

VERSION PÚBLICA

Ante el Panel establecido de conformidad con el Capítulo 31 (Solución de Controversias) del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC)

México – Medidas Relacionadas con el Maíz Genéticamente Modificado

(MEX-USA-2023-31-01)



Escrito Inicial de los Estados Unidos Mexicanos

15 de enero de 2024

VERSIÓN PÚBLICA

México — Medidas Relacionadas con el Maíz
Genéticamente Modificado (MEX-USA-2023-31-01)

Escrito Inicial de México
15 de enero de 2024

I. INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con el Mecanismo del Capítulo 31 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC), el calendario procesal establecido el 13 de noviembre de 2023 por el Panel, y el acuerdo alcanzado por las Partes respecto a una modificación al calendario procesal sometida al Panel, México presenta este Escrito Inicial dentro del procedimiento del Caso *México — Medidas relacionadas con el maíz genéticamente modificado* (MEX-USA-2023-31-01).

2. En términos generales, la controversia iniciada por Estados Unidos se centra en una supuesta incompatibilidad entre el Decreto 2023 y el Capítulo 9 (Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) del T-MEC, así como una supuesta prohibición incompatible con el Capítulo 2 (Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado) del Tratado. Como se explicará en este Escrito Inicial, no existe tal incompatibilidad y las cifras sobre importaciones demuestran que no existe ninguna afectación comercial. Todo lo contrario, debido a diversos factores (*e.g.*, comerciales, industriales, climatológicos, entre otros) las importaciones de maíz de Estados Unidos han aumentado y se prevé que esa tendencia continuará.

3. Efectivamente, una de las medidas reclamadas por Estados Unidos podrían considerarse como Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) contenidas en el Decreto 2023, toda vez que uno de sus objetivos es proteger la salud humana y el maíz nativo de los riesgos asociados al grano de maíz GM. Sin embargo, estos objetivos MSF no son los únicos objetivos del Decreto 2023 y las medidas reclamadas. Este instrumento también versa sobre un herbicida de suma preocupación para México —y de otros socios comerciales— debido a sus graves efectos en la salud humana y en el medio ambiente, *i.e.*, el glifosato. Asimismo, el Decreto 2023 tiene como finalidad proteger el ambiente, la biodiversidad, y establece la protección del patrimonio cultural de México, así como la identidad de comunidades indígenas y campesinas de México. Además, el propósito del Decreto 2023 considera la evidencia científica sobre los riesgos potenciales y probados para la salud, los animales y los vegetales, aunado a que, se instruye a las autoridades competentes a realizar los estudios científicos conducentes sobre el consumo del maíz GM en productos de uso industrial para alimentación humana y alimentación animal. Lo anterior, conforme a las

VERSIÓN PÚBLICA

México — Medidas Relacionadas con el Maíz
Genéticamente Modificado (MEX-USA-2023-31-01)

Escrito Inicial de México
15 de enero de 2024

condiciones existentes en México, siendo el país con mayor consumo de maíz en el mundo, y el cual al mismo tiempo es Centro de Origen y Diversificación constante del maíz.

4. A consideración de Estados Unidos, el Decreto 2023 da origen a dos medidas. Por un lado, algo que erróneamente ha llamado la “Prohibición de la Tortilla de Maíz” (“*Tortilla Corn Ban*”), y, por otro lado, lo que han llamado la “Instrucción de Sustitución” (“*Sustitution Instruction*”). Sin embargo, los argumentos presentados por Estados Unidos son incorrectos. El Decreto 2023 no contiene una prohibición, sino únicamente una limitación de uso final, lo cual conduce a que no se utilice maíz GM para la producción de masa y tortilla, toda vez que es el principal alimento de los mexicanos. La Sustitución Gradual es simplemente una orden ejecutiva que llama a “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” a “realizar[] las acciones conducentes” en algún momento en el futuro. Esas acciones aún no existen. No han sido diseñados, propuestos, adoptados o implementados, y mucho menos aplicados. No se puede decir en esta etapa si esas acciones serán diseñadas o aplicadas de manera inconsistente con las obligaciones de México bajo el T-MEC. En relación con esta medida, la reclamación de los Estados Unidos es, en el mejor de los casos, prematura.

