



La reforma constitucional del maíz transgénico de 2024 desde la perspectiva del derecho internacional económico

The 2024 Constitutional Reform on Transgenic Corn from the Perspective of International Economic Law

RESUMEN

El artículo aborda un conflicto fundamental entre la reciente reforma constitucional en México, relacionada con el maíz transgénico, y las “disciplinas de libre comercio” que el derecho internacional económico impone al sistema agroalimentario nacional. El objetivo principal del estudio es demostrar la incompatibilidad de dicha reforma con los principios de liberalización comercial que rigen en el derecho internacional económico. La investigación se desarrolla mediante un enfoque metodológico que integra tanto fuentes normativas como doctrinales. Este enfoque permite un análisis minucioso y crítico de los antecedentes legislativos de la reforma y de su contenido jurídico específico, estableciendo comparaciones con el marco normativo internacional vigente. El estudio revela de manera concluyente que las disposiciones introducidas por la reforma constitucional del maíz transgénico efectivamente vulneran las normativas internacionales que promueven la liberalización del comercio de productos agrícolas, en particular del maíz. El artículo concluye que, para lograr un equilibrio entre los objetivos de la reforma y la promoción de un comercio internacional libre y justo, es indispensable un cambio de paradigma en el derecho internacional económico. Solo mediante una reconfiguración de sus estructuras y principios será posible alinear las metas internas de México con las expectativas globales en materia de comercio y sostenibilidad.

¹ Profesora de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, y profesora de asignatura en la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, georgieva.virdzhiniya@ibero.mx, <https://orcid.org/0000-0002-4468-5940>

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

DEL MAÍZ TRANSGÉNICO DE 2024 DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO
INTERNACIONAL ECONÓMICO

Palabras clave: maíz transgénico, soberanía alimentaria, liberalización comercial, productos agroalimentarios, medidas sanitarias y fitosanitarias, excepciones al libre comercio de alimentos, TMEC, tratados de libre comercio, OMC

ABSTRACT

The article addresses a fundamental conflict between Mexico's recent constitutional reform on genetically modified corn and the "free trade disciplines" imposed by international economic law on the national agri-food system. The main objective of the study is to demonstrate that this reform is incompatible with the principles of trade liberalization that govern international economic law. The research is developed through a methodological approach that integrates both normative and doctrinal sources. This approach enables a thorough, critical analysis of the reform's legislative background and specific legal content and draws comparisons with the current international regulatory framework. The study conclusively reveals that the provisions introduced by the constitutional reform on genetically modified corn indeed violate international regulations that promote the liberalization of agricultural product trade, specifically corn. The article concludes that, to balance the objectives of the reform with the promotion of free and fair international trade, a paradigm shift in international economic law is indispensable. Only through a reconfiguration of its structures and principles will it be possible to align Mexico's internal goals with global expectations regarding trade and sustainability.

Keywords: genetically modified corn, food sovereignty, trade liberalization, agrifood products, sanitary and phytosanitary measures, exceptions on the free trade in food, USMCA, free trade agreements, WTO

INTRODUCCIÓN

La recuperación de la soberanía alimentaria de México y la protección del derecho a la soberanía alimentaria de sus comunidades campesinas e indígenas constituyen una prioridad para el actual gobierno mexicano (Wise, 2023).

En plena conformidad con su obligación en virtud de la UNDROP, el 13 de abril de 2020, México aprobó la Ley Federal de Fomento y Protección del Maíz Nativo, que “declaró las actividades de producción, comercialización y consumo del maíz nativo [...], como manifestación cultural nacional”. El 31 de febrero de 2020, el expresidente mexicano Andrés Manuel López Obrador emitió un decreto presidencial para limitar “el uso de glifosato como sustancia activa en agroquímicos y en maíz genéticamente modificado en México”. Tres años después, el 13 de febrero de 2023, el expresidente emitió un nuevo decreto que establecía diversas acciones respecto del glifosato y del maíz transgénico, en particular la prohibición de la importación de maíz transgénico.

En 2023, Estados Unidos presentó una solicitud para establecer un panel del T-MEC para examinar la compatibilidad de las medidas biotecnológicas de México relativas al maíz transgénico con el capítulo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) del T-MEC. El panel emitió su informe final el 20 de diciembre de 2024 y Estados Unidos ganó el caso. No obstante, tres días después de la publicación del informe del panel, el 23 de diciembre de 2024, la recién elegida primera mujer presidenta de México, Claudia Sheinbaum, anunció una reforma constitucional para proteger el maíz nativo, esencial para la salud y la cultura de los mexicanos. La re-

forma se adoptó en marzo de 2025 y prohibió el cultivo de maíz transgénico en territorio nacional (Rojas, 2025).

El objetivo de este artículo es analizar los antecedentes y el contenido de la reforma constitucional del maíz transgénico, con el fin de demostrar su incompatibilidad con las “disciplinas de libre comercio” que el derecho internacional económico impone a los sistemas agroalimentarios internos de países en vías de desarrollo, como México. El análisis concluye de forma rotunda que las disposiciones de la reforma constitucional sobre el maíz transgénico infringen las normativas internacionales que abogan por la liberalización del comercio de productos agrícolas, en especial del maíz. Finalmente, el artículo sostiene que es esencial un cambio de paradigma en el derecho internacional económico para armonizar los objetivos de la reforma con la promoción de un comercio internacional de alimentos libre y justo.

