



Los derechos de los agricultores y el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA)

Análisis y propuestas de La Vía Campesina

I. Los derechos de los agricultores para cambiar el modelo agrícola

El acceso de los agricultores a toda la diversidad de semillas y su derecho a conservar, utilizar, intercambiar y vender sus semillas campesinas es el primer cambio del modelo agrícola para que las pequeñas granjas agroecológicas sean las primeras suministradoras de los mercados locales. Como se muestra en el informe publicado por el Panel Internacional de Expertos sobre la Alimentación Sostenible (IPES- Food ¹) el pasado junio, este cambio de modelo es la única respuesta sostenible frente a las crisis alimentaria, sanitaria, social, ambiental y climática que cada vez son más graves. Se requiere un cambio en las políticas públicas, especialmente en cuanto a los derechos de los agricultores a sus semillas.

El derecho a la protección del conocimiento campesino tradicional y moderno relacionado con las semillas es esencial ante su destrucción debida a los derechos de propiedad industrial.

El derecho a una participación equitativa en los beneficios se convirtió en un engaño destinado a facilitar la biopiratería. Las corporaciones transnacionales de semillas deben pagar incondicionalmente la enorme deuda en la que han incurrido por robar las semillas de todos los países.

La participación de los agricultores en el proceso de toma de decisiones no puede reducirse a unos asientos concedidos a aquellos que están dispuestos a adaptarse mejor a las decisiones ya tomadas bajo la presión de la industria.

En los países en desarrollo, las tres cuartas partes de los alimentos son producidos por pequeños agricultores que usan sólo una cuarta parte de los recursos de tierra y agua disponibles². La mayoría de ellos seleccionan y producen ellos mismos sus semillas en sus propios campos para mejorar su adaptación local. Están en contacto regular con sus vecinos para renovar su diversidad. Estos sistemas de semillas campesinas evolucionan lentamente. Hoy en día, son sacudidos por la aceleración del cambio climático y la circulación mundial de patógenos causados por la globalización de los mercados, por el desequilibrio ecológico resultante de la desaparición de la biodiversidad y por la amplificación de las crisis económicas y de los conflictos. El acceso a las semillas campesinas se convierte en esencial para acelerar la adaptación local de las semillas campesinas, aumentar su resistencia y pasar de la agricultura de subsistencia a la agroecología campesina. Pero las semillas importadas no se adaptan localmente: no pueden sustituir a las semillas locales. Deben ser introducidas en pequeñas cantidades, observadas, domesticadas, seleccionadas y multiplicadas localmente con el fin de adaptarlas a los ecosistemas locales sin desequilibrarlos. Este trabajo debe ser enriquecido por la transmisión, de campesino a campesino, del conocimiento asociado con cada nueva semilla y por el intercambio del conocimiento campesino y científico de las experiencias recientes de selección colaborativa en el campo.

¹ http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf

² <https://www.grain.org/fr/article/entries/4960-affames-de-terres-les-petits-producteurs-nourrissent-le-monde-avec-moins-d-un-quart-de-l-ensemble-des-terres-agricoles>

El uso de semillas industriales, mejoradas o modificadas genéticamente, se presenta a menudo como un recurso más simple y más eficaz que las selecciones campesinas. Sin embargo, no puede satisfacer las necesidades de la agroecología campesina. Las semillas industriales son demasiado caras. Seleccionadas y producidas en grandes cantidades para ser difundidas en áreas muy grandes, no pueden adaptarse a cada región local. Destinadas a los monocultivos industriales para la exportación a los mercados mundiales, no se adaptan a la diversidad de los cultivos locales. Incluso cuando son distribuidas gratuitamente, requieren el uso de una mecanización compleja y de múltiples productos químicos tóxicos y muy costosos. Los agricultores, sin embargo, deberían poder utilizar y multiplicar libremente aquellas que tengan una o dos características interesantes para seleccionarlas y adaptarlas a sus ecosistemas agrícolas locales

En los países donde domina la agricultura industrial, las semillas locales desaparecieron de los campos. Una parte de ellas se conserva en bancos de semillas públicas. Estas semillas locales antiguas suelen dar malos resultados cuando se cultivan: más allá de la pérdida de vitalidad vinculada al largo tiempo en cámara frigorífica, les faltan varias décadas de adaptaciones regulares a los cambios en los ecosistemas agrícolas. Pero éstas son la única base de posible selección para el desarrollo de la agroecología campesina. Las semillas industriales no están aptadas para esto. Para estas nuevas selecciones campesinas en los países industrializados, el acceso al conocimiento de las experiencias de selecciones colaborativas iniciadas en los países en vías de desarrollo es tan importante como el acceso a los bancos de semillas.

