenas, su derecho a reunirse en sus sitios y espacios sagrados y ceremoniales, incluyendo el libre acceso y uso de los mismos, así como el derecho a transitar, mantener, desarrollar contactos, relaciones y cooperación directa, incluidas

<sup>43</sup> Como referencia, algunas medidas que son materia de la consulta: artículos 15.2, 17.2, 22.3, 27.3 y 28.1 del Convenio 169 de la OIT; artículos 15.2, 17.2, 30, 36 y 38 de la DNUDPI; artículo 2º, apartado B, fracciones II y IX de la CPEUM; artículo 11, fracción VII y artículo 119 de la Ley de la Industria Eléctrica; artículo 4 de la Ley de Energía Geotérmica; artículo 120, de la Ley de Hidrocarburos; Jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Amparo en Revisión 631/2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Controversia Constitucional 32/2012 y Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y acumulados; Tesis LXIV/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Caso Valles Centrales de Oaxaca, Expediente 9216/11-17-01-5.





las actividades espirituales, culturales, políticas, económicas y sociales, con sus miembros y con otros pueblos. (Artículo XX de la DADPI).

- Siempre que se trate de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos interesados. (Artículo XXIII.2 de la DADPI)
- En aquellos casos en que se pretendan adoptar medidas necesarias para que los acuerdos y ordenamientos provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural de los pueblos indígenas y la propiedad intelectual asociada a dicho patrimonio. (Artículo XXVIII.3 de la DADPI)

Es importante considerar que en principio *“todo proceso de consulta debe perseguir el objetivo del consentimiento, en algunos casos, puede que su ausencia no impida a las autoridades decretar las acciones correspondientes, lo cual dependerá del nivel de impacto que tendrá [la acción o medida] sobre la comunidad o grupo indígena, debiéndose ponderar los intereses sociales en juego, esto es, tanto de los afectados como de los beneficiados por la [acción o medida], quedando en aptitud las autoridades correspondientes a decretar, en la medida de sus facultades, las acciones necesarias para resarcir o aminorar las eventuales afectaciones que deriven de la [implementación de la medida]”*.<sup>44</sup>

Asimismo, el Comité de Expertos de la OIT, ha establecido que la consulta previa, no implica un derecho a vetar decisiones estatales, sino que es un mecanismo idóneo para que los pueblos indígenas y tribales tengan el derecho a expresarse e influir en el proceso de toma de decisiones. No obstante, *“nada impide que los acuerdos a los que arriben las partes como resultado del proceso consultivo consistan, precisamente, en la negativa del proyecto o, simplemente, sean insuficientes para obtener el mentado consentimiento en los casos en que éste sea indispensable”*.<sup>45</sup>

En concordancia con lo anterior, el objeto de la consulta se determinará caso por caso en apego a los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, el cumplimiento del papel del Estado como ente garante, la protección reforzada, y los principios en materia de bioseguridad de los OGM, bajo el enfoque integral, tomando en cuenta los estudios de impacto ambiental, social, cultural, de riesgo y otros análisis que se efectúen. En este precepto, las autoridades responsables asumirán los compromisos correspondientes dentro de los acuerdos y planes de trabajo conjunto que se realicen en el marco de la consulta realizada.

<sup>44</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), AMPARO EN REVISIÓN 631/2012. [http://www.escri-net.org/sites/default/files/Aclaracion%20de%20sentencia%20SCJN\\_0.pdf](http://www.escri-net.org/sites/default/files/Aclaracion%20de%20sentencia%20SCJN_0.pdf). (Última visita 22 de abril del 2014). Asimismo, la SCJN indica *“que existe la obligación de buscar el consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa”*, y que en los *“proyectos de menor impacto dentro del territorio, se debe procurar el consentimiento libre, previo e informado sobre el proyecto o por lo menos sobre la identificación de los impactos, así como la forma de prevenirlos y mitigarlos”* y que en los planes de *“desarrollo y proyectos de mayor impacto es deber del Estado obtener el consentimiento libre, previo e informado”* Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, México, SCJN, 2013, p. 39. Nota: El texto entre corchetes no es parte del texto original que hace referencia específica al Acueducto Independencia.

<sup>45</sup> Espinoza Hernández, R. (2019). *Op cit*.





## b) Principios

Conforme a los estándares nacionales e internacionales en materia de la consulta, los principios que sustentan la participación de los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables son los siguientes:

- Libre determinación. Conforme a los artículos 3 de la DNUDPI y artículo 2 de la CPEUM, la libre determinación es el derecho que tienen los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. Se trata de la base de la que dimanar la mayor parte de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
- Participación. La participación/negociación/diálogo de los pueblos y comunidades indígenas con el Estado y la sociedad es uno de los principios torales de la consulta y el consentimiento. Los medios ordinarios de participación ciudadana no pueden sustituir la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, como titulares de sus derechos humanos. La particularidad cultural e histórica de los pueblos indígenas obliga a los Estados a adaptar y reforzar los mecanismos comunes de participación ciudadana, dando lugar a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, además de otros mecanismos como la manifestación unilateral de la voluntad. Es necesario propiciar la más amplia participación de quienes integran los pueblos indígenas, en condiciones de libertad y equidad, debiendo existir una interpretación amplia y acorde a lo más favorable para los pueblos indígenas, a fin de lograr que el mayor número de sus integrantes participe en estos procedimientos.
- Buena fe. Conforme al criterio de la SCJN, la buena fe “... *no se encuentra definida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni en otras leyes administrativas, por lo que es menester acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo, para determinar si en cada caso la autoridad actuó en forma contraria a la buena fe. Así, la buena fe se ha definido doctrinariamente como un principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando se ejerza un derecho, como cuando se cumpla un deber...*”<sup>46</sup>

Otra perspectiva de la buena fe es la posibilidad de revertir el pasado de engaño, despojo e incomprensión que ha primado históricamente en la relación con estos pueblos, para crear las bases de un nuevo modelo de diálogo basado en la confianza, el respeto y la dignidad de ambas partes. En otras palabras, “...*la buena fe es el apego a la palabra empeñada y comprometida o la ausencia de manipulación en un acto jurídico.*”<sup>47</sup>

<sup>46</sup> [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, enero de 2005; Pág. 1724

<sup>47</sup> Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en las que se alega el incumplimiento del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad. Expedientes GB 294/17/1 y GB 299/6/1. 2005. párrafo. 53