Para llevar a cabo esta investigación, se emplea un enfoque metodológico que combina fuentes normativas y doctrinales. Este método facilita un análisis detallado y crítico de los antecedentes legislativos de la reforma, así como de su contenido jurídico específico, lo que permite comparar con el marco regulatorio internacional actual.

MARCO TEÓRICO

La presente investigación abordará la reforma constitucional sobre el maíz transgénico de 2024 desde la perspectiva de las normas y principios del derecho internacional económico que rigen la liberalización del comercio de productos agrícolas. Asimismo, se estudiará el concepto de soberanía alimentaria y sus implicaciones socioeconómicas y ambientales en el comercio de maíz transgénico. Se analizará el reconocimiento de dicho concepto en la reforma constitucional de 2024, a fin de comparar sus disposiciones con las normativas internacionales.

En ese sentido, cabe resaltar que la liberalización progresiva del comercio de productos agroalimentarios a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los acuerdos regionales de libre comercio facilitó el suministro y la distribución de una mayor variedad de alimentos. Además, la supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias al acceso a los mercados agrícolas internos redujo el costo de los alimentos e impulsó el crecimiento económico de los países desarrollados exportadores de dichos productos (Ray & Shukla, 2024). Estos importantes logros condujeron al establecimiento de un sistema agroalimentario global en el cual los alimentos fueron vistos como mercancías que debían sujetarse a las así llamadas “disciplinas del libre comercio” (UN, 2022).

No obstante, la liberalización del comercio internacional de alimentos también condujo a sobreproducción, a mecanismos de control de precios y al dominio de los procesos de producción y distribución de alimentos por parte de empresas agroalimentarias multinacionales de las economías desarrolladas (UN, 2022). La falta de transparencia y la competencia por los mercados alimentarios generaron la explotación a gran escala de los trabajadores en los sectores agrícolas de los países en desarrollo y la sobreproducción de alimentos causó problemas ambientales, como la pérdida de biodiversidad y el cambio climático (FAO, 2024).

En consecuencia, el libre comercio, como fundamento del sistema agroalimentario global, comenzó a cuestionarse por movimientos populistas y nacionalistas que ganaron elecciones en muchas partes del mundo. Hoy en día, en varios Estados se cuestiona el valor de una cooperación internacional profunda en materia agroalimentaria y se aboga por un “comercio justo” de alimentos y por una “autonomía y autosuficiencia alimentaria estratégica”. El proteccionismo regresó en las políticas comerciales internacionales de los Estados en materia alimentaria y surgió un nuevo concepto de soberanía alimentaria como expresión de la necesidad de recuperar el control de los Estados sobre sus asuntos agroalimentarios internos que, en la era de la globalización, estaban ma-

yoritariamente en manos de actores no estatales (empresas agroalimentarias multinacionales y organismos internacionales).

La soberanía alimentaria es un concepto multifacético que promueve la adopción de políticas públicas que garanticen el derecho a alimentos saludables y culturalmente apropiados, producidos mediante métodos ecológicamente sostenibles (Wittman, 2023). De acuerdo con los seis pilares de la soberanía alimentaria desarrollados por Nyéléni (2007), esta:

1. Se centra en los alimentos para las personas: a) Pone la necesidad de alimentos de las personas en el centro de las políticas. b) Insiste en que los alimentos son más que una mercancía.
2. Valora a los proveedores de alimentos: a) Apoya los estilos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.
3. Localiza los sistemas alimentarios: a) Reduce la distancia entre los proveedores de alimentos y los consumidores. b) Rechaza el dumping y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.
4. Sitúa el control a nivel local: a) Los lugares de control están a cargo de los proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales.

5. Promueve el conocimiento y las habilidades: a) Se basa en el conocimiento tradicional. b) Utiliza la investigación para respaldar y transmitir este conocimiento a las generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que amenazan los sistemas alimentarios locales.

La soberanía alimentaria está estrechamente relacionada con la seguridad alimentaria y la garantía del derecho humano a una alimentación adecuada (Fakhri, 2020). Sin embargo, según la ONU: “El derecho a la alimentación es diferente de la seguridad y la soberanía alimentarias. [...] La soberanía alimentaria es un concepto emergente según el cual los pueblos definen su propia alimentación y modelo de producción alimentaria (como la agricultura y la pesca), determinan el grado en que desean ser autosuficientes, protegen la producción alimentaria nacional y regulan el comercio para lograr los objetivos de desarrollo sostenible” (OHCHR, 2020). El derecho a la soberanía alimentaria está reconocido en algunas leyes nacionales; sin embargo, actualmente no existe consenso internacional al respecto. El artículo 305 de la Constitución de Venezuela es un ejemplo destacado del reconocimiento de la soberanía alimentaria en el derecho interno de los países en desarrollo.

Con la adopción, en 2018, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Per-

sonas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, por sus siglas en inglés), el derecho a la soberanía alimentaria se incorporó oficialmente en un instrumento jurídico de *soft law* (Azzariti, 2021).

La declaración reconoció “la relación e interacción especiales entre los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, y la tierra, el agua y la naturaleza a los que están vinculados y de los que dependen para su sustento”. Según el artículo 15-5 de la UNDROP,

los Estados formularán, en asociación con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional para promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, la seguridad y la soberanía alimentarias, y sistemas alimentarios sostenibles y equitativos que promuevan y protejan los derechos contenidos en la presente Declaración.

