



CONGRESO REDIPAL VIRTUAL 2023-2024
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR
Dr. Tomás Zurita Cabrales

TÍTULO:
***LAS MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS QUE IMPACTAN
EN EL COMERCIO AGRICOLA DE MEXICO***

Enero 2024

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio,
con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

LAS MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS QUE IMPACTAN EN EL COMERCIO AGRICOLA DE MEXICO

Tomás Zurita Cabrales ^{1 2}

Resumen

El uso de medidas sanitarias y fitosanitarias sobre productos importados puede impactar en el comercio agroalimentario, por lo que países afectados pueden llegar a presentar inconformidades a través de los procedimientos de solución de diferencias (OMC, T-MEC).

En ese sentido, diversos brotes de salmonella en EEUU fueron atribuidos a melones cantalupo mexicanos entre 1989 y 2023³, e incluso ha habido reportes de hospitalizados y fallecidos. EEUU ha utilizado diversas medidas sanitarias, aun cuando México ha llegado a inconformarse debido a los impactos en las exportaciones hacia ese mercado.

En el presente trabajo se hace referencia al reciente decreto de México, con el cual se prohíbe el uso de maíz Genéticamente Modificado (GM) para la alimentación humana y se plantea una sustitución gradual para la alimentación animal y de uso industrial para la alimentación humana, debido también a cuestiones sanitarias. En 2023, EEUU requirió el establecimiento de un panel al amparo del T-MEC, que está en proceso, debido al posible impacto en sus exportaciones de maíz hacia México.

Palabras clave: *México, comercio agroalimentario, cantalupo, melón, T-MEC, maíz amarillo, salmonella, OMC, EEUU.*

¹ Miembro de la Redipal. Doctor en Economía Agrícola por The University of Guelph, Canadá; maestro en Economía por The University of New England, Australia; licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Director de Estudios de Rentabilidad y Competitividad Sectorial en el CEDRSSA de la Cámara de Diputados, México. Correo electrónico: tomas.zurita@diputados.gob.mx

²La ponencia se deriva del Reporte de CEDRSSA: Zurita-Cabrales, Tomás (2023); *Las medidas sanitarias y fitosanitarias y el comercio internacional, agroalimentario: medidas que impactan en las importaciones y exportaciones de productos agrícolas de México*. Cámara de Diputados-CEDRSSA.

³ Después de que se realizó la investigación, a finales de 2023 se reportó otro brote de salmonella en Estados Unidos y Canadá, atribuido también a los melones cantalupo mexicanos, aunque no es cubierto en este análisis.

Introducción

Las medidas sanitarias y fitosanitarias tienen la principal finalidad de proteger la salud de las personas y animales, así como de preservar los vegetales. Sin embargo, algunas de ellas pueden tener impactos significativos en el comercio internacional de productos agroalimentarios, lo cual puede conllevar a diferendos entre países⁴.

México ha utilizado medidas sanitarias y fitosanitarias sobre productos agroalimentarios importados, lo que ha conllevado a litigios internacionales con países afectados. Sin embargo, también diversas naciones han utilizado medidas que han impactado en las exportaciones de productos de México, lo que ha sido un factor para externar inconformidades ante la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El presente documento pone su énfasis en las medidas que afectan las importaciones y exportaciones de productos agrícolas de México. Previamente, en mayo de 2023 el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) publicó otro análisis enfocado en el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio de México de productos pecuarios (Zurita-Cabrales, 2023a).

Objetivo

Analizar el impacto en el comercio de productos agrícolas de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Específicamente se hace referencia a las medidas impuestas por Estados Unidos de Norte América (EEUU) sobre los melones cantalupo provenientes de México, particularmente a las “Alertas de Importación” y a un “Memorando de Entendimiento” firmado por ambas partes.

Asimismo, se hace referencia al decreto publicado en México en el Diario Oficial (el 13 de febrero de 2023), por medio del cual se prohíbe el uso de maíz Genéticamente Modificado (GM) para la alimentación humana y se plantea una sustitución gradual para la alimentación animal y de uso industrial para la alimentación humana (Presidencia de la

⁴ Son principalmente impuestas sobre productos agroalimentarios importados, con la finalidad de proteger la salud de las personas y animales, y preservar los vegetales, en el caso de enfermedades, plagas y contaminantes. Según el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el T-MEC (capítulo 9), las medidas comprenden leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos que incluyan, entre otras cosas, criterios relativos a productos; procesos y métodos de producción; regímenes de cuarentena; métodos de evaluación de riesgos; y prescripciones de embalaje y etiquetado directamente relacionados con la inocuidad de los alimentos (OMC, 1995) (Gobierno de México, 2019).

República, 2023). La medida supuestamente impactaría en las importaciones de México de maíz proveniente de EEUU, nuestro principal proveedor.

El Acuerdo de la OMC y el T-MEC

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) (OMC, 1995) de la OMC establece las reglas para la normatividad sobre la inocuidad de los alimentos, salud de los animales y preservación de los vegetales, con el objetivo de que no se establezcan obstáculos injustificados al comercio.

Con la finalidad de proteger la salud de las personas y animales, así como de preservar los vegetales, los países miembros de la OMC tienen derecho con respecto a los productos importados; por ejemplo, a requerir que procedan de zonas libres de enfermedades, a realizar inspecciones, al tratamiento o elaboración con determinados medios, a establecer niveles máximos de residuos de plaguicidas o a solicitar la exclusión de ciertas sustancias. Sin embargo, con el Acuerdo AMSF también se busca evitar un mal uso de ese derecho, que se pueda ver reflejado en medidas proteccionistas que obstaculicen de manera innecesaria el comercio.

En los 14 artículos y anexos del AMSF se incluyen una serie de disposiciones sobre el tema, de las cuales se puede destacar el que las medidas aplicadas sean basadas en principios científicos (art. 2.2) y que no discriminen de manera arbitraria o injustificable a países miembros (art. 2.3).