- Interculturalidad. Da cuenta de las múltiples interacciones entre las poblaciones indígenas y la sociedad nacional, en ámbitos sustantivos. Implica tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses que se vean involucrados por el tema a consultar, a fin de generar las condiciones necesarias que hagan posible que los proyectos o leyes, con expresiones culturales e intereses diversos, en su caso, se vuelvan compartidos y benéficos para todos los involucrados, atendiendo las condiciones de asimetría en que los pueblos indígenas han estado en sus relaciones con la sociedad nacional, para que tales interacciones sean justas y benéficas para ellos.
- Colectividad. La perspectiva colectiva, propia de las culturas y procesos de los pueblos indígenas, da sustento al conjunto de las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas que organizan y estructuran su vida comunitaria. Bajo esta consideración, en razón del principio de colectividad, en los procesos de consulta y consentimiento se debe procurar que se respeten y garanticen, en todo momento, la pervivencia de los pueblos como entidades culturalmente diferenciadas y la expresión colectiva de sus instituciones representativas y sus bienes bioculturales.
- Igualdad entre mujeres y hombres. Es el enfoque que permite el ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas, en equidad. En este marco, la participación de mujeres y hombres pertenecientes a los pueblos indígenas debe darse en condiciones de igualdad, a fin de conocer sus opiniones y puntos de vista acerca de los diferentes temas de la consulta; incluyéndose, además, las diferencias generacionales.
- Bienes comunes. Es el reconocimiento y respeto de la existencia de bienes culturales y naturales accesibles a todos los miembros de la comunidad; cuya propiedad, acceso, usufructo y cuidado es de orden colectivo, por lo que, en el marco de la consulta, es necesario considerar esta cualidad en aquellos bienes o recursos que pueden tener incidencia en la toma de decisiones de los sujetos consultados.
- Deber de acomodo. Es obligación del Estado, en pleno cumplimiento con el Estado de Derecho, de respetar los resultados de la consulta. El deber de consulta requiere flexibilidad de todas las partes involucradas para acomodar los distintos derechos e intereses. Además, durante una consulta las partes pueden convencerse y declarar la inviabilidad del proyecto, lo que constituye en sí el objeto de la consulta como medio de expresión y escucha de las opiniones de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables.<sup>48</sup>
- Deber de adoptar decisiones razonadas. El Estado deberá garantizar el respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y asegurar a éstos las condiciones

<sup>48</sup> Espinoza Hernández, R. (2019). *Op cit.*





para una vida digna. Debe priorizarse en todo momento el interés colectivo, por encima de intereses particulares y fines comerciales.

### c) Condiciones mínimas para la validez de los procesos

Para concretar, en apego a los más altos estándares de derechos humanos, cualquier proceso de consulta y consentimiento es fundamental: que éstos se lleven a cabo con carácter previo a las medidas o acciones que se pretenden desarrollar, asociadas a la liberación al ambiente de OGM; que se dirija a las personas consultadas, mediante sus autoridades tradicionales o instituciones representativas; que se realice de buena fe y a través de los medios idóneos para su desarrollo; que se provea de la información completa y necesaria, como los estudios de impacto para tomar las decisiones; y, que se ejecute con el propósito de que, mediante su participación, el diálogo y su opinión, se llegue a acuerdos y, en su caso, se obtenga el consentimiento, respetando su libre determinación. Además, la consulta deberá implementarse a través de procesos culturalmente adecuados y utilizando las formas e instituciones que estos mismos ocupan para tomar decisiones. A continuación, se abunda en estas características:

- Libre. Las instancias involucradas realizarán todas las medidas necesarias para garantizar que el proceso de consulta esté libre de coerción o intimidación, en condiciones de libre participación y seguridad de los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos de derecho. Lo anterior, en reconocimiento a los derechos fundamentales establecidos en la CPEUM, así como, en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las demás normas y estándares nacionales e internacionales aplicables. Bajo esta condición, se reafirma el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.
- Previa. El proceso de consulta debe llevarse a cabo siempre con la suficiente antelación a la emisión del permiso de liberación al ambiente de OGM (artículo 108 de la LBOGM), respetando los tiempos, modos, usos, costumbres y culturas de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, de otra manera, tal como se ha mencionado antes, se estaría incurriendo en actos irreparables de violación de sus derechos. Asimismo, el tiempo debe contemplar las acciones a que haya lugar de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, incluido el desarrollo de los estudios de impacto, sobre los posibles daños y efectos que pudieran presentarse ante la pretendida liberación al ambiente del OGM en cuestión y que pudieran afectar los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas y sus territorios. Lo anterior permitiría que los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables tengan acceso a toda la información necesaria sobre las implicaciones de liberación al ambiente de estos organismos; para que de esta forma, en su caso, manifiesten mediante diálogos abiertos sus opiniones, al tiempo que se establecen los acuerdos con las instancias correspondientes y, en su caso, definan si otorgan o no su consentimiento previo, libre e informado. Con ello, la autoridad responsable del proceso de emisión del



permiso cumpliría con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Además, en esta cualidad, es pertinente recordar lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ha determinado que “*se debe consultar con [los pueblos indígenas] en las primeras etapas del plan... y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad*”.<sup>49</sup>

Un proceso consultivo realizado *a posteriori* “violenta la propia garantía de consulta al vulnerarse sus características connaturales... su celebración a destiempo implica una violación de procedimiento de imposible reparación...”.<sup>50</sup>

Informada. El proceso de consulta deberá efectuarse con base en información pertinente, clara y veraz sobre el OGM que se pretende liberar al ambiente, no sólo a nivel genético, sino en niveles epigenéticos que el avance de la ciencia permita difundir; así como los efectos ambientales, sociales, económicos, culturales, en el corto mediano y largo plazo, producto de dicha liberación, considerando además todos aquellos factores de riesgos y daños asociados al paquete tecnológico que acompaña la liberación al ambiente, con énfasis en el uso de plaguicidas. Además, debe incluirse información sobre la legislación que los protege, en materia de derechos humanos y bioseguridad de los OGM. Todo lo anterior, transmitido en un lenguaje accesible y culturalmente pertinente (debe incluirse a personas traductoras especializadas en las lenguas de los consultados), integrando y respondiendo lo que las propias comunidades y pueblos indígenas, afro-mexicanas y equiparables consideren que deba incluirse en la información que se les proporcione. Satisfaciendo así el ejercicio de derechos conexos a la participación, como lo son el acceso a la información y al disfrute de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones. Sólo así podría considerarse que los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables tendrían conocimientos suficientes para tomar decisiones, emitir sus opiniones y, en su caso, llegar a acuerdos y otorgar su consentimiento.

