

# RECUPERAR EL CICLO DE LA SABIDURÍA: LUCES PARA REALIZAR EL DERECHO A LAS SEMILLAS

*Guía para la implementación  
de los derechos del agricultor*

**Publicada por** el Grupo de trabajo sobre biodiversidad agrícola del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP), FIAN Internacional y el Centro Internazionale Crocevia.



**FIAN**  
INTERNATIONAL



**ABRIL DE 2021**

**Autores:**

Philip Seufert (FIAN Internacional),

Mariapaola Boselli y Stefano Mori (Centro Internazionale Crocevia)

Esta guía se basa en la labor colectiva del Grupo de trabajo del CIP sobre biodiversidad agrícola, en particular en el contexto del Grupo especial de expertos técnicos sobre los derechos del agricultor del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA). El CIP es una plataforma mundial autónoma y autoorganizada de organizaciones de productoras y productores de alimentos en pequeña escala, pueblos indígenas y trabajadoras y trabajadores rurales para promover la soberanía alimentaria a nivel mundial y regional.

Los autores desean agradecer a las siguientes personas sus valiosos comentarios sobre la versión preliminar de esta guía: Antonio González (Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe), Antonio Onorati (Associazione Rurale Italiana), Guy Kastler (Confédération Paysanne), Anne Berson Déna (BEDE), Mariam Mayet (African Centre for Biodiversity) y Patrick Mulvany.

**Traducción al español:** Antonio Morillo Castellanos y Rodrigo Ginés Salguero

**Arte & diseño:** btta.creativa

Agradecemos a 11th Hour Project el apoyo financiero prestado para la elaboración de esta guía.

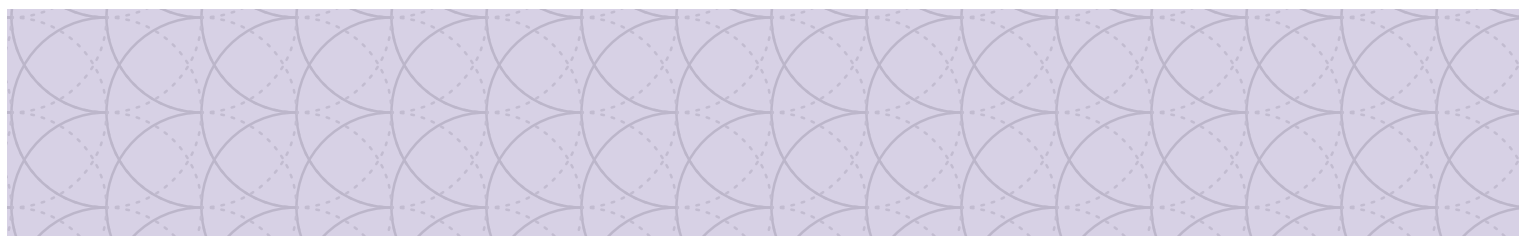
Agarrados a tradiciones  
amarrados al lejano pasado,  
quemando inciensos y copal,  
esperando la respuesta de los Dioses  
en las profundidades de las noches,  
en la mudez del silencio,  
en el abandono de nuestra soledad  
frente a la vastedad del universo,  
reconociendo nuestra pequeñez  
frente al misterio  
de los altares de piedras.  
Esa fue la fe que heredamos,  
esa es la cuerda del tiempo  
que nos amarra a las raíces  
del árbol de la vida  
que plantaron los abuelos.

*Humberto Ak'abal (1952 – 2019)<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Humberto Ak'abal fue un poeta del pueblo maya K'iche'.

# ÍNDICE

SIGLAS	5
ACERCA DE ESTA GUÍA	6
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 01: EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LAS SEMILLAS	13
CAPÍTULO 02: ELEMENTOS PARA MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS QUE RECONOCEN Y PROTEGEN LAS SEMILLAS Y LOS SISTEMAS DE SEMILLAS CAMPESINAS Y DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	19
/1./Definiciones	21
/2./ Reconocimiento de los derechos a las semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas	32
/3./ Los derechos a conservar y utilizar las semillas	34
<i>La protección frente a la contaminación por OMG</i>	36
<i>Bancos de semillas comunitarios o casas de semillas</i>	38
<i>El acceso de los campesinos a bancos de germoplasma/genes públicos</i>	41
<i>Crisis, perturbaciones graves y emergencias</i>	43
/4./ Los derechos a intercambiar y vender semillas	45
<i>Intercambio de semillas</i>	47
<i>Registro de semillas o “variedades” campesinas/indígenas</i>	48
<i>La venta y la comercialización de semillas, incluidas las semillas conservadas en las fincas de variedades protegidas por derechos de PI</i>	52
<i>Las normas de comercialización de semillas, el control de calidad y la certificación</i>	59
/5./ El derecho a participar en la distribución equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos	62
<i>Protección contra la biopiratería/la apropiación ilegítima de las semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas</i>	64
/6./ La protección del conocimiento tradicional de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas	67
<i>La investigación en colaboración</i>	69
/7./ El derecho a participar en la adopción de decisiones	73
<i>La gobernanza</i>	73
<i>Los mecanismos para el monitoreo y la evaluación</i>	75
CONCLUSIÓN	78



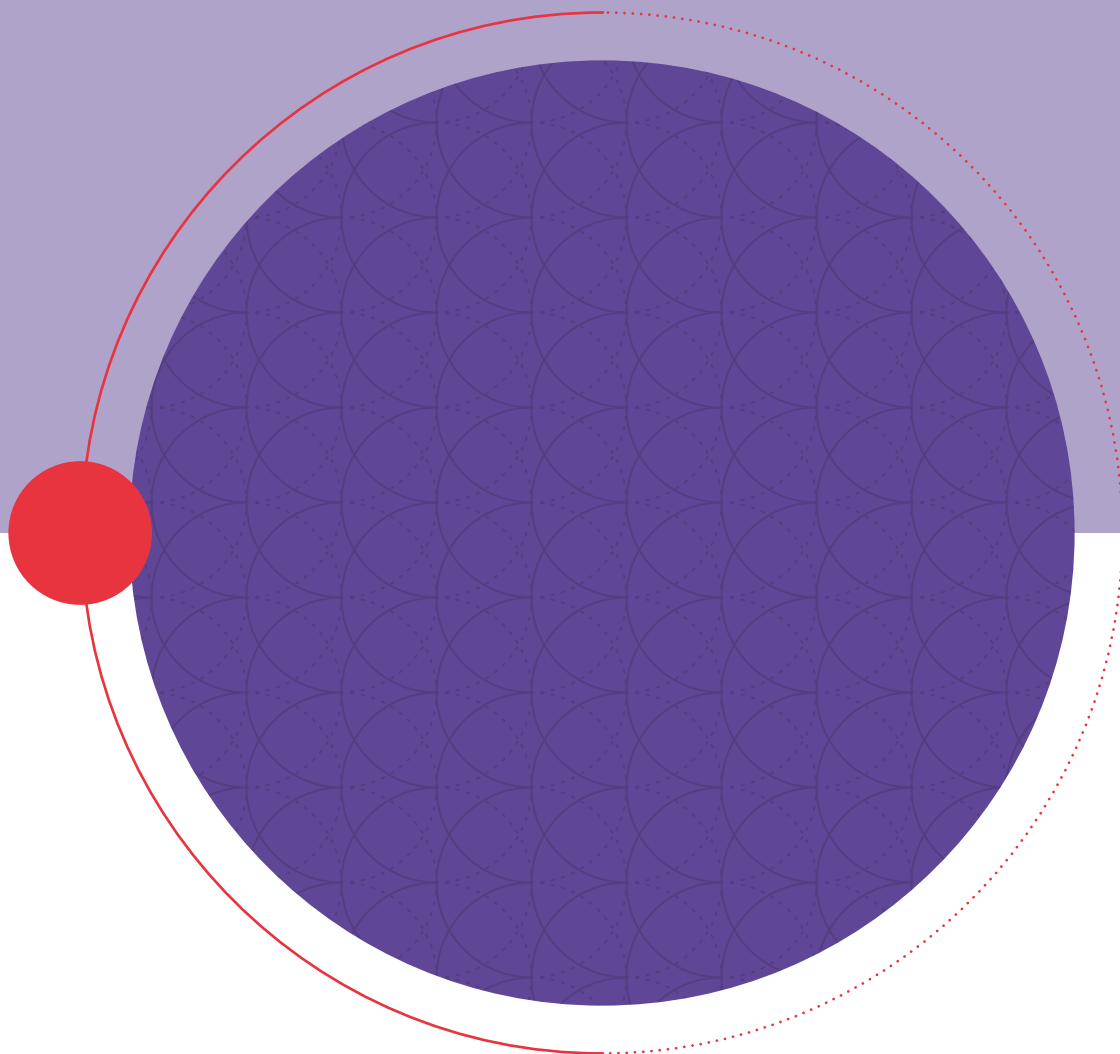
## LISTADO DE CUADROS

CUADRO 1	¿CAMPESINOS O AGRICULTORES...? ¿... Y PUEBLOS INDÍGENAS?.....	23
CUADRO 2	AGRICULTORES Y OBTENTORES: DOS REALIDADES DIFERENTES.....	25
CUADRO 3	SEMILLAS AUTÓCTONAS Y SEMILLAS CRIOLLAS.....	26
CUADRO 4	“SEMILLAS CONSERVADAS EN LAS FINCAS”.....	28
CUADRO 5	SEMILLAS, PROPIEDAD INTELECTUAL Y PRIMACÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	50
CUADRO 6	LA UPOV FRENTE AL DERECHO A LAS SEMILLAS.....	56
CUADRO 7	NORMAS PARA EL SECTOR DE LAS SEMILLAS INDUSTRIALES.....	58

## SIGLAS

<b>CBD</b>	Convenio sobre la Diversidad Biológica
<b>CESCR</b>	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>DHE</b>	Criterios de distinción, homogeneidad y estabilidad
<b>IDS</b>	Información digital sobre secuencias
<b>CLPI</b>	Consentimiento libre, previo e informado
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>CIP</b>	Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria
<b>PI</b>	Propiedad intelectual
<b>TIRFAA</b>	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OMG</b>	Organismos modificados genéticamente
<b>RFAA</b>	Recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura
<b>ADPIC</b>	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
<b>DNUDPI</b>	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
<b>DNUDC</b>	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales
<b>UPOV</b>	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio

# ACERCA DE ESTA GUÍA



Esta guía tiene por fin proporcionar orientaciones prácticas para las organizaciones de las y los productores de alimentos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), así como para gobiernos y las instituciones públicas, sobre cómo aplicar los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas<sup>2</sup> (derechos a los que en ocasiones se hace referencia con el término “derechos de los agricultores”) en marcos normativos nacionales y regionales. Su objetivo es proporcionar una herramienta útil para todos los agentes implicados en procesos normativos relacionados con semillas (como la revisión de legislaciones o la redacción de nuevas leyes) en el plano nacional o regional que estén interesadas en asegurar que estos procesos respetan, protegen y promueven los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y su autonomía sobre las semillas. Los autores son conscientes de que la lucha por preservar y seguir desarrollando la biodiversidad agrícola no se limita a estrategias jurídicas, sino que comienza por la necesidad diaria de trabajo concreto de las comunidades de campesinos y pueblos indígenas para preservar, seleccionar, conservar, multiplicar, almacenar, intercambiar, vender y seguir desarrollando sus semillas. No obstante, los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a las semillas solo pueden hacerse efectivos si se reconocen y se hacen cumplir mediante la legislación. Esa legislación debe ser aplicada por los Estados a través de marcos institucionales adecuados, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas y los recursos jurídicos pertinentes a disposición de los titulares de derechos, es decir, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Por lo tanto, la lucha por contar con políticas y leyes sobre las semillas que estén basadas en los derechos humanos es de suma importancia para la conservación de la diversidad biológica y la justicia social.

Esta guía se basa en el trabajo colectivo que el Grupo de trabajo (GT) sobre biodiversidad agrícola del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP) ha llevado a cabo durante muchos años, en particular desde la adopción del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura ([TIRFAA](#)). El CIP y sus organizaciones miembros — que representan a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas que preservan, utilizan de forma sostenible y desarrollan constantemente la biodiversidad agrícola— han exigido a los gobiernos y al TIRFAA que promuevan y hagan plenamente efectivo el derecho a las semillas, tal como se reconoce en el TIRFAA y en otros instrumentos internacionales (véase el capítulo I).

En los últimos años se ha intensificado el debate sobre la realización del derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas (“derechos de los agricultores”), especialmente en los espacios de gobernanza internacional de los recursos fitogenéticos y la biodiversidad. La presión constante de las organizaciones de campesinos y pueblos indígenas reunidas en el CIP, junto con el apoyo de algunos gobiernos, ha llevado a la puesta en marcha de un proceso oficial en el seno del TIRFAA. En su 7ª reunión, el Órgano Rector del Tratado creó un Grupo especial de expertos técnicos sobre los derechos del agricultor, con el mandato de proporcionar orientación para colmar las lagunas en la aplicación

<sup>2</sup> Las personas y comunidades de todo el mundo utilizan diversos términos y conceptos para identificarse y referirse a sus semillas, que dependen de su contexto sociocultural específico, sus valores y su visión del mundo. Este documento no pretende ser prescriptivo en cuanto a los términos y conceptos que se deben utilizar; su intención es más bien dirigirse a todas las personas y comunidades que trabajan en la preservación y el cuidado de la biodiversidad. Por lo tanto, es a todas ellas a las que se hace referencia, aunque el documento cite principalmente a “campesinos” y “pueblos indígenas”. Véase también el cuadro 1 de esta guía. El término “semillas” incluye los materiales de reproducción y multiplicación vegetativa.

de los derechos de los agricultores<sup>3</sup>. El CIP ha participado activamente en este proceso, ha detectado los principales retos para la realización del derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas y ha propuesto soluciones. Además, la importancia de las semillas y de la biodiversidad agrícola se ha reconocido cada vez más como una cuestión clave en los esfuerzos por detener la rápida pérdida de biodiversidad, incluso en el contexto de la elaboración de un nuevo Marco mundial para la biodiversidad en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). De manera simultánea, organizaciones de campesinos y pueblos indígenas de todo el mundo han estado luchando por marcos normativos y jurídicos nacionales y regionales que protejan de manera eficaz sus derechos sobre las semillas, y se han opuesto a las leyes que allanan el camino para un acaparamiento de semillas que aumenta como nunca antes.