Asimismo, se requiere que las medidas sean basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan (art. 3.1.), aunque se aceptan niveles de protección más elevados cuando exista una justificación científica o sea determinado por medio de una evaluación de riesgos (art. 3.3).

Las medidas sanitarias y fitosanitarias deben ser basadas en evaluaciones de riesgo, teniendo en cuenta las técnicas de las organizaciones internacionales competentes (P. ej. CODEX Alimentarius, Organización Mundial de Sanidad Animal [OMSA]). Sin embargo, se pueden adoptar medidas provisionales sin evaluaciones de riesgo cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, si quiera para llevar a cabo dichas evaluaciones (art. 5).

Asimismo, los países deben aceptar como equivalentes las medidas de los países miembros de la OMC, si se demuestra que se logra el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria (art. 4).

En el Anexo A del Acuerdo AMSF se especifica que las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos que incluyan, entre otras cosas, criterios relativos a productos; procesos y métodos de producción; regímenes de cuarentena; métodos de evaluación de riesgos; y prescripciones de embalaje y etiquetado directamente relacionado con la inocuidad de los alimentos.

Por otra parte, el “Capítulo 9: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” del T-MEC (Gobierno de México, 2019) se deriva sustancialmente del “Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” de la OMC, como se explica en este documento. En las siguientes secciones se hace referencia a medidas impuestas por EEUU y por México a las importaciones de melones cantalupo y de maíz Genéticamente Modificado (GM) provenientes de uno y otro país.

Las exportaciones del melón cantalupo a Estados Unidos

Las exportaciones a Estados Unidos (EEUU) de algunos productos agrícolas mexicanos han sido asociadas a algunos brotes de enfermedades de 1989 a 2023 (Zahniser, Avendaño-Ruiz, & Astill, 2023), como se puede ver en el Cuadro 1. Particularmente, 14 brotes de salmonella en EEUU se han relacionado al consumo de papayas (1 en 2011 y 5 en 2017) y melones cantalupo (1989, 1991, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2006) provenientes de México. (Ver cuadro1 en Anexo).

En la primavera de los años 2000, 2001 y 2002 un total de 28 personas fueron hospitalizadas y 2 fallecieron debido a brotes de salmonella atribuidos a melones cantalupo, mexicanos. A partir de los casos de 2000 y 2001 la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA por sus siglas en inglés) del Gobierno de Estados Unidos llevó a cabo investigaciones de trazabilidad, que incluyeron visitas a México, por medio de la cuales se determinó que los melones contaminados provenían de la misma granja. (CDC, 2002).

La FDA también mencionó que las posibles fuentes de contaminación incluían el riego con agua residuales contaminadas, el proceso de producción (limpieza y refrigeración) con agua contaminada con salmonella, prácticas de higiene inadecuadas por parte de los empleados, plagas en las instalaciones donde se empaca, y la inadecuada limpieza y desinfección del equipo (CDC, 2002).

El 28 de octubre de 2001 la FDA emitió una “Alerta de Importación”, que expandía previas alertas sobre importaciones y productores mexicanos específicos. La “Alerta de Importación” a los melones cantalupo de México, que se ha actualizada a través de los años, recomendaba detener el producto mexicano en todos los puertos de entrada a EEUU,

a menos que se cumpliera con ciertos requerimientos establecidos (CDC, 2002) (FDA, 2023a).

En noviembre de 2002, México expresó preocupaciones ante el “Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” de la OMC sobre la medida de emergencia impuesta por EEUU a través de la FDA a la importación de melones cantalupo mexicanos. Como se muestra en el Cuadro 2 (anexo), México argumentó el incumplimiento de diversos artículos y disposiciones del Acuerdo AMSF de la OMC (2002) (2003).

Por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 2 del AMSF (OMC, 1995) establece que *“los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros”*. Sin embargo, según México, la medida había sido aplicada únicamente a productores mexicanos de melones cantalupo, aun cuando productores de EEUU y otros países también incumplían con los estándares de inocuidad, por lo que era abiertamente discriminatoria (OMC, 2002). (Ver cuadro 2 en anexo)

Sucesivamente, en 2005 el FDA y SENASICA⁵ firmaron un Memorando de Entendimiento con la finalidad de facilitar la implementación de un sistema que aumentara la oportunidad de que el *melón cantalupo* que ingresara de México a EEUU, fuera inocuo y cumpliera con la correspondiente normatividad. SENASICA acredita que los Sistemas para la Reducción de Riesgos de Contaminación (SRRC) han sido implementados por las empresas durante la producción primaria (producción, cosecha y embalaje) de *melón cantalupo*, para lo cual se determinan tres categorías en una clasificación (verde, amarilla y roja) (Zahniser, Avendaño-Ruiz, & Astill, 2023) (FDA, 2023a).

En la categoría verde se incluyen a empresas con completa implementación de los SRRC⁶, de acuerdo a los criterios de SENASICA y la FDA. Dichas compañías están exentas de la “Detención sin Examinación Física” (DWPE por sus siglas en inglés), como se establece en la “Alerta de Importación” (FDA, 2023a).

⁵ Al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, le competen la calidad e inocuidad de los productos agropecuarios y pesqueros. SENASICA regula y vigila, entre otros, que los animales, vegetales, sus productos o subproductos que se importan, movilizan o exportan no pongan en riesgo el bienestar general.

⁶ Los Sistemas para la Reducción de Riesgos de Contaminación (SRRC) se refieren a mejoras en las prácticas de las empresas con respecto a temas como la calidad del agua (irrigación, empaquetado y enfriamiento) y la salud e higiene de los empleados, entre otros (FDA, Import Alert 22-01, 2023a).

De hecho, en la más reciente de las actualizaciones de la alerta de importación (22-01), publicada en octubre de 2023, se menciona que se *“pueden detener, sin inspección física, todos los melones cantalupo crudos y crudos frescos refrigerados, congelados y procesados, incluyendo melones cantalupo rebanados y picados para barras de ensaladas, procedentes de México, excepto aquellos de empresas clasificadas en la lista de la categoría “verde” de la alerta de importación”* (FDA, 2023a).