- De buena fe. El proceso de consulta se debe realizar en un clima de confianza mutua, a través de un diálogo intercultural que tenga como base el respeto de los derechos, intereses, valores y cultura de los pueblos y comunidades, sujetos a ser consultados; de manera que se puedan alcanzar acuerdos y, en su caso, obtener el consentimiento libre, previo e informado, que reflejen la voluntad del pueblo o comunidad indígena a consultar. En este aspecto, debe considerarse que el Estado y las partes interesadas deben actuar con veracidad y honestidad, no debe haber dolo, imposición, manipulación, simulación, sesgo ni pretensiones tendientes a influir en la libertad de

<sup>49</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012

<sup>50</sup> Espinoza Hernández, R. (2019). *Op cit.*



la parte consultada, sobre todo, debe primar el interés por el bienestar de las personas y el respeto a los derechos humanos, por encima de cualquier interés de particulares y del Derecho administrativo o privado. Asimismo, se considera que debe existir respeto mutuo entre las partes, de tal manera que haya condiciones de confianza para la debida implementación del proceso.

- Culturalmente adecuada. El proceso de consulta debe ser pertinente, desde el punto de vista cultural y lingüístico, por lo que en cada una de las etapas se debe asegurar el respeto hacia las formas de organización tradicional, los sistemas normativos, los conocimientos y los modos de vida propios de la comunidad o pueblo indígena, afromexicano y equiparable, sujeto de derechos. Se deben desarrollar procedimientos adecuados con metodologías culturalmente pertinentes que abarquen, al menos, un periodo inicial de información, seguido de un proceso de deliberación y otra fase para tomar acuerdos, así como el seguimiento a los mismos. Éstos se deben ajustar a la cultura, lengua, forma de toma de decisiones, autoridades o instituciones representativas y formas de elección, así como a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades, llegando a acuerdos sobre la construcción y desarrollo del propio procedimiento. Se deben garantizar procedimientos que favorezcan el análisis y la comprensión por parte de las comunidades y pueblos a consultar sobre las posibles afectaciones en los diferentes ámbitos de su vida comunitaria, en particular, aquellos que incidan sobre su territorio, recursos naturales y hábitat. Es fundamental que se establezcan, caso por caso, los procedimientos, los medios, las formas y las autoridades tradicionales o instituciones representativas de la comunidad o pueblo indígena o afromexicano, en ejercicio de su autonomía constitucional y libre determinación. Es decir, implica dotar al procedimiento de consulta de un conjunto de características apropiadas y específicas que permitan su realización en el marco del contexto jurídico, económico, social y cultural de los pueblos indígenas; que el sujeto consultado entienda a cabalidad el proceso y sus implicaciones, incluyendo los temas o contenidos de la medida administrativa o legislativa en cuestión, desde su propia cultura, para que actúe en consecuencia.
- Sistemática y transparente. El proceso de consulta implica un sistema permanente en la toma de decisiones, donde se deben respetar los tiempos de cada etapa. En tanto que la transparencia se debe entender como la exigencia de conducirse con honestidad tanto en el actuar de la autoridad que impulse la consulta, como respecto de la información que se proporcione a los consultados; adicionalmente, se debe incluir el deber de hacer público el proceso y sus resultados.
- Respeto a las decisiones de las comunidades y de sus sistemas normativos. Los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables deben ser informados sobre los temas de la consulta, la información deberá divulgarse en todos los ámbitos, en particular, en los ámbitos comunitario y familiar. Una vez que se generen los acuerdos y decisiones se harán llegar a las instancias correspondientes,





por medio de sus autoridades y representantes, y dichas decisiones deberán ser respetadas en su totalidad, sin modificaciones o adiciones.

- Lograr un acuerdo u obtener el consentimiento. El diálogo que se establezca con los pueblos y comunidades indígenas, a través de los procesos de consulta, será un mecanismo respetuoso, participativo, e inclusivo de la composición diversa, en cuanto a género y generación, de los pueblos y comunidades, tendiente a generar acuerdos respecto a las medidas administrativas o legislativas que correspondan y, en su caso, obtener el consentimiento del sujeto colectivo consultado. Durante el proceso de diálogo, las partes pueden declarar expresamente la inviabilidad del permiso.

Todos los procesos de consulta que se realicen de manera indebida “marca(n) la ilegalidad del proceso administrativo y del acto de autoridad resultado de él, al tratarse de un vicio de difícil o imposible superación, así como por atentar en contra de la libre determinación y los derechos fundamentales de la comunidad indígena, directamente la participación en la dirección de los asuntos públicos e indirectamente el derecho al territorio y el resto de los derechos puestos en juego”.<sup>51</sup>

#### IV. Procedimientos previos a la consulta

##### 4.1 Criterios de procedencia

Antes de llevar a cabo el diagnóstico de factibilidad de la consulta se deberán observar los siguientes criterios:

###### 1. Viabilidad de la solicitud.

Conforme a la información de la solicitud de permiso de liberación de cualquier OGM, en cualquier etapa (experimental, piloto o comercial), que remite la Sader, a través del Senasica o la Semarnat, mediante la Dirección General de Recursos Naturales y Bioseguridad, según el tipo de OGM, a la Secretaría Ejecutiva de la Cibiogem (SEj- Cibiogem), esta última deberá determinar la procedencia de una posible consulta indígena.

- Inicialmente, se considerarán los supuestos establecidos en la LBOGM para que la autoridad competente emita una resolución negativa; esto es, en los casos en que las solicitudes estén consideradas para a) las zonas donde se restrinjan las actividades con OGM; o bien b) por no cumplir con los requisitos de dicha Ley. Al respecto, se hace la precisión que las zonas restringidas son las siguientes:

<sup>51</sup> Espinoza Hernández, R. (2019). Op cit.



- Sitios determinados como centros de origen y de diversidad genética.<sup>52</sup>
  - Áreas Naturales Protegidas, con sus excepciones.<sup>53</sup>
  - Zonas establecidas por la Sader como libres de OGM.<sup>54</sup>
- Asimismo, se verificará la información de la solicitud proporcionada, en tanto que cumpla con lo mandatado en la LBOGM y su Reglamento. Para ello, el Senasica o la Semarnat, según sea el caso, proporcionarán a la SEJ- Cibiogem la información correspondiente de la solicitud, así como la información adicional que sea relevante para el determinar los criterios de procedencia de la consulta o, en su caso, del desarrollo de la consulta.
2. Dictamen vinculante de la Semarnat.
    - Con la finalidad de no llevar a cabo procesos administrativos innecesarios que impliquen movilización de recursos materiales y de actividades de personas servidoras públicas, el mecanismo presente se activará si y sólo si se cuenta con el dictamen vinculante de bioseguridad, en sentido favorable, que emite la Semarnat sobre los posibles riesgos que la actividad con OGM de que se trate pueda causar al ambiente y a la diversidad biológica. Lo anterior, de conformidad con el artículo 15, fracción I y su último párrafo, de la LBOGM. Una vez que el Senasica tenga el dictamen de bioseguridad vinculante, éste deberá turnarlo a la SEJ- Cibiogem para acreditar este criterio de procedencia de la consulta.
  3. Ubicar el polígono donde se pretende llevar a cabo la liberación al ambiente de OGM.