A pesar de que la UNDROP no es un tratado y no establece obligaciones jurídicas vinculantes para los Estados, algunos países en desarrollo, como México, han decidido cumplir voluntariamente con los estándares de la declaración.

ANTECEDENTES Y CONTENIDO DE LA REFORMA DEL MAÍZ TRANSGÉNICO

Para el actual gobierno mexicano, la protección del maíz nativo —maíz producido por las comunidades indígenas y campesinas de nuestro país— se consideró inicialmente como un medio para garantizar su acceso a un maíz que respete sus culturas. Se mencionó anteriormente que la Ley Federal de Fomento y Protección del Maíz Nativo, aprobada en 2020, declaró las actividades de producción, comercialización y consumo de maíz nativo como manifestación cultural nacional, de conformidad con el artículo 3 de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales.

La segunda medida, dirigida a proteger la soberanía alimentaria de México, fue el decreto presidencial del 30 de diciembre de 2020. Este declaró que su objetivo era el logro de la “autosuficiencia y la soberanía alimentaria” y las medidas que introdujo estaban relacionadas con el derecho de los pueblos campesinos e indígenas (y del pueblo mexicano, en general) a un maíz no transgénico, producido mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles que no utilizan glifosato (artículo 15-5 de la UNDROP).

El decreto presidencial del 13 de febrero de 2023 complementó el decreto de 2020 con la prohibición de la importación de maíz transgénico. Según el artículo 6 del decreto presidencial de 2023,

las autoridades en materia de bioseguridad, en el ámbito de su competencia: I. Revocarán y se abstendrán de otorgar permisos para la liberación de semillas de maíz genéticamente modificado al ambiente en México; II. Revocarán y se abstendrán de otorgar autorizaciones para el uso de grano de maíz genéticamente modificado para consumo humano.

Como su título lo indica, la Ley General de Alimentación Adecuada y Sustentable se aprobó en marzo de 2024 con el objetivo de proteger el derecho a la soberanía alimentaria de los pueblos campesinos e indígenas (y de todos los mexicanos) mediante el acceso a una alimentación sana y adecuada, producida por métodos ecológicamente racionales y sostenibles (artículo 15-5 de la UNDROP). La ley utiliza criterios de soberanía alimentaria al establecer el derecho a consumir los “alimentos que conforman las canastas regulatorias regionales” (artículo 23). El artículo 25 establece que las canastas deben producirse local y regionalmente, de manera sostenible y culturalmente aceptable para la población.

Con base en estos antecedentes legislativos y reglamentarios, la reforma constitucional del maíz transgénico entró en vigor el 18 de marzo de 2025, un día después de que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artícu-

los 4º y 27º de la Constitución Política en materia de conservación y protección de los maíces nativos. El texto reformado del artículo 4º constitucional establece que:

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. México es centro de origen y diversidad del maíz, que es un elemento de identidad nacional, un alimento básico del pueblo de México y la base de la existencia de los pueblos indígenas y afromexicanos. Su cultivo en el territorio nacional debe ser libre de modificaciones genéticas producidas mediante técnicas que superen las barreras naturales de la reproducción o la recombinación, como las transgénicas. Todo otro uso del maíz genéticamente modificado debe ser evaluado en los términos de las disposiciones legales, a fin de quedar libre de amenazas para la bioseguridad, la salud y el patrimonio biocultural de México y su población. Debe priorizarse la protección de la biodiversidad, la soberanía alimentaria y su manejo agroecológico, promoviendo la investigación científico-humanística, la innovación y los conocimientos tradicionales.

Por su parte, el texto reformado del artículo 27º constitucional prevé que:

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural, cultural, económico y de salud, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina su bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, fomentará la actividad agropecuaria y forestal, cultivos tradicionales con semillas nativas, en especial el sistema milpa, para el óptimo uso de la tierra libre de cultivos de maíz genéticamente modificado, en los términos definidos en el artículo 4º, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación, investigación, innovación, conservación de la agrobiodiversidad y asistencia técnica, fortaleciendo las instituciones públicas nacionales. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear, organizar y monitorear la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Ambas disposiciones son contrarias a los compromisos que México ha adquirido en virtud del derecho internacional económico.

LA INCOMPATIBILIDAD DE LA REFORMA DEL MAÍZ TRANSGÉNICO CON EL DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO

En primer lugar, cabe señalar que la reforma del artículo 4º constitucional declara que, tanto en el cultivo como en los demás usos del maíz, “debe priorizarse la soberanía alimentaria”. La afirmación de la soberanía alimentaria de México en dicha disposición constitucional es incompatible con las obligaciones impuestas a nuestro país por el derecho internacional económico.

La soberanía alimentaria promueve políticas de autosuficiencia alimentaria que garantizan el derecho a alimentos saludables y culturalmente apropiados, producidos mediante métodos ecológicamente sostenibles. La seguridad y la soberanía alimentarias comparten el objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, la seguridad alimentaria se centra en la disponibilidad física, social y económica de alimentos suficientes, seguros y nutritivos, mientras que la soberanía alimentaria también considera la resiliencia alimentaria como una vía para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (Wittman, 2023, p. 473).