En la categoría roja se ubican compañías cuyos cargamentos han resultado positivos a pruebas de detención de salmonella o han sido vinculados directamente a brotes de la enfermedad, por lo que deberán implementar acciones correctivas a ser evaluadas por SENASICA y la FDA. Los embarques de estas compañías están sujetos a “Detención sin Examinación Física” (DWPE por sus siglas en inglés).

Finalmente, las compañías en la categoría roja pueden acceder a la categoría amarilla, después de haber implementado acciones correctivas que han sido evaluadas y aceptadas por SENASICA y la FDA. En la categoría amarilla los cargamentos están sujetos a “Detención sin Examinación Física” (DWPE); sin embargo, las compañías pueden proveer análisis negativos a salmonella spp (especies)⁷ de laboratorios privados para liberar sus cargamentos. Para ser clasificados en la categoría verde desde la categoría amarilla, las compañías necesitarían proveer a la FDA, resultados negativos para salmonella spp en 5 cargamentos consecutivos.

Las medidas han impactado las importaciones de EEUU de melones cantalupo provenientes de México, como se puede ver en la Figura 1 y Cuadro 3. Aunque con fluctuaciones, las ventas de melones cantalupo de México a EEUU han caído, de 68 mil toneladas en 1993 a 28 mil toneladas en 2022, casi 60 por ciento.

Por otra parte, Guatemala y Honduras han desplazado a México como los principales proveedores de melones cantalupo de EEUU. En 1993 EEUU compró alrededor de 208 mil toneladas, de las cuales México, Honduras y Guatemala proveyeron el 33 por ciento, el 26 y el 16 por ciento, respectivamente.

Sin embargo, en 2022 EEUU importó 357 mil toneladas de melones cantalupo, de las cuales Guatemala, Honduras y México contribuyeron con el 64 por ciento, el 21 y el 8 por ciento, por lo que el país ha perdido representatividad en ese mercado. (Ver figura 1 y Cuadro 3 en Anexo).

⁷ Hace referencia a las especies que incluye el género bacteriano (P. ej. salmonella entérica subespecie entérica).

Datos del SIAP, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (2023) (ver Figura 2) indican que la producción nacional de melones cantalupo, aunque con fluctuaciones, se ha venido incrementando, de 662 toneladas en 2000 a 518 mil toneladas en 2022. Las medidas impuestas parecen ser, entonces, el relevante factor que ha impactado en las exportaciones de México a EEUU.

Según Zahniser, Avendaño-Ruiz y Astill (2023), muchos productores y exportadores mexicanos se reorientaron hacia otros cultivos, mientras que compradores en EEUU se desplazaron hacia proveedores de otros países (Guatemala y Honduras), como resultado de las medidas de EEUU. (Ver figura 2 en Anexo).

Las importaciones de maíz provenientes de EEUU

Previamente el autor publicó un artículo en la Revista de la Cámara de Diputados, del cual se derivan una parte importante de las ideas y argumentos de esta sección (Zurita-Cabrales, 2023b), aunque en algunos casos se actualiza o agrega información. Como se menciona en dicho artículo, las importaciones de México provenientes de EEUU de maíz, particularmente de maíz amarillo, se han incrementado significativamente desde 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), antecedente del actual T-MEC.

Como se puede ver en la Figura 3 (ver en Anexo), los envíos de EEUU a México de maíz se incrementaron de alrededor de 3 millones de toneladas en 1994 a 17 millones de toneladas en 2021, un poco más de 400 por ciento.

En 2022, aunque las compras de México cayeron a alrededor de 15 millones de toneladas (ver Figura 3), el país fue el segundo mercado para las exportaciones de maíz de EEUU, después de China. En algunos años, como se puede ver en la Figura 3, México incluso ha llegado a ser el principal mercado para EEUU.

Según el Departamento de Agricultura (USDA, 2023b), en 2021 en el 93% de la superficie sembrada con maíz en EEUU se utilizaron modificaciones genéticas, 90% correspondían a variedades resistentes a herbicidas (HT, el cultivo no se muere al aplicarles el herbicida) y/o a variedades resistentes a herbicidas e insectos (HT/Bt) de forma combinada. En el restante 3% se utilizaron tecnologías genéticas con tolerancia a insectos (Bt).

Asimismo, información del Servicio de Estadísticas Agrícolas de USDA (National Agricultural Statistics Service, 2023) muestra que ha habido una tendencia a utilizar más

herbicidas a base de Glifosato en EEUU con el mayor uso de variedades de maíz GMs resistentes a herbicidas, como se puede observar en el Cuadro 4 (ver Anexo).

El decreto, entonces, del 13 de febrero de 2023 (Presidencia de la República, 2023), con el cual México regula el uso y las importaciones de maíz Genéticamente Modificado (GM) y de glifosato, ha generado algunas inconformidades en Estados Unidos (EEUU). En ese país se prevén impactos en las exportaciones de maíz a México, que es un importante mercado.

Según el decreto (Presidencia de la República, 2023) se prohíbe el uso de maíz Genéticamente Modificado (GM) para la alimentación humana y se plantea una sustitución gradual para la alimentación animal y de uso industrial para la alimentación humana, debido a posibles impactos en la salud, el medio ambiente y la diversidad biológica del glifosato, un insumo importante en la producción de maíz en EEUU, aunque también se sugieren impactos de las modificaciones genéticas no necesariamente atribuidos al compuesto químico. (Ver figura 3 y Cuadro 4 en Anexo).

En lo que respecta a la evidencia de los impactos de los Organismos GMs y, particularmente, del glifosato, en algunas publicaciones se destacan fortalezas, aunque en otras se alerta sobre impactos en la salud humana, el medio ambiente y la diversidad biológica, entre otros.

Por ejemplo, por una parte, en un documento de las Academias Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina de EEUU (National Academies of Sciences, 2016) se refiere que después de analizar la evidencia disponible *“no (se) encontró diferencias que implicaran mayores riesgos a la salud humana de los alimentos GMs que de sus contrapartes no GMs”*.