Adicional a la información de la solicitud de permiso de liberación de OGM, donde se proporcionan los elementos informativos y coordenadas del tipo *Universal Transverse Mercator* (UTM), para ubicar la localización de los polígonos que delimitan la zona en la que se pretende realizar la liberación; el Senasica deberá proporcionar a la SEJ- Cibiogem la capa geográfica de dichos polígonos para una completa y plena identificación de los predios propuestos en la solicitudes de permiso de liberación al ambiente de OGM; a efecto de determinar si existe presencia de comunidades indígenas en la zona o en zonas aledañas susceptibles a ser afectadas.
  4. Determinar la presencia de comunidades indígenas.
    - Para la identificación de las comunidades sujetas al proceso de consulta, la SEJ- Cibiogem solicitará al INPI, la información necesaria sobre la presencia de comunidades indígenas y afromexicanas, en las zonas donde se pretenda la

<sup>52</sup> Artículos 86, 87 y 88 de la LBOGM.

<sup>53</sup> De conformidad al Artículo 89 de la LBOGM sólo se permitirán actividades con OGM para fines de biorremediación, es decir cuando se presenten amenazas a las especies animales, vegetales o acuícolas y la utilización de OGM puedan ayudar para evitar o combatir dicha situación, siempre que se cuente con los elementos científicos y técnicos necesarios que soporten el beneficio ambiental que se pretende obtener.

<sup>54</sup> Artículo 90 de la LBOGM.



liberación de OGM; ello sobre la base de la autoadscripción de los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables, para definir su identidad y pertenencia, como medida que contrarreste la tendencia a la caracterización externa, impuesta y estereotipada sobre lo que tales poblaciones deben ser.

- Se podrá solicitar a las autoridades municipales o locales información sobre la presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes en las zonas donde se pretenda la liberación de OGM.
- Conforme a la información de los polígonos propuestos para la liberación al ambiente de OGM, el INPI podrá precisar el alcance de la zona en la cual se deberá constatar la presencia de comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables que puedan ser susceptibles de afectación por la liberación de los OGM. Se deberán tomar en cuenta las regiones y sitios, como los sagrados y los de importancia cultural, mítica y ceremonial, señaladas como libres de transgénicos por estos pueblos y comunidades.
- La SEJ- Cibiogem, podrá proponer un buffer o zona de influencia de la zona en la que se deberá constatar la presencia de comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables, a través de la proyección geográfica de posibles impactos del OGM que se trate y del paquete tecnológico asociado a los eventos GM que pretendan ser liberados al ambiente, para ello, se deberá contar con información suficiente. Esta información se podrá requerir a las instancias y autoridades competentes, así como recurrir a información científica y técnica disponible; incluso, se podrá recurrir a la información elaborada por las propias comunidades y pueblos o por las organizaciones de la sociedad civil especialistas en el tema.
- Cabe señalar que la estimación de la zona o región susceptible al proceso de consulta, no se limita a los predios o polígonos propuestos para la liberación al ambiente de OGM, ya que los efectos de los OGM o de su paquete tecnológico asociado pueden tener impactos significativos a distancias considerables del área de liberación.
- En caso de que los predios propuestos para la liberación del OGM se encuentren dentro de los núcleos agrarios certificados, se podrá requerir información a la Procuraduría Agraria y requerir el informe del Registro Agrario Nacional respecto a las localidades agrarias que pudieran verse impactadas por dicha liberación
- En caso de que no se identifiquen sujetos de consulta, la SEJ- Cibiogem lo hará del conocimiento del Senasica o de la Semarnat, según corresponda.

Una vez validados los criterios de procedencia, la SEJ- Cibiogem, llevará a cabo el diagnóstico de factibilidad de la consulta.

## 4.2 Diagnóstico de factibilidad

Cuando se haya realizado el proceso correspondiente para constatar los criterios de procedencia de la consulta indígena; es decir, que exista una solicitud de permiso de liberación al ambiente de un OGM y que la Semarnat haya emitido un dictamen de bioseguridad, en sentido FAVORABLE, sobre dicha solicitud, la Cibiogem, a través de su



Secretaría Ejecutiva realizará el diagnóstico de factibilidad para poder iniciar un proceso de consulta o, en su caso, no aplicar la medida administrativa ante la identificación de una afectación significativa directa sobre las comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación del OGM y cuya afectación implique una violación a los derechos sustantivos de estas comunidades.

La factibilidad de la consulta se refiere al proceso a través del cual se llevará a cabo un diagnóstico para determinar si es viable iniciar un proceso de consulta indígena, aunado al proceso administrativo que se establece en la normativa ante una solicitud de permiso para la liberación al ambiente de OGM. Para ello, es necesario constatar si existen impactos significativos directos sobre pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables; estos impactos pueden manifestarse sobre sus entornos ambientales que, a su vez, repercutan en su salud, en sus dinámicas socioeconómicas, culturales e identitarias, así como, en las dimensiones bioculturales, poniendo en riesgo su existencia misma como colectivos de pueblos originarios.

Ante esta situación, el diagnóstico de factibilidad servirá para que el Estado, como ente garante de derechos humanos, a través de las instancias que tienen facultad de aplicar la medida administrativa y las personas servidoras públicas involucradas, haciendo un ejercicio adecuado de sus obligaciones constitucionales, puedan proteger, garantizar y respetar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, evitando la liberación de algún evento GM que represente un peligro de daño grave o irreversible para el ambiente y la salud humana de estas personas y de la población en general aledaña a la zona donde se pretenda la liberación, así como, afectaciones a sus derechos humanos.

Cabe señalar que los cultivos genéticamente modificados conllevan un paquete tecnológico asociado, tal es el caso del uso de los agrotóxicos, cuyo impacto también deberá contemplarse en el diagnóstico de factibilidad, toda vez que sus efectos son sinérgicos con los de la liberación al ambiente del evento transgénico del que se trate.