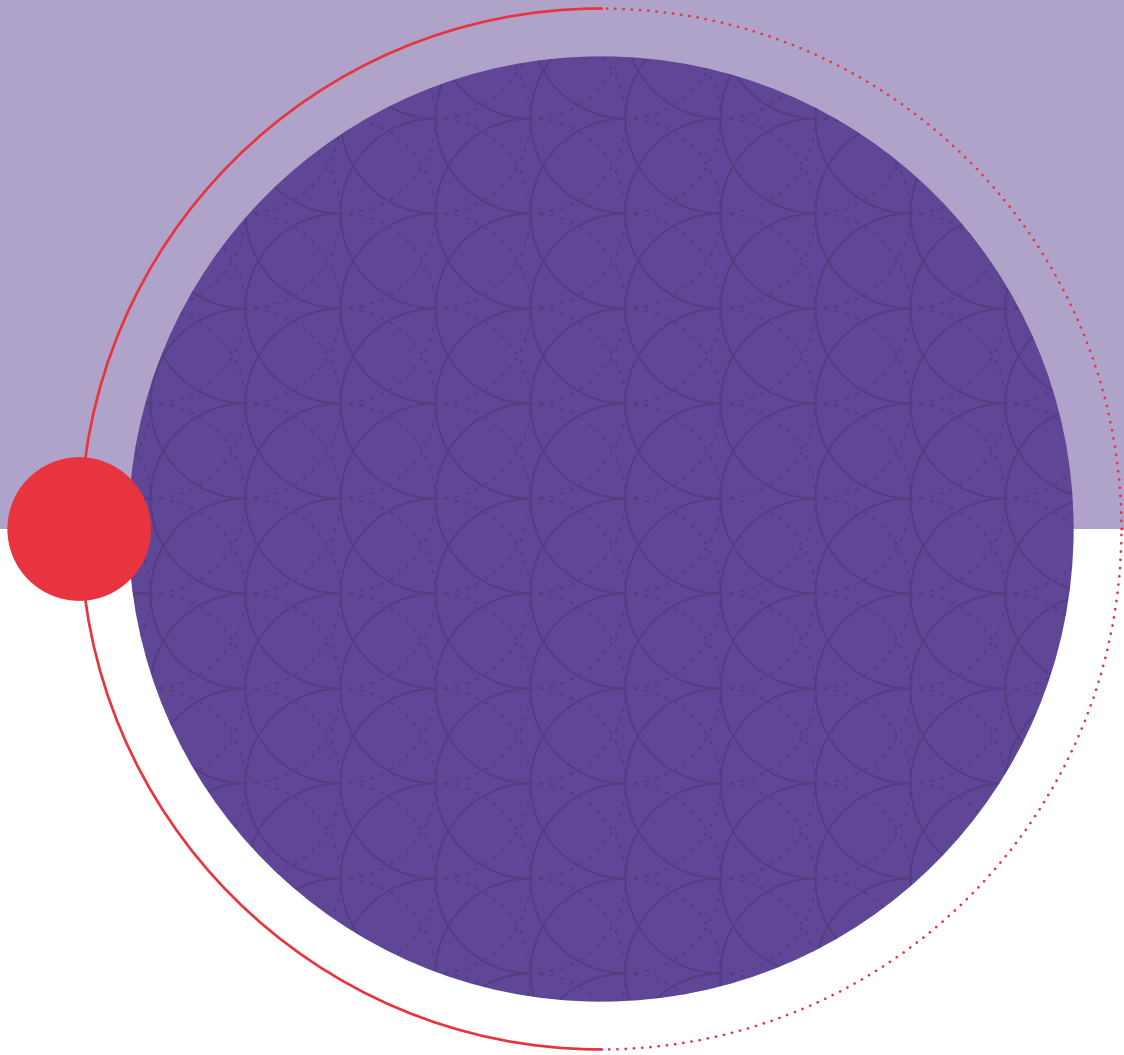
El presente documento tiene por fin conectar dos niveles de luchas de las organizaciones de productores de alimentos, a saber, la incidencia política en el plano nacional y en el internacional, para que se refuercen mutuamente. Los autores esperan que esta guía pueda utilizarse como herramienta para respaldar a las organizaciones de campesinos y pueblos indígenas, así como a sus aliados de las OSC y los gobiernos, con el fin de impulsar la plena realización del derecho a las semillas.



<sup>3</sup> Resolución 7/2017. En su 8ª reunión, celebrada en 2019, el Órgano Rector prolongó el mandato del Grupo especial de expertos técnicos sobre los derechos del agricultor (Resolución 6/2019). El Grupo tiene el mandato de elaborar a) un inventario de las medidas existentes para hacer efectivos los derechos de los agricultores y b) “opciones” que deberían guiar a los Estados en sus esfuerzos por realizar los derechos de los agricultores.



# INTRODUCCIÓN



Para las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de todo el mundo, las semillas son la vida. Para muchos de ellos, sus semillas son seres vivos que merecen respeto, amor y cuidado. Son la base de los alimentos que producen para sus comunidades y que ponen a disposición fuera de ellas, encarnan su estrecha conexión con su entorno natural y son fundamentales para el tejido social de sus comunidades y sus expresiones culturales. Las semillas y la biodiversidad agrícola —es decir, la diversidad de todos los seres vivos por encima y por debajo del suelo y en las aguas que forman parte del ecosistema productivo, así como la diversidad de los propios ecosistemas— son el resultado de la interacción, en todos los ecosistemas y a lo largo de miles de años, de la diversidad cultural y biológica. En todo el mundo, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas han desarrollado sus propios sistemas, a través de los cuales preservan, gestionan, cultivan y desarrollan sus semillas. Estos sistemas de semillas están inextricablemente ligados a conocimientos tradicionales muy antiguos, que siguen transmitiéndose de generación en generación, al tiempo que se enriquecen constantemente con las innovaciones de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas.

Los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, así como sus prácticas agrícolas y de gestión agroecológica, son componentes fundamentales de los sistemas alimentarios locales, que alimentan a más del 70 % de la población mundial y contribuyen a mejorar la salud y el bienestar de los seres humanos al tiempo que respetan y mantienen el ambiente natural. Por lo tanto, son un pilar fundamental de la soberanía alimentaria de los pueblos y de la autonomía de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, ya que aseguran la resiliencia frente al cambio climático, los conflictos y los diferentes tipos de perturbaciones y crisis<sup>4</sup>.

Ninguna semilla campesina o indígena existe sin una comunidad que la preserve, la utilice, la nutra y la siga desarrollando dentro de su sistema de producción y cultura y del ecosistema en el que vive. Por esa razón, las semillas han sido reconocidas como un derecho humano de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, que es intrínsecamente colectivo y holístico<sup>5</sup>. Así pues, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas tienen derecho a seguir manteniendo su relación evolutiva con las plantas, los animales, los microorganismos y toda la naturaleza como condición para gozar de su bienestar y vivir con dignidad. Su derecho a las semillas está estrechamente relacionado con otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación y la nutrición, el derecho a la salud, el derecho al trabajo y el derecho a la cultura y a la libre determinación.

A través de sus sistemas de semillas, gestión y producción, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas contribuyen de forma decisiva a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. En muchos casos, preservan y administran los ecosistemas naturales y agrícolas, protegiéndolos, conservándolos y restaurándolos. Respetar, proteger y garantizar sus derechos es, por lo tanto, una contribución clave para frenar la pérdida de biodiversidad y proteger los ecosistemas.

A pesar de su importancia para la seguridad alimentaria y nutricional, la realiza-

4 Grupo de trabajo sobre biodiversidad agrícola del Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria (CIP). 2015. La biodiversidad para la alimentación y la agricultura: las perspectivas de los pequeños proveedores de alimentos a pequeña escala. Contribución al informe de la FAO *El estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo*.

5 Para más información, véase el capítulo I.

ción de los derechos humanos y la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas están cada vez más marginados y amenazados. El desalojo de sus tierras al que se ven sometidas la población y las comunidades rurales, así como la destrucción de los ecosistemas mediante actividades extractivas como la agricultura industrial y la minería, conllevan conflictos y migraciones forzadas, al tiempo que destruyen el tejido social y las formas de vida de millones de familias. Los derechos de propiedad intelectual (derechos de PI) en forma de leyes restrictivas de protección de las obtenciones vegetales y/o de patentes, así como las leyes cada vez más rígidas y la reglamentación para la comercialización de las semillas, están limitando sustancialmente los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, y también las prácticas de gestión de las semillas<sup>6</sup>. En varios casos se criminalizan directamente esos derechos, en un claro incumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos<sup>7</sup>. Los marcos jurídicos restrictivos y las medidas de apoyo al sector industrial/comercial de las semillas son solo algunas de las políticas que promueven un modelo industrial de agricultura. Este modelo, a su vez, es responsable de la destrucción masiva de la biodiversidad y los ecosistemas a través de la deforestación, el agotamiento y la contaminación de los suelos, el agua y la fauna, así como de las consiguientes violaciones de los derechos humanos. En el último siglo, la agricultura industrial y el fomento a través de políticas públicas de semillas industriales e híbridas de un número limitado de cultivos y variedades homogéneas y uniformes de alto rendimiento, así como de organismos modificados genéticamente (OMG), han provocado la pérdida de cerca del 75 % de la biodiversidad agrícola<sup>8</sup>. Las nuevas tecnologías, como la edición de genes y la secuenciación digital de la información genética, están siendo utilizadas por las empresas para aumentar aún más su poder monopolístico sobre las semillas y la biodiversidad, y para extraer riqueza de la población rural<sup>9</sup>.

Las desastrosas consecuencias de los sistemas agrícolas y alimentarios industriales son ya demasiado visibles como para seguir ignorándolas. Las profundas crisis ecológicas a las que se enfrenta el mundo, cuyas expresiones más visibles son el cambio climático sin precedentes y la rápida pérdida de biodiversidad, requieren que los Estados y las sociedades transformen profundamente sus sistemas agrícolas y alimentarios. Para los campesinos y los pueblos indígenas y sus comunidades, la combinación de políticas erróneas y la crisis ecológica da lugar a múltiples choques que amenazan sus medios de vida y su existencia y ponen en peligro la seguridad alimentaria y nutricional mundial. En los últimos años, cada vez más voces reconocen la agroecología como la respuesta adecuada a la crisis existencial a la que se enfrentan las sociedades humanas, ya que se basa en los conocimientos tradicionales y las innovaciones de los campesinos y los pueblos indígenas al tiempo que incorpora los avances científicos<sup>10</sup>.

Aunque las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas son quienes se han visto más afectados por el cambio climático y la destrucción de la biodiversi-

6 Para más información, véase el capítulo II.

7 La Vía Campesina/GRAIN. 2015. Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos: resistencias y luchas. Disponible en: <https://viacampesina.org/es/nueva-publicacion-la-criminalizacion-de-las-semillas-campesinas-resistencias-y-luchas/>.

8 Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO. 2019. *El estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA3514ES/ca3514es.pdf>

9 Para más información, véase el apartado 5 del capítulo II.

10 Consejo de la FAO. 2019. *Los 10 elementos de la agroecología*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca7173es/ca7173es.pdf>. Véase también: Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN). *Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Disponible en: [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-14\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-14_ES.pdf).

dad, también son la clave para encontrar una solución a los retos actuales. Sus sistemas de semillas, gestión y producción, así como sus profundos conocimientos y su capacidad de innovación, son fundamentales para adaptar los cultivos y las variedades a las condiciones cambiantes, y para conservar, restaurar y seguir desarrollando la biodiversidad agrícola. Además, su estrecha relación con el mundo natural, así como la enorme biodiversidad que alimentan cada día, son esenciales para renovar el equilibrio ecológico de nuestras sociedades. En este sentido, el respeto y la protección efectiva de sus derechos es una contribución esencial a los cambios transformadores que se necesitan urgentemente hoy en día. Por lo tanto, el reconocimiento y el apoyo a los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas deben ser la piedra angular de las estrategias destinadas a proteger la biodiversidad y a hacer realidad los derechos humanos, como componentes cruciales para avanzar hacia un futuro diferente.

Esta guía proporciona elementos para orientar los debates sobre cómo se puede consagrar el derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas en los marcos jurídicos nacionales y regionales, habida cuenta de sus distintos sistemas de semillas. Al igual que la gestión de las semillas es intrínsecamente colectiva, esta guía se basa en un esfuerzo colectivo. La guía se basa en las aportaciones de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de todas las regiones del mundo, y en ella se condensan un buen número de debates mantenidos en el seno del Grupo de trabajo del CIP sobre biodiversidad agrícola. Otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) que apoyan al CIP han hecho aportaciones adicionales, y varias de esas organizaciones han formulado observaciones sobre una versión preliminar de esta guía.

Los autores esperan que la guía pueda ser útil para diversos agentes, incluidas las autoridades estatales, las organizaciones internacionales y las OSC. No obstante, en primer lugar, la guía pretende apoyar las luchas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de todo el mundo, que cultivan y nutren la biodiversidad y la vida día tras día. A todas ellas y a todos ellos está dedicada esta guía.



EL RECONOCIMIENTO  
INTERNACIONAL  
DE LOS DERECHOS  
DE LOS CAMPESINOS  
Y LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS  
A LAS SEMILLAS

01

Los campesinos y las campesinas, y las mujeres y los hombres que integran los pueblos indígenas, han creado la biodiversidad agrícola que alimenta al mundo. Todas estas personas seleccionan, conservan, multiplican, almacenan, intercambian, venden y desarrollan sus semillas de forma dinámica, sobre la base de sus innovaciones, prácticas y conocimientos colectivos. La evolución conjunta de las comunidades y sus semillas —y de las razas animales— queda reflejada en el vínculo inextricable que las une: ninguna semilla campesina puede existir sin un grupo social que se ocupe de ella. Al contrario de lo que quieren hacernos creer el agronegocio y los científicos, gobiernos e instituciones que se han aliado con él, la función actual de las comunidades campesinas e indígenas es más crucial que nunca: solo ellas son capaces de adaptar sus semillas a las condiciones cambiantes inducidas por el cambio climático y en un contexto en el que la biodiversidad se reduce rápidamente.

Debido a su función pasada, presente y futura en el desarrollo de la biodiversidad, los Estados han reconocido internacionalmente los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas sobre las semillas. Este reconocimiento es el fruto de muchos años de negociaciones y presión de organizaciones campesinas y organizaciones de pueblos indígenas, pero también de la erosión sin precedentes de la biodiversidad que afronta el mundo<sup>11</sup>. Aunque no siempre sea explícito, el reconocimiento del derecho a las semillas es también un reconocimiento de la insostenibilidad del sistema alimentario industrial, así como de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos que se perpetran contra las comunidades rurales y las personas.

Se presentan a continuación algunos de los instrumentos internacionales más pertinentes que reconocen el derecho de los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas:

- En el artículo 11 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) se establece el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas ha aclarado que este derecho “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”<sup>12</sup>. Los contenidos jurídicos básicos del derecho a la alimentación son la disponibilidad, la accesibilidad, la adecuación y la sostenibilidad. Los alimentos no solo tienen que estar disponibles a partir de los recursos naturales (por medio de la producción de alimentos, la pesca, la caza o la recolección) o de la venta en mercados o tiendas, sino que también tienen que ser accesibles para todas las personas, tanto económica como físicamente. Asimismo, la alimentación debe ser adecuada y tener en cuenta, por ejemplo, las necesidades alimentarias (en relación con la edad, las condiciones de vida, la ocupación, el género, etc.), los factores de inocuidad, la pureza (es decir, libre de sustancias dañinas como los patógenos contaminantes procedentes de actividades industriales o agrícolas), y la aceptabilidad cultural. Por último, la producción y el consumo de alimentos deben ser sostenibles para las generaciones presentes y futuras.