Por otra parte, la Organización Mundial de la Salud (World Health Organization, 2015) ha clasificado al herbicida glifosato como probable carcinógeno (Grupo 2^a de la clasificación); sin embargo, como también es mencionado por (Zurita-Cabrales, 2023b), la Agencia de Reglamentación de la Gestión de Plagas de Canadá (Government of Canada, 2017), al igual que agencias reguladoras de algunos otros países, ha determinado que el glifosato *“no es genotóxico y es poco probable que represente un riesgo de cáncer humano”*.

Asimismo, el glifosato ha sido relacionado con el desarrollo de enfermedades endocrinas, metabólicas y degenerativas⁸. Sin embargo, también menciona (Zurita-

⁸ Véase: Myers, y otros, 2016 y Bejarano-González, 2017.

Cabrales, 2023b), que no hay un consenso a la fecha sobre los impactos de los Organismos GMs y del glifosato.

Como resultado del mencionado decreto (Presidencia de la República, 2023), a solicitud de EEUU, aunque también se ha sumado Canadá a la queja, se llevaron a cabo consultas técnicas con México en marzo de 2023. Sin embargo, el asunto no fue resuelto, por lo sucesivamente EEUU requirió el establecimiento de un panel el 17 de agosto de 2023 (Office of the United States Trade Representative, 2023).

EEUU argumenta, como se puede apreciar en el Cuadro 5, incumplimiento de diversos artículos del “Capítulo 9: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” del T-MEC. Por ejemplo, en el artículo 9.6.3 del T-MEC (Gobierno de México, 2019) se establece que:

“Cada Parte basará sus medidas sanitarias y fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes, siempre que al 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”.

EEUU, sin embargo, argumenta que las medidas de México no se basan en relevantes estándares, guías y recomendaciones internacionales, o en una apropiada evaluación de riesgos, por lo que no se cumple con el mencionado artículo (ver Cuadro 5 en Anexo).

Por otra parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (actualmente el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías o CONAHCYT) se ha referido al “principio de precaución”, como una justificación para regular las importaciones de maíz GM, ante la falta de certeza científica absoluta” (CONAHCYT, 2022). El “Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología” (Naciones Unidas, 2000), que emana de la Cumbre de la Tierra de Rio de 1992 y del que México es parte, establece que:

“el hecho de que no se tenga certeza científica por falta de información y conocimientos pertinentes suficientes sobre la magnitud de los posibles efectos adversos de un organismo vivo modificado en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de la Parte de importación, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, no impedirá a esa Parte, a fin de evitar o reducir al mínimo esos posibles efectos adversos, adoptar una decisión, según proceda, en relación con la importación de ese

organismo vivo modificado destinado para uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento”.

En ese sentido, en 2003 Estados Unidos, Canadá y Argentina (importantes productores y exportadores de Organismos GMs) se inconformaron por medio del Procedimiento de Solución de Diferencias de la OMC, debido a que diversos países de la Unión Europea (Austria, Francia, Alemania, Grecia, Italia y Luxemburgo) habían establecido, provisionalmente, prohibiciones para comercializar e importar Organismos GMs⁹. Según la Unión Europea, el “principio de precaución”, al que se hizo referencia previamente, se reflejaba por medio del artículo 5.7 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la OMC, que dice (WTO, 2006): *“Cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias...”*.

El panel no descalificó la interpretación del artículo 5.7 del Acuerdo AMSF como una expresión del “principio de precaución”; sin embargo, tampoco encontró disposiciones en el Protocolo de Cartagena aplicables a las relaciones entre los países miembros de la OMC involucrados. Se argumentó que los países reclamantes (Estados Unidos, Canadá y Argentina) no habían firmado el instrumento internacional.

Asimismo, según el panel, los países europeos habían impuesto prohibiciones sin haberse llevado a cabo las evaluaciones de riesgo pertinentes establecidas en el AMSF, aun cuando se sugería la existencia de evidencia científica. El relevante comité científico de la Unión Europea había valorado las opiniones y evidencia de los países europeos para justificar sus prohibiciones, sin objetarlos, lo cual sugeriría la existencia de suficiente evidencia científica para haberse llevado a cabo las evaluaciones de riesgo.

El panel también refirió que, al haber suficiente evidencia científica no se justificaba utilizar medidas sanitarias provisionales (artículo 5.7), para las cuales se requiere que *“los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes”*. Sin embargo, no hubo pronunciamientos sobre la inocuidad de los Organismos GMs o sobre la calidad de la evidencia de los impactos (P. ej. salud, medio ambiente), de los países europeos.

La Unión Europea llegó a acuerdos mutuos con Estados Unidos (29 septiembre de 2006), Canadá (15 de julio de 2009) y Argentina (19 de marzo de 2010) (WTO, 2023). Sin

⁹ El caso cubre otros aspectos no mencionados aquí.

embargo, países de la Unión Europea mantiene a la fecha medidas restrictivas para la comercialización e importación de Organismos GMs.

Según Zurita-Cabrales (2023a) y Sheldon, Lee & Zoller (2023), el caso de litigio ante la OMC de 2003 muy probablemente influya en el análisis, valoración y resolución del panel T-MEC, sobre el maíz GM importado por México desde EEUU. El “Capítulo 9: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” del T-MEC se asemeja sustancialmente al “Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” de la OMC.

Con base a un valoración del caso de 2003, Zurita-Cabrales (2023a) destaca tres principales temas de interés para el panel T-MEC. Primero, es sobre si México ha llevado a cabo evaluaciones de riesgos con base a directrices internacionales, mientras que el segundo tema es sobre la interpretación que pudiera darse a la evidencia de impactos que se presente (por México y también por EEUU), debido a que no hay un consenso en la literatura a la fecha.

El tercer tema es sobre la interpretación que pudiera dar el panel al “principio de precaución”, que precisamente apoya el uso de medidas cuando hay incertidumbre científica, debido a que EEUU no ha firmado el “Protocolo de Cartagena”, como se mencionó. El panel, desde luego, puede también hacer referencia a otras normas en la materia.

