

TRATADO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS ESTADOS UNIDOS DE
AMÉRICA, Y CANADÁ

PANEL ESTABLECIDO DE CONFORMIDAD CON EL CAPÍTULO 31

MÉXICO — MEDIDAS RELATIVAS AL MAÍZ GENÉTICAMENTE MODIFICADO

MEX-USA-2023-31-01

INFORME FINAL

20 de diciembre de 2024

Panelistas

Christian Häberli (Presidente)
Hugo Perezcano Díaz
Jean Engelmayer Kalicki

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	ANTECEDENTES PROCESALES	2
	A. Solicitudes de consulta tras el Decreto de 2023	2
	B. Establecimiento del Panel	2
	C. Presentaciones escritas	3
	D. Entidades no gubernamentales	4
	E. Audiencia	5
	F. Después de la audiencia	6
	G. Informe Preliminar	6
III.	ANTECEDENTES FÁCTICOS	6
	A. Antecedentes regulatorios	7
	B. El Decreto de 2020	9
	C. Consultas anteriores al Decreto de 2023	11
	D. El Decreto de 2023	12
	E. Consultas posteriores al Decreto de 2023	15
	F. Aclaraciones sobre el uso y la terminología del maíz	16
IV.	MEDIDAS EN DISPUTA, TÉRMINOS DE REFERENCIA, REGLAS DE INTERPRETACIÓN Y CARGA DE LA PRUEBA	21
	A. Medidas en disputa	21
	B. Términos de referencia	21
	C. Reglas de interpretación aplicables	21
	D. Carga de la prueba	22
V.	ALEGATOS Y DEFENSAS DE LAS PARTES	22
	A. Artículo 9.2: Medidas SFS	23
	1) Las disposiciones pertinentes	23
	2) Argumentos de las Partes	24
	3) El análisis del Panel	31
	B. Artículos 9.6.3, 9.6.7, 9.6.8 y 9.6.6(b) en relación con las evaluaciones del riesgo y los principios científicos	36
	1) Las disposiciones pertinentes	36
	2) Argumentos de las Partes	38
	3) El análisis del Panel	60
	C. Artículo 9.6.6(a): Aplicación más allá de lo necesario	72
	1) Las disposiciones pertinentes	72
	2) Argumentos de las Partes	72
	3) El análisis del Panel	78

D.	Artículo 9.6.10: Que no entrañe un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel de protección.....	81
1)	Las disposiciones pertinentes	81
2)	Argumentos de las Partes	81
3)	El análisis del Panel.....	84
E.	Artículo 2.11: Acceso al mercado	85
1)	Las disposiciones pertinentes	85
2)	Argumentos de las Partes	86
3)	El análisis del Panel.....	88
F.	Artículo 24.15: Conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica	90
1)	Las disposiciones pertinentes	90
2)	Argumentos de las Partes	90
3)	El análisis del Panel.....	91
G.	Artículos XX(a) y (g) del GATT de 1994 (Excepciones relativas a la moral pública y a los recursos naturales agotables)	91
1)	Las disposiciones pertinentes	91
2)	Argumentos de las Partes	92
3)	El análisis del Panel.....	103
H.	Artículo 32.5: La excepción de los derechos de los pueblos indígenas	108
1)	Las disposiciones pertinentes	108
2)	Argumentos de las Partes	108
3)	El análisis del Panel.....	114
I.	Artículo 31.2(c): Anulación o menoscabo	116
1)	Las disposiciones pertinentes	116
2)	Argumentos de las Partes	116
3)	El análisis del Panel.....	123
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	123
	ANEXO I.	125

CUADRO DE DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

Definición/Abreviatura	Descripción
Acuerdo MSF	Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, adoptado el 15 de abril de 1994, entró en vigor el 1 de enero de 1995), 1867 UNTS 493 9 (USA-34)
Alegatos de apertura de Estados Unidos	Alegatos de apertura de los Estados Unidos de América, 26 de junio de 2024
Alegatos de apertura de México	Alegatos de apertura de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de junio de 2024
ARP	Análisis del riesgo de plagas
Audiencia	Audiencia en el asunto MEX-USA-2023-31-01 México – Medidas relativas al maíz genéticamente modificado (Ciudad de México, 26 y 27 de junio de 2024)
Base de datos SNIB	Base de datos mantenida por el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad, disponible en: https://conahcyt.mx/cibiogem/index.php/sistema-nacional-de-informacion
Capítulo MSF	Capítulo 9 del T-MEC
CEI de Estados Unidos	Comunicación escrita, inicial de los Estados Unidos de América, 25 de octubre de 2023
CEI de México	Comunicación escrita, inicial de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de enero de 2024
CIBIOGEM	Comisión Interministerial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (USA-102)
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
Comentarios de Estados Unidos	Comentarios de los Estados Unidos de América sobre las respuestas de otras Partes a las preguntas escritas del Panel, 5 de agosto de 2024
Comentarios de México	Comentarios de México sobre las respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, 5 de agosto de 2024
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAHCYT	Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 (MEX-237)
CVDT	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)
Decreto de 2020	Decreto por el que se establecen las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, para sustituir gradualmente el uso, adquisición, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato y de los agroquímicos utilizados en nuestro país que lo contienen como ingrediente activo, por alternativas sostenibles y

	culturalmente adecuadas, que permitan mantener la producción y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el ambiente, publicado el 31 de diciembre de 2020 (USA-92)
Decreto de 2023	Decreto por el que se establecen diversas acciones en materia de glifosato y maíz genéticamente modificado, publicado el 13 de febrero de 2023 (USA-3 y MEX-167)
Directriz del Codex	Codex, Directrices para la realización de la evaluación de la inocuidad de los alimentos derivados de plantas de ADN recombinante, CAC/GL 45-2003 (USA-114)
<i>Dossier</i> de 2020	CONAHICYT, Expediente Científico sobre Glifosato y los Cultivos GM, 2020 (MEX-85)
ENG	Entidad no gubernamental
EPA	Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos
Estados Unidos	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
GM	Genéticamente modificado
Informe de la CCA de 2004	Informe de la Secretaría de la Comisión para la Cooperación Ambiental, <i>Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México, conclusiones y recomendaciones</i> , 2004 (MEX-95)
JMPR	Reunión conjunta FAO/OMS sobre residuos de plaguicidas
Ley de Bioseguridad de 2005	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, publicada el 18 de marzo de 2005 (USA-85 y MEX-250)
Ley del Maíz Nativo	Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo, 13 de abril de 2020 (MEX-12)
LMR	Límites máximos de residuos
Medida de los Artículos 7/8	Medida introducida por los Artículos 7 y 8 del Decreto de 2023
Medida del Artículo 6.II	Medida introducida por el Artículo 6.II del Decreto de 2023
Medidas	Medidas del Artículo 6.II y Artículos 7/8
México	Estados Unidos Mexicanos
MIG	Modificado por Ingeniería Genética
Moratoria	Moratoria a la siembra comercial de maíz transgénico en México en virtud de una medida cautelar de 2013
NADP	Nivel apropiado de protección
NIMF	Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias
NIMF 1	Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en el comercio internacional de la CIPF (CAN-19)

NIMF 2	Marco de la CIPF para el análisis del riesgo de plagas (USA-117)
NIMF 11	Análisis del riesgo de plagas para plagas cuarentenarias de la CIPF (USA-103)
OGM	Organismo genéticamente modificado
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OVM	Organismo vivo modificado
Parte/Partes ¹	Estados Unidos y México (como Partes contendientes)
Principios del Codex	Codex, Principios para el análisis del riesgo de los alimentos derivados de la biotecnología moderna, CAC/GL 44-2003 (USA-113)
Principios prácticos del Codex sobre análisis del riesgo	Principios prácticos para el análisis del riesgo en materia de inocuidad alimentaria para su aplicación por los gobiernos (USA-211)
RdP	Reglas de procedimiento para el Capítulo 31 (Solución de controversias) del T-MEC
Reglamento de Bioseguridad de 2008	Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, publicado el 19 de marzo de 2008 (USA-86 y MEX-251)
Réplica de Estados Unidos	Comunicación de réplica de los Estados Unidos de América, 2 de abril de 2024
Réplica de México	Comunicación de réplica de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de mayo de 2024
Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel	Respuestas de los Estados Unidos de América a las preguntas escritas del Panel, 15 de julio de 2024
Respuestas de México a las preguntas del Panel	Respuestas escritas de los Estados Unidos Mexicanos a las preguntas del Panel, 15 de julio de 2024
T-MEC o Tratado	Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, en vigor a partir del 1 de julio de 2020
Tercero	Canadá

¹ Canadá participó como tercero en esta controversia; sin embargo, para facilitar la lectura, el Panel se referirá a Estados Unidos y a México como las “Partes”. Cuando el Panel pretenda referirse a todas las partes participantes, se referirá expresamente a ellas como tales.

I. INTRODUCCIÓN

1. Esta controversia se refiere a dos medidas que México introdujo el 13 de febrero de 2023 como parte del *Decreto presidencial por el que se establecen diversas acciones en materia de glifosato y maíz genéticamente modificado* (el “**Decreto de 2023**”), a saber: (1) la orden en el Artículo 6.II del Decreto de 2023 consistente en que se “revocarán y se abstendrán de otorgar autorizaciones para el uso de grano de maíz genéticamente modificado para alimentación humana”; y (2) la orden en el Artículo 7 del Decreto de 2023 de que las autoridades competentes deberán “[realizar] las acciones conducentes a efecto de llevar a cabo la sustitución gradual” del maíz genéticamente modificado para alimentación animal y de uso industrial para alimentación humana.”² Los Estados Unidos de América (“**Estados Unidos**”) alegan que estas medidas son incompatibles con las obligaciones de los Estados Unidos Mexicanos (“**México**”) en virtud del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá que entró en vigor el 1 de julio de 2020 (el “**T-MEC**” o el “**Tratado**”). México no está de acuerdo.
2. La controversia se limita a la impugnación por parte de Estados Unidos de las medidas citadas anteriormente. Para evitar dudas, la controversia no involucra la impugnación de otras disposiciones del Decreto de 2023, incluidas (entre otras) ciertas medidas introducidas en los Artículos 3, 4 y 5, relativas al compuesto conocido como glifosato, y en el Artículo 6.I en relación con la continuación de la moratoria a la siembra de maíz genéticamente modificado (“**GM**”) en México. Dichas disposiciones únicamente son pertinentes en esta controversia en la medida en que proporcionan un contexto a las medidas impugnadas, que son los Artículos 6.II y 7 del Decreto de 2023.

² USA-3/MEX-167, Decreto por el que se establecen diversas acciones en materia de glifosato y maíz genéticamente modificado, 13 de febrero de 2023, artículos 6-7 (en referencia a USA-3, Pág. 3/4). La traducción al inglés del primer párrafo del artículo 7 en USA-3 establece que: “*The agencies and entities of the Federal Public Administration will carry out the appropriate actions in order to conduct the gradual substitution of genetically modified corn for animal feed and industrial use for human consumption*”. La traducción proporcionada traduce incorrectamente “las acciones conducentes” como “*appropriate actions*”. “Conducente” significa guiar o conducir a alguien o algo. (Cf. “conducente: Que conduce (l guía a alguien o algo)”. Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.7 en línea]. <<https://dle.rae.es>> (consultado el 13 de septiembre de 2024). Así, una traducción más precisa del primer párrafo del Artículo 7 del Decreto de 2023 es: “*The agencies and entities of the Federal Public Administration will carry out the actions leading to in effect achieving the gradual substitution of genetically modified corn for animal feed and industrial use for human consumption*”. El Panel considera más apropiado basarse en esta última traducción en su análisis, sin modificar ninguna cita de las comunicaciones de las Partes que contienen la primera traducción en USA-3.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

3. Las Partes contendientes son Estados Unidos y México (conjuntamente, las “**Partes**”). Canadá participó como tercera parte (la “**Tercera Parte**”).
4. Las reclamaciones de Estados Unidos se basan en el Capítulo 9 (“Medidas sanitarias y fitosanitarias”) y el Capítulo 2 (“Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado”) del T-MEC.
5. Las etapas clave de este procedimiento al amparo del T-MEC se resumen a continuación. En la Sección III subsiguiente, se exponen más antecedentes fácticos sobre los problemas y acontecimientos subyacentes.

A. Solicitudes de consultas tras el Decreto de 2023

6. El 6 de marzo de 2023 – tres semanas después de la emisión del Decreto de 2023 el 13 de febrero de 2023 – Estados Unidos solicitó consultas técnicas con México en relación con las medidas de biotecnología agrícola del Decreto de 2023, de conformidad con el Artículo 9.19.2 del Capítulo 9 (el “**Capítulo MSF**”) del T-MEC. Estados Unidos y México celebraron consultas técnicas en Ciudad de México el 30 de marzo de 2023; Canadá observó las consultas. Según Estados Unidos, las consultas técnicas no resolvieron los asuntos en cuestión.³
7. El 2 de junio de 2023, Estados Unidos solicitó la celebración de consultas con México de conformidad con los Artículos 31.2 y 31.4 del T-MEC, en relación con ciertas medidas mexicanas que afectan a productos de biotecnología agrícola. Estas consultas tuvieron lugar en Ciudad de México el 29 de junio de 2023. Canadá participó en las consultas de conformidad con el Artículo 31.4.4 del T-MEC. Según Estados Unidos, las consultas técnicas no resolvieron los asuntos en cuestión.⁴

B. Establecimiento del Panel

8. El 17 de agosto de 2023, Estados Unidos solicitó el establecimiento de un panel, de conformidad con el Artículo 31.6.1(a) del T-MEC, con los términos de referencia establecidos en el Artículo 31.7 del T-MEC.⁵

³ CEI de Estados Unidos, ¶ 62.

⁴ CEI de Estados Unidos, ¶ 63.

⁵ CEI de Estados Unidos, ¶ 64.

9. El 23 de agosto de 2023, de conformidad con el Artículo 31.9.1(a) del T-MEC, las Partes acordaron un panel compuesto por tres miembros.⁶
10. El 25 de agosto de 2023, Canadá notificó a las Partes su intención de participar como Tercera Parte en el procedimiento.⁷
11. El 22 de septiembre de 2023, Estados Unidos fue seleccionado por sorteo para elegir al presidente del Panel, de conformidad con el Artículo 31.9.1(b) del T-MEC. El 27 de septiembre de 2023, Christian Häberli, ciudadano de Suiza, fue elegido presidente del Panel. El 12 de octubre de 2023, de conformidad con el Artículo 31.9.1(d), Estados Unidos seleccionó a Hugo Perezcano Díaz, ciudadano de México, como miembro del Panel. El 18 de octubre de 2023, México seleccionó a Jean Engelmayer Kalicki, ciudadana estadounidense, como miembro del Panel.⁸ Posteriormente, se nombró a las siguientes personas como asistentes de los Panelistas: Víctor Saco (Christian Häberli); Manuel Sánchez Miranda (Hugo Perezcano Díaz); y Zsófia Young (Jean Engelmayer Kalicki).

C. Presentaciones escritas

12. Estados Unidos presentó su escrito inicial el 25 de octubre de 2023 (“**CEI de Estados Unidos**”).
13. México presentó su escrito inicial el 15 de enero de 2024 (“**CEI de México**”).
14. Canadá presentó su escrito de tercera Parte el 15 de marzo de 2024.
15. Estados Unidos presentó su escrito de réplica el 2 de abril de 2024 (“**Réplica de Estados Unidos**”).
16. México presentó su escrito de réplica el 28 de mayo de 2024 (“**Réplica de México**”), acompañada de cuatro informes periciales.
17. Los plazos procesales en este caso se calcularon de acuerdo con las Reglas de Procedimiento para el Capítulo 31 (Solución de controversias) (las “**RdP**”), que regula la suspensión de ciertos plazos según sea necesario para completar las traducciones requeridas.⁹ La longitud de cada presentación

⁶ CEI de Estados Unidos, ¶ 65.

⁷ CEI de México, ¶ 33.

⁸ CEI de Estados Unidos, ¶ 65.

⁹ RdP, ¶¶ 24.1-24.4 (que exige la traducción de las comunicaciones escritas al idioma en que cada Parte participante indique que desea recibir dichas comunicaciones; restringe la entrega de comunicaciones escritas al Panel y a otras Partes participantes “hasta que se hayan preparado todas las versiones traducidas”; y dispone que “[c]ualquier plazo aplicable a un procedimiento de Panel se suspenderá durante el plazo necesario para completar la traducción de cualquier comunicación escrita”).

y la gran cantidad de anexos presentados en este caso afectaron inevitablemente el calendario procesal. Los ajustes a los plazos procesales se discutieron y acordaron con las Partes, lo que resultó en un calendario acordado emitido el 11 de abril de 2024, que contenía “estimaciones” para las etapas posteriores del procedimiento.

18. Ambas Partes presentaron información confidencial en sus escritos. El Panel ha hecho un esfuerzo por evitar hacer referencia a información confidencial y solicitó a las Partes que indicaran si alguna parte de este Informe debía marcarse como confidencial.

D. Entidades no gubernamentales

19. Entre el 24 de octubre y el 7 de noviembre de 2023, 14 entidades no gubernamentales (“ENG”) solicitaron permiso para presentar opiniones por escrito con respecto a la controversia.¹⁰
20. El 14 de noviembre de 2023, Alianza por la Salud Alimentaria presentó fuera de plazo una solicitud de autorización para presentar una opinión por escrito o, como alternativa, para firmar conjuntamente la opinión escrita de El Poder del Consumidor (que se había recibido el 24 de octubre de 2023). El 17 de noviembre de 2023, el Panel decidió no permitir la solicitud inoportuna, pero permitió que Alianza por la Salud Alimentaria apoyara la solicitud de El Poder del Consumidor. El 21 de noviembre de 2023, El Poder del Consumidor y Alianza por la Salud Alimentaria presentaron su solicitud conjunta de autorización para presentar una opinión por escrito.
21. El 17 de noviembre de 2023, el Panel recibió los comentarios de las Partes y de la Tercera Parte sobre las solicitudes de las ENG.
22. El Panel consideró los méritos de dichas solicitudes de conformidad con el Artículo 31.11 del T-MEC y el Artículo 20 de las RdP.

¹⁰ Las 14 ENG fueron: (1) El Poder del Consumidor, AC (recibida el 24 de octubre de 2023); (2) Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación “PODER” (recibida el 30 de octubre de 2023); (3) Organización de Innovación en Biotecnología “BIO” (recibida el 6 de noviembre de 2023); (4) Amigos de la Tierra “FOE” (recibida el 6 de noviembre de 2023); (5) Farm Action (recibida el 7 de noviembre de 2023); (6) Fundación Semillas de Vida (recibida el 7 de noviembre de 2023); (7) Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. “ANEC” (recibida el 7 de noviembre de 2023); (8) Unión Nacional de Agricultores “NFU” (recibida el 7 de noviembre de 2023); (9) Instituto de Política Agrícola y Comercial, Coalición Rural, Alianza Nacional de Campesinas “IATP” (recibida el 7 de noviembre de 2023); (10) Global Development and Environment Institute “GDAE” (recibida el 7 de noviembre de 2023); (11) Canadian Biotechnology Action Network “CBAN” (recibida el 7 de noviembre de 2023); (12) Center for Food Safety “CFS” (recibida el 7 de noviembre de 2023); (13) Grupo Vicente Guerrero “GVG” (recibida el 7 de noviembre de 2023); y (14) The Council of Canadians (recibida el 7 de noviembre de 2023).

23. El 15 de diciembre de 2023, el Panel concedió seis solicitudes en su totalidad, limitó el alcance de cinco solicitudes y denegó tres solicitudes de conformidad con el Artículo 20.2 de las RdP. A raíz de las solicitudes de reconsideración de las Partes y de la Tercera Parte, el Panel emitió una decisión revisada el 8 de enero de 2023, en la que concedió nueve,¹¹ y denegando cinco solicitudes.¹²
24. El 15 de marzo de 2024, las nueve ENG autorizadas presentaron sus respectivas opiniones por escrito. México presentó comentarios sobre las opiniones escritas de la ENG el 3 de mayo de 2024. Estados Unidos no presentó comentarios por escrito.
25. El Panel ha considerado las opiniones de las ENG, y los comentarios de México al respecto, en su análisis de las reclamaciones que tiene ante sí.

E. Audiencia

26. El 31 de mayo de 2024, el Panel celebró una conferencia previa a la audiencia con las Partes y la Tercera Parte para discutir la logística de la audiencia programada del 26 al 28 de junio de 2024 (la “**Audiencia**”). El 5 de junio de 2024, las Partes compartieron su propuesta conjunta de agenda de la Audiencia, indicando que solo serían necesarios dos días de Audiencia. Las Partes acordaron la transmisión por Zoom de la Audiencia únicamente por audio, incluida la interpretación simultánea, accesible mediante registro previo.
27. El 17 de junio de 2024, México solicitó confirmar si el Panel o Estados Unidos habían tomado una decisión sobre la posibilidad de interrogar a los expertos de México, señalando la falta de disponibilidad de uno de los expertos durante las fechas de la Audiencia. El 18 de junio de 2024, el Panel informó a México que, en principio, no anticipaba formular preguntas para los peritos, sin embargo, si Estados Unidos realizara un conainterrogatorio o abordara las pruebas periciales de México durante la Audiencia, el Panel podría agregar sus propias preguntas. Estados Unidos confirmó el primer día de la Audiencia que no planeaba interrogar a los expertos de México.¹³

¹¹ Las nueve ENG a las que se les concedió licencia fueron: (1) El Poder del Consumidor (EPC) y Alianza por la Salud Alimentaria (ASA); (2) Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación “PODER”; (3) Organización de Innovación en Biotecnología “BIO”; (4) Amigos de la Tierra “FOE”; (5) Fundación Semillas de Vida; (6) Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. “ANEC”; (7) Institute for Agriculture & Trade Policy, the Rural Coalition, Alianza Nacional de Campesinas “IATP”; (8) Centro para la Seguridad Alimentaria “CFS”; (9) Grupo Vicente Guerrero “GVG”.

¹² Las cinco ENG a las que se negó la solicitud fueron: (1) Farm Action; (2) National Farmers Union “NFU”; (3) Global Development and Environment Institute “GDAE”; (4) Canadian Biotechnology Action Network “CBAN”; (5) The Council of Canadians.

¹³ Tr. Día 1, pág. 1 [ING].

28. También el 17 de junio de 2024, México confirmó que utilizaría información confidencial durante el caso y solicitó que se hicieran los arreglos necesarios.
29. La Audiencia tuvo lugar en la Ciudad de México los días 26 y 27 de junio de 2024, a la que asistieron representantes de las Partes y de la Tercera Parte de manera presencial y remota. Los observadores registrados podrían seguir los procedimientos en línea. El Anexo I enumera a los participantes en la Audiencia.
30. Después de la Audiencia, las Partes proporcionaron copias escritas de sus alegatos orales de apertura (“**Alegatos de apertura de Estados Unidos**” y “**Alegatos de apertura de México**”, respectivamente), réplica y presentación de cierre al Panel. México también proporcionó una copia de las diapositivas de PowerPoint que utilizó con sus alegatos orales de apertura. Canadá proporcionó una copia de sus alegatos orales de apertura.

F. Después de la audiencia

31. El 28 de junio de 2024, el Panel emitió preguntas escritas a las Partes.
32. El 15 de julio de 2024, las Partes respondieron por escrito a las preguntas del Panel (“**Respuestas Estados Unidos a las preguntas del Panel**” y “**Respuestas de México a las preguntas del Panel**”, respectivamente). El 5 de agosto de 2024, las Partes presentaron sus comentarios a las respuestas de la otra Parte a las preguntas del Panel (“**Comentarios de Estados Unidos**” y “**Comentarios de México**”, respectivamente).

G. Informe Preliminar

33. De conformidad con el Artículo 31.17.1 del T-MEC, el Panel emitió su Informe Preliminar el 30 de septiembre de 2024. El 6 de noviembre de 2024, las Partes presentaron sus comentarios al Informe Preliminar de conformidad con el artículo 31.17.3 del T-MEC, mismos que el Panel ha considerado cuidadosamente y los ha incorporado en la medida apropiada en este Informe Final.

III. ANTECEDENTES FÁCTICOS

34. El Panel toma nota de los extensos antecedentes fácticos presentados por las Partes en sus respectivos escritos. A continuación, se ofrece un resumen de los hechos tales y como fueron alegados por las Partes o establecidos con base en las pruebas, sin perjuicio de cualesquiera conclusiones jurídicas del Panel, que se abordarán en secciones posteriores. El resumen no pretende

ser exhaustivo, y la ausencia de referencias a hechos o afirmaciones particulares, o a las pruebas que respaldan cualquier hecho o afirmación particular no debe interpretarse como una indicación de que el Panel no haya examinado esos asuntos. El Panel ha examinado cuidadosamente todas las pruebas que se le han presentado en el curso de este procedimiento.¹⁴

A. Antecedentes regulatorios

35. En México, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados introducida en 2005 (la “**Ley de Bioseguridad de 2005**”) y el Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados introducido en 2008 (el “**Reglamento de Bioseguridad de 2008**”), regulan la importación y el comercio de productos GM.¹⁵
36. De acuerdo con este marco legal, existen diferentes requisitos para la importación y el comercio de productos GM destinados a (1) “la liberación al ambiente” (es decir, a la siembra); y (2) otros usos, incluyendo el consumo humano y la alimentación animal.¹⁶ La importación y el comercio de productos GM para esta última categoría, incluyendo el maíz GM, requiere una “autorización” de las autoridades mexicanas competentes.¹⁷ Toda solicitud de autorización de un nuevo producto GM —un “evento”— debe ir acompañada de “[e]l estudio de los posibles riesgos que el uso o consumo humano del OGM de que se trate pudiera representar a la salud humana, en el que se incluirá la información científica y técnica relativa a su inocuidad”.¹⁸ El Reglamento de Bioseguridad de 2008 establece con detalle los requisitos de la información que debe incluirse en dicho estudio.¹⁹

¹⁴ El Panel observa que, cuando existen, el Panel se basa en las traducciones al inglés de los anexos proporcionados por las Partes o la Sección Mexicana del Secretariado. En los casos en que las Partes han presentado el mismo anexo fáctico dos veces y las traducciones proporcionadas son diferentes, el Panel indica en qué traducción se basa. Cuando se refiere a los escritos de las Partes, el Panel indica la versión del anexo en la que se basó cada Parte.

¹⁵ USA-85/MEX-250, Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, publicada el 18 de marzo de 2005; USA-86/MEX-251, Reglamento de la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, publicada el 19 de marzo de 2008. El Panel toma nota de las comunicaciones de las Partes sobre el uso diferente de los términos “genéticamente modificado” versus “modificado por ingeniería genética”. El Panel entiende que, independientemente del uso diferente, ambas Partes se refieren a la manipulación de los genes de un organismo utilizando la biología molecular moderna, incluida la tecnología del ADN recombinante, en contraposición a otras formas de modificación genética, como el injerto o la mutación inducida (CEI de Estados Unidos, ¶¶ 10-11; CEI de México, ¶ 69). Para facilitar la referencia, y dada la terminología utilizada en el propio Decreto de 2023, el Panel se refiere a “GM” a menos que cite directamente las presentaciones o pruebas de las Partes.

¹⁶ USA-85/MEX-250, Ley de Bioseguridad de 2005, Artículos 32, 91 (en referencia a MEX-250, PDF págs. 17, 30).

¹⁷ USA-85/MEX-250, Ley de Bioseguridad de 2005, Artículos 91, 98 (en referencia a MEX-250, PDF págs. 30, 32).

¹⁸ USA-85/MEX-250, Ley de Bioseguridad de 2005, Artículo 92 (en referencia a MEX-250, Pág. 31).

¹⁹ USA-86/ MEX-251, 2008 Reglamento de Bioseguridad, Artículo 31 (en referencia a MEX-251, PDF págs. 14-18).

37. A los efectos de la importación de productos GM, la solicitud de autorización debe incluir adicionalmente “la información y documentación que acredite que el OGM esté autorizado de conformidad con la legislación del país de origen”.²⁰ Una vez autorizados, los organismos GM “podrán ser libremente comercializados e importados para su comercialización, al igual que los productos que contengan dichos organismos y los productos derivados de los mismos”.²¹
38. Con respecto a la siembra, en 1998, México introdujo una moratoria *de facto* sobre el cultivo comercial de maíz GM, que se mantuvo vigente hasta 2005.²² Como resultado de una acción colectiva, en 2013 los tribunales mexicanos emitieron una medida cautelar que ordenó la suspensión temporal de “la emisión de permisos comerciales para liberar maíz genéticamente modificado en el medio ambiente, y solo para otorgar permisos para liberar maíz genéticamente modificado en etapas experimentales, pero bajo supervisión judicial” (la “**Moratoria**”).²³ En 2021, la Suprema Corte confirmó la medida cautelar sobre la siembra comercial de maíz GM en espera del resultado de la acción colectiva.²⁴ Aunque un tribunal de primera instancia emitió posteriormente una sentencia en esos procedimientos en septiembre de 2023, esto estuvo sujeto a nuevas impugnaciones, y los procedimientos seguían en curso en el momento de la redacción del presente Informe.²⁵
39. Mientras tanto, el 13 de abril de 2020, México introdujo la Ley Federal para la Promoción y Protección del Maíz Nativo (la “**Ley del Maíz Nativo**”), cuyo objetivo declarado era:
- I. Declarar a las actividades de producción, comercialización y consumo del Maíz Nativo y en Diversificación Constante, como manifestación cultural de conformidad con el artículo 3 de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales;
- II. Declarar a la protección del Maíz Nativo y en Diversificación Constante en todo lo relativo a su producción, comercialización y consumo, como una obligación del Estado para garantizar el derecho humano a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, establecido en el tercer

²⁰ USA-85/MEX-250, Ley de Bioseguridad de 2005, Artículo 93 (en referencia a MEX-250, Pág. 31).

²¹ USA-85/MEX-250, Ley de Bioseguridad de 2005, Artículo 97 (en referencia a MEX-250, PDF págs. 31-32).

²² CEI de México, ¶ 102, que cita MEX-86, Serratos Hernández, J.A., “*Bioseguridad y dispersión de maíz transgénico en México*”, 2009, Revista Ciencias.

²³ CEI de México, ¶ 227, que cita MEX-257, Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 13 de octubre de 2021; Réplica de México, ¶ 111, n. 165.

²⁴ CEI de México, ¶ 229.

²⁵ Réplica de México, ¶¶ 110-113, que cita MEX-380, Sentencia del Juez Duodécimo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, 28 de septiembre de 2023 (testado).

párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

III. Establecer mecanismos institucionales para la protección y fomento del Maíz Nativo y en Diversificación Constante.²⁶

40. La Ley define el “Maíz Nativo” como:

Razas de la categoría taxonómica *Zea mays* subespecie *mays* que los pueblos indígenas, campesinos y agricultores han cultivado y cultivan, a partir de semillas seleccionadas por sí mismos u obtenidas a través de intercambio, en evolución y Diversificación Constante, que sean identificadas por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.²⁷

B. El Decreto de 2020

41. El 31 de diciembre de 2020, México emitió un decreto del ejecutivo con el propósito declarado de reemplazar gradualmente el uso de la sustancia química herbicida glifosato hasta su sustitución total antes del 31 de enero de 2024 (el “**Decreto de 2020**”).²⁸ En particular, el Decreto de 2020 establecía lo siguiente:

El presente Decreto tiene por objeto establecer las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, para sustituir gradualmente el uso, adquisición, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato y de los agroquímicos utilizados en nuestro país que lo contienen como ingrediente activo, por alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas, que permitan mantener la producción y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el ambiente. En este sentido, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto y hasta el 31 de enero de 2024, se establece un período de transición para lograr la sustitución total del glifosato.²⁹

42. El Artículo 2 del Decreto de 2020 ordenó a las autoridades competentes “a abstenerse de adquirir, utilizar, distribuir, promover e importar glifosato o agroquímicos que lo contengan como ingrediente activo, en el marco de programas públicos o de cualquier otra actividad del gobierno”.³⁰ El Artículo 3 dirigía a la promoción de “alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas al uso

²⁶ MEX-12, Ley del Maíz Nativo, Artículo 1 (en referencia a la traducción del Panel).

²⁷ MEX-12, Ley del Maíz Nativo, Artículo 2.VII (refiriéndose a MEX-12-ENG).

²⁸ USA-92, Decreto de 2020.

²⁹ USA-92, Decreto de 2020, Artículo Primero.

³⁰ USA-92, Decreto de 2020, Artículo Segundo.

de glifosato” y el apoyo a la “investigación científica, desarrollos tecnológicos e innovaciones” para identificar tales alternativas.³¹

43. Si bien la preocupación declarada del Decreto de 2020 era sobre el glifosato y los agroquímicos que lo contenían, el Decreto de 2020 también contenía disposiciones con respecto al maíz GM, independientemente de si dicho maíz había sido tratado con glifosato o no. El Artículo 5 establece que:

La Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Salud y de Agricultura y Desarrollo Rural, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, a más tardar en el primer semestre del año 2023, **promoverán las reformas de los ordenamientos jurídicos aplicables para evitar el uso de glifosato como sustancia activa de agroquímicos y maíz genéticamente modificado en México.**³²

44. La primera parte del Artículo 6 del Decreto de 2020 codificó la Moratoria sobre el cultivo comercial de maíz GM:

Con el propósito de contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria y como medida especial de protección al maíz nativo, la milpa, la riqueza biocultural, las comunidades campesinas, el patrimonio gastronómico y la salud de las mexicanas y los mexicanos, las autoridades en materia de bioseguridad, en el ámbito de su competencia, de conformidad con la normativa aplicable, **revocarán y se abstendrán de otorgar permisos para la liberación al medio ambiente de semillas de maíz genéticamente modificado.**³³

45. La segunda parte del Artículo 6 ordenó a las autoridades competentes revocar las autorizaciones existentes para los eventos de maíz GM destinados al consumo humano, y no emitir nuevas autorizaciones para tales eventos, con el propósito declarado de lograr la “sustitución total” de maíz GM en la dieta mexicana para fines de enero de 2024, teniendo en cuenta “las políticas de autosuficiencia alimentaria del país”:

Asimismo, las autoridades de bioseguridad, en el ámbito de su competencia, **de conformidad con la normativa aplicable y con base en criterios de suficiencia en el abasto de grano de maíz sin glifosato, revocarán y se abstendrán de otorgar autorizaciones para el uso de grano de maíz genéticamente modificado en la alimentación de las mexicanas y los mexicanos,** hasta sustituirlo totalmente en una fecha que

³¹ USA-92, Decreto de 2020, Artículo Tercero.

³² USA-92, Decreto de 2020, Artículo Quinto (énfasis propio).

³³ USA-92, Decreto de 2020, Artículo Sexto (énfasis propio).

no podrá ser posterior al 31 de enero de 2024, en congruencia con las políticas de autosuficiencia alimentaria del país y con el período de transición establecido en el artículo primero de este Decreto.³⁴

46. El Artículo Sexto Transitorio del Decreto de 2020 especificaba que “[e]l incumplimiento al presente Decreto dará lugar a las responsabilidades administrativas que correspondan en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.³⁵

C. Consultas anteriores al Decreto de 2023

47. El 30 de enero de 2023, Estados Unidos envió una solicitud formal por escrito a México en virtud del Artículo 9.6.14 del Capítulo MSF del T-MEC, solicitando “una explicación de las razones” e “información relevante pertinente sobre” ciertas medidas mexicanas relacionadas con la biotecnología agrícola, en particular el Decreto de 2020.³⁶
48. Según Estados Unidos, México proporcionó una respuesta el 14 de febrero de 2023, que dirigió a Estados Unidos al Decreto de 2023 emitido el día anterior (13 de febrero de 2023) y que derogó el Decreto de 2020.³⁷
49. Como se discute más adelante, la posición de México es que el Decreto de 2023 fue preparado teniendo en cuenta los comentarios de Estados Unidos sobre el Decreto de 2020 y, por lo tanto, que el Decreto de 2023 fue en sí mismo una respuesta a consultas previas.³⁸ Estados Unidos rechaza la posición de México y afirma que no se le brindó la oportunidad de comentar sobre el Decreto de 2023 antes de su adopción.³⁹ El desacuerdo entre las Partes a este respecto se expone con más detalle en la sección V.B a continuación.

³⁴ USA-92, Decreto de 2020, Artículo Sexto (énfasis propio).

³⁵ USA-92, Decreto de 2020, Artículo Sexto Transitorio.

³⁶ CEI de Estados Unidos, ¶ 60.

³⁷ CEI de Estados Unidos, ¶ 61; USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Segundo Artículo Transitorio (en referencia a USA-3, pág. 3/4).

³⁸ Réplica de México, ¶ 396, que cita MEX-410, Comunicado de prensa “Autoridades estadounidenses y mexicanas mantienen diálogo constructivo sobre maíz en Washington D. C.”, 16 de diciembre de 2022; MEX-411, Comunicado de prensa, “Declaración conjunta de la embajadora Tai y el secretario Vilsack tras reunión con funcionarios del gobierno mexicano”, 16 de diciembre de 2022; MEX-412, Inside US Trade, “Tai, Vilsack: Las conversaciones sobre biotecnología con México han sido difíciles, pero EE. UU. tiene ‘esperanza’”, 18 de agosto de 2022; Comentarios de México, ¶ 28.

³⁹ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 49.

D. El Decreto de 2023

50. Los Considerandos del Decreto de 2023 describen ciertas acciones que se habían tomado desde el Decreto de 2020, incluida una reducción gradual de las importaciones de glifosato y la promoción de posibles alternativas al mismo.⁴⁰ Con respecto al maíz GM, los Considerandos destacaron las disposiciones del Decreto de 2020 relativas tanto a los permisos para la liberación de maíz GM al ambiente a través de la siembra, como a las autorizaciones para el uso de maíz GM en alimentos destinados al consumo humano (masa y tortillas).⁴¹ Manifestó que “se estima conveniente actualizar las disposiciones vigentes a fin de especificar su contenido y alcance”.⁴²

51. El Artículo 1 del Decreto de 2023 describió su propósito declarado de la siguiente manera:

establecer las acciones que deberán realizar por las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, en relación con el uso, enajenación, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato y agroquímicos que lo contienen como ingrediente activo y de maíz genéticamente modificado, para salvaguardar la salud, un medio ambiente sano y la seguridad y autosuficiencia alimentarias.⁴³

52. El Decreto de 2023 define el maíz GM como “el maíz que ha adquirido una combinación genética novedosa, generada a través del uso específico de técnicas de biotecnología que se define en la normativa nacional e internacional aplicable”.⁴⁴ El Decreto de 2023 identifica tres categorías de maíz:

Maíz para alimentación humana, el que se destina a la alimentación humana mediante nixtamalización o elaboración de harina, que es la que se realiza en el sector conocido como de la masa y tortilla;

Maíz genéticamente modificado de uso industrial para alimentación humana, el que se destina a la alimentación humana, previa industrialización diversa a la señalada en la fracción anterior, y

⁴⁰ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Considerandos (en referencia a USA-3, PDF págs. 1/4 – 2/4).

⁴¹ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Considerandos (en referencia a USA-3, Pág. 1/4).

⁴² USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Considerandos (en referencia a USA-3, Pág. 2/4).

⁴³ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Primero (en referencia a USA-3, Pág. 2/4).

⁴⁴ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Segundo fracción II (en referencia a USA-3, Pág. 2/4).

Maíz genéticamente modificado para alimentación animal, el que se destina al sector pecuario y acuícola, para alimentación de animales.⁴⁵

53. El Artículo 3 del Decreto de 2023 ordena a las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, abstenerse de utilizar maíz GM y glifosato, “en el marco de programas públicos o cualquier otra actividad gubernamental”, y a establecer las medidas y sanciones de seguridad correspondientes.⁴⁶ El Artículo 4 del Decreto de 2023 incluye medidas para la regulación de “la importación, producción, distribución y uso del glifosato” y para llevar a cabo “acciones conducentes para el establecimiento y generación de alternativas y prácticas sostenibles y culturalmente adecuadas”, con un período de transición hasta el 31 de marzo de 2024.⁴⁷ El Artículo 5 ordena a las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural y de Medio Ambiente y Recursos Naturales “garantizar, promover e implementar alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas al uso del glifosato” durante el período de transición, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a promover la investigación científica con ese fin.⁴⁸ Como se señaló anteriormente, Estados Unidos no impugna formalmente los Artículos 3, 4 y 5 del Decreto de 2023 en el presente procedimiento.
54. Estados Unidos impugna ciertas medidas introducidas por los Artículos 6 y 7 del Decreto de 2023.
55. El Artículo 6 establece que:

Las autoridades en materia de bioseguridad, en el ámbito de su competencia, con el propósito de contribuir a la seguridad y soberanía alimentarias y como medida especial de protección al maíz nativo, la milpa, la riqueza biocultural, las comunidades campesinas, el patrimonio gastronómico y la salud humana, de conformidad con la normativa aplicable:

I. Revocarán y se abstendrán de otorgar permisos de liberación al ambiente de México de semillas de maíz genéticamente modificado;

II. Revocarán y se abstendrán de otorgar autorizaciones para el uso de granos de maíz genéticamente modificado para la alimentación humana; y

⁴⁵ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Segundo fracciones III-V (en referencia a USA-3, Pág. 2/4) (énfasis propio).

⁴⁶ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Tercero (en referencia a USA-3, Pág. 2/4).

⁴⁷ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Cuarto (en referencia a USA-3, Pág. 2/4).

⁴⁸ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Quinto (en referencia a USA-3, PDF págs. 2/4 – 3/4).

III. Promoverán, en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, las reformas de los ordenamientos jurídicos aplicables, relacionadas con el objeto del presente decreto.⁴⁹

56. Estados Unidos no impugna el Artículo 6.I, que constituye la codificación continuada de la Moratoria a la siembra de maíz genéticamente modificado en México. Sin embargo, Estados Unidos impugna la medida en el Artículo 6.II, que describe como la “Prohibición del Maíz de Tortilla”.⁵⁰ México se refiere al Artículo 6.II como la “Limitación de uso final”.⁵¹ El Panel opta por no respaldar ninguna de las caracterizaciones y, en cambio, se refiere de manera neutral a la medida introducida por el Artículo 6.II del Decreto de 2023 como la “**Medida del Artículo 6.II**”.