El derecho internacional económico promueve la interdependencia económica y fomenta la complementariedad entre los mercados internos de alimentos, lo que

deja poco margen para cualquier tipo de resiliencia o autosuficiencia en la producción de alimentos. La liberalización progresiva del comercio de alimentos pretende facilitar el suministro y la distribución de estos bienes, brindando acceso a una gama mucho más amplia de alimentos a precios más bajos. El libre comercio de alimentos también busca impulsar la diversificación de las cadenas de suministro regionales y prevenir la escasez de maíz, ya que los países pueden abastecerse de este alimento en diferentes mercados. No se permite ni se concibe la posibilidad de que un país busque ser soberano, autónomo y autosuficiente en la producción de alimentos.

Bajo el paradigma liberal del derecho internacional, el maíz es una simple mercancía sujeta a las llamadas “disciplinas de libre comercio”. Estas incluyen, entre otras, la reducción y eliminación total de las barreras arancelarias al comercio internacional de maíz, la prohibición de restricciones cuantitativas a la exportación o importación de maíz, la prohibición de algunos tipos de subsidios al maíz y las restricciones al uso de normas y regulaciones de inocuidad alimentaria como barreras no arancelarias al comercio de maíz.

Desde la perspectiva del derecho internacional económico, el reformado artículo 4º constitucional constituye una restricción no cuantitativa al comercio internacional de semillas de maíz transgé-

nico. Al prohibir todo cultivo, en territorio nacional, de semillas de maíz obtenidas mediante “modificaciones genéticas producidas con técnicas que superen las barreras naturales de la reproducción o la recombinación, como las transgénicas”, la disposición establece, ipso facto, una prohibición a la importación de semillas de maíz transgénico para cultivo.

Expresado en otros términos, la reforma prohíbe que se use cualquier semilla de maíz transgénico (una variedad o especie de maíz genéticamente modificado) —de origen doméstico o importado— para la siembra de este cultivo en México. Si se compara esta prohibición con la de importación de maíz transgénico establecida por el decreto presidencial de 2023, la única diferencia radica en el uso del maíz genéticamente modificado, cuya importación se prohíbe. El decreto prohibió la importación de maíz genéticamente modificado para consumo humano, y la reforma constitucional prohibió la importación de maíz genéticamente modificado para cultivo. ¿Con qué objetivo se prohíbe dicha importación? Del texto del artículo 4º constitucional no queda claro. No obstante, es posible sostener que esta prohibición obedece, en primer lugar, a motivos culturales, ya que el artículo 4º señala que “México es centro de origen y diversidad del maíz, que es un elemento de identidad nacional, alimento básico del pueblo de México y base de la existencia de los

pueblos indígenas y afromexicanos”. En segundo lugar, es de estimarse que la prohibición de importar maíz transgénico para cultivo también busca proteger, igual que la importación para “todo otro uso del maíz genéticamente modificado”, “la bioseguridad, la salud y el patrimonio biocultural de México y su población”.

De ahí que el reformado artículo 4º constitucional, así como el decreto de 2023 que prohibió la importación de maíz transgénico para consumo humano, podrían constituir una medida sanitaria y fitosanitaria cuya legalidad debería determinarse con base en el Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC y el capítulo 9 del T-MEC, que incorpora sus disposiciones esenciales.

El régimen de las MSF (Downes, 2015) en el derecho internacional económico busca un equilibrio entre dos valores contrapuestos: la protección de la salud humana frente a riesgos sanitarios y fitosanitarios, y la necesidad de liberalizar el comercio de alimentos (Bossche & Zdouc, 2017, p. 1022). Las MSF son una excepción permitida a las obligaciones del GATT en materia de liberalización comercial, no discriminación y acceso a los mercados. Sin embargo, la invocación de la excepción está sujeta a las condiciones restrictivas del artículo XX b) del GATT de 1994 y del artículo 31.1 del T-MEC. En virtud de estas reglas, los Estados miembros del T-MEC y de la OMC tienen el derecho soberano de

adoptar MSF internas, pero solo si pueden demostrar que existen pruebas científicas (test científico) que dichas medidas son necesarias para proteger la vida y la salud de las personas (test de necesidad) y no constituyen un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países ni una restricción encubierta al comercio internacional (test del preámbulo del artículo XX del GATT).

La reforma constitucional de 2025 (al igual que el decreto presidencial de 2023) prohíbe o podría servir para prohibir las importaciones de un tipo específico de maíz (para siembra) en México —el maíz transgénico— para proteger la salud humana de los efectos adversos del glifosato, un pesticida presente en el maíz transgénico y sus derivados.

La demanda estadounidense en la disputa sobre maíz transgénico entre Estados Unidos y México se basó precisamente en la incompatibilidad del decreto presidencial de 2023 con el capítulo 9 del T-MEC. Las reclamaciones de Estados Unidos ante el grupo especial se basaron en la violación, por parte de las MSF mexicanas, de los tres tests mencionados con anterioridad (Informe del panel, párrafos 135-136).