5. El Gobierno de México ha impulsado medidas para mejorar la alimentación de las y los mexicanos frente a una serie de enfermedades que presenta la población directamente ligadas a la alimentación y a los graves efectos en la salud causados por diversos factores, entre ellos la calidad de los alimentos y el uso de plaguicidas de alta peligrosidad. En este sentido se han desarrollado metodologías de evaluación de riesgo con base en la información científica recopilada a lo largo de los años.

6. Estados Unidos alega que las medidas impugnadas no están basadas en ciencia, pero sus argumentos los busca demostrar con publicaciones sin el mínimo rigor científico, desactualizadas, o, en su caso, con un evidente conflicto de interés.

7. El Escrito Inicial de Estados Unidos ignora el hecho de que el maíz es la columna vertebral de la alimentación y de la producción agropecuaria en México. Diversas culturas asentadas en territorio mexicano se consideraban a sí mismas como “mujeres y hombres del maíz”, expresión que, sin miedo a exagerar, sigue siendo una característica cultural y de identidad en todo México.

VERSIÓN PÚBLICA

México — Medidas Relacionadas con el Maíz
Genéticamente Modificado (MEX-USA-2023-31-01)

Escrito Inicial de México
15 de enero de 2024

8. En términos claros, en México, el maíz no solo puede ser visto como una mercancía (“*commodity*”) como ocurre en otros mercados, sino que su comercio requiere ser abordado con las particularidades que implica ser el reservorio genético del cultivo alimentario más importante del mundo, que preserva la diversidad genética capaz de contender a las complejas condiciones climáticas y ofrecer formas de producción alternativa como lo es la “milpa”, la cual es un sistema ancestral y de tradición indígena reconocido como una innovación agroecológica. Además, la producción nacional de maíz no sólo tiene la posibilidad de alimentar a la población mexicana, sino que es la base de la comida tradicional mexicana, que es reconocida como Patrimonio de la Humanidad por la UNCESCO.
9. México cuenta con una legítima preocupación sobre la seguridad e inocuidad del maíz genéticamente modificado (“maíz GM”), y su indisoluble relación con su paquete tecnológico que incluye al glifosato. Nuevamente, no es una cuestión limitada a aspectos de salud; sino también existen aspectos ambientales, culturales y sociales que el Decreto 2023 aborda. Conforme a lo anterior, el Escrito Inicial de México se divide en cuatro secciones.
10. *Primero*, México describe los antecedentes procesales de esta reclamación.
11. *Segundo*, en la Sección de Hechos, la Demandada expone como contexto, un panorama sobre la agricultura en México, la relevancia del maíz, los impactos del maíz GM y su paquete tecnológico que incluye al glifosato, y los aspectos comerciales relevantes omitidos en el Escrito Inicial de Estados Unidos.
12. *Tercero*, México brinda una explicación objetiva sobre el texto, naturaleza y fin del Decreto 2023.
13. *Cuarto*, en la Sección Legal, México refuta las alegaciones de Estados Unidos, a la luz de los Artículos 9.2, 9.6.3, 9.6.4, 9.6.5, 9.6.7, 9.6.8, 9.6.10 y 2.11 del T-MEC, y plantea defensas y excepciones conforme el Artículo XX del GATT 1994 y el Artículo 32.5 del T-MEC.
14. Con base en ello, el Panel podrá concluir que el Decreto 2023 es compatible con las obligaciones adoptadas por México bajo el T-MEC. A mayor contexto, a continuación, se recapitula la posición de México.

Hechos

VERSIÓN PÚBLICA

México — Medidas Relacionadas con el Maíz
Genéticamente Modificado (MEX-USA-2023-31-01)

Escrito Inicial de México
15 de enero de 2024

15. *Primero*, México describe la importancia del maíz para la agricultura y la preservación de la riqueza biocultural de la Nación. En total, México cuenta con 64 razas de maíz de las cuales 59 son nativas. Cada una de estas variedades nativas conforman el reservorio genético que tiene el país y forman parte de la identidad cultural y tradición gastronómica en México, y en particular de los pueblos indígenas. Resulta fundamental que el Panel tome en cuenta que el maíz es el alimento básico en México. El consumo *per capita* diario de maíz es de, alrededor, de 350 gr., y de, aproximadamente, 128 kg/año, a través de tortilla y derivados del proceso de nixtamalización del grano de maíz.