57. El Artículo 7 establece que:

Los dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán las acciones conducentes a efecto de llevar a cabo la sustitución gradual de maíz genéticamente modificado para alimentación animal y de uso industrial para alimentación humana.⁵²

En tanto se logre la sustitución referida en el párrafo que antecede, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios podrá otorgar autorizaciones de maíz genéticamente modificado para alimentación animal y de uso industrial para alimentación humana, siendo responsabilidad de quien lo utilice en México que no tenga el destino previsto en la fracción III del artículo segundo de este ordenamiento.⁵³

58. El Artículo 8 describe el proceso para implementar el Artículo 7. Establece que:

La implementación de alternativas para la sustitución gradual en el país de maíz genéticamente modificado para alimentación animal y de uso industrial para alimentación humana se deberá realizar con base en criterios de suficiencia el abasto, en congruencia con las políticas de autosuficiencia alimentaria del país, de conformidad con principios científicos y normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes. Se realizarán los estudios científicos conducentes, para lo cual la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios integrará un protocolo de investigación conjunta a efecto de que, bajo su coordinación, se realice por parte de dicha entidad y las instancias

⁴⁹ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Sexto (en referencia a USA-3, Pág. 3/4) (énfasis propio).

⁵⁰ CEI de Estados Unidos, ¶ 57.

⁵¹ CEI de México, ¶ 261.

⁵² Véase la nota 2 más arriba con respecto a la traducción del primer párrafo del Artículo 7 en USA-3.2

⁵³ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Séptimo (en referencia a USA-3, Pág. 3/4).

equivalentes de otros países un estudio sobre el consumo de maíz genéticamente modificado y los posibles daños a la salud.⁵⁴

59. Estados Unidos se refiere a la medida introducida por el Artículo 7 del Decreto de 2023 como la “Instrucción de Sustitución”,⁵⁵ mientras que México se refiere a ella como la “Sustitución Gradual”,⁵⁶ señalando en particular el texto relacionado del Artículo 8. Ni el Artículo 7 ni el 8 aclaran los pasos y la secuencia implícita en el término “sustitución gradual”. Sin embargo, en la Audiencia, México declaró que la “sustitución” no podía y no comenzaría antes de la finalización de una evaluación del riesgo correspondiente de conformidad con el Artículo 8 del Decreto de 2023.⁵⁷ Estados Unidos contraargumenta que esta supuesta secuencia no está clara en el texto mismo, y que el Artículo 7 en cualquier caso prejuzga el resultado de cualquier evaluación del riesgo futura al ordenar la sustitución gradual.⁵⁸ Estas posiciones se discuten más adelante en la sección V.A.2). Mientras tanto, para evitar cualquier confusión con respecto a la terminología, y aceptando que el Artículo 8 es relevante para entender el Artículo 7, que Estados Unidos impugna, el Panel se refiere a esta medida como la “**Medida de los Artículos 7/8**”.
60. Por último, el Artículo 10 del Decreto de 2023 contiene un lenguaje similar al que se reflejó anteriormente, para el Decreto de 2020, en un Artículo transitorio. En concreto, el Artículo 10 establece que:

El incumplimiento a lo previsto en el presente Decreto por parte de los dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dará lugar a las responsabilidades administrativas que correspondan en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁵⁹

E. Consultas posteriores al Decreto de 2023

61. Como se discutió en la sección II.A anterior, luego de la introducción del Decreto de 2023, Estados Unidos solicitó consultas sobre ciertos aspectos del Decreto de 2023, y Estados Unidos y México celebraron dichas consultas el 29 de junio de 2023, con la participación de Canadá.

⁵⁴ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Octavo (en referencia a USA-3, Pág. 3/4).

⁵⁵ CEI de Estados Unidos, ¶ 58.

⁵⁶ CEI de México, ¶ 261.

⁵⁷ Tr. Día 2, pág. 17 [ESP] (México señala que “Solo si se cumplen todas las condiciones y los requisitos establecidos en los artículos siete y ocho, podrán llevarse a cabo las acciones conducentes específicas para la sustitución gradual.”).

⁵⁸ Comentarios de Estados Unidos, ¶¶ 6, 11.

⁵⁹ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Décimo (en referencia a USA-3, Pág. 3/4).

F. Aclaraciones sobre el uso y la terminología del maíz

62. Finalmente, a través de sus escritos en este procedimiento, las Partes han aclarado cierta terminología con respecto a las variedades de maíz y han hecho ciertas afirmaciones con respecto al uso en el período anterior al Decreto de 2023. En específico, México manifiesta que el maíz para consumo humano mediante nixtamalización o procesamiento de harina (alimentos mínimamente procesados) al que se hace referencia en el Artículo 6.II del Decreto de 2023 principalmente consiste en una categoría de maíz conocida como “**maíz blanco**”, mientras que el maíz de uso industrial para consumo humano y alimentación animal, al que se hace referencia en los Artículos 7 y 8, es lo que se conoce principalmente como “**maíz amarillo**”.⁶⁰ Las Partes coinciden que Estados Unidos exporta significativamente más maíz amarillo a México que maíz blanco.⁶¹ Además, México afirma que es prácticamente autosuficiente en la producción de maíz blanco.⁶²
63. Las Partes también acuerdan que la gran mayoría del maíz cultivado en Estados Unidos es maíz GM y que Estados Unidos no cuenta con ningún mecanismo obligatorio para separar o etiquetar el maíz GM y no GM para fines de exportación.⁶³ Históricamente, México tampoco ha impuesto ningún requisito de etiquetado para distinguir entre el maíz GM y el no GM.⁶⁴ La ausencia de etiquetado para el grano de maíz GM como tal puede distinguirse por la forma en que los productos procesados se tratan ahora en ambos países. Aunque el expediente no es del todo claro, el Panel entiende que, desde el 1 de enero de 2022, Estados Unidos requiere que la mayoría de los fabricantes, minoristas e importadores de productos alimenticios destinados al consumo humano y que contengan ciertas sustancias de la bioingeniería (incluido el maíz) lo indiquen en el empaquetado, ya sea en forma de texto, un símbolo, enlaces electrónicos/digitales o mediante un mensaje de texto.⁶⁵ En cualquier caso, según observa Estados Unidos, este requisito de información no aplica a productos alimenticios exportados desde Estados Unidos ni a los cargamentos de grano. En cuanto a México, afirmó durante la Audiencia que la nueva legislación que entró en vigor en abril de 2024 requiere ciertas advertencias cuando los alimentos procesados contienen ingredientes que derivan directamente de los OGM.⁶⁶ En sus respuestas escritas a las preguntas del Panel,

⁶⁰ CEI de México, ¶ 236.

⁶¹ CEI de México, ¶¶ 237-248; Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 206, 260, que cita USA-229, Datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos, “Exportaciones de maíz de EE. UU. a México 2022-enero de 2024”.

⁶² CEI de México, ¶¶ 237.

⁶³ CEI de México, ¶¶ 96, 111; Réplica de Estados Unidos, ¶ 255; Tr. Día 2, pág. 11 [ING].

⁶⁴ Tr. Día 2, pág. 15 [ESP].

⁶⁵ Comentarios de México, ¶ 4, que cita MEX-474, 7 USC. § 1639; MEX-473, 7 CFR, § 66.

⁶⁶ Tr. Día 2, pág. 14 [ESP].

México elabora que el Artículo 21 de la nueva ley establece que “los productores y distribuidores de alimentos procesados deberán advertir [...] cuando sus productos contengan ingredientes que de forma directa provengan del uso de organismos genéticamente modificados”.⁶⁷ Actualmente, no existen tales requisitos de etiquetado o advertencia para el grano de maíz GM como tal.

64. En respuesta a la pregunta del Panel sobre si había datos del volumen de las importaciones mexicanas de maíz GM y no GM, Estados Unidos confirma que “no mantiene datos sobre el volumen de las exportaciones de maíz de Estados Unidos. a México que sea [GM] frente a no GM, ni Estados Unidos tiene conocimiento de algún dato en México que refleje esta información”.⁶⁸ México afirma que “actualmente no existe distinción que permita identificar si las importaciones de maíz corresponden o no al maíz GM” y, en consecuencia, “no existen volúmenes de importación diferenciados entre maíz GM y maíz no GM”.⁶⁹
65. En respuesta a la pregunta del Panel sobre la disponibilidad de datos que identifiquen el porcentaje de maíz GM tratado con glifosato, Estados Unidos afirma que:

Según los datos disponibles, desde 2017 hasta 2021, se estima que el 90 % de la superficie de maíz estadounidense se plantó con variedades de maíz tolerantes a herbicidas, y el 10 % restante se plantó con variedades de maíz no tolerantes a herbicidas.⁴⁴ Los datos de uso disponibles que cubren este período de tiempo indican que, en promedio, aproximadamente el 80 por ciento de la superficie de maíz tolerante a herbicidas se trató con glifosato anualmente, y el 15 por ciento de la superficie de maíz no tolerante a herbicidas se trató con glifosato anualmente.

En otras palabras, durante este período de tiempo, aproximadamente el 73.5 % de toda la superficie de maíz de EE.UU. fue tratada con glifosato anualmente. Además, aproximadamente el 18% de toda la superficie de maíz de EE.UU. era de variedades de maíz tolerantes a herbicidas que no se trataban con glifosato.⁷⁰

⁶⁷ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 5, referente a la Ley General de Alimentación Adecuada y Sustentable, emitida el 17 de abril de 2024.

⁶⁸ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 39.

⁶⁹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 125.

⁷⁰ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶¶ 40-41 (énfasis omitido). Estados Unidos aclaró que el término “maíz tolerante a los herbicidas”, tal como se utiliza en el pasaje anterior, “es en gran medida sinónimo de maíz transgénico, con un pequeño número de excepciones”, y que “el porcentaje estimado de maíz tolerante y no tolerante al glifosato tratado con glifosato es aproximadamente igual a los valores presentados anteriormente para el maíz tolerante y no tolerante a los herbicidas”. Id., n. 44.

66. Al respecto, México dice que no está argumentando que “todo el maíz GM ofrecido para exportación a México haya sido necesariamente tratado con glifosato”, sin embargo, México sostiene que “es un hecho que la gran mayoría del maíz GM ha sido tratado con formulaciones herbicidas a base de glifosato y/o con uno o más pesticidas”.⁷¹ México también agrega que las variedades transgénicas “apiladas” (una variedad de planta GM que ha sufrido más de una modificación genética) se tratan con varios plaguicidas diferentes en combinación durante el ciclo de cultivo.⁷²
67. En la Audiencia, México rechazó la suposición de Estados Unidos de que antes de las Medidas, “el maíz blanco genéticamente modificado de Estados Unidos ha sido utilizado en la elaboración de masa y tortillas”.⁷³ En cambio, México dijo “que ese no es así; la masa y las tortillas solo se elaboran con maíz nativo, antes de la medida y en la actualidad”.⁷⁴ En respuesta a las preguntas del Panel, México aclaró que:

Hasta antes de la entrada en vigor del Decreto de 2020 no había una norma que impidiera el uso de maíz genéticamente modificado en estos productos, sin embargo, históricamente, los productos nixtamalizados son producidos con maíz blanco no genéticamente modificado.

Por ejemplo, para la tortilla se utiliza maíz blanco no GM y esto incluye maíces nativos y maíces híbridos no genéticamente modificados [...].⁷⁵

68. En sus respuestas escritas a las preguntas del Panel, México afirma además que:

El grano de maíz GM generalmente no es consumido directamente por humanos en México por las siguientes razones: (i) el cultivo de maíz GM actualmente no está permitido en México; (ii) México es generalmente autosuficiente con respecto al maíz blanco utilizado para el consumo humano directo; y (iii) si bien México importa grandes volúmenes de maíz, incluido el maíz GM, generalmente se trata de maíz para otros usos finales, incluido el maíz amarillo (o “maíz de campo”) que no es adecuado para el consumo humano directo.⁷⁶

⁷¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 24.

⁷² Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 24, que cita el Informe pericial Antoniou, ¶ 25.

⁷³ Tr. Día 1, pág. 89 [ESP].

⁷⁴ Tr. Día 1, pág. 89 [ESP].

⁷⁵ Tr. Día 2, pág. 8 [ESP].

⁷⁶ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 2.

69. En sus comentarios sobre las respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, México reiteró que en México la gente consume más grano entero en forma de alimentos no procesados o mínimamente procesados que en cualquier otro país.⁷⁷
70. En cualquier caso, la posición de México es que “la producción nacional de maíz blanco (híbrido no GM y nativo) cubre generalmente la demanda de maíz destinado al consumo humano directo” y que “México ha presentado evidencia de la presencia de transgenes en productos de la industria de masa y tortilla”.⁷⁸ El punto de México es que el maíz blanco GM que se importa puede desviarse involuntariamente para la siembra, por ejemplo, a través de prácticas tradicionales de intercambio de semillas. Esto podría resultar en una introgresión transgénica (la transferencia de genes modificados entre el maíz GM y el no GM), lo que puede conducir a la presencia de proteínas transgénicas en los productos alimenticios.⁷⁹
71. En respuesta a la pregunta del Panel sobre cuánto maíz blanco producido en México se clasifica como maíz nativo, México se refiere a “información para el período 2017-2023 generada por la Subsecretaría de Autosuficiencia Alimentaria de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural con base en datos obtenidos del Censo Agropecuario 2007 y 2022 del INEGI, así como del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera”.⁸⁰ Las tablas proporcionadas incluyen dos categorías de maíz: (1) semilla nativa; y (2) semilla mejorada.⁸¹
72. México define “semilla nativa” como:

[La semilla nativa o [“]semilla criolla[”] se entiende como “la semilla generalmente nativa de la región, tradicionalmente utilizada en la agricultura de subsistencia. Se caracteriza por ser usada en la siembra de pequeñas parcelas, con escasa utilización de fertilizantes y plaguicidas, y donde el destino final de la producción regularmente es el autoconsumo”, es decir, aquellas variedades de maíz nativo que son reconocidas por la CONABIO [la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad] como lo señala el Artículo 2.VII de la la [sic] Ley Federal para la Promoción y Protección del Maíz Nativo.⁸²

⁷⁷ Comentarios de México, ¶ 22.

⁷⁸ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 4, que cita la Réplica de México, ¶¶ 283, 285, 300, 406, 531.

⁷⁹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶¶ 74-77.

⁸⁰ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 126.

⁸¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, págs. 42-44, Tablas 1-7.

⁸² Respuestas de México a las preguntas del Panel, n. 92.

73. México define “semilla mejorada”, que el Panel entiende es una categoría de semillas de maíz no GM que incluye “semillas híbridas”, como sigue, según México lo mencionó anteriormente:

Se define como semilla mejorada y certificada aquella “resultante de un proceso de mejoramiento o selección de variedades de cultivo con el fin de aumentar la capacidad productiva, resistencia a enfermedades, plagas, sequías o alguna otra característica deseable. Se incluyen las semillas híbridas y todas aquellas tratadas, seleccionadas y envasadas por casas comerciales”, distinguiéndolas de las semillas GM.⁸³

74. México afirma, con base en la información proporcionada, que, en 2022, las semillas nativas representaron el 55.7 % de la producción, mientras que las semillas mejoradas representaron el 39.4 % (sin datos sobre 4.9 %).⁸⁴ En 2023, el 53 % de la producción provino de semillas nativas y el 42.4 %, de semillas mejoradas (sin datos sobre 4.7 %).⁸⁵ Los datos disponibles muestran que la producción de semillas nativas se ha mantenido en torno al 55–58 % desde 2017 (lo que indica una ligera disminución en el tiempo), mientras que la producción de semillas mejoradas se mantuvo entre el 37–40 % de la producción total (lo que indica un ligero aumento en el tiempo).⁸⁶
75. México dice que “conforme a la información contenida en el Censo Agropecuario (CA) 2022 y 2007 del INEGI y el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP 2022), el 67 % de los productores de maíz blanco utilizan semilla criolla, de los cuales el 46 % son pueblos y comunidades indígenas”.⁸⁷ Estados Unidos señala en sus comentarios sobre las respuestas de México que: (1) no pudo localizar ningún dato público para corroborar la declaración de México de que el 67 % de los productores de maíz blanco usan semillas nativas; y (2) los datos muestran que “es el 46 por ciento de todos los agricultores mexicanos, no el 46 por ciento de los agricultores mexicanos de maíz —los que se identifican como indígenas”.⁸⁸
76. En sus escritos, México se refiere al intercambio tradicional e informal de semillas, que México dice que es parte de las prácticas agrícolas tradicionales de los pueblos indígenas.⁸⁹ En respuesta a

⁸³ Respuestas de México a las preguntas del Panel, n. 93.

⁸⁴ Respuestas de México a las preguntas del Panel, pág. 44, Tabla 6.

⁸⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, pág. 44, Tabla 7.

⁸⁶ Respuestas de México a las preguntas del Panel, págs. 42-44, Tablas 1-7.

⁸⁷ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 127.

⁸⁸ Comentarios de Estados Unidos, ¶¶ 67-68 (énfasis en el original), que cita USA-310, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (“INEGI”), Censo Agropecuario 2022, “Número de unidades de producción agropecuaria activas y porcentaje de productores según autoidentificación y condición de habla indígena por entidad federativa, municipio y sexo del productor”.

⁸⁹ CEI de México, ¶ 124; Réplica de México, ¶ 472.

la pregunta del Panel sobre si México regula el intercambio de semillas en lo que respecta al maíz, México establece una distinción entre: (1) “el intercambio formal o comercial de semillas (es decir, el comercio de semillas)” y (2) “el intercambio tradicional e informal de semillas” mencionado anteriormente.⁹⁰ México señala que la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas regula el intercambio de semillas, sin embargo, si bien “la Ley reconoce los usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas, incluyendo el intercambio informal de estas semillas, pero no busca regularlas”.⁹¹

IV. MEDIDAS EN DISPUTA, TÉRMINOS DE REFERENCIA, REGLAS DE INTERPRETACIÓN Y CARGA DE LA PRUEBA

A. Medidas en disputa

77. La presente controversia se refiere a la Medida del Artículo 6.II y la Medida de los Artículos 7/8, tal como se citan íntegramente más arriba. Estados Unidos no impugna ninguna de las otras medidas introducidas por el Decreto de 2023.⁹²

B. Términos de referencia

78. Los términos de referencia del Panel se proporcionan en el Artículo 31.7 del T-MEC. Son:

(a) examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de este Tratado, el asunto al que se hace referencia en la solicitud de establecimiento de un panel conforme al Artículo 31.6 (Establecimiento de un panel); y

(b) emitir contestaciones y determinaciones, y cualquier recomendación solicitada conjunta, como lo dispone el Artículo 31.17 (Informe del Panel).

C. Reglas de interpretación aplicables

79. De conformidad con el Artículo 31.13.4 del T-MEC, el Panel interpretará el T-MEC “de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público, según se reflejan en los Artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” (la “**CVDT**”). Ambas Partes basan sus argumentos en el texto del T-MEC y se remiten

⁹⁰ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 128.

⁹¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 129, que cita MEX-470, Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, Art. 3.

⁹² CEI de Estados Unidos, ¶ 70; CEI de México, ¶¶ 260-261.

a las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público consagradas en el Artículo 31 de la CVDT.⁹³ El Artículo 31 de la CVDT establece, en parte, que “[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme con el sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.⁹⁴

D. Carga de la prueba

80. El Panel se guía, además, por el Artículo 14 de las RdP, que contiene una regla especial sobre la asignación de la carga de la prueba de la siguiente manera:
1. Una Parte reclamante que afirma que una medida de otra Parte es incompatible con este Tratado, que otra Parte no ha cumplido con llevar a cabo sus obligaciones en virtud de este Tratado, que un beneficio que la Parte reclamante podría haber esperado razonablemente que se está anulando o menoscabando en el sentido del Artículo 31.2(b) (Ámbito de Aplicación), o que ha habido una denegación de derechos conforme al Artículo 31-A.2 (Denegación de derechos) o el Artículo 31-B.2 (Denegación de derechos), tiene la carga de establecer esa incompatibilidad, falla, anulación o menoscabo, o denegación de derechos. [...]
 2. Una Parte demandada que afirme que una medida está sujeta a una excepción o defensa afirmativa en virtud del Tratado, tiene la carga de establecer que la excepción o defensa es aplicable.

V. ALEGATOS Y DEFENSAS DE LAS PARTES

81. Estados Unidos alega que la Medida del Artículo 6.II y la Medida de los Artículos 7/8 (en conjunto, las “**Medidas**” o informalmente “las medidas en cuestión”) son incompatibles con varias disposiciones del Capítulo MSF y el Capítulo de Trato nacional y acceso de mercancías al mercado del T-MEC.⁹⁵ México rechaza los alegatos de Estados Unidos y argumenta que las Medidas son coherentes con el T-MEC.⁹⁶

⁹³ CEI de Estados Unidos, ¶ 68; CEI de México, ¶ 41.

⁹⁴ Artículo 32 de la CVDT (Medios de interpretación complementarios) dice: “Se podrá recurrir a medios de interpretación complementarios, incluidos los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del Artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación conforme al Artículo 31: a) deje ambiguo u poco claro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”.

⁹⁵ CEI de Estados Unidos, § V; Réplica de Estados Unidos, §§ IV-V.

⁹⁶ CEI de México, § VII; Réplica de México, § V.

82. Con carácter subsidiario, México sostiene que incluso si se determina que las Medidas son incompatibles con el T-MEC, (1) están justificadas en virtud del Artículo 24.15.2 del T-MEC;⁹⁷ (2) entran dentro de las excepciones previstas en el Artículo XX (a) y (g) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el “**GATT de 1994**”);⁹⁸ o (3) entran dentro de la excepción prevista en el Artículo 32.5 del T-MEC.⁹⁹ Estados Unidos rechaza las defensas de México, argumentando que (1) el Artículo 24.15.2 del T-MEC no opera como una excepción que proporciona una defensa afirmativa;¹⁰⁰ (2) México no ha demostrado que satisface el Artículo XX del GATT de 1994;¹⁰¹ y (3) México no ha cumplido con los requisitos del Artículo 32.5 del T-MEC.¹⁰²
83. Si el Panel determina que la excepción en virtud del Artículo 32.5 del T-MEC se aplica a las Medidas, Estados Unidos solicita una determinación en virtud del Artículo 31.13.1(b)(iii) de que un beneficio que razonablemente podría haber esperado obtener en virtud de los Capítulos 2 ó 9 del T-MEC está siendo anulado o menoscabado de conformidad con el Artículo 31.2.(c) (la llamada no-violación).¹⁰³ México, a su vez, sostiene que las Medidas no entran dentro del alcance del Artículo 31.2.(c).¹⁰⁴
84. El Panel aborda cada uno de los alegatos y defensas de las Partes en las secciones que siguen, en una secuencia que parece ser la más lógica para evitar la duplicación de argumentos y análisis.

A. Artículo 9.2: Medidas SFS

1) Las disposiciones pertinentes

85. El Artículo 9.2 del T-MEC establece el alcance del Capítulo MSF de la siguiente manera:

Este Capítulo aplica a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias de una Parte que puedan afectar, directa o indirectamente, el comercio entre ellas.

86. El Artículo 9.1 del Capítulo MSF incorpora las definiciones del Anexo A del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el “**Acuerdo MSF**”) de la Organización

⁹⁷ CEI de México, § VII.I.

⁹⁸ CEI de México, § VII.J-K; Réplica de México, § V.I-J.

⁹⁹ CEI de México, § VII.L; Réplica de México, § VK

¹⁰⁰ Réplica de Estados Unidos, § VI.

¹⁰¹ Réplica de Estados Unidos, § VII.

¹⁰² Réplica de Estados Unidos, § VIII.

¹⁰³ Réplica de Estados Unidos, § IX.

¹⁰⁴ Réplica de México, § V.L.

Mundial del Comercio (la “OMC”), salvo que se disponga lo contrario en el Artículo 9.1.2 del T-MEC. El Anexo A, párrafo 1, del Acuerdo MSF define una medida SFS como:

Toda medida aplicada:

(a) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;

(b) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;

(c) para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o

(d) para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.

Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

2) Argumentos de las Partes

87. Estados Unidos. sostiene que el Capítulo MSF del T-MEC es aplicable porque ambas Medidas son (i) medidas sanitarias y fitosanitarias; y (ii) pueden afectar el comercio entre las Partes.¹⁰⁵
88. Estados Unidos sostiene que ambas Medidas son SFS porque el “propósito principal” del Decreto de 2023 incluye “los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, al maíz nativo, . . . así como

¹⁰⁵ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 82-107.

- asegurar una dieta nutritiva, suficiente y de calidad”.¹⁰⁶ Estados Unidos hace referencia a las declaraciones públicas del gobierno mexicano para afirmar que las Medidas son “claramente aplicadas para uno o más de los propósitos establecidos en el Anexo A, párrafo 1 del Acuerdo MSF”.¹⁰⁷ En la opinión de Estados Unidos., este es el caso independientemente de si México introdujo las Medidas para abordar preocupaciones relacionadas con la salud humana o con el maíz nativo.¹⁰⁸ Estados Unidos. añaden que “[e]l hecho de que una medida pueda tener más de una finalidad no altera su clasificación como medida sanitaria o fitosanitaria”.¹⁰⁹
89. México acepta en principio que las Medidas caen dentro de la definición de una medida sanitaria y fitosanitaria en tanto que se aplican para proteger la salud humana o la vida o salud del maíz nativo.¹¹⁰ Sin embargo, México sostiene que las medidas introducidas por el Decreto de 2023 también buscan cumplir con objetivos adicionales, no sanitarios ni fitosanitarios, relacionados con el maíz nativo, tales como proteger la “milpa”, el patrimonio gastronómico y el cumplimiento de obligaciones hacia los pueblos indígenas.¹¹¹ México sostiene que “[e]stos elementos están ligados a la historia de los primeros pobladores del actual territorio mexicano, por lo que son centrales en la identidad cultural de los mexicanos”, y “es por ello que se consideró su protección al expedir el Decreto de 2023”.¹¹² Con respecto a los otros objetivos no sanitarios ni fitosanitarios, como la inocuidad alimentaria y la autosuficiencia, México agrega que “estos objetivos podrían ser consecuencias de las diferentes medidas establecidas por el decreto, y son relevantes para analizar el contexto del decreto, pero no necesariamente los fines enumerados en el Anexo A-1”.¹¹³
90. Sin embargo, con respecto a la Medida de los Artículos 7/8, México argumenta que queda fuera de la definición de una medida SFS por otra razón: porque no es una medida “aplicada” en el sentido del Anexo A, párrafo 1 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, el alegato de Estados Unidos es

¹⁰⁶ CEI de Estados Unidos, ¶ 86 (Medida del Artículo 6.II); ¶ 99 (Medida de los Artículos 7/8), que cita USA-3, Decreto de 2023, Considerandos.

¹⁰⁷ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 87-90 (Medida del Artículo 6.II); 100-101 (Medida de los Artículos 7/8), que cita USA-98, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 15 de febrero de 2023; USA-99, Secretaría de Economía de México, “Secretaría de Economía y USTR discuten el Decreto sobre el maíz”, 27 de febrero de 2023; USA-100, “Transcripción de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 7 de marzo de 2023.

¹⁰⁸ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 90-91.

¹⁰⁹ CEI de Estados Unidos, ¶ 92 (Medida del Artículo 6.II); ¶ 100 (Medida de los Artículos 7/8).

¹¹⁰ CEI de México, ¶ 334.

¹¹¹ CEI de México, ¶¶ 334-335; Réplica de México, § III.A.

¹¹² Réplica de México, ¶ 138, que cita el Informe Pericial de Espinosa, ¶ 56.

¹¹³ Tr. Día 2, pág. 26 [ESP].

prematureo.¹¹⁴ En respuesta a las preguntas del Panel en la Audiencia, México declaró que con respecto a los estudios científicos previstos en el Artículo 8 del Decreto de 2023, México aún no había establecido un cronograma para que los científicos realicen la investigación.¹¹⁵ Con respecto al momento, México explica que debido a que Estados Unidos y Canadá solicitaron consultas en virtud del T-MEC menos de un mes después de la emisión del Decreto de 2023, y debido a que esas consultas se celebraron en junio de 2023 como una fase preliminar del actual procedimiento de solución de controversias, “[e]s razonable que las autoridades mexicanas esperen el resultado de esta controversia antes de planificar los próximos pasos en relación con los Artículos 7 y 8”.¹¹⁶

91. En sus respuestas escritas a las preguntas del Panel, México explica que su declaración en la Audiencia de que “ningún mecanismo regulatorio o administrativo capaz de comenzar a llevar a cabo una ‘sustitución gradual’... es posible en el futuro previsible”, refleja la realidad de que “(i) hay muchos pasos que deben completarse para desarrollar e implementar dicho mecanismo, (ii) el proceso requerirá mucho tiempo y recursos, y (iii) aún no se han tomado medidas”.¹¹⁷
92. México agrega que esto “no significa que no haya intención ‘de actuar sobre’ lo dispuesto en los Artículos 7 y 8”.¹¹⁸ En particular, México señala las “acciones conducentes” a las que se hace referencia en el Artículo 7 del Decreto de 2023, que, en la opinión de México, “están disciplinadas por las condiciones y requisitos establecidos en el Artículo 8” y, en consecuencia, deben leerse juntas.¹¹⁹ Esto significa, según México, “[e]s solo una vez que se cumplen todas las condiciones y requisitos establecidos en los Artículos 7 y 8 que se pueden llevar a cabo las ‘acciones conducentes’ para implementar y llevar a cabo una sustitución gradual”.¹²⁰ Estas condiciones incluyen que las acciones sean “conducentes”; “de acuerdo con los principios científicos y las normas, directrices o

¹¹⁴ CEI de México, ¶¶ 307-312; Réplica de México, ¶¶ 215-241; Comentarios de México, ¶ 12 (que establece que: “México advierte que las obligaciones previstas en el capítulo 9 del T-MEC y el proceso de solución de controversias previsto en el capítulo 31 no pueden ser utilizadas por una Parte para obtener una determinación declaratoria o para impedir de otro modo que otra Parte adopte medidas regulatorias en interés público antes de que dichas medidas [...] hayan sido diseñadas, y mucho menos aplicadas. Esto prejuzgaría la capacidad de una Parte para diseñar e implementar la medida de conformidad con sus obligaciones internacionales.”)

¹¹⁵ Tr. Día 2, pág. 26 [EPS].

¹¹⁶ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 17.

¹¹⁷ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 6.

¹¹⁸ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 6.

¹¹⁹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 7. Véase más arriba la nota 2 con respecto a la traducción del primer párrafo del Artículo Séptimo en USA-3.

¹²⁰ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 10.

recomendaciones internacionales pertinentes”; y “basadas en criterios de suficiencia de suministro, consistentes con las políticas de autosuficiencia alimentaria del país”.¹²¹

93. Con respecto a las sanciones contempladas en el Artículo 10 del Decreto de 2023 en caso de incumplimiento, México señala que debido a que “los Artículos 7 y 8 no imponen ningún requisito de tiempo, el incumplimiento en el sentido del Artículo 10 no surge simplemente porque las autoridades competentes aún no hayan comenzado a tomar los pasos establecidos en estas disposiciones”, sino que “el riesgo de incumplimiento surge de la posibilidad de tomar acciones que no sean ‘conducentes’”.¹²²
94. En respuesta a la pregunta del Panel sobre si la redacción actual del Artículo 7 prejuzga el resultado de los estudios científicos pertinentes requeridos en el Artículo 8, México sostiene que:

Los Artículos 7 y 8 de ninguna manera establecen un resultado predeterminado.⁶ No dictan que la aplicación de una medida de “sustitución gradual” sea inevitable. Tampoco exigen que dicha medida sea “total” o incondicional en su alcance. Por el contrario, estas disposiciones condicionan explícitamente las acciones que deben emprenderse y la aplicación de una medida de “sustitución gradual” a los requisitos específicos expuestos anteriormente. Las autoridades competentes disponen de un amplio margen de discrecionalidad para determinar cómo cumplir estos requisitos, incluso en relación con los resultados de los estudios científicos conducentes, los principios científicos y las recomendaciones internacionales relevantes, y para desarrollar el alcance, el diseño y la estructura de una futura medida, así como los mecanismos, las condiciones y las excepciones que se aplicarían. De nuevo, todo esto queda en el futuro.¹²³

95. México dice que “[a]unque la redacción del Artículo 7 es contundente, no predetermina ni puede predeterminar los resultados de los estudios científicos conducentes requeridos en virtud del Artículo 8. Además, interpretado en su contexto adecuado, el Artículo 7 no puede determinar los resultados de los estudios científicos conducentes requeridos en virtud del Artículo 8 ni hacer que las condiciones y requisitos del Artículo 8 sean superfluos o inútiles”.¹²⁴ México añade que si “los estudios científicos conducentes, incluida la evaluación coordinada de los posibles daños para la salud, establecieran que no está justificada la sustitución del maíz GM por alternativas no GM para la alimentación animal y/o la transformación industrial de alimentos, no podría aplicarse una

¹²¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 7; Comentarios de México, ¶ 9.

¹²² Respuestas de México a las preguntas, ¶ 11.

¹²³ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 14 (se omiten las citas internas).

¹²⁴ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 20.

medida de ‘sustitución gradual’ de conformidad con los Artículos 7 y 8”. y en consecuencia, no podría aplicarse en absoluto.¹²⁵

96. De manera subsidiaria, México afirma que si el Panel concluye que la Medida de los Artículos 7/8 es una medida SFS, es una medida “provisional” en el sentido de los Artículos 9.6.4(c) y 9.6.5 del T-MEC y del Artículo 5.7 del Acuerdo MSF.¹²⁶ En particular, México destaca que “todos los requisitos de plazos se retiraron en el Decreto de 2023 para permitir a las autoridades competentes en México abordar” las diversas condiciones y requisitos establecidos en los Artículos 7 y 8. México sostiene que “esto está ampliamente en línea con los requisitos contenidos en el Artículo 9.6.5 del T-MEC, incluyendo los requisitos de ‘[buscar] obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo’, y de ‘[completar] la evaluación del riesgo después de obtener la información necesaria’”.¹²⁷
97. México agrega que las condiciones para las medidas provisionales establecidas en el Artículo 9.6.5 del T-MEC “son consistentes con las de la segunda oración del Artículo 5.7 del Acuerdo MSF”, respecto de las cuales el Órgano de Apelación de la OMC ha señalado que “deben interpretarse teniendo en cuenta que el principio precautorio se refleja en esta disposición”.¹²⁸ En respuesta a las preguntas del Panel, “México confirma que el principio precautorio ha jugado un papel importante en los orígenes y evolución de las medidas en cuestión en el Decreto de 2023, aunque no en exclusión o detrimento de las obligaciones de México en el T-MEC y en la OMC.”¹²⁹ Como tal, y con referencia a los informes de grupos especiales de la OMC, México rechaza la opinión de Estados Unidos. de que el principio precautorio no es relevante para el análisis jurídico en este

¹²⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 21.

¹²⁶ CEI de México, ¶¶ 350-360; Réplica de México, ¶¶ 242-262. El Artículo 9.6.4(c) del T-MEC dispone: “Reconociendo los derechos y obligaciones de las Partes conforme a las disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF, este capítulo no impide a una Parte: [...] adoptar o mantener una medida sanitaria o fitosanitaria de manera provisional si la evidencia científica pertinente es insuficiente”. El Artículo 9.6.5 del T-MEC dispone: “Si una Parte adopta o mantiene una medida sanitaria o fitosanitaria provisional si la evidencia científica pertinente es insuficiente, la Parte deberá, dentro de un período de tiempo razonable: (a) buscar obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo; (b) completar la evaluación del riesgo después de obtener la información requerida; y (c) revisar y, si corresponde, modificar la medida provisional a la luz de la evaluación del riesgo”.

¹²⁷ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 47.

¹²⁸ Réplica de México, ¶ 252; CEI de México, ¶ 355, que cita MEX-294, Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE — Hormonas (“Estados Unidos — Mantenimiento de la suspensión”)*, WT/DS320/AB/R, adoptado el 14 de noviembre de 2008, ¶ 860. En los casos en que las Partes han introducido la misma autoridad legal varias veces, el Panel cita ambos números de autoridad legal, excepto cuando se refiere a las comunicaciones de las Partes que citan una autoridad legal, en cuyo caso el Panel indica únicamente el número de autoridad legal citado por las propias Partes.

¹²⁹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 44.

caso.¹³⁰ Los argumentos adicionales de México sobre el principio precautorio se abordan en la sección V.C más adelante, en el contexto de los argumentos de las Partes sobre el Artículo 9.6.6(a) del T-MEC.

98. Estados Unidos rechaza la posición de México de que la Medida de los Artículos 7/8 no es una medida aplicada, y argumenta que sí califica como tal, porque ordena la sustitución como resultado final y está contenida en un Decreto Presidencial, que impone responsabilidades administrativas a las agencias que no cumplan.¹³¹ En respuesta al hecho de que México aún no había encargado los estudios científicos contemplados en el Artículo 8 del Decreto de 2023, Estados Unidos declaró que “la idea principal del Capítulo MSF es que la ciencia debe ser lo primero”.¹³² En la opinión de Estados Unidos, la medida de los Artículos 7/8 “no es una instrucción neutral para estudiar más algo. Ordena la sustitución incluso cuando indica que hay autorizaciones disponibles en el ínterin”.¹³³ La opinión de Estados Unidos es que “la medida envía una poderosa señal al mercado y prejuzga de forma bastante obvia esta investigación [científica]”.¹³⁴ Por este motivo, Estados Unidos afirma que la orden “no es inocua”, ya que los posibles inversionistas “ahora tienen que considerar que el mercado puede verse gravemente limitado”, aunque “no tengan la certeza de si se les quitará la oportunidad de exportar, cuándo y en qué medida”.¹³⁵ Estados Unidos añade que “[e]l hecho de que la medida pueda no llevarse a cabo a pesar de su claro mandato, o pueda llevarse a cabo pero en un plazo indeterminado, no ofrece ninguna garantía”.¹³⁶ De hecho, Estados Unidos sostiene que:

Si bien el momento exacto de cuándo tomar las “acciones apropiadas” en virtud de la Instrucción de Sustitución [la Medida de los Artículos 7/8] se deja a la discreción de las instituciones de implementación, no es así para

¹³⁰ Comentarios de México, ¶¶ 15-16, que cita MEX-286, Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)* (“CE — Hormonas”), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, ¶ 124, citado en MEX-294, Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — Mantenimiento de la suspensión*, ¶ 680; MEX-277, Informes del Panel, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* (“CE — Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos”), WT/DS291/R, Add.1 a Add.9 y Corr.1 / WT/DS292/R, Add.1 a Add.9 y Corr.1 / WT/DS293/R, Add.1 a Add.9 y Corr.1, adoptados el 21 de noviembre de 2006, ¶ 7.3065.

¹³¹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 58, que cita USA-3, Decreto de 2023, Artículos Séptimo, Décimo.

¹³² Tr. Día 2, pág. 21 [ING].

¹³³ Tr. Día 2, pág. 21 [ING]; véase también Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶¶ 5-7; Comentarios de Estados Unidos, ¶ 11 (donde se afirma que: “no hay manera razonable de entender [el mandato] como un llamado neutral a la investigación científica [...] La Instrucción de Sustitución es clara a primera vista; la medida preordena que el maíz transgénico debe ser reemplazado por maíz no transgénico, lo que no deja lugar para una investigación científica genuina”).

¹³⁴ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 6.

¹³⁵ Tr. Día 2, pág. 21 [ING].

¹³⁶ Tr. Día 2, pág. 21 [ING].

la decisión de tomar o no las medidas para lograr la sustitución. En caso de que alguna dependencia gubernamental competente en México no cumpla con las disposiciones del Decreto de Maíz 2023, incluida la Instrucción de Sustitución, el Decreto establece que estas dependencias estarán sujetas a responsabilidades administrativas.¹³⁷

99. Estados Unidos también rechaza el argumento alternativo de México de que la Medida de los Artículos 7/8 es una medida provisional en el sentido del Artículo 9.6.5 del T-MEC, sobre la base de que el texto de la medida no tiene límite de tiempo y, en consecuencia, es una medida final adoptada que está actualmente en vigor.¹³⁸ Con respecto a la dependencia de México en el principio de precaución, Estados Unidos sostiene que “no tiene ningún papel en el presente análisis legal.¹³⁹ Esto se debe a que, según Estados Unidos, “[e]s la consistencia de las medidas de México con el T-MEC lo que está ante este Panel, y el principio precautorio es incapaz de hacer que una medida inconsistente sea de otra manera”.¹⁴⁰ La posición de Estados Unidos es que el Artículo 9.6.5 del T-MEC requiere tanto que se establezca que no hay pruebas suficientes y como que exista un plan específico de actividad de seguimiento “rápidamente para resolver la insuficiencia de pruebas para realizar realmente la evaluación del riesgo”,¹⁴¹ todo “dentro de un período de tiempo razonable”.¹⁴² Estados Unidos sostiene que México no ha demostrado que haya realizado dicha actividad de seguimiento “en el año o más desde que se adoptó la [Medida de los Artículos 7/8], contraviniendo el Artículo 9.6.5”.¹⁴³ En la opinión de Estados Unidos, “[una] Parte no puede invocar el Artículo 9.6.5 simplemente sobre la base de que la evidencia científica existente no respalda los puntos de vista de esa Parte, o ignorando la amplia evidencia científica ya disponible para realizar una evaluación del riesgo adecuada”.¹⁴⁴

¹³⁷ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 8; véase también Comentarios de Estados Unidos, ¶ 7 (rechazando la sugerencia de México de que “la omisión de una fecha específica o un cronograma general para la ejecución de una medida elimina esa medida del ámbito de aplicación del Capítulo MSF”); y ¶ 10 (reiterando que: “La Instrucción de Sustitución no es neutral; ordena la sustitución y predestina el resultado. Los intentos de último momento de México de afirmar que la sustitución puede incluso no llevarse a cabo en absoluto—a pesar del claro recurso a responsabilidades administrativas por no hacerlo—no subsanan las deficiencias de esta medida en virtud del T-MEC”). Véase la nota 2 anterior con respecto a la traducción del primer párrafo del Artículo Séptimo en USA-3.