<sup>11</sup> El grave declive de la biodiversidad mundial está confirmado por varios informes, entre los que cabe citar: IPBES. 2019. *Informe de la evaluación mundial de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas*. Disponible en [ipbes.net/global-assessment](http://ipbes.net/global-assessment); o FAO. 2019. *El estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA3514ES/ca3514es.pdf>

<sup>12</sup> CESCR de las Naciones Unidas, observación general n° 12, párr. 6. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/C.12/1999/5>.

En vista de lo mencionado anteriormente, está claro que la disponibilidad directa de alimentos obtenidos de la agricultura es imprescindible para el derecho humano a la alimentación y a la nutrición para aquellas personas que ejercen su derecho de esta forma, es decir, a través de la agricultura. Por lo tanto, el acceso a los recursos naturales y el uso y el control de estos recursos<sup>13</sup>, necesarios para ese fin (en particular, la tierra, las semillas y el agua) son componentes fundamentales para el derecho humano a la alimentación y a la nutrición.

→ El acceso a las semillas y la utilización sostenible de las mismas se reconocen como elementos fundamentales de la seguridad alimentaria en el *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura* (TIRFAA). Este Tratado es uno de los acuerdos internacionales más importantes relacionados con el reconocimiento y la protección de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas sobre las semillas. Un elemento central del Tratado es el reconocimiento explícito en su artículo 9 del término al que se hace referencia como “derechos del agricultor”. Debido al notable papel desempeñado en el pasado, y que desempeñan en el presente y desempeñarán en el futuro las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas en el desarrollo y mantenimiento de la biodiversidad, en el Tratado se les reconocen explícitamente los siguientes derechos:

- la protección de sus conocimientos tradicionales;
- el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos;
- el derecho a participar en la adopción de decisiones sobre asuntos relativos a los recursos fitogenéticos;
- el derecho a conservar las semillas y el material de propagación en las fincas<sup>14</sup>;
- el derecho a utilizar semillas y material de propagación conservados en las fincas;
- el derecho a intercambiar semillas y material de propagación conservados en las fincas;
- el derecho a vender semillas y material de propagación conservados en las fincas<sup>15</sup>.

El TIRFAA confía el respeto, la protección y la garantía de realización de esos derechos a los Estados, basándose en su soberanía sobre los recursos presentes en su territorio/jurisdicción. No obstante, ello implica que los Estados tienen una amplia discreción en cuanto a la aplicación efectiva de los derechos consagrados en el artículo 9 del Tratado. En la práctica, eso ha llevado a una grave falta de aplicación efectiva de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas en los marcos jurídicos y políticos nacionales y regionales.

<sup>13</sup> El término “recursos naturales” se refiere principalmente a los aspectos económicos de la relación de los pueblos y las comunidades con sus territorios, mientras que las concepciones de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas sobre su entorno natural dan más importancia a sus componentes sociales, culturales y espirituales.

<sup>14</sup> Para más información sobre el concepto de “semillas conservadas en las fincas”, véase el cuadro 4.

<sup>15</sup> TIRFAA, art. 9.

- El TIRFAA está estrechamente relacionado con el convenio internacional más importante sobre la conservación de la biodiversidad y su utilización sostenible, a saber, el **Convenio sobre la Diversidad Biológica** (CDB). En el CDB se reconoce explícitamente “la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos [...]”, y también “la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica [...]”<sup>16</sup>.

En el CDB se subraya la importancia crítica de la conservación *in situ*, lo que para la biodiversidad agrícola significa la conservación de la biodiversidad en los campos de las agricultoras y los agricultores y los pueblos indígenas. En el artículo 8 j) se establece que el Estado “respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales [...] pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”<sup>17</sup>. En relación con la utilización sostenible de la diversidad biológica y sus componentes, en el CDB se señala que cada Estado “protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible”<sup>18</sup>.

En la 10ª Conferencia de las Partes del CDB, celebrada en 2010, los países partes aprobaron un protocolo internacional jurídicamente vinculante sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios: el **Protocolo de Nagoya**. Ese Protocolo, que entró en vigor en 2014, tiene por fin aplicar el tercer objetivo del CDB, relativo al acceso y la distribución de los beneficios, y es vinculante tanto para los países usuarios como para los proveedores. En el Protocolo se exige a los países que adopten las medidas legislativas, administrativas o políticas pertinentes para velar por que los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados se compartan de forma justa y equitativa con las comunidades interesadas, en condiciones mutuamente acordadas<sup>19</sup>. Además, los Estados deben garantizar el acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados sobre la base de condiciones mutuamente acordadas y con la participación de las comunidades indígenas y locales<sup>20</sup>. También se especifica que los gobiernos deben tener en cuenta las leyes consuetudinarias, los protocolos comunitarios y los procedimientos de las comunidades indígenas y locales a la hora de aplicar las disposiciones relacionadas con los conocimientos tradicionales<sup>21</sup>.

Un segundo protocolo del CDB es el **Protocolo de Cartagena**, que es el principal acuerdo internacional sobre bioseguridad de los organismos modificados genéticamente (OMG). Además, en él se especifica la obligación de los Estados, en virtud del CDB, de aplicar medidas para regular, gestionar y controlar

<sup>16</sup> Preámbulo del CDB.

<sup>17</sup> CDB, art. 8 j).

<sup>18</sup> CDB, art. 10 c).

<sup>19</sup> Protocolo de Nagoya, art. 5.

<sup>20</sup> Protocolo de Nagoya, art. 6.

<sup>21</sup> Protocolo de Nagoya, art. 12.



los riesgos asociados a la utilización y liberación de organismos vivos modificados resultantes de prácticas biotecnológicas<sup>22</sup>. Asimismo, se reafirma el principio de precaución como una de las piedras angulares de la legislación medioambiental<sup>23</sup> (artículo 1) y se incluyen disposiciones relativas al movimiento transfronterizo, el tránsito, la manipulación y el uso de OMG, así como orientaciones sobre la evaluación de riesgos, el monitoreo y las salvaguardias para el medio ambiente y la salud humana (anexo III, artículo 4)<sup>24</sup>.

- Como se mencionó anteriormente, la función de los pueblos indígenas en la preservación, el uso sostenible y el desarrollo de la biodiversidad es vital. Su derecho a las semillas se ha confirmado en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (DNU DPI), que protege los derechos de los pueblos indígenas a su patrimonio biocultural colectivo, incluido el conocimiento tradicional y los recursos, los territorios, los valores culturales y espirituales y las leyes consuetudinarias. En la DNU DPI se afirma el derecho de los pueblos indígenas a “mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y [...] los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora [...]”<sup>25</sup>.
- Los derechos de las campesinas y los campesinos y otras poblaciones rurales a las semillas y a la biodiversidad se han reafirmado recientemente en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales* (DNU DC). En la Declaración se reafirman los derechos de los agricultores tal como figuran en el TIRFAA y se explicitan los derechos de las poblaciones rurales a “mantener, controlar, proteger y desarrollar sus propias semillas y conocimientos tradicionales, y aclarando la obligación de los Estados de adoptar “medidas apropiadas para apoyar los sistemas de semillas campesinas” y a promover “el uso de semillas campesinas y la agrobiodiversidad”<sup>26</sup>. Es importante mencionar que en la DNU DC también se recalca la importancia de las campesinas y los campesinos y otras poblaciones rurales en la preservación y utilización de forma sostenible de la biodiversidad, y se menciona explícitamente la obligación de los Estados de “promover y proteger los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, incluidos los sistemas tradicionales de agricultura, pastoreo, silvicultura, pesca, ganadería y agroecología que sean pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad”<sup>27</sup>.
- Los derechos a las semillas y a la biodiversidad están estrechamente vinculados con los **derechos de las mujeres**. El derecho de las mujeres rurales a acceder a las semillas y a utilizarlas se reconoce en el artículo 14 de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW). En marzo de 2016, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que supervisa la aplicación de la CEDAW, aprobó la recomendación general N.º 34 sobre los derechos de las mujeres rurales, que aclara el contenido de este artículo. En ese documento se enfatiza la función fundamental de las mujeres para “lograr la seguridad alimentaria,

22 CDB, art. 8 g).

23 Protocolo de Cartagena, art. 1.

24 Protocolo de Cartagena, anexo III, art. 4.

25 DNU DPI, art. 31.

26 DNU DPI, art. 19.

27 DNU DPI, art. 20, párr. 2.

reducir la pobreza, la malnutrición y el hambre y fomentar el desarrollo rural” y se señala que “su contribución no suele ser remunerada ni reconocida ni recibir suficiente apoyo”<sup>28</sup>. Asimismo, el Comité afirma que los Estados partes en la Convención “deberían garantizar la efectividad del derecho a la alimentación y la nutrición de las mujeres rurales en el marco de la soberanía alimentaria y velar por que tengan autoridad para gestionar y controlar sus recursos naturales”<sup>29</sup>. En el párrafo 56 se afirma que “el Comité considera derechos humanos fundamentales los derechos de las mujeres rurales a la tierra, los recursos naturales, incluida el agua, las semillas y los bosques, y la pesca”<sup>30</sup>. En el documento también se especifica, más adelante, que los Estados deberían “aplicar políticas agrícolas que respalden a las agricultoras rurales, reconozcan y protejan los bienes comunes naturales, fomenten la agricultura orgánica y protejan a las mujeres rurales de plaguicidas y fertilizantes peligrosos”. En particular, los Estados deben “respetar y proteger los conocimientos agrícolas tradicionales y ecológicos de las mujeres rurales, en particular el derecho de las mujeres a conservar, utilizar e intercambiar semillas tradicionales y autóctonas”; Dichos LMR deben también “proteger y conservar las especies y variedades de plantas autóctonas y endémicas que son fuente de alimentos y medicinas, e impedir que empresas nacionales y transnacionales las patenten en la medida en que ello ponga en peligro los derechos de las mujeres rurales”<sup>31</sup>.

Aunque en el derecho internacional se reconocen los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas sobre las semillas, ese reconocimiento no se ha traducido en su aplicación e implementación efectiva a nivel local, nacional y regional. Al mismo tiempo, muchos Estados han puesto en marcha políticas y leyes que restringen esos derechos. En consecuencia, las semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, así como sus sistemas de semillas, se ven amenazados.

Por lo tanto, para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conservación de la biodiversidad, los Estados deben desarrollar y aplicar marcos jurídicos adecuados para proteger y promover eficazmente los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a las semillas. Dado que las comunidades campesinas e indígenas ejercen sus derechos en primer lugar de manera colectiva y a través de sus propios sistemas de semillas, los marcos jurídicos tienen que reconocer y proteger estos sistemas. Esto debería garantizarse por medio de marcos específicos que protejan las prácticas y los conocimientos relacionados con la utilización, la producción y la gestión de las semillas, que estén basados en los derechos consuetudinarios y colectivos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas. Los enfoques que se centran en el registro de las variedades campesinas o indígenas o aquellos que intenten encontrar un lugar para estas en el sistema de semillas comerciales o industriales y de derechos de PI, se quedarán cortos a la hora de hacer efectivos los derechos humanos y preservar la biodiversidad. Esos enfoques no permiten lograr la autonomía de los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, algo que sustenta su contribución esencial a la preservación y el desarrollo de la biodiversidad agrícola y de la biodiversidad en general.

<sup>28</sup> CEDAW, recomendación general N.º 34, párr. 63.

<sup>29</sup> *Ibid.*, párr. 64.

<sup>30</sup> *Ibid.*, párr. 56.

<sup>31</sup> *Ibid.*, párr. 62.

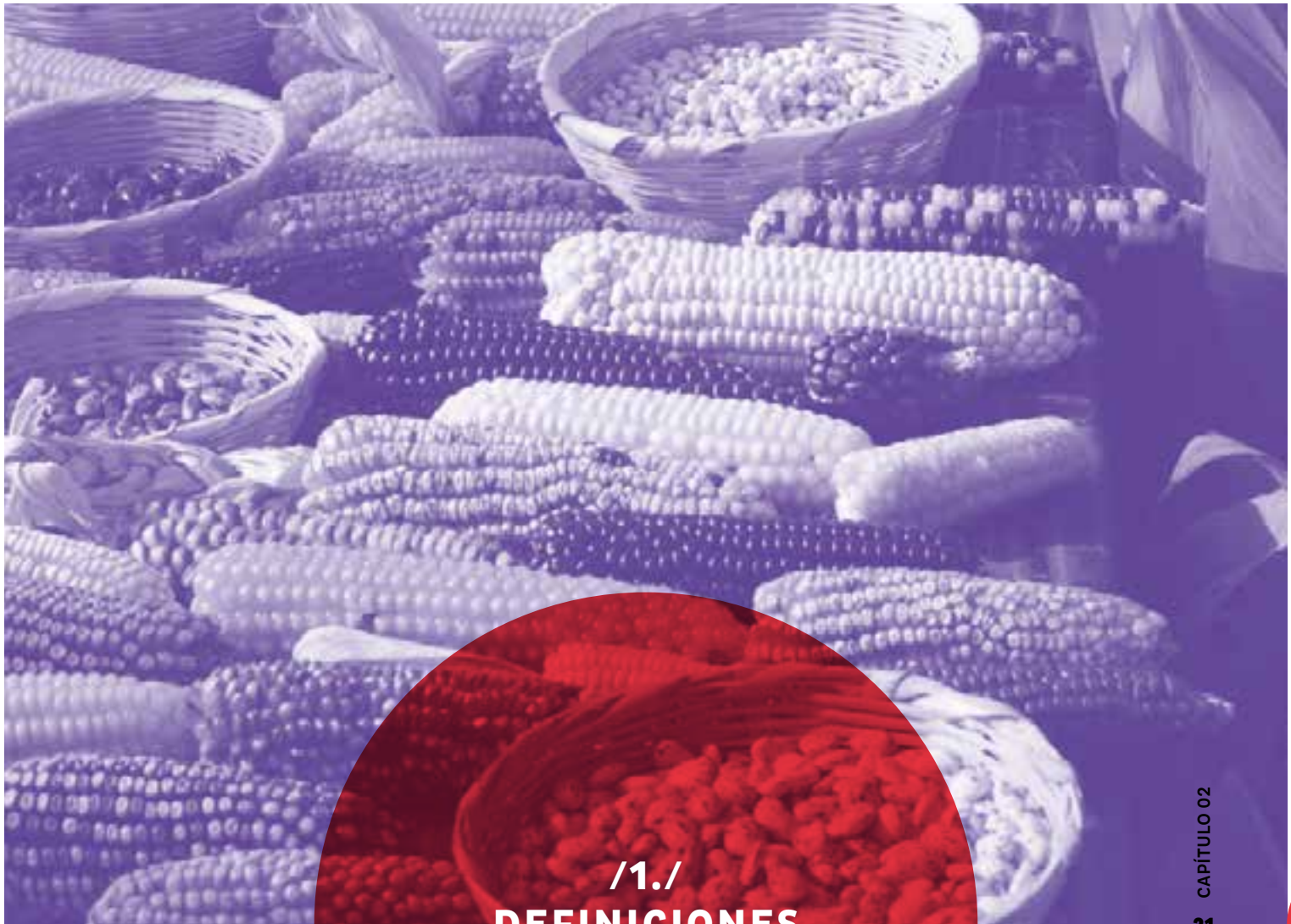
ELEMENTOS PARA  
MARCOS JURÍDICOS  
Y NORMATIVOS  
QUE RECONOCEN  
Y PROTEGEN LAS  
SEMILLAS Y LOS  
SISTEMAS DE SEMILLAS  
CAMPESINAS Y DE LOS  
PUEBLOS INDÍGENAS