Este diagnóstico se deberá basar en los siguientes criterios que, a su vez, le dan sustento jurídico:

- Criterio del principio precautorio. El criterio base para la realización del diagnóstico de factibilidad será conforme al principio precautorio, cuya observancia es obligatoria para todos los operadores jurídicos, incluidas las personas servidoras públicas. Es necesario recordar que, para activar el principio de precaución no es necesario que la evidencia científica provea indicadores unívocos y definitivos sobre el riesgo. Cabe señalar que los casos pasados de exposición a las sustancias nocivas que son empleadas en el cultivo de OGM, como los plaguicidas, ofrecen pruebas abundantes del elevado costo que supone esperar a que haya pruebas convincentes del daño. De la misma forma, la aplicación inadecuada del principio de precaución



no debería evitar ni impedir tomar medidas que conlleven importantes beneficios para la sociedad.<sup>55</sup>

Considerando que la ciencia no determina, para todas las sustancias, en todas las circunstancias y en todos los momentos, relaciones causales concluyentes entre los productos tóxicos y sus efectos; y, tomando en cuenta que se trata de un proceso de desarrollo continuo del conocimiento, son inevitables las lagunas y las incertidumbres. Precisamente, por la existencia de esas incertidumbres es tan importante el recurso al principio de precaución.<sup>56</sup>

El principio de precaución permite adoptar decisiones para prevenir riesgos ambientales, aunque no se tenga certeza científica o técnica sobre el riesgo que representa determinada situación o actividad. La falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente, la salud y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables.<sup>57</sup>

- Enfoque de derechos humanos. El Estado mexicano, antes que nada, tiene que velar por el bienestar de las personas y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, actuando como ente garante en todo momento. Más aún, cuando se trate de poblaciones históricamente vulneradas, se debe aplicar un criterio de protección reforzada, ante posibles vulneraciones a sus derechos humanos. Es así que, antes de iniciar cualquier proceso de consulta, de presentarse potenciales afectaciones a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables, derivado de una pretendida liberación al ambiente de OGM, en cualquiera de sus fases, se debe determinar que no es factible el otorgamiento de cualquier permiso de liberación al ambiente del OGM del que se trate. Es responsabilidad de la SEJ- Cibiogem encabezar este diagnóstico e informar sus resultados. Observando los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, progresividad, inalienabilidad y pro persona.
- Los demás principios en materia de bioseguridad de OGM. Tal como se ha referido anteriormente, en el Derecho nacional e internacional existen principios inextricables a la bioseguridad de los OGM, éstos incluyen: la prevención, quien contamina paga, reparación del daño ambiental, además de la sustentabilidad y la equidad intergeneracional.
- El enfoque integral de bioseguridad de los OGM. Ya se ha referido que toda política pública de bioseguridad de los OGM deberá basarse en los principios, misión, visión

<sup>55</sup> Tuncak, B. (2019). Implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos. Recuperado de:

<https://sistemadenu.scjn.gob.mx/buscadornu/reporte?doc=procedimientosEspeciales/RT1%20SUSTANCIAS%20TOXICAS.pdf>

<sup>56</sup> Orellana, M. (2021). El derecho a la ciencia en el contexto de las sustancias tóxicas. Consejo de Derechos Humanos. Recuperado de: [https://sistemadenu.scjn.gob.mx/buscadornu/reporte?doc=procedimientosEspeciales/A\\_HRC\\_48\\_61\\_S.pdf](https://sistemadenu.scjn.gob.mx/buscadornu/reporte?doc=procedimientosEspeciales/A_HRC_48_61_S.pdf)

<sup>57</sup> SCJN, Jurisprudencia 1a./J. 10/2022, SJF, Undécima Época, 01 de abril de 2022. Registro digital: 2024376.



y valores aceptados por la Cibiogem, que reconocen el enfoque integral de la bioseguridad de los OGM.

El proceso de diagnóstico de factibilidad deberá incluir los siguientes elementos:

- Información inicial. La SEj- Cibiogem deberá contar con la información necesaria en cuanto a la solicitud del permiso de liberación al ambiente del OGM que se trate y el diagnóstico de bioseguridad que emite la Semarnat en sentido favorable.
- Requerimiento de información para el diagnóstico. La SEj- Cibiogem deberá allegarse de toda la información necesaria y emitir los requerimientos a las instancias que cuenten con información en cuanto a los impactos a la salud, al ambiente, a las dinámicas socioeconómicas, culturales y espirituales u otras consideraciones, que pudieran afectar los derechos humanos de las comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, con presencia en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGM, bajo los criterios señalados en el apartado anterior. De manera enunciativa, más no limitativa, las instancias que pueden ser consultadas son: la Semarnat, el INPI, la Conabio, el Conahcyt, la PA, la Secretaría de Cultura, el INAH, Centros Públicos de Investigación o Instituciones de Educación Superior, además de instancias de gobiernos estatales o municipales. Adicionalmente, se podrá recurrir a la información elaborada por las propias comunidades y pueblos o por las organizaciones de la sociedad civil especialistas en el tema.
- Integración de la información para el diagnóstico. La SEj- Cibiogem integrará la información recabada, cuidando en todo momento presentar de manera concreta y veraz los posibles impactos sobre las comunidades indígenas y afro-mexicanas, que la liberación al ambiente del OGM y su paquete tecnológico pudieran ocasionar.
- Resultados del diagnóstico. En caso de que se identifiquen riesgos directos y significativos sobre los derechos de las comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables asentadas en las zonas donde se pretende la liberación de los OGM (ver apartado 2.1), las autoridades facultadas para aplicar la medida administrativa deberán desistir de emitir el permiso de liberación al ambiente del OGM. En caso de que los impactos detectados no representen impactos significativos o directos en los derechos de las comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables asentadas en las zonas donde se pretende la liberación de los OGM, se deberá llevar a cabo el proceso de consulta que se describe en el siguiente apartado del presente instrumento.

## V. Inicio y desarrollo del proceso consultivo

El proceso de consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables asentadas en las zonas donde se pretenda liberar al ambiente un OGM, debe realizarse siempre que se identifiquen sujetos de consulta. Esta



determinación deberá llevarse a cabo para las solicitudes de liberación de OGM en etapa experimental, programa piloto y etapa comercial. La SEJ-Cibiogem como instancia coordinadora de la consulta, informará en todo momento al Senasica o a la Semarnat, según corresponda, del estatus en que se encuentre dicho procedimiento.

## 5.1 Etapa preparatoria

El objetivo de esta etapa es llevar a cabo las gestiones necesarias de coordinación interinstitucional entre las autoridades competentes para propiciar el inicio del proceso de consulta.

### a) Identificación de actores involucrados

#### 1. Pueblos y Comunidades indígenas, afroamericanas o equiparables.

- La SEJ- Cibiogem solicitará el apoyo correspondiente del INPI para identificar el universo de comunidades, así como sus autoridades e instituciones representativas reconocidas por la comunidad, a través de formas de representación socio-cultural propias de la comunidad indígena, afromexicana o equiparable en cuestión, por ejemplo, a través de las asambleas comunitarias; así como a personas u organizaciones que sean reconocidas por la comunidad para finalidades de apoyo técnico y legal. También, podrá haber otros participantes por designación de la comunidad: por ejemplo, líderes de organizaciones indígenas, autoridades agrarias, comisarios ejidales, asesores especializados, etc. En todo caso, los sujetos de consulta son las personas de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas o equiparables involucradas en el proceso.