16. *Segundo*, la Demandada presenta el contexto necesario para tener un entendimiento general sobre las técnicas de manipulación genética empleadas en los principales cultivos GM. Asimismo, se refutan los argumentos presentados por Estados Unidos, al demostrar que los OGM no han aumentado el rendimiento de los cultivos, y mucho menos han disminuido la cantidad de agroquímicos utilizados en la agricultura.

17. *Tercero*, la Demandada explica que desde finales de los ochentas comenzaron a presentarse solicitudes para la liberalización de OGM; sin embargo, la comunidad científica y campesina de México identificó riesgos para la riqueza genética del maíz y, en consecuencia, conllevó a que se impusiera una moratoria *de facto*. A pesar de ello, no se logró impedir que los transgenes de maíz GM llegaran a las poblaciones de maíz nativo. Ante esta situación, México ha implementado instrumentos normativos para, *inter alia*, proteger a las variedades de maíz nativo frente al maíz GM.

18. En este sentido, México presenta evidencia sobre los impactos del maíz GM y el glifosato, la cual demuestra que los cultivo y consumo de maíz GM presentan distintos efectos negativos a la salud, a los maíces nativos y al medio ambiente. Además, a pesar de los esfuerzos de Estados Unidos para no mencionar al glifosato en su Escrito Inicial, México explica la relación entre el glifosato y el maíz GM, así como, los riesgos a la salud, a las variedades nativas y al medio ambiente causados por este herbicida.

19. *Cuarto*, para un mejor entendimiento del Panel, México describe y explica los ordenamientos jurídicos internacionales y nacionales que forman parte del sistema legal mexicano, los cuales regulan y protegen a las variedades nativas de maíz en México, la tradición

VERSIÓN PÚBLICA

México — Medidas Relacionadas con el Maíz
Genéticamente Modificado (MEX-USA-2023-31-01)

Escrito Inicial de México
15 de enero de 2024

gastronómica, los derechos a la salud y al medio ambiente, así como la protección de pueblos indígenas, comunidades campesinas y el patrimonio cultural de México. Asimismo, la Demandada describe los ordenamientos nacionales más relevantes para esta controversia: la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (“Ley de Bioseguridad”) y su reglamento, así como la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo.

Quinto, la Parte demandada resalta que no ha habido una afectación comercial. El comercio relevante de maíz entre México y Estados Unidos está relacionado con el maíz amarillo, siendo Estados Unidos el principal país exportador a México y, contrario a lo que señala Estados Unidos, las importaciones no han sido afectadas a partir de las medidas alegadas en esta disputa.

Medidas reclamadas

20. México presenta el objetivo y alcance del Decreto 2023, ya que las medidas identificadas por Estados Unidos, objeto de esta disputa, han sido caracterizadas de manera errónea. Las finalidades de las dos medidas en cuestión pueden dividirse en dos categorías. Por un lado, de índole sanitario y fitosanitario. Por otro lado, con finalidades no sanitarias y fitosanitarias que deben evaluarse con arreglo a las disposiciones aplicables de otros acuerdos. Se enlistan:

- La protección de la salud humana, lo cual incluye *i)* la exposición directa al glifosato como producto químico agrícola, y *ii)* la protección de la salud humana frente a los riesgos para la seguridad alimentaria derivados del consumo de grano de maíz modificado genéticamente.
- La conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica con respecto a las variedades nativas de maíz y maíz por sí mismo de México;
- La conservación de la biodiversidad e integridad genética de las variedades nativas y de maíz por sí mismo de México como “recursos naturales agotables”; y
- La protección de la riqueza biocultural, agrícola (*e.g.*, la milpa) y gastronómico de las variedades nativas de maíz de México, incluida la protección de las tradiciones agrícolas de comunidades campesinas en su mayoría indígenas.