02

Este capítulo tiene el fin de proporcionar elementos concretos para todas aquellas personas implicadas en procesos normativos relacionados con semillas. Se organiza con arreglo a los principales elementos de los derechos a las semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas como se definen en el TIR-FAA (“derechos del agricultor”), y pretende abordar temas que son especialmente pertinentes para la realización de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas y la biodiversidad. Para hacer que el uso de este capítulo sea lo más sencillo posible, los autores han decidido utilizar la misma estructura para cada tema, a saber:

- “**¿Qué está en juego?**”: La sección presenta brevemente el tema: ¿por qué es importante? ¿cuáles son los riesgos y las posibles oportunidades?
- “**Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional**”: Esta sección ofrece propuestas concretas sobre las formas en que los marcos jurídicos nacionales y/o regionales podrían abordar la cuestión respectiva. Siempre que sea posible, se presentan propuestas para formulaciones que podrían incluirse en legislaciones nacionales o regionales.
  - **Sírvase observar que:** La guía propone algunas orientaciones generales que podrían ayudar a distintos agentes a promover los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas en marcos jurídicos. Los autores son conscientes de que el contexto puede variar considerablemente entre regiones y países, y de que existe una gran variedad de tradiciones jurídicas y culturas, por ejemplo. Por lo tanto, es importante que cada región y país adapte las propuestas al contexto local.
- Un anexo de la guía contiene referencias a la legislación vigente en todo el mundo que podrían servir de inspiración para el desarrollo de nuevos marcos legales.
  - **Sírvase observar que:** Puede decirse que, actualmente, ningún país o región dispone de un marco jurídico que proteja y garantice de forma íntegra los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas. No obstante, hay disposiciones útiles en legislaciones existentes que pueden ser útiles para los procesos normativos en curso. Una referencia a una disposición o artículo específico en una ley concreta no implica una valoración positiva de otras partes de la ley o de la ley como tal.

Es importante señalar que el trabajo en materia de marcos jurídicos relacionados con semillas depende fuertemente del contexto en cada región o país, en la medida en que las distintas leyes sean pertinentes y puedan entrar en conflicto: las legislaciones sobre semillas, las leyes de protección de variedades vegetales (incluidos los acuerdos internacionales, como los de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales [UPOV]), las leyes en materia de patentes, las regulaciones sobre normas sanitarias o de salud o los acuerdos comerciales, entre otras. Desde un punto de vista realista, el caso “ideal” en el que las organizaciones sociales participarán en un proceso de políticas hacia un marco jurídico completamente nuevo que específicamente aborde los derechos de los agricultores será la excepción. En la mayoría de los casos, las leyes y acuerdos existentes pueden contener disposiciones que han de tenerse en cuenta cuando se propongan medidas encaminadas a realizar el derecho a las semillas. Por lo tanto, es muy importante realizar un análisis pormenorizado del marco jurídico existente, y puede que ese análisis influya en las disposiciones que podrían incluirse en un nuevo marco y que requiera el examen de otras leyes.



## /1./ DEFINICIONES

### *A. ¿Qué está en juego?*

La terminología es una cuestión fundamental, en especial en el contexto de los textos jurídicos. Los distintos agentes definen e interpretan los diversos aspectos de los derechos de los agricultores de manera diferente. Esto puede llevar a una limitación de los derechos de los campesinos y los pueblos indígenas sobre las semillas. Por ejemplo, hay una tendencia por parte de algunos agentes a limitar el alcance de los „derechos del agricultor“ únicamente a las semillas que reciben la denominación de locales, tradicionales, campesinas o autóctonas, lo que excluye las semillas de todas las demás variedades que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas han seleccionado en sus campos y, en particular, las de las variedades protegidas por los derechos de PI. Otros amplían tanto el concepto de “derechos del agricultor” que puede aplicarse a todos los tipos de agricultores, lo que difumina las líneas entre agricultores industriales y campesinos, y entre agricultores y obtentores (comerciales). Estas y otras definiciones y enfoques limitan

el alcance y el contenido del derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas.

Por lo tanto, la forma en que se definen los conceptos y términos fundamentales en una ley reviste gran importancia. Es importante que las leyes definan claramente quiénes son los titulares del derecho a las semillas/los “derechos del agricultor”, cuál es el contenido fundamental de esos derechos, cuáles son sus características y qué son las semillas campesinas y los sistemas de semillas campesinas, entre otras cosas. A continuación se presentan propuestas de definiciones de algunos términos clave.



## ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

### **→ CAMPESINO/AGRICULTOR**

Es importante aclarar qué agricultores son titulares de los derechos definidos en el artículo 9 del TIRFAA: ¿se refiere a todos los que cultivan, desde los pequeños campesinos hasta quienes gestionan miles de hectáreas de monocultivos industriales, e incluso a las personas que trabajan en la jardinería urbana? ¿Se refiere solo a algunas de esas personas?

En el artículo 9.1 del TIRFAA se reconoce “la enorme contribución que las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo [...] han hecho y seguirán haciendo en favor de la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos [...]”. Ello coincide con los objetivos del Tratado definidos en el artículo 1, a saber, la conservación y “la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura” Los titulares de los derechos del agricultor, tal como han sido consagrados en el TIRFAA, son, pues, todos aquellos que contribuyen a la conservación, la utilización sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola. Se trata casi exclusivamente de campesinos y pequeños agricultores según la definición de la DNUDPI (véase el cuadro 1). Los agricultores que compran semillas industriales/comerciales cada año y no producen ninguna semilla o plántula no contribuyen a la conservación y al desarrollo de la biodiversidad agrícola y, por lo tanto, no son considerados titulares de estos derechos. Salvo unas pocas excepciones, los agricultores a gran escala entran en esta última categoría.

#### **Definición propuesta:**

„Los titulares de los derechos del agricultor son todas las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas que contribuyen a la conservación, el uso sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola, de conformidad con el TIRFAA y sus objetivos“.

## Cuadro 1

### ¿Campesinos o agricultores...?

Durante mucho tiempo, el término «campesino» se utilizó en muchas regiones de forma peyorativa para denigrar a la población rural. Como parte de la lucha por sus derechos, algunos movimientos rurales, como el movimiento campesino transnacional La Vía Campesina, utilizan este término intencionadamente para definir a sus miembros y reafirmar su dignidad y orgullo. En algunos casos, el término “campesino” se ha utilizado, entre otros, como una forma de distinguir a los productores de alimentos a pequeña escala de los “agricultores” industriales. Con los años, el término “campesino” se ha convertido en un término ampliamente utilizado que ha acabado incorporándose al lenguaje oficial de las Naciones Unidas con la aprobación de la DNU DPI. No obstante, los productores y las productoras de alimentos a pequeña escala de algunas regiones del mundo siguen prefiriendo otros términos para definirse a sí mismos, como “agricultores a pequeña escala”.

La DNU DPI define a los campesinos de la siguiente manera: “Se entiende por ‘campesino’ toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra”<sup>32</sup>.

Esta guía no pretende ser prescriptiva en relación con el término que los productores de alimentos a pequeña escala utilizan para describirse a sí mismos. En lugar de eso, los autores consideran que las organizaciones deberían decidir el término más apropiado en cada contexto específico. También cabe señalar que la terminología empleada por las Naciones Unidas ha evolucionado: si bien la DNU DPI hace referencia a “los campesinos”, los derechos consagrados en el TIRFAA se codifican como “derechos del agricultor”. En el presente documento se utilizan los términos “campesinas/campesinos” y “agricultoras/agricultores” indistintamente.

### ¿... y pueblos indígenas?

Si bien la terminología adoptada en el TIRFAA es “derechos del agricultor”, no cabe duda de que los pueblos indígenas son titulares de estos derechos, sobre la base de su relación especial con sus territorios y la naturaleza, y como se reconoce en la DNU DPI (véase el capítulo 1). En el artículo 9.1 del Tratado se mencionan expresamente las comunidades indígenas. La condición jurídica específica de los pueblos indígenas difiere ampliamente entre regiones y países, y compete a los pueblos indígenas y sus organizaciones, así como a los encargados de formular políticas, determinar la definición y la formulación más apropiadas e inclusivas para cada contexto.



## → EL DERECHO DE LAS CAMPESINAS Y LOS CAMPESINOS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LAS SEMILLAS («DERECHOS DEL AGRICULTOR») Y SUS CARACTERÍSTICAS

### Definición propuesta:

“Los derechos de los agricultores son los derechos que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas tienen sobre las semillas, y se basan en su contribución pasada, presente y futura a la conservación, el desarrollo y la utilización sostenible de la biodiversidad. El TIRFAA reconoce explícitamente los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a:

- la protección de sus conocimientos tradicionales;
- el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos;
- el derecho a participar en la adopción de decisiones sobre asuntos relativos a los recursos fitogenéticos;
- el derecho a conservar las semillas y el material de propagación en las fincas<sup>33</sup>;
- el derecho a utilizar semillas y material de propagación conservados en las fincas;
- el derecho a intercambiar semillas y material de propagación conservados en las fincas;
- el derecho a vender semillas y material de propagación conservados en las fincas<sup>34</sup>.

Esos derechos se han reafirmado en varios instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, en particular el PIDESC, la DNUDC y la DNUDPI.

Los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas (“derechos del agricultor”) tienen las siguientes características fundamentales:

- Son derechos colectivos: Las semillas campesinas e indígenas y las “variedades”/poblaciones están inextricablemente vinculadas a una determinada comunidad humana con su modo de vida y organización social, su cosmovisión y cultura, su sistema de producción y el ecosistema en el que vive esa comunidad. Las semillas se gestionan a través de los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, que se basan en reglas definidas colectivamente y en sistemas de conocimiento colectivo.
- Son derechos humanos: La identidad de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, así como el tejido social de sus comunidades, están profundamente entrelazados con las semillas, las plantas y los animales con

<sup>33</sup> La expresión “semillas y material de propagación conservados en las fincas” se refiere a las semillas y el material de propagación que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas seleccionan en sus campos.

<sup>34</sup> Basado en el art. 9 del TIRFAA.



los que conviven. Por lo tanto, las semillas tienen un carácter inalienable para ellos y son necesarias para realizar otra serie de derechos humanos”.

## Cuadro 2

### Agricultores y obtentores: dos realidades diferentes

A través de sus prácticas e innovaciones agrícolas, así como de sus sistemas de gestión de semillas, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas seleccionan poblaciones vegetales diversas y adaptables. Hace más de 10 000 años que realizan este tipo de trabajo de selección. No obstante, en el sector de las semillas industriales, los derechos de los obtentores vegetales —es decir, los derechos de PI, como los del sistema UPOV (véase el cuadro 6)— se conceden a los obtentores que desarrollan variedades homogéneas y estables. Las semillas/poblaciones de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas no son homogéneas ni estables y, por lo tanto, no pueden considerarse como variedades mejoradas. Por consiguiente, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas no están reconocidos como obtentores de acuerdo con la interpretación de instrumentos como la UPOV.

Por lo tanto, aunque ciertamente sean más que meros usuarios de semillas, es necesario tener cuidado cuando se abordan las categorías de “agricultores” y “obtentores”. De hecho, se trata de una estrategia deliberada utilizada por la industria de las semillas y algunos Estados para difuminar las líneas entre los obtentores comerciales/industriales, por un lado, y las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, por otro. Esta confusión debilita el ámbito del derecho a las semillas de los pueblos indígenas en dos sentidos. En primer lugar, extiende los “derechos del agricultor” a los obtentores comerciales y las empresas de semillas, con lo que ignora la diferencia fundamental entre éstos y las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, así como entre las semillas comerciales y las semillas que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas seleccionan en sus campos. En segundo lugar, sienta las bases para cuestionar el hecho de que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas tienen derechos distintos que son fundamentalmente diferentes a los de los obtentores comerciales y las empresas de semillas. Según esa interpretación, terminan siendo un tipo de fitomejoradores un tanto particular. De acuerdo con ese tipo de argumentación, para salvaguardar sus derechos bastarían pequeñas excepciones en leyes de derechos de PI y de semillas, que de otro modo serían excesivamente severas.

No obstante, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas tienen distintos derechos sobre las semillas, que han sido reconocidos explícitamente como derechos humanos (véase el capítulo I). Por lo tanto, todas estas personas y pueblos y sus sistemas de semillas necesitan un reconocimiento y una protección jurídica específicos.



## → SEMILLAS CAMPESINAS, DE LOS AGRICULTORES Y DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La siguiente definición propuesta enfatiza el proceso a través del cual los campesinos y los pueblos indígenas producen o seleccionan sus semillas, en lugar de centrarse en el material original (variedad campesina, variedad local, variedad protegida por derechos de PI, etc.). La definición tiene en cuenta la vida real de las comunidades agrícolas y coincide con el término “semillas conservadas en la finca” (es decir, semillas producidas, seleccionadas y conservadas por las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas en sus campos) que figura en el artículo 9 del TIRFAA. Asimismo, la definición propuesta separa claramente las semillas campesinas e indígenas de las semillas que han sido manipuladas en laboratorio mediante biotecnologías, incluidas las técnicas genéticas.

Es muy importante reconocer que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de diferentes partes del mundo utilizan diversos conceptos y términos para referirse a sus semillas y describirlas, y que esos conceptos y términos corresponden a su contexto cultural, social y ambiental específico. Aunque la definición propuesta pretende captar la esencia de la forma en que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de todo el mundo seleccionan y gestionan sus semillas, puede haber definiciones y términos específicos que sean más apropiados en un contexto determinado.