#### 2. Autoridades Responsables.

- Las autoridades responsables serán aquellas que participen en la resolución del trámite de la solicitud de permiso de liberación al ambiente del OGM según lo establece la LBOGM, con el apoyo de coordinación de la SEJ- Cibiogem, apoyadas por el INPI como Órgano Técnico por mandato de Ley. Conforme a esto las autoridades responsables de la consulta serán las siguientes:
  - Sader - Senasica: Instancia responsable en el trámite del permiso.
  - Semarnat: Instancia responsable en el trámite del permiso.
  - Secretaría Ejecutiva de la Cibiogem: Instancia Coordinadora.
  - INPI: Órgano Técnico.

#### 3. Órgano Técnico.

Para la organización y realización del proceso de consulta, las autoridades estatales deben contar con el apoyo y la asesoría de un organismo técnico especializado en la



materia. Es la instancia que tiene como mandato la atención de los asuntos relativos a los pueblos indígenas en el contexto nacional y que habrá de proporcionar la asesoría técnica y metodológica para la realización del proceso de consulta. A nivel federal, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 2, 3, 4 fracción XXIII, 5 y 6 fracción VII de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, esta instancia debe ser el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

#### 4. Órgano garante.

- De conformidad con los estándares nacionales e internacionales en materia de consulta indígena, el órgano garante será quien de fe de la legalidad de los procedimientos y actúe como un mediador para nivelar las asimetrías que pudieran presentarse entre las partes. Para los efectos de este mecanismo de consulta, este rol podrá ser asumido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o la Secretaría de Gobernación a través de su Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos. Las autoridades responsables podrán emitir las invitaciones correspondientes, en caso de no haber de alguna de las instituciones, no será impedimento para la ejecución de la consulta.

#### 5. Comités Técnicos de Consulta.

- Los Comités Técnicos de Consulta son espacios de interlocución entre las partes, permitiendo a las comunidades y pueblos indígenas, afro-mexicanas y equiparables tener un primer acercamiento al proceso informativo y consultivo. La SEJ-CIBIOGEM en coordinación con el INPI convocará cuando así corresponda y cuando así lo requiera el proceso preparatorio de la consulta, a los comités técnicos de consulta los cuales estarán integrados por las autoridades federales, locales y municipales, que puedan estar involucradas en el proceso. Podrán participar académicos y organizaciones de la sociedad civil, siempre y cuando su invitación sea solicitada por las propias comunidades sujetas de la consulta. También participarán representantes de las comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, con el objetivo de aportar conocimientos, información sustantiva, asesoría sobre las metodologías y análisis especializados.
- Las autoridades responsables también deberán participar en los Comités Técnicos de consulta con el propósito de lograr consenso sobre las características de la consulta. Asimismo, deberá garantizarse que exista un equilibrio en su integración manteniendo el balance y representatividad de las partes. Dependiendo de la magnitud de la consulta, será posible el establecimiento de varios comités Técnicos de Consulta (según corresponda la dimensión y necesidades de la consulta en cuanto a la naturaleza y grado de especialización requerido). Cabe señalar que estos Comités no suplen a la autoridad, sino que son instancias que coadyuvan, en el ámbito de sus atribuciones, a la toma de decisiones en el marco del proceso de consulta.



#### 6. Otras autoridades.

- Se podrán invitar a participar a otras autoridades, según lo amerite el proceso de consulta, que por razón de su competencia tengan injerencia en el proceso o relación con la información necesaria para la consulta, por ejemplo, a la Procuraduría Agraria (PA), al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, a la Secretaría de Cultura, al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), entre otras instancias. Según sea el caso, podrán ser integradas al Comité técnico de consulta.

#### 7. Observadores.

- Se podrán invitar en carácter de observadores del proceso, a organizaciones de la sociedad civil como ONGs, investigadores especializados, al sector privado e instituciones públicas, todas ellas debidamente acreditadas. Su función únicamente se limitará a documentar y tomar evidencias, con el compromiso de rendir un informe al final del proceso.

### **b) Programa de actividades**

En coordinación con los actores involucrados en la Consulta, se realizará un programa de actividades que contendrá entre otros, los siguientes aspectos:

- Objetivos y las actividades necesarias para el desarrollo de la consulta.
- Cronograma de actividades.
- Responsabilidades específicas de los actores involucrados en la Consulta.
- Lugares donde se llevarán a cabo las actividades.
- Sistematización de los resultados.

Es importante destacar que la delimitación de los tiempos de la consulta deberá ser razonable para todas las partes. En particular habrá que considerar los tiempos que requieran los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables para el análisis y discusión de los temas, por lo que el plan de trabajo debe contemplar cierta flexibilidad de los tiempos y metodologías a aplicar; es decir, el proceso de consulta no se puede sujetar a los tiempos administrativos, toda vez que la dimensión y necesidades de la consulta pueden ser muy variadas; esto en concordancia con la protección en todo momento, de los derechos humanos y los derechos indígenas de las partes consultadas.

### **c) Presupuesto y financiamiento**



Los costos derivados del proceso de consulta corresponderán a las autoridades responsables, quienes ponen las medidas administrativas deberán garantizar los recursos para la consulta. Asimismo, estas autoridades serán responsables de cubrir los costos de los estudios de impacto; es decir, de los efectos de los OGM en la zona donde se pretende su liberación. Para garantizar la mejor operatividad de estos procesos se podrán llevar a cabo los convenios de colaboración interinstitucional que sean necesarios.

#### d) Compromisos de las partes

El proceso de consulta requiere que las partes involucradas acepten algunas condiciones del procedimiento y del acatamiento de los resultados que se alcancen. Existen dos niveles de compromisos:

- Compromisos que se asumen en cuanto al proceso de consulta; es decir, tiempos de ejecución, tipo de participaciones, metodologías aplicadas, aspectos relacionados con estudios e información, entre otros.
- Compromisos que se refieren al objeto y los resultados de la consulta (si se busca obtener sus opiniones, propuestas, acuerdos o consentimiento); lo que implica generar los acuerdos que corresponda.

Para efectos de los compromisos que se asuman en cuanto al proceso de consulta, se podrán formalizar compromisos y acuerdos respecto a la participación en la consulta a través de convenios de colaboración interinstitucional.

Los acuerdos de las partes serán respetados en apego a la actuación del Estado garante de derechos humanos, la protección reforzada y el respeto a la libre determinación de los pueblos y comunidades, además de los principios en materia de bioseguridad, bajo el enfoque integral.

Para efectos del nivel de compromiso que se refiere al objeto de la consulta, se respetará la decisión de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, a través de la manifestación de su consentimiento previo, libre e informado, o su negativa.