II. ¿Por qué el TIRFAA es un espacio importante para los derechos de los agricultores?

II. 1) La gobernanza mundial de las semillas.

El TIRFAA es el único espacio en la gobernanza global de la semilla que permanece bajo el control de los Estados en las Naciones Unidas. Organizado por la FAO, sigue ciertas reglas:

- multilateralismo y toma de decisiones consensuada. Esto sin duda a veces otorga demasiado poder de bloqueo a cada uno de sus miembros, pero también evita la toma del poder por parte de los más poderosos;
- participación de organizaciones campesinas, de la sociedad civil, de la investigación y la industria, solamente como observadores y no como participantes en los debates como en la Comisión de Seguridad Alimentaria de la FAO.

Los otros espacios como UPOV, la OMPI, el CGIAR (investigación) están directamente relacionados con los intereses de la industria y no ofrecen ningún espacio de participación de los agricultores en el proceso de toma de decisiones. El CDB trata con los transgénicos y la biología sintética, pero delega en el TIRFAA todo lo concerniente a los recursos fitogenéticos.

II. 2) Las misiones esenciales de los agricultores

Entre sus distintas misiones, el TIRFAA debe garantizar:

- Facilitación del acceso³ a toda la diversidad de semillas conservadas en los campos y en los bancos de genes;
- Utilización sostenible de las semillas;
- Respeto a los derechos de los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender sus semillas campesinas, proteger sus conocimientos tradicionales, participar equitativamente en los beneficios y en la toma de decisiones a nivel nacional.

III. ¿Por qué el TIRFAA solo cumple parcialmente con sus misiones?

III. 1) El TIRFAA y la UPOV contra los derechos de los campesinos y contra las patentes

El TIRFAA fue construido inicialmente para satisfacer las necesidades de la industria de algunos países privilegiando la UPOV a la patente. Todas las semillas industriales provienen de una selección que utiliza las semillas campesinas como recursos. Para salvaguardar sus 'recursos genéticos', haciéndolas desaparecer de los campos en beneficio de sus variedades mejoradas, la industria ha encargado a los Estados e institutos de investigación que las recojan y conserven en bancos públicos de germoplasma. El acceso a estos bancos está desde hace más de 10 años bajo el gobierno del TIRFAA. Pero este acceso se concede sólo para la investigación, selección y formación. Los estados, pues, pueden

³ Este acceso no es totalmente libre, sino condicionado al uso para la investigación y selección para la alimentación y la agricultura, a la prohibición de patentar el recurso en la forma recibida y a la obligación de compartir los beneficios de la explotación del recurso recibido.

negar a los agricultores el acceso a estas semillas bajo el pretexto de que hacen un uso comercial en la venta de sus cosechas. Pueden también limitar los derechos de los agricultores, o incluso eliminarlos de hecho.

En efecto, el TIRFAA confía la responsabilidad de su aplicación a los gobiernos "*conforme a las disposiciones de las leyes nacionales y según lo que convenga*". Así, los países miembros de la UPOV prohíben las semillas guardadas por los agricultores o las patentan y limitan el acceso al mercado a solamente las semillas de las variedades protegidas por un Certificado de Obtención Vegetal (COV). Imponen para esto los estándares DHS⁴ del COV para la certificación de semillas y los catálogos oficiales de variedades. Las semillas campesinas que no cumplen con estas normas dejan el mercado y también los campos para ser bloqueadas en los bancos de germoplasma, inaccesibles a los campesinos.

Finalmente, el TIRFAA autoriza al beneficiario del acceso a un recurso del Sistema multilateral⁵ a que pueda reclamar un título de la propiedad intelectual de este recurso desde el momento en que este título no limita el uso de este recurso para la investigación y la selección. También permite la protección de los recursos por la COV, limitando o prohibiendo el uso de semillas guardadas por parte de los agricultores. Se prohíbe, sin embargo, la misma demanda de la propiedad intelectual por una patente porque ésta limita el uso para la búsqueda y selección. Por la misma razón, restituye los pagos al Fondo de distribución de los beneficios del Tratado, obligatorios en caso de una reclamación de una patente sobre un producto salido del Sistema multilateral, pero opcional en caso de reclamación de un recurso COV.