### **Definición propuesta:**

“Las semillas (y las plántulas) campesinas y de los pueblos indígenas son conservadas, seleccionadas, desarrolladas y multiplicadas por comunidades o colectivos campesinos e indígenas en sus fincas, con métodos campesinos que no son transgresivos de la célula de la planta y están al alcance del usuario final. Estas semillas y plantas se renuevan por medio de sucesivas multiplicaciones en polinización libre o selección en masa. Pueden intercambiarse libremente y ponerse en circulación siempre que se respeten los derechos de utilización definidos por las comunidades o colectivos que les dan vida. Las semillas campesinas y de los pueblos indígenas están bajo desarrollo constante y, por lo tanto, pertenecen a los campesinos o comunidades que las desarrollan”.

### **Cuadro 3**

#### **Semillas autóctonas y criollas**

En América Central y del Sur, algunos pueblos indígenas hablan de “semillas autóctonas” y “semillas criollas” para referirse a las plantas y semillas que utilizan.

El término “semillas autóctonas” se refiere a aquellas semillas y plantas que son originarias de un territorio concreto y que han sido mejoradas por los pueblos indígenas y las campesinas y los campesinos de forma natural, adaptándose así al entorno y a cada cultura en el tiempo y en el espacio. Algunos ejemplos que cabe citar son el maíz en Mesoamérica y la patata en la región andina. Las semillas autóctonas son parte de un proceso de evolución simultánea que mantiene un legado ancestral, una memoria histórica que prevalece como el corazón de las culturas indígenas y campesinas milenarias. También son la base de los sistemas agrícolas y alimentarios de las comunidades, así como de su tejido social

y sus economías locales. Un elemento fundamental es la referencia al origen de las personas cuya vida está relacionada con estas semillas, así como la comprensión de que las semillas son seres vivos.

Las “semillas criollas” son todas aquellas que se han trasladado desde su centro de origen a otros lugares y territorios, adoptadas por la población e integradas en el sistema alimentario, económico, social y cultural local. Durante ese proceso, las semillas se adaptan a las condiciones locales y a las prácticas agrícolas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Entre otros muchos ejemplos, cabe citar hortalizas como la zanahoria y la cebolla, originarias de Asia pero adoptadas en América, África y Europa.

Estos conceptos y terminología también se han incluido en los marcos jurídicos de algunos países.



## → LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

El término “recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura” (RFAA) se utiliza en las discusiones sobre semillas en muchos espacios internacionales y nacionales de gobernanza. Sin embargo, ese concepto abarca solo una parte de lo que son realmente las semillas. En el TIRFAA, los RFAA se definen como “cualquier material genético de origen vegetal de valor real o potencial para la alimentación y la agricultura”<sup>35</sup>. Esta definición se centra en las características genéticas y en su valor como recurso (económico). No obstante, ningún organismo o ser vivo puede reducirse únicamente a sus dimensiones genéticas y económicas. Por ello, las semillas son mucho más que un recurso comercializable para las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y su visión holística del mundo. Para todas estas personas, las semillas forman parte del mundo vivo tanto como los seres humanos, de los que son inseparables, y por ello están asociadas a profundos valores sociales y culturales.

Además, su diversidad genética y evolución constante son características fundamentales de las semillas campesinas/agrícolas/indígenas. La fijación de las cualidades genéticas y fenotípicas de las variedades es un objetivo del fitomejoramiento industrial/comercial solo porque son la condición previa para la protección de las variedades mediante derechos de PI que, a su vez, son la base del modelo de negocio de la industria de las semillas.

Por lo tanto, es preferible utilizar el término “semillas” que RFAA en el contexto de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas (“derechos del agricultor”) y los marcos jurídicos que buscan garantizarlos.

## → “VARIEDADES” CAMPESINAS, AGRÍCOLAS E INDÍGENAS

Los marcos jurídicos de algunos países reconocen las variedades campesinas/de los agricultores/autóctonas/tradicionales/locales como una categoría distinta a las variedades desarrolladas por medio del sector comercial, industrial o formal de las semillas. Los campesinos y los pueblos indígenas —que, como ya se ha mencionado, utilizan distintas denominaciones para referirse a sus semillas, en función del contexto regional y local— también utilizan a veces el término “variedad”. No obstante, ese uso puede ser engañoso porque el término se utiliza principalmente para referirse a las semillas industriales/comerciales, donde las variedades se definen en base a criterios, que han sido desarrollados para el sector de las semillas industriales (en particular, los criterios de distinción, homogeneidad y estabilidad (DHE), como puede verse en el capítulo II.D y el cuadro 6). Las semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas no responden a estos criterios porque están en constante evolución y desarrollo en sus campos. Su diversidad “intravarietal” y su capacidad de evolución son características buscadas deliberadamente por las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas porque permiten una adaptación constante a los cambios en las condiciones de cultivo. También son la base de la gran resiliencia de las semillas campesinas y de los pueblos indígenas, lo que es crucial si quieren asegurar cosechas regulares en condiciones climáticas cada vez más irregulares. Por estas razones, es mejor hablar de “poblaciones” campesinas/agrícolas/indígenas, ya que este término subraya la naturaleza fundamentalmente evolutiva de las semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas y reconoce que contienen una gran cantidad de diversidad genética.

En cuanto a los marcos jurídicos que respetan y protegen las semillas y los sistemas de semillas campesinos y de los pueblos indígenas, al centrarse en las poblaciones/“variedades” campesinas o indígenas se corre el riesgo de limitar el alcance de sus derechos. En el artículo 9 del TIRFAA se hace referencia a los derechos de los agricultores sobre “las semillas y el material de propagación conservados en las fincas”, por lo que el alcance no se limita a las semillas seleccionadas de sus propias poblaciones. Por lo tanto, los marcos jurídicos deberían aclarar que los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas se aplican a todas las semillas que seleccionan en sus campos (véase la definición de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas propuesta anteriormente).

### **Cuadro 4**

#### **“Semillas conservadas en las fincas”**

Algunos marcos jurídicos, en particular los de los países miembros de la UPOV, consideran que las semillas conservadas en las fincas son la reproducción de variedades comerciales, que están cubiertas por derechos privados de PI (de protección de variedades vegetales y/o patentes), y que, por tanto, dichas semillas siguen estando sujetas a estos derechos de PI. Sin embargo, esta visión es contraria a la realidad. En primer lugar, la mayoría de las semillas conservadas en las fincas de todo el mundo no proceden de variedades industriales/comerciales, sino que son semillas que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas seleccionan en sus campos a partir de “variedades”/ poblaciones que han seleccionado y conservado durante generaciones.

En segundo lugar, en cuanto una persona campesina o indígena que ha comprado semillas comerciales reproduce sus semillas o plántulas en su campo, éstas evolucionan por adaptación a las condiciones locales de cultivo. Solo los agricultores que multiplican semillas comerciales por cuenta de la industria y los que reclaman una denominación de variedad protegida para comercializar su cosecha reproducen la variedad y/o la denominación del obtentor. Por lo tanto, están obligados a respetar las estrictas normas de mantenimiento de los rasgos que definen la variedad comercial/industrial en cuestión.

La gran mayoría de las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas que utilizan las semillas conservadas en sus fincas no las reproducen, sino que seleccionan nuevos rasgos para su adaptación local, a menudo combinando variedades para acelerar esta adaptación. Así, producen nuevas semillas campesinas o de pueblos indígenas y, en pocos años, nuevas “variedades”/poblaciones. Los obtentores profesionales y las empresas de semillas que producen nuevas variedades comerciales/industriales mediante la homogeneización y estabilización de líneas, o como resultado del cruce de varias líneas a partir de semillas campesinas o indígenas diversificadas, nunca han pagado o buscado el asesoramiento de campesinas y campesinos o pueblos indígenas afectados. La equidad en el reparto de beneficios requiere que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas puedan hacer lo mismo con las variedades desarrolladas por los obtentores.



## → **LOS SISTEMAS DE SEMILLAS CAMPESINAS, DE LOS AGRICULTORES O DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Las comunidades agrícolas gestionan sus semillas por medio de distintos sistemas de semillas, es decir, un conjunto de sistemas de prácticas y conocimientos comunitarios relacionados con las semillas. Ello significa que ejercen sus derechos sobre las semillas a través de estos sistemas. Por lo tanto, el reconocimiento y la provisión de protección jurídica para los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas es la mejor forma de aplicar y garantizar los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Ese enfoque capta la compleja y polifacética relación entre estas personas y pueblos y sus semillas. Asimismo, tiene en cuenta que la gestión de las semillas se basa en normas colectivas que están integradas en relaciones sociales y valores culturales, y evita los riesgos de los enfoques que se centran en ciertos aspectos de los derechos de los agricultores a las semillas (como la protección de “variedades” de los agricultores, entre otros).

### **Definición propuesta:**

“Los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas hacen referencia a las normas y prácticas colectivas a través de las cuales las comunidades campesinas y los pueblos indígenas acceden a sus semillas, las utilizan y gestionan y ejercen su derecho a ellas. Estos sistemas están basados en los derechos consuetudinarios y colectivos de las comunidades agrícolas o los pueblos indígenas. Los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas incorporan varios componentes que están estrechamente relacionados, en particular:

- Prácticas agrícolas: la producción de semillas por parte de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas está integrada en sus actividades agrícolas. Las semillas son cuidadosamente seleccionadas por ellos en sus campos basándose en sus sistemas de conocimiento y según sus propios criterios y necesidades. Ello les permite seleccionar semillas adaptadas a sus condiciones locales y sus prácticas agrícolas.
- Conocimiento ancestral/tradicional indígena y campesino: las comunidades agrícolas tienen un profundo conocimiento de las plantas y de cómo conservarlas, cultivarlas y desarrollarlas, así como de sus campos, suelos y entorno natural. Esos conocimientos están integrados en un sistema social, han ido creándose en una comunidad a lo largo del tiempo, se transmiten de generación en generación y se enriquecen continuamente con las innovaciones campesinas e indígenas, que facilitan la adaptación de sus semillas a la evolución natural y social.
- Uso, conservación e intercambio: basándose en sus conocimientos tradicionales, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas han desarrollado prácticas para el almacenamiento, la gestión y el transporte de sus semillas, y para garantizar la buena calidad de las mismas. El intercambio de semillas —que puede incluir la compraventa— es un componente importante de los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, y contribuye a garantizar la renovación de la diversidad genética de sus semillas y “variedades”/poblaciones. Las normas de ese intercambio las determinan las comunidades y son esenciales para luchar contra la erosión de la diversidad de las reservas de semillas sin suprimir su adaptación local.
- La cultura: para las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas la semilla no es ni principal ni exclusivamente un recurso, ni tampoco un insumo agrícola externo. Las semillas forman parte de su cultura, y sus prácticas de gestión de semillas tienen expresiones espirituales y culturales”.

### **→ CONOCIMIENTOS ANCESTRALES, TRADICIONALES, INDÍGENAS Y CAMPESINOS**

Como se ha mencionado anteriormente, las semillas, las prácticas de gestión de semillas y los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas están inextricablemente basados a sus conocimientos tradicionales, prácticas e innovaciones y vinculados a ellos, así como a las relaciones en el seno de su comunidad y en el entorno natural. Si bien el TIRFAA, la DNUDC y la DNU DPI hacen referencia al “conocimiento tradicional”, el CDB reconoce, con más precisión, los “conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales”

de los pueblos indígenas y las comunidades locales como elementos fundamentales “para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”<sup>36</sup>. Es importante destacar que ese conocimiento no se limita a la información genética sobre un cultivo o una variedad concreta o a características específicas de una planta. Más bien abarca el conocimiento de cómo estas plantas se relacionan con su entorno y con todos los demás organismos o seres vivos que forman el ecosistema local y, a partir de ahí, las formas en que interactúan con otras plantas, animales y microorganismos, ya sean cultivados o silvestres, y los cuidados que hay que tomar en caso de problemas relacionados con la salud de las plantas y su uso nutricional y cultural por parte de las comunidades humanas, entre otras cuestiones.

Además, es igualmente crucial entender que ese conocimiento está integrado en un sistema social, lo que significa que se ha creado en una comunidad, que se comparte continuamente y que se enriquece en el seno de esa comunidad.

**Definición propuesta:**

“El conocimiento tradicional de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas abarca todos los conocimientos, innovaciones y prácticas que las comunidades campesinas y los pueblos indígenas han desarrollado con el tiempo para preservar y desarrollar la biodiversidad y utilizarla de forma sostenible. El conocimiento tradicional tiene las siguientes características fundamentales:

- Se basa en la transmisión oral;
- Abarca un conocimiento dinámico que se enriquece constantemente con las innovaciones campesinas e indígenas;
- Fundamentalmente, se trata de conocimientos colectivos que están integrados en un sistema social de comunidades.
- Todas las medidas encaminadas a proteger el conocimiento tradicional han de tener en cuenta estos criterios”.

---

36 CDB, art. 8 j).



## 12.1 RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LAS SEMILLAS DE LAS CAMPELINAS Y LOS CAMPELINOS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### **A. ¿Qué está en juego?**

Dado que el reconocimiento de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas a nivel internacional no se ha traducido en disposiciones correspondientes a nivel nacional y regional (véase el capítulo I), una primera medida importante que deben adoptar los Estados es reconocer y garantizar explícitamente el derecho a las semillas en sus marcos jurídicos. Esto es aún más importante porque el régimen de PI privada sobre las semillas se ha reforzado aún más a nivel nacional, regional e internacional desde la adopción del TIRFAA, y varios países han adoptado leyes sobre semillas que restringen los derechos y las prácticas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Dado que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas ejercen sus derechos sobre las semillas principalmente por medio de sus propios sistemas de semillas, los marcos jurídicos nacionales e internacionales también deberían reconocer explícitamente su importancia, con el fin de protegerlos y promoverlos.