El panel aceptó todas estas reclamaciones y consideró que México no había adoptado SPS científicamente fundamentadas y que las medidas no eran necesarias para proteger la salud de los mexicanos de los efectos dañinos del glifosato. La parte

principal de la defensa de México ante el panel del T-MEC se orientó a demostrar que, aun asumiendo que las MSF constituían un obstáculo no arancelario al libre comercio del maíz, estaban justificadas porque buscaban proteger el derecho de México y el de sus comunidades campesinas e indígenas a la soberanía alimentaria. Es de estimarse que el texto reformado del artículo 4º constitucional es un resumen de los principales argumentos de defensa de México ante el panel del T-MEC en la controversia sobre el maíz transgénico contra Estados Unidos.

De conformidad con el artículo 15-5 de la UNDROP, México argumentó que podía imponer legalmente una barrera no arancelaria al libre comercio de maíz si esta tenía como objetivo proteger el derecho de los campesinos y los pueblos indígenas a determinar su propio sistema de producción de maíz y a tener acceso a maíz nativo sano y culturalmente apropiado, producido mediante métodos ecológicos y sostenibles que no utilizan herbicidas dañinos, como el glifosato.

Conforme a los artículos 2 y 3 de la UNDROP, México sostuvo que, al aplicar un obstáculo no arancelario al libre comercio de maíz, había interpretado y aplicado el T-MEC de manera consistente con la protección del derecho a la soberanía alimentaria de los pueblos campesinos e indígenas. Sin embargo, las reclamaciones de México nunca incluyeron una referencia

directa a la UNDROP debido a su naturaleza jurídica de *soft law*. Los argumentos mexicanos intentaron vincular la justificación de las MSF bajo la UNDROP con las excepciones permitidas al libre comercio de maíz en virtud del T-MEC (y del GATT). En primer lugar, México invocó las excepciones de moral pública y de recursos naturales agotables de los artículos XX a) y XX g) del GATT de 1994 e intentó demostrar que las MSF se adoptaron respetando el derecho de sus comunidades campesinas e indígenas (y de todos los mexicanos) a un maíz culturalmente adecuado.

México agregó que las medidas abordan el riesgo no solo para la salud humana, sino también para el maíz nativo, el cual es “considerado patrimonio cultural en México” según la Ley Federal de Fomento y Protección del Maíz Nativo y es “de vital importancia para la identidad y cultura de las comunidades indígenas y campesinas de México, quienes son consideradas custodios y guardianes de esta tradición y biodiversidad” (Informe del panel, párrafo 264). México relacionó la protección de las variedades de maíz nativo con su deber público moral de “preservar [...] los medios de vida de las comunidades que derivan sus ingresos y medios de vida del cultivo y procesamiento” del maíz nativo (Informe del panel, párrafo 266). El derecho de México y de las comunidades campesinas e indígenas a la soberanía alimentaria también se abordó en el marco de la excepción

de agotamiento de los recursos naturales prevista en el artículo XX g) del GATT. En opinión de México, las MSF tenían como objetivo la conservación de la biodiversidad y la integridad genética de las variedades nativas de maíz como “recursos naturales agotables” en el sentido de este artículo (Informe del panel, párrafo 276).

El panel rechazó todas las defensas que México basó en las excepciones al libre comercio para proteger su soberanía alimentaria. Además, determinó primero que las MSF no son necesarias para proteger la moral pública, ya que México no demostró cómo el maíz transgénico amenaza las tradiciones o los medios de vida de las comunidades indígenas y agrícolas (Informe del panel, párrafo 287). Respecto a la excepción relativa a los recursos naturales agotables, el grupo especial consideró que México no adoptó medidas nacionales para abordar la supuesta amenaza a la integridad genética del maíz nativo y, por lo tanto, no cumplió con el requisito establecido en el artículo XX a) del GATT. El grupo especial rechazó las otras dos excepciones con base en el preámbulo del artículo XX del GATT. Según el panel, su objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria de México evidencia claramente su naturaleza proteccionista. En opinión del panel,

el propósito del Decreto de 2023 de establecer las acciones que deben tomar las

autoridades competentes “en relación con el uso, la venta, la distribución, la promoción y la importación” tanto del glifosato como del maíz transgénico, para lograr diversos objetivos, incluyendo la autosuficiencia, y el hecho de que el Decreto “se refiera a las ‘políticas de autosuficiencia alimentaria’ de México en múltiples ocasiones” demuestra que se trata de una restricción encubierta al comercio internacional de maíz. (Informe del panel, párrafo 287)

Al considerar que el objetivo de la autosuficiencia alimentaria equivale, per se, a una restricción encubierta al comercio internacional de alimentos, el informe del panel en la disputa sobre maíz transgénico entre Estados Unidos y México confirma categóricamente que cualquier búsqueda de “soberanía alimentaria” es, por definición, contraria a las “disciplinas de libre comercio” e incluso podría parecer un sinsentido desde la necesidad de garantizar el “acceso a los mercados” de alimentos que se promueve en el derecho internacional económico.