21. Con esto en mente, es falso que el Decreto 2023 o alguna legislación nacional establezca una prohibición a la importación del maíz a México, o a su comercialización. Las autoridades regulatorias competentes deben de realizar o dejar de realizar el otorgamiento de permisos y autorizaciones de OGM de conformidad con la normativa aplicable (Ley de Bioseguridad), la cual existe mucho antes de la publicación del Decreto 2023. En este sentido, contrario a lo señalado por

VERSIÓN PÚBLICA

México — Medidas Relacionadas con el Maíz
Genéticamente Modificado (MEX-USA-2023-31-01)

Escrito Inicial de México
15 de enero de 2024

Estados Unidos, no existe una “Prohibición a la Tortilla”, sino que el Decreto 2023 únicamente busca regular el uso final del maíz para alimentación humana.

22. Además, es incorrecto el señalamiento de Estados Unidos de que el Decreto 2023 mandata a las autoridades regulatorias de México para que no se emitan autorizaciones para la importación o comercialización de maíz GM para alimentación humana de uso industrial. Esta afirmación es incorrecta. La “Sustitución Gradual” no ha sido aplicada.

Argumentos Legales

23. *Primero*, Estados Unidos no ha logrado demostrar que las medidas reclamadas están bajo el alcance del Capítulo 9 del T-MEC, pues no cumplen con los criterios para que el Acuerdo MSF le sea aplicable. Sin embargo, en caso en que el Panel considere que las medidas reclamadas están cubiertas por el Capítulo 9 del T-MEC, México demuestra que las medidas son compatibles con dicho Capítulo y que Estados Unidos no ha demostrado ninguna incompatibilidad.

24. *Segundo*, contrario a lo que Estados Unidos pudiera pensar, México sí determinó un nivel apropiado de protección sanitaria o fitosanitaria, *i.e.*, *i*) proteger la salud humana de los riesgos derivados de “contaminantes” o “toxinas” en el grano de maíz GM que se consume directamente en alimentos cotidianos como la tortilla; y *ii*) proteger el maíz nativo de los riesgos que surgen de la introgresión transgénica de “plagas” de plantas de maíz GM en el medio ambiente. Dada la importancia fundamental del maíz como alimento básico cotidiano en México, la población en México está altamente expuesta y vulnerable a estos riesgos debido a la cantidad de grano de maíz que se consume directamente a diario en forma de tortilla y otros alimentos elaborados con harina y masa nixtamalizada.

25. *Tercero*, la medida descrita como “Sustitución Gradual” no ha sido aplicada, por lo que las reclamaciones de Estados Unidos relacionadas con esta medida, son, en el mejor de los casos, prematuras, y, en todo caso, se trataría de una medida provisional cubierta por los Artículos 9.6.4 (c) y 9.6.5.

26. *Cuarto*, las medidas en cuestión son compatibles con el Artículo 9.6.6 (a) porque se aplican sólo en la medida necesaria para proteger la salud humana y vegetal del maíz nativo.

VERSIÓN PÚBLICA

México — Medidas Relacionadas con el Maíz
Genéticamente Modificado (MEX-USA-2023-31-01)