Conclusiones

Las medidas sanitarias y fitosanitarias tienen la principal finalidad de proteger la salud de las personas y animales, así como de preservar los vegetales. Sin embargo, algunas de ellas pueden obstaculizar significativamente el comercio internacional de productos agroalimentarios, lo que ha conllevado a litigios a través de los procedimientos para resolver diferencias de los Acuerdos comerciales (Organización Mundial del Comercio, Tratado entre México, EEUU y Canadá).

En ese sentido, 8 brotes de salmonella en EEUU fueron atribuidos a melones cantalupo procedentes de México entre 1989 y 2023. Particularmente, en los años 2000, 2001 y 2002 un total de 28 personas fueron hospitalizadas y 2 fallecieron debido a los brotes, por lo que con los primeros casos el 28 de octubre de 2001 la FDA (Administración de Alimentos y Medicamentos) emitió una “Alerta de Importación”, que recomendaba detener los melones cantalupo mexicanos en todos los puertos de entrada a EEUU.

Sucesivamente, en noviembre de 2002 México expresó preocupaciones ante el “Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” de la OMC sobre la medida de emergencia

impuesta por EEUU, lo que conllevó a que en 2005 se firmara un Memorando de Entendimiento para facilitar el acceso de los melones mexicanos a ese mercado, pero se establecieron ciertas condiciones. Las medidas entonces han contribuido a una reducción en las exportaciones de melones cantalupo de México a EEUU.

Por otro lado, en México el 13 de febrero de 2023 se publicó un decreto, en el DOF, con el cual se prohíbe el uso de maíz Genéticamente Modificado (GM) para la alimentación humana y se plantea una sustitución gradual para la alimentación animal y de uso industrial para la alimentación humana, debido a posibles impactos en la salud, el medio ambiente y la diversidad biológica de los herbicidas de glifosato, aunque también se sugieren impactos de las modificaciones genéticas no necesariamente atribuidos al compuesto químico. EEUU es un importante productor y exportador de maíz GM, para la cual también se utilizan extensivamente los herbicidas a base de glifosato.

Como resultado del Decreto, en EEUU se prevén impactos importantes en las exportaciones de maíz a México, que es uno de sus principales mercados. Recientemente, el 17 de agosto de 2023 EEUU requirió el establecimiento de un panel, debido a que se argumenta incumplimiento por parte de México de diversos artículos del “Capítulo 9: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” del T-MEC.

En este documento se destacan tres principales temas de interés para el panel. El primero es sobre si México ha llevado a cabo evaluaciones de riesgos con base a directrices internacionales, mientras que el segundo tema es sobre la interpretación que pudiera darse a la evidencia de impactos que se presente (por México y también por EEUU), debido a que no hay un consenso en la literatura a la fecha. El tercer tema es sobre la interpretación que pudiera dar el panel al “principio de precaución”, que precisamente apoya el uso de medidas cuando hay incertidumbre científica, debido a que EEUU no ha firmado el “Protocolo de Cartagena”, que apoya el principio en el contexto internacional.

Relevancia para la Cámara de Diputados

En el reporte se presenta evidencia sobre el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio de México de productos agroalimentarios, aunque también se hace referencia a la importancia de ese tipo de instrumentos para proteger la salud de las personas y para preservar los vegetales.

La información puede contribuir a la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, por ejemplo, al analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. En ese sentido, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y

el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) contribuyen de forma importante en la instrumentación de medidas sanitarias y fitosanitarias en México, por lo que requieren de presupuestos adecuados para el cumplimiento de sus tareas.

Fuentes de consulta:

- Bejarano-González, F. (2017). Los plaguicidas altamente peligrosos en México. Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México, A.C. (RAPAM).
- CDC (22 de noviembre de 2002). Multistate Outbreaks of Salmonella Serotype Poona Infections Associated with Eating Cantaloupe from Mexico-United States and Canada, 2000-2002. Obtenido de <https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5146a2.htm>
- CDC (2023a). List of Multistate Foodborne Outbreak Notices. Recuperado el 07 de Octubre de 2023, de https://www.cdc.gov/foodsafety/outbreaks/lists/outbreaks-list.html?CDC_AA_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Ffoodsafety%2Foutbreaks%2Fmultistate-outbreaks%2Foutbreaks-list.html
- CONAHCYT (20 de julio de 2022). El Conacyt avanza en las investigaciones que mandata el Decreto para la sustitución del glifosato y el maíz transgénico a favor de la salud, la alimentación sustentable y el cuidado de la diversidad biocultural. Obtenido de <https://conahcyt.mx/el-conacyt-avanza-en-las-investigaciones-que-mandata-el-decreto-para-la-sustitucion-del-glifosato-y-el-maiz-transgenico-a-favor-de-la-salud-la-alimentacion-sustentable-y-el-cuidado-de-la-diversidad-b/>
- FDA (16 de Agosto de 2018a). FDA-SENASICA México, MOU Concerning the Entry of Mexican Cantaloupe into the U.S. Obtenido de MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE FOOD AND DRUG ADMINISTRATION, DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE NATIONAL AGRO-ALIMENTARY HEALTH, SAFETY AND QUALITY SERVICE, OF THE UNITED MEXICAN STATES CONCERNING THE: <https://www.fda.gov/international-programs/cooperative-arrangements/fda-senasica-mexico-mou-concerning-entry-mexican-cantaloupe-us>
- FDA (31 de Enero de 2018b). FDA-SENASICA, MOU Concerning the Entry of Mexican Cantaloupe into the U.S. Obtenido de Memorandum of Understanding between the Food and Drug Administration Department of Health and Human Services of the United States of America And Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria of the United Mexican States Concerning Enter: <https://www.fda.gov/international-programs/cooperative-arrangements/fda-senasica-mou-concerning-entry-mexican-cantaloupe-us>
- FDA (29 de Marzo de 2018c). FDA - SENASICA Mexico (Español), MOU Prórroga 4 con Respecto a las Exportaciones de México Cantalupos. Obtenido de PRÓRROGA DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE ALIMENTOS Y FÁRMACOS DEL DEPARTAMENTO DE SALUD Y SERVICIOS HUMANOS DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y EL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, INOCUIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS: <https://www.fda.gov/international-programs/cooperative-arrangements/fda-senasica-mexico-espanol-mou-prorroga-4-con-respecto-las-exportaciones-de-mexico-cantalupos>
- FDA (2023a). Import Alert 22-01. Recuperado el 10 de Octubre de 2023, de https://www.accessdata.fda.gov/cms_ia/importalert_67.html
- FDA (2023b). Outbreaks of Foodborne Illness. Recuperado el 05 de Octubre de 2023, de <https://www.fda.gov/food/recalls-outbreaks-emergencies/outbreaks-foodborne-illness>
- Gobierno de México (2019). Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Recuperado el 20 de Octubre de 2023, de