¹³⁸ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 61-64.

¹³⁹ Tr. Día 2, pág. 31 [ING].

¹⁴⁰ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 25.

¹⁴¹ Tr. Día 2, pág. 32 [ING].

¹⁴² Comentarios de Estados Unidos, ¶ 8.

¹⁴³ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 8 y ¶¶ 26-27.

¹⁴⁴ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 27, que cita USA-230, Informe del Grupo Especial, *Japón - Medidas que afectan a la importación de manzanas* (“*Japón – Manzanas*”), WT/DS245/R, adoptado el 10 de diciembre de 2003, ¶¶ 8.219-8.220.

100. Por último, con respecto al segundo elemento del Artículo 9.2, Estados Unidos sostiene que la Medida del Artículo 6.II puede afectar el comercio internacional porque “prohíbe las importaciones de maíz transgénico a México para ciertos fines”.¹⁴⁵ Con respecto a la Medida de los Artículos 7/8, Estados Unidos sostiene que puede afectar el comercio internacional porque “de acuerdo con el texto simple y tal como se aplica, [se] pretende restringir la importación de maíz transgénico para alimentación animal y para uso industrial para consumo humano en México”.¹⁴⁶
101. La opinión de México es que el Decreto de 2023 no incluye ninguna restricción a la importación de maíz GM a México. Más bien, el Decreto de 2023 regula el uso de maíz GM en México, al prohibir el uso de grano de maíz GM para el consumo humano directo.¹⁴⁷ México enfatiza que cualquier denegación de autorizaciones para nuevos eventos debe cumplir con la Ley de Bioseguridad de 2005¹⁴⁸ y que aún no se han revocado las autorizaciones existentes.¹⁴⁹

3) El análisis del Panel

102. Como cuestión liminar, el Panel toma nota de la posición de México de que el Decreto de 2023 se refiere a una serie de objetivos diferentes que subyacen a las diversas medidas que adopta, y que algunos de estos objetivos involucran preocupaciones SFS (es decir, proteger la vida y la salud humana y vegetal), mientras que otros no (por ejemplo, la riqueza biocultural y las comunidades campesinas). Sin embargo, como México también acepta,¹⁵⁰ el que una medida simplemente pueda tener propósitos adicionales, más allá de la protección SFS, no la convierte en una medida no SFS. Más bien, si una medida está motivada, al menos en parte, en objetivos SFS, y si “puede afectar, directa o indirectamente, el comercio entre las Partes”, es una medida SFS a la que se aplican los requisitos del Capítulo 9 del T-MEC. Al mismo tiempo, el T-MEC prevé la posibilidad de que los fines no SFS de una medida SFS que sea incompatible con el T-MEC aún pudiera justificarse con base en ciertas excepciones, como se analiza en las secciones V.G y V.H a continuación.
103. En esta sección, el Panel aborda primero si la Medida del Artículo 6.II y la Medida de los Artículos 7/8 son medidas SFS y, seguidamente, si tales medidas “[pueden] afectar, directa o indirectamente, el comercio entre ellas”, en el sentido del Artículo 9.2 del T-MEC.

¹⁴⁵ CEI de Estados Unidos, ¶ 95.

¹⁴⁶ CEI de Estados Unidos, ¶ 106.

¹⁴⁷ CEI de México, ¶¶ 253, 263-271; Réplica de México, ¶ 167.

¹⁴⁸ Réplica de México, ¶ 169.

¹⁴⁹ CEI de México, ¶ 318.

¹⁵⁰ CEI de México, ¶¶ 334-335.

a. *La Medida del Artículo 6.II*

104. El Artículo 9.2 del T-MEC, en sus términos, tiene dos vertientes: se aplica a (a) “todas las medidas sanitarias y fitosanitarias de una Parte”, que (b) “puedan afectar, directa o indirectamente, el comercio entre ellas”.
105. Con respecto al primer aspecto del análisis, las Partes concuerdan que la Medida del Artículo 6.II La medida es una medida SFS porque es una medida aplicada para proteger la vida humana y vegetal.
106. Sin embargo, con respecto a la segunda vertiente —si la medida SFS “pued[e] afectar, directa o indirectamente, el comercio entre ellas”— las Partes no están de acuerdo. Dado que la norma prevé que “*puedan* afectar... el comercio”, en la opinión del Panel, es evidente que la Medida del Artículo 6.II del Decreto de 2023 cumple con esta norma. No es determinante si la medida, de hecho, ya ha afectado al comercio en de forma patente.
107. El Panel entiende que la Medida del Artículo 6.II del Decreto de 2023 aplica a todo uso de maíz transgénico para consumo humano directo. La Moratoria sobre el cultivo comercial de maíz GM significa que no hay producción nacional de maíz GM en México legalmente (más allá de la cantidad limitada aprobada a través del proceso judicial). La Moratoria en sí misma no fue el resultado de una orden ejecutiva y, dada su naturaleza de medida cautelar (aun si ha sido duradera), es capaz de ser levantada eventualmente. Por el contrario, el Artículo 6.I del Decreto de 2023 excluye efectivamente de manera permanente el cultivo comercial de maíz GM. En consecuencia, como resultado de las medidas que no se impugnan en este caso, no se puede plantar legalmente en México maíz GM, ya sea de fuentes de semillas nacionales o de fuentes de semillas extranjeras que ingresen con autorización.
108. Como resultado, la gran mayoría del maíz GM impactado por la Medida del Artículo 6.II (maíz GM utilizado para el consumo humano directo) no será maíz cultivado en México: sería maíz GM importado de otros lugares, incluso de Estados Unidos. Por lo tanto, el único aspecto nuevo que el Artículo 6.II suma al panorama regulatorio existente en México es un límite a la importación. Si este límite a la importación es o no uno *de iure* (lo que las Partes debaten), ciertamente lo es *de facto*. Sin el Artículo 6.II, el maíz GM del exterior de México podría continuar ingresando al país para uso en el consumo humano directo, ya sea al amparo de autorizaciones otorgadas previamente o de posibles nuevas autorizaciones. Esa posibilidad queda expresamente excluida en virtud del Artículo 6.II. En otras palabras: ya sea que la Medida del Artículo 6.II esté formulada de manera

que regule específicamente la importación de maíz GM o no, definitivamente es una medida que *puede* afectar las importaciones.

109. Por estas razones, el Panel determina que la Medida del Artículo 6.II es una medida SFS en el sentido del Artículo 9.2, a la que, en consecuencia, aplica el Capítulo MSF del T-MEC.

b. La Medida de los Artículos 7/8

110. Por varios motivos, las Partes no coinciden si la Medida de los Artículos 7/8, está dentro del alcance del Artículo 9.2 del T-MEC.
111. Primero, México sostiene que la Medida de los Artículos 7/8 queda fuera de la definición de una medida SFS porque aún no es una medida “aplicada”, mientras no se hayan dado pasos concretos para su implementación. El Panel no está de acuerdo. Si bien la definición de medida SFS en el Anexo A, párrafo 1 del Acuerdo MSF utiliza el término “aplicada”, como en “[t]oda medida aplicada: [...] para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales [o] para proteger la vida y la salud de las personas...”, el Panel interpreta la palabra “aplicada” en la frase “aplicada ... para proteger” de la misma manera que lo hizo el Órgano de Apelación en el caso *Australia — Manzanas*, es decir, que funciona como un vínculo entre una medida y sus objetivos SFS.¹⁵¹ El término no parece usarse en este contexto para distinguir entre grados de implementación de una medida en un momento dado.
112. El texto del Artículo 7 del Decreto de 2023 establece que las autoridades competentes “realizarán las acciones conducentes a efecto de llevar a cabo la sustitución gradual”¹⁵² de maíz GM para alimentación animal y uso industrial para consumo humano. El propósito declarado incluye, entre otras cosas, proteger la vida y la salud de las personas y preservar los vegetales. A primera vista, es una medida con un claro propósito SFS. Más aún, las palabras “realizarán las acciones conducentes a efecto de llevar a cabo la sustitución gradual” son una orden para las autoridades competentes; las palabras no pueden interpretarse como si dijeran “pueden realizar” o “deberían considerar si realizan”. México incluso reconoce que el Artículo 7 “es contundente”.¹⁵³ Además, el Artículo 7

¹⁵¹ MEX-279, Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Medidas que afectan a la importación de manzanas procedentes de Nueva Zelanda* (“*Australia — Manzanas*”), WT/DS367/AB/R, adoptado el 17 de diciembre de 2010, ¶ 172 (“La palabra ‘to’ en relación adverbial con el verbo infinitivo ‘protect’ indica un propósito o intención. Por lo tanto, establece un vínculo requerido entre la medida y el interés protegido.... [L]a relación de la medida y uno de los objetivos deben ser manifiestos en la medida misma o evidentes de otro modo a partir de las circunstancias relacionadas con la aplicación de la medida.”).

¹⁵² Véase más arriba la nota 2 con respecto a la traducción del primer párrafo del Artículo Séptimo en USA-3.

¹⁵³ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 20.

- está contenido en un decreto emitido por el Presidente, el Ejecutivo Federal. Es una orden ejecutiva para lograr efectivamente la sustitución gradual, y el Artículo 10 del Decreto de 2023 impone sanciones administrativas a las autoridades que no cumplan con esa orden.
113. El hecho de que el Artículo 7 contemple una “sustitución *gradual*” no cambia el carácter obligatorio del precepto, sino solo la forma como debe lograrse. El significado de “gradual”, tal como lo define el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, es algo “va de grado en grado”.¹⁵⁴ En este caso, el Artículo 7 establece el fin del proceso, en específico lograr la “sustitución” del maíz GM por maíz no GM. El hecho de que este punto final pueda alcanzarse de forma gradual más que precipitadamente no vuelve la orden menos contundente en tanto que medida “aplicada” con fines SFS.
114. Por último, el hecho de que México no haya realizado aún los estudios científicos adicionales contemplados en el Artículo 8 no cambia el hecho de que el Artículo 7 ordena categóricamente la sustitución gradual del maíz GM con el propósito expreso (al menos en parte) de proteger la vida y la salud humana y vegetal. El ritmo de cumplimiento por parte de las autoridades competentes, incluso el que hayan iniciado el proceso, es un asunto diferente. Además, nada en la medida misma establece o incluso sugiere que las autoridades competentes no comenzarán a implementar la a menos y hasta que estudios futuros demuestren un riesgo real para la salud por el uso de maíz GM para la alimentación animal y el uso industrial para el consumo humano, en lugar de llevar a cabo las acciones para lograr efectivamente la sustitución gradual. Aun cuando México sugirió que la sustitución ordenada en el Artículo 7 podría no llegar a implementarse en absoluto si estudios futuros concluyen que no es necesaria, no lo sustentó en prueba alguna, por ejemplo, una interpretación oficial o una aclaración de la disposición legal por parte de la autoridad o un tribunal competente.
115. En consecuencia, el Panel constata que la Medida de los Artículos 7/8 es una medida SFS en el sentido del Anexo A, párrafo 1, del Acuerdo MSF, y cumple el primer aspecto de la definición de medida SFS del Artículo 9.2 del T-MEC.

¹⁵⁴ Cf. “gradual: Que está por grados o va de grado en grado”. Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.7 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [consultado el 13 de septiembre de 2024]. El significado en español es equivalente al que se encuentra en inglés en el *Oxford English Dictionary*: “*gradual: Of a process: Taking place by degrees; advancing step by step; slow progressive.*” *Oxford English Dictionary*, disponible en: <https://www.oed.com/search/dictionary/?scope=Entries&q=gradual>.

116. En lo que respecta al segundo elemento del análisis del Artículo 9.2, si la medida sanitaria o fitosanitaria “[puede] afectar, directa o indirectamente, el comercio entre [las Partes]”, el Panel concuerda con la opinión de Estados Unidos que la Medida de los Artículos 7/8 “envía una poderosa señal al mercado”¹⁵⁵ respecto de la dirección y el resultado final de la política de México con respecto al maíz GM para la alimentación animal y el uso industrial para el consumo humano, a saber, la “sustitución” de dichos productos por maíz no GM. El Panel también coincide con Estados Unidos que la medida puede tener “un efecto paralizador” sobre las importaciones procedentes de Estados Unidos.¹⁵⁶ El hecho de que todavía no haya un cronograma específico para la implementación de la Medida de los Artículos 7/8, o que la implementación pueda esperar la conclusión de estudios científicos que aún no han sido programados, no cambia el hecho de que la Medida de los Artículos 7/8 puede afectar el comercio entre las Partes.
117. En segundo lugar, el Panel tampoco puede aceptar el argumento alternativo de México de que, incluso si la Medida de los Artículos 7/8 es una medida SFS, se trata de una “medida provisional” en el sentido de los Artículos 9.6.4(c) y 9.6.5 del T-MEC. El Artículo 9.6.4(c) permite a las Partes adoptar una medida SFS “de manera provisional si la evidencia científica pertinente es insuficiente”, mientras que el Artículo 9.6.5 requiere que una Parte que adopte dicha medida (i) obtenga la información adicional que necesita; (ii) complete una evaluación del riesgo; y (iii) revise y modifique la medida provisional a la luz de la evaluación del riesgo, todo “dentro de un período de tiempo razonable”.
118. El Panel entiende que el argumento de México es que la Medida de los Artículos 7/8 es una medida provisional porque cualquier sustitución futura estaría supeditada al resultado del procedimiento ante este Panel, así como de futuros estudios científicos. Sin embargo, esto es insuficiente a los efectos del Artículo 9.6.5, que también impone un elemento temporal (“un periodo de tiempo razonable”) para la recopilación de información adicional, la finalización de la evaluación del riesgo y el análisis y la revisión posteriores de las medidas provisionales. En ese sentido, una “medida provisional” es por definición temporal, es decir, meramente “provisional”. Pero no hay nada en el Decreto de 2023 que sugiera que la “sustitución gradual” de maíz GM por maíz no GM, ordenada por el Artículo 7, tenga la intención de ser temporal o provisional. México tampoco ha ofrecido prueba alguna de las autoridades competentes a este respecto, aparte de los argumentos que presentó en este procedimiento.

¹⁵⁵ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 6.

¹⁵⁶ Tr. Día 1, pág. 22 [ING].

119. Por último, el Panel toma nota de las referencias de México al principio precautorio en el contexto de su argumento sobre medidas provisionales. Sin embargo, incluso el que México se hubiera basado en el principio precautorio al introducir la Medida de los Artículos 7/8 no la haría una medida menos SFS conforme al Artículo 9.2, ni eludiría el requisito temporal del Artículo 9.6.5 del T-MEC. El Panel aborda los argumentos adicionales de México basados en el principio precautorio en la sección V.C más adelante.
120. Por estas razones, el Panel considera que la Medida de los Artículos 7/8 es una medida “aplicada” y está dentro del alcance del Artículo 9.2, y que, tal como está formulada actualmente, no cumple los requisitos de una medida provisional conforme a los Artículos 9.6.4(c) y 9.6.5 del T-MEC.

* * *

121. Considerando que el Panel ha constatado que tanto la Medida del Artículo 6.II como la Medida de los Artículos 7/8 son medidas SFS, el Panel pasa ahora a considerar la conformidad de estas medidas con los requisitos específicos del capítulo 9 del T-MEC que Estados Unidos alega se violaron.

B. Artículos 9.6.3, 9.6.7, 9.6.8 y 9.6.6(b) en relación con las evaluaciones del riesgo y los principios científicos

1) Las disposiciones pertinentes

122. No existe controversia entre las Partes en el sentido de que México no basó las medidas SFS en cuestión en normas, directrices o recomendaciones internacionales. México argumenta que no existen normas que cumplan con su nivel apropiado de protección (“NADP”) y, por esa razón, sostiene que realizó una evaluación del riesgo que es apropiada a las circunstancias del riesgo para la vida o la salud de las personas, los animales o la preservación de los vegetales. Los Artículos 9.6.3, 9.6.7 y 9.6.8 en la medida en que se relacionan con la realización de evaluaciones del riesgo deben analizarse en conjunto.
123. El Artículo 9.6.3 del T-MEC establece:

Cada Parte basará sus medidas sanitarias y fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes, siempre que hacerlo cumpla el nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria (nivel adecuado de protección) de la Parte. Si una medida sanitaria o fitosanitaria no está basada en normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes, o si no existen normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes, la Parte se asegurará de que

su medida sanitaria o fitosanitaria se base en una evaluación, adecuada a las circunstancias, del riesgo para la vida y la salud de las personas y los animales o para la preservación de los vegetales.

124. El Artículo 9.1.2 define “normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes” como:

aquellas definidas en el párrafo 3 (a) al (c) del Anexo A del Acuerdo MSF y las normas, directrices o recomendaciones de otras organizaciones internacionales según lo decidido por el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias establecido conforme al Artículo 9.17 (Comité MSF);

125. A su vez, los apartados 3(a) a (c) del Anexo A del Acuerdo MSF establecen:

Normas, directrices y recomendaciones internacionales

a) en materia inocuidad de los alimentos, las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius sobre aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo, y códigos y directrices sobre prácticas en materia de higiene;

b) en materia de sanidad animal y zoonosis, las normas, directrices y recomendaciones elaboradas bajo los auspicios de la Oficina Internacional de Epizootias;

c) en materia de preservación de los vegetales, las normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas bajo los auspicios de la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria en colaboración con las organizaciones regionales que operan en el marco de dicha Convención Internacional...

126. El Artículo 9.6.8 del T-MEC establece que:

Al realizar su evaluación del riesgo y manejo del riesgo, cada Parte:

a) se asegurará de que cada evaluación del riesgo que realice sea adecuada a las circunstancias del riesgo para la vida y la salud de las personas y los animales o para la preservación de los vegetales, y tenga en cuenta la evidencia científica pertinente disponible, incluyendo la información y datos cuantitativos y cualitativos; y

(b) tomará en consideración la orientación relevante del Comité de MSF de la OMC y las normas, directrices y recomendaciones internacionales relevantes de las organizaciones internacionales relevantes.

127. El Artículo 9.6.7 del T-MEC establece que:

Cada Parte realizará su evaluación del riesgo y manejo del riesgo con respecto a una reglamentación sanitaria o fitosanitaria en el ámbito del Anexo B del Acuerdo MSF, de manera que esté documentada y otorgue a las otras Partes y personas de las Partes una oportunidad para comentar, de la manera que sea establecida por esa Parte.

128. La nota 5 del Anexo B del Acuerdo MSF identifica qué reglamentaciones “sanitarias y fitosanitarias” están dentro del ámbito de aplicación del Anexo B:

1. Los Miembros se asegurarán de que todas las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias⁵ que hayan sido adoptadas se publiquen prontamente de manera que los Miembros interesados puedan conocer su contenido.

[NP]5 Medidas sanitarias y fitosanitarias tales como leyes, decretos u órdenes que sean de aplicación general.

129. Varias disposiciones del Anexo B del Acuerdo MSF dejan claro que tanto las medidas adoptadas como las propuestas están dentro del alcance del Anexo B (véanse, por ejemplo, los párrafos 1, 2, 3(a) y 5(a) del Anexo B).

130. El Artículo 9.6.6(b) del T-MEC establece que:

Cada Parte se asegurará de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias:

[...]

(b) se basen en principios científicos relevantes, teniendo en cuenta factores relevantes incluidas, de ser apropiado, las diferentes condiciones geográficas;

2) Argumentos de las Partes

a. Artículo 9.6.3: Basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes o en una evaluación, adecuada a las circunstancias, del riesgo para la vida y la salud de las personas y los animales o para la preservación de los vegetales

131. Estados Unidos sostiene que “[u]n principio fundamental del Capítulo MSF del T-MEC es que cualquier medida SFS debe tener una base científica” y que una evaluación del riesgo es particularmente crítica para promover este requisito.¹⁵⁷ Para tal fin, una Parte debe determinar

¹⁵⁷ CEI de Estados Unidos, ¶ 108.

- primero, “mediante una evaluación científica del riesgo o la adhesión a una norma, directriz o recomendación internacional, que existe un riesgo para la vida o la salud humana, animal o vegetal”.¹⁵⁸ Este requisito se refleja en el Artículo 9.6.3 del T-MEC.
132. Estados Unidos alega que las Medidas son incompatibles con el Artículo 9.6.3 porque no se basan ni en (1) normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, ni (2) en una evaluación del riesgo “apropiada”.¹⁵⁹ Con referencia a las definiciones contenidas en el Artículo 9.1 del T-MEC y los párrafos 3(a) a (c) del Anexo A del Acuerdo MSF, Estados Unidos argumenta que las normas internacionales aplicables son las establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius para la inocuidad alimentaria y de conformidad con la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (la “CIPF”) para la preservación de los vegetales, que México no ha seguido en la aplicación de las Medidas.¹⁶⁰
133. En materia de inocuidad alimentaria, Estados Unidos hace referencia a los Principios del Codex para el análisis de riesgos de los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos (los “**Principios del Codex**”);¹⁶¹ y a las Directrices del Codex para la Realización de la Evaluación de la Inocuidad de los Alimentos Derivados de Plantas de ADN Recombinante (las “**Directrices del Codex**”).¹⁶² Estados Unidos sostiene que ambos documentos “subrayan la importancia de llevar a cabo una evaluación de riesgos antes de emprender cualquier medida de gestión de riesgos relacionada con los productos GE”.¹⁶³ Estados Unidos afirma que México no ha realizado ninguna evaluación del riesgo de ese tipo.¹⁶⁴
134. Con respecto a la preservación de los vegetales, Estados Unidos se refiere al Preámbulo de la CIPF que establece que “las medidas fitosanitarias deberán estar técnicamente justificadas”,¹⁶⁵ el Marco de la CIPF para el análisis del riesgo de plagas (la “**NIMF 2**”), que requiere una evaluación del riesgo de plagas;¹⁶⁶ y el Análisis del riesgo de plagas para plagas cuarentenarias de la CIPF (la

¹⁵⁸ CEI de Estados Unidos, ¶ 108.

¹⁵⁹ CEI de Estados Unidos, ¶ 111 (Medida del Artículo 6.II); ¶ 132 (Medida de los Artículos 7/8).

¹⁶⁰ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 113, 115-117 (Medida del Artículo 6.II), 133, 139 (Medida de los Artículos 7/8).

¹⁶¹ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 119, 134 que cita USA-113, Codex, Principios para el análisis del riesgo de los alimentos derivados de la biotecnología moderna, CAC/GL 44-2003.

¹⁶² CEI de Estados Unidos, ¶¶ 120, 134 que cita USA-114, Codex, Directrices para la realización de la evaluación de la inocuidad de los alimentos derivados de plantas de ADN recombinante, CAC/GL 45-2003.

¹⁶³ CEI de Estados Unidos, ¶ 118.

¹⁶⁴ CEI de Estados Unidos, ¶ 122.

¹⁶⁵ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 125, 140, que cita USA-102, Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, 1997.

¹⁶⁶ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 126, 141, que cita USA-117, CIPF, Normas internacionales para medidas fitosanitarias, Marco para el análisis del riesgo de plagas, 2007 (NIMF 2).

- “NIMF 11”), que incluye normas relacionadas con el análisis del riesgo de plagas (“ARP”) para organismos vivos modificados (“OVM”), como cultivos GM, que requieren que la evaluación del riesgo de plagas se realice caso por caso.¹⁶⁷
135. México sostiene que la Medida del Artículo 6.II es compatible con el Artículo 9.6.3 porque no existen estándares internacionales relevantes que cumplan con el nivel apropiado de protección establecido por México.¹⁶⁸ Por esta razón, dice México, realizó una evaluación del riesgo que es “adecuada a las circunstancias del riesgo para la salud o la vida de las personas y la preservación de los vegetales en México y se basa en pruebas científicas”, por referencia al Expediente Científico sobre el Glifosato y los Cultivos GM de 2020 (el “**Dossier de 2020**”) elaborado por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (“CONAHCYT”),¹⁶⁹ y la Base de datos mantenida por el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (“**Base de datos SNIB**”) que mantiene la Comisión Intersecretarial para la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (“**CIBIOGEM**”).¹⁷⁰ México dice que los criterios para las evaluaciones del riesgo están establecidos en el Anexo A(4) del Acuerdo MSF, con el que México dice que su evaluación del riesgo cumple.¹⁷¹
136. En la opinión de México, se considera que una medida sanitaria o fitosanitaria se basa en una evaluación del riesgo cuando los resultados de dicha evaluación justifican suficientemente —o apoyen razonablemente— la medida sanitaria o fitosanitaria en cuestión.¹⁷² México sostiene que se trata de un requisito sustantivo que exige una relación racional entre la medida y la evaluación del riesgo. México añade que “garantizar que una evaluación del riesgo sea ‘adecuada a las circunstancias’ implica evaluar el riesgo caso por caso, incluidas las situaciones específicas de cada país”.¹⁷³

¹⁶⁷ CEI de Estados Unidos, ¶ 127, que cita USA-103, CIPF, Normas internacionales para medidas fitosanitarias, Análisis del riesgo de plagas para plagas cuarentenarias, 2013 (NIMF 11), § 2.

¹⁶⁸ CEI de México, ¶¶ 361-363.

¹⁶⁹ MEX-85, CONAHCYT, Expediente Científico sobre Glifosato y los Cultivos GM, 2020. El Panel observa que, al momento de la elaboración del *Dossier de 2020*, CONAHCYT se denominaba CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

¹⁷⁰ CEI de México, ¶ 371; Réplica de México, ¶¶ 344, 346. La Base de datos SNIB está disponible en: <https://conahcyt.mx/cibiogem/index.php/sistema-nacional-de-informacion>.

¹⁷¹ CEI de México, ¶¶ 366-371.

¹⁷² Réplica de México, ¶¶ 338-342, que cita MEX-290, Informe del Órgano de Apelación, *India - Medidas relativas a la importación de determinados productos agropecuarios* (“*India — Productos agropecuarios*”), WT/DS430/R y Add.1, adoptado el 19 de junio de 2015, ¶ 5.16; MEX-286/USA-250, Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, ¶¶ 186, 193.

¹⁷³ Réplica de México, ¶ 343, que cita MEX-295, Informe del Grupo Especial, *Australia – Medidas que afectan a la importación de salmón* (“*Australia — Salmón*”), WT/DS18/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, ¶ 8.71.

137. México sugiere que el Panel considere las siguientes cuestiones fácticas en las circunstancias de esta controversia:

(a) Si existe evidencia científica relevante de los riesgos, incluyendo, entre otros: opiniones divergentes provenientes de fuentes competentes y respetadas, tales como científicos competentes que hayan investigado los temas particulares en cuestión; y evidencia del potencial real de efectos adversos en la salud humana en el mundo real, por ejemplo, en la sociedad mexicana tal y como realmente existe.

(b) Si las pruebas que obran en el expediente de esta controversia establecen que la Evaluación de Riesgos, incluyendo el “Expediente Científico sobre Glifosato y Cultivos GM” del Conahcyt [el *Dossier* de 2020] y la recopilación de estudios relevantes en el SNIB de la CibioGem, está basada en evidencia científica relevante disponible sobre los riesgos a la salud humana y al maíz nativo de México.

(c) Si la Evaluación de Riesgos, incluidas las pruebas científicas pertinentes disponibles en la colección de estudios pertinentes de CibioGem, es adecuada a las circunstancias existentes en el momento en que se estableció este Panel, y si podría “justificar suficientemente” o “apoyar razonablemente” el mantenimiento de las medidas en cuestión en ese momento.

(d) Tomando en cuenta que México ha decidido seguir un enfoque precautorio, si la Evaluación de Riesgos, con base en la evidencia científica relevante disponible antes señalada, “justifica suficientemente” o “apoya razonablemente” las medidas en cuestión, no obstante las incertidumbres y limitaciones que implica la evaluación de los riesgos, y aun cuando Estados Unidos y Canadá pudieran no decidir aplicar medidas similares para hacer frente a los mismos riesgos (en la medida en que los mismos riesgos pudieran surgir en las circunstancias específicas prevalecientes en Estados Unidos y/o Canadá).¹⁷⁴

138. Sobre esta base, México sostiene que su evaluación del riesgo “se basa en pruebas científicas relativamente recientes, pertinentes e independientes, provenientes de fuentes calificadas y acreditadas que, son suficientes para establecer (i) los riesgos para la salud humana derivados del consumo directo de grano de maíz GM en México, y (ii) los riesgos para el maíz nativo de contaminación transgénica derivados de la diseminación no intencional, no autorizada y no controlada de maíz GM en México”.¹⁷⁵ En la Audiencia, México agregó que el proceso de autorización que se utiliza regularmente en México, que ha autorizado el uso de un buen número

¹⁷⁴ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 55.

¹⁷⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 56.

de eventos de maíz GM, es insuficiente para abordar las preocupaciones de México. Esto se debe a que, según México, ese proceso de autorización no toma en consideración ni la toxicidad de las proteínas transgénicas ni la acumulación de herbicidas en alimentos mínimamente procesados.¹⁷⁶ México dice que, contrariamente a las afirmaciones de Estados Unidos, el Reglamento de Bioseguridad no exige que un solicitante proporcione una evaluación del riesgo en el caso de eventos apilados, sino que solo requiere información sobre los eventos parentales (los eventos con modificaciones preexistentes a partir de los cuales se crea el evento apilado), y no el evento apilado en sí.¹⁷⁷ México sostiene que esto significa que es “imposible que se puedan evaluar en su totalidad los efectos interactivos de los genes combinados”.¹⁷⁸

139. Con referencia a los informes del Órgano de Apelación de la OMC, México sostiene que tiene el derecho de establecer su propio nivel apropiado de protección, “que puede ser más elevado (es decir, más cauto) que el implícito en las normas, directrices y recomendaciones internacionales vigentes”.¹⁷⁹ México también hace referencia a un grupo especial de la OMC que aclaró que el hecho de que un Estado decida seguir un “enfoque de precaución” podría afectar la evaluación de si una medida sanitaria o fitosanitaria está “basada en” una evaluación del riesgo.¹⁸⁰ En la opinión de México, “[l]a determinación de un nivel adecuado de protección es un ejercicio completamente subjetivo”, lo que significa que una “Parte del T-MEC puede establecer cualquier nivel de protección que considere apropiado o ‘adecuado’ según las circunstancias. No existe un requisito adicional de ‘razonabilidad objetiva’”.¹⁸¹ Sin embargo, México sostiene que “el ALOP de una Parte está efectivamente disciplinado por el cumplimiento de los requisitos del Artículo 9.6 del T-MEC y las disposiciones del Acuerdo MSF”.¹⁸² Sobre esta base, México sostiene que los niveles apropiados de protección que determinó con respecto a los propósitos sanitarios y fitosanitarios de

¹⁷⁶ Tr. Día 1, pág. 50 [ESP].

¹⁷⁷ Comentarios de México, ¶¶ 25-26, que cita el Reglamento de Bioseguridad de 2008, Artículo 31(n) (en el expediente como USA-86/MEX-251).

¹⁷⁸ Comentarios de México, ¶ 27.

¹⁷⁹ Réplica de México, ¶ 276, que cita MEX-286, Informe del Órgano de Apelación, *CE — Hormonas*, ¶ 124; MEX-297, Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Medidas que afectan a las importaciones de neumáticos recauchutados (“Brasil — Neumáticos recauchutados”)*, WT/DS332/AB/R, adoptado el 17 de diciembre de 2007, ¶ 210.

¹⁸⁰ CEI de México, ¶ 368, que cita MEX-277, *CE — Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, ¶ 7.3065.

¹⁸¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶¶ 31-34, que cita MEX-292, Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón*, WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998 (“Informe del Órgano de Apelación, Australia-Salmón”), ¶ 199; MEX-290, Informe del Órgano de Apelación, *India — Productos agropecuarios*, ¶ 5.205.

¹⁸² Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 35, que cita MEX-286, Informe del Órgano de Apelación, *CE — Hormonas*, ¶ 177.

- la Medida del Artículo 6.II “cumplen con el estándar de ‘suficiente precisión’ para permitir la aplicación de las disposiciones pertinentes del Artículo 9.6 del T-MEC”.¹⁸³
140. En lo que respecta a la protección de la salud humana derivada del consumo directo de maíz GM, México afirma que ha adoptado un nivel apropiado de protección de la salud de “cero riesgo”.¹⁸⁴ México sostiene que esto es lo más apropiado en las circunstancias porque “la presencia de contaminantes y toxinas en el grano de maíz GM, como proteínas asociadas a los OGM y glifosato, ha sido bien documentada. Además, se han demostrado científicamente los efectos nocivos de estos contaminantes y toxinas sobre la salud”.¹⁸⁵ México añade que “[l]a población en México está altamente expuesta y es vulnerable a estos riesgos debido a la cantidad de grano de maíz que se consume directamente a diario en forma de tortillas y otros alimentos elaborados con harina y masa nixtamalizadas”.¹⁸⁶
141. Sobre esta base, México rechaza el soporte que Estados Unidos encuentra en los Principios y Directrices del Codex, destacando, por ejemplo, que los límites máximos para residuos (“**LMR**”) del Codex con respecto a los residuos de glifosato para el maíz “no son apropiados o relevantes para las circunstancias únicas de México”,¹⁸⁷ y que no abordan la toxicidad de las proteínas transgénicas ni el impacto de “los riesgos por acumulación de residuos de glifosato y apilamiento de proteínas transgénicas en alimentos mínimamente procesados como lo es la tortilla”.¹⁸⁸ En particular, México señala que no existen LMR del Codex “para abordar el riesgo de residuos de glifosato en productos elaborados a partir de maíz”.¹⁸⁹ Esto se debe a que el Codex prescribe LMR para varios productos a base de maíz (por ejemplo, sémola de maíz y harina de maíz); sin embargo, “las normas o bien no proporcionan ningún LMR para la presencia de residuos de glifosato (CF 0645 y CF 1255), o bien no proporcionan ningún tipo de LMR (CF 5273 y CF 5275)”. Por estas razones, México dice que “nunca ha refrendado un LMR que aborde las preocupaciones abordadas por el Decreto [de 2023]”.¹⁹⁰

¹⁸³ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 37.

¹⁸⁴ CEI de México, ¶¶ 340-342, que cita MEX-292, Informe del Órgano de Apelación, *Australia – Salmón*, ¶ 125; Réplica de México, ¶ 350.

¹⁸⁵ CEI de México, ¶ 340, que cita MEX-85, *Dossier* de 2020.

¹⁸⁶ CEI de México, ¶ 341; ver también Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶¶ 70-71.

¹⁸⁷ Réplica de México, ¶ 351.

¹⁸⁸ Tr. Día 2, pág. 50 [EPS]. ver también Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶¶ 63-66.

¹⁸⁹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 67.

¹⁹⁰ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 68, que cita MEX-462, FAO, Codex Alimentarius, Base de datos de plaguicidas, Productos básicos; MEX-463, FAO, Codex Alimentarius, Base de datos de plaguicidas, Detalle de productos básicos, CF 0645 - Sémola de maíz; MEX-464, FAO, Codex Alimentarius, Base de datos de plaguicidas,

142. Los argumentos de México sobre la pertinencia de un nivel apropiado de protección de “cero riesgo” para el consumo directo pueden verse en el contexto de su afirmación en la Audiencia de que los alimentos mínimamente procesados, incluidas la masa y las tortillas, “solo se elaboran con maíz nativo, antes de la medida y en la actualidad”.¹⁹¹ No obstante, México sostiene que la Medida del Artículo 6.II se justifica por separado debido al riesgo de introgresión transgénica.¹⁹² En sus respuestas escritas a las preguntas del Panel, México enfatiza que la Medida del Artículo 6.II “aborda todo el conjunto de riesgos que surgen en relación con el consumo directo de granos de maíz GM, incluyendo la ingesta de toxinas insecticidas transgénicas, enzimas transgénicas resistentes a pesticidas, otros materiales transgénicos y residuos de los pesticidas concentrados que son utilizados en el cultivo de maíz GM (incluyendo, pero no limitado a, glifosato sistémico)”, y señala que “este tipo de contaminantes y toxinas están presentes en todos los granos de maíz GM”.¹⁹³ México sostiene que evaluar y gestionar los riesgos individuales que plantea cada evento individual de maíz GM “no abordaría los riesgos para la salud humana en México de manera significativa o efectiva”, porque estos riesgos “no existen de forma aislada”, sino que “se agregan y acumulan en el mercado de granos de maíz y en la dieta de las personas”.¹⁹⁴ México proporciona el siguiente ejemplo de grano de maíz GM que no se consumiría evento por evento:

Una tortilla hecha con masa nixtamalizada producida con granos de maíz GM contendría una combinación desconocida de diferentes variedades de maíz GM. Como tal contendría cantidades totales y combinaciones desconocidas de proteínas transgénicas y de residuos de pesticidas. El riesgo para la salud humana que surge en estas condiciones se multiplicaría por la gran cantidad de tortillas y alimentos similares consumidos cada día a largo plazo.¹⁹⁵

143. Con respecto a la protección del maíz nativo, México afirma que ha adoptado un NADP más bajo, pero dado que la Medida del Artículo 6.II sirve a múltiples propósitos, incluida la protección de la

Detalle de productos básicos, CF 1255 - Harina de maíz; MEX-465, FAO, Codex Alimentarius, Base de datos de plaguicidas, Detalle de productos básicos, CF 5273 - Harina de maíz; MEX-466, FAO, Codex Alimentarius, Base de datos de plaguicidas, Detalle de productos básicos, CF 5275 - Sémola de maíz.

¹⁹¹ Tr. Día 1, pág. 91 [ESP].

¹⁹² Tr. Día 2, pág. 73 [ESP] (refiriéndose a “los riesgos por contaminación transgénica involuntaria, no deseada o no controlada, y estos mismos riesgos a la luz de las circunstancias específicas de las prácticas agrícolas tradicionales que precisamente pueden provocar que esta contaminación transgénica pase de maíz genéticamente modificado, que es destinado a cualquier otro uso, al uso final que está establecido en la limitación de uso final para masa y tortilla, de manera involuntaria, por ejemplo, a través del intercambio regional de semillas entre una comunidad indígena y otra comunidad indígena.”)

¹⁹³ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 25.

¹⁹⁴ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 26.

¹⁹⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 27, véase también ¶ 28, que cita el Informe pericial Antoniou, ¶ 158.

salud humana y del maíz nativo, el NADP más alto de “cero riesgo” para la protección de la salud humana se traslapa con el NADP inferior para la protección del maíz nativo.¹⁹⁶ Es por esta razón que México sostiene que “los objetivos prioritarios no pueden examinarse de forma aislada”, lo que “no debe[n] impedir que la medida contribuya al propósito de proteger el maíz nativo ni disminuir su capacidad para cumplir el propósito de proteger la salud humana al nivel adecuado de protección determinado por México”.¹⁹⁷

144. México sostiene que “la evidencia científica establece que el grano de maíz GM es ‘una ruta potencial de dispersión de transgenes al maíz nativo’ porque ‘los granos importados son semillas funcionales, que conservan su capacidad de desarrollo y expresión de proteínas recombinantes’”.¹⁹⁸ México argumenta que el cultivo de semillas de maíz GM es la mayor fuente de riesgo para el maíz nativo, y se refiere al hecho de que a pesar de la Moratoria al cultivo comercial de maíz GM, la introgresión transgénica ha continuado.¹⁹⁹ En este contexto, México se refiere a un informe preparado por la Comisión para la Cooperación Ambiental en 2004 (el “**Informe de la CCA de 2004**”), cuyas conclusiones, incluso con respecto a la introgresión transgénica, dice México, “se valoraron en la evaluación de riesgos y sirvieron de base para la elaboración, entre otras, de las medidas objeto del presente litigio”.²⁰⁰
145. México añade que, debido a las prácticas agrícolas tradicionales, “la contaminación transgénica no intencionada del maíz nativo se incrusta a las reservas de semillas, propagándose con cada ciclo de cultivo. A través del intercambio de semillas con otros agricultores y comunidades, esta contaminación puede proliferar a través de los sistemas tradicionales de semillas y los mercados de granos en todo México”.²⁰¹ Cuando esto sucede, México dice que “la contaminación transgénica en México no es una cuestión de polinización cruzada”, sino que “es una cuestión de que el maíz GM y las variedades de maíz nativo no GM nativas de México crecen juntos en las mismas milpas y pequeños campos”.²⁰² Es por esta razón que México sostiene que:

¹⁹⁶ CEI de México, ¶¶ 346-349; Réplica de México, ¶ 353; Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 81.

¹⁹⁷ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 81.

¹⁹⁸ CEI de México, ¶ 347, que cita MEX-87, Trejo-Pastor, V., Espinosa-Calderón, A., del Carmen Mendoza-Castillo, M., Kato-Yamakake, T. Á., Morales-Florian, ML, Tadeo -Robledo, M., & Wegier, A., “Grano de maíz comercializado en México como potencial dispersor de eventos genéticamente modificados”, 2021, págs. 251-259

¹⁹⁹ CEI de México, ¶ 348.

²⁰⁰ Réplica de México, ¶ 365, que cita MEX-95, Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Maíz y biodiversidad: Los efectos del maíz transgénico en México, 2004.

²⁰¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 75.

²⁰² Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 76.

Las normas, recomendaciones y directrices internacionales orientados a la agricultura industrial en Estados Unidos y Canadá (entre otras jurisdicciones como la UE) simplemente no contemplan los riesgos que la contaminación transgénica por la diseminación involuntaria e incontrolada del maíz GM representa para los maíces nativos de México.²⁰³

146. En consecuencia, México sostiene que las normas internacionales establecidas en la CIPF y la NIMF 11, invocadas por Estados Unidos, no son apropiadas en las circunstancias.²⁰⁴ En cualquier caso, México sostiene que la NIMF 11 exige que las partes “consigan el grado necesario de seguridad que pueda estar justificado y sea viable dentro de los límites de las opciones y recursos disponibles”, con lo cual, según México, cumplen sus “estrategias de evaluación y gestión de riesgos”.²⁰⁵
147. En lo que respecta a la protección de la salud humana frente a un consumo más indirecto —es decir, los riesgos derivados del consumo de productos elaborados a partir de animales alimentados con maíz GM y maíz GM procesado industrialmente—, México reitera que la Medida de los Artículos 7/8 no se ha implementado. Sin embargo, una vez implementada, México dice que el plan de “sustitución gradual” del maíz GM en ese ámbito refleja un nivel apropiado de protección más “tolerante al riesgo”, por referencia al hecho de que la propia Medida de los Artículos 7/8 reconoce la necesidad de realizar estudios pertinentes adicionales.²⁰⁶
148. Estados Unidos reconoce la prerrogativa de una Parte de determinar su nivel apropiado de protección, pero, basándose en el Informe del Grupo Especial de la OMC en el caso *CE – Hormonas*, Estados Unidos destaca que “el derecho de un Miembro a definir su nivel apropiado de protección no es un derecho absoluto o incondicional”.²⁰⁷ Estados Unidos sostiene que “una Parte debe cumplir sus otras obligaciones de SFS”²⁰⁸ y que “el riesgo debe ser determinable; una Parte no puede basarse simplemente en la incertidumbre teórica”.²⁰⁹ Sobre esta base, Estados Unidos sostiene que:

²⁰³ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 77.