## 5.2 Estudios de impacto

Corresponderá a las autoridades competentes Sader, Semarnat y al Conahcyt elaborar los estudios de impacto que se requieran en materia de bioseguridad, orientados a la zona donde se encuentren asentados los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables donde se pretenda la liberación de OGM, en tanto que, la SEJ- Cibiogem será la instancia responsable del seguimiento técnico. Para tal efecto, será posible la coordinación interinstitucional con las demás instancias que conforman a la Cibiogem, a través de su Secretaría Ejecutiva, para desarrollar los trabajos y demás acciones necesarias (como foros, grupos de trabajo, subcomités especializados, paneles de discusión y otras



estrategias) para obtener la información requerida en los estudios de impacto, ello con apego a las disposiciones en la normativa en materia de bioseguridad.

Los estudios de impacto se llevarán a cabo contemplando la dimensión social, cultural y ambiental, por lo que integrarán los efectos del paquete tecnológico asociado a los OGM que se pretendan liberar (los herbicidas y plaguicidas para los que presentan la modificación genética), particularmente en la salud humana y en el ambiente; y las consideraciones socioeconómicas relacionadas a los impactos que se pudieran ocasionar en las comunidades en cuestión. Asimismo, se tomará en cuenta la participación de las comunidades indígenas, para identificar los aspectos que éstas consideren pudieran afectar sus derechos, intereses, patrimonio biocultural y condiciones de vida.

Cabe señalar que los estudios de impacto no deberán ser contratados de manera directa por empresas o actores privados con intereses en el proyecto, sino que deberán realizarse en el marco de un acuerdo con el Estado para garantizar su imparcialidad y que se encuentren libres de conflicto de interés. Asimismo, bajo el enfoque de la bioseguridad integral, los estudios de impacto podrán incluir conocimientos y saberes locales proveídos por la comunidad o comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables sujetas de la consulta, con la finalidad de precisar con mayor claridad el contexto y los efectos que los OGM pudieran representar para los habitantes de la zona.

#### a) Aspectos operativos

Para coadyuvar en la realización de los estudios de impacto, se evaluarán las siguientes alternativas:

- Interlocución del Comité Técnico de Consulta para identificar aspectos relevantes que deban ser evaluados o investigados por los estudios de impacto (este proceso ya incluye la voz de los representantes indígenas).
- Generación de Subcomités Especializados para determinar aspectos concretos dentro de los estudios de impacto.
- Se puede recurrir a otras instituciones, como al Instituto Nacional de Antropología e Historia que cuenta con una instancia especializada en peritajes antropológicos.
- En cuanto a la participación de las Comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables en los estudios de impacto, la SEJ- Cibiogem podrá solicitar el apoyo correspondiente al INPI como instancia técnica para obtener los aspectos que las comunidades indígenas y afromexicanas consideren relevantes (mismos que se darán a conocer a las instancias responsables de llevar a cabo los estudios de impacto).



## b) Resultados

La información resultante de los estudios de impacto deberá determinar la susceptibilidad de afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables. Algunos criterios para determinar el grado de afectación son los siguientes:

- Daños a la diversidad biológica
- Daños al patrimonio económico y biocultural de la comunidad indígena
- Afectación a los sistemas normativos de la comunidad (usos y costumbres)
- Afectaciones a sus sistemas socio-culturales o socio- económicos
- Afectación a los territorios o zonas sagradas de la comunidad
- Afectación a las manifestaciones religiosas de la comunidad
- Afectación sanitaria
- Afectación nutricional
- Afectación al ambiente de larga duración
- Cuando la liberación de los OGM implique traslado de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales
- Cuando la liberación de OGM implique el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus territorios
- Cuando se trate de planes de desarrollo e inversión a gran escala derivados de la liberación de OGM, que pudieran tener un impacto mayor en los territorios indígenas, así como en las formas de vida de sus pobladores.

### 5.3 Definición del tipo de proceso consultivo

Una vez que ya se cuente con los resultados de los estudios de impacto y toda la información disponible, es posible determinar con certeza la definición del tipo de consulta que se va a llevar a cabo en los casos que proceda. Cabe destacar que los estudios de impacto son sólo una referencia para definir el objetivo de la consulta, ya que se pueden tomar otros elementos con los que se cuente al momento de definir el tipo de consulta.

#### 1. Delimitación de la Materia de consulta.

Son materia de consulta las medidas administrativas relacionadas a las actividades de liberación al ambiente de OGM, que se realicen en territorios de pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables, en los casos en que se cumplan los criterios de procedencia de la consulta (apartado 4.1).

#### 2. Determinación del objetivo de la Consulta.

Con base en el nivel de afectación que se haya determinado en los estudios de impacto y con la información que se tenga disponible, se podrá llevar a cabo la determinación del objetivo de la consulta conforme a la Jurisprudencia Tesis: 2a./J. 11/2023 (11a.) de rubro: DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA



ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO.

## VI. Desarrollo del proceso

### 6.1 Fase 1: Acuerdos previos

Esta etapa consiste en el establecimiento de un diálogo entre las partes para que, a partir de los estudios de impacto, la información disponible y las propuestas generadas en la etapa preparatoria, se genere un consenso respecto a los puntos contemplados en este apartado.

#### 1. Convocar a las partes y acreditar a sus representantes.

Las autoridades responsables convocarán a las autoridades tradicionales o instituciones representativas de la comunidad indígena, afromexicana o equiparable sujeta a consulta, haciendo llegar la convocatoria correspondiente, en su caso, la propuesta del plan de trabajo de la consulta. En este primer contacto, se explicará de manera detallada el objeto de la consulta, sus fases y los actores involucrados, de modo de que los representantes de la comunidad puedan conocer con anticipación, el asunto sobre el cual estarán siendo consultados y, de considerarlo necesario, estar en posibilidad de proponer modificaciones para establecer los acuerdos pertinentes. Esta invitación a participar en el proceso de consulta hacia la comunidad indígena no se limita a un oficio de convocatoria, por lo que las autoridades responsables, de considerarlo conveniente, podrán llevar a cabo una o más reuniones de acercamiento en las que haga llegar la información de manera culturalmente adecuada.

#### 2. Diálogo entre las partes.

Esta actividad consiste en la realización de un conjunto de reuniones entre las partes, donde la autoridad responsable dará a conocer el presente mecanismo y los documentos adicionales con los que se cuente y que sean necesarios para dar a conocer el contexto de la implementación de la consulta (entre ellos, la normativa aplicable en materia de bioseguridad y de consulta indígena).

#### 3. Acordar el programa de trabajo de la consulta

Las partes llegarán a acuerdos sobre cómo se desarrollará el proceso de consulta, que se establecerá en el Programa de Trabajo de la Consulta, mismo que deberá contener al menos los siguientes rubros:



- Identificación de los actores que participan en la consulta.
- Materia de la consulta.
- Objetivo de la consulta.
- Procedimiento o metodología que se va a utilizar.
- Mecanismo de toma de decisiones.
- Programa de trabajo y calendario de actividades.
- Presupuesto y financiamiento.
- Mecanismo de seguimiento y verificación.