- <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>
- Government of Canada. (28 de April de 2017). Re-evaluation Decision RVD2017-01, Glyphosate. Obtenido de <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/consumer-product-safety/reports-publications/pesticides-pest-management/decisions-updates/registration-decision/2017/glyphosate-rvd-2017-01.html>
- Myers, J., Antoniou, M., Blumberg, B., Carroll, L., Colborn, T., Everett, L., Benbrook, C. (2016). Concerns over use of glyphosate-based herbicides and risks associated with exposures: a consensus statement. *Environmental Health*, 15(19).
- Naciones Unidas (2000). Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- National Academies of Sciences, E. a. (2016). *Genetically Engineered Crops: Experiences and Prospects*.
- National Agricultural Statistics Service. (10 de Marzo de 2023). Quick Stats. Obtenido de <https://quickstats.nass.usda.gov/>
- Office of the United States Trade Representative (17 de August de 2023). United States Establishes USMCA Dispute Panel on Mexico's Agricultural Biotechnology Measures. Obtenido de Copy of the dispute panel request: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/august/united-states-establishes-usmca-dispute-panel-mexicos-agricultural-biotechnology-measures>
- OMC (1995). Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- OMC (20 de diciembre de 2002). Prohibición de las Importaciones de Melones Cantalupos Mexicanos Impuestas por los Estados Unidos, Intervención de México en la Reunión 7-8 de Noviembre de 2002. (G/SPS/GEN/366). Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- OMC (5 de February de 2003). Summary of the Meeting Held on 7-8 november 2002, Note by the Secretariat. (G/SPS/R/28). Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures.
- Presidencia de la República (13 de Febrero de 2023). DECRETO por el que se establecen diversas acciones en materia de glifosato y maíz genéticamente modificado. Diario Oficial.
- Sheldon, I., Lee, S., & Zoller, C. (7 de Abril de 2023). Where could the US-Mexico GM Corn Dispute End Up? *FarmdocDaily*, 13(65).
- SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera). (03 de Octubre de 2023). SIACON.
- Strauss, D. M. (2008) Feast or Famine: the impact of the WTO Decision favoring the U.S. biotechnology. *American Business Law Journal*, 5(4).
- USDA (02 de octubre de 2023a) Global Agricultural Trade System Online. Obtenido de <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>
- USDA (10 de Marzo de 2023b). Adoption of Genetically Engineered Crops in the U.S. Obtenido de <https://www.ers.usda.gov/data-products/adoption-of-genetically-engineered-crops-in-the-u-s/>
- World Health Organization (20 de Marzo de 2015). Evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides. *IAC Monographs*(112).
- WTO (29 de septiembre de 2006). European Communities-measures affecting the approval and marketing of biotech products, Reports of the panel. (WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R).
- WTO (25 de octubre de 2023). Chronological list of disputes cases. Obtenido de https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

- Zahniser, S., Avendaño-Ruiz, B., & Astill, G. (2023). How Mexico's Horticultural Export Sector Responded to the Food Safety Modernization Act (Report No. ERR-319). U.S. Department of Agriculture, Economics Research Service.
- Zurita-Cabral, T. (Mayo de 2023a). Las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Comercio Internacional Agroalimentario: Medidas que Impactan en las Importaciones y Exportaciones de Productos Pecuarios de México. CEDRSSA.
- Zurita-Cabral, T. (Abril de 2023b). Pros y contras del maíz Genéticamente Modificado. Revista Cámara (140).

ANEXOS

Cuadro 1. Brotes en EEUU de enfermedades asociados a productos agrícolas mexicanos

Año	Producto	Patógeno
1989	Melón cantalupo	<i>Salmonella</i> Chester
1991	Melón cantalupo	<i>Salmonella</i> Poona
1992	Verduras	<i>E. coli</i> 0157
1995	Lechuga iceberg	<i>E. coli</i> 0157
1997	Fresas	Hepatitis A
1997	Melón cantalupo	<i>Salmonella</i> Saphra
1998	Perejil, cilantro	<i>Shigella sonnei</i>
1998	Melón cantalupo	<i>Salmonella</i> Oranienburg
2000	Melón cantalupo	<i>Salmonella</i> Poona
2001	Melón cantalupo	<i>Salmonella</i> Poona
2002	Melón cantalupo	<i>Salmonella</i> Poona
2003	Cebolla verde	Hepatitis A
2006	Melón cantalupo	<i>Salmonella</i>
2008	Tomates, Chiles, Cilantro	<i>Salmonella</i> St. Paul
2011	Papaya	<i>Salmonella</i> Agona
2012	Mangos	<i>Salmonella</i> Braenderup
2012	Cilantro	<i>Cyclospora</i>
2013	Pepino	<i>Salmonella</i> St. Paul
2013	Cilantro	<i>Cyclospora</i>
2013	Mezcla de ensalada	<i>Cyclospora</i>
2014	Cilantro	<i>Cyclospora</i>
2015	Pepino	<i>Salmonella</i> Poona
2015	Cilantro	<i>Cyclospora</i>
2017	Papaya	<i>Salmonella</i> Thompson, Kiambu, Agona, Gaminara y Senftenberg
2017	Papaya	<i>Salmonella</i> Anatum
2017	Papaya	<i>Salmonella</i> Newport e Infantis
2017	Papaya	<i>Salmonella</i> Urbana
2019	Papaya	<i>Salmonella</i> Uganda
2019	Albahaca	<i>Cyclospora</i>
2021	Cebollas enteras	<i>Salmonella</i> Oranienburg
2022	Fresas	Hepatitis A
2023	Fresas	Hepatitis A

Fuente: (Zahniser, Avendaño-Ruiz, & Astill, 2023) (CDC, 2023a) (CDC, 2002) (FDA, 2023a) (FDA, 2023b).