²⁰⁴ Réplica de México, ¶ 353; Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 64.

²⁰⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 80.

²⁰⁶ CEI de México, ¶¶ 343-345.

²⁰⁷ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 12, que cita USA-250, Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, ¶ 17.

²⁰⁸ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 23.

²⁰⁹ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶¶ 11-12, que cita USA-250, Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, ¶ 173; véase también los Comentarios de Estados Unidos, ¶ 23, que cita USA-114, Directriz del Codex, ¶ 3 (donde se explica que los principios del Codex sobre análisis del riesgo están destinados a

[S]i una Parte afirma “riesgo cero” como su ALOP, como ha hecho México, eso no significa que una Parte pueda prohibir presuntamente una sustancia. No obstante, una Parte debe llevar a cabo una evaluación del riesgo, como lo haría con cualquier otro nivel de protección, para demostrar por qué la medida es necesaria y que, además, no restringe el comercio más de lo necesario para lograr ese nivel de protección.²¹⁰

149. La opinión de Estados Unidos es que México no ha definido adecuadamente sus niveles apropiados de protección ambiental,²¹¹ y que las normas del Codex Alimentarius y la CIPF para estos supuestos riesgos son capaces de abordar cualquier nivel apropiado de protección ambiental.²¹²
150. En relación con el riesgo para la salud humana, Estados Unidos hace referencia al párrafo 3(a) del Anexo A del Acuerdo MSF, incorporado al T-MEC, que “afirma que las normas del Codex relativas a ‘aditivos alimentarios,... residuos de plaguicidas, [y] contaminantes’ son las normas internacionales pertinentes para evaluar la inocuidad alimentaria”.²¹³ Estados Unidos destaca que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (“COFEPRIS”), autoridad “responsable de evaluar la inocuidad de los eventos GM [...] ha confirmado que el Codex proporciona las normas relevantes aplicables a las evaluaciones de inocuidad de los alimentos GM”.²¹⁴ Estados Unidos sostiene que “[s]i México realmente hubiera seguido las normas del Codex, y su propia Ley y Reglamento de Bioseguridad, México habría evaluado los mismos riesgos que pretende que son motivo de preocupación”.²¹⁵

aplicarse a peligros y riesgos identificables); USA-250, Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, ¶ 186 (donde se señala que la ciencia nunca puede proporcionar una certeza absoluta de que una sustancia dada nunca tendrá efectos adversos para la salud); USA-109, Informe del Órgano de Apelación, *Australia – Salmón*, ¶ 125 (donde se explica que “el ‘riesgo’ evaluado en una evaluación del riesgo debe ser un riesgo determinable; la incertidumbre teórica ‘no es el tipo de riesgo que, de conformidad con el Artículo 5.1, debe evaluarse’”, donde se cita el Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*). Véase también Tr. Día 2, pág. 26 [ING].

²¹⁰ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 12 (énfasis omitido).

²¹¹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 78.

²¹² Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 84-93; Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 14 (destacando que el Artículo 9.1.2 del T-MEC incorpora por referencia la definición del Acuerdo MSF de “normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes”, que identifica al Codex y a la CIPF como los organismos de normalización pertinentes para la inocuidad alimentaria y la preservación de vegetales respectivamente).

²¹³ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 15 (en referencia a las afirmaciones de México de que “tanto los transgenes como los residuos de plaguicidas serían un ‘contaminante’”).

²¹⁴ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 16, que cita el documento USA-217, Plataforma de Alimentos GM de la FAO, México – Perfil de país (afirmando que México “sigue las Directrices del Codex pertinentes o las directrices nacionales/regionales que están en línea con las Directrices del Codex al realizar evaluaciones de inocuidad de los alimentos GM”); Comentarios de Estados Unidos, ¶ 28.

²¹⁵ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 17, que cita USA-85, Ley de Bioseguridad de 2005, Art. 9(VIII) (“Los posibles riesgos que las actividades de los OGM puedan entrañar para la salud humana y la diversidad biológica se evaluarán individualmente. Dicha evaluación deberá estar respaldada por las mejores pruebas científicas y técnicas disponibles.”); USA-86, Reglamento de Bioseguridad de 2008, Arts. 31-32 (que establece que un “[e]studio

151. Estados Unidos rechaza la dependencia de México y de sus expertos en “estudios de alimentación animal con alimentos integrales” y dice que “no suelen utilizarse para evaluar los riesgos de los cultivos transgénicos y otros alimentos, debido a las variables de desviación y a las dificultades para interpretar esos datos”.²¹⁶ Estados Unidos añade que incluso si los estudios citados por México fueran precisos, “México no ha tomado los resultados y realizado la evaluación de riesgos real requerida, evaluando el peligro, la exposición, y riesgo, para cumplir con sus compromisos en el marco del T-MEC”.²¹⁷ México responde que dichos estudios constituyen evidencia relevante y confiable y señala que la Unión Europea exige estudios de alimentación de 90 días en roedores para aplicaciones de nuevos eventos.²¹⁸ Como tal, México sostiene que “[t]ales estudios pueden y de hechos hacen una contribución válida a una evaluación de riesgos”.²¹⁹
152. Estados Unidos rechaza la afirmación de México de que sus circunstancias particulares hacen que las normas del Codex y de la CIPF sean insuficientes, argumentando que “esas normas no son una directiva inflexible que no se adapte a las condiciones específicas de un país ni a ninguno de los supuestos peligros para la salud humana que México ha identificado relacionados con el maíz GM”.²²⁰ De hecho, Estados Unidos señala que “el Codex ya tiene en cuenta las diferentes pautas de consumo en todo el mundo al establecer sus LMR”.²²¹
153. En particular, con respecto a los LMR para un plaguicida como el glifosato, Estados Unidos dice que “el LMR no se determina en función de un evento específico”.²²² En cambio, “[u]n LMR se determina de conformidad con una evaluación del riesgo que estima los riesgos de todas las exposiciones dietéticas” [...] así como otras exposiciones.²²³ Estados Unidos enfatiza que “[u]n país puede adoptar los LMR del Codex para el plaguicida y producto en particular, o los países pueden optar por apartarse de estos niveles sobre la base de una evaluación de riesgos”.²²⁴ Además, Estados Unidos afirma que México está equivocado cuando dice que el marco de LMR es

de los riesgos potenciales que el uso o consumo humano del OGM en cuestión pueda representar para la salud humana, que incluirá información científica y tecnológica sobre su seguridad, [] deberá incluir lo siguiente”).

²¹⁶ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 18.

²¹⁷ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, n. 18.

²¹⁸ Comentarios de México, ¶¶ 20-21.

²¹⁹ Comentarios de México, ¶ 21.

²²⁰ Tr. Día 2, págs. 37-38 [ING].

²²¹ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 40.

²²² Comentarios de Estados Unidos, ¶ 17.

²²³ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 17 y ¶ 29 (destacando que al realizar una evaluación del riesgo de este tipo para establecer LMR, “un organismo regulador debe primero hacer una constatación de seguridad con respecto a ese pesticida utilizando una evaluación del riesgo, que normalmente tiene en cuenta datos de consumo representativos a nivel nacional”).

²²⁴ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 29.

inadecuado para abordar sus preocupaciones, porque los “marcos del Codex se aplican no sólo a las sustancias que pueden aplicarse tópicamente durante la temporada de siembra, sino también a los protectores incorporados en las plantas [...] (es decir, las ‘toxinas insecticidas y enzimas resistentes a los plaguicidas’ a las que México se refiere en sus respuestas)”.²²⁵ En respuesta al argumento de México de que no existen LMR en el Codex para ciertas combinaciones de plaguicidas y productos (por ejemplo, residuos de glifosato en la harina de maíz), Estados Unidos sostiene que el simple hecho de que no existan “no impide que un país establezca un LMR en virtud de una evaluación de riesgos”.²²⁶

154. En relación con la información científica existente sobre los residuos de glifosato, Estados Unidos hace referencia a estudios que datan de la década de 1990 que determinaron que “los residuos de glifosato no se concentran en los productos procesados de maíz”, lo que, dice, se refleja en el enfoque tanto de Estados Unidos como de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.²²⁷ Por lo tanto, Estados Unidos rechaza las sugerencias de México de que “se trata de un espacio desconocido” y sostiene que “[y]a hay suficientes pruebas científicas disponibles”.²²⁸ En relación con el riesgo real de exposición al glifosato, Estados Unidos hace referencia a los cálculos de la Reunión conjunta FAO/OMS sobre residuos de plaguicidas (la “**JMPR**” por sus siglas en inglés) de 2019, que mostraron que “la exposición al glifosato para el grupo de México fue solo el 2 % de la cantidad aceptable de glifosato que una persona podría consumir cada día durante el resto de su vida sin ver efectos negativos para la salud”.²²⁹
155. En cualquier caso, Estados Unidos afirma que, incluso en ausencia de normas internacionales pertinentes, México habría tenido que basar sus medidas en una evaluación del riesgo significativa. En relación con la definición de evaluación del riesgo en el Acuerdo MSF, Estados Unidos dice que “una evaluación del riesgo es un proceso sistemático que sopesa todas las pruebas científicas disponibles y, a continuación, estima la probabilidad y gravedad de los efectos adversos conocidos o potenciales para la salud de un evento GE específico que se esté considerando”.²³⁰ En la práctica, Estados Unidos dice que “una evaluación del riesgo para alimentos derivados de plantas

²²⁵ Comentarios de Estados Unidos, ¶¶ 30, 31.

²²⁶ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 32 (énfasis propio).

²²⁷ Comentarios de Estados Unidos, ¶¶ 36, 37.

²²⁸ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 37.

²²⁹ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 40 (énfasis omitido), que cita USA-155, Extra JMPR, “Informe de 2019 – Residuos de plaguicidas en los alimentos”, pág. 81 (2019) (extracto).

²³⁰ Tr. Día 1, pág. 53 [ING]; Comentarios de Estados Unidos, ¶ 19.

genéticamente modificadas, como se establece en las Directrices del Codex y se refleja en el Reglamento de Bioseguridad de México, contiene cinco partes principales:²³¹

- (i) Una descripción del evento GE concreto;²³²
- (ii) Una evaluación de la posible toxicidad;²³³
- (iii) Una evaluación de la posible alergenicidad;²³⁴
- (iv) Un análisis de la composición de los componentes clave; y²³⁵
- (v) Otras consideraciones como la posible acumulación de residuos de plaguicidas y el uso de genes marcadores de resistencia a los antibióticos.²³⁶

156. Con referencia al Anexo A del Acuerdo MSF, Estados Unidos afirma que:

El riesgo alimentario es una función de dos elementos: (i) **peligro** (es decir, “el potencial de efectos adversos para la salud humana o animal”) y (ii) **exposición** (es decir, “que surge de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos causantes de enfermedades en los alimentos”).²³⁷

157. Sobre esta base, y apoyándose en el Informe del Grupo Especial de la OMC, Estados Unidos sostiene que “la evaluación del riesgo en sí misma debe sopesar las pruebas científicas disponible (por ejemplo, los datos relevantes sobre toxicidad y exposición) y exponer su razonamiento sobre

²³¹ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 20.

²³² Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 20(i), que cita, USA 114, Directriz del Codex, § 4.

²³³ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 20(ii), que cita, USA 114, Directriz del Codex, ¶¶ 34-40.

²³⁴ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 20(iii), que cita, USA 114, Directriz del Codex, ¶¶ 41-42; USA-153, Anexo 1 (“Evaluación de la posible alergenicidad”).

²³⁵ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 20(iv), que cita, USA 114, Directriz del Codex, ¶¶ 44-45; cf. id. ¶ 48 y USA-153, Anexos de las Directrices del Codex (2003), Anexo 2 (“en relación con los cultivos transgénicos que han sufrido modificaciones para alterar intencionalmente la calidad nutricional o la funcionalidad, que están sujetos a una evaluación nutricional adicional”).

²³⁶ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 20(v), que cita, USA 114, Directriz del Codex, ¶¶ 18, 54-58.

²³⁷ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 19 (énfasis en el original), que cita USA-34, Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, adoptado el 15 de abril de 1994, entró en vigor el 1 de enero de 1995), 1867 UNTS 493 9, Anexo A, ¶ 4.

el **riesgo específico** que está determinando y si está considerando seguro un **evento GE concreto** cuya inocuidad se está considerando”.²³⁸

158. Con respecto al argumento de México de que las normas internacionales disponibles no toman en cuenta los rasgos “apilados”, Estados Unidos señala que la directriz del Codex se aplica a los eventos apilados y señala que “el proceso de autorización existente en México requiere que un solicitante presente una nueva solicitud cada vez que pretenda comercializar un producto GE apilado”.²³⁹ Estados Unidos agrega que las propias evaluaciones de seguridad de México, realizadas como parte del proceso de autorización, “asumen de manera conservadora que el nuevo evento de maíz GM constituye el 100% del producto de maíz consumido por un individuo y que no ocurre degradación de la nueva proteína expresada. Normalmente, el maíz se somete a ciertas etapas de procesamiento, como la cocción, antes de ser consumido por los seres humanos; estas etapas a menudo degradan o desnaturalizan la proteína, disminuyendo así la exposición potencial”.²⁴⁰
159. En respuesta al argumento de México de que las evaluaciones del riesgo específicas de cada evento, tal como lo exigen las propias regulaciones de México y las Directrices del Codex, son inadecuadas para proteger la salud humana debido a los riesgos agregados y acumulativos, Estados Unidos dice que México confunde los residuos de plaguicidas con las proteínas transgénicas y que, en cualquier caso, México no ha “demostrado que presenten de hecho algún riesgo para la inocuidad alimentaria (de forma independiente o colectiva) ni ha explicado en qué se basa México para entender que estos temas tienen algún efecto interactivo sobre la salud humana”.²⁴¹ En particular, Estados Unidos destaca que ninguno de los estudios en los que se basa México evalúa de hecho “una ‘mezcla de diferentes plaguicidas’ o una ‘combinación de diferentes variedades de maíz GM’, y mucho menos

²³⁸ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 19 (énfasis en el original), que cita USA-230, Informe del Grupo Especial, *Japón – Manzanas*, ¶ 8.267; USA-250, Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, ¶ 200.

²³⁹ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 26, que cita USA-86, Reglamento de Bioseguridad, art 31(I)(n). Estados Unidos agrega que “[e]stos productos de rasgos ‘apilados’ se desarrollan normalmente mediante el cruce convencional de plantas parentales GE”, y que Estados Unidos “no tienen conocimiento de ninguna evaluación de la seguridad que concluya que el apilamiento de rasgos transgénicos mediante la cría convencional plantea un riesgo mayor para la seguridad alimentaria o de piensos que el apilamiento múltiple de rasgos no GE por reproducción convencional”. Estados Unidos también afirma que, “contrariamente a las declaraciones de México... el proceso de regulación de EE. UU. examina la posibilidad de efectos interactivos (sinergia, antagonismo o efectos aditivos) cuando dos o más protectores incorporados a la planta (“PIP”) están en la misma planta; esta evaluación se lleva a cabo a través de un proceso obligatorio previo a la comercialización, ya que esta combinación representaría una nueva mezcla de pesticidas”. Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, n. 38.

²⁴⁰ Comentarios de Estados Unidos, n. 22.

²⁴¹ Comentarios de Estados Unidos, ¶¶ 13-14, NPPs. 19 y 20.

- identifica algún riesgo por el consumo de residuos de tales mezclas o combinaciones en una dieta típica mexicana”.²⁴²
160. El argumento de Estados Unidos es que existen metodologías y técnicas de evaluación establecidas para realizar evaluaciones del riesgo acumulativo y, en consecuencia, que “México debería haber realizado una evaluación del riesgo para evaluar su afirmación de que existe un riesgo alimentario acumulativo por el consumo de granos de maíz GM”.²⁴³ En cambio, Estados Unidos sugiere que “el argumento de México parece basarse en una presunción de peligro, en lugar de la identificación requerida del riesgo”, sin presentar “ninguna hipótesis plausible que ponga en tela de juicio las evaluaciones que ya ha realizado o por qué dichas evaluaciones no serían aplicables a condiciones de consumo típicas en las que los consumidores comen una combinación de alimentos”.²⁴⁴
161. En relación con el riesgo para la preservación de los vegetales, Estados Unidos dice que México no ha identificado por qué las normas de la CIPF son inadecuadas en el contexto de sus prácticas agrícolas.²⁴⁵ Estados Unidos señala en particular la NIMF 11, que describe “el proceso para evaluar la entrada, establecimiento y propagación de una posible plaga de las plantas mediante la identificación de las posibles vías de la plaga, específicas de los genes o rasgos de interés”.²⁴⁶ Estados Unidos dice que las normas de la CIPF “proporcionan un marco para evaluar metodológicamente si existe un riesgo de plaga vegetal y el daño potencial o real, como enfermedad o daño a otras plantas, que incluye una evaluación de los impactos económicos y ambientales”, y sostiene que “México no ha presentado ningún documento o documentos que se ajusten remotamente a las normas de la CIPF”.²⁴⁷
162. Estados Unidos sostiene que la evaluación del riesgo presentada por México, en referencia al *Dossier* de 2020 y a la Base de datos SNIB, es inadecuada y no constituye una evaluación del riesgo tal como se define en el T-MEC.²⁴⁸ En particular, Estados Unidos destaca que el *Dossier* de 2020 se refiere únicamente a un artículo que alega la presencia de transgenes o residuos de glifosato en

²⁴² Comentarios de Estados Unidos, ¶ 14.

²⁴³ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 15.

²⁴⁴ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 16.

²⁴⁵ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 42.

²⁴⁶ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 28, que cita USA-103, NIMF 11, § 2.1.1.1 (“En el caso de los OVM [organismos vivos modificados], la identificación requiere la información con respecto a las características del organismo parental o receptor, el organismo donante, la construcción genética, el vector del gen o transgén y la naturaleza de la modificación genética.”)

²⁴⁷ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 29, que cita USA-103, NIMF 11, §§ 2.1-2.5; USA-117, Secretariado de la CIPF, Marco para el análisis del riesgo de plagas, § 2.2 (2007).

²⁴⁸ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 81-83, 97.

- los alimentos y que el mismo artículo no hace ninguna evaluación de la exposición alimentaria o el riesgo asociado.²⁴⁹ Con respecto a los demás artículos en los que se basa México, Estados Unidos sostiene que “representan una búsqueda bibliográfica aleatoria” y no constituyen “una evaluación del riesgo compatible con los estándares internacionales relevantes o la definición de una evaluación de riesgo bajo el T-MEC”.²⁵⁰ En este contexto, Estados Unidos recuerda que “una evaluación de riesgos es un proceso sistemático que sopesa todas las pruebas científicas disponibles”.²⁵¹
163. Además, Estados Unidos sostiene que estos artículos “no presenta ninguna evaluación organizada de un evento en particular para evaluar (i) el peligro potencial de una sustancia en o sobre el maíz GE y (ii) la exposición a esa sustancia, según sea relevante para la población de México, a fin de caracterizar el riesgo específico”.²⁵² En cambio, Estados Unidos sostiene que todo lo que México ha hecho “es meramente presentar hipótesis que postula podrían ser problemas de inocuidad alimentaria. En realidad, México nunca realiza el análisis necesario para demostrar que se trata, de hecho, de problemas de inocuidad alimentaria”, sin realizar “el análisis necesario para demostrar que se trata, de hecho, de problemas de inocuidad alimentaria que harían inseguro cierto maíz GM, y mucho menos inseguro hasta el punto de que todos los eventos de maíz GM existentes y futuros se considerarían no aptos para el consumo humano en México”.²⁵³
164. En la Audiencia, Estados Unidos enfatizó que el alto consumo de maíz en México no es relevante, no porque sea factualmente incorrecto, sino porque sería considerado como parte de cualquier

²⁴⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 98, que cita MEX-85, *Dossier* de 2020, pág. 7, que a su vez cita a MEX-125, González-Ortega, E., Piñeyro-Nelson, A., Gómez-Hernández, E., Monterrubio-Vázquez, E., Arleo, M., Dávila-Velderrain, J., Martínez-Debat, C. y Álvarez-Buylla, E. “Presencia generalizada de transgenes y glifosato en alimentos derivados del maíz”, *Agroecología y Sistemas Alimentarios Sostenibles*, 2017; Comentarios de Estados Unidos, n. 64 (explicando que “este artículo (MEX-125) es una instantánea en el tiempo en una ubicación específica de un número limitado de muestras de alimentos procesados a base de maíz (a diferencia de muestras de productos agrícolas crudos) extraídas de un mercado y analizadas para detectar la presencia de transgenes y residuos de glifosato. El artículo no hace ninguna afirmación sobre la seguridad de los alimentos, y el 72.3 por ciento del maíz transgénico muestreado no tenía ningún residuo de glifosato. Además, el nivel más alto de residuos informado en el texto fue de 0.045 mg/kg. “muy por debajo del LMR de glifosato existente en México de 1.0 mg/kg en maíz, y del LMR de 5.0 mg/kg del Codex. El artículo también reconoce que los transgenes presentes en los productos procesados industrialmente podrían proceder de otros materiales que contienen transgenes, como la harina de soya”).

²⁵⁰ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 18 y pág. 9, Tabla 1 (que contiene el análisis de Estados Unidos de los estudios citados por México).

²⁵¹ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 19 (énfasis propio).

²⁵² Comentarios de Estados Unidos, ¶ 20.

²⁵³ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 21.

evaluación del riesgo:

No dudamos de la veracidad de la afirmación sobre los niveles de consumo de México, pero como los niveles de consumo son parte de la evaluación del riesgo, son parte de lo que se considera en los procesos que exige el T-MEC. No es una razón para no hacer una evaluación del riesgo ni para ignorar las normas internacionales. Las normas internacionales vigentes no solo permiten considerar los niveles de consumo, sino que lo exigen. Una característica esencial de la evaluación del riesgo es la evaluación de la exposición, y la exposición, por supuesto, es una función de los niveles de consumo.

Entonces, México tiene todas las oportunidades para hacer la evaluación del riesgo que se le exige, para considerar sus niveles de consumo, para considerar el hecho de que los ciudadanos mexicanos consumen mucho más maíz que muchas otras sociedades. México tiene absolutamente todo el derecho de considerar eso.²⁵⁴

165. En sus observaciones sobre las respuestas de México a las preguntas del Panel, Estados Unidos añade que, dada la afirmación de México de que es autosuficiente en la producción de maíz blanco, que no es GM y es el maíz que se utiliza para la masa y las tortillas, “[s]iguiendo la lógica de México hasta su conclusión natural, México insinúa que su población de hecho tiene una exposición muy limitada al maíz GM importado en forma de masa y tortillas, y en su dieta más ampliamente”.²⁵⁵ La opinión de Estados Unidos es que “la repetida alegación de México de sus supuestos altos niveles de consumo de maíz, si no se contextualiza, es una maniobra de distracción”, porque “[e]l riesgo alimentario es una función de la exposición y el peligro”, que es un “componente fundamental para evaluar el riesgo”.²⁵⁶ Estados Unidos sostiene que esto confirma que “México no ha llevado a cabo una evaluación de riesgo creíble” y que la Medida del Artículo 6.II “no es una medida con base científica, sino una MSF que indebidamente restringe las importaciones sin la justificación científica necesaria”.²⁵⁷
166. En relación con el riesgo para el maíz nativo, Estados Unidos sostiene que México no ha explicado el daño que enfrentan las variedades nativas de maíz de México como resultado de la importación de maíz GM para alimentos o piensos.²⁵⁸ En la Audiencia, Estados Unidos cuestionó el alcance del maíz que México realmente busca proteger, dado que no ha tomado ninguna medida para proteger

²⁵⁴ Tr. Día 1, págs. 82-83 [ING] (énfasis propio).

²⁵⁵ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 2.

²⁵⁶ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 3.

²⁵⁷ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 3.

²⁵⁸ Réplica de Estados Unidos, ¶ 104.

las variedades nativas de maíz de las numerosas variedades no nativas que también están presentes en México, más allá de señalar al maíz GM:

Como ha señalado Estados Unidos, el fracaso notorio de México a la hora de disciplinar el maíz no GM y no nativo, que a diferencia del maíz GM no es un conjunto nulo en México, ha comenzado a describir la diversificación del maíz año tras año y la experimentación con nuevos cultivos y variantes como parte del maíz nativo y las tradiciones indígenas. Si bien Estados Unidos no duda de que existe una evolución de todas las especies de maíz mediante el cruzamiento de razas, esto deja en ruinas la invocación por parte de México de la protección de las variedades de maíz nativo.

¿Qué es exactamente lo que se está preservando o conservando? ¿Cuál es exactamente el recurso natural agotable? Si se trata, en términos estrictos, de la composición genética actual de sus 59 variedades, entonces México ahora reconoce que ni siquiera está tratando de conservarla, ya que su genética cambiante es ahora una característica inherente en el relato de México. Y si la genética en evolución está bien, no está claro qué es lo que México está tratando de conservar y preservar y cuál es la amenaza específica para esa conservación o preservación.²⁵⁹

167. Estados Unidos rechaza la dependencia de México en el Informe de la CCA de 2004, afirmando que está desactualizado y “carece de veracidad científica”, y sostiene que “México tampoco ha ofrecido una evaluación de riesgo de plagas vegetales para justificar los presuntos riesgos del maíz nativo por la transgresión de la introgresión”.²⁶⁰
168. Estados Unidos concluye que incluso si México hubiera realizado una evaluación del riesgo, la ciencia no respaldaría la presencia de riesgo porque: (1) el maíz GM no contiene niveles peligrosos de residuos de glifosato;²⁶¹ (2) las proteínas transgénicas y otras características del maíz GM no

²⁵⁹ Tr. Día 1, pág. 81 [ING].

²⁶⁰ Comentarios de Estados Unidos, ¶42, que cita la Declaración de Apertura de Estados Unidos, ¶¶ 39, 48.

²⁶¹ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 108-110.

presentan un riesgo para la salud humana;²⁶² y (3) el maíz GM importado para uso alimentario o forrajero no ha dañado las variedades nativas de maíz.²⁶³

169. Con respecto a la Medida de los Artículos 7/8, Estados Unidos rechaza las “garantías de México “de que cualquier acción futura adoptada en virtud de la medida se ajustará necesariamente a los principios científicos y a las normas internacionales relevantes, basándose en que la Sustitución Gradual dice que debe ser así”.²⁶⁴ En la opinión de Estados Unidos, “México ya ha negado la relevancia de las normas internacionales del Codex y de la CIPF, reconocidas expresamente en el T-MEC como normas aplicables, y ha dejado claro que su concepción de la evaluación de riesgos es contraria a los principios científicos”.²⁶⁵ Estados Unidos sostiene que “[u]na Parte no puede eludir las disciplinas del Capítulo MSF simplemente incluyendo disposiciones huecas en una medida que afirmen que, en algún momento en el futuro, una Parte justificará sus medidas sin sustento científico”.²⁶⁶

b. Artículo 9.6.8: Realización de una evaluación del riesgo

170. Por las mismas razones expuestas anteriormente, Estados Unidos sostiene que México no realizó una evaluación del riesgo en el sentido del Artículo 9.6.8 y que, en consecuencia, las Medidas son incompatibles con el Artículo 9.6.8 del T-MEC.²⁶⁷ En particular, Estados Unidos destaca que una

²⁶² Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 111-114. Estados Unidos identifica los siguientes anexos que, en su opinión, evalúan la seguridad del maíz transgénico como aislada de cualquier riesgo de glifosato: Comentarios de Estados Unidos, ¶ 22, que cita a USA-198, EPA, “Documento de acción de registro de biopesticidas: proteína Cry3Bb1 de *Bacillus thuringiensis* y el material genético necesario para su producción (vector PV-ZMIR13L) en maíz MON863 (identificador único de la OCDE: MON-ØØ863-5)” (septiembre de 2010); USA-199, EPA, “Documento de acción de registro de biopesticidas: protectores incorporados a la planta de maíz Cry1Ab y Cry1F de *Bacillus thuringiensis* (Bt)” (septiembre de 2010) (extracto); USA-200, M. Mendelsohn et al., “¿Son seguros los cultivos biotecnológicos?”, 21 NATURE BIOTECHNOLOGY 1003 (septiembre de 2003) USA-203, EPA, “Documento de acción de registro de biopesticidas: proteínas insecticidas Cry1A.105 y Cry2Ab2 de *Bacillus thuringiensis* y el material genético necesario para su producción en maíz” (2008); USA-204, EPA, “Documento de acción de registro de biopesticidas: proteína insecticida Vip3Aa20 de *Bacillus thuringiensis* y el material genético necesario para su producción (a través de elementos del vector pNOV1300) en maíz de evento MIR162 (identificador único de la OCDE: SYN-IR162-4)” (2009); USA-205, EPA, “Documento de acción de registro de biopesticidas: proteína Cry3A modificada y material genético necesario para su producción (a través de elementos de pZM26) en maíz de evento MIR604 SYN-IR604-8” (2010). USA-305, EPA, “Revisión de la solicitud para un registro de aumento de semillas de la Sección 3 de FIFRA de maíz MON 95379 que expresa protectores incorporados a plantas insecticidas transgénicos *Bacillus thuringiensis* Cry1B.868 y Cry1Da_7 y petición asociada de FFDCa para establecer una exención permanente del requisito de una tolerancia para residuos de proteínas Cry1B.868 y Cry1Da_7 cuando se usan como protectores incorporados a plantas en productos alimenticios y forrajeros de maíz” (mayo de 2024).

²⁶³ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 115-129.

²⁶⁴ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 9.

²⁶⁵ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 9.

²⁶⁶ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 9.

²⁶⁷ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 177-184; Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 156-163.

evaluación del riesgo debe basarse en “datos científicos”,²⁶⁸ utilizar “métodos científicos sólidos”,²⁶⁹ realizarse “caso por caso”²⁷⁰ y que la medida sanitaria o fitosanitaria resultante debe estar “técnicamente justificada”.²⁷¹ Estados Unidos sostiene que la supuesta evaluación del riesgo de México no siguió ninguno de estos principios.²⁷²

171. En cambio, la posición de México es que realizó una evaluación del riesgo que es compatible con el Anexo A(4) del Acuerdo MSF.²⁷³ En particular, con base en los mismos argumentos expuestos anteriormente, México sostiene que la evaluación del riesgo —en relación con la salud humana y la diversidad genética del maíz nativo— “es adecuada a las circunstancias y tiene en cuenta la evidencia científica disponible”.²⁷⁴

c. Artículo 9.6.7: Realizar una evaluación del riesgo de manera que permita la realización de comentarios

172. La posición de Estados Unidos es que México no realizó una evaluación del riesgo. Sin embargo, incluso si México hubiera realizado una evaluación del riesgo en la que se basaron las Medidas, Estados Unidos sostiene que las Medidas son incompatibles con el Artículo 9.6.7 del T-MEC porque México no brindó a Estados Unidos la oportunidad de comentar sobre la evaluación del riesgo o el manejo del riesgo resultante.²⁷⁵ En la opinión de Estados Unidos, una parte debe documentar tanto su evaluación del riesgo como su manejo del riesgo, como procesos distintos, y esa documentación es lo que se debe proporcionar a las partes afectadas para que formulen comentarios de conformidad con el Artículo 9.6.7.²⁷⁶ Estados Unidos señala los muchos años durante los cuales Estados Unidos y México discutieron medidas relacionadas con el maíz GM y afirman que durante estas discusiones, México nunca identificó ni el *Dossier* de 2020 ni la Base de datos SNIB como su evaluación del riesgo.²⁷⁷ Estados Unidos también dice que México no ha identificado ningún proceso de manejo del riesgo documentado. En cambio, cuando Estados Unidos solicitó formalmente más información sobre las medidas de biotecnología agrícola de México el 30

²⁶⁸ Réplica de Estados Unidos, ¶ 157, que cita USA 113, Principios del Codex, § 3, ¶¶ 12-15, 29-30.

²⁶⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 157, que cita USA-114, Directriz del Codex, § 3, ¶ 20.

²⁷⁰ Réplica de Estados Unidos, ¶ 157, que cita USA 113, Principios del Codex, § 3, ¶¶ 10, 12.

²⁷¹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 157, que cita USA-102, CIPF, Arts. II.1, VII.2.

²⁷² Réplica de Estados Unidos, ¶ 157.

²⁷³ CEI de México, ¶ 403.

²⁷⁴ Réplica de México, ¶ 354.

²⁷⁵ CEI de Estados Unidos, ¶ 169; Réplica de Estados Unidos, ¶ 152.

²⁷⁶ Tr. Día 2, pág. 43 [ING]; Comentarios de Estados Unidos, ¶ 51.

²⁷⁷ Réplica de Estados Unidos, ¶ 153.

de enero de 2023 —incluida supuestamente una solicitud específica para la evaluación del riesgo en la que se basó el Decreto de 2020— México anunció la emisión del Decreto de 2023 sin una respuesta sustancial.²⁷⁸

173. México sostiene que las Medidas no son incompatibles con el Artículo 9.6.7 porque el *Dossier* de 2020 se publicó en el sitio web del CONAHACYT en agosto de 2020, se publicó en Twitter y se hizo referencia a él en la cobertura de medios de comunicación.²⁷⁹ México afirma que el *Dossier* de 2020 sirvió de base para el Decreto de 2020, aspectos a los que Estados Unidos objetó, que luego fueron objeto de consultas. Como resultado de esas consultas, México afirma que redujo el alcance del Artículo 6.II del Decreto de 2023 al restringir únicamente el uso de maíz GM para la nixtamalización y el procesamiento de harina (en lugar de una restricción generalizada del maíz GM para el consumo humano, como se estableció previamente en el Artículo 6 del Decreto de 2020).²⁸⁰ En la Audiencia, México enfatizó que el *Dossier* de 2020 se publicó bajo su propio título y que la Base de datos del SNIB era, y sigue siendo, pública.²⁸¹ En respuesta a las preguntas del Panel, México agregó que Estados Unidos fue informado del *Dossier* de 2020 y su contenido en el contexto de las discusiones sobre el Decreto de 2020, lo cual, en la opinión de México, es suficiente para cumplir con los requisitos del Artículo 9.6.7.²⁸²
174. Con respecto al manejo del riesgo, México sostiene que no hay nada en el Artículo 9.6.7 que obligue a México a instituir un proceso de manejo del riesgo por separado.²⁸³ En este sentido, México reitera que Estados Unidos “tuvo la oportunidad de comentar sobre las medidas de manejo del riesgo en consideración cuando presentó comentarios y consultó a México sobre el alcance del Decreto de 2020”, incluidas “consideraciones de política que [Estados Unidos] creía que México debía

²⁷⁸ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 60-61; Réplica de Estados Unidos, ¶ 154; Comentarios de Estados Unidos, ¶ 50. La solicitud de información del 30 de enero de 2023 a la que se refiere Estados Unidos no parece estar en el expediente de este procedimiento. La afirmación de Estados Unidos de que pidió específicamente a México la evaluación del riesgo, como parte de su solicitud de información más general del 30 de enero de 2023, se formuló por primera vez en las observaciones de Estados Unidos sobre la respuesta de México a las preguntas del Panel.

²⁷⁹ CEI de México, ¶ 397; Réplica de México, ¶ 394.

²⁸⁰ Réplica de México, ¶ 396, que cita MEX-410, Comunicado de prensa “En Washington, autoridades de México y Estados Unidos sostienen diálogo constructivo en torno al maíz”, 16 de diciembre de 2022; MEX-411, Comunicado de prensa, “Declaración conjunta de la embajadora Tai y el secretario Vilsack tras reunión con funcionarios del gobierno mexicano”, 16 de diciembre de 2022; MEX-412, Inside US Trade, “Tai, Vilsack: Las conversaciones sobre biotecnología con México han sido difíciles, pero Estados Unidos tiene ‘esperanza’”, 18 de agosto de 2022.

²⁸¹ Tr. Día 2, pág. 49 [ESP].

²⁸² Tr. Día 2, pág. 49 [ESP].

²⁸³ Réplica de México, ¶ 395.

considerar”.²⁸⁴ México sostiene que “evaluó estas preocupaciones y modificó su medida para abordar en particular las preocupaciones de Estados Unidos con respecto a la sustitución total”.²⁸⁵

d. Artículo 9.6.6(b): Basado en principios científicos relevantes

175. Estados Unidos sostiene que debido a que las Medidas de México no se basan ni en normas, directrices y recomendaciones internacionales ni en una evaluación del riesgo adecuada de conformidad con el Artículo 9.6.3 del T-MEC, en consecuencia tampoco se basan en “principios científicos relevantes” como lo requiere el Artículo 9.6.6(b).²⁸⁶
176. Estados Unidos sostiene que la Medida del Artículo 6.II “es incompatible con el Artículo 9.6.6(b) del T-MEC” porque “no se basa en principios científicos”.²⁸⁷ Estados Unidos sostiene que los principios generalmente aceptados “en los que se basa el desarrollo de medidas SFS son las normas, directrices y recomendaciones del Codex en el contexto de la inocuidad de los alimentos, y las normas, directrices y recomendaciones de la Secretaría de la CIPF en el contexto de la “sanidad vegetal”.²⁸⁸ Estados Unidos destaca que estas normas pertinentes “prescriben que se debe realizar una evaluación del riesgo científicamente sólida y sustentan cualquier medida SFS que se promulgue”.²⁸⁹ Sin embargo, Estados Unidos sostiene, como se indicó anteriormente, que la Medida del Artículo 6.II no se basa en normas, directrices o recomendaciones internacionales ni en una evaluación del riesgo, y que “no hay nada en el [Decreto de 2023] que indique que la [Medida del Artículo 6.II] se basa en evidencia científica alguna”.²⁹⁰
177. En este contexto, Estados Unidos hace referencia a los grupos especiales de la OMC que concluyeron que “cuando una Parte no llevado a cabo una evaluación del riesgo, puede presumirse que la medida de la Parte no se basa en principios científicos”.²⁹¹ Por las mismas razones expuestas anteriormente, Estados Unidos no acepta la afirmación de México de haber realizado una

²⁸⁴ Comentarios de México, ¶ 30-31, que cita MEX-412, Inside US Trade, “Tai, Vilsack: Las conversaciones sobre biotecnología con México han sido difíciles, pero Estados Unidos tiene ‘esperanza’”, 18 de agosto de 2022.

²⁸⁵ Comentarios de México, ¶ 31.

²⁸⁶ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 163-168.

²⁸⁷ CEI de Estados Unidos, ¶ 165.

²⁸⁸ CEI de Estados Unidos, ¶ 163.

²⁸⁹ CEI de Estados Unidos, ¶ 163.

²⁹⁰ CEI de Estados Unidos, ¶ 163.

²⁹¹ CEI de Estados Unidos, ¶ 164, que cita USA-121, Informe del Grupo Especial, *Australia — Manzanas*, WT/DS367/R, adoptado el 17 de diciembre de 2010, ¶¶ 7.472, 7.510, 7.779, 7.887, 7.905, 7.1308; USA-122, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Ciertas medidas que afectan a las importaciones de aves de corral procedentes de China (“Estados Unidos — Aves de corral (China)”)*, WT/DS392/R, adoptado el 25 de octubre de 2010, ¶ 7.201; Réplica de Estados Unidos, ¶ 147.

evaluación del riesgo calificada, destacando que México no realizó una evaluación caso por caso de los eventos GM como se requiere y que la supuesta evaluación del riesgo en sí misma no aborda cómo el maíz GM importado para el consumo humano directo “presenta un riesgo real para sus variedades nativas de maíz nativo”.²⁹²

178. Por las mismas razones, Estados Unidos sostiene que la Medida de los Artículos 7/8 no se basa en principios científicos relevantes y es incompatible con el Artículo 9.6.6(b) del T-MEC.²⁹³
179. Como se ha expuesto anteriormente, la posición de México es que no existen estándares internacionales relevantes que cumplan con su NADP para la protección de la salud humana y del maíz nativo, por lo que realizó una evaluación del riesgo que tomó en cuenta la evidencia científica relevante disponible y es adecuada a las circunstancias únicas de México. México agrega que el *Dossier* de 2020 fue creado para sustentar el Decreto de 2020 y, a su vez, el Decreto de 2023 en su conjunto, incluso en relación con las medidas no impugnadas por Estados Unidos²⁹⁴

3) El análisis del Panel

a. La Medida del Artículo 6.II

180. No existe controversia entre las Partes que la Medida del Artículo 6.II no se basa en “normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes”. México lo admite, pero sostiene que las normas, directrices o recomendaciones internacionales citadas por Estados Unidos no son adecuadas para abordar el riesgo que se plantea a la población mexicana o a las variedades nativas de maíz de conformidad con el nivel de protección de “cero riesgo” que ha adoptado. Por lo tanto, México sostiene que basó la Medida del Artículo 6.II en una evaluación del riesgo adecuada. Estados Unidos no está de acuerdo con la afirmación de México de que los Principios y Directrices del Codex y la CIPF no son adecuados. Tampoco está de acuerdo en que la Medida del Artículo 6.II se basó en una evaluación del riesgo adecuada, como alternativa a “normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes”.
181. El Panel está de acuerdo con Estados Unidos en que las medidas SFS deben tener una base científica y, a tal efecto, de conformidad con el Artículo 9.6.3 del T-MEC, una Parte debe determinar primero, ya sea mediante la adhesión a una norma, directriz o recomendación

²⁹² Réplica de Estados Unidos, ¶ 147.

²⁹³ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 166-168; Réplica de Estados Unidos, ¶ 151.