Las conclusiones del panel en la controversia contra Estados Unidos sobre el maíz transgénico podrían aplicarse plenamente a la reforma constitucional de 2025. Si el artículo 4º constitucional se utilizara para prohibir la importación de maíz transgénico para cultivo, con el fin de proteger los derechos culturales, la

biodiversidad o la salud humana, Estados Unidos (o Canadá) podría presentar una nueva demanda ante un panel del T-MEC y alegar la incompatibilidad de la reforma relativa al maíz transgénico con el capítulo 9 del acuerdo. La principal diferencia entre ambos casos radicaría en el rango jerárquico distinto de las medidas atacadas. Como se mencionó, en la controversia ya resuelta sobre el maíz transgénico Estados Unidos invocó la incompatibilidad de un acto administrativo —el decreto presidencial de 2023— con un tratado de libre comercio y, en el segundo caso, se invocaría la contrariedad de la Constitución mexicana con el T-MEC. En virtud del artículo 133° de la Constitución de 1917 y la interpretación que de él ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el T-MEC —un tratado de naturaleza comercial que no reconoce derechos humanos— tiene un rango infraconstitucional. De ahí que la reforma del artículo 4° constitucional, al elevar a rango constitucional los argumentos mexicanos a favor de la soberanía alimentaria en la producción de maíz libre de transgénicos, constituya una “rebeldía” frente a lo sostenido por el panel del T-MEC en la controversia contra Estados Unidos y un intento de evadir futuras demandas, al elevar la protección del maíz nativo a un rango constitucional.

¿Podría esta postura del gobierno mexicano influir en un posible cambio de paradigma del derecho internacional respecto

a la regulación de un comercio no solo libre, sino también justo, de maíz?

EL IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE EL MAÍZ TRANSGÉNICO EN EL CAMBIO DE PARADIGMA DEL DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO RESPECTO AL COMERCIO DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

En el último decenio, el derecho internacional económico ha experimentado un profundo proceso de reforma. En el derecho internacional de las inversiones, por ejemplo, la adopción del T-MEC y la modificación de las disposiciones de otros acuerdos internacionales de inversión han reequilibrado la protección jurídica internacional de los inversores con la soberanía de los Estados sobre el control y la regulación de los flujos transfronterizos de IED (Petrova Georgieva, 2023, p. 386). Si bien los Estados son los “dueños de los tratados”, los capítulos comerciales del T-MEC y de otros tratados de libre comercio no han experimentado reformas similares.

Sin embargo, cabe señalar que los capítulos comerciales de los tratados de libre comercio podrían ser renegociados. Una renegociación del T-MEC, en particular, podría ocurrir en 2026. La reforma constitucional mexicana sobre el maíz transgénico indicaría la voluntad de una de las partes en el acuerdo de modificar sus disposiciones de conformidad con el ar-

título 34.3 del T-MEC. Adicionalmente, el reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria en el artículo 4º constitucional y la adopción de reformas similares en otros países en desarrollo podrían impulsar una reforma del Acuerdo MSF de la OMC que, de conformidad con el artículo 34.4 del T-MEC, conduciría a una reforma del capítulo 9 del T-MEC. Estas reformas también podrían originar una práctica estatal consistente (inveterata consuetudo), que se requiere para la creación de una norma consuetudinaria de derecho internacional. Asimismo, podrían transformar a la UNDROP en un tratado internacional vinculante o al reconocimiento de su carácter consuetudinario.

La promoción de la soberanía alimentaria está estrechamente relacionada con la protección del derecho humano a la alimentación. La soberanía alimentaria es un requisito previo para garantizar el derecho humano a la alimentación, ya que el acceso a alimentos adecuados implica que estos sean seguros para el consumo humano y estén libres de sustancias adversas, como contaminantes de procesos industriales o agrícolas, incluidos los residuos de plaguicidas (OHCR, 2020).

Desde la década de 1990, diversos organismos de la ONU han instado a someter los acuerdos de libre comercio a un escrutinio riguroso respecto de la protección de los derechos humanos (OHCR, 2003). En 2011, los Principios Rectores sobre las Eva-

luaciones del Impacto de los Acuerdos de Comercio e Inversión en los Derechos Humanos se publicaron en un informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UNGA, 2011). En 2017, la OIT formuló principios sobre la relación entre la liberalización comercial y la protección de los derechos sociales (European Commission, 2016). A escala regional de la UE ya se lleva a cabo un examen previo de los efectos de los acuerdos de libre comercio sobre los derechos humanos: la Evaluación de Impacto en la Sostenibilidad (EIS). De igual manera, el tratado bilateral de libre comercio entre Canadá y Colombia establece un mecanismo permanente de monitoreo del impacto del tratado en el respeto de los derechos humanos en los territorios de ambos países miembros.

Existen ejemplos concretos de la realización de este tipo de estudio previos a la entrada en vigor de un acuerdo de libre comercio. Así, por ejemplo, antes de la entrada en vigor del Área de Libre Comercio Continental Africana, a petición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para África en 2015, se realizó un análisis de su posible impacto (positivo y negativo) en algunos derechos humanos, cuyo respeto se considera particularmente amenazado en el contexto comercial africano. Al término del estudio, los autores propusieron una serie de medidas que los negociadores del tratado deberían adoptar para evitar un posible efecto ne-

gativo del tratado sobre los derechos humanos. Respecto al derecho humano a la alimentación, el informe propuso el establecimiento de una lista de alimentos básicos, excluidos de la liberalización del comercio de bienes, y la inserción de una cláusula de salvaguardia relativa a la seguridad alimentaria (Zerk, 2019, p. 10).