Cuadro 2. Argumentos presentados por México ante la OMC

Artículos y disposiciones del Acuerdo SPS supuestamente incumplidos por EEUU	Argumentos de México
Anexo B, párrafo 5	La "supuesta" amenaza era conocida por la FDA desde hace varios años atrás, por lo cual no existía el derecho de adoptar una medida de emergencia, sino en todo caso seguir y respetar los procedimientos ordinarios.
Anexo B, párrafo 6	Aun cuando la medida se hubiese adoptado con motivo de una amenaza inminente, se omitió notificarla por conducto de la Secretaría de la OMC.
Art. 2, párrafo 2	La medida ha sido aplicada más allá de lo necesario para proteger la salud de los consumidores estadounidenses, debido a que la mayoría de las empresas afectadas (origen de la mayor parte de las exportaciones mexicanas de melones cantalupos) nunca han sido vinculadas con algún tipo de incidente sanitario. Dichas empresas, de hecho, han colaborado diligentemente con las autoridades sanitarias de México y de EEUU.
Art. 2, párrafo 3	La medida es abiertamente discriminatoria, debido a que fue aplicada únicamente a productores mexicanos, aun cuando numerosos productores de EEUU y otros países también incumplen con los estándares impuestos. Además de que pruebas microbiológicas, llevadas a cabo alrededor de 2001, demostraron niveles de contaminación similares en los melones cantalupos de EEUU y de México.
Art. 5, párrafos 4 y 6	La medida entraña un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr un efectivo nivel de protección y no toma en cuenta los efectos negativos para las exportaciones de cantalupos mexicanos. La FDA ha comunicado la existencia de un procedimiento para excluir de la prohibición a quienes demuestren cumplir con los estándares establecidos, pero no se han indicado los criterios, requisitos y plazos de resolución. Asimismo, se ha hecho referencia a una inspección "in situ" de las plantaciones y áreas de empaque, lo cual resultaría gravoso para las empresas mexicanas, principalmente para aquéllas que nunca han sido vinculadas con el "supuesto" riesgo sanitario.
Art. 6, párrafo 1	No se realizó ningún esfuerzo para adaptar la medida a las características de las diferentes zonas de producción, pues las empresas productoras presuntamente vinculadas al riesgo sanitario se encuentran ubicadas en ciertas áreas de México.

Fuente: construido de (OMC, 2002)

Figura 1. Principales países proveedores de EEUU de melones cantalupo (toneladas)



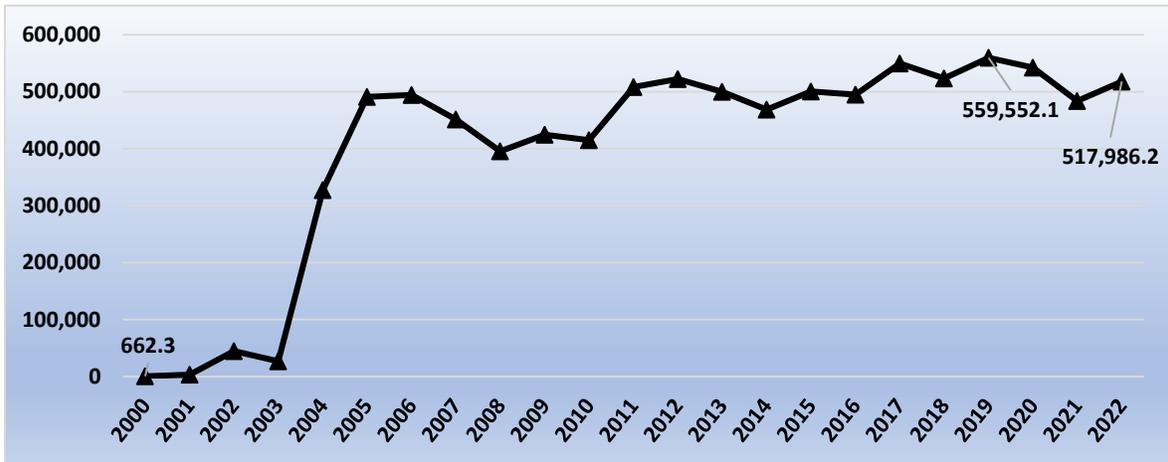
Fuente: estimaciones propias con datos de (USDA, 2023a)

Cuadro 3. Importaciones de EEUU de melones cantalupo (dólares, toneladas, %)