A efectos de llevar a cabo la consulta en términos de que sea participativa, incluyente y culturalmente adecuada, es importante destacar que las autoridades deberán respetar en todo momento los tiempos de toma de decisiones de las comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables consultadas.

#### 4. Acordar el nivel de compromisos

Las partes deberán de aceptar y respetar las condiciones del procedimiento y del acatamiento de los resultados que se alcancen.

## 6.2 Fase 2: Informativa

Durante todo el proceso de la consulta se debe garantizar adecuadamente el derecho a la información, con el apoyo de traductores e intérpretes en la lengua del pueblo consultado y capacitados en el tema de la consulta y en la legislación en la materia, particularmente lo referente a las posibles afectaciones sociales, económicas, culturales, espirituales, ambientales, a la salud y, en general, a cualquiera de sus derechos reconocidos que pudiera ocasionar la liberación del OGM en su territorio, para que la comunidad indígena tenga conocimiento suficiente para llegar a establecer criterios propios sobre el OGM y pueda tomar decisiones al respecto. En caso de falta de consenso científico, se informará a las comunidades indígenas, afro-mexicanas y equiparables las diferentes posturas de una manera objetiva y de buena fe, a fin de que cuenten con todos los elementos para la toma de decisiones.

Un aspecto fundamental por informar será que la consulta y la emisión de un permiso de liberación al ambiente de OGM no obliga en ningún sentido al uso del OGM en su territorio, dentro del polígono permitido. En el caso de cultivos genéticamente modificados, esta decisión se da al momento en que el interesado opta por utilizar la tecnología (adquirir en el mercado las semillas y el paquete tecnológico necesario) en los predios sobre los que tenga derecho, los cuales, necesariamente, deberán estar ubicados dentro del polígono permitido en el permiso respectivo. Además, será importante informar que la emisión de un permiso de liberación al ambiente de un OGM en ningún sentido implica una autorización de cambio de uso de suelo.



La autoridad emisora del acto administrativo (permiso) deberá proveer toda la información técnica y científica oficial necesaria sobre las características y etapa de la liberación al ambiente del OGM de que se trate, así como las posibles afectaciones a los derechos e intereses de la comunidad indígena, afromexicana o equiparable en cuestión. Deberá mencionar los objetivos, duración, zonas de liberación y posibles zonas de influencia y cualquier otra información necesaria, para garantizar que la toma de decisiones de los sujetos de consulta sea informada. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones jurídicas relativas a la protección de datos personales y reserva de información. Cabe señalar que lo concerniente a la información procedente de los estudios de impacto debe derivarse de mecanismos que garanticen la imparcialidad de los resultados y que reflejen de manera clara y concisa las características del OGM, la información que se haya generado en la etapa experimental, los beneficios, los riesgos y la información técnica y científica de diagnósticos y estudios previos de impactos a la salud, medio ambiente, sanidad animal, vegetal o acuícola, así como estudios de impacto social, económico y cultural de los que se tenga conocimiento; incluyendo la información sobre la posible contaminación de las semillas nativas, y lo que implica el uso de los OGM en términos económicos, de dependencia tecnológica y las obligaciones asociadas al uso de patentes.

La autoridad responsable deberá informar sobre las características específicas del OGM. De manera enunciativa, más no limitativa, se deberá proporcionar la siguiente información:

- La naturaleza del OGM a liberar.
- El propósito de la solicitud del permiso.
- La duración de la actividad que se pretende realizar con el OGM.
- Las zonas en las cuales se pretende la liberación del OGM.
- Los resultados de los estudios de impacto del OGM.
- El personal que intervendrá en la liberación del OGM y las medidas de bioseguridad aplicables.
- Procedimientos para la resolución de la solicitud de permiso de liberación al ambiente de OGM.
- Cualquier otra información relevante que se tenga disponible.

La autoridad responsable entregará a la comunidad toda la información disponible. El Organismo Técnico vigilará que dicha información sea culturalmente adecuada y que esté libre de tecnicismos, lenguaje incomprensible o demasiado especializado. Asimismo, los medios de difusión de esta información serán asesorados por el Órgano Técnico, con la finalidad de que sean culturalmente adecuados.

Otro aspecto de la información a proporcionar es el marco normativo relativo al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables; la normativa nacional en materia de bioseguridad y propiamente el presente documento como mecanismo de consulta a pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables asentadas en las zonas donde se pretende la liberación de OGM. Todo lo anterior a través de medios culturalmente adecuados.



### 6.3 Fase 3: Deliberativa

La Fase Deliberativa iniciará a partir de la conclusión de la Fase Informativa.

Consiste en un periodo de tiempo para que la comunidad indígena, de acuerdo a sus sistemas normativos propios, dialoguen y formulen una opinión colectiva sobre la solicitud de permiso de liberación del OGM al ambiente. Esta opinión colectiva se hará constar en un documento debidamente validado por las autoridades tradicionales.

El periodo de tiempo para llevar a cabo la deliberación por parte de la comunidad podrá ser variable, de acuerdo con las necesidades de la comunidad indígena.

La Autoridad Responsable y otras instancias externas no interferirán en este periodo de reflexión y análisis, garantizando que la deliberación ocurra en un marco de absoluta libertad y responsabilidad.

### 6.4 Fase 4: Consultiva y de acuerdos

En esta etapa se establecerá un diálogo entre las autoridades responsables y la comunidad consultada, ya sea de manera directa o por conducto de sus autoridades tradicionales, atendiendo a los sistemas normativos indígenas y las formas concretas de organización de la comunidad, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la consulta que se hubiere fijado.

### 6.5 Fase 5: Seguimiento de acuerdos

La implementación de los resultados de la consulta, entre otros, deberá comprender:

- La notificación a las partes interesadas.
- En caso de que haya una aceptación condicionada se establecerá un mecanismo para concretar o desarrollar las condiciones determinadas por el pueblo o comunidad indígena, afromexicana o equiparable consultada.
- En caso de no aceptación se recomienda establecer un mecanismo que permita dar seguimiento; así como, establecer una constante vigilancia para garantizar la bioseguridad.
- Tratándose de las opiniones y propuestas, éstas se harán llegar a la autoridad responsable, a efecto de que sean tomadas en consideración al adoptar la medida legislativa o administrativa correspondiente.

Dado que la implementación implica la realización de un conjunto de actividades y compromisos, ésta deberá llevarse a cabo de manera conjunta y coordinada con la participación interinstitucional correspondiente.