El T-MEC nunca ha sido objeto de una evaluación de impacto en los derechos humanos respecto del derecho a la alimentación. Sin embargo, la futura renegociación o modificación de las disposiciones del T-MEC relativas al comercio de productos agroalimentarios puede verse influida por estas nuevas iniciativas en el derecho internacional económico. Si el estudio identifica riesgos graves para la protección del derecho a la alimentación de la población, en general, y de las comunidades campesinas e indígenas, en particular. Los tres Estados (México, EE. UU. y Canadá) pueden adoptar cambios normativos en las disposiciones del tratado para evitar estos impactos negativos, que consistan, por ejemplo, en excluir algunos productos agroalimentarios (como el maíz) de la liberalización del comercio de bienes.

Otra forma posible de proteger el derecho a la soberanía alimentaria consagrado en la reforma constitucional sobre el maíz transgénico es admitir que el objetivo de armonización de las MSF de los Estados miembros del T-MEC pueda sufrir excepciones, siempre que la heterogeneidad

regulatoria esté justificada por prioridades de política pública nacional, como la protección de la salud pública y los valores culturales. Si la heterogeneidad refleja variaciones en las condiciones y preferencias nacionales de las comunidades afectadas por las MSF dentro de los territorios de los Estados miembros, debería permitirse una desviación de los estándares internacionales.

También es importante replantear el régimen jurídico de las MSF relacionadas con la inocuidad alimentaria, conforme a las excepciones permitidas en el artículo XX del GATT y en el artículo 31.4 del T-MEC. En especial, podría ser necesario incluir en ambos una lista más amplia de propósitos legítimos que contemple expresamente consideraciones de soberanía alimentaria. Como demostró la defensa de México ante el panel del T-MEC, las disposiciones de la UNDROP podrían ser una guía útil para estos esfuerzos.

Los Estados miembros del T-MEC podrían incluir en el texto del tratado un reconocimiento normativo y una definición del derecho a la soberanía alimentaria de los países y de sus comunidades campesinas e indígenas. Como se mencionó anteriormente, solo el derecho humano a la alimentación se reconoce en las fuentes vinculantes del derecho internacional, y la soberanía alimentaria es un concepto emergente, incorporado únicamente en instrumentos de derecho interno, como

el reformado artículo 4º constitucional, y en instrumentos internacionales de soft law, como la UNDROP. El T-MEC podría convertirse en un acuerdo de libre comercio pionero para fomentar la soberanía alimentaria e incluir disposiciones relativas a la promoción del comercio libre y justo en la agricultura, de conformidad con la obligación de respetar el derecho a la soberanía alimentaria de los Estados y de los pueblos (campesinos e indígenas). Además, establecería que la promoción del libre comercio no debe impedir el proteccionismo hacia los pequeños productores nacionales de alimentos siempre que sea necesario para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y para proteger la salud y los derechos humanos.

Las políticas y prácticas de libre comercio deben reorientarse para que sirvan al derecho de los pueblos de México, Estados Unidos y Canadá a una alimentación segura, saludable, ecológicamente sostenible y culturalmente apropiada.

CONCLUSIONES

La reforma constitucional sobre maíz transgénico de 2024 constituye un punto de inflexión en la evolución de los marcos normativos que rigen el comercio agroalimentario, ya que permite cuestionar las normas tradicionales que han promovido el libre comercio como medio para el desarrollo económico global. El análisis del

contenido específico de la reforma permite resaltar su enfoque en la protección de la soberanía alimentaria y el derecho de las comunidades indígenas y campesinas a definir sistemas de producción alimentaria más sostenibles y culturalmente apropiados. En eso, las disposiciones de la reforma violan las normas y principios del derecho internacional económico vigente, que promueve la liberalización del comercio agrícola y la interdependencia entre los mercados internos de productos alimentarios. A pesar de su contrariedad con el derecho internacional económico, la reforma del maíz transgénico en México podría catalizar un cambio de paradigma en dicho derecho que permita a los países en vías de desarrollo proteger a sus productores nacionales de alimentos.

El derecho internacional económico en el orden global posterior a la Segunda Guerra Mundial buscaba promover el desarrollo sostenible, distribuir equitativamente sus beneficios, lograr el pleno empleo y mejorar las condiciones de vida de todas las personas. En el centro de sus normas e instituciones se encontraba la idea de que el crecimiento económico es la única respuesta a la lucha contra la pobreza y que el libre comercio es la clave de dicho crecimiento. Sin duda, el derecho internacional económico logró sus objetivos en cuanto a promoción del libre comercio.

No obstante, sus normas e instituciones no lograron reducir la pobreza, eliminar

el hambre ni promover el bienestar social para todos. De hecho, redujeron la pobreza, eliminaron el hambre y fomentaron la prosperidad para unos cuantos, pero no para la mayoría (La Vía Campesina, 2021). El marco jurídico e institucional de las relaciones económicas internacionales no logró conciliar la promoción del libre comercio con algunos objetivos extraeconómicos esenciales para los Estados y las personas, como la alimentación, el agua, la educación, la salud, las relaciones comunitarias, las condiciones ambientales y el respeto a los derechos humanos. Estos objetivos extraeconómicos se han convertido en temas centrales de la nueva agenda del derecho internacional económico. La protección del derecho a la soberanía alimentaria forma parte de esta nueva agenda. Este derecho contradice la lógica de los acuerdos de libre comercio vigentes, ya que dichos tratados excluyen la posibilidad de que los países en desarrollo protejan a sus productores nacionales de alimentos y logren la autosuficiencia y la autonomía en la producción alimentaria (Mensah, 2018, p. 3).