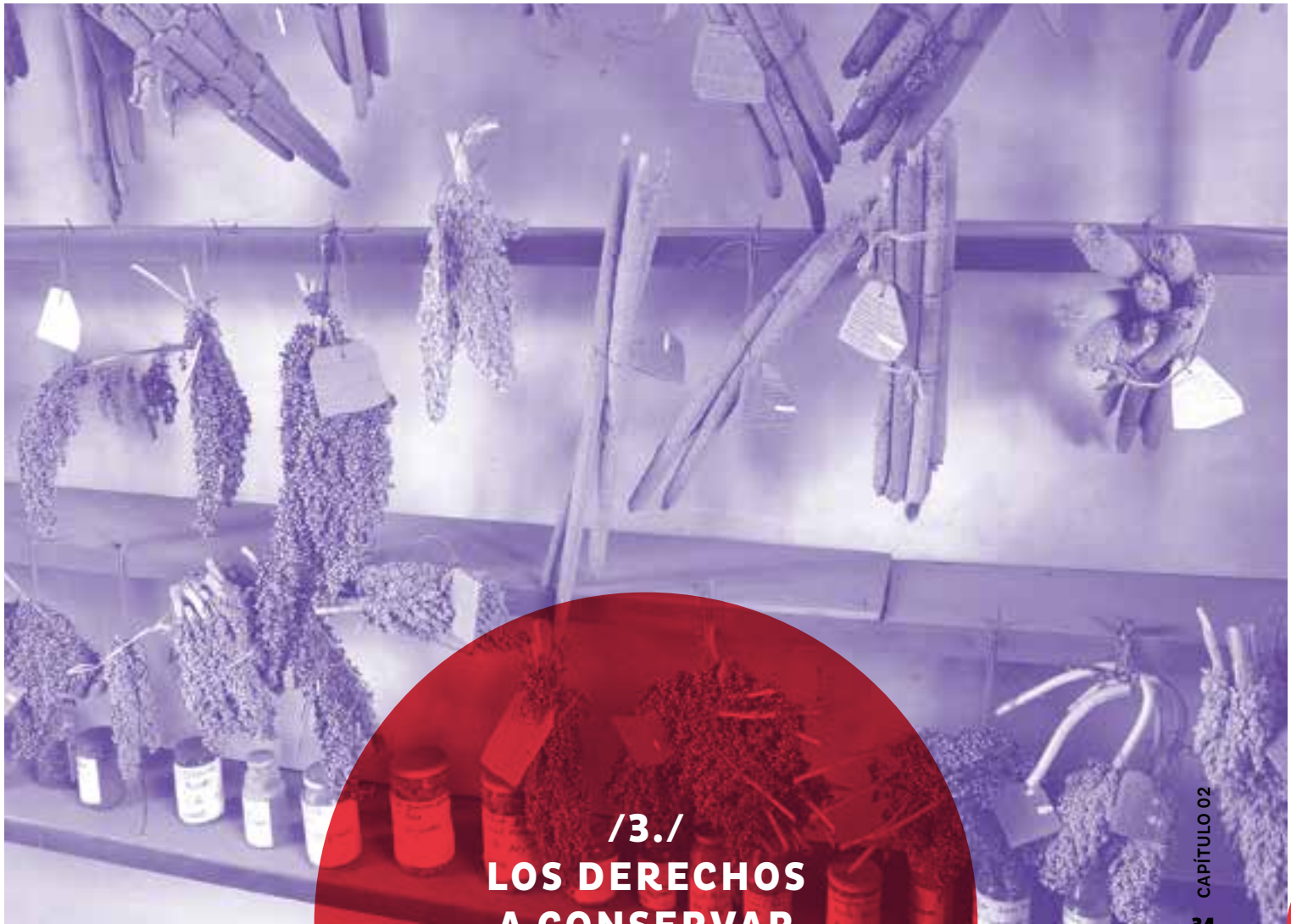
Aunque este reconocimiento es de gran importancia, no será suficiente para hacer realidad los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a las semillas ni para promover su papel en la conservación de la biodiversidad. Como se explicará en las siguientes secciones, ello requiere además medidas que garanticen que la PI, la comercialización de semillas y otras leyes y políticas no restrinjan estos derechos.



## ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

Los marcos jurídicos nacionales y/o regionales deberían:

- Reconocer, proteger y garantizar los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a las semillas (“derechos del agricultor”) como se reconocen en el TIRFAA y se reafirman en otros instrumentos del derecho internacional, en particular la DNUDC y la DNUDCPI.
- Destacar el papel fundamental de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas („derechos del agricultor“) para la realización del derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas, la conservación, el uso sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la garantía de un desarrollo sostenible y de medios de vida rurales sostenibles mediante la agroecología campesina.
- Reconocer la importancia de los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, así como sus conocimientos tradicionales, prácticas e innovaciones en las que se basan para la realización de esas personas y sus pueblos a las semillas („derechos del agricultor“), y establecer su protección y promoción como objetivos clave de los marcos jurídicos y políticos.
- Reconocer y apoyar el papel crucial de las mujeres campesinas e indígenas en la conservación, el uso, la selección, el almacenamiento, el intercambio y el desarrollo ulterior de las semillas dentro de los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas, y subrayar que el derecho a las semillas es un componente esencial de los derechos de las mujeres rurales.
- Incluir disposiciones que aseguren que los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas no se vean discriminados con respecto a los sectores comercial/industrial y formal de las semillas, y que reciban un apoyo público adecuado, incluyendo la investigación, los servicios de extensión y la financiación.



### /3./ **LOS DERECHOS A CONSERVAR Y UTILIZAR LAS SEMILLAS**

#### **A. ¿Qué está en juego?**

Las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas utilizan y gestionan sus semillas de manera dinámica, a través de sus sistemas de semillas campesinas. Esta forma de gestionar las semillas es la base de la biodiversidad agrícola que ha sido desarrollada por comunidades agrícolas durante siglos y que es la base de su soberanía alimentaria, su autonomía y su resiliencia frente al cambio climático y otras perturbaciones y crisis.

La selección, la conservación, la producción y la utilización de sus semillas están intrínsecamente relacionadas con las prácticas agrícolas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, su conocimiento e innovaciones, así como sus formas de vivir, incluida la cultura y los valores espirituales. Es importante destacar que la producción de semillas no está separada de las actividades agrícolas, y que la selección de las semillas tiene lugar en sus campos. Las campesinas

y los campesinos y los pueblos indígenas han desarrollado formas sofisticadas de seleccionar, conservar y almacenar semillas que están adaptadas a cada especie y a las condiciones locales climáticas y sociales, entre otras. La siembra, la cosecha, la selección, la conservación de semillas y la resiembra componen un ciclo permanente que encarna la evolución simultánea de las comunidades agrícolas y sus semillas como seres vivos. El intercambio periódico de pequeñas cantidades de semillas entre los agricultores y la introducción ocasional de nuevas variedades —incluidas las variedades desarrolladas a través del mejoramiento comercial— enriquece la diversidad de las reservas de semillas sin suprimir su adaptación local, que se basa en las semillas producidas localmente, aumentando en cambio su capacidad para adaptarse constantemente a las cambiantes condiciones agroecológicas y climáticas.

Por lo tanto, los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas son cruciales para la realización de sus derechos a las semillas, así como para el uso sostenible de la biodiversidad<sup>37</sup>. Del mismo modo, los derechos colectivos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas solo pueden realizarse plenamente en el marco de estos sistemas colectivos de semillas.

No obstante, en la práctica, los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a conservar y utilizar sus semillas a menudo se ven limitados en las distintas legislaciones nacionales. Eso afecta en particular a su derecho a intercambiar y vender las semillas que han seleccionado en sus campos (“semillas conservadas en las fincas”), así como a utilizarlas, especialmente en situaciones en las que han introducido semillas de variedades que están protegidas por regímenes de derechos de PI (véase el capítulo II.D). La industria de las semillas ha presionado a los legisladores para que restrinjan el uso y la reutilización de las semillas por parte de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, lo que limita la biodiversidad cultivada. Garantizar su derecho a utilizar y reutilizar todas las semillas que han seleccionado en sus campos aumenta la biodiversidad agrícola y contribuye a aumentar la resiliencia de los sistemas agrícolas. Por ello, la resiembra de semillas no es una actividad comercial para las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, sino una actividad fundamental para los seres humanos y la naturaleza.



### ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A los efectos de garantizar los derechos de las campesinas y los campesinos a conservar y utilizar sus semillas, los marcos jurídicos deberían:

- Reconocer, proteger y garantizar los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a decidir sobre los cultivos y las variedades de sus semillas que deseen cultivar, conservar, utilizar e intercambiar como componentes esenciales de los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas. Aclarar que estos derechos se aplican sin restricciones a todas las semillas que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas seleccionan en sus campos, incluidas las semillas seleccionadas de variedades protegidas por los derechos de PI, si son el resultado de una selección adaptativa evolutiva y no conservadora y no reclaman una denominación protegida.

<sup>37</sup> TIRFAA, art. 6.

- Aclarar los derechos de los campesinos y de los pueblos indígenas a seleccionar semillas en sus campos y a resembrarlas sin ninguna restricción, incluidas las semillas seleccionadas de variedades protegidas por derechos de PI. Además, los marcos jurídicos deberían especificar que no existen restricciones respecto a la comercialización de la cosecha de esas personas y pueblos o de cualquier producto que se derive de ella.
- Reconocer las prácticas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de almacenamiento de semillas y garantizar su calidad. Las autoridades locales deberían garantizar que los requisitos de control de calidad y certificación que se han desarrollado para el sector de las semillas comerciales/industriales no limiten los derechos de los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas (véase el capítulo II.D).
- Proporcionar medidas específicas para proteger y apoyar los derechos de las mujeres campesinas e indígenas a guardar y utilizar las semillas que han seleccionado en sus campos, parcelas familiares y/o campos colectivos/comunitarios.

## LA PROTECCIÓN FRENTE A LA CONTAMINACIÓN POR OMG

### A. ¿Qué está en juego?

A pesar del amplio rechazo público a los OMG, incluidos los resultantes de las llamadas „nuevas técnicas genéticas“, „nuevas técnicas de cultivo“, la edición de genes, etc., varios países de todo el mundo los han introducido o están en proceso de hacerlo. Las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, así como sus organizaciones, han estado entre los que más abiertamente han criticado la ingeniería genética por los grandes riesgos que presenta para sus semillas y sistemas de semillas, la salud, la biodiversidad, los ecosistemas y el medio ambiente, así como para sus derechos. Hay varios motivos por los que los OMG son incompatibles con las formas en que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas utilizan y gestionan sus semillas. La manipulación genética o la ingeniería para superar las barreras naturales de la reproducción de los organismos vivos es contraria a las leyes de la evolución natural y a la relación de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas con la naturaleza, que se basa en el respeto, la evolución natural simultánea y el conocimiento de la profunda interrelación entre todos los seres vivos de un determinado ecosistema. Los OMG se diseñan y desarrollan artificialmente en laboratorios para mantener sus características y no adaptarse al ecosistema en el que se cultivan. Su cultivo requiere, además, una serie de insumos químicos, mecánicos y genéticos que destruyen los ecosistemas y la biodiversidad. Asimismo, están protegidos por un régimen estricto de derechos de PI que incluye patentes industriales. El uso de OMG también conlleva una importante carga financiera para los agricultores que tienen que comprar semillas a precios elevados, pagar cánones de licencia y derechos de tecnología y utilizar insumos agroindustriales específicos. En general, los OMG van en contra de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y el modo de vida de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, que se basa en la autonomía y la resiliencia.

Incluso si rechazan ampliamente los OMG, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de muchas partes del mundo pueden verse gravemente afec-

tados por el uso de OMG, principalmente por agricultores industriales y empresas del agronegocio. Este uso genera el riesgo de contaminación de sus cultivos, semillas y campos por OMG, pesticidas y otros insumos químicos que se utilizan para su cultivo, y destruye las „variedades“ campesinas/autóctonas/locales y la biodiversidad. La contaminación de las semillas se produce por la transferencia de genes, la mezcla accidental de semillas o el uso de maquinaria de recolección sucia. En las regiones en las que el uso de OMG está muy extendido, como en América del Norte, es prácticamente imposible conseguir semillas no contaminadas<sup>38</sup>. La fumigación con los herbicidas utilizados en los cultivos modificados genéticamente, como el glifosato, afecta a los cultivos no modificados genéticamente de los agricultores y a ecosistemas como los bosques, que se ven expuestos a efectos adversos, entre ellos el daño que se inflige al ADN de las plantas y de los seres humanos<sup>39</sup>. La contaminación de los cultivos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas también puede provocar que tengan que pagar tasas de licencia y multas al titular de la patente.

Las nuevas biotecnologías, que utilizan técnicas genéticas no transgénicas (como la fusión celular o nuevas técnicas de mutagénesis, entre otras), a veces llamadas “nuevas técnicas de mejoramiento” o “nuevas técnicas genéticas”, entrañan mayores riesgos de efectos negativos para las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, ya que las manipulaciones genéticas son más difíciles de detectar en comparación con la primera generación de OMG. Además, las empresas de biotecnología y agronegocios están presionando a los gobiernos para que excluyan esas técnicas de las reglamentaciones de OMG existentes, lo que margina cualquier medida que pueda existir para proteger a los agricultores y los consumidores frente a los riesgos de los OMG.



## ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A fin de garantizar los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a conservar y utilizar sus semillas frente a la contaminación por OMG, los marcos jurídicos deberían:

- Respetar, proteger y garantizar los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a utilizar las semillas de su elección y a decidir sobre los cultivos y las variedades que deseen cultivar, incluido el derecho a rechazar el uso de OMG y otros productos tecnológicos de la ingeniería genética.
- Aplicar rigurosamente el principio de precaución a los OMG, en particular a los organismos desarrollados mediante nuevas tecnologías genéticas (“nuevas técnicas de fitomejoramiento”, edición de genes, etc.) para evitar daños para la salud y el medio ambiente, así como el menoscabo de los derechos humanos y la contaminación de los sistemas de semillas campesinas. Esto debería llevar a la prohibición de los OMG, incluida su importación. En países en los que se han introducido OMG, los Estados deberían

<sup>38</sup> Asociación de Suelos. 2002. Las semillas de la duda: la experiencia de los agricultores de América del Norte con los cultivos modificados genéticamente. Disponible en inglés en: [orprints.org/9041/1/Seeds\\_of\\_Doubt.pdf](https://orprints.org/9041/1/Seeds_of_Doubt.pdf).

<sup>39</sup> Ferreira, María Florencia et al. 2017. *Effects of the herbicide glyphosate on non-target plant native species from Chaco forest (Argentina)*. Ecotoxicology and Environmental Safety. Volumen 144. Octubre de 2017. Páginas 360-368; Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC). 2015. Monografías de la IARC. Volumen 112: *evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides*. Disponible en: [www.iarc.who.int/news-events/iarc-monographs-volume-112-evaluation-of-five-organophosphate-insecticides-and-herbicides](http://www.iarc.who.int/news-events/iarc-monographs-volume-112-evaluation-of-five-organophosphate-insecticides-and-herbicides).

desarrollar procesos para su eliminación gradual.

- Aclarar que los organismos desarrollados a través de nuevas tecnologías genéticas (a veces denominadas “nuevas técnicas de fitomejoramiento”), como la edición del genoma, entre otras, deben ser considerados como OMG y, por lo tanto, ser regulados como tales, aplicando rigurosamente el principio de precaución y las normas más elevadas en materia de derechos humanos, medio ambiente y ética.
- Establecer reglamentaciones sólidas y eficaces para salvaguardar el medio ambiente y los derechos humanos, incluidos los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas, en casos en que los Estados no estén dispuestos a prohibir o eliminar gradualmente el uso de OMG. Dichas reglamentaciones deberían incluir, entre otras cosas, una estricta evaluación previa de los efectos y del riesgo, así como un monitoreo; una estricta protección de los cultivos tradicionales frente a la contaminación (sobre todo en los centros de origen); la prohibición de los experimentos a campo abierto y normas estrictas en materia de segregación, trazabilidad y etiquetado.
- Reconocer los derechos de las autoridades, incluidas las locales, a establecer zonas libres de OMG y adoptar medidas adecuadas para evitar la contaminación de tales zonas.
- Asegurar la supervisión de los ensayos y el uso de OMG a través de los organismos gubernamentales responsables, adoptando medidas eficaces para evitar cualquier tipo de contaminación y afrontar los conflictos de intereses. Tales organismos han de proporcionar información precisa al público y operar con plena transparencia.
- Establecer normas claras en materia de rendición de cuentas para todos los agentes implicados en el desarrollo y el uso de OMG con miras a que respondan ante cualquier daño causado por sus operaciones.