III. 2) Los límites del TIRFAA

El TIRFAA reúne sólo 140 de los 193 países de las Naciones Unidas, con ausencias muy importantes en términos de conservación de los recursos fitogenéticos como Estados Unidos, China, Sudáfrica, Rusia... Con unas pocas excepciones, los recursos del Sistema multilateral son todos disponibles junto a otras colecciones públicas y privadas, particularmente en los Estados Unidos, y accesibles sin limitación de patentes o compromiso de pago al Fondo de distribución de los beneficios del Tratado. Las empresas que registran las patentes, pues, encuentran fácilmente en otros lugares los recursos que necesitan. En ausencia de control de los múltiples intercambios de recursos, es imposible verificar que las empresas que venden nuevas semillas utilizando los recursos del Sistema multilateral han cumplido sus compromisos. Resultado: el Fondo de distribución de los beneficios nunca recibe los pagos resultantes de los múltiples accesos concedidos desde su creación y sólo obtiene muy bajos ingresos pagados directamente por un puñado de Estados. Además, muchos Estados miembros no han pagado sus colecciones nacionales en el Sistema multilateral, o han pagado sólo una parte pequeña, lo cual no les impide beneficiarse de las contribuciones de otros países.

IV. La revuelta de los países en desarrollo

Mientras que sólo los países desarrollados, pobres en biodiversidad, alojan las empresas de semillas que están acumulando los beneficios, los países en desarrollo donde se recogió la mayor parte de los recursos del Sistema multilateral esperan aún recibir su parte de la distribución de beneficios. Las organizaciones campesinas y la sociedad civil presentes en las reuniones del órgano rector del Tratado y los países en desarrollo han criticado a menudo sus deficiencias. En 2013, la conclusión del Protocolo de Nagoya condujo a los países desarrollados (Europa, Norteamérica, Australia, Japón) a solicitar la extensión del Sistema multilateral a especies como la soja o el tomate que no forman parte de éste⁶. El protocolo impone, en efecto, para cada intercambio de recursos pertenecientes a estas especies, la celebración previa de un acuerdo bilateral de consentimiento y de distribución de beneficios. La industria considera que esta obligación no es aplicable, dado el gran número de intercambios (a veces cientos) y los diferentes orígenes que pueden separar los primeros accesos de la obtención de una nueva semilla comercial. Reconociendo el interés de una posible extensión del Sistema multilateral, los países en desarrollo han condicionado cualquier discusión sobre este tema a la previa mejora del funcionamiento del Tratado, por un lado en cuanto a la distribución de beneficios, por otro lado en cuanto a la utilización sostenible, que son derechos de los agricultores.

Durante tres años, un grupo de trabajo del Tratado se centra en mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral. Pero las discusiones se enfrentan a la necesidad de mantener un sistema atractivo para evitar elusiones. Lo cual significa: "*si la industria debe pagar, utilizará otros lugares, y el Sistema se convertirá en inútil*". El anuncio de la posible adhesión de los Estados Unidos de América en el Tratado puede marcar la diferencia, si esto se traduce en el pago de las colecciones americanas. Pero eso no comportaría el pago de las colecciones privadas de las multinacionales de la semilla y aumentaría también, después de Japón que se adhirió en 2013, el campo de los países desarrollados que se niegan a los pagos obligatorios.

⁴ Distinción, Homogeneidad y Estabilidad.

⁵ El « Sistema multilateral de acceso facilitado y la distribución de los beneficios » incluye el conjunto de los recursos puestos a disposición por las partes contratantes dentro de TIRFAA.

⁶ El Anexo 1 del Tratado incluye la lista de las 64 especies cultivadas cubiertas por el Sistema multilateral.

En cuanto a los derechos de los agricultores, la obstrucción de dos países desarrollados (Canadá y Japón) impidió cualquier decisión importante en la última reunión del órgano rector en el año 2015, a pesar de las exhortaciones de la gran mayoría de los países presentes. Sólo se ha conseguido el apoyo de la Secretaría del Tratado a la propuesta de Indonesia de organizar una "Consulta global" sobre este tema - que se celebrará del 27 al 30 de septiembre en Bali.