²⁹⁴ CEI de México, ¶¶ 429-343; Réplica de México, ¶¶ 341-348.

internacional, o mediante una adecuada evaluación científica del riesgo, que existe un riesgo para la vida o la salud humana, animal o vegetal.²⁹⁵ El Panel acepta que una Parte tiene la discreción de establecer su NADP —incluso de cero riesgo— y de determinar si las normas, directrices o recomendaciones internacionales cumplen con ese NADP. Sin embargo, si la Parte en cuestión no basa sus medidas SFS en normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes — porque ha determinado que no son adecuadas para cumplir con su NADP o por cualquier otra razón—, las medidas sanitarias y fitosanitarias en cuestión deben basarse, no obstante, “en una evaluación, que sea adecuada a las circunstancias del riesgo para la vida o la salud humana, animal o vegetal”. Este requisito de una evaluación del riesgo “adecuada” como alternativa a la adhesión a las normas internacionales es significativo y debe interpretarse con cierto rigor.

182. Además, el Artículo 9.6.8(b) exige expresamente que las Partes “tomará[n] en consideración la orientación relevante del Comité de MSF de la OMC y las normas, directrices y recomendaciones internacionales relevantes de las organizaciones internacionales relevantes” al realizar su evaluación del riesgo. Esto significa que, incluso cuando una Parte decide no “adherirse” a una norma internacional de protección *sustantiva* contra el riesgo, debe demostrar que ha tomado “en consideración” la orientación relevante al desarrollar y aplicar su propia metodología de evaluación del riesgo.
183. Como se ha señalado, Estados Unidos hace referencia a los Principios del Codex, las Directrices del Codex, la CIPF, la NIMF 2 y la NIMF 11 como normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes. México responde que éstas no son relevantes para abordar su NADP.²⁹⁶ El Panel considera que, en lugar de establecer normas, directrices o recomendaciones específicas de protección sustantiva frente a riesgos, estos principios brindan un marco para realizar el análisis del riesgo, incluida la evaluación del riesgo.²⁹⁷ En otras palabras, en lugar de ser normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes en las que una Parte podría basar sus medidas SFS de conformidad con el Artículo 9.6.3 del T-MEC, son relevantes al proceso para realizar la evaluación y el manejo del riesgo de conformidad con el Artículo 9.6.8.

²⁹⁵ CEI de Estados Unidos, ¶ 108.

²⁹⁶ Véanse los párrafos anteriores 131-134.

²⁹⁷ USA-211, Codex, “Principios prácticos para el análisis del riesgo para la inocuidad de los alimentos para su aplicación por los gobiernos” (2007) ¶ 7 (establece que “El análisis del riesgo debe seguir un enfoque estructurado que comprenda los tres componentes distintos pero estrechamente vinculados del análisis del riesgo (evaluación del riesgo, manejo del riesgo y comunicación del riesgo) tal como los define la Comisión del Codex Alimentarius, siendo cada componente parte integral del análisis del riesgo general”).

184. El objetivo de los Principios del Codex es “ofrecer un marco para la realización de análisis de riesgos en relación con aspectos nutricionales y de inocuidad de los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos”.²⁹⁸ Las Directrices del Codex dan soporte a los Principios del Codex al abordar “los aspectos nutricionales y de inocuidad de los alimentos que consisten, o bien derivan, de plantas que tienen un historial de uso seguro como fuentes de alimentos y han sido modificadas por medios biotecnológicos modernos con objeto de que adquieran nuevos rasgos”.²⁹⁹ Los *Principios Prácticos sobre el Análisis de Riesgos para la Inocuidad de los Alimentos Aplicables por los Gobiernos del Codex* (los “**Principios Prácticos sobre análisis del riesgo del Codex**”) “provee[n] orientaciones a los gobiernos nacionales para la evaluación de riesgos, la gestión de riesgos y la comunicación de riesgos respecto a riesgos para la salud humana relacionados a los alimentos”.³⁰⁰
185. Estos documentos subrayan que el análisis del riesgo debe aplicarse de manera sistemática, abierta, transparente y documentada, y evaluarse y revisarse, según corresponda, a la luz de nuevos datos científicos que se generen.³⁰¹ En lo que respecta más específicamente a la evaluación del riesgo, estas normas, directrices o recomendaciones internacionales establecen lo siguiente:

20. Cada evaluación de riesgos debe ser apropiada para el propósito intencionado.

21. El alcance y el objetivo de una evaluación de riesgos específica se deben enunciar claramente y deben ser conformes a la política de evaluación de riesgos. Habrá que determinar qué forma adoptarán sus resultados y cuáles pueden ser los productos alternativos de la evaluación de riesgos.

22. Los expertos encargados de la evaluación de riesgos, incluidos los funcionarios gubernamentales y los expertos no gubernamentales, deben ser objetivos en su trabajo científico y no estar sujetos a ningún conflicto de interés susceptible de poner en peligro la integridad de la evaluación. La información sobre la identidad de estos expertos gubernamentales, su experiencia individual y su experiencia profesional debería estar a disposición pública, con arreglo a las condiciones nacionales. La selección de estos expertos debe ser transparente y ha de efectuarse en función de su competencia e independencia con respecto a los intereses involucrados lo

²⁹⁸ USA-113, Principios del Codex, ¶ 7.

²⁹⁹ USA-114, Directrices del Codex, ¶ 1.

³⁰⁰ USA-211, Principios Prácticos sobre análisis del riesgo del Codex, ¶ 1.

³⁰¹ USA-211, Principios Prácticos sobre análisis del riesgo del Codex, ¶ 6.

cual incluye una declaración de conflictos de interés en conexión con la evaluación de riesgos.

23. La evaluación de riesgos debe comprender las cuatro fases de la evaluación de riesgos, es decir, identificación de los peligros, caracterización de los peligros, evaluación de la exposición, y caracterización de los riesgos.

24. Las evaluaciones de riesgos deben basarse en todos los datos científicos particularmente pertinentes en el contexto nacional y han de utilizar en la mayor medida posible los datos cuantitativos que se disponga. Por otra parte, también pueden tener en cuenta información cualitativa.

25. La evaluación de riesgos debe tomar en cuenta las prácticas pertinentes de producción, almacenamiento y manipulación utilizadas a lo largo de toda la cadena alimentaria, comprendidas las prácticas tradicionales, así como los métodos de análisis, muestreo e inspección y la incidencia de efectos perjudiciales específicos para la salud.

26. Las limitaciones, incertidumbres e hipótesis que tengan consecuencias para la evaluación de riesgos deberán considerarse explícitamente en cada etapa de la evaluación de riesgos y documentarse de forma transparente. La expresión de la incertidumbre o la variabilidad en la estimación de los riesgos podrá ser cualitativa o cuantitativa, pero tendrá que cuantificarse en la medida en que esto sea científicamente factible.

27. Las evaluaciones de los riesgos deben basarse en hipótesis de exposición realistas, tomando en cuenta las distintas situaciones definidas por la política de evaluación de riesgos. Se deben tomar en consideración los grupos de población vulnerables o expuestos a alto riesgo. En la realización de la evaluación de riesgos, se deben tomar en cuenta, cuando así proceda, los efectos perjudiciales para la salud tanto agudos, como crónicos (comprendidos los de largo plazo), acumulativos y/o combinados.

28. En el informe de la evaluación de riesgos se deben indicar todas las limitaciones, incertidumbres e hipótesis con sus consecuencias para la evaluación de los riesgos. También se deben consignar las opiniones minoritarias. La responsabilidad de resolver la incidencia de la incertidumbre en la decisión de gestión de riesgos no incumbe a los evaluadores de los riesgos sino a los encargados de su gestión.

29. La conclusión de la evaluación de riesgos, incluida una estimación del riesgo cuando se disponga de ella, se deberá presentar de manera fácilmente comprensible y utilizable a los encargados de la gestión de

riesgos, asimismo se ha de proporcionar a otros evaluadores de riesgos y partes interesadas para que puedan examinar la evaluación.³⁰²

186. En la misma línea, en lo que respecta a la vida y la preservación de los vegetales, los *Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en el comercio internacional* (la “NIMF 1”) de la CIPF exigen que la autoridad nacional competente base su ARP (análisis del riesgo de plagas) “en evidencias biológicas u otra evidencia científica y económica”.³⁰³ La NIMF 2 y la NIMF 11 describen y proporcionan detalles para la realización del ARP en el ámbito de la CIPF.³⁰⁴ La NIMF 2 es “un instrumento técnico que se utiliza para determinar las medidas fitosanitarias apropiadas” que “brinda los fundamentos para las medidas fitosanitarias”.³⁰⁵ También se puede utilizar para organismos no reconocidos previamente como plagas, incluidos los OVM (organismos vivos modificados).³⁰⁶ La NIMF 2 establece que el proceso de ARP consta de tres etapas: (1) inicio; (2) evaluación del riesgo de plagas; y (3) manejo del riesgo de plagas.³⁰⁷
187. El proceso de evaluación del riesgo de plagas comienza con la identificación de los organismos y las vías de propagación que pueden considerarse para la evaluación del riesgo de plagas en relación con un área de evaluación del riesgo de plagas identificada.³⁰⁸ Esto implica, entre otras cosas, determinar si un organismo es una plaga, definir el área de ARP, evaluar cualquier ARP anterior y determinar si el organismo en cuestión es una plaga, en cuyo caso será necesario realizar una evaluación del riesgo.³⁰⁹

³⁰² USA-211, Principios de aplicación práctica del Codex para el análisis del riesgo, ¶¶ 20-29.

³⁰³ CAN-19, CIPF, Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias, Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en el comercio internacional (NIMF 1), Art. 2.1.

³⁰⁴ USA-117, NIMF 2, pág. 5; USA-103, NIMF 11, pág. 6.

³⁰⁵ USA-117, NIMF 2, págs. 4-5.

³⁰⁶ USA-117, NIMF 2, págs. 2 y 3. La NIMF 2 define a los organismos vivos modificados como “organismos que poseen una combinación novedosa de material genético, obtenido mediante el uso de biotecnología moderna y que están diseñados para expresar uno o más rasgos nuevos o alterados”. USA-117, pág. 10. Véase también USA-103, pág. 8.

³⁰⁷ USA-117, NIMF 2, pág. 5 (La estructura de la ARP).

³⁰⁸ USA-117, NIMF 2, § 1.1. El área de ARP debe definirse claramente en la etapa inicial a los efectos de analizar el establecimiento, la propagación y el impacto económico del organismo en cuestión³⁰⁸ y para “aclarar la identidad de la(s) plaga(s), su distribución actual y asociación con plantas hospedantes, productos básicos, etc.” aunque “se recopilará otra información según sea necesario para llegar a las decisiones necesarias a medida que avanza el ARP”. USA-103, NIMF 11, § 1.3.

³⁰⁹ USA-117, NIMF 2, §§ 1.1.2, 1.4, 1.5.

188. La NIMF 11 dispone que la recopilación de información, incluso de diversas fuentes, “es un elemento esencial de todas las etapas del análisis del riesgo de plagas”.³¹⁰ La NIMF 2 destaca la necesidad de información en la fase inicial para identificar el organismo en cuestión, su posible impacto económico, que incluye el impacto ambiental, su distribución geográfica, plantas hospedantes, hábitats y asociación con productos básicos, modos de transporte y sus usos finales previstos.³¹¹ Específicamente para los OVM, la NIMF 11 proporciona la siguiente lista de la información que puede incluir un ARP completo:

- el nombre, la identidad y el estatus taxonómico del OVM (incluyendo códigos pertinentes de identificación) y las medidas de manejo del riesgo aplicadas al OVM en el país de exportación
- el estatus taxonómico, nombre común, lugar de recolección o adquisición, y
- las características del organismo donante;
- la descripción del ácido nucleico o la modificación introducida (incluyendo la construcción genética) y las características genotípicas y fenotípicas resultantes del OVM;
- los detalles del proceso de transformación;
- la detección apropiada y métodos de identificación y su especificidad, sensibilidad y confiabilidad;
- el uso destinado, incluyendo la contención prevista;
- la cantidad o volumen del OVM que se importará.³¹²

189. Una vez que se ha recopilado la información, se han identificado las plagas y las vías de interés y se ha definido el área de ARP, se puede realizar la evaluación del riesgo adecuada.³¹³ La NIMF 11 señala que, específicamente “Para los OVM, desde este punto en adelante en el ARP, se supone que el OVM se evalúa como una plaga y por ‘consiguiente, al referirse a un ‘OVM’ se implica que éste tiene el potencial de ser una plaga cuarentenaria, debido a las características o propiedades

³¹⁰ USA-103, NIMF 11, § 1.3.

³¹¹ USA-117, NIMF 2, § 1.

³¹² USA-103, NIMF 11, § 1.3.

³¹³ USA-117, NIMF 2, § 1.5.

nuevas o alteradas que resulten de la modificación genética” y requiere que la evaluación del riesgo se realice caso por caso.³¹⁴

190. Como parte de la segunda etapa del ARP (la evaluación del riesgo de plagas), es necesario clasificar la plaga sobre la base de información suficiente.³¹⁵ Para que un OVM se clasifique como plaga, “tiene que ser dañino o potencialmente dañino a las plantas o sus productos conforme a las condiciones en el área de ARP”.³¹⁶ La NIMF 11 proporciona orientación detallada sobre el proceso para determinar si un OVM tiene el potencial de ser una plaga mediante un proceso de categorización, que incluye los siguientes elementos:³¹⁷

- a. Identidad: La identidad de la plaga debe definirse claramente para garantizar, entre otras cosas, que la evaluación se base en la información biológica y de otro tipo pertinente.³¹⁸ En el caso específico de los OVM, “la identificación requiere la información con respecto a las características del organismo parental o receptor, el organismo donante, la construcción genética, el vector del gene o transgene y la naturaleza de la modificación genética”.³¹⁹
- b. Presencia o ausencia en el área de ARP: “La plaga deberá estar ausente de la totalidad o parte del área de ARP. [...] En el caso de los OVM, esto deberá referirse a los OVM que sean de preocupación fitosanitaria”.³²⁰
- c. Estatus reglamentario: “Si la plaga está presente pero no está ampliamente distribuida en el área de ARP, deberá estar bajo control oficial o se espera que esté bajo control oficial en un futuro próximo. [...] el control oficial deberá relacionarse con las medidas fitosanitarias aplicadas, debido a la naturaleza de plaga del OVM. Sería conveniente considerar cualquier medida de control oficial que se haya establecido para el organismo parental, el organismo donante, el vector del transgene o del gene”.³²¹

³¹⁴ USA-103, NIMF 11, § 2.

³¹⁵ USA-103, NIMF 11, § 2.

³¹⁶ USA-103, NIMF 11, § 1.1.

³¹⁷ USA-103, NIMF 11, § 2.1.

³¹⁸ USA-103, NIMF 11, § 2.1.1.1.

³¹⁹ USA-103, NIMF 11, § 2.1.1.1.

³²⁰ USA-103, NIMF 11, § 2.1.1.2, Anexo 4 (PDF pág. 36).

³²¹ USA-103, NIMF 11, § 2.1.1.3.

- d. Potencial de establecimiento y dispersión en el área de ARP: “Deberán facilitarse evidencias que justifiquen la conclusión de que la plaga podría establecerse o dispersarse en el área de ARP”.³²² Específicamente para los OVM, “se deberá considerar lo siguiente:
- los cambios en las características de adaptación que resulten de la modificación genética que puedan aumentar el potencial de establecimiento y dispersión
 - la transferencia o flujo de genes que puede resultar en el establecimiento y la dispersión de plagas o la aparición de plagas nuevas
 - la inestabilidad genotípica y fenotípica que podría resultar en el establecimiento y la dispersión de organismos con características nuevas de plagas, por ejemplo, la pérdida de genes de esterilidad diseñados para prevenir el cruzamiento entre especies”.³²³
- e. Potencial de consecuencias económicas en el área de ARP: “Deberá haber indicaciones claras de que la plaga probablemente tenga repercusiones económicas inaceptables (incluyendo los impactos ambientales) en el área de ARP. [...] En el caso de los OVM, las repercusiones económicas (incluyendo el impacto ambiental) deberán relacionarse con la naturaleza de plaga (dañinas a las plantas o productos vegetales) del OVM”.³²⁴

191. Al concluir la categorización de la plaga, la NIMF 11 prescribe que “[s]i se ha determinado que la plaga tiene el potencial de ser una plaga cuarentenaria, deberá continuar el proceso de ARP”.³²⁵ El siguiente paso es la evaluación de la probabilidad de introducción y propagación de la plaga, incluido un análisis de las vías de introducción intencionales o no intencionales y el uso previsto en el caso de los OVM.³²⁶ Por ejemplo, la NIMF 11 enumera varios factores que deben considerarse en una evaluación del riesgo de plagas, incluidas las prácticas culturales y las medidas de control, y dispone que: “Para las plantas que son OVM, también sería conveniente considerar prácticas culturales, de control o de manejo específicas”.³²⁷

³²² USA-103, NIMF 11, § 2.1.1.4.

³²³ USA-103, NIMF 11, § 2.1.1.4.

³²⁴ USA-103, NIMF 11, § 2.1.1.5 (observando que: “Las repercusiones económicas inaceptables están descritas en el Suplemento 2 de la NIMF 5 que trata sobre *Directrices sobre la interpretación de la importancia económica potencial y otros términos relacionados*”).

³²⁵ USA-103, NIMF 11, § 2.1.2.

³²⁶ USA-103, NIMF 11, § 2.2.

³²⁷ USA-103, NIMF 11, § 2.2.2.3.

192. Por último, la NIMF 11 también exige la evaluación de las posibles consecuencias económicas en una evaluación del riesgo de plagas.³²⁸ Es necesario obtener datos cuantitativos para proporcionar valores monetarios, aunque también se pueden utilizar datos cualitativos. Puede ser necesario examinar en detalle los factores económicos.³²⁹ En el caso de los OVM, el impacto económico (incluido el impacto ambiental) debe estar relacionado con la naturaleza de plaga (dañina para las plantas y los productos vegetales) del OVM, y deben considerarse las pruebas de las “las consecuencias económicas potenciales que podrían resultar de los efectos adversos en los organismos no objetivo que son dañinos a las plantas y sus productos”, así como de las consecuencias económicas que podrían resultar de las propiedades de plaga.³³⁰ La NIMF 11 proporciona orientación específica sobre la evaluación de las posibles consecuencias económicas de las plantas como plagas y orientación más detallada para la evaluación correspondiente en el caso de los OVM.³³¹
193. La NIMF 11 también exige que se documenten las áreas de incertidumbre y el grado de incertidumbre en la evaluación, incluso cuando se haya utilizado el juicio de expertos, con fines de transparencia y para identificar y priorizar las necesidades de investigación.³³²
194. Respecto a la documentación de los ARP, la NIMF 11 establece que:

El proceso íntegro, desde el inicio hasta el manejo del riesgo de plagas, deberá estar suficientemente documentado, de manera que cuando se plantee un examen o surja una controversia, puedan demostrarse claramente las fuentes de la información y los principios utilizados para adoptar la decisión con respecto al manejo del riesgo.:

Los elementos principales de la documentación son los siguientes:

- finalidad del ARP
- plaga, lista de plagas, vías, área de ARP, área en peligro
- fuentes de información
- lista de plagas clasificadas

³²⁸ USA-103, NIMF 11, § 2.3.

³²⁹ USA-103, NIMF 11, § 2.3.

³³⁰ USA-103, NIMF 11, § 2.3.

³³¹ USA-103, NIMF 11, § 2.3.

³³² USA-103, NIMF 11, § 2.4.

- conclusiones de la evaluación del riesgo
 - . probabilidad
 - . consecuencias
- manejo del riesgo
 - . opciones identificadas
 - . opciones seleccionadas.³³³

195. La disponibilidad de esta orientación internacional detallada sobre la realización de evaluaciones de inocuidad alimentaria y el riesgo de plagas informa el análisis en este caso. México alega que la Medida del Artículo 6.II se “basó” en una evaluación del riesgo que realizó antes de la emisión del Decreto de 2023, y menciona que el *Dossier* de 2020 y la Base de datos SNIB incorporan el contenido de esa evaluación del riesgo.³³⁴ Sin embargo, el Panel constata que, a la luz de estos materiales, ni el *Dossier* de 2020 ni la Base de datos SNIB cumplen requisito alguno de una evaluación del riesgo. El *Dossier* de 2020 es, como señala Estados Unidos, esencialmente un resumen a nivel general de un subconjunto seleccionado de materiales que abarcan una variedad de temas. La Base de datos SNIB es una colección de materiales sin análisis alguno de su contenido.
196. El Panel no necesita revisar todos y cada uno de los requisitos que debe cumplir cualquier evaluación del riesgo. Determina que México violó el Artículo 9.6.8 y, en consecuencia, que la Medida del Artículo 6.II no se basa en una evaluación del riesgo como lo requiere el Artículo 9.6.3. En esencia, el *Dossier* de 2020 no indica el alcance o el propósito de cualquier análisis del riesgo, o incluso que sea un análisis del riesgo o una evaluación del riesgo en modo alguno. No indica en absoluto qué expertos participaron en la elaboración del *Dossier* de 2020 o cómo fueron seleccionados; de hecho, ni siquiera identifica a los autores. Aparte de la lista de referencias citadas (que ocupan 1/3 del *Dossier* de 2020), no hay ninguna indicación de qué fuentes se utilizaron y si estas fuentes incluyeron a los desarrolladores del producto en cuestión (si es que de hecho el objeto del análisis fue maíz GM), literatura científica, información técnica general, científicos independientes, agencias regulatorias, organismos internacionales y otras partes interesadas,

³³³ USA-103, NIMF 11, § 4.

³³⁴ CEI de México, ¶ 371; Réplica de México, ¶¶ 344, 346; MEX-85, *Dossier* de 2020. Debido a que México sostiene que su evaluación del riesgo fue anterior al Decreto de 2023, no hay necesidad de examinar cómo el T-MEC podría abordar un escenario alternativo en el que una Parte realiza una evaluación del riesgo solo después de su adopción de una medida sanitaria o fitosanitaria, pero antes de que se establezca un Panel para examinar esa medida. Si bien México señala correctamente que esa cuestión fue abordada por el Panel en MEX-277, Informes del Panel, *CE — Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, ¶¶ 7.3030 y 7.3034 (ver Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 54), esa cuestión temporal no surge en este caso.

incluidas las otras Partes del T-MEC. Tampoco indica qué métodos de recopilación de datos e información se utilizaron, ni qué métodos de evaluación del riesgo y técnicas estadísticas basados en la ciencia se emplearon para evaluar los datos y la información. No hay identificación de peligros o plagas, caracterización de peligros o plagas, evaluación de la exposición, caracterización del riesgo, definición de un área de ARP, etc. No hay ninguna indicación de que el maíz GM haya sido siquiera considerado una plaga o una plaga potencial. Es importante destacar que no hay análisis alguno de los datos e información científicos, ni de los estudios del riesgo particulares, con base en los cuales las autoridades mexicanas competentes previamente otorgaron autorizaciones para el maíz GM al amparo de la Ley de Bioseguridad de 2005 y el Reglamento de Bioseguridad de 2008, y mucho menos un análisis disciplinado y una explicación de por qué tales estudios ya no serían adecuados.³³⁵ Si bien nuevos datos en principio pudieran justificar la revisión de conclusiones anteriores, se esperaría que una evaluación del riesgo apropiada, como mínimo, aborde expresamente los análisis previos.

b. La Medida de los Artículos 7/8

197. México admite que no basó la Medida de los Artículos 7/8 en normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes ni en una evaluación del riesgo. En consecuencia, el Panel considera que la Medida de los Artículos 7 /8 también infringe los Artículos 9.6.3 y 9.6.8.

c. Requisitos del Artículo 9.6.7

198. Como se señaló anteriormente,³³⁶ el Artículo 9.6.7 exige que la evaluación y el manejo del riesgo con respecto a una reglamentación sanitaria o fitosanitaria, como el Decreto de 2023 (no solo las Medidas de los Artículos 6.II y 7/8), se realicen “de manera que esté documentada y otorgue a las otras Partes y personas de las Partes una oportunidad para comentar”. Esta obligación es *en adición* a los requisitos de documentación y comunicación de riesgos contenidos en las normas, directrices y recomendaciones pertinentes que deben considerarse en las circunstancias de este caso conforme al Artículo 9.6.8 a las que se refieren los párrafos 183 y 184 con respecto al análisis del riesgo en general.

³³⁵ USA-85/MEX-250, Ley de Bioseguridad de 2005; USA-86/MEX-251, Reglamento de Bioseguridad de 2008 (en particular, en referencia al Artículo 31 del Reglamento de Bioseguridad de 2008).

³³⁶ Véanse los párrafos 127-129 anteriores.

199. Los Principios del Codex establecen que “una comunicación de riesgos eficaz es esencial en todas las fases de la evaluación y gestión de los riesgos”.³³⁷ La comunicación eficaz del riesgo “es un proceso interactivo en el que participan todas las partes interesadas, a saber, el gobierno, la industria, las instituciones académicas, los medios de información y los consumidores” que “deben estar completamente documentados en todas las etapas y abiertos a la opinión pública” y “[e]n particular, los informes sobre evaluaciones de inocuidad y otros aspectos del proceso de adopción de decisiones deben estar a disposición de todas las partes interesadas”.³³⁸ El Panel observa que, según los Principios del Codex, la comunicación eficaz del riesgo no es solo un proceso interactivo, sino que debería incluir específicamente un proceso de consulta interactivo y susceptible de brindar respuestas en el que se deben recabar las opiniones de todas las partes interesadas y se deben abordar durante el proceso de análisis del riesgo las cuestiones pertinentes relacionadas con la inocuidad de los alimentos y otras cuestiones que se planteen durante la consulta.³³⁹ Los Principios del Codex especifican:

En la caracterización y gestión de los riesgos asociados a los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos se ha de proporcionar un marco reglamentario transparente y bien definido. Esto debe incluir la coherencia en los requerimientos de datos, los marcos de evaluación, el nivel de riesgo aceptable, los mecanismos de comunicación y consulta, y procesos de adopción de decisiones puntuales.³⁴⁰

200. El Panel determina que México no cumplió con los requisitos de transparencia, comunicación y documentación del Capítulo 9 del T-MEC ni con las normas, directrices y recomendaciones internacionales relevantes. La posición de México de que el *Dossier* de 2020 y la Base de datos SNIB estaban disponibles en línea o se mencionaron en un tuit o un Artículo de prensa es insuficiente para cumplir con este estándar. Incluso desde un enfoque puramente de sentido común, ¿cómo iba a saber alguien que México consideraba que el *Dossier* de 2020 y la Base de datos SNIB constituían su evaluación del riesgo y que esperaba comentarios? Como mínimo, para que sea significativo, el Artículo 9.6.7 del T-MEC requiere que una Parte emita una notificación formal (1) de la reglamentación sanitaria o fitosanitaria propuesta, es decir, el decreto que constituirá o incorporará medidas SFS específicas; (2) de que realizará una evaluación del riesgo y de la metodología y los criterios que seguirá; (3) que invita a las Partes del T-MEC y a todas las partes interesadas a presentar comentarios, incluidos quienes previamente obtuvieron o solicitaron

³³⁷ USA-113, Principios del Codex, ¶ 22.

³³⁸ USA-113, Principios del Codex, ¶¶ 22-23.

³³⁹ USA-113, Principios del Codex, ¶ 24.

³⁴⁰ USA-113, Principios del Codex, ¶ 26.

autorizaciones para maíz GM de conformidad con la Ley de Bioseguridad de 2005 y el Reglamento de Bioseguridad de 2008, y otros productores apropiados, como los agricultores de variedades nativas, la academia, los medios de comunicación y los consumidores; (4) y de que existe un período específico para presentar comentarios. Es axiomático que el período para presentar comentarios debe ser seguido por un período de evaluación de los comentarios recibidos.

201. México tampoco brindó a Estados Unidos y Canadá la oportunidad de comentar en el sentido del Artículo 9.6.7 del T-MEC sobre la supuesta evaluación del riesgo que llevó a cabo.

d. Artículo 9.6.6(b): Basado en principios científicos relevantes

202. México no basó la Medida del Artículo 6.II en normas, directrices o recomendaciones internacionales, ni realizó una evaluación del riesgo de conformidad con el Artículo 9.6.3. Por lo tanto, no hay pruebas de que la Medida del Artículo 6.II esté basada en principios científicos relevantes. En cuanto a la Medida del Artículo 7/8, el Artículo 8 reconoce que aún no se han realizado los estudios científicos necesarios para sustentar en principios científicos la sustitución del maíz GM.
203. En consecuencia, el Panel determina que las Medidas de México son incompatibles con el Artículo 9.6.6(b) del T-MEC.

C. Artículo 9.6.6(a): Aplicación más allá de lo necesario

1) Las disposiciones pertinentes

204. El Artículo 9.6.6(a) del T-MEC establece que:

Cada Parte se asegurará de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias:

a) se apliquen sólo en la medida necesaria para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales;

2) Argumentos de las Partes

205. Estados Unidos sostiene que las Medidas “van mucho más allá de lo que es necesario para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal” y, en consecuencia, son incompatibles con el Artículo 9.6.6(a).³⁴¹ Estados Unidos define “necesario” como “indispensable, vital, esencial; requisito”,

³⁴¹ CEI de Estados Unidos, ¶ 147.

- sobre cuya base sostienen que las Medidas no son indispensables “debido a que no existe evidencia científica de que los eventos de maíz transgénico previamente autorizados representen un riesgo para la salud”.³⁴² Además, con respecto a la protección de la vida o la preservación de los vegetales, Estados Unidos afirma que no está claro cómo una prohibición del uso de maíz GM —ya sea para alimentos o para piensos— tiene alguna relación con la protección de la vida vegetal.³⁴³
206. Con respecto a la Medida del Artículo 6.II, Estados Unidos sostiene que México no ha demostrado que el maíz GM “presente niveles inseguros de residuos de glifosato o cualquier otro riesgo creíble para la salud humana”.³⁴⁴ En la audiencia, Estados Unidos hizo referencia a datos de la OMS y de la JMPR que han mostrado niveles más altos de glifosato en el maíz no GM.³⁴⁵ Incluso si México tuviera una preocupación legítima, Estados Unidos dice que “debería haberse basado en los LMR actuales o modificados, empleados por el Codex y países de todo el mundo para garantizar la seguridad del suministro mundial de alimentos”, que se aplicarían tanto al maíz GM como al no GM.³⁴⁶ Estados Unidos agrega que este marco “no solo puede, sino que de hecho está hecho a la medida de las condiciones de países con base en datos de residuos y de exposición”.³⁴⁷
207. En lo que respecta a la protección del maíz nativo, Estados Unidos se pregunta si la “pureza” genética puede siquiera ser considerada una cuestión sanitaria o fitosanitaria en ausencia de pruebas de daños reales a la planta.³⁴⁸ En cualquier caso, Estados Unidos sostiene que el maíz GM importado no puede polinizarse de forma cruzada a menos que se lo plante (lo que ya está prohibido en México), e incluso en ese caso, lleva tiempo hasta que alcanza la madurez. Además, Estados Unidos hace referencia a estudios que muestran que “la gran mayoría del polen del maíz cae a menos de cinco metros del borde de un campo, y el 98% del polen no viaja más allá de diez metros”.³⁴⁹ En lo que respecta al riesgo de polinización cruzada con el maíz nativo, Estados Unidos

³⁴² CEI de Estados Unidos, ¶¶ 149-150 (Medida del Artículo 6.II); 155-157 (Medida de los Artículos 7/8).

³⁴³ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 151-152 (Medida del Artículo 6.II); 158-160 (Medida de los Artículos 7/8).

³⁴⁴ Réplica de Estados Unidos, ¶ 134.

³⁴⁵ Tr. Día 2, pág. 39 [ING].

³⁴⁶ Réplica de Estados Unidos, ¶ 134.

³⁴⁷ Tr. Día 2, pág. 45 [ESP].

³⁴⁸ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 75.

³⁴⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 136, que cita USA-256, JM Pleasants et al., “Deposición de polen de maíz en algodoncillos en y cerca de campos de maíz”, 98 PROCEEDINGS OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES 11919 (2001); USA-257, F. Bénétrix y D. Bloc, “Posible coexistencia de maíz transgénico y no transgénico”, 294 PERSPECTIVES AGRICOLES 14 (octubre de 2003).

- señala estudios que concluyen que “los niveles de polinización cruzada son de apenas un 1% o menos cuando los cultivos GE y no GE se cultivan a una distancia de 30 metros”.³⁵⁰
208. Estados Unidos afirma que “los argumentos de México indican que las prácticas agrícolas locales son responsables de cualquier flujo de transgenes, no las importaciones en sí, a las que se les concede la entrada con la condición expresa de que no se desvíen para semilla”, y que “no ha aportado ninguna prueba de que los exportadores estadounidenses hayan contribuido al desvío ilegal”.³⁵¹ Sobre esta base, Estados Unidos sostiene que “existen numerosas medidas menos restrictivas del comercio disponibles para mitigar el flujo de genes entre las plantas de maíz, independientemente de si la planta es GE o no”, incluida “la adaptación de las medidas de coexistencia que se emplean en todo el mundo para mitigar la polinización cruzada entre cultivos nativos y no nativos, como el aislamiento espacial y las barreras naturales; medidas de almacenamiento y equipos limpios; y acercamiento y educación de la comunidad”.³⁵² Estados Unidos agrega que “el Gobierno mexicano debe promover la distribución de lo que considera semilla nativa de sus bancos de semillas comunitarios”, que, junto con las medidas de coexistencia y los programas ya existentes para educar a los agricultores, son más adecuados para abordar las preocupaciones de México que la amplia Medida del Artículo 6.II del Decreto de 2023.³⁵³
209. Por las mismas razones, Estados Unidos sostiene que la Medida de los Artículos 7/8 se aplica más allá de lo necesario y sugiere que México tenía a su disposición alternativas menos restrictivas del comercio, entre ellas “hacer cumplir o fortalecer los procedimientos de remediación de la Ley de Bioseguridad para regular y sancionar conductas no autorizadas, como el cultivo ilegal de maíz GE”.³⁵⁴
210. México rechaza la posición de Estados Unidos y considera que la cuestión jurídica en el marco del Artículo 9.6.6(a) es si México ha aplicado la medida en cuestión “sólo en la medida necesaria” para

³⁵⁰ Réplica de Estados Unidos, ¶ 137, que cita USA-170, G. Brookes et al., “Maíz genéticamente modificado: movimiento del polen y coexistencia de cultivos”, PG ECONOMICS (26 de noviembre de 2004); USA-261, BL Ma et al., “Extensión de la fertilización cruzada en el maíz por polen de híbridos transgénicos vecinos”, 44 CROP SCIENCE 1273 (2004); USA-262, M. Palaudelmàs et al., “Los retrasos en la siembra y la floración pueden ser una estrategia eficiente para mejorar la coexistencia del maíz genéticamente modificado y el convencional”, 44 CROP SCIENCE 2404 (noviembre de 2008); USA-263, J. Messeguer et al., “Flujo genético mediado por polen en maíz en situaciones reales de coexistencia”, 4 PLANT BIOTECHNOLOGY JOURNAL 633 (2006).

³⁵¹ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 70.

³⁵² Réplica de Estados Unidos, ¶ 139.

³⁵³ Comentarios de Estados Unidos, ¶¶ 72, 74.

³⁵⁴ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 141-143.

proteger” la salud humana y el maíz nativo en México.³⁵⁵ En este sentido, México señala que esta obligación refleja el primer requisito del Artículo 2.2 del Acuerdo MSF, y que existe una estrecha relación entre los Artículos 2.2 y 5.6 del Acuerdo MSF, lo que implica que existe una relación similar entre los Artículos 9.6.6(a) y 9.6.10 del T-MEC.³⁵⁶ Además, México considera la relevancia del Artículo XX(b) del GATT de 1994, que prevé una excepción para “medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales”.³⁵⁷ México agrega que el Artículo 2.4 del Acuerdo MSF establece expresamente que: “[s]e considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias conformes a las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo están en conformidad con las obligaciones [...] en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de las medidas sanitarias o fitosanitarias, en particular las del apartado b) del Artículo XX”.³⁵⁸

211. México sostiene que la “necesidad” de una medida debe determinarse (i) sopesando y confrontando “la contribución de la medida al logro de los fines que persigue” y “la repercusión restrictiva de la medida en el comercio internacional”, y (ii) mediante una comparación entre “la medida impugnada y posibles alternativas, teniendo en cuenta la importancia de los intereses en cuestión”.³⁵⁹ Con respecto al ejercicio de ponderación y confrontación, México se remite al Órgano de Apelación de la OMC, que afirma que “los gobiernos responsables y representativos generalmente actúan desde una perspectiva de prudencia y precaución cuando se trata de riesgos de daños irreversibles, por ejemplo, la terminación de la vida, para la salud de los seres humanos”.³⁶⁰
212. Con respecto al enfoque precautorio de México, en la Audiencia, México argumentó que el Decreto de 2023 “incorporó implícitamente el principio precautorio”, en particular con respecto al Artículo 8, porque “México considera que se necesita más evidencia para determinar en qué medida dichos riesgos, incluidos la acumulación de toxinas o el apilamiento de proteínas GM se transmiten a

³⁵⁵ Réplica de México, ¶ 268.

³⁵⁶ CEI de México, ¶ 375; Réplica de México, ¶ 268.

³⁵⁷ CEI de México, ¶ 376; Réplica de México, ¶ 269.

³⁵⁸ Réplica de México, ¶ 269.

³⁵⁹ CEI de México, ¶ 376; Réplica de México, ¶ 271, que cita MEX-296, Informe del Grupo Especial, *India — Productos agropecuarios*, WT/DS430/R y Add.1, adoptado el 19 de junio de 2015, ¶ 7.609; MEX-297, Informe del Órgano de Apelación, *Brasil – Neumáticos recauchutados*, ¶ 178; MEX-298, Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas (“Estados Unidos - Juegos de azar”)*, WT/DS285/AB/R, adoptado el 20 de abril de 2005, ¶¶ 306-307; MEX-299, Informe del Órgano de Apelación, (*“China — Publicaciones y productos audiovisuales”*), WT/DS363/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2010, ¶ 242.

³⁶⁰ Réplica de México, ¶ 276, que cita MEX-286, Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, ¶ 124.

productos de maíz GM que se encuentran más abajo en la cadena”.³⁶¹ México contrastó esto con el Artículo 6.II del Decreto de 2023, que dijo no se basa en el principio precautorio “porque los riesgos nocivos del consumo directo de maíz genéticamente modificado en productos pocos procesados, así como de residuos de glifosato están bien documentados y demostrados”.³⁶² Sin embargo, en su Réplica y en sus respuestas escritas a las preguntas del Panel, México sostiene que:

no se debe impedir que México adopte un enfoque precautorio para la protección de la salud humana específicamente con respecto al consumo directo de grano de maíz GM en México, con base en la evidencia científica independiente disponible sobre los riesgos de ingerir proteínas transgénicas y residuos de plaguicidas en el grano de maíz GM.³⁶³

213. México agrega que “[n]o se debe obligar a México a permitir que el grano de maíz GM se utilice para el consumo humano directo y ‘esperar’ la evidencia científica de los efectos adversos en la población de México a largo plazo”.³⁶⁴ En este sentido, México dice que “no puede ser coaccionado a ignorar la evidencia científica independiente que indica los efectos nocivos de las proteínas transgénicas y los residuos de plaguicidas en el maíz GM, ni a anteponer los intereses económicos de las corporaciones biotecnológicas estadounidenses a la salud de la población en México”.³⁶⁵

214. México sostiene que:

[D]ado el enfoque precautorio de México, el Decreto 2023 se basa en una Evaluación de Riesgos que es “adecuada a las circunstancias del riesgo para la salud humana” en México, ha tomado en cuenta suficiente evidencia científica relevante del “potencial real de efectos adversos para la salud humana en el mundo real” de fuentes calificadas, acreditadas e independientes. A pesar de las incertidumbres, limitaciones y desafíos relevantes en la evaluación de los riesgos para la salud humana, la Evaluación de Riesgos “justifica suficientemente” o “apoya razonablemente” las medidas en cuestión.³⁶⁶

215. Con respecto a la Medida del Artículo 6.II, México argumenta que se implementa para proteger la salud humana en México de los riesgos derivados de los contaminantes y toxinas presentes en el maíz GM.³⁶⁷ México sostiene que la medida no impone una prohibición a la importación, sino que

³⁶¹ Tr. Día 2, pág. 34 [ESP].

³⁶² Tr. Día 2, pág. 34 [ESP].

³⁶³ Réplica de México, ¶ 277; Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 58; Comentarios de México, ¶ 16.

³⁶⁴ Réplica de México, ¶ 277; Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 59 (énfasis en el original).

³⁶⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 59.

³⁶⁶ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 61.

³⁶⁷ CEI de México, ¶¶ 381-382.

- está diseñada e implementada como una restricción interna al uso final del maíz GM en México (independientemente de dónde se produzca).³⁶⁸ La posición de México es que cuando solo se utiliza grano de maíz no GM para el consumo directo, se elimina cualquier posibilidad de riesgos para la salud humana derivados del consumo directo de grano de maíz GM, logrando así el NADP de riesgo cero determinado por México.³⁶⁹
216. En cualquier caso, México afirma que casi todo el maíz importado de Estados Unidos es maíz amarillo, que históricamente se ha utilizado para la alimentación animal o el procesamiento industrial de alimentos, y que la Medida del Artículo 6.II no ha afectado a esas importaciones.³⁷⁰ México añade que los datos comerciales relativos a las importaciones actuales de maíz son pertinentes para el grado de restricción del comercio en cuestión, y sostiene que la Medida del Artículo 6.II no tiene ningún impacto —o solo un impacto mínimo— en las exportaciones de maíz blanco, lo que debería sopesarse frente a otros factores (es decir, el riesgo para la salud y el alto consumo de productos alimenticios a base de maíz en México).³⁷¹
217. En cuanto a las medidas alternativas, México rechaza las sugerencias de Estados Unidos para evitar la polinización cruzada entre variedades de maíz GM y no GM.³⁷² México dice que Estados Unidos “no reconoce ni tiene en cuenta las circunstancias muy diferentes en México, incluso con respecto a la agricultura tradicional de pequeña escala basada en la milpa, la agricultura de subsistencia (en el cual cualquier excedente es vendido localmente) y las prácticas de las comunidades campesinas”, incluido el intercambio informal de semillas.³⁷³ En este contexto, México se refiere a un estudio que destaca el riesgo resultante de la propagación de semillas o granos de maíz GM: “Además de los sistemas de semillas, los agricultores ocasionalmente usan grano comprado como alimento o forraje en lugar de semillas. A diferencia del polen, que se deposita en gran parte a metros, las semillas y los granos pueden moverse miles de kilómetros...”.³⁷⁴ Sobre esta base, México argumenta que el problema en México no es una cuestión de polinización cruzada entre campos vecinos, lo que hace que las sugerencias de Estados Unidos de usar cultivos de amortiguación o

³⁶⁸ CEI de México, ¶ 385.