1993					2000				
Origen	Valor	(%)	Cantidad	(%)	Origen	Valor	(%)	Cantidad	(%)
Costa Rica	20,712.0	31.2	36,437.2	17.5	México	49,494.0	33.6	136,046.6	26.80
México	17,691.0	26.7	68,275.3	32.9	Guatemala	41,031.0	27.9	135,701.6	26.73
Honduras	14,308.0	21.6	54,171.1	26.1	Costa Rica	32,209.0	21.9	128,840.4	25.38
Guatemala	10,162.0	15.3	33,256.6	16.0	Honduras	18,434.0	12.5	80,128.5	15.78
República Dominicana	1,177.0	1.8	5,800.4	2.8	República Dominicana	4,894.0	3.3	22,346.2	4.40
Otros	2,318.0	3.5	9,850.0	4.7	Otros	1,159.0	0.8	4,578.6	0.90
Total	66,368.0	100.0	207,790.6	100.0	Total	147,221.0	100.0	507,641.9	100.00
2001					2022				
Origen	Valor	(%)	Cantidad	(%)	Origen	Valor	(%)	Cantidad	(%)
Costa Rica	50,130.0	31.1	148,894.5	30.7	Guatemala	110,490.0	60.9	228,643.5	64.1
México	46,420.0	28.8	103,930.9	21.4	Honduras	38,931.0	21.5	75,526.2	21.2
Guatemala	35,858.0	22.2	112,859.4	23.3	México	20,296.0	11.2	28,074.6	7.9
Honduras	22,941.0	14.2	92,098.0	19.0	Costa Rica	11,326.0	6.2	23,360.6	6.5
República Dominicana	5,180.0	3.2	23,417.7	4.8	República Dominicana	330.0	0.2	691.4	0.2
Otros	719.0	0.4	4,205.2	0.9	Otros	94.0	0.1	419.7	0.1
Total	161,248.0	100.0	485,405.7	100.0	Total	181,467.0	100.0	356,716.0	100.0

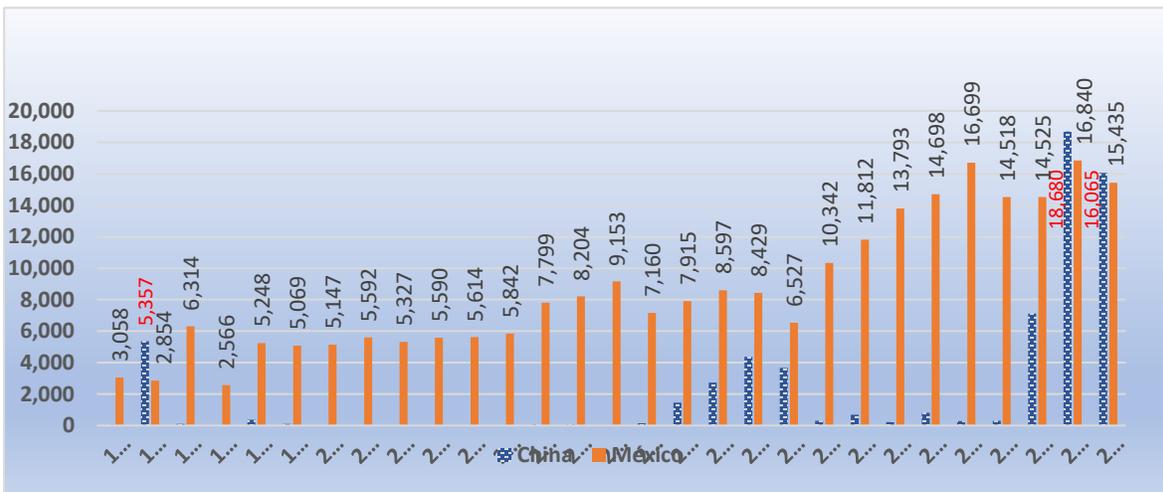
Fuente: estimaciones propias con datos de (USDA, 2023a)

Figura 2. Producción nacional de melones cantalupo (toneladas)



Fuente: (SIAP, 2023)

Figura 3. Principales mercados de las exportaciones de EEUU de maíz (miles de toneladas)



Fuente: estimaciones propias con datos de (USDA, 2023a)

Cuadro 4. El maíz GM y el Uso de Herbicidas de Glifosato en EEUU

Año	% de superficie sembrada de maíz con variedades GMs resistentes a herbicidas (1)	% de superficie sembrada de maíz con herbicidas de Glifosato				
		Sal de Isopropilamina (103601)	Sal de Potasio (103613)	Sal de dimetilamonio (103608)	Glifosato (417300)	Total (2)
2000	7				9	9
2001	8				13	13
2002	11				9	9
2003	15				19	19
2005	26	31			2	33
2010	70	66	2		7	75
2014	89	38	24	4	11	77
2016	89	32	33	4	12	81
2018	90	34	26	4	12	76
2021	90	41	25	2	11	79

(1) incluye variedades resistentes a herbicidas y variedades resistentes a herbicidas e insectos.

(2) Es posible que en un acre se llegue a utilizar más de un producto

Fuente: estimaciones de (Zurita-Cabrales, 2023b) con datos de (USDA, 2023b) y (National Agricultural Statistics Service, 2023).

Cuadro 5. Argumentos planteados por EEUU sobre el caso del maíz GM

Relevantes artículos del T-MEC supuestamente incumplidos por México	Argumentos de EEUU
Art. 9.6.3.	La medida no se basa en relevantes estándares, guías o recomendaciones internacionales o en una evaluación de riesgos apropiada
Art. 9.6.6. (a)	No se garantiza que la medida sea aplicada solamente al nivel suficiente para proteger la vida humana, animal, de las plantas o la salud
Art. 9.6.6. (b)	No se garantiza que la medida sea basada en principios científicos relevantes, tomando en cuenta factores relevantes
Art. 9.6.7.	Aun cuando se haya llevado a cabo una evaluación de riesgos, no se tomó en cuenta la regulación sanitaria y fitosanitaria, en cuanto a que sea documentada y se provea oportunidad a los actores a comentar
Art. 9.6.8.	Aun cuando se haya llevado a cabo una evaluación de riesgos, no se garantiza que cada evaluación de riesgos que se realiza, sea apropiada a las circunstancias y que se tome en cuenta las relevantes directrices de la Organización Mundial de Comercio (Comité SPS) y los relevantes estándares, guías y recomendaciones internacionales.
Art. 9.6.10.	No se seleccionó una medida (sanitaria y fitosanitaria) que no fuera más restrictiva de lo requerido, con la finalidad de alcanzar el nivel de protección apropiado
Art. 2.11.	Se adopta o mantiene una prohibición o restricción a la importación de un producto de otro relevante actor

Notas: las medidas impugnadas por EEUU fueron la prohibición del maíz GM para consumo humano, y la sustitución gradual para consumo animal y otro tipo de consumo humano

Fuente: (Office of the United States Trade Representative, 2023)