Escrito Inicial de México
15 de enero de 2024

27. *Quinto*, las medidas (que surgen de los Artículos 6°, 7° y 8° del Decreto 2023) cumplen con lo dispuesto en los Artículos 9.6.3, 9.6.7 y 9.6.8, ya que México sí realizó una evaluación del riesgo para la emisión del Decreto 2023, la cual quedó documentada en el informe titulado *Expediente científico sobre el glifosato y los cultivos GM*, que a su vez deriva del acervo científico del Sistema Nacional de Información de Bioseguridad a cargo del CIBIOGEM, evaluación del riesgo que sigue en proceso de obtención de mayor información, la cual cumple con los criterios del Anexo A(4) del Acuerdo MSF de la OMC, y tomó en consideración las normas, directrices y recomendaciones internacionales pertinentes para determinar el nivel apropiado de protección tomando en cuenta las circunstancias características del consumo de maíz en México.¹
28. *Sexto*, las medidas en cuestión son compatibles con el Artículo 9.6.10 porque no restringen el comercio más de lo necesario para alcanzar el nivel de protección que México ha determinado como adecuado.
29. *Séptimo*, las medidas reclamadas no están bajo el ámbito de aplicación del Artículo 2.11 del T-MEC al no representar una restricción a la importación, pero incluso si lo fueran, los argumentos de Estados Unidos carecen de fundamento porque las medidas no han bloqueado o restringido el proceso de importación del maíz GM.
30. *Octavo*, incluso si el Panel llegara a considerar que las medidas son incompatibles con los Capítulos 2 y 9 del T-MEC —lo cual no son—, las supuestas “incompatibilidades”, en todo caso, estarían cubiertas por las excepciones contenidas en el Artículo 32.1, con referencia a los incisos (a) y (g) del Artículo XX del GATT, ya que son necesarias para proteger la moral pública y tienen como finalidad la conservación de recursos naturales agotables; y en el Artículo 32.5 del T-MEC, pues las medidas son necesarias para cumplir con las obligaciones legales que México tiene frente a sus pueblos indígenas.

¹ Desde hace más de cuatro años, al amparo del T-MEC y mediante un diálogo abierto y respetuoso, México ha compartido con Estados Unidos las preocupaciones de México sobre la falta de consenso científico sobre la seguridad del consumo de cultivos GM, particularmente sobre el maíz GM, y sobre la inocuidad del glifosato. A través de distintos foros conforme al T-MEC, México ha puesto a disposición de Estados Unidos las compilaciones de información científica sobre bioseguridad de los OGM, contenidos en el Sistema Nacional de Información de Bioseguridad de los OGM, a cargo del CibioGem, habilitados desde 2019, así como el Expediente científico sobre el glifosato y los cultivos GM, publicado desde agosto de 2020.

VERSIÓN PÚBLICA

México — Medidas Relacionadas con el Maíz
Genéticamente Modificado (MEX-USA-2023-31-01)

Escrito Inicial de México
15 de enero de 2024

31. Con base en lo señalado *supra*, y tal como se explicará a lo largo de este Escrito Inicial, es claro que las reclamaciones de Estados Unidos carecen de elementos fácticos y jurídicos que puedan sustentar su caso.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

32. Los días 6 y 7 de marzo de 2023, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá solicitaron consultas a México en virtud del Capítulo 9 (“Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”) del T-MEC, respecto del Decreto por el que se establecen diversas acciones en materia de glifosato y maíz genéticamente modificado publicado el 13 de febrero de 2023 en el DOF (“Decreto 2023 o Decreto”).

33. El 2 de junio de 2023, México recibió una solicitud de consultas, al amparo del Capítulo 31 (“Solución de Controversias”) del T-MEC, por parte de los Estados Unidos. La solicitud estuvo relacionada con el Decreto 2023, en específico respecto de *i*) ciertas solicitudes y rechazos de autorizaciones para comercialización e importaciones de organismos genéticamente modificados (“eventos relevantes”), *ii*) la supuesta prohibición establecido por México al maíz GM para Nixtamalización o producción de harina (“*Prohibición de Tortilla de Maíz*”) y *iii*) la supuesta instrucción de sustituir gradualmente el maíz GM utilizado para otras formas de alimentación humana y para alimentación animal (“*Instrucción de Sustitución*”). Posteriormente, el 25 de agosto de 2023, Canadá presentó una solicitud para unirse como tercero a estas consultas.

34. El 17 de agosto de 2023, el Gobierno de los Estados Unidos de América solicitó al Gobierno de México el establecimiento de un panel conforme a lo dispuesto en el Artículo 31.6.1 (Establecimiento de un Panel) del T-MEC.

35. El 18 de octubre de 2023 el Panel quedó constituido de conformidad con el inciso b, párrafo 1 del Artículo 31.9 (Composición del Panel) de la siguiente manera: la selección del Presidente del Panel se realizó por sorteo resultando en la designación del Dr. Christian Häberli. El 18 de octubre de 2023, México seleccionó a la Sra. Jean E. Kalicki, y el 12 de octubre de 2023, Estados Unidos seleccionó al Sr. Hugo Perezcano Díaz, como copanelistas.