³⁶⁹ CEI de México, ¶ 385.

³⁷⁰ CEI de México, ¶ 387; Réplica de México, ¶¶ 279-281.

³⁷¹ Réplica de México, ¶¶ 283-286.

³⁷² Réplica de México, ¶ 312.

³⁷³ Réplica de México, ¶ 312.

³⁷⁴ Réplica de México, ¶ 314, que cita CEI de México, ¶ 106, n. 97, refiriéndose a MEX-89, Dyer, G., Serratos-Hernández, J., Perales, H., Gepts, P., Piñeyro-Nelson, A., Chávez, A. Salinas-Arreortua, Yúñez-Nauade, A., Taylor, J. y Álvarez-Buylla, E. “Dispersión de transgenes a través de sistemas de semillas de maíz en México”, 2009, PLoS One, pág. 2.

barreras sean inaplicables. Más bien, México dice que “se trata de que el maíz GM y las variedades nativas de maíz no GM de México crecen juntos en las mismas milpas y campos”.³⁷⁵

218. Con respecto a la Medida de los Artículos 7/8, México reitera que aún no se está aplicando y que la reclamación de Estados Unidos es prematura, incluso si se trata de una medida SFS, México sostiene que la Medida de los Artículos 7/8 es una medida SFS provisional que aún no se ha implementado.³⁷⁶ Como tal, México sostiene que “no ha alcanzado ningún nivel de protección, dejando así que se exceda el nivel de protección que México llegue a determinar como apropiado [y] no ha tenido ningún impacto comercial restrictivo”.³⁷⁷ México se refiere al hecho de que desde la implementación del Decreto de 2023, el volumen de maíz amarillo importado de Estados Unidos ha aumentado.³⁷⁸

3) El análisis del Panel

219. El Artículo 9.6.6(a) del T-MEC exige que cada Parte “se asegurará” que sus medidas SFS se “apliquen sólo en la medida necesaria para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales”. La palabra “asegurará” confiere cierta fuerza, ya que exige tanto esfuerzo como resultado para limitar el alcance de una medida únicamente a lo que sea verdaderamente “necesario”.
220. Para que una Parte determine si una medida en particular se “apli[ca] solo en la medida necesaria para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales”, debe tener algún estándar objetivo contra el cual evaluar tanto la naturaleza y la fuente precisas del riesgo, como lo que de hecho es necesario para proteger contra ese riesgo. En este caso, México dice que determinó que no existían normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes que fueran adecuados para abordar su NADP y, en consecuencia, afirma que decidió preparar su propia evaluación del riesgo. Sin embargo, como se indicó anteriormente, el Panel constata que México no realizó una evaluación del riesgo de conformidad con los Artículos 9.6.3 y 9.6.8 del T-MEC. Una Parte no puede adaptar adecuadamente una medida para asegurarse de que se “aplica sólo en la medida necesaria”, si las medidas no se basan en “normas, directrices o recomendaciones internacionales” ni en una evaluación del riesgo “adecuada a las circunstancias”, que mostraría qué tipo de adaptación sería necesaria.

³⁷⁵ Réplica de México, ¶ 317.

³⁷⁶ CEI de México, ¶¶ 390-393; Réplica de México, ¶¶ 333-337.

³⁷⁷ CEI de México, ¶ 393.

³⁷⁸ CEI de México, ¶ 393.

221. Dado que (contrariamente a lo dispuesto en el Artículo 9.6.3) México no basó sus Medidas en normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes ni en una evaluación del riesgo adecuada, no se ha asegurado de que estén basadas en principios científicos relevantes (contrariamente al Artículo 9.6.8). En estas circunstancias, el Panel determina que las Medidas también se están aplicando más allá de lo que se ha demostrado que es necesario, en contravención de lo dispuesto en el Artículo 9.6.6(a).
222. La siguiente pregunta es si los argumentos de México con respecto al principio precautorio tienen peso suficiente para modificar el análisis del Panel. México ha argumentado reiteradamente que “no se debe impedir que México adopte un enfoque precautorio para la protección de la salud humana específicamente con respecto al consumo directo de grano de maíz GM en México”,³⁷⁹ y que “no se debe obligar a México a permitir que el grano de maíz GM se utilice *para el consumo humano directo* y ‘esperar’ la evidencia científica de los efectos adversos para la población de México a largo plazo”.³⁸⁰ Estas afirmaciones reiteradas solo pueden relacionarse con la Medida del Artículo 6.II, que se refería al maíz GM destinado al consumo humano directo. Al mismo tiempo, México insiste que ya realizó una evaluación del riesgo adecuada correspondiente a la Medida del Artículo 6.II, que en la opinión de México ya documenta y prueba el riesgo del consumo directo de maíz GM para la salud humana. De hecho, en la Audiencia, México argumentó que el principio precautorio era particularmente relevante para la Medida de los Artículos 7/8, contrastándola con la Medida del Artículo 6.II, respecto de la cual México argumentó que los riesgos ya estaban “bien documentados y demostrados”.³⁸¹
223. La opinión del Panel es que el principio precautorio no obvia los requisitos del Artículo 9.6.6(a) ni los demás compromisos de México en el marco del T-MEC pertinentes a las Medidas en litigio. Como cuestión preliminar, el Decreto de 2023 no menciona el supuesto enfoque precautorio de México, en contraste con el Decreto de 2020 que se refirió específicamente al principio precautorio en sus Considerandos.³⁸² La afirmación de México de que el Decreto de 2023 “incorporó implícitamente el principio de precaución”,³⁸³ aunque no se menciona en el texto, no está respaldada por ningún documento contemporáneo emitido por las autoridades pertinentes.

³⁷⁹ Réplica de México, ¶ 277; véase también Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 58; Comentarios de México, ¶ 16.

³⁸⁰ Réplica de México, ¶ 277 (énfasis propio); véase también Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 59; Comentarios de México, ¶ 16.

³⁸¹ Tr. Día 2, pág. 34 [ESP].

³⁸² USA-92, Decreto de 2020, págs. 1/2.

³⁸³ Tr. Día 2, pág. 34 [ESP].

224. El texto de la Medida del Artículo 6.II en particular no podría ser más claro: ordena a las autoridades pertinentes “[revocar] y [abstenerse] de otorgar autorizaciones para el uso de grano de maíz genéticamente modificado para alimentación humana”, con el propósito específico de “contribuir a la seguridad y a la soberanía alimentarias y como medida especial de protección al maíz nativo, la milpa, la riqueza biocultural, las comunidades campesinas, el patrimonio gastronómico y la salud humana”. No hay nada en este texto que indique que la medida es una con fundamento en la cual una autoridad puede actuar únicamente de manera provisional en ciertas circunstancias, como una cuestión de precaución hasta que se completen más estudios científicos. Más bien, la Medida del Artículo 6.II es una orden clara que prohíbe totalmente el uso de maíz GM para el consumo humano directo —incluso revocando todas las autorizaciones que las autoridades competentes de México otorgaron previamente.
225. La aplicación expresa de la Medida del Artículo 6.II a todos los eventos de maíz GM, independientemente de sus características particulares, es el tipo de prohibición general que implica directamente la obligación de México bajo el Artículo 9.6.6(a) del T-MEC de “asegurar” que una medida se “aplique solo en la medida necesaria”. El principio precautorio no autoriza a una Parte a eludir el deber específico impuesto por el Artículo 9.6.6 (a), de limitar una medida SFS tanto como sea posible, a fin de adaptarla solo a lo que sea “necesario” para proteger contra los riesgos identificados.
226. Con respecto a la Medida de los Artículos 7/8, México dice que el principio precautorio es de particular relevancia porque, en su opinión, la ciencia con respecto a los riesgos potenciales que plantea el maíz GM utilizado para la alimentación animal y el uso industrial no está suficientemente desarrollada. Sin embargo, esto no cambia el hecho que el Artículo 7 claramente ordena sustituir todo el maíz GM utilizado para tales fines por maíz no GM como objetivo final, nuevamente sin distinción entre las características de los diferentes eventos de maíz GM (incluidos los autorizados previamente por México). Aunque México afirma que el momento y el ritmo de la implementación del Artículo 7 dependen del resultado de los estudios científicos adicionales previstos en el Artículo 8 del Decreto de 2023, no indica secuencia o momento particular alguno. Es importante que el Artículo 7 tampoco admite como posibilidad que los estudios pudieran demostrar que no hay necesidad de sustitución, o que solo hay necesidad de sustitución para ciertos eventos o usos específicos de maíz GM. Nada en el texto del Artículo 7, incluso si se le considera de manera holística con el Artículo 8, alude al tipo de ejercicio delimitador que el Artículo 9.6.6(a) del T-MEC ordena. Más bien, el Artículo 7 se mantiene como una orden para sustituir todo el maíz GM para la alimentación animal y el uso industrial (aunque se alcance gradualmente, a partir de la adopción

del Decreto de 2023), independientemente del resultado de estudios científicos que aún no han sido programados. Lo mismo que la Medida del Artículo 6.II, el alcance irrestricto de la Medida de los Artículos 7/8 no puede conciliarse con el Artículo 9.6.6(a) del T-MEC.

227. Por estas razones, el Panel constata que las Medidas se aplican más allá de la medida necesaria para proteger la vida y la salud de las personas, los animales o los vegetales y son incompatibles con el Artículo 9.6.6(a) del T-MEC.

D. Artículo 9.6.10: Que no entrañe un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel de protección

1) Las disposiciones pertinentes

228. El Artículo 9.6.10 del T-MEC establece que:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 9.4 (Disposiciones Generales), cada Parte seleccionará una medida sanitaria o fitosanitaria que no entrañe un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel de protección que la Parte ha considerado adecuado. Para mayor certeza, una medida sanitaria o fitosanitaria no entraña un grado de restricción del comercio mayor del requerido a menos que haya otra opción que esté razonablemente disponible, teniendo en cuenta la viabilidad técnica y económica, con la que se consiga el nivel apropiado de protección de la Parte y sea significativamente menos restrictiva del comercio.

229. El Anexo A, párrafo 5 del Acuerdo MSF, incorporado como relevante aquí en el T-MEC, define “nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria” como el “[n]ivel de protección que estime adecuado el Miembro que establezca la medida sanitaria o fitosanitaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales en su territorio”.

2) Argumentos de las Partes

230. Estados Unidos sostiene que las Medidas son incompatibles con el Artículo 9.6.10 porque México no ha definido un nivel adecuado de protección para ninguna de las Medidas y no hay pruebas creíbles que establezcan los supuestos riesgos para la salud humana o vegetal.³⁸⁴ Con respecto a la forma en que se evalúa el riesgo, Estados Unidos sostiene que ninguno de los estudios en los que se basa la supuesta evaluación del riesgo de México aborda “ni la exposición ni la toxicidad de los

³⁸⁴ CEI de Estados Unidos, ¶ 188.

- residuos de glifosato sobre o en el maíz GE”.³⁸⁵ Como resultado, Estados Unidos dice que “no se puede confiar en ellos para identificar una preocupación para la salud humana en cualquier nivel de exposición”.³⁸⁶ Estados Unidos añade que no está claro cómo la Medida del Artículo 6.II logra un NADP de riesgo cero cuando no prohíbe ningún maíz no GM que haya sido tratado con glifosato.³⁸⁷
231. México considera que el Artículo 9.6.10 del T-MEC refleja el texto del Artículo 5.6 y la nota al pie 3 del Acuerdo MSF.³⁸⁸ En ese sentido, México señala que la cuestión es si el país importador podría haber adoptado una medida menos restrictiva del comercio, lo que requiere que un panel evalúe objetivamente si una medida alternativa alcanzaría el nivel adecuado de protección.³⁸⁹ Para demostrar que una medida es incompatible con el Artículo 5.6 del Acuerdo MSF, la parte reclamante debe demostrar que la medida alternativa (i) está razonablemente disponible (viabilidad técnica y económica); (ii) alcanza el nivel apropiado de protección; (iii) es significativamente menos restrictiva del comercio (mismo texto en el Artículo 9.6.10).³⁹⁰ México también recuerda la relación entre los Artículos 9.6.6(a) y 9.6.10 e incorpora por referencia sus argumentos con respecto al Artículo 9.6.6(a).³⁹¹
232. México sostiene que, dado que ha determinado un nivel adecuado de protección de riesgo cero, la Medida del Artículo 6.II es apropiada. Sin embargo, México también señala que la importación de maíz GM sigue estando permitida para usos distintos del consumo humano directo y, en cualquier caso, que la mayor parte del maíz importado de Estados Unidos se destina a la alimentación animal y al uso industrial, lo que no se ve afectado por la Medida del Artículo 6.II.³⁹² Con respecto a la protección del maíz nativo, México afirma que “no es posible eliminar los riesgos de contaminación transgénica en México por la diseminación de plantas de maíz GM no autorizadas, ilegales, no intencionales o no controladas”.³⁹³ En respuesta a la declaración de Estados Unidos en la Audiencia de que México “ha llevado a cabo programas para educar a los agricultores sobre técnicas agrícolas

³⁸⁵ Réplica de Estados Unidos, ¶ 166.

³⁸⁶ Réplica de Estados Unidos, ¶ 166.

³⁸⁷ Réplica de Estados Unidos, ¶ 169.

³⁸⁸ CEI de México, ¶ 436; Réplica de México, ¶ 398.

³⁸⁹ CEI de México, ¶ 438; Réplica de México, ¶ 398.

³⁹⁰ CEI de México, ¶ 439; Réplica de México, ¶ 399.

³⁹¹ CEI de México, ¶ 441; Réplica de México, ¶ 401.

³⁹² CEI de México, ¶¶ 442-451; Réplica de México, ¶¶ 402-418.

³⁹³ Réplica de México, ¶ 421.

ventajosas, incluso para promover la sostenibilidad de la agricultura tradicional, y ha distribuido lo que considera semillas deseables”,³⁹⁴ México sostiene que:

Dado que el grano de maíz GM no está separado del grano de maíz no GM en el mercado ni etiquetado para ser identificado y distinguido por los consumidores, México no cree que los programas educativos podrían ser efectivos, y mucho menos capaces de cumplir con el nivel adecuado de protección establecido por México. En la medida en que Estados Unidos sugiere que México debería educar a sus pueblos indígenas y agricultores para que abandonen sus prácticas agrícolas tradicionales, México rechaza esta propuesta. No se puede considerar que una medida de este tipo esté “razonablemente disponible”.³⁹⁵

233. En respuesta a la pregunta del Panel sobre si México consideró una medida más específica, suponiendo que una de las principales motivaciones del Decreto de 2023 fuera la preocupación por los posibles residuos de glifosato, México reitera que la Medida del Artículo 6.II aborda todos los riesgos que surgen en relación con el consumo directo de grano de maíz GM, no solo la ingestión de residuos de glifosato.³⁹⁶ México sostiene que esto se refleja en su evaluación del riesgo y en los documentos de la Base de datos SNIB.³⁹⁷ Debido a que los demás riesgos, incluidos los residuos de plaguicidas y/o las proteínas transgénicas, están presentes en todo el grano de maíz GM, los riesgos se mantienen incluso con respecto al maíz GM no expuesto al glifosato.³⁹⁸ Además, y como se argumentó en otra parte, México dice que estos riesgos no existen de forma aislada: “se agregan y acumulan en el mercado de granos de maíz y en las dietas de las personas”.³⁹⁹ Por estas razones, una medida más específica, en la opinión de México, “no abordaría los riesgos para la salud humana en México de manera significativa o eficaz”.⁴⁰⁰ México enfatiza que el Artículo 6.II de hecho “constituye una focalización más estrecha de la medida originalmente propuesta en el Decreto de

³⁹⁴ Tr. Día 1, pág. 18; ver también Declaración de Apertura de Estados Unidos, ¶ 75, que cita USA-299, Gobierno de México, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias “Conservación e identificación de la diversidad del maíz nativo” (26 de marzo de 2024); USA-300, Gobierno de México, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, “Secretaría de Agricultura promueve el cultivo de maíz nativo para garantizar calidad, conservación y beneficios financieros para los agricultores” (25 de mayo de 2023); USA-301, F. Guzzon et al., “Conservación y uso de la diversidad del maíz latinoamericano: pilar de la seguridad nutricional y patrimonio cultural de la humanidad”, 11 AGRONOMY 172 (enero de 2021).

³⁹⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 133.

³⁹⁶ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 83.

³⁹⁷ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 83.

³⁹⁸ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 84.

³⁹⁹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 85.

⁴⁰⁰ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 85.

2020”, y muestra que “se consideró una medida más amplia, pero México seleccionó una medida mucho más estrecha después de consultas con Estados Unidos”.⁴⁰¹

234. Estados Unidos rechaza la afirmación de México de que el Decreto de 2023 es una medida más restrictiva como resultado de las consultas, y reitera que México no consultó con Estados Unidos antes de adoptar el Decreto de 2023.⁴⁰² En cualquier caso, Estados Unidos sostiene que “cualquier supuesta adaptación de las medidas de México es irrelevante cuando esas medidas no se basan en ninguna evaluación del riesgo”, porque:

Una medida que no se basa en una evaluación de riesgo es necesariamente más restrictiva para el comercio de lo que se requiere para lograr un nivel adecuado de protección, ya que la Parte no ha demostrado que exista siquiera un riesgo para la vida o la salud humana, animal o vegetal.⁴⁰³

235. Con respecto a la Medida de los Artículos 7/8, la posición de México es que no puede ser incompatible con el Artículo 9.6.10 del T-MEC porque no se ha “aplicado” y, por lo tanto, la reclamación es prematura. Incluso si el Panel determinara que la medida se “aplica”, México dice que aún no tiene ningún efecto restrictivo del comercio. México se refiere a la perspectiva de estudios científicos adicionales, que es una de las razones por las que la Medida de los Artículos 7/8 aún no se ha implementado.⁴⁰⁴

3) El análisis del Panel

236. El Artículo 9.6.10 del T-MEC plantea cuestiones similares a las del Artículo 9.6.6(a) sobre la adaptación de las medidas SFS. Requiere expresamente que cada Parte seleccione una medida SFS que “no entrañe un grado de restricción del comercio mayor del requerido” para lograr su nivel adecuado de protección. Este proceso requiere necesariamente considerar tanto la naturaleza y la fuente del riesgo como las posibles alternativas que puedan estar disponibles.
237. El Panel determina que las Medidas no superan esta prueba por razones similares a las analizadas en el contexto del Artículo 9.6.6(a), y a la luz de las determinaciones del Panel sobre incumplimiento del T-MEC con respecto a los Artículos 9.6.3, 9.6.6(b), 9.6.7 y 9.6.8.

⁴⁰¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 86.

⁴⁰² Comentarios de Estados Unidos, ¶ 44.

⁴⁰³ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 46.

⁴⁰⁴ CEI de México, ¶¶ 452-456; Réplica de México, ¶¶ 431-434.

238. Por estas razones, el Panel considera que las Medidas entrañan un grado de restricción del comercio mayor del requerido para alcanzar el nivel adecuado de protección de México y son incompatibles con el Artículo 9.6.10 del T-MEC.

E. Artículo 2.11: Acceso al mercado

1) Las disposiciones pertinentes

239. El Artículo 2.11 del T-MEC establece en su parte pertinente:

Salvo que se disponga algo diferente en este Tratado, ninguna Parte adoptará o mantendrá cualquier prohibición o restricción alguna a la importación de cualquier mercancía de otra Parte o a la exportación o venta para la exportación de cualquier mercancía destinada al territorio de otra Parte, excepto de conformidad con el Artículo XI del GATT de 1994, incluyendo sus notas interpretativas, y para tal efecto el Artículo XI del GATT de 1994 y sus notas interpretativas son incorporadas y forman parte de este Tratado, *mutatis mutandis*.

240. El Artículo XI:1 del GATT de 1994 establece:

Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá —aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas— prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.

241. El Artículo XI:2 del GATT de 1994 establece las categorías de medidas que están exentas del ámbito de aplicación del Artículo XI:1, incluso con respecto a las prohibiciones y restricciones a la importación:

[...]

(b) Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional;

(c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe este, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales...

242. De conformidad con el Artículo 2.11.7 del T-MEC, ciertas medidas están exentas de los requisitos del Artículo 2.11,⁴⁰⁵ pero ninguna de las Partes ha sostenido que las Medidas en cuestión en este caso califiquen para dicha exención.

2) Argumentos de las Partes

243. Estados Unidos sostiene que las Medidas son incompatibles con el Artículo 2.11 del T-MEC porque (i) constituyen una restricción a la importación; (ii) no fueron adoptadas ni mantenidas “de conformidad con el Artículo XI del GATT de 1994”; y (iii) no están “prevista[s] de otra manera” en el T-MEC.⁴⁰⁶

244. Estados Unidos sostiene que es “evidente” que las Medidas están relacionadas con la importación de maíz GM porque la Medida del Artículo 6.II establece explícitamente que las autoridades de bioseguridad de México “revocarán y se abstendrán de otorgar autorizaciones para el uso de grano de maíz genéticamente modificado para alimentación humana”.⁴⁰⁷ Con respecto a la Medida de los Artículos 7 y 8, Estados Unidos señala la “directiva explícita” del Artículo 7 de “llevar a cabo la sustitución gradual del maíz genéticamente modificado para la alimentación animal y de uso industrial para alimentación humana”, lo que, en la opinión de Estados Unidos, restringe la importación de todo el maíz GM a México.⁴⁰⁸ Estados Unidos también señala la referencia del Decreto de 2023 a la autosuficiencia al ordenar a sus autoridades “abstenerse de [...] promover e importar maíz genéticamente modificado” y exigir la eventual sustitución completa del maíz GM importado para cualquier propósito.⁴⁰⁹

245. Por las mismas razones, Estados Unidos sostiene que las Medidas constituyen una “restricción [...] a la importación de cualquier producto de” Estados Unidos en virtud del Artículo XI:1 del GATT de 1994, lo que satisface la segunda parte del Artículo 2.11.⁴¹⁰ Por último, con respecto al tercer

⁴⁰⁵ En concreto, el Artículo 2.11.7 establece que los párrafos anteriores del Artículo 2.11 (párrafos 1 a 6) no se aplican a las medidas establecidas en el Anexo 2-A. El Anexo 2-A, a su vez, establece que los párrafos 1 a 4 del Artículo 2.11 (Restricciones a la Importación y a la Exportación) no se aplican a ciertas medidas de exportación de conformidad con la Ley de Hidrocarburos de México o a ciertas prohibiciones o restricciones a la importación de llantas usadas, prendas de vestir usadas, vehículos usados no originarios y chasis usados equipados con motores para vehículos.

⁴⁰⁶ CEI de Estados Unidos, ¶ 199.

⁴⁰⁷ Réplica de Estados Unidos, ¶ 178, que cita USA-3, Decreto de 2023, Art. 6.II.

⁴⁰⁸ Réplica de Estados Unidos, ¶ 178, que cita USA-3, Decreto de 2023, Art. 7; véase también CEI de Estados Unidos, ¶¶ 216-219.

⁴⁰⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 180, que cita USA-3, Decreto de 2023, Art. 3.I.

⁴¹⁰ CEI de Estados Unidos, ¶ 210 (Medida del Artículo 6.II); ¶ 222 (Medida de los Artículos 7/8).

- elemento, Estados Unidos sostiene que las Medidas no están “dispuestas de otra manera” en el T-MEC porque no caen dentro de ninguna de las excepciones enumeradas en el Anexo 2-A.⁴¹¹
246. Estados Unidos sostiene que las Medidas ya han tenido efectos comerciales, refiriéndose, entre otras cosas, a la disminución de las exportaciones de maíz blanco a México durante 2023.⁴¹² La posición de Estados Unidos es que “los agricultores y las empresas biotecnológicas estadounidenses consideran que la aprobación mexicana de nuevos productos es una condición previa para que los agricultores estadounidenses siembren los productos”.⁴¹³ Como resultado, Estados Unidos dice que “las empresas de semillas, los agricultores y los comerciantes no pueden planificar eficazmente las próximas temporadas de cultivo”.⁴¹⁴ Estados Unidos sostiene que el mandato del Decreto de 2023 de “establecer las medidas de seguridad e imponer las sanciones correspondientes”, y su advertencia de que “quien use” el maíz GM es responsable de garantizar que no se use para fines de consumo humano, tiene “un efecto paralizador obvio” sobre las importaciones procedentes de Estados Unidos.⁴¹⁵ En la opinión de Estados Unidos, “las medidas en sí mismas privan a los exportadores estadounidenses de oportunidades competitivas”.⁴¹⁶
247. Con respecto al argumento de México de que la Medida del Artículo 6.II no ha resultado en ninguna restricción a las importaciones porque las exportaciones de maíz blanco a México han aumentado entre enero y abril de 2024, Estados Unidos sostiene que: (1) México reconoció que Estados Unidos no necesita demostrar efectos comerciales; (2) el período de cuatro meses es muy corto y solo cubre el maíz blanco; y (3) “no hay ningún análisis que indique los niveles de exportación contrafactuales para ese período este año en ausencia de estas medidas”.⁴¹⁷
248. México rechaza la posición de Estados Unidos y argumenta que las Medidas están orientadas a cuestiones internas, no al comercio internacional, y por lo tanto se relacionan con obligaciones bajo el Artículo III del GATT de 1994 (Trato Nacional en Materia de Tributación y Reglamentación Internas) y las disposiciones equivalentes bajo el T-MEC, y no se rigen por el Artículo 2.11.⁴¹⁸ En particular, México enfatiza que el requisito de una autorización para eventos de OGM bajo la Ley

⁴¹¹ CEI de Estados Unidos, ¶¶ 211-214 (Medida del Artículo 6.II); 223-225 (Medida de los Artículos 7/8).

⁴¹² Réplica de Estados Unidos, ¶ 190, que cita USA-229, Datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos, “Exportaciones de maíz de EE. UU. a México 2022-enero de 2024”.

⁴¹³ Réplica de Estados Unidos, ¶ 48.

⁴¹⁴ Réplica de Estados Unidos, ¶ 48.

⁴¹⁵ Tr. Día 1, pág. 22 [ING].

⁴¹⁶ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 63.

⁴¹⁷ Tr. Día 1, pág. 22 [ING]; véase también Comentarios de Estados Unidos, ¶¶ 62-64.

⁴¹⁸ CEI de México, ¶ 460; Réplica de México, ¶¶ 444-445.

de Bioseguridad de 2005 no es una restricción a la importación de OGM porque se requiere la misma autorización para todos los OGM nacionales similares. México sostiene que, en consecuencia, “una autorización es una restricción interna al comercio de OGM en México”.⁴¹⁹

249. Incluso si el Artículo 2.11 es aplicable a las Medidas, la posición de México es que el Artículo 2.11 del T-MEC se aplica a las medidas que prohíben o restringen el comercio, que México sostiene no ocurre porque son medidas nacionales que se aplican por igual a todo el maíz GM, independientemente de su origen.⁴²⁰ Por lo tanto, México sostiene que las Medidas no han bloqueado ni restringido el proceso de importación, señalando el hecho de que las importaciones han aumentado y México continúa emitiendo autorizaciones para nuevos eventos de maíz GM, ahora, sin embargo, con una disposición que limita expresamente el uso final a la alimentación animal y el uso industrial.⁴²¹
250. Con respecto a la Medida de los Artículos 7/8, México sostiene que “[l]o mismo puede ocurrir algún día”, es decir, que el maíz GM importado para alimentación animal y uso industrial se verá afectado de la misma manera que cualquier otro maíz GM en México.⁴²² Sin embargo, México reitera su posición de que aún no se han tomado medidas de implementación y que no hay nada en los Artículos 7 y 8 del Decreto de 2023 que sea capaz, por sí solo, de afectar la importación de maíz GM.⁴²³ Por último, México agrega que no se menciona la “importación” en ningún contexto en los Artículos 6, 7 u 8 del Decreto de 2023.⁴²⁴

3) El análisis del Panel

251. Como se indicó anteriormente en la Sección V.A, el hecho de que una medida esté redactada en términos tales que a primera vista pueden aplicarse tanto a productos nacionales como importados no significa que no pueda funcionar como una restricción a las importaciones. México ya prohíbe la siembra comercial nacional de maíz GM. Por lo tanto, el efecto previsto obvio de las Medidas es sobre el maíz GM importado. Por la misma razón, el Panel no puede aceptar el argumento de

⁴¹⁹ Réplica de México, ¶ 447.

⁴²⁰ CEI de México, ¶ 474; Réplica de México, ¶ 451.

⁴²¹ CEI de México, ¶ 475; Réplica de México, ¶¶ 438, 448, que cita MEX-399; *Grains Council*, “Perspectivas de mercado – 18 de abril de 2024”; MEX-405, SALUD, Cofepri, “Autorización para maíz transgénico de Estados Unidos”, 12 de agosto de 2023 (que dispone: “Uso: Para alimentación en animales y uso industrial para alimentación humana; excepto cultivos, harina de maíz y masa nixtamalizada.”).

⁴²² Réplica de México, ¶ 437.

⁴²³ Réplica de México, ¶¶ 437, 452-453.

⁴²⁴ Réplica de México, ¶ 438.

- México de que, como las Medidas están dirigidas a cuestiones nacionales, no al comercio internacional, no se rigen por el Artículo 2.11.⁴²⁵
252. El hecho de que las importaciones de maíz GM de Estados Unidos aparentemente hayan aumentado a la fecha no tiene incidencia en el análisis del Artículo 2.11, porque el Artículo 2.11 requiere demostrar que tuvo efectos comerciales reales, según aceptan ambas Partes.⁴²⁶ La consecuencia directa de la Medida del Artículo 6.II es que no se puede importar maíz GM de Estados Unidos para fines de consumo humano directo, lo que constituye una restricción evidente con respecto a la situación anterior, en la que ese tipo de maíz podía importarse para tal fin (independientemente cuánto realmente se haya importado). En efecto, el texto que México dice incluir en sus nuevas “Autorizaciones para Comercialización e Importación para su Comercialización de Organismos Genéticamente Modificados” parece estar diseñado precisamente para asegurar esta restricción.⁴²⁷
253. Además, la consecuencia directa de la Medida del Artículo 6.II es que todo el maíz GM que se importe actualmente de Estados Unidos debe destinarse a un fin diferente, a saber, la alimentación animal o el uso industrial. Sin embargo, la consecuencia de la Medida de los Artículos 7/8, a su vez, es que, en algún momento futuro, México llevará a cabo la implementación gradual de un objetivo preestablecido de sustituir todo el maíz GM para estos fines con maíz no GM. El hecho que las autoridades pertinentes aún no hayan decidido cómo implementar la Medida de los Artículos 7/8, y aparentemente aún no hayan encargado los estudios científicos que, según México, darán lugar a una nueva evaluación del riesgo que influirá en esa implementación, no cambia el hecho de que la Medida de los Artículos 7 y 8 ya es una medida “aplicada”, en vigor por decreto presidencial, aunque aún no se haya implementado. Esa medida, por sus términos, pone en duda la disponibilidad y viabilidad continuas de un mercado para las importaciones que no estaba restringido anteriormente, salvo mediante el funcionamiento normal del proceso de autorización de México para eventos específicos de maíz GM. La creación de incertidumbre en el mercado sobre el plan de “sustitución” anunciado por México lógicamente puede tener un efecto paralizador sobre los planes de continuar exportando esos productos.

⁴²⁵ CEI de México, ¶ 460; Réplica de México, ¶¶ 444-445.

⁴²⁶ Réplica de Estados Unidos, ¶ 46 (donde se afirma que: “Ninguna reclamación de Estados Unidos requiere establecer la existencia de efectos comerciales...”) Réplica de México, ¶ 438 (donde se afirma que: “Si bien un reclamante no está necesariamente obligado a demostrar la existencia de efectos sobre el comercio, esto no impide que un Panel considere pruebas claras e indiscutibles de que el comercio en cuestión ha aumentado sustancialmente, lo que demuestra claramente exactamente lo contrario de las supuestas prohibiciones o restricciones a la importación.”)

⁴²⁷ MEX-405, SALUD, Cofepris, “Autorización para maíz GM procedente de.”, Estados Unidos”, 12 de agosto de 2023.

254. En consecuencia, el Panel determina que las Medidas constituyen una “prohibición o restricción [...] a la importación” de maíz GM a México en el sentido del Artículo 2.11 del T-MEC.

F. Artículo 24.15: Conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica

1) Las disposiciones pertinentes

255. El Artículo 24.15 del T-MEC sobre Comercio y Biodiversidad establece en su parte pertinente:

1. Las Partes reconocen la importancia de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, así como los servicios ecosistémicos que proporciona, y su papel clave en el logro del desarrollo sostenible.

2. Por consiguiente, cada Parte promoverá y fomentará la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, de conformidad con su ordenamiento jurídico o política.

3. Las Partes reconocen la importancia de respetar, preservar y mantener el conocimiento y las prácticas de los pueblos indígenas y las comunidades locales que entrañen estilos tradicionales de vida que contribuyan a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

2) Argumentos de las Partes

256. México argumenta que las Medidas tienen como objetivo la conservación y el uso sostenible de las variedades nativas de maíz en los términos del Artículo 24.15.2.⁴²⁸ En respuesta a la posición de Estados Unidos de que “[e]l Artículo 24.15.2 no opera como una excepción que establezca una defensa afirmativa a los incumplimientos de otras disposiciones del T-MEC”,⁴²⁹ y a la pregunta del Panel sobre este punto en la Audiencia, México explicó que no se basaba en el Artículo 24.15 desde el punto de vista de una excepción. En cambio, México consideró que la disposición era importante y relevante porque “es una obligación que tienen las Partes y que viene a demostrar la compatibilidad de las dos medidas con esta obligación en materia de medio ambiente que tiene el Estado Mexicano”.⁴³⁰

257. En este contexto, México sostiene que las Medidas “contribuyen a un fin SFS para proteger el maíz nativo de riesgos surgidos por la propagación de ‘pestes’ de plantas de maíz GM en México, incluida la introgresión genética y la contaminación que amenaza la biodiversidad del maíz nativo

⁴²⁸ CEI de México, § VII.I.

⁴²⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 194.

⁴³⁰ Tr. Día 2, pág. 55 [ESP]; véase también Comentarios de México, ¶ 35.

en México”.⁴³¹ México dice que las Medidas y los objetivos que buscan lograr son consistentes con el Artículo 24.15.3 del T-MEC porque las Medidas “contribuyen a la protección cultural, patrimonial, de tradiciones, comunidades, y la identidad de personas de origen indígena, con relación a la natural biodiversidad del maíz nativo mexicano y sus diversas variedades de maíces”.⁴³²

3) El análisis del Panel

258. El Panel acepta que el Artículo 24.15 del T-MEC impone obligaciones a todas las Partes, incluso la de “promover y fomentar” la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Estados Unidos no alega que México haya incumplido esas obligaciones, y México no plantea una defensa ni aduce excepción alguna a sus otras obligaciones derivadas del T-MEC en relación con el Artículo 24.15, ya que reconoce que no podría hacerlo. El Panel toma nota del argumento de México de que el Artículo 24.15 proporciona contexto que es importante en relación con sus obligaciones con respecto a la conservación y la diversidad biológica en general, y con otras excepciones que México dice que aplican en el presente caso. De tal manera, el Panel aborda las obligaciones de México que surgen del Artículo 24.15 en las secciones subsiguientes.

G. Artículos XX(a) y (g) del GATT de 1994 (Excepciones relativas a la moral pública y a los recursos naturales agotables)

1) Las disposiciones pertinentes

259. El Artículo 32.1.1 establece excepciones generales a la aplicabilidad de ciertos capítulos del T-MEC.⁴³³

Para los efectos del Capítulo 2 (Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado), el Capítulo 3 (Agricultura), el Capítulo 4 (Reglas de Origen), el Capítulo 5 (Procedimientos de Origen), el Capítulo 6 (Mercancías Textiles y Prendas de Vestir), el Capítulo 7 (Administración Aduanera y Facilitación del Comercio), el Capítulo 9 (Medidas Sanitarias y Fitosanitarias), el Capítulo 11 (Obstáculos Técnicos al Comercio), el Capítulo 12 (Anexos Sectoriales) y el Capítulo 22 (Empresas Propiedad del Estado y Monopolios Designados), el Artículo XX del GATT de 1994

⁴³¹ CEI de México, ¶ 477.

⁴³² CEI de México, ¶¶ 481-482.

⁴³³ A diferencia del Acuerdo MSF, que no incorpora las excepciones contenidas en el Artículo XX del GATT de 1994, éstas se referencian expresamente en el Artículo 32.1.1 del T-MEC como aplicables al Capítulo 9 (Medidas SFS) y México las invoca en este caso.

y sus notas interpretativas se incorporan y forman parte integrante de este Tratado, mutatis mutandis.

260. El encabezamiento y los literales a) y g) del Artículo XX del GATT de 1994 disponen lo siguiente:

reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

a) necesarias para proteger la moral pública; [...]

g) relativas a la conservación de recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales; [...]

2) Argumentos de las Partes

261. México argumenta que incluso si se determina que las Medidas son incompatibles con el T-MEC, están justificadas de conformidad con el Artículo 32.1.1 porque caen dentro de las excepciones contenidas en los Artículos XX(a) y (g) del GATT de 1994.⁴³⁴

262. Las Partes convienen en que el Artículo XX del GATT de 1994 exige un análisis en dos niveles: (1) la determinación de si una medida está justificada en virtud de uno de los literales del Artículo XX; y (2) la determinación de si la medida satisface los requisitos del encabezamiento del Artículo XX.⁴³⁵ En consecuencia, ambos supuestos deben cumplirse para que el Artículo 32.1.1 exonere a una medida de las consecuencias de ser incompatible con otros requisitos del T-MEC.

263. El Panel resume a continuación, en primer lugar, los argumentos de las Partes respecto de la aplicabilidad de la excepción de “moral pública” del Artículo XX(a) y la excepción relativa a la “conservación de recursos naturales agotables” conforme al Artículo XX(g) del GATT de 1994. A continuación, resume sus respectivos argumentos respecto de si las Medidas satisfacen los requisitos del encabezamiento del Artículo XX.

a. La excepción de la moral pública

⁴³⁴ CEI de México, ¶ 486; Réplica de México, ¶¶ 454-455.

⁴³⁵ CEI de México, ¶ 490; Réplica de Estados Unidos, ¶ 197.

264. Respecto a la excepción de moral pública, México sostiene que las Medidas son necesarias para proteger el maíz nativo, la milpa, la riqueza biocultural y el patrimonio gastronómico de México en los términos del Artículo XX (a) del GATT de 1994.⁴³⁶ México dice que el Decreto de 2023 incluye medidas que abordan el riesgo no solo a la salud humana, sino también al maíz nativo, que es “considerado patrimonio cultural en México” y es “de vital importancia para la identidad y la cultura de las comunidades indígenas y campesinas de México, a quienes se considera custodios y guardianes de esta tradición y biodiversidad”.⁴³⁷
265. México se basa en definiciones de moral pública de grupos especiales de la OMC como “conjunto de hábitos de vida por lo que respecta a la buena y la mala conducta (es decir, valores sociales) que pertenece, afecta o concierne a una comunidad o nación”, y que denotan “normas de buena y mala conducta por parte de, o en nombre de, una comunidad o nación”,⁴³⁸ como parte de la evaluación de si la medida está diseñada para salvaguardar el objetivo de la moral pública.⁴³⁹ México hace referencia a grupos especiales de la OMC que han determinado que ciertos tipos de políticas atañen a la moral pública, incluidas: (i) prohibir a niños el juego con apuesta; (ii) restringir contenidos prohibidos en bienes culturales (violencia, pornografía); y (iii) proteger el bienestar animal.⁴⁴⁰ En particular, México dice que “la protección de las variedades nativas de maíz es similar a la protección del bienestar animal en el contexto de los productos agrícolas”.⁴⁴¹
266. México señala los Considerandos y el Artículo 6 del Decreto de 2023 que identifican “la suficiencia alimentaria, el patrimonio gastronómico y el apoyo a las comunidades campesinas como objetivos

⁴³⁶ CEI de México, ¶¶ 491-500; Réplica de México, ¶¶ 456-460.

⁴³⁷ Réplica de México, ¶ 457.

⁴³⁸ CEI de México, ¶ 493, que cita MEX-335, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China (“Estados Unidos — Medidas arancelarias (China)”)*, WT/DS543/R y Add.1, distribuido a los miembros de la OMC el 15 de septiembre de 2020, apelado el 26 de octubre de 2020, ¶¶ 7.115-7.116.

⁴³⁹ Réplica de México, ¶ 461, que cita MEX-335, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Medidas arancelarias (China)*, ¶ 7.110; MEX-342, Informes del Panel, *Brasil – Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas (“Brasil — Tributación (UE)”)*, WT/DS472/R, Add.1 y Corr.1 / WT/DS497/R, Add.1 y Corr.1, adoptado el 13 de enero de 2019, ¶ 7.519.

⁴⁴⁰ CEI de México, ¶ 496, que cita MEX-340, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Juegos de azar*, WT/DS285/R, adoptado el 20 de abril de 2005; MEX-339, Informe del Grupo Especial, *China — Publicaciones y productos audiovisuales*, WT/DS363/R, adoptado el 19 de enero de 2010; MEX-338, Informes del Panel, *Comunidades Europeas - Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas (“CE — Productos derivados de las focas”)*, WT/DS400/R y Add.1 / WT/DS401/R y Add.1, adoptados el 18 de junio de 2014; MEX-341, Informe del Grupo Especial, *Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado (“Colombia — Textiles”)*, WT/DS461/R, adoptado el 22 de junio de 2016; MEX-342, Informes del Panel, *Brasil — Tributación (UE)*.