## **BANCOS DE SEMILLAS COMUNITARIOS O CASAS DE SEMILLAS**

### **A. ¿Qué está en juego?**

Como se mencionó anteriormente, la gestión de las semillas a través de sistemas de semillas campesinas y de pueblos indígenas es dinámica y colectiva. La conservación de las semillas puede hacerse de forma individual/en el hogar o de forma colectiva. Por lo general, existen mecanismos a través de los cuales las comunidades agrícolas pueden garantizar la disponibilidad de semillas y la renovación constante de su acervo genético. Las comunidades agrícolas de todo el mundo han desarrollado sistemas de gestión colectiva de las semillas que reciben muy diversas denominaciones en función de las realidades locales. Los bancos

de semillas comunitarios<sup>40</sup>, las casas de semillas, los graneros, etc., designan lugares y prácticas de conservación y gestión colectiva de semillas. La forma exacta de funcionamiento de los bancos de semillas comunitarios depende mucho del contexto local y se sustenta en las normas que una determinada comunidad agrícola establece para sí misma, pero suele basarse en el almacenamiento colectivo de semillas, con normas dirigidas por la comunidad que permiten a sus miembros —y posiblemente también a otros campesinos y/o pueblos indígenas— obtener una determinada cantidad de semillas almacenadas en el banco/casa/caja de semillas, contribuyendo así a mantener y seguir desarrollando la biodiversidad agrícola. Las semillas pueden almacenarse en un edificio específico en la comunidad, pero también en graneros familiares o simplemente en los estantes de las cocinas de los miembros de la comunidad. Estas prácticas también existen sin que haya necesariamente un lugar físico de almacenamiento colectivo de semillas, sino que constituyen una red de campesinas y campesinos y/o pueblos indígenas que se conocen entre sí, organizan intercambios de semillas y, a veces, establecen parcelas gestionadas colectivamente para el ensayo, la selección y/o la producción de semillas.

En general, existe una forma de transmisión de conocimientos y saberes que potencia el conocimiento y el desarrollo de capacidades a partir de herramientas colectivas de descripción, circulación y experimentación. Otro rasgo común es que los bancos y casas de semillas comunitarios suelen ser creados por una red de agricultores que se conocen entre sí y trabajan conjuntamente por el mismo objetivo. Por último, permiten sistemas de garantía de la calidad basados en el conocimiento local y la aplicación de normas definidas colectivamente.

Los bancos de semillas comunitarios o las casas de semillas son muy diferentes a los bancos formales de semillas o genes/germoplasma. Están gestionados por agricultores para agricultores que toman las semillas de los bancos o las casas de semillas para utilizarlas en sus campos, y luego las devuelven al banco o casa de semillas. De este modo, los agricultores contribuyen colectivamente al desarrollo de las semillas y a su adaptación a las condiciones locales. De hecho, las casas de semillas están casi siempre vacías durante la campaña agrícola, ya que las semillas se multiplican en los campos de las campesinas y los campesinos y/o de los pueblos indígenas. La gestión colectiva de las semillas a través de los bancos de semillas comunitarios también es importante para la transmisión y el intercambio de conocimientos y tecnología relacionados con las semillas, y a veces está vinculada a los mecanismos de garantía de la calidad de las semillas colectivas (véase el capítulo II.D). Las casas o bancos de semillas comunitarios pueden garantizar que una comunidad específica gestione sus propias semillas sin ninguna limitación por derechos de PI u otras normas. Además, permiten que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas puedan supervisar y controlar quién tiene acceso a sus semillas.

Al poner una amplia gama de semillas a disposición de los miembros de la comunidad, los bancos de semillas comunitarios, las casas de semillas, los graneros, etc., contribuyen a garantizar la diversidad genética en los campos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Al ofrecer semillas a un coste menor que el de adquirirlas a través de quienes las venden, contribuyen a velar por la

<sup>40</sup> Muchos campesinos y pueblos indígenas prefieren otros términos en lugar de "bancos", ya que la cuestión principal es la gestión colectiva y dinámica de las semillas, más que un espacio físico para almacenarlas. Es importante tener en cuenta que las prácticas de gestión de semillas de los campesinos y de los pueblos indígenas son anteriores a la promoción de los bancos de semillas comunitarios (lo que incluye el término/la denominación) por parte de algunas agencias de desarrollo y ONG.

soberanía de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas en materia de semillas y a mejorar la disponibilidad y la accesibilidad a una gran diversidad de semillas adaptadas localmente. Como tales, también son instrumentos para la conservación y selección de variedades locales, la restauración de variedades “perdidas” y el intercambio de conocimientos y experiencia entre las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Los múltiples beneficios de los bancos de semillas comunitarios, las casas de semillas, los graneros, etc., demuestran que son mucho más que depósitos para almacenar semillas o granos, como sostienen algunos investigadores y gobiernos.

En los últimos años, el apoyo al establecimiento de bancos de semillas comunitarios se ha convertido en una preocupación entre las autoridades estatales, los donantes en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y algunas ONG. Aunque estas iniciativas pueden ser muy positivas y apoyar la realización de los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a las semillas y la preservación de la biodiversidad agrícola, existe el riesgo de que dejen sin capacidad de intervención a esas personas, al imponer externamente enfoques descendentes (y a veces burocráticos) de gestión de las semillas a través de los bancos de semillas comunitarios, que no responden a las verdaderas necesidades de los agricultores. A pesar de los múltiples beneficios de los bancos de semillas comunitarios, las casas de semillas, los graneros, etc., el establecimiento de bancos de semillas comunitarios formales no es un medio suficiente, ni el más importante, para asegurar la realización de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas. Es importante tener en cuenta que los bancos de semillas comunitarios también pueden conllevar el riesgo de facilitar la apropiación de las semillas campesinas/locales/autóctonas por investigadores u obtentores comerciales, incluidas las empresas transnacionales de semillas. Para evitarlo, es necesario que los bancos de semillas comunitarios estén incluidos en medidas jurídicas que respeten y protejan efectivamente los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas sobre sus semillas, en particular aquellas que definen el acceso a las semillas que se gestionan colectivamente.



### ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

Para garantizar los derechos de los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender sus semillas en el contexto de los bancos o las casas de semillas comunitarias, los marcos jurídicos no deben regular los bancos de semillas comunitarios sino proporcionar medidas para proteger los sistemas de semillas de los agricultores, a saber:

- Reconocer que las casas y los bancos de semillas comunitarios, los graneros, etc. pueden contribuir a la conservación y la utilización sostenible de las semillas y la biodiversidad a condición de que respeten la plena autonomía de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Esto requiere, entre otras cosas, que las leyes no prohíban el intercambio de semillas y que se garantice el acceso de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas lo más cerca posible de sus campos, para que puedan elegir qué cultivar.
- Incluir medidas claras y eficaces para evitar la biopiratería, y aclarar que las semillas campesinas almacenadas en bancos comunitarios o casas de



semillas han de considerarse como semillas en desarrollo y, por lo tanto, pertenecen a los agricultores o las comunidades que las desarrollan, de conformidad con el artículo 12.3 e) del TIRFAA. Ello implica reconocer que solo estas últimas personas tienen derecho a decidir quién puede acceder a estas semillas y en qué condiciones.

- Adoptar medidas eficaces para garantizar que el uso de las semillas de bancos o casas de semillas comunitarios por otras personas que no sean miembros de la comunidad (como las instituciones de investigación, los obtentores comerciales o los particulares) esté sujeto al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades a las que pertenecen las semillas.
- Aclarar que los bancos o casas de semillas comunitarios son diferentes a los bancos de germoplasma/genes, y que no existe obligación alguna de transferir las semillas contenidas en bancos o casas de semillas comunitarios a bancos de germoplasma. En caso de que una comunidad agrícola o red desee establecer una relación entre su banco de semillas y bancos de germoplasma, ambas partes han de firmar un acuerdo para asegurar el respecto de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas sobre sus semillas en el contexto de esa colaboración.
- Prever el apoyo a bancos o casas de semillas comunitarios, así como otras medidas para promover el uso de semillas campesinas/autóctonas/locales por agricultores siempre que se protejan y garanticen sus derechos de manera eficaz.

## EL ACCESO DE LOS CAMPESINOS A BANCOS DE GERMOPLASMA/GENES PÚBLICOS

### A. *¿Qué está en juego?*

Como ya se ha dicho, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas conservan y desarrollan principalmente las semillas que han sido transmitidas durante generaciones o que han recibido a través de intercambios de otros campesinos, pueblos indígenas o comunidades. No obstante, a veces introducen en su producción y sistemas de semillas variedades comerciales que han comprado en el mercado. Frente a la rápida pérdida de biodiversidad agrícola —en particular, la desaparición de muchas variedades adaptadas localmente tras diversas “revoluciones verdes” basadas en el uso exclusivo de las llamadas semillas industriales mejoradas y/o las perturbaciones y emergencias que pueden llevar a la pérdida de semillas utilizadas por comunidades agrícolas— tal vez las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas también necesiten o quieran acceder a semillas que se conservan en bancos de germoplasma/genes públicos. Eso afecta en especial a las semillas que han sido recogidas en los campos de los agricultores para ser conservadas en esos bancos de semillas o genes.

En consecuencia, los marcos jurídicos deberían crear disposiciones que faciliten el acceso de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas y la información conexas que se conserven en bancos de germoplasma/genes públicos.



## ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A los efectos de garantizar el derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas, los marcos jurídicos deberían:

- Establecer un acceso facilitado a las semillas y la información conexas almacenadas en bancos de germoplasma/genes públicos para las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas que contribuyen a la preservación, la utilización sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad. Las condiciones de tal acceso, así como los derechos y la responsabilidad pertinentes, han de definirse de conformidad con los derechos, necesidades y prácticas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, que son diferentes de los de la industria de las semillas y las instituciones de investigación. La información sobre las semillas conservadas debe publicarse en un idioma que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas puedan entender, y los bancos de germoplasma deben estar descentralizados a fin de que se encuentren lo más cerca posible de sus campos.
- Aclarar que no existe obligación alguna de que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas restituyan el material o la información asociada de los bancos de germoplasma tras su desarrollo ulterior en sus campos. Esas personas y pueblos indígenas son libres de elegir si restituyen o no el material.
- Establecer medidas claras y eficaces para asegurar la trazabilidad de todas las transferencias de semillas y la información asociada entre campesinas, campesinos y pueblos indígenas, por una parte, y bancos de germoplasma/genéticos, por otra, así como el consiguiente acceso de los investigadores o de la industria de las semillas, sobre la base de documentos escritos que mantienen un registro de los movimientos del material genético y la información conexas. Entregar a cada agricultor o comunidad que aporte semillas a un banco de germoplasma/genes un documento escrito y fechado a su nombre que acredite la entrega.
- Aclarar las modalidades para utilizar los bancos de germoplasma/genes públicos como “reserva de seguridad” para las semillas campesinas/autóctonas/locales. Ello requiere que los bancos de germoplasma/genes establezcan normas de calidad de las semillas que tengan en cuenta las necesidades y prácticas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y que sean diferentes de las normas industriales (véanse el capítulo II. D y el cuadro 7). Cuando agricultores o comunidades agrícolas decidan almacenar muestras de sus semillas y la información conexas en bancos de germoplasma, ha de aclararse que toda semilla e información conexas proporcionada sigue perteneciéndoles, de conformidad con el artículo 12.3 e) del TIRFAA. La función de los bancos de germoplasma/genes es apoyar a las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas en la conservación de sus semillas y el conocimiento asociado a ellas; todo acceso o uso por el banco de germoplasma u otras partes requiere el CLPI del agricultor individual o la comunidad.

## CRISIS, PERTURBACIONES GRAVES Y EMERGENCIAS

### A. *¿Qué está en juego?*

Los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas suelen ser muy resilientes. Permiten a las comunidades agrícolas adaptar continuamente sus semillas a condiciones ambientales y agroecológicas cambiantes. No obstante, las perturbaciones como los fenómenos meteorológicos extremos, las epidemias, las plagas más severas, los conflictos y las guerras, así como otras situaciones de crisis, pueden llevar a la pérdida de cosechas y de existencias de semillas. En tales situaciones, tal vez las comunidades no puedan depender únicamente de sus propias semillas, y podrían requerir asistencia para tener acceso a semillas adecuadas con miras a producir y realizar sus derechos a las semillas. Frente a los efectos del calentamiento global (sequías, patrones de precipitaciones irregulares, aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, etc.) y las catástrofes provocadas por la destrucción masiva de los ecosistemas (plagas, epidemias, etc.), es probable que las perturbaciones y las situaciones de emergencia aumenten significativamente su frecuencia e intensidad en los próximos años.

Los programas de emergencia y socorro dirigidos por autoridades estatales, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) a menudo se basan en semillas industriales o comerciales. Si bien la puesta a disposición de esas semillas en respuesta a una crisis o emergencia puede asegurar la capacidad de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas para producir y alimentarse, también puede provocar que acaben atrapados en el sector de las semillas industriales con sus regímenes de derechos de PI y normas de comercialización (véase el capítulo II. D), socavando así su autonomía y la realización de sus derechos a las semillas a largo plazo. En algunos casos, las empresas de semillas y otros agentes buscan beneficiarse de las situaciones de emergencia para imponer la utilización de variedades comerciales y desencajar los mercados. Todo eso se hace promoviendo el uso de semillas híbridas F1 industriales que impiden a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas seleccionar las semillas de sus campos para la siguiente temporada, y/o difundiendo granos OMG ocultos entre la ayuda alimentaria, que luego pueden ser utilizados como semillas, creando dependencia al ampliar los mercados de semillas comerciales.

Por lo tanto, los marcos jurídicos tienen que asegurar el acceso de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a semillas de calidad y cantidad suficientes en situaciones de crisis y emergencia de una forma que respalde la realización de sus derechos sobre las semillas y sus sistemas de semillas.