V. La venganza de las patentes.

La evolución reciente en la secuenciación genética y en la bioinformática permite ahora reclamar patentes no sólo en una planta o partes de planta cuyo origen es rastreable, sino en los genes o "información genética"⁷, que pueden estar contenidos en múltiples plantas diferentes. Lo cual no impide que estas patentes se extiendan a cualquier planta que contenga esta información genética y exprese el rasgo de interés asociados con ella (su función). Las multinacionales de la semilla no necesitan tener acceso a las semillas físicas almacenadas en el Sistema multilateral. Sólo necesitan acceso a la información desmaterializada con respecto a sus secuencias genéticas y sus rasgos de interés. El Programa Internacional de DivSeek se ha implementado con financiamiento del Banco Mundial para hacer esta información disponible gratuitamente en internet. Entonces sólo se necesita disponer de potencia de cálculo en los motores de búsqueda electrónica, suficiente para relacionar estos parámetros, con el fin de crear nueva "información genética" patentable, que puede integrarse en nuevas semillas comerciales. Por lo tanto:

- la industria puede presentar patentes con la información genética contenida en los recursos globales del Sistema multilateral, de modo que ésta puede perder su carácter multilateral y privatizarse. Las Nuevas técnicas de modificación del genoma permiten producir dichas patentes.
- la industria no necesita tener acceso a la semilla física del Sistema multilateral. Sin embargo, ella necesita tener acceso a la información sobre los rasgos de interés de estas semillas y de plantas silvestres relacionadas. Sólo lo campesinos tienen esta información, especialmente cuando se trata de nuevos rasgos que surgen de la adaptación al cambio climático y de los nuevos patógenos de las plantas. La industria, por consiguiente, está dispuesta a contribuir para el Fondo de distribución de los beneficios, pero sólo con la condición de destinar dinero a investigar la información y los recursos aún no recogidos que ella necesita;
- la multiplicación de las patentes supone el riesgo de bloquear toda innovación. Frente a este riesgo, las grandes empresas están tratando de fusionar o negociar entre ellas licencias cruzadas. Las empresas medianas están pidiendo un nuevo sistema multilateral de intercambio y los derechos de licencias obligatorias⁸ de patentes. Por eso han implementado asociaciones de patentes privadas destinadas a sustituir al Sistema multilateral del Tratado, escapando así de cualquier control público.

VI. ¿Qué puede esperarse ahora del Tratado en esta nueva situación?

Las Propuestas de La Vía Campesina

VI. 1) La protección de las semillas y de los conocimientos campesinos

Las patentes de la información genética anuncian la muerte del TIRFAA y el control de todos los recursos por parte de un puñado de empresas transnacionales. Pero la gran mayoría de los investigadores, las empresas de semillas y los países miembros del Tratado no han dominado aún las herramientas de ingeniería genética indispensables para la producción de estas patentes, o no disponen de carteras de patentes suficientemente importantes como para permanecer independientes. Necesitan mantener el acceso a las semillas almacenadas en el Sistema multilateral para su investigación y/o para su industria nacional de semillas. No quieren por lo tanto apoyar a la biopiratería de los recursos que han proporcionado al Sistema multilateral. Cuando el órgano rector del Tratado descubrió la existencia de Divseek en Roma en el año 2015, decidió estudiar cómo garantizar que el acceso a la información genética desmaterializada contenida en los recursos del Sistema multilateral, no conlleve una elusión de las obligaciones de no patentabilidad y de distribución de los beneficios. Sin embargo, aun no ha dado una respuesta.

Los agricultores que seleccionan y producen ellos mismos sus semillas también tienen necesidad de un sistema mundial de intercambio regulado, a salvo de la amenaza de la piratería: ¿deben ellos confiar sus propias semillas y su conocimiento a las colecciones del Sistema multilateral? En el estado actual de los textos del Tratado (artículo 2 de 6 del ATTM⁹), no hay nada que impida a alguien tener acceso a estas semillas e información genética y a los

⁷ El término legal "información genética" es mucho más amplio que la noción muy imprecisa de 'gen'. También se extiende a cualquier rasgo o carácter de una planta, tanto genético como epigenético y no exige ninguna descripción específica de los datos genéticos o epigenéticos desde el momento en que es hereditaria e identificable de un modo u otro (parámetros químicos de una proteína, resistencia a un patógeno o un herbicida...)

⁸ Un derecho de licencia obligatoria prohíbe al propietario de una patente rechazar su venta si ésta se le exige.

conocimientos relacionados y a reclamar una patente acompañada de una excepción de investigación¹⁰, como la nueva patente europea unitaria y las patentes alemanas, francesas o neerlandesas. Esta patente prohibirá entonces cualquier cultivo agrícola de estas semillas, incluyendo a los agricultores que la han proporcionado, si no han recibido un documento que certifique su donación, que es el caso en la mayoría de ocasiones. Es por eso el Órgano Rector del Tratado debe:

- modificar el artículo 6.2 del ATTM para prohibir los "*derechos de propiedad intelectual u otros derechos que limiten el acceso para la investigación, selección, cultivo agrícola y comercialización, de los materiales suministrados bajo este Acuerdo o de sus partes o componentes genéticos, en la forma recibida del Sistema multilateral*";
- requerir obligatoriamente (1) otorgar un recibo a cualquier agricultor que done semillas y/o conocimiento al Sistema multilateral y (2) la conservación de un tercero beneficiario¹¹ de un duplicado de la factura que incluya los nombres y datos de contacto de los agricultores en cuestión.