⁴⁴¹ CEI de México, ¶ 496.

de la medida”⁴⁴² En particular, México vincula la protección de las variedades nativas de maíz con su declarado “deber moral de preservar [...] los medios de vida de las comunidades que obtienen sus ingresos y sustento del cultivo y procesamiento de variedades nativas de granos”,⁴⁴³ y sostiene que el Decreto de 2023 contribuye a este objetivo moral público.⁴⁴⁴ México se refiere a su compromiso de larga data con estos principios, tal como se refleja, entre otros, en los Artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución”) y una serie de leyes nacionales y convenciones internacionales de las que México es signatario, todas las cuales, dice México, evidencian la existencia de las preocupaciones expresadas.⁴⁴⁵

267. México sostiene, además, que “el diseño, arquitectura y estructura reveladora del Decreto [de 2023] se relacionan con la protección de la moral pública tal como pretende la medida”,⁴⁴⁶ y que “el estándar legal aplicable solo requiere evaluar que la medida no sea incapaz de proteger la moralidad pública”.⁴⁴⁷ En la opinión de México, la Medida del Artículo 6.II “previene la contaminación transgénica de la propagación de maíz GM en las circunstancias únicas de México, donde el grano de maíz para consumo puede ser fácilmente intercambiado y utilizado para fines de cultivo”.⁴⁴⁸ En consecuencia, dice México, la Medida del Artículo 6.II “protege la moral pública al evitar el desplazamiento perjudicial del maíz nativo y el correspondiente impacto negativo en las comunidades indígenas y las tradiciones gastronómicas asociadas”.⁴⁴⁹
268. En la Audiencia, México argumentó que “dado los importantes valores públicos arraigados en el maíz nativo de México y las prácticas tradicionales que se han utilizado durante generaciones para desarrollar sus razas y variedades únicas, protegerlas es un interés de política pública que se eleva al nivel de una moral pública; así la biodiversidad natural y la integridad genética natural del maíz nativo reflejan lo que es moralmente correcto”.⁴⁵⁰ México contrastó esto con “el impacto de la contaminación transgénica y sus efectos adversos de la cultura, el patrimonio, las tradiciones, la identidad, los medios de vida, la autosuficiencia alimentaria y el bienestar de las comunidades

⁴⁴² CEI de México, ¶ 494.

⁴⁴³ CEI de México, ¶ 494; véase también Réplica de México, ¶¶ 477-480.

⁴⁴⁴ CEI de México, ¶ 494.

⁴⁴⁵ CEI de México, ¶ 495; Réplica de México, ¶ 474.

⁴⁴⁶ CEI de México, ¶ 497.

⁴⁴⁷ Tr. Día 1, pág. 64; véase también Declaración de Apertura de MEX, ¶ 137, que cita MEX-335, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Medidas arancelarias (China)*, ¶ 7.145.

⁴⁴⁸ Réplica de México, ¶ 463.

⁴⁴⁹ Réplica de México, ¶ 463; véase también ¶¶ 481-483.

⁴⁵⁰ Tr. Día 1, pág. 64 [ESP].

- indígenas y campesinas, así como del pueblo de México en general reflejan graves males morales”.⁴⁵¹
269. Respecto del requisito de “necesidad” del Artículo XX(a) del GATT de 1994, México señala que “el Grupo Especial debe sopesar y equilibrar factores como la importancia relativa del valores de la sociedad, el nivel de restricción de la medida sobre el comercio, la contribución de la medida a la realización de su objetivo y una evaluación de si están razonablemente disponibles alternativas menos restrictivas sugeridas por los Estados Unidos”.⁴⁵² México sostiene que: (i) la preservación del maíz nativo y las tradiciones gastronómicas son morales públicas importantes en México;⁴⁵³ (ii) las Medidas son menos restrictivas del comercio que una prohibición de importaciones, son limitadas y restringen un uso final particular, no el comercio;⁴⁵⁴ (iii) la Medida del Artículo 6.II “reduce significativamente las vías de propagación del maíz GM a través de los sistemas de intercambio y distribución” y, por lo tanto, “promueve el objetivo de moral pública de proteger el maíz nativo, los medios de vida de las comunidades indígenas y las tradiciones gastronómicas asociadas”;⁴⁵⁵ y (iv) las alternativas propuestas por Estados Unidos no están razonablemente al alcance de México dado que no consideran las prácticas de intercambio de semillas que mantienen las comunidades indígenas y las comunidades campesinas.⁴⁵⁶
270. Estados Unidos rechaza la defensa de México basada en la excepción de la moral pública.⁴⁵⁷ En la opinión de Estados Unidos, “la ‘moral pública’ es, en el sentido ordinario de estos términos, las normas relativas a la conducta correcta e incorrecta del pueblo en su conjunto”.⁴⁵⁸ Estados Unidos acepta que México tiene discreción para definir qué es la “moral pública” para sí mismo. Sin embargo, en el contexto de la excepción del Artículo XX(a), Estados Unidos sostiene que México debe identificar con precisión tanto la moral pública en cuestión como la forma en que la medida se relaciona con ella.⁴⁵⁹ Estados Unidos dice que México no ha explicado suficientemente “lo que quiere decir cuando se refiere a la preservación del maíz nativo y a la búsqueda de mantener

⁴⁵¹ Tr. Día 1, pág. 62 [ESP].

⁴⁵² CEI de México, ¶ 498, que cita MEX-335, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Medidas arancelarias (China)*, ¶ 7.159; Réplica de México, ¶¶ 484-485.

⁴⁵³ Réplica de México, ¶ 486.

⁴⁵⁴ Réplica de México, ¶ 488.

⁴⁵⁵ Réplica de México, ¶ 487.

⁴⁵⁶ Réplica de México, ¶ 489.

⁴⁵⁷ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 202-208.

⁴⁵⁸ Réplica de Estados Unidos, ¶ 203, que cita USA-296, Definiciones de “público” y “moral” del *Oxford English Dictionary*.

⁴⁵⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 203, que cita USA-275, Informes del Panel, *Brasil — Tributación (UE)*, ¶ 7.558.

- tradiciones gastronómicas únicas”.⁴⁶⁰ Estados Unidos no acepta que la “preservación de los medios de subsistencia” constituya un objetivo moral público, porque “no es en sí misma una norma de buen o mal comportamiento, sino un resultado económico deseado”.⁴⁶¹
271. En cuanto a la protección del maíz nativo, Estados Unidos señala que “las variedades actuales de maíz nativo de México son producto de cruzamientos y evolución continuos a lo largo de milenios, incluyendo cruzamientos con híbridos no nativos”.⁴⁶² El flujo genético entre especies de maíz (ya sean variedades transgénicas o no transgénicas) es un fenómeno natural, sostiene Estados Unidos, y México no ha prohibido “la importación, cultivo nacional o venta de maíz no GE que no sea una variedad nativa”.⁴⁶³ De manera similar, Estados Unidos rechaza los argumentos de México basados en las tradiciones gastronómicas y se refiere a la propia evidencia de México de que el maíz más comúnmente utilizado para el consumo directo es el maíz blanco, que se importa de Estados Unidos sólo en pequeños volúmenes.⁴⁶⁴
272. Con respecto al requisito de “necesidad” del Artículo XX(a), Estados Unidos hace referencia a los grupos especiales de la OMC que han determinado que el significado ordinario del término “necesario” supone la consideración de cuatro factores: (i) la importancia relativa del objetivo perseguido por la medida; (ii) la contribución de la medida a ese objetivo; (iii) la restricción del comercio de la medida; y en la mayoría de los casos, (iv) la existencia de medidas alternativas “razonablemente disponibles”.⁴⁶⁵ En la opinión de Estados Unidos, las Medidas no cumplen los requisitos de los tres últimos tres factores porque: (ii) México no ha demostrado la amenaza percibida y no ha explicado cómo las Medidas abordarían esa amenaza;⁴⁶⁶ (iii) la Medida del Artículo 6.II constituye una prohibición total del maíz GM para el consumo humano directo, y la Medida de los Artículos 7/8 impediría todos los demás usos del maíz GM una vez que termine el período de sustitución gradual, creando incertidumbre en el mercado estadounidense con respecto

⁴⁶⁰ Réplica de Estados Unidos, ¶ 203.

⁴⁶¹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 204.

⁴⁶² Réplica de Estados Unidos, ¶ 205, que cita USA-166, I. Rojas-Barrera et al., “Evolución contemporánea de las razas locales de maíz y sus parientes silvestres influenciadas por el flujo genético con variedades modernas de maíz”, 116 PROCEEDINGS OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES 21302 (octubre de 2019).

⁴⁶³ Réplica de Estados Unidos, ¶ 205.

⁴⁶⁴ Réplica de Estados Unidos, ¶ 206, que cita CEI de México, ¶¶ 236-243.

⁴⁶⁵ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 210-211, que cita el documento USA-120, Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada* (“Corea — Diversas medidas que afectan a la carne vacuna”), WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, adoptado el 10 de enero de 2001, ¶¶ 164-166; el documento USA-277, Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Juegos de azar*, ¶¶ 306-307.

⁴⁶⁶ Réplica de Estados Unidos, ¶ 212.

al alcance del comercio que se permitirá durante el período de transición;⁴⁶⁷ y (iv) existen medidas alternativas, incluidas medidas de “coexistencia” para abordar el riesgo de polinización cruzada, así como “la educación, la publicidad, el apoyo financiero, el turismo gastronómico y otras medidas de fomento de la oferta y la demanda” para abordar cualquier riesgo a las tradiciones gastronómicas.⁴⁶⁸

b. La excepción de los recursos naturales agotables

273. México sostiene que las Medidas se relacionan con la conservación de la biodiversidad y la integridad genética de las variedades nativas de maíz como “recursos naturales agotables” en el sentido del Artículo XX(g).⁴⁶⁹ Refiriéndose a los informes de los grupos especiales de la OMC, México dice que el análisis en virtud del Artículo XX(g) “requiere una evaluación integral” que “debe aplicar según las circunstancias de cada caso, mediante un análisis minucioso del contexto fáctico y jurídico de una determinada diferencia”, sin limitar el análisis al texto de la medida.⁴⁷⁰
274. Las Partes coinciden que el Artículo XX(g) requiere dos elementos: (1) si las Medidas “se refieren a la conservación de recursos naturales agotables”; y (2) si las Medidas “son efectivas en combinación con restricciones a la producción o al consumo nacionales”.⁴⁷¹
275. Con respecto al primer elemento (“relativas a”), México sostiene que las Medidas se refieren con la conservación de un recurso natural: las “variedades y razas nativas de maíz de México, incluida su biodiversidad e integridad genética”.⁴⁷² México dice que “[e]ste recurso natural es agotable porque el maíz nativo de México, incluyendo su biodiversidad natural e integridad genética, está bajo amenaza de pérdida y posiblemente extinción como se evidencia a través de la contaminación transgénica del maíz nativo en México”.⁴⁷³ Este objetivo de conservación, sostiene México, es uno de los propósitos principales del Decreto de 2023, como lo evidencia el texto del Decreto de 2023,

⁴⁶⁷ Réplica de Estados Unidos, ¶ 213.

⁴⁶⁸ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 214-215.

⁴⁶⁹ CEI de México, ¶¶ 501-507.

⁴⁷⁰ CEI de México, ¶ 502, que cita MEX-335, Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos — Medidas arancelarias (China)*, ¶ 7.159; MEX-344, Informes del Órgano de Apelación, *China — Medidas relacionadas con la exportación de tierras raras, volframio (tungsteno) y molibdeno (“China — Tierras raras”)*, WT/DS431/AB/R / WT/DS432/AB/R / WT/DS433/AB/R, adoptado el 29 de agosto de 2014, ¶ 5.95.

⁴⁷¹ CEI de México, ¶ 503, por referencia a MEX-342, Informes del Panel, *Brasil — Tributación (UE)*, ¶ 7.974; Réplica de Estados Unidos, ¶ 218.

⁴⁷² CEI de México, ¶ 506.

⁴⁷³ CEI de México, ¶ 507, que cita MEX-90, Quist, D., Chapela, I., “ADN transgénico introgresado en razas locales tradicionales de maíz en Oaxaca”, 2001, México, *Nature*.

- incluido el encabezamiento del Artículo 6 y el último Considerando, y la demanda colectiva que resultó en la Moratoria al cultivo de maíz GM en México (ver ¶ 38 más arriba).⁴⁷⁴
276. México destaca que existe “una auténtica y estrecha relación” entre las Medidas y el objetivo de conservación “porque el grano de maíz GM puede utilizarse como semilla viable” y, en consecuencia, puede desviarse para el cultivo, lo que ha estado sucediendo en México, y que es “una de las razones por las que la introgresión transgénica sigue siendo un problema en México a pesar de la moratoria al cultivo comercial de maíz GE”.⁴⁷⁵ México dice que la hibridación tradicional es diferente de la introgresión transgénica porque esta última implica transgenes disruptivos del maíz transgénico que se imparten a variedades de maíz nativo, lo que “provoca diversas alteraciones en el código genético del maíz nativo y, en última instancia, disminuye la integridad de las plantas afectadas”.⁴⁷⁶ La opinión de México es que “[e]l maíz no nativo y no GM no representa este riesgo crítico”.⁴⁷⁷
277. Estados Unidos rechaza el argumento de México sobre la base de que: (1) México se basa en un solo estudio para concluir que el maíz nativo corre el riesgo de introgresión transgénica y, en consecuencia, es un recurso natural agotable;⁴⁷⁸ y (2) las propias autoridades de México testificaron ante el tribunal, en la demanda colectiva, que no había prueba de liberación no autorizada de semillas de maíz GM, y mucho menos de granos de maíz GM que se habían importado para usos alimentarios y forrajeros, y el tribunal rechazó la afirmación de que el maíz GM impactaba negativamente al maíz nativo.⁴⁷⁹ Además, independientemente de si existe una amenaza, Estados Unidos sostiene que México no aborda la forma en que el flujo genético del maíz transgénico es cualitativamente diferente del flujo genético de variedades de maíz no nativas y no transgénicas, o

⁴⁷⁴ CEI de México, ¶ 507, que cita MEX-257, Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 13 de octubre de 2021; ¶¶ 510-511; Réplica de México, ¶ 497, 511-518.

⁴⁷⁵ CEI de México, ¶ 509, por referencia a MEX-87, Trejo-Pastor, V., Espinosa-Calderón, A., del Carmen Mendoza-Castillo, M., Kato Yamakake, T. Á., Morales-Floriano, ML, Tadeo-Robledo, M., & Wegier, A., “Grano de maíz comercializado en México como potencial dispersor de eventos transgénicos”, 2021, Revista Fitotecnia Mexicana; MEX-188, Santana R., “Mayas denuncian siembra de soya y maíz transgénico en Hopelchén, Campeche”, 2020; MEX-189, Greenpeace México, “Sin embargo, en Campeche sí hubo siembra ilegal de transgénicos”, 2021; Réplica de México, ¶ 493; ver también ¶¶ 501-507.

⁴⁷⁶ Réplica de México, ¶¶ 493, 500, 508-510, que cita las opiniones escritas de FOE, pág. 8.

⁴⁷⁷ Réplica de México, ¶ 510.

⁴⁷⁸ Réplica de Estados Unidos, ¶ 219, que cita a CEI de México, ¶ 507, que a su vez cita a MEX-90, Quist, D., Chapela, I., “ADN transgénico introgresado en razas locales de maíz tradicionales en Oaxaca”, 2001, México, Nature.

⁴⁷⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 220-222, que cita MEX-380, Sentencia del Juez del Duodécimo Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, 28 de septiembre de 2023 (testada). El Panel observa que Estados Unidos presentó un documento marcado como confidencial para respaldar esta declaración (USA-165). México volvió a presentar el mismo documento con la información confidencial testada (MEX-380). Para evitar hacer referencia innecesaria a información confidencial en este Informe, el Panel incluye en su lugar la referencia a la prueba documental de México.

del cruzamiento entre variedades nativas.⁴⁸⁰ Por estas razones, Estados Unidos dice que las Medidas no se “relacionan” verdaderamente con la conservación de recursos naturales agotables.⁴⁸¹

278. Con respecto al segundo elemento del análisis del Artículo XX(g) (“se apliquen”), México hace referencia a la Moratoria y a los Artículos 3, 4, 5 y 6.I del Decreto de 2023, todos los cuales, dice, constituyen “restricciones a la producción nacional de cultivos de maíz transgénico [que] refuerzan y complementan las restricciones al comercio internacional”.⁴⁸² México agrega que la Medida del Artículo 6.II se aplica por igual al maíz transgénico nacional e importado, mientras que la Medida de los Artículos 7/8, una vez aplicada, contribuirá al mismo propósito.⁴⁸³
279. Estados Unidos recuerda que no está impugnando los Artículos 3, 4 ó 5 del Decreto de 2023,⁴⁸⁴ y argumenta que la Moratoria no respalda la posición de México porque, incluso suponiendo que exista un riesgo para el maíz nativo, “proveniría del maíz no nativo, no solo del maíz GE”.⁴⁸⁵ Por lo tanto, Estados Unidos sostiene que “[a]l imponer restricciones comerciales sólo al maíz GE, pero no imponer restricciones al maíz ‘no nativo’ y no GE en México, la carga de las medidas impugnadas de México recae únicamente sobre las importaciones”.⁴⁸⁶ En la opinión de Estados Unidos, esto viola el requisito del Artículo XX (g) de que, si se imponen restricciones a las importaciones para preservar recursos naturales agotables, deben “entrar en vigor en conjunto con una restricción de la producción o el consumo nacionales”. En la opinión de Estados Unidos, debido a que “no se impone ninguna restricción real a la producción y el consumo nacionales en absoluto, y que todas las limitaciones se imponen únicamente a los productos importados, las medidas impugnadas no parecen destinadas a conservar un recurso natural”.⁴⁸⁷

c. El encabezamiento del Artículo XX del GATT de 1994

280. México sostiene que las Medidas también satisfacen los requisitos del encabezamiento del Artículo XX porque las Medidas: (1) no se aplican de una manera que constituya un medio de discriminación arbitraria o injustificable;⁴⁸⁸ y (2) no constituyen una restricción al comercio internacional.⁴⁸⁹

⁴⁸⁰ Réplica de Estados Unidos, ¶ 224.

⁴⁸¹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 225.

⁴⁸² CEI de México, ¶ 513; Réplica de México, ¶¶ 494, 519-523.

⁴⁸³ CEI de México, ¶ 514.

⁴⁸⁴ Réplica de Estados Unidos, ¶ 229.

⁴⁸⁵ Réplica de Estados Unidos, ¶ 230.

⁴⁸⁶ Réplica de Estados Unidos, ¶ 230.

⁴⁸⁷ Réplica de Estados Unidos, ¶ 231.

⁴⁸⁸ Réplica de México, ¶¶ 525-542.

⁴⁸⁹ Réplica de México, ¶¶ 543-553; véase también CEI de México, ¶¶ 515-519.

Estados Unidos no está de acuerdo y argumenta que “México no ha demostrado que sus medidas no se utilicen como una restricción encubierta al comercio o un medio de discriminación arbitraria o injustificada”.⁴⁹⁰

281. En primer lugar, con respecto a la discriminación arbitraria, México acepta que las Medidas discriminan al maíz transgénico, pero sostiene que esto no es arbitrario ni injustificable porque “la discriminación contra el maíz GM en cada una de las medidas está racionalmente conectada con los objetivos de política pública que justifican las medidas”.⁴⁹¹ México argumenta que las Medidas no discriminan al maíz GM importado específicamente porque “solo tienen un efecto discriminatorio sobre el maíz GM importado en la medida en que se trata de maíz transgénico”.⁴⁹² En este sentido, México se refiere a los Artículos 6, 7 y 8 del Decreto de 2023 que no contienen las palabras “importación” o “exportación”, y sostiene que están enfocados simplemente en regular el uso final del maíz GM en México, independientemente de su origen.⁴⁹³ México reitera que el Artículo 6.II “se aplica horizontalmente y por igual a todo el grano de maíz transgénico, ya sea nacional o importado”, y los Artículos 7 y 8 serán los mismos una vez aplicados.⁴⁹⁴ México dice que el hecho de que no haya maíz GM producido comercialmente en México no evidencia que las Medidas tengan una intención proteccionista; más bien, está “racionalmente conectada con los mismos objetivos que justifican las medidas en cuestión”, lo que se refleja en la Moratoria y en el Artículo 6.I del Decreto de 2023.⁴⁹⁵ México también se refiere al hecho de que las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México han aumentado desde la emisión del Decreto de 2023.⁴⁹⁶
282. México añade que las diferentes condiciones que prevalecen en México y en Estados Unidos también son relevantes para el análisis;⁴⁹⁷ se refiere a la importancia de la biodiversidad natural, 59 variedades nativas de maíz y a la asociación con pueblos indígenas y comunidades agrícolas.⁴⁹⁸ En cambio, México dice que las circunstancias en Estados Unidos son muy diferentes, y se refiere a

⁴⁹⁰ Réplica de Estados Unidos, ¶ 233.

⁴⁹¹ Réplica de México, ¶¶ 525-526; véase también CEI de México, ¶ 523.

⁴⁹² Réplica de México, ¶ 528 (énfasis en el original).

⁴⁹³ Réplica de México, ¶ 528.

⁴⁹⁴ CEI de México, ¶ 520.

⁴⁹⁵ Réplica de México, ¶ 529.

⁴⁹⁶ Réplica de México, ¶ 531, que cita MEX-399, US Grains Council, “Market Perspectives”, 18 de abril de 2024, pág. 4.

⁴⁹⁷ Réplica de México, ¶ 533, que cita MEX-336, Informe del Órgano de Apelación, *Indonesia - Importación de productos hortícolas, animales y productos de origen animal* (“Indonesia — Regímenes de licencias de importación”), WT/DS477/AB/R, WT/DS478/AB/R y Add.1, adoptado el 22 de noviembre de 2017, ¶ 5.94; MEX-337, Informes del Órgano de Apelación, *CE — Productos derivados de las focas*, WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R, adoptado el 18 de junio de 2014, ¶¶ 5.300.

⁴⁹⁸ Réplica de México, ¶¶ 534-535.

“la agricultura industrial de monocultivos comerciales de maíz transgénico en grandes campos, maximizando la producción excedente y el interés económico”.⁴⁹⁹ Las condiciones en México significan que las variedades nativas de maíz son “vulnerables a la contaminación transgénica y la erosión genética debido a la propagación del maíz GM”.⁵⁰⁰ Además, México dice que las condiciones relacionadas con el consumo y la importancia cultural del maíz también son diferentes en México y Estados Unidos, refiriéndose en particular al hecho de que en 2021, “el consumo de maíz y productos derivados en México fue 10 veces superior al de Estados Unidos”,⁵⁰¹ y que “la cocina tradicional mexicana ha sido reconocida como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad por la UNESCO”.⁵⁰²

283. En la opinión de Estados Unidos, las Medidas sí dan lugar a una discriminación arbitraria e injustificable, principalmente debido a la forma en que las Medidas “se dirigen indebidamente a las importaciones” al imponer restricciones únicamente al maíz GM, mientras que no imponen ninguna restricción al maíz “no nativo”, no GM en México, especialmente en el contexto de la Moratoria.⁵⁰³ Estados Unidos sostiene que “[n]o existe fundamento alguno en los objetivos de política declarados por México para este trato diferente y perjudicial del maíz importado en comparación con el maíz nacional”.⁵⁰⁴
284. En segundo lugar, con respecto a una “restricción encubierta al comercio internacional”, México se refiere a que el Órgano de Apelación de la OMC equiparó esto con “restricciones equivalentes a una discriminación arbitraria o injustificable en el comercio internacional aplicadas en la forma de una medida formalmente comprendida en el ámbito de una de las excepciones enumeradas”.⁵⁰⁵ Sobre esta base, México incorpora por referencia sus argumentos anteriores⁵⁰⁶ y se refiere, en particular, a (1) el aumento de las exportaciones desde la emisión del Decreto de 2023;⁵⁰⁷ (2) la aplicación horizontal de la Medida del Artículo 6.II a todo el maíz GM, independientemente de su

⁴⁹⁹ Réplica de México, ¶ 536; véase también CEI de México, ¶ 521.

⁵⁰⁰ Réplica de México, ¶ 537; véase también CEI de México, ¶¶ 524-525.

⁵⁰¹ Réplica de México, ¶ 540, que cita MEX-40, FAO, “Balances alimentarios (2010-) [2022]”; véase también CEI de México, ¶ 522.

⁵⁰² Réplica de México, ¶ 540.

⁵⁰³ Réplica de Estados Unidos, ¶ 242.

⁵⁰⁴ Réplica de Estados Unidos, ¶ 242.

⁵⁰⁵ Réplica de México, ¶ 543, que cita MEX-269, Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos. – Pautas para la gasolina reformulada y convencional (“Estados Unidos — Gasolina”)*, WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996, pág. 29.

⁵⁰⁶ Réplica de México, ¶ 544.

⁵⁰⁷ Réplica de México, ¶¶ 545-546.

- origen;⁵⁰⁸ y (3) el hecho de que la Medida de los Artículos 7 y 8 es incapaz, por sí sola, de restringir el comercio.⁵⁰⁹ México dice que las referencias a la “autosuficiencia” en el Decreto de 2023 no son indicativas de una intención de restringir el maíz importado, y enfatiza los demás objetivos de política del Decreto de 2023, incluida la “seguridad alimentaria” y un “medio ambiente sano”.⁵¹⁰ De manera similar, México dice que su objetivo de política de preservar los medios de vida de las comunidades indígenas y campesinas no es proteccionista porque “[l]a gran mayoría de los ‘productores mexicanos’ son agricultores de subsistencia, campesinos, comunidades campesinas e indígenas que utilizan métodos agrícolas tradicionales”, que no compiten con los productores industriales de maíz amarillo en Estados Unidos.⁵¹¹
285. Estados Unidos rechaza la posición de México y sostiene que “el diseño y el contexto de las medidas, junto con otras declaraciones públicas, revelan la intención, por lo demás encubierta, de restringir el comercio internacional”.⁵¹² En particular, Estados Unidos dice que: (1) las Medidas no se ajustan a su propósito declarado porque no hay evidencia del riesgo para la salud de las plantas ni de cómo las Medidas abordan ese supuesto riesgo;⁵¹³ (2) México ha hecho declaraciones en el propio Decreto de 2023 y en sus comunicaciones que revelan que la intención del Decreto de 2023 es restringir el comercio, incluidas referencias a la “autosuficiencia”, la “salvaguarda de la producción local” y el “deber de preservar [...] los medios de subsistencia”;⁵¹⁴ y (3) el efecto es claramente apuntar a las importaciones dado que no hay maíz transgénico cultivado en México; “al imponer medidas dirigidas al maíz GE, y no a cualquier maíz ‘no nativo’, México solo afecta a las importaciones de maíz, en beneficio de los productores nacionales que plantan maíz no GE”.⁵¹⁵
286. Con respecto al argumento de México de que las importaciones de maíz de Estados Unidos han aumentado desde la introducción del Decreto de 2023, Estados Unidos dice que “[e] ni siquiera intenta demostrar que las medidas no marcan restricciones ni marca los comercios internacionales”.⁵¹⁶ Estados Unidos también señala que México “no trata de contabilizar las fuerzas

⁵⁰⁸ Réplica de México, ¶ 547.

⁵⁰⁹ Réplica de México, ¶ 548.

⁵¹⁰ Réplica de México, ¶ 550.

⁵¹¹ Réplica de México, ¶ 551.

⁵¹² Réplica de Estados Unidos, ¶ 235.

⁵¹³ Réplica de Estados Unidos, ¶ 236.

⁵¹⁴ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 237-238, que cita USA-3, Decreto de 2023, Considerandos y Artículo Octavo; CEI de México, ¶¶ 216, 284, 494, 499.

⁵¹⁵ Réplica de Estados Unidos, ¶ 239.

⁵¹⁶ Tr. Día 1, pág. 34 [ING].

de mercado como lo que tenemos actualmente la sequía que está afectando a las regiones en México”.⁵¹⁷

3) El análisis del Panel

287. El Panel reconoce la importancia que tiene para México la protección de las tradiciones y los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas, en particular porque están entrelazados con el cultivo del maíz nativo. Éstos son objetivos centrales en diversas leyes de México y disposiciones de su Constitución. El Panel respeta estos objetivos y la prerrogativa de México de aspirar a alcanzarlos. Las determinaciones anteriores sobre la incompatibilidad de las Medidas con diversos requisitos del T-MEC no deben interpretarse como una falta de consideración a la importancia de otros objetivos de México que no están relacionados con la salud.
288. Los objetivos no SFS de México cuando adoptó las Medidas son especialmente pertinentes en el contexto de sus defensas, incluso que, si se determina que las Medidas son incompatibles con el T-MEC, estarían justificadas conforme al Artículo 32.1.1 porque están dentro de las excepciones contenidas en los Artículos XX(a) y (g) del GATT de 1994.
289. El Panel ha determinado que las Medidas son incompatibles con los Artículos 2.11, 9.6.3, 9.6.6(a), 9.6.6(b), 9.6.7, 9.6.8 y 9.6.10 del T-MEC, como se detalla en las secciones anteriores. A continuación, analizará si, no obstante, están justificadas de conformidad con el Artículo 32.1.1 del T-MEC.

a. La excepción de moral pública

290. En lo que respecta a la excepción de moral pública prevista en el Artículo XX(a) del GATT de 1994, el Panel acepta que los gobiernos tienen amplia discreción para definir lo que constituye una moral pública. Al mismo tiempo, ambas Partes parecen coincidir en que la noción de moral pública está vinculada a conceptos de “de buena y mala conducta”.⁵¹⁸ El Panel coincide en que la palabra “moral”, en particular, connota un elemento de valores y normas éticos. No se trata simplemente de desempeño económico.

⁵¹⁷ Tr. Día 1, pág. 34 [ING].

⁵¹⁸ Réplica de México, ¶ 461, que cita MEX-335, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Medidas Arancelarias (China)*, ¶ 7.115; Réplica de Estados Unidos, ¶ 203, que cita USA-296, Definiciones de “público” y “moral” del *Oxford English Dictionary*.

291. En este caso, México sostiene que la moral pública que las Medidas buscan proteger es la preservación del maíz nativo, el patrimonio gastronómico y los medios de subsistencia de las comunidades que dependen del cultivo de maíz nativo.⁵¹⁹ Estados Unidos rechaza que éstos califiquen como moral pública, y señala en particular que la “preservación de los medios de subsistencia” no es en sí misma una norma de buena o mala conducta.⁵²⁰
292. En última instancia, el Panel no tiene que determinar si los objetivos particulares que México identifica pueden calificar como cuestiones de “moral pública” en el sentido del Artículo XX(a) del GATT de 1994. Esto se debe a que el Artículo XX(a) contiene un segundo requisito igualmente importante, a saber, que las medidas en cuestión sean “*necesarias* para proteger la moral pública”. Sólo si se satisface este requisito de necesidad, puede eximirse a una medida de cumplir con los demás capítulos del T-MEC.
293. En este caso, México sostiene que las Medidas son necesarias para la protección de los objetivos de moral pública antes mencionados, porque el maíz GM plantea un riesgo de introgresión transgénica que podría interferir con las variedades nativas de maíz. Sostiene que en particular la Medida del Artículo 6.II reduce el riesgo de esa introgresión transgénica.⁵²¹ Alega, a su vez, que esto es necesario para proteger las tradiciones y los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas que cultivan maíz nativo.⁵²²
294. Sin embargo, el Panel también toma nota de la insistencia de México en que el volumen de importaciones de maíz blanco que se utiliza para el consumo directo ha sido insignificante. Además, México ha afirmado en repetidas ocasiones que los alimentos mínimamente procesados, como la masa y la tortilla, que forman la base de las tradiciones gastronómicas que México busca proteger, históricamente se han producido con maíz blanco no GM.⁵²³ En estas circunstancias, México no ha demostrado de qué manera la presencia en el país de cantidades tan pequeñas de maíz blanco, GM, importado —que en cualquier caso no se ha utilizado para alimentos mínimamente procesados, según México mismo afirma— amenaza las tradiciones o los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas que México busca proteger.

⁵¹⁹ CEI de México, ¶ 494.

⁵²⁰ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 203-204.

⁵²¹ CEI de México, ¶ 497; Réplica de México, ¶ 463.

⁵²² Réplica de México, ¶ 463.

⁵²³ Véanse los párrafos anteriores 67-68.

295. Más aún, en la medida en que se dice que la principal preocupación es la introgresión transgénica, México no ha demostrado de qué manera la amenaza que representa el maíz GM para las tradiciones y los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas es mayor que la amenaza que plantea el maíz *no nativo* y *no GM*. Las Medidas impugnadas particularizan el maíz GM entre otras variedades de maíz no nativo y no GM que parecen igualmente capaces de dar lugar a la polinización cruzada o hibridación. México no ha demostrado por qué el maíz GM plantea un problema de “moral pública” por el riesgo de introgresión transgénica que las Medidas necesariamente deben abordar, mientras que la polinización cruzada o la hibridación entre maíz nativo y no nativo y no GM no lo plantea.
296. Esta cuestión está vinculada fundamentalmente con la deficiente evaluación del riesgo de México, que no ofrece sustento suficiente para concluir que el maíz GM, o la introgresión transgénica en sí misma, plantea un riesgo de efectos negativos para la salud humana o vegetal, o para la supuesta integridad genética de las variedades nativas de maíz, tal que constituye una amenaza a las tradiciones y los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y campesina. Los argumentos de México presumen que el maíz GM es inherentemente “malo”, pero no han logrado demostrar su nocividad, ni mediante una evaluación del riesgo adecuada ni de otra manera.⁵²⁴
297. En otras palabras: el Panel entiende el deseo declarado de México de mantener la integridad genética de sus variedades nativas de maíz. Pero, independientemente de si ese deseo (en sí mismo) pudiera considerarse un objetivo de “moral pública”, México no ha demostrado que las Medidas sean “necesarias” para alcanzar esa meta. De hecho, parecen hacer poco o nada para promover esa meta, porque: (1) las Medidas apuntan exclusivamente al maíz GM y no imponen restricción alguna al maíz no nativo, no GM que pudiera igualmente amenazar la integridad genética del maíz nativo, sin ofrecer un sustento científico suficiente para tal distinción; (2) la Medida del Artículo 6.II prohíbe el uso de maíz GM para consumo directo, pero no aborda el desvío no intencional para siembra; y (3) la Medida de los Artículos 7/8 continúa, por ahora, permitiendo autorizaciones de maíz GM para alimentación animal y uso industrial, pero sin medidas correspondientes para abordar la siembra no intencional. Sin embargo, parece que la siembra no intencional sería la única

⁵²⁴ La postura central de México es que existe una diferencia cualitativa, desde una perspectiva de riesgo, entre hibridación de maíz nativo con maíz no GM (y no nativo), y lo que considera “contaminación” a través de la sustitución de genes naturales del maíz por genes que no forman parte del genoma natural del maíz. Sin embargo, México no ha presentado pruebas científicas suficientes para demostrar que la distinción hace una diferencia desde el punto de vista del riesgo.

forma como podría ocurrir una introgresión transgénica, en vista de la Moratoria y el Artículo 6.I del Decreto de 2023.

298. Por estas razones, el Panel determina que incluso si (suponiendo sin conceder) los objetivos declarados son de “moral pública” en el sentido del Artículo XX(a), México no ha demostrado que las Medidas sean “necesarias” para protegerlos.

b. La excepción de los recursos naturales agotables

299. Con respecto a la excepción de recursos naturales agotables conforme el Artículo XX(g) del GATT de 1994, México argumenta que (1) las Medidas se relacionan con la conservación de la integridad genética de variedades nativas de maíz que están amenazadas por la introgresión transgénica; y (2) las Medidas se hacen efectivas en conjunto con restricciones a la producción nacional, incluida la Moratoria y otras disposiciones del Decreto de 2023 que no han sido impugnadas.⁵²⁵
300. El Panel afirma que la conservación de los recursos naturales agotables es un objetivo legítimo que los Estados deben tener en cuenta. El Panel también toma nota de la explicación de México de que uno de los objetivos de las Medidas era proteger sus 59 variedades nativas de maíz que han sido designadas. En estas circunstancias, y suponiendo, sin conceder, que las variedades nativas de maíz pueden calificar como un recurso “agotable”, entonces puede cumplirse el primer requisito del Artículo XX(g): que las Medidas sean “relativas a la conservación de los recursos naturales agotables”. El requisito de que sean “relativas” a un objetivo requiere simplemente una conexión lógica.
301. A diferencia de la excepción de moral pública del Artículo XX(a), la excepción de “recursos naturales agotables” del Artículo XX(g) no impone un requisito de necesidad. Sin embargo, el Artículo XX(g) contiene un segundo requisito que es distinto, a saber, que una medida dirigida a tal objetivo “se [aplique] conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales”. La idea es que una Parte no puede singularizar amenazas del exterior a sus recursos naturales agotables sin adoptar medidas correspondientes para abordar amenazas similares del interior.
302. En este caso, sin embargo, México no ha señalado medida interna alguna que aborde la supuesta amenaza a la integridad genética del maíz nativo. Si bien la Moratoria y el Artículo 6.I del Decreto de 2023 prohíben la siembra comercial de maíz GM en México, no imponen limitaciones a la

⁵²⁵ Véanse los párrafos anteriores 275-278.

siembra de maíz no nativo y no GM que también pudieran representar una amenaza a la integridad genética del maíz nativo. De manera similar, los Artículos 3, 4 y 5 del Decreto de 2023, en los que México se basa en este contexto, se relacionan con la regulación del uso de glifosato en México y no están diseñados para la preservación de la integridad genética del maíz nativo.

303. El Panel entiende que la posición de México es que existen distintos tipos de amenazas a la integridad genética y que la hibridación tradicional es diferente de la introgresión transgénica.⁵²⁶ Pero México no ha demostrado que ésta sea una distinción que tenga cualquier importancia para su objetivo declarado de preservar las variedades nativas de maíz. En particular, no ha demostrado que la introgresión transgénica a partir de maíz GM de algún modo sea “peor” o más perjudicial para la integridad genética del maíz nativo que la hibridación tradicional entre distintas variedades de maíz no GM, como para justificar la promulgación de Medidas que apuntan únicamente a la primera y no a la segunda.
304. Por estas razones, el Panel determina que México no ha demostrado que las Medidas se apliquen conjuntamente con restricciones nacionales correspondientes, como lo exige el Artículo XX(g) del GATT de 1994.

c. El encabezamiento del Artículo XX del GATT de 1994

305. El Panel considera que tanto las consideraciones de moral pública como la conservación de los recursos naturales agotables son objetivos importantes que pueden dar lugar a diferentes medidas. Sin embargo, tales medidas también deben cumplir los requisitos del encabezamiento del Artículo XX. El encabezamiento exige que las medidas no se apliquen de una manera que constituya: (1) “un medio de discriminación arbitraria o injustificable” o (2) “una restricción encubierta al comercio internacional”.
306. El Panel primero aborda el segundo elemento del encabezamiento, es decir, si las Medidas en disputa en este caso constituyen una restricción encubierta al comercio internacional. La opinión del Panel es que el texto que contiene el Decreto de 2023 en su conjunto deja claro que pretende detener la importación a México de maíz GM. Por ejemplo, el Artículo 1 dispone que el Decreto de 2023 tiene por objeto establecer las medidas que deben realizar las autoridades pertinentes “en relación con el uso, enajenación, distribución, promoción e importación” tanto del glifosato como del maíz GM, a fin de lograr diversos objetivos, incluida la autosuficiencia alimentaria.⁵²⁷ El

⁵²⁶ Véase el ¶ 276 más arriba.

⁵²⁷ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Artículo Primero.

Decreto de 2023 también se refiere en múltiples ocasiones a las “políticas de autosuficiencia alimentaria” de México.⁵²⁸ La autosuficiencia, por definición, significa la capacidad de satisfacer las necesidades propias de forma independiente, sin importaciones.

307. El contexto particular del Decreto de 2023 también es ilustrativo. Como ya se ha analizado en otra parte, a la luz de la Moratoria y del Artículo 6.I del Decreto de 2023, legalmente no existe un cultivo comercial de maíz GM en México. En consecuencia, el impacto de las Medidas en relación con el maíz GM puede afectar al maíz GM importado. El hecho que los Artículos 6, 7 y 8 en sí mismos no se refieran a “importaciones” o “exportaciones” no cambia la clara intención de las Medidas de restringir la importación de maíz GM en México. Por lo tanto, es la opinión del Panel que las Medidas constituyen una restricción encubierta al comercio internacional.
308. Como el Panel ha constatado que las Medidas constituyen una restricción encubierta al comercio internacional, no es necesario que se pronuncie sobre si las Medidas también constituyen un medio de discriminación arbitraria o injustificable. En consecuencia, el Panel determina que las Medidas que están actualmente en disputa no están justificadas conforme al Artículo 32.1.1 del T-MEC.

H. Artículo 32.5: La excepción de los derechos de los pueblos indígenas

1) Las disposiciones pertinentes

309. El Artículo 32.5 establece:

Siempre que dichas medidas no se utilicen como medio de discriminación arbitraria o injustificada contra las personas de las otras Partes o como una restricción encubierta al comercio de mercancías, servicios e inversiones, este Tratado no impide a una Parte adoptar o mantener una medida que considere necesaria para cumplir con sus obligaciones legales para los pueblos indígenas.

2) Argumentos de las Partes

310. México argumenta que incluso si el Panel determina que las Medidas violan los Artículos 2 y 9 del T-MEC, sin estar justificadas bajo el Artículo 32.1.1, aún están justificadas bajo el Artículo 32.5 del T-MEC.⁵²⁹ México considera que la totalidad del Decreto de 2023, incluidas las Medidas específicas en cuestión en este caso, es necesaria para cumplir con la obligación legal de México con los pueblos indígenas. Dichas obligaciones se encuentran “en cuatro tipos de ordenamientos

⁵²⁸ USA-3/MEX-167, Decreto de 2023, Considerandos, Artículos Cuarto, Octavo.