Quizás haya llegado el momento de crear un nuevo derecho internacional económico para un nuevo orden mundial en el siglo XXI, un derecho que promueva no solo el libre comercio para las corporaciones agroalimentarias multinacionales, sino también el desarrollo socioeconómico de los países en desarrollo. Ese derecho

debería establecer un nuevo sistema multilateral de comercio que tome en cuenta las aspiraciones del concepto de soberanía alimentaria y permita que los países del sur global tengan un mayor margen para proteger a sus pequeños productores de alimentos del dumping de alimentos altamente subsidiados provenientes del norte global (Ferrando & Mpofu, 2024). En este nuevo sistema comercial, el comercio de maíz no solo debería estar libre de obstáculos no arancelarios para las empresas multinacionales de los países desarrollados, sino también ser justo para los campesinos y los pueblos indígenas de los países en desarrollo (Douwe van der Ploeg, 2010).

REFERENCIAS

- Azzariti, A. (2021). The Right to Food Sovereignty in International Law. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, (4), 990-1012.
- Bossche, P. Van den, & Zdouc, W. (2017). *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. Cambridge University Press.
- CONAHCYT (2024). De saberes y sabores. <https://conahcyt.mx/de-saberes-y-sabores/>
- CONAHCYT (2025). Efectos nocivos del herbicida glifosato. <https://conahcyt.mx/cibiogem/index.php/sistema-nacional-de-informacion/documentos-y-actividades-en-bioseguridad/repositorio-glifosato?pagina=38&busqueda=>

- Douwe van der Ploeg, J. (2010). The peasantries of the twenty-first century: The commoditisation debate revisited. *The Journal of Peasant Studies*, 37(1), 1-30. DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150903498721>
- Downes, C. (2015). Worth Shopping Around? Defending Regulatory Autonomy under the SPS and TBT Agreements. *World Trade Review*, 14(4), 553-578.
- European Commission (2016). Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment (2nd ed.). http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/index_en.htm#_methodology
- Fakhri, M. (2020). The right to food in the context of international trade law and policy: Interim report of the Special Rapporteur on the right to food (UN Doc. A/75/219). United Nations. <https://docs.un.org/en/A/75/219>
- Ferrando, T., & Mpofu, E. (2024). Peasants as “Cosmopolitan Insurgents”. *AJIL Unbound*, 116, 96-100. DOI: [doi:10.1017/aju.2022.14](https://doi.org/10.1017/aju.2022.14)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO] (2024). GMOs and the environment. <https://www.fao.org/3/x9602e/x9602e07.htm>
- Kamphuis, C. (2017). Litigating Indigenous Dispossession in the Global Economy: Law’s Promises and Pitfalls. *Brazilian Journal of International Law*, 14(1), 165-224.
- La Vía Campesina (2021, noviembre 29). “Prosperity for a few, Poverty for the lot”, WTO and free trade agreements have failed the people! <https://viacampesina.org/en/2021/11/prosperity-for-a-few-poverty-for-the-lot-wto-and-free-trade-agreements-have-failed-the-people/>
- Mensah, C. (2018). Incentivising smallholder farmer livelihoods and constructing food security through home-grown school feeding: Evidence from Northern Ghana. *Brazilian Journal of International Law*, 15(3), 491-504.
- Nyeléni (2007). Nyéléni 2007 forum for food sovereignty. <https://nyeleni.org>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (2020). The right to adequate food (Fact Sheet No. 34). <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (2003). Report of the High Commissioner for Human Rights on human rights, trade and investment. <https://digitallibrary.un.org/record/500177>
- Petrova Georgieva, V. (2024). Mexico in International Investment Law: From NAFTA to USMCA. En N. Menebhurrin, C. Olarte-Bácares, & M. A. Velásquez-Ruiz (eds.), *International Investment Law and Arbitration From Latin American Perspective* (pp. 243-271). Springer.
- Ray, I., & Shukla, A. (2024). Fragile pillars of food security: Exploring the challenges of availability, accessibility, and quality for global food regime. *Brazilian Journal of International Law*, 21(2), 114-128.
- Rigod, B. (2013). The Purpose of the WTO Agreement on the Application of Sanitary

- and Phytosanitary Measures (SPS). *European Journal of International Law*, 24(2), 509-532. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/cht019>
- Rojas, A. (2025, enero 7). Sheinbaum busca la protección constitucional del maíz blanco mexicano. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/sheinbaum-busca-proteccion-constitucional-maiz-blanco-mexicano-20250107-740863.html>
- Smith, F. (2009). *Agriculture and the WTO: Towards a New Theory of International Agricultural Trade Regulation*. Edward Elgar Publishing.
- United Nations General Assembly [UNGA] (2011). Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements (UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5). https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HR-Council/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5_en.pdf
- United Nations [UN] (2022). Impact of the COVID-19 pandemic on Trade and Development: Lessons Learned. UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/osg2022d1_en.pdf
- Wise, T. (2023). Mexico's quest for food sovereignty: An interview with Undersecretary of Agriculture Victor Suárez. IATP. <https://www.iatp.org/mexicos-quest-food-sovereignty-interview-undersecretary-agriculture-victor-suarez>
- Wittman, H. (2023). Food sovereignty: An inclusive model for feeding the world and cooling the planet. *One Earth*, 6(5), 474-478.
- Zerk, J. (2019). *Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements*. Chatham House.