VI. 2) La distribución de los beneficios o el reembolso de la deuda de la industria

Como ya hemos visto, ningún mecanismo de pago relacionado con el acceso permitirá evitar la elusión del Sistema multilateral. Es necesario, pues, poner en marcha otro mecanismo.

La industria vende a los agricultores dos tipos de semillas:

- Unas son reproducibles libremente sin restricciones. La industria ha utilizado las semillas campesinas para seleccionarlas, pero permite a los agricultores reutilizar las semillas de la cosecha cuyas semillas le había vendido. Se trata de una distribución equitativa de los beneficios.
- Otros no son reproducibles: híbridos F1, semillas protegidas por derechos de propiedad (COV, patentes, marcas, club...). El Tratado carece de jurisdicción para prohibir estas restricciones. Esta competencia recae en los gobiernos. Los híbridos F1 son requeridos por ciertos mercados y no pueden eliminarse de un día para otro sin riesgo de escasez de alimentos. Pero estas restricciones eliminan toda distribución monetaria de los beneficios con los agricultores. Los países miembros del Tratado, están obligados por el artículo 9 a aplicar "*el derecho (de los agricultores) a participar en la distribución equitativa de los beneficios*". Por lo tanto, es necesario confiar el pago al Fondo de distribución de los beneficios de un porcentaje de la facturación de ventas en su territorio de las semillas no libremente reproducibles. Tener la libertad de recaudar los fondos conforme a las disposiciones de su legislación nacional.

El Fondo de distribución de beneficios no debe financiar institutos de investigación y otras instituciones encargadas de la recolección de semillas, los conocimientos campesinos y otra información genética destinada a facilitar la concesión de patentes. Debe financiar directamente a las organizaciones de pequeños agricultores que recogen, producen y conservan localmente sus semillas; a las mejores técnicas de conservación campesina local en el campo o a largo plazo - por ejemplo sin electricidad-; a los investigadores que colaboran en esta obra colectiva bajo la dirección de estos agricultores; a los intercambios de conocimientos campesinos asociados a nivel nacional e internacional.

VI. 3) La participación de los agricultores en la toma de decisiones

Los grandes agricultores no son los únicos usuarios exclusivos de semillas comerciales no reproducibles que contribuyen a la conservación, renovación y uso sostenible de los recursos fitogenéticos. Son los pequeños agricultores los que seleccionan y producen ellos mismos sus propias semillas locales, la mayoría de las veces de manera colectiva. La participación de los agricultores "*en las decisiones sobre temas relacionados con la conservación y utilización de los recursos fitogenéticos*" debe basarse en la capacidad de auto-organización y auto-designación de sus representantes por parte de las organizaciones de pequeños agricultores. Esto debe extenderse no sólo al desarrollo de las políticas públicas de semillas a nivel nacional, sino también a nivel de gobernanza global, especialmente en el funcionamiento de los Fondo de distribución de beneficios del Tratado. A nivel del Tratado, esta participación debe basarse en el modelo de participación de las organizaciones de productores de alimentos y de la sociedad civil en el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO.

⁹ Accord Type de Transfert de Matériel (SMTA en inglés) firmado por todos los beneficiarios de un intercambio de recursos fitogenéticos salidos del Sistema multilateral.

¹⁰ La excepción de investigación autoriza la utilización libre de las semillas cubiertas por la patente para la investigación y la selección.

¹¹ El tercero beneficiario se encarga de recibir y archivar todos los ATTM y de controlar que se respetan las obligaciones de los beneficiarios.

VII. 4) Los derechos de los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender sus semillas de granja

El Tratado no tiene ninguna autoridad para obligar a los gobiernos a aplicar estos derechos de un modo u otro. Puede, sin embargo:

- Elaborar un inventario de las leyes nacionales existentes que dificultan o facilitan la aplicación de estos derechos;
- Sobre la base de este inventario y con la participación de las organizaciones de pequeños agricultores definidos anteriormente, desarrollar las directrices voluntarias para una buena aplicación nacional o regional de los derechos de los agricultores;
- Aportar un apoyo a las iniciativas nacionales o regionales para el desarrollo de leyes favorables a los derechos de los agricultores.