⁵²⁹ CEI de México, ¶ 527; Réplica de México, ¶ 569.

jurídicos; uno de ellos son los instrumentos internacionales o acuerdos internacionales que México ha suscrito; otro es la Constitución Política, un tercer elemento son las leyes federales y el último ordenamiento son las leyes estatales”.⁵³⁰

311. Respecto de los tratados internacionales, México específicamente refiere a:

- a. “El Artículo 21 del Pacto de San José, según lo interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, [que] impone obligación al Estado mexicano de respetar la propiedad e identidad cultural de pueblos indígenas, misma que toma en cuenta sus tradiciones, expresiones orales, costumbres, lenguas, artes y rituales, sus conocimientos y usos, entre otros elementos”,⁵³¹ y
- b. “El Artículo 2 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente [que] obliga a las Partes a realizar acciones para proteger ‘la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones’”.⁵³²

312. En cuanto a la Constitución, México refiere al Artículo 2, que dispone que se “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas [...] a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”.⁵³³ A juicio de México, “el maíz nativo forma parte de la identidad de los pueblos indígenas y por ello, a través del Decreto 2023, México cumple con esta obligación a nivel constitucional”.⁵³⁴

313. En lo que toca a las leyes federales, México refiere a:

- a. “La Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, prevén [sic] la obligación para México de “garantizar la protección [...] del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas” y de

⁵³⁰ Cf. CEI de México, ¶ 530. Véase también Tr. Día 2, pág. 51 [ING] (que enfatiza que todas estas leyes buscan “fomentar y proteger el maíz nativo como patrimonio del Estado, al igual que la Ley Federal que establece eso mismo. El maíz nativo está relacionado con los pueblos indígenas, por lo que esas leyes también están relacionadas con las obligaciones de México con sus pueblos indígenas.”); Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 103.

⁵³¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 104, que cita MEX-358, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), ¶¶ 135, 154.

⁵³² Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 104, que cita MEX-359, Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, Art. 2.

⁵³³ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 105 (énfasis omitido).

⁵³⁴ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 105.

‘prohibi[r] cualquier acto que atente o afecte’”, y que define al “patrimonio cultural” como “el conjunto de bienes materiales e inmateriales que comprenden [...] todos los elementos que constituyan las culturas y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas [...], que les dan sentido de comunidad con una identidad propia y que son percibidos por otros como característicos”.⁵³⁵

- b. El Artículo 2 de la Ley del Maíz Nativo, que define al “maíz nativo” como aquel “que los pueblos indígenas, campesinos y agricultores han cultivado y cultivan a partir de semillas seleccionadas por sí mismos”.⁵³⁶ En la opinión de México, “la relación del maíz nativo y los pueblos indígenas es indivisible”, lo que “implica que cualquier medida para proteger al maíz nativo es una medida que busca proteger a los grupos indígenas”.⁵³⁷
 - c. El Artículo 3 de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, al que se hace referencia en el Artículo 1 de la Ley del Maíz Nativo, “destaca que una manifestación cultural, son los elementos materiales e inmateriales, inherentes a la historia, arte, tradiciones, prácticas y conocimientos que identifican a los grupos, pueblos y comunidades”.⁵³⁸ A su vez, el Artículo 3 de la Ley del Maíz Nativo reconoce “las actividades de producción, comercialización y consumo del Maíz Nativo y de Diversificación Constante, como manifestación cultural”.⁵³⁹
314. En lo que concierne a leyes estatales, México refiere a las “leyes para la promoción y protección del maíz nativo como patrimonio alimentario para los estados de Colima, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, entre otros casos. Estas leyes [que] buscan fomentar y proteger al maíz nativo como patrimonio del Estado, al igual que las Leyes Federales”.⁵⁴⁰

⁵³⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 106 (énfasis omitido), que cita MEX-255, Ley Federal para la Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, Arts. 1 y 2.

⁵³⁶ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 107.

⁵³⁷ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 107.

⁵³⁸ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 108.

⁵³⁹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 108, que cita el Informe pericial Espinosa, ¶ 177 (en referencia a MEX-12, Ley del Maíz Nativo, Art. 3. El Panel observa que México se refiere al ¶ 17 del Informe pericial Espinosa, sin embargo, esto parece ser un error y la referencia correcta es ¶ 177.)

⁵⁴⁰ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 109, que cita la Réplica de México, ¶ 362, que, a su vez, cita la CEI de México, ¶ 495 (la cual se refiere a las siguientes leyes: Ley de Fomento y Protección del Maíz Nativo como Patrimonio Alimentario del Estado de Colima; Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero; Ley de Fomento y Protección del Maíz Criollo como Patrimonio Alimentario del Estado de Michoacán; Ley de Fomento y Protección del Maíz Criollo en el Estado de San Luis Potosí; Ley de Fomento y Protección del Maíz Nativo del Estado de Sinaloa; Ley de Fomento y Protección del Maíz Nativo como Patrimonio Biocultural y Alimentario del Estado de

315. Específicamente en relación con las obligaciones de México de respetar y proteger la práctica tradicional del intercambio de semillas de maíz nativo, México se refiere a:

- a. El Artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que otorga a los pueblos indígenas el derecho a “mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales”,⁵⁴¹ esto incluye los recursos genéticos y las semillas. [México dice que] “Este Artículo subraya que el Estado debe adoptar medidas eficaces para ‘reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos’”;⁵⁴¹ y
- b. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, en su Artículo 19, que según México reafirma que los campesinos tienen derecho a “conservar, utilizar, intercambiar y vender las semillas” que hayan conservado; México dice que “este derecho abarca el mantenimiento y desarrollo de las semillas, como el maíz, en su contexto cultural y económico”.⁵⁴²

316. Para ilustrar la conexión entre estas diversas obligaciones legales y el Decreto de 2023, México señala el considerando final del Decreto de 2023, que identifica que:

...el propósito principal de estas medidas es la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente sano, del maíz nativo, de la milpa, de la riqueza biocultural, de las comunidades campesinas y del patrimonio gastronómico; así como garantizar la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.⁵⁴³

317. México sostiene que de estos, “los siguientes objetivos son directamente relevantes y están conectados, racionalmente, con el cumplimiento de las obligaciones legales de México con los pueblos indígenas: protección del maíz nativo; protección de la milpa; protección de la riqueza biocultural, en referencia al valor de la biodiversidad única de las variedades nativas y variedades

México; Ley de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentario, para el Estado de Tlaxcala).

⁵⁴¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 132, que cita MEX-356, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 31.

⁵⁴² Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 132, que cita MEX-472, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, Art. 19.

⁵⁴³ CEI de México, ¶ 536, que cita MEX-167, Decreto de 2023 (la traducción del considerando citado está disponible en USA-3, Decreto de 2023, PDF pág. 8).

- locales de maíz y maíz nativos de México, incluyendo para los pueblos indígenas; y protección de las comunidades campesinas”.⁵⁴⁴
318. Con respecto al requisito de necesidad del Artículo 32.5, México sostiene que, dado que la frase utilizada es “una medida que [la Parte] considere necesaria”, es suficiente que México considere que la medida es necesaria.⁵⁴⁵ Con respecto al requisito de que la medida sea necesaria “para cumplir con sus obligaciones legales con los pueblos indígenas”, México acepta que “la contribución de una medida al logro de su objetivo debe ser importante”.⁵⁴⁶ En este sentido, México dice que las obligaciones reflejadas en el Decreto de 2023 “parten de lo establecido en el Artículo 2 de la Constitución”,⁵⁴⁷ y de la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, como se indicó anteriormente.⁵⁴⁸
319. Sobre esta base, México argumenta que “la protección al maíz nativo es una manifestación cultural que encuadra en la definición de ‘patrimonio cultural’ de pueblos indígenas”,⁵⁴⁹ y señala que esto fue mencionado en el Informe de la CCA de 2004.⁵⁵⁰ Además, México se refiere a las convenciones internacionales y a las interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que reconocen la obligación de los Estados de respetar la identidad cultural de los pueblos indígenas, lo que, en la opinión de México, “implica la protección del maíz nativo”.⁵⁵¹
320. Con referencia al precepto contenido en el Artículo 32.5 de que las medidas adoptadas para cumplir obligaciones legales para con los pueblos indígenas no pueden ser “utili[zadas] como medio de discriminación arbitraria o injustificada contra las personas de las otras Partes o como una restricción encubierta al comercio de mercancías, servicios e inversiones”, México se remite a sus argumentos anteriores con respecto al lenguaje similar en el encabezamiento del Artículo XX del

⁵⁴⁴ CEI de México, ¶ 537.

⁵⁴⁵ CEI de México, ¶ 539.

⁵⁴⁶ CEI de México, ¶ 539.

⁵⁴⁷ CEI de México, ¶ 541, que cita MEX-237, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Art. 2 (el cual dispone: “Las comunidades indígenas son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, están asentadas en un territorio y reconocen sus propias autoridades de acuerdo con sus costumbres y tradiciones.”)

⁵⁴⁸ CEI de México, ¶ 541, que cita MEX-255, Ley Federal de Protección al Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

⁵⁴⁹ CEI de México, ¶ 542.

⁵⁵⁰ CEI de México, ¶ 543, que cita MEX-95, Informe de la CCA de 2004.

⁵⁵¹ CEI de México, ¶¶ 545-549, que cita MEX-357, Pacto de San José, ratificado por México el 7 de mayo de 1981. Decreto Promulgatorio; MEX-358, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia, 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas); MEX-359, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por México el 11 de julio de 1990. Decreto Promulgatorio.

- GATT de 1994.⁵⁵² Sin embargo, México también enfatiza lo que dice es una diferencia clave entre el Artículo 32.5 del T-MEC y el Artículo XX del GATT de 1994, a saber, que el T-MEC se refiere a “discriminación contra las personas de las otras Partes”, mientras que el GATT de 1994 se refiere a “discriminación entre países en donde prevalecen las mismas condiciones”.⁵⁵³ Sobre esta base, México argumenta que “la discriminación establecida por el Artículo 32.5 se refiere a un trato desigual a las personas de las otras Partes. Sencillamente, el Artículo 32.5 no cubre trato desigual hacia mercancías o servicios”.⁵⁵⁴ En consecuencia, la opinión de México es que “[e]l Artículo 32.5 no requiere un examen sobre la discriminación entre mercancías y Estados Unidos simplemente no ha identificado un trato desigual contra una persona estadounidense”.⁵⁵⁵
321. En cualquier caso, afirma México, las Medidas no implican discriminación alguna contra personas (ni siquiera contra exportadores estadounidenses), porque las Medidas se aplican tanto a productos nacionales como extranjeros y el Decreto de 2023 no afecta al maíz no GM de Estados Unidos.⁵⁵⁶ Con referencia a las Opiniones Escritas del IATP en estos procedimientos, México señala que los productores de maíz estadounidenses “han hecho ese cambio [cultivar maíz no GM] o han expresado su voluntad de hacerlo para satisfacer las necesidades de México”.⁵⁵⁷ México agrega que las Medidas se centran en intereses y valores públicos importantes en México; no incluyen las palabras “importar” o “exportar”; y, en cambio, se refieren al uso de maíz GM.⁵⁵⁸
322. Estados Unidos rechaza los argumentos de México y sostiene que México “no ha cumplido con su carga de establecer que el Artículo 32.5 del T-MEC justifica sus medidas”.⁵⁵⁹
323. En primer lugar, Estados Unidos rechaza el argumento de México de que el Decreto de 2023 cumple obligaciones legales específicas para con los pueblos indígenas, sobre la base de que México se refiere “conceptos vagos y muy generalizados como la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas”, lo que, en la opinión de Estados Unidos, no constituye una obligación jurídica concreta.⁵⁶⁰ En particular, Estados Unidos cuestiona si la obligación jurídica es realmente “preservar la genética exacta de lo que [México] considera como maíz nativo” y, de ser

⁵⁵² CEI de México, ¶¶ 531-535; Réplica de México, ¶ 568.

⁵⁵³ Réplica de México, ¶¶ 557-559.

⁵⁵⁴ Réplica de México, ¶ 559.

⁵⁵⁵ Réplica de México, ¶ 560.

⁵⁵⁶ Réplica de México, ¶¶ 562-563.

⁵⁵⁷ Réplica de México, ¶ 563, que cita las opiniones escritas de IATP, ¶ 49.

⁵⁵⁸ Réplica de México, ¶ 566.

⁵⁵⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶ 244.

⁵⁶⁰ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 56.

así, cómo explicaría México la constante evolución de la genética que tiene lugar independientemente de la presencia de maíz transgénico.⁵⁶¹ Estados Unidos sostiene que “México busca otorgarse a sí mismo una licencia casi ilimitada para restringir las exportaciones estadounidenses de maíz GM mediante la continua referencia a estos vagos conceptos” y sin identificar una obligación legal específica ni explicar cómo las Medidas cumplen con dichas obligaciones.⁵⁶²

324. En cuanto al precepto del Artículo 32.5 que restringe la forma en que pueden utilizarse las medidas, Estados Unidos observa que ambos elementos del Artículo 32.5 (relativos a la discriminación y a las restricciones encubiertas al comercio) están redactados de manera ligeramente diferente a la del Artículo XX del GATT de 1994. Sin embargo, Estados Unidos afirma que estas diferencias no tienen relación con las cuestiones planteadas ante el Panel.⁵⁶³ Por ejemplo, con respecto al argumento de México de que el Artículo 32.5 se refiere a la discriminación contra “personas”, Estados Unidos sostiene que la definición de “personas” también incluye a las empresas, lo que incluye a los exportadores estadounidenses. La posición de Estados Unidos es que México no ha demostrado que las Medidas no se utilicen para discriminar a los exportadores estadounidenses.⁵⁶⁴
325. En consecuencia, Estados Unidos incorpora por referencia sus argumentos en virtud del Artículo XX, enfatizando que las Medidas están diseñadas para restringir las importaciones de maíz GM sin apuntar al maíz nacional no nativo y no GM, a pesar de que este último también podría afectar al maíz nativo que se dice es de importancia central para las comunidades indígenas.⁵⁶⁵

3) El análisis del Panel

326. El Panel escucha, respeta y reconoce la dedicación de México para cumplir sus obligaciones jurídicas frente a los pueblos indígenas, incluidas sus obligaciones internacionales, así como las que derivan de la Constitución y las leyes federales y estatales. También acepta la explicación de México de que sus instrumentos jurídicos internos establecen un vínculo entre los pueblos indígenas y el maíz nativo. El Panel reconoce además el derecho de México a adoptar medidas para proteger el maíz nativo en la medida en que considere que ello está vinculado a sus obligaciones frente a los derechos de los pueblos indígenas. Es posible que tales medidas evolucionen con el tiempo. Sin

⁵⁶¹ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 58.

⁵⁶² Comentarios de Estados Unidos, ¶¶ 58, 59.

⁵⁶³ Réplica de Estados Unidos, ¶ 245.

⁵⁶⁴ Réplica de Estados Unidos, ¶ 249.

⁵⁶⁵ Réplica de Estados Unidos, ¶ 246.

embargo, la evaluación jurídica del Panel se limita a las Medidas que Estados Unidos ha controvertido en este procedimiento. Un análisis de la evolución de las medidas estaría fuera de la competencia de este Panel.⁵⁶⁶

327. De conformidad con el texto del T-MEC, México está obligado a asegurar que cualquier medida que adopte para cumplir con estos objetivos cumpla con las limitaciones específicas a las que se comprometió, incluidas las contenidas en los acuerdos comerciales que México ha ratificado. Estas limitaciones incluyen el precepto del Artículo 32.5 que las medidas que una Parte “considere necesaria[s] para cumplir con sus obligaciones legales para los pueblos indígenas.” no podrán utilizarse como una “restricción encubierta al comercio de mercancías, servicios e inversiones”.
328. México sostiene que las Medidas son necesarias para proteger la integridad genética del maíz nativo, que alega está inextricablemente vinculada a las tradiciones y el patrimonio cultural de los pueblos indígenas. El Panel no duda de la importancia del maíz nativo para los pueblos indígenas de México. Sin embargo, como se explicó anteriormente, las Medidas singularizan el maíz GM y no abordan otras formas de flujo genético hacia el maíz nativo a partir de maíz no nativo y no GM. En otras palabras, las Medidas se dirigen únicamente a un tipo de maíz no nativo que se importa del extranjero, y no a cualquier tipo de maíz no nativo que se cultive en el país o se importe.
329. Además, ni las Medidas en cuestión ni otras medidas internas a las que el Panel ha sido dirigido tienen por objeto abordar cuestiones subyacentes (incluidas quizá las prácticas informales de intercambio de semillas de las comunidades indígenas y campesinas) que podrían resultar en la siembra no autorizada de maíz GM, en lugar de su uso exclusivo para fines no relacionados con la siembra para los que se concedió la autorización. Las Medidas buscan abordar las preocupaciones sobre la introgresión transgénica u otras formas de flujo genético sólo mediante la revocación de autorizaciones que permiten la importación de maíz GM, en primer lugar; no buscan abordar el problema del uso indebido que supuestamente se produce a nivel nacional tras la llegada de las importaciones.

⁵⁶⁶ Uno de los panelistas no se suma a la opinión de la mayoría sobre si las medidas pueden evolucionar, lo que, en su opinión, es innecesario y no guarda relación con el caso ante el Panel, los alegatos de las Partes o las medidas en disputa. Si bien el panelista respeta y no cuestiona los derechos de las Partes conforme al Artículo 32.5 del T-MEC, las funciones del Panel están limitadas por el Artículo 31.13 del Tratado. El panelista comparte, por lo demás, el contenido de este párrafo y del Informe.

330. Por estas razones, el Panel determina que las Medidas constituyen una restricción encubierta al comercio. No están justificadas en virtud de la excepción prevista en el Artículo 32.5 para medidas que, de otro modo, son incompatibles con los requisitos del T-MEC.

I. Artículo 31.2(c): Anulación o menoscabo

1) Las disposiciones pertinentes

331. De conformidad con el Artículo 31.2 del T-MEC, el alcance de las disposiciones de solución de controversias del Capítulo 31 se aplica no solo cuando una Parte considera que la medida de otra Parte es “incompatible con una obligación de este Tratado”, sino también incluso en ausencia de incompatibilidad (una reclamación de no-violación),

c) cuando una Parte considere que un beneficio que razonablemente pudiera haber esperado recibir conforme al Capítulo 2 (Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado), Capítulo 3 (Agricultura), Capítulo 4 (Reglas de Origen), Capítulo 5 (Procedimientos de Origen), Capítulo 6 (Mercancías Textiles y Prendas de Vestir), Capítulo 7 (Administración Aduanera y Facilitación del Comercio), Capítulo 9 (Medidas Sanitarias y Fitosanitarias), Capítulo 11 (Obstáculos Técnicos al Comercio), Capítulo 13 (Contratación Pública), Capítulo 15 (Comercio Transfronterizo de Servicios) o Capítulo 20 (Derechos de Propiedad Intelectual), está siendo anulada o menoscabada como resultado de la aplicación de una medida de otra Parte que no es incompatible con este Tratado

332. El Artículo 31.13.1(b)(iii) del T-MEC establece a su vez que, en caso de controversia, un panel debe determinar si “la medida en cuestión” de hecho “está causando anulación o menoscabo en el sentido del Artículo 31.2...”.

2) Argumentos de las Partes

333. El argumento principal de Estados Unidos es que las Medidas son incompatibles con las obligaciones de México en virtud del T-MEC. Sin embargo, como argumento secundario, Estados Unidos afirma que si el Panel llegara a la conclusión de que las Medidas no son incompatibles con el T-MEC porque caen dentro del ámbito de la excepción del Artículo 32.5, entonces el Panel debería concluir que las Medidas, no obstante, siguen planteando un problema en virtud del Artículo 31.2(c). Según Estados Unidos, un beneficio que podría haber esperado razonablemente obtener en virtud del Capítulo 2 o el Capítulo 9 del T-MEC se está anulando o menoscabando como resultado de la aplicación de las Medidas.⁵⁶⁷ El Panel entiende que Estados Unidos no le pide que

⁵⁶⁷ Réplica de Estados Unidos, ¶ 251.

- formule una constatación en virtud de esta cuestión a menos que haya aplicado la excepción del Artículo 32.5 para rechazar los argumentos principales de Estados Unidos sobre la incompatibilidad con las obligaciones de México en virtud de los Capítulos 2 y 9.⁵⁶⁸
334. Con referencia a la historia del comercio entre México y Estados Unidos incluso al amparo del TLCAN y el T-MEC, y particularmente con respecto al maíz GM, Estados Unidos argumenta que el “beneficio” que razonablemente podría haber esperado obtener era que “el volumen y el valor de las exportaciones estadounidenses a México de maíz, incluyendo el maíz GM, continuarían bajo el Capítulo 2 y el Capítulo 9 después de que el T-MEC entrara en vigor”.⁵⁶⁹ En respuesta a la pregunta del Panel con respecto a si los “beneficios” podrían ser “directos” o “indirectos”, Estados Unidos agrega que el “beneficio” en el Artículo 31.2(c) del T-MEC “no se caracteriza como un beneficio ‘directo’ o ‘indirecto’, sino más bien como uno ‘que razonablemente podría haber esperado obtener’. Por lo tanto, el carácter directo de un beneficio puede tener cierta relevancia en cuanto a si una Parte podría razonablemente haber esperado que se obtuviera”,⁵⁷⁰ sin embargo, Estados Unidos rechaza la posición de México que los beneficios deben ser directos para propósitos de reclamaciones de no-violación.⁵⁷¹
335. Estados Unidos sostiene que las Medidas están causando anulación o menoscabo porque: (1) las exportaciones de Estados Unidos se han desplazado libremente a México; (2) Estados Unidos exportó 4,900 millones de dólares estadounidenses en maíz a México en 2022; (3) también en 2022, el maíz GM representó el 93 % del maíz sembrado en Estados Unidos; (4) Estados Unidos es el mayor productor de cultivos GM en el mundo; y (5) México es el segundo mercado de exportación para el maíz de Estados Unidos.⁵⁷²
336. Estados Unidos añade que las Medidas ya han afectado al comercio, como se ha argumentado en otras ocasiones, y que la Medida de los Artículos 7/8 “también ha creado una incertidumbre significativa para los agricultores y las empresas estadounidenses, así como para los importadores y productores de alimentos mexicanos”.⁵⁷³ Estados Unidos sostiene que la dependencia de México en los datos comerciales en este contexto es “falaz” porque “para entender el grado en que las restricciones están reduciendo las exportaciones, habría que comparar las exportaciones con el

⁵⁶⁸ Comentarios de Estados Unidos, n. 74.

⁵⁶⁹ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 254-258; Comentarios de Estados Unidos, ¶ 54.

⁵⁷⁰ Respuestas de Estados Unidos a las preguntas del Panel, ¶ 32.

⁵⁷¹ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 52.

⁵⁷² Réplica de Estados Unidos, ¶ 259.

⁵⁷³ Réplica de Estados Unidos, ¶¶ 260-261.

volumen o valor contrafactual de las exportaciones que habrían tenido lugar en ausencia de las medidas”.⁵⁷⁴ Como ejemplo, Estados Unidos señala que México “no hace ningún intento de tener en cuenta otras fuerzas del mercado durante un período más reciente, como la sequía actual que azota las regiones productoras de maíz de México”.⁵⁷⁵

337. México rechaza la afirmación de Estados Unidos y sostiene que éste no ha identificado suficientemente el “beneficio” que considera que podría haber esperado razonablemente que le correspondería.⁵⁷⁶ En respuesta a las preguntas del Panel, y en contra de la posición de Estados Unidos., México sostiene que, para los efectos de “una reclamación no basada en una infracción, el ‘beneficio’ en cuestión debe ser suficientemente ‘directo’ para que el reclamante pueda esperar lo razonable o legítimamente”.⁵⁷⁷
338. En la opinión de México, Estados Unidos. “no ha especificado si la expectativa razonable en cuestión es el acceso al mercado y las oportunidades competitivas con respecto a las exportaciones estadounidenses de grano de maíz en general o para las exportaciones estadounidenses de grano de maíz modificado genéticamente en concreto”,⁵⁷⁸ y rechaza las referencias de Estados Unidos a tener una expectativa razonable de que México no adoptaría las Medidas y que el comercio de maíz transgénico continuaría bajo el T-MEC como antes.⁵⁷⁹ México enfatiza, como en otros lugares, que el volumen de las exportaciones de maíz estadounidense a México ha aumentado desde la emisión del Decreto de 2023 y, como tal, “no se puede decir que cualquier expectativa que Estados Unidos pudiera haber tenido con respecto al acceso a mercados para las exportaciones de maíz estadounidense a México en el momento en que se concluyó el T-MEC esté siendo ‘anulada o menoscabada’”.⁵⁸⁰ México sostiene que, aun si Estados Unidos no necesita establecer la existencia de efectos sobre el comercio en sus reclamaciones, ello no significa que el Panel deba ignorar las pruebas de un aumento real del comercio, lo cual, en la opinión de México, “demuestra claramente lo contrario de las restricciones comerciales y ‘prohibiciones de importación’ que Estados Unidos ha alegado en esta disputa.”⁵⁸¹

⁵⁷⁴ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 63.

⁵⁷⁵ Tr. Día 1, pág. 34 [ING].

⁵⁷⁶ Réplica de México, ¶¶ 572-573.

⁵⁷⁷ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 98.

⁵⁷⁸ Comentarios de México, ¶ 37.

⁵⁷⁹ Réplica de México, ¶¶ 572-573.

⁵⁸⁰ Réplica de México, ¶¶ 574-578; véase también Comentarios de México, ¶ 38.

⁵⁸¹ Réplica de México, ¶ 578.

339. Incluso si el Panel determinase que existe anulación o menoscabo, México sostiene que el Artículo 31.2(c) del T-MEC, de manera similar al Artículo XXIII:1(b) del GATT de 1994, exige que un beneficio resultante para una parte en virtud de un acuerdo comercial internacional sea anulado y menoscabado “como resultado de la ‘aplicación’ de una medida”.⁵⁸² México señala tres elementos identificados por los grupos especiales de la OMC que interpretan el Artículo XXIII:1(b) del GATT de 1994:

- i. la aplicación de una medida por un Miembro de la OMC;
- ii. la existencia de un beneficio resultante del tratado pertinente; y
- iii. la anulación o menoscabo del beneficio como consecuencia de la aplicación de la medida.⁵⁸³

340. México sostiene que la lectura correcta del Artículo 31.2(c), en el contexto de todo el tratado, implica distinguir entre (a) reclamaciones por infracción, que responsabilizan a las Partes de las obligaciones sustantivas del tratado, aunque las desviaciones puedan estar justificadas con base en excepciones de orden público como el Artículo 32.5, y (b) reclamaciones no basadas en infracción, que “deben abordarse con cautela y tratarse como excepcionales”.⁵⁸⁴ Sobre esta base, México sostiene que permitir una reclamación no basada en una infracción contra una medida que se ha determinado que es incompatible con las obligaciones del T-MEC pero que, no obstante, está justificada de conformidad con el Artículo 32, “socavaría la capacidad de las Partes del T-MEC para proteger los intereses de orden público cubiertos por las excepciones del Artículo 32”.⁵⁸⁵ Estados Unidos rechaza la opinión de México y objeta las referencias generales de México a las “excepciones del Artículo 32”, porque “el lenguaje del Artículo 32.5 difiere notablemente del

⁵⁸² Réplica de México, ¶ 582.

⁵⁸³ Réplica de México, ¶ 588, que cita MEX-420, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (EPO)* (“Estados Unidos — EPO”), WT/DS384/R, WT/DS386/R, adoptado el 23 de julio de 2012, ¶ 7.890; MEX-421, Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000* (“Estados Unidos — Ley de compensación (Enmienda Byrd)”), WT/DS217/R WT/DS234/R, adoptado el 27 de enero de 2003, ¶ 7.120; MEX-417, Informes del Panel y del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas — Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto* (“CE — Amianto”), WT/DS135/R y WT/DS135/AB/R adoptados el 5 de abril de 2001, ¶ 8.283; MEX-419, Informe del Grupo Especial, *Japón — Medidas que afectan a las películas y el papel fotográficos de consumo* (“Japón — Películas”), WT/DS44/R, adoptado el 22 de abril de 1998, ¶ 10.41.

⁵⁸⁴ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 117, que cita la Réplica de México, ¶ 587, que cita MEX-419, Informe del Grupo Especial, *Japón — Películas*, ¶¶ 10.36-10.37.

⁵⁸⁵ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 118, que cita la Réplica de México, ¶ 599.

lenguaje del Artículo 32.1”. En efecto, Estados Unidos afirma que “la excepción de los pueblos indígenas no fue incluida como una de las excepciones generales, lo que socava la presunción de México de que estas disposiciones deben ser tratadas de manera idéntica”.⁵⁸⁶ Estados Unidos sostiene que podría presentarse una reclamación conforme al Artículo 31.2(c) incluso si se determinara que las Medidas están justificadas al amparo del Artículo 32.5.⁵⁸⁷

341. México añade que la redacción del Artículo 31.2(c) implica un elemento adicional, ya que el Artículo 31.2(c) cubre específicamente solo “la aplicación de una medida... que no sea incompatible” con el T-MEC.⁵⁸⁸ En la opinión de México, esto significa que una medida que se ha determinado que es incompatible con el T-MEC, incluso si posteriormente se justifica en virtud de una de las excepciones, no cae dentro del ámbito de una reclamación no basada en una infracción en virtud del Artículo 31.2(c).⁵⁸⁹ México contrasta la redacción del Artículo 31.2(c) del T-MEC con la del Artículo XXIII:1(b) del GATT de 1994, que cubre la anulación o menoscabo que resulte de la aplicación de “cualquier medida, esté o no en conflicto con las disposiciones” del GATT de 1994.⁵⁹⁰ México sostiene que “a esta diferencia de redacción se le debe dar sentido”.⁵⁹¹ México sostiene que estas consideraciones son pertinentes porque la reclamación no basada en una infracción de Estados Unidos surge únicamente en el escenario alternativo en el que el Panel ha constatado que las Medidas son incompatibles con el T-MEC pero están justificadas conforme al Artículo 32.5.⁵⁹² Sobre esta base, México sostiene que las Medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Artículo 31.2(c).⁵⁹³
342. En cualquier caso, incluso si las Medidas caen dentro del ámbito de aplicación del Artículo 31.2(c), México considera que una “carga de la prueba más estricta” aplica a la reclamación no basada en una infracción de Estados Unidos debido a “la naturaleza e importancia de ciertas medidas”, como lo identificó el Grupo Especial de la OMC en el asunto *CE – Amianto*⁵⁹⁴ México dice que esto llevó al Panel en ese caso “a encontrar que el reclamante no había logrado establecer la existencia de

⁵⁸⁶ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 61.

⁵⁸⁷ Comentarios de Estados Unidos, ¶ 61.

⁵⁸⁸ Réplica de México, ¶ 590 (énfasis en el original).

⁵⁸⁹ Réplica de México, ¶ 590.

⁵⁹⁰ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 120 (énfasis en el original).

⁵⁹¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 120.

⁵⁹² Réplica de México, ¶ 592.

⁵⁹³ Réplica de México, ¶¶ 596-599.

⁵⁹⁴ Réplica de México, ¶ 591, que cita MEX-417, Informe del Grupo Especial, *CE – Amianto*, ¶¶ 8.281-8.282.

- anulación o menoscabo porque no había presentado una ‘justificación detallada en apoyo de su reclamación’”.⁵⁹⁵
343. Con respecto a la Medida de los Artículos 7/8, México sostiene, como se ha señalado en otras ocasiones, que, en ausencia de acciones para implementar cualquier sustitución futura, no hay nada en los Artículos 7 y 8 del Decreto de 2023 que pueda anular o menoscabar el acceso al mercado de las exportaciones de maíz estadounidense a México.⁵⁹⁶ México recuerda que “solo una medida que se esté ‘aplicando’, ‘y no la estructura del mercado que pueda o no resultar de la aplicación de dicha medida, puede ser la base’ para una reclamación de anulación o menoscabo no basada en una infracción”.⁵⁹⁷ En consecuencia, México sostiene que la reclamación no basada en una infracción de Estados Unidos contra la Medida de los Artículos 7/8 es prematura.⁵⁹⁸
344. México sostiene que Estados Unidos “no podía haber previsto razonablemente que México no regularía el maíz transgénico en México” y, de hecho, “podrían haber anticipado razonablemente, como previsible, que México introduciría medidas para regular el grano de maíz GM en México en aras del interés público”.⁵⁹⁹ México dice que esto se debe a que “(i) antes de la conclusión del T-MEC, existía una preocupación indiscutible en México respecto al maíz GM, lo que llevó a la adopción progresiva de medidas regulatorias que hicieron previsible para Estados Unidos futuras regulaciones”; y “(ii) los argumentos y pruebas presentados por Estados Unidos no satisfacen la alta carga de la prueba requerida conforme al Artículo 31.2(c)”.⁶⁰⁰
345. Respecto del primer punto, México se refiere a (i) la moratoria de facto al cultivo comercial de maíz GM entre 1998 y 2005; (ii) el Informe de la CCA de 2004, que planteó preocupaciones y emitió recomendaciones respecto del maíz GM; y (iii) los procedimientos de demanda colectiva, que resultaron en la orden judicial que ordenó la Moratoria.⁶⁰¹ Fue en este contexto, dice México, que se llevaron a cabo las negociaciones del T-MEC.⁶⁰² México agrega que desde 2019, México “compartió información científica con Estados Unidos, discutiendo preocupaciones sobre el glifosato, los OGM y la seguridad del consumo de maíz transgénico”, e introdujo la Ley de Maíz

⁵⁹⁵ Réplica de México, ¶ 600, que cita MEX-417, Informe del Grupo Especial, *CE — Amianto*, ¶¶ 8.301-8.304.

⁵⁹⁶ Réplica de México, ¶ 601.

⁵⁹⁷ Réplica de México, ¶ 602 (énfasis omitido), que cita MEX-419, Informe del Grupo Especial, *Japón — Películas*, ¶ 10.59.

⁵⁹⁸ Réplica de México, ¶ 602.

⁵⁹⁹ Réplica de México, ¶ 604.

⁶⁰⁰ Réplica de México, ¶ 605.

⁶⁰¹ Réplica de México, ¶¶ 606-611.

⁶⁰² Réplica de México, ¶ 612.

- Nativo, reflejando esas preocupaciones.⁶⁰³ La opinión de México es que el Decreto de 2020 y el Decreto de 2023 “reflejan más de dos décadas de esfuerzos regulatorios continuos por parte de las autoridades mexicanas, evolucionando en respuesta a las incertidumbres científicas sobre los riesgos asociados con el maíz transgénico en México”.⁶⁰⁴
346. Con respecto al segundo punto, en referencia a la carga de la prueba más estricta que México dice que es aplicable bajo el Artículo 31.2(c), México sostiene que la dependencia de Estados Unidos en los valores comerciales pasados y las autorizaciones pasadas “no establecen una expectativa razonable contra la futura regulación del maíz GM, particularmente a medida que se desarrolla evidencia científica de los riesgos y es tomada en consideración por las autoridades gubernamentales responsables.”⁶⁰⁵
347. Por último, México sostiene que las Medidas no causan anulación o menoscabo porque no existe el “nexo causal” requerido.⁶⁰⁶ En la opinión de México, para establecer la causalidad, un reclamante debe demostrar que “la medida interrumpe directamente el panorama competitivo anticipado”.⁶⁰⁷ México afirma que Estados Unidos no ha aportado esa prueba porque existen explicaciones alternativas para la disminución de las exportaciones de maíz blanco en 2023 y, en cualquier caso, incluso las exportaciones de maíz blanco han aumentado en 2024.⁶⁰⁸
348. En respuesta a la pregunta del Panel respecto de si el Decreto de 2023 podría modificarse para evitar la anulación y el menoscabo, “México observa que es extremadamente difícil responder a esta pregunta en ausencia de constataciones y razonamientos específicos del Panel”.⁶⁰⁹ México agrega, con referencia al aumento de las importaciones de maíz de Estados Unidos, que “la evidencia establece claramente que no se está produciendo tal anulación o menoscabo y que no es probable que ocurra en el futuro previsible”.⁶¹⁰ Por estas razones, México dice que “no está claro cómo [México] podría modificar el Decreto de 2023 para evitar la supuesta anulación o menoscabo”.⁶¹¹ En cualquier caso, México recuerda que si se viera obligado a retirar los Artículos 6.II, 7 y 8 del Decreto de 2023 para evitar la anulación y el menoscabo, “estaría retirando medidas

⁶⁰³ Réplica de México, ¶ 613, que cita MEX-12, Ley del Maíz Nativo.

⁶⁰⁴ Réplica de México, ¶ 614.

⁶⁰⁵ Réplica de México, ¶¶ 616-617.

⁶⁰⁶ Réplica de México, ¶ 621.

⁶⁰⁷ Réplica de México, ¶ 621.

⁶⁰⁸ Réplica de México, ¶¶ 622-624.

⁶⁰⁹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 121.

⁶¹⁰ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 122.

⁶¹¹ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 123.

que se habían considerado justificadas de conformidad con el Artículo 32.5”, retirando así “medidas consideradas necesarias para cumplir con las obligaciones legales de México con los pueblos indígenas”.⁶¹² En tal sentido, México sostiene que “[l]a determinación de anulación o menoscabo anularía por completo la justificación de la medida conforme al Artículo 32.5, socavando esta protección fundamental para los pueblos indígenas”.⁶¹³

3) El análisis del Panel

349. Estados Unidos plantea su reclamación de no-violación únicamente en un escenario contingente en el que el Panel constate que las Medidas (a) son incompatibles con el T-MEC, pero (b) están justificadas, no obstante, en virtud del Artículo 32.5. El Panel ha constatado que las Medidas son incompatibles con varios Artículos de los Capítulos 9 y 2 del T-MEC, y no están justificadas al amparo del Artículo 32.5.
350. El Panel considera que ambas Partes han planteado argumentos serios en relación con esta reclamación, incluso respecto de afirmaciones sobre “expectativas razonables”. Sin embargo, como el Panel entiende que Estados Unidos no insiste en la reclamación en las circunstancias actuales, no se pronuncia sobre este asunto.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

351. Por las razones expuestas anteriormente, el Panel determina que las Medidas son SFS en el sentido del Artículo 9.2 del T-MEC y que las Medidas son incompatibles con las siguientes disposiciones del T-MEC:
- a. el Artículo 9.6.3, porque las Medidas no se basan en normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes, ni en una evaluación adecuada a las circunstancias del riesgo para la vida o la salud de las personas, los animales o la preservación de los vegetales;
 - b. el Artículo 9.6.8, porque México no realizó una evaluación del riesgo tomando en cuenta las normas, directrices y recomendaciones internacionales relevantes de las organizaciones internacionales relevantes;

⁶¹² Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 124.

⁶¹³ Respuestas de México a las preguntas del Panel, ¶ 124.

- c. el Artículo 9.6.7, porque México no llevó a cabo una evaluación del riesgo ni un manejo del riesgo con respecto a las Medidas de manera documentada y brindando a las demás Partes del T-MEC la oportunidad de comentar;
 - d. el Artículo 9.6.6(b), porque las Medidas no se basan en principios científicos pertinentes;
 - e. el Artículo 9.6.6(a), porque las Medidas no se aplican solo en la medida necesaria para proteger la vida o la salud de las personas, los animales o preservar los vegetales;
 - f. el Artículo 9.6.10, porque México no seleccionó medidas SFS que no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel de protección que consideró adecuado; y
 - g. el Artículo 2.11, porque México adoptó o mantiene una prohibición o restricción a la importación de un bien de otra Parte.
352. Con respecto a las defensas de México, el Panel determina que:
- a. las Medidas no están amparadas por las excepciones previstas en el Artículo XX(a) y (g) del GATT de 1994 y, en consecuencia, no están justificadas de conformidad con el Artículo 32.1.1 del T-MEC; y
 - b. las medidas no están justificadas conforme al Artículo 32.5 del T-MEC.
353. En consecuencia, el Panel recomienda que México ponga sus Medidas en conformidad con sus obligaciones en el marco del T-MEC en virtud de los Capítulos 2 y 9 del T-MEC. El Panel acepta que México está tratando de abordar preocupaciones genuinas de buena fe, y sugiere que dichas preocupaciones podrían canalizarse a través de un proceso adecuado de evaluación del riesgo, medidas basadas en principios científicos y un diálogo entre todas las Partes del T-MEC para facilitar un camino constructivo hacia adelante.

ANEXO I.

LISTA DE PARTICIPANTES EN LA AUDIENCIA

Estados Unidos	México	Canadá
Erin Biel Brittany Hendricks Brian Janovitz Leslie Yang Braeden Young Nancy Kao Chris Peterson Julie Van Alstine Eric Flamm Bianca Nunes Laurel Celeste	Alan Bonfiglio Ríos Pamela Hernández Mendoza Luis Fernando Muñoz Rodríguez Alejandro Rebollo Ornelas Óscar Manuel Rosado Pulido María Daniela Parra Hernández Mariah Karla Arreola Alcántara Aldo González Aranda Sergio Alonso Patiño Reyes José Vicente Peredo Vázquez Roberto Orbe Colón Sergio Iván Balderas Rodríguez Patricia Cos Purón Andrea Torres Morales Adelita San Vicente Tello Aidé Jiménez Martínez Heriberto Vázquez Cardona Juan Reynaga Mejía Octavio Hernández Rosas Erica Lissette Hagman Aguilar Brisa Yunuen Orozco López Nemer Alexander Naimés Henkel Gabriela Moreno García	Marie-Claude Boisvert Christopher Koziol Thomas Walker Christopher Anderson Ken Ellens

El Panel	Sección Mexicana del Secretariado
Christian Häberli (Presidente) Jean Engelmayer Kalicki Hugo Perezcano Díaz <p style="text-align: center;">Asistentes de los panelistas</p> Víctor Saco Zsófia Young Manuel Sánchez Miranda	Karla Rosas Antonio Parra Diana Muñiz Brenda Hernández Javier Gutiérrez Francisco Torres Gustavo Sepúlveda