### B. *Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional*

A efectos de respetar, proteger y garantizar los derechos de los agricultores en situaciones de emergencia y crisis, los marcos jurídicos deberían:

- Aclarar las obligaciones de los Estados de prestar apoyo oportuno y específico a las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas en situaciones de emergencia, graves perturbaciones y crisis, con miras a garantizar el acceso a semillas de calidad y cantidad suficientes, que estén adaptadas a las condiciones locales condiciones de crecimiento. Los Estados deben poner en marcha y/o apoyar mecanismos preventivos, controlados por las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, para garantizar la disponibilidad de semillas adecuadas en situaciones de crisis. En caso de perturbaciones graves, el Estado debe obtener las semillas principalmente de estos mecanismos y distribuirlos a las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas afectados.
- Establecer que las medidas de apoyo de emergencia o crisis han de diseñarse y aplicarse de forma que se garanticen, en la medida de lo posible, los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a utilizar las semillas de su elección y a decidir sobre las especies y variedades que desean cultivar. Tales medidas deberían tener por objeto mantener y respaldar los sistemas de semillas campesinas. La ayuda alimentaria debe llegar antes de que se consuman las reservas locales de semillas como alimento, para garantizar que éstas puedan utilizarse para la producción agrícola.
- En los casos en que las medidas de apoyo en emergencias o crisis impliquen la distribución de semillas que estén protegidas por derechos de PI, deberían existir disposiciones que aseguren que el uso de tales semillas por campesinas y campesinos y pueblos indígenas no limitará sus derechos sobre las semillas, incluido el derecho a seleccionar, resembrar y conservar semillas de sus cosechas, así como el derecho a intercambiar y vender las semillas conservadas en las fincas de esas variedades.
- Establecer disposiciones sobre las medidas que los Estados deberían adoptar a fin de respaldar a las comunidades agrícolas para que recuperen sus semillas y reconstruyan sus sistemas de semillas campesinas tras una emergencia. Estas medidas deben incluir la facilitación del acceso a las semillas y a la información asociada que se almacenan en los bancos públicos de germoplasma. Con el fin de promover el uso de las semillas campesinas e indígenas y la biodiversidad agrícola, el apoyo al intercambio de semillas entre los agricultores afectados con otras comunidades de zonas no afectadas que practican la agroecología campesina debe priorizarse siempre sobre la distribución (o incluso la eliminación de semillas comerciales no vendidas o que pierden calidad), que están adaptadas a los monocultivos industriales.
- Incluir medidas destinadas a garantizar el acceso de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a semillas adecuadas en las políticas y la legislación relacionadas con la gestión de catástrofes, incluidos los presupuestos para estas situaciones.



## /4./ LOS DERECHOS A INTERCAMBIAR Y VENDER SEMILLAS

### A. ¿Qué está en juego?

El intercambio y la venta de semillas forman parte de las prácticas de gestión de semillas y de los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, y son elementos fundamentales de su derecho a las semillas. No obstante, precisamente en el marco de estas prácticas se enfrentan a algunas de las restricciones más severas para ejercer sus derechos. De hecho, los marcos políticos y jurídicos de muchos países y regiones restringen explícitamente o *de facto* el intercambio y la venta de las semillas que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas seleccionan en sus campos. Los marcos relacionados con las semillas suelen centrarse en el sector de las semillas industriales/comerciales e imponen criterios y normas que se han desarrollado para sus variedades homogéneas y estables. Los intereses económicos de la industria de las semillas se protegen a través de diferentes tipos de leyes y reglamentos, especialmente los derechos de PI y las normas para la comercialización de las semillas, como los

requisitos de registro, certificación y control de calidad, y la normativa sanitaria. En el caso de las leyes sobre derechos de PI, destacan como especialmente restrictivas el Acta de 1991 del Convenio de la UPOV (véase el cuadro 6) y las leyes nacionales y regionales sobre comercialización de semillas que se basan en este modelo.

Los marcos existentes marginan así a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas, cuyas semillas no son, por definición, ni homogéneas ni estables y, por lo tanto, no se corresponden con los criterios que se han desarrollado para el sector de las semillas industriales/comerciales. En varios casos, sus prácticas están incluso penalizadas. Se enfrentan a restricciones particulares en el contexto del intercambio y la venta de semillas que han seleccionado en sus campos a partir de variedades protegidas por los derechos de PI.

Los campesinos y los pueblos indígenas de todo el mundo han desarrollado sus propios criterios para describir sus semillas y poblaciones/“variedades”, así como normas para garantizar la calidad de las semillas, que se basan en sus prácticas consuetudinarias y derechos colectivos. Hay que reconocer, proteger y apoyar esas prácticas y esos derechos. El intercambio y la venta de las semillas que han seleccionado en sus campos („semillas conservadas en las fincas“) son fundamentales para que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas contribuyan a la conservación, el uso sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola.



### ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A los efectos de asegurar los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a intercambiar y vender sus semillas, los Estados deberían:

- Reconocer y proteger efectivamente el derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a intercambiar y vender las semillas que han seleccionado en sus campos („semillas conservadas en las fincas“) como componentes básicos de sus sistemas de semillas y prácticas de gestión de semillas.
- Velar por que las políticas y leyes sobre semillas, las leyes por las que se regulan los derechos de PI, los sistemas de certificación y las normas de comercialización de semillas no restrinjan el derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas, y también por que tengan en cuenta sus realidades y necesidades, de conformidad con el artículo 19.8 de la DNUDC.
- Abordar de forma proactiva la discriminación de las semillas y los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas que resulta de las políticas agrícolas y de semillas y de las leyes regulatorias de los derechos de PI, que reflejan un sesgo hacia el sector de las semillas comerciales/industriales y hacerlo, entre otras medidas, reorientando el apoyo financiero público hacia la agricultura campesina agroecológica.

Los párrafos que figuran a continuación proporcionarán una orientación más es-

pecífica sobre los elementos esenciales en el contexto del derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a intercambiar y vender semillas.

## INTERCAMBIO DE SEMILLAS

### A. *¿Qué está en juego?*

El intercambio de semillas es muy común entre las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de todo el mundo, y forma parte de sus prácticas y sistemas de gestión de las semillas. Ese intercambio tiene lugar en el seno de un grupo o una comunidad concreta, pero también entre agricultores, campesinos o personas de pueblos indígenas de distintas comunidades. Se organiza según normas establecidas por la comunidad o el grupo, o sobre la base de un acuerdo entre los agricultores o pueblos indígenas implicados en él. En algunos países y regiones se han creado redes de intercambio para facilitar el intercambio de semillas entre agricultores. Las ferias de semillas campesinas/indígenas también facilitan que se lleven a cabo esos intercambios. Los intercambios son importantes para asegurar la renovación de la diversidad genética de las semillas y las “variedades”/poblaciones que utilizan los agricultores o las comunidades. También son cruciales para poner fin a la erosión genética, aumentar la biodiversidad agrícola y asegurar la adaptabilidad de los cultivos y variedades a condiciones cambiantes, en particular en el contexto del cambio climático.

Aunque el intercambio de semillas entre agricultores suele ser menos conflictivo que la venta, las leyes pueden introducir prohibiciones o restricciones, como establecer limitaciones excesivas a la cantidad de semillas que se pueden intercambiar o imponer normas fitosanitarias que se han elaborado específicamente para el sector de las semillas industriales y no se adaptan a las semillas campesinas y de los pueblos indígenas. En los marcos jurídicos de algunos países, los intercambios no monetarios se consideran transacciones comerciales, lo que los prohíbe o restringe de conformidad con las leyes que se aplican a la venta y la comercialización de semillas.

### B. *Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional*

A los efectos de aplicar los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a intercambiar libremente sus semillas, los marcos jurídicos deberían establecer que:

- el intercambio entre las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de las semillas que han seleccionado en sus campos („semillas conservadas en las fincas“) no constituye una transacción comercial en el ámbito de las leyes sobre semillas y protección de las obtenciones vegetales;
- no haya restricciones o limitaciones en cuanto al intercambio de semillas que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas hayan seleccionado en sus campos („semillas conservadas en las fincas“) entre esas mismas personas, individualmente o como comunidad o pueblo, salvo las

que ellos mismos hayan definido;

- se reconoce y garantiza el derecho de las campesinas y los campesinos, los pueblos indígenas y sus comunidades a definir las modalidades y normas para el intercambio de sus propias semillas.

## REGISTRO DE SEMILLAS O “VARIEDADES” CAMPESINAS/INDÍGENAS

### A. ¿Qué está en juego?

Varios gobiernos, organizaciones internacionales y ONG proponen el registro de las «variedades» campesinas/indígenas/autóctonas como medio para protegerlas de la apropiación ilegítima. En algunos casos, los defensores de este método sostienen que el registro podría ser la principal forma de hacer efectivos los derechos del agricultor reconocidos por el TIRFAA. En consecuencia, en todo el mundo se está llevando a cabo un gran número de proyectos financiados por donantes que apoyan a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas para que registren sus semillas<sup>41</sup>. No obstante, esos enfoques pueden entrañar riesgos que podrían llevar al resultado opuesto, es decir, a limitar aún más los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas sobre sus semillas y sus prácticas de gestión de las semillas.

En muchos marcos nacionales, la inscripción de variedades en un catálogo o registro nacional es una condición previa para la producción, la venta y la comercialización de semillas. Además, muchos países tienen leyes que obligan a los productores de semillas a registrarse para poder producir y vender sus semillas. Estas leyes sobre semillas también establecen requisitos de certificación de semillas que deben cumplirse antes de producirlas/multiplicarlas y venderlas, comercializarlas y exportarlas (para más detalles, véase la sección sobre las normas de comercialización de semillas).

Dado que los catálogos y registros nacionales y regionales de semillas (así como los sistemas de certificación, que se tratarán con más detalle a continuación) se han desarrollado para el sistema de semillas comerciales/industriales, los criterios de descripción y registro son también los desarrollados para ese sector. Más concretamente, a los efectos de su registro, una variedad debe cumplir los criterios de distinción, homogeneidad y estabilidad (criterios DHE) y, en función del país, a veces también los criterios empleados para determinar el valor que reviste la variedad para el cultivo y la utilización (para más información sobre los diferentes criterios, véase el cuadro 7). Como ya se ha explicado, las semillas campesinas y las de los pueblos indígenas no cumplen estos criterios porque se gestionan y conservan dinámicamente, y están en permanente desarrollo. Por lo tanto, solo pueden ser definidas por sus características fenotípicas y culturales, que ya han sido señaladas por las campesinas y los campesinos, los pueblos indígenas o las comunidades a las que pertenecen. Esas características solo se mantienen estables en sus condiciones de cultivo originales. En consecuencia, a menudo estas semillas no pueden venderse legalmente porque están prohibidas por la legislación en la materia.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo: Centro Africano para la Biodiversidad/PELUM Zimbabwe. 2020. *Registration of farmers' varieties in SADC*. Disponible en: [www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/202008/registration-farmers-varierties-sadc\\_0.pdf](http://www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/202008/registration-farmers-varierties-sadc_0.pdf).



Para responder a esta situación, algunos países y regiones han introducido disposiciones, registros o anexos específicos en sus catálogos para las “variedades”/poblaciones campesinas/indígenas, locales, tradicionales o autóctonas, que tienen criterios menos estrictos para el registro y la multiplicación, con el fin de tener en cuenta la descripción utilizada por las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Si bien en algunos casos tales medidas pueden reducir los obstáculos para que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas vendan sus semillas, también implican varios riesgos y problemas. Entre otras cosas, estos enfoques:

- A menudo se imponen a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas, en lugar de responder a sus necesidades y aspiraciones reales;
- sacan las semillas de los sistemas de gestión campesinos/de los pueblos indígenas;
- pueden constituir el primer paso hacia la privatización de las semillas campesinas y conllevan el riesgo de su apropiación por otros agentes (biopiratería);
- Pueden conducir a la limitación de los posibles usos de la variedad respectiva para las comunidades agrícolas o las campesinas y campesinos;
- Puede situar a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas en pugna con otros agentes más competitivos con respecto a la promoción y los beneficios de estas “variedades”.



### ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A los efectos de aplicar los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a vender e intercambiar sus semillas, los Estados han de garantizar que estos no se limiten o restrinjan mediante cualquier sistema que obligue a la descripción, la inscripción o la certificación de las semillas. A tal fin, los marcos nacionales o regionales deberían:

- Aclarar que no existe ningún requisito de registro para las semillas que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas han seleccionado en sus campos y que sus derechos a intercambiar y vender esas semillas también se aplican cuando éstas no están registradas. Además, debería señalarse explícitamente que a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas que deseen vender sus semillas no se les exige registrarse como productores de semillas. Si es necesario, los Estados deben adaptar sus leyes vigentes sobre semillas y derechos de PI en consecuencia.
- Garantizar la libertad de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas para describir y definir sus semillas con arreglo a los criterios de su elección si deciden registrarlas. La inscripción debería realizarse en nombre del campesino/agricultor individual o la comunidad, no en nombre de una “variedad”.
- Aclarar que cuando las campesinas y los campesinos o los pueblos indígenas deciden registrar sus propias semillas, ello no impide que otras cam-

pesinas y otros campesinos, pueblos indígenas o comunidades las utilicen y vendan sus propias semillas.

- Establecer que la inscripción de semillas o poblaciones/“variedades” de semillas campesinas/indígenas en registros oficiales no puede hacerse sin el CLPI de todos los campesinos, pueblos indígenas o comunidades que las han seleccionado y conservado, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.
- Garantizar que ninguna persona o corporación pueda apropiarse de una denominación varietal utilizada por las campesinas, los campesinos o los pueblos indígenas, ni registrar un tipo varietal que prohíba el uso de esa denominación para el cultivo y comercialización de otros tipos varietales ya cultivados y comercializados bajo esa misma denominación.
- En caso de que los Estados consideren necesario registrar todas las variedades comercializadas, incluidas las “variedades” de las poblaciones campesinas/indígenas, para proteger al comprador de semillas, no deberían imponer criterios que no resulten adecuados para las semillas campesinas/ autóctonas. En su lugar, deben exigir solo la información estrictamente necesaria, es decir:
  - las especies a las que pertenecen las semillas;
  - los nombres de las campesinas y los campesinos/pueblos indígenas/comunidades que las han seleccionado, conservado y producido;
  - su región de origen;
  - el año de producción.
- Reconocer y garantizar los derechos de las campesinas y los campesinos, los pueblos indígenas y las comunidades a establecer sus propios inventarios de semillas (comunitarios), como parte de su derecho a la libre determinación.
- Ofrecer la posibilidad jurídica de depositar estos inventarios, sin hacerlos públicos, ante una autoridad pública que pueda garantizar la existencia previa de las poblaciones/“variedades” campesinas registradas en caso de un posterior intento de biopiratería.

### **Cuadro 5**

#### **Semillas, propiedad intelectual y primacía de los derechos humanos**

Los derechos de PI son un medio importante para privatizar las semillas y los recursos genéticos. Conceden derechos exclusivos sobre la producción y comercialización de las semillas a personas o empresas que han “creado” una nueva variedad (obtentores). La PI —a través de los derechos exclusivos e individuales que promueve— es diametralmente opuesta a la forma en que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas conciben las semillas y sus conocimientos, innovaciones y prácticas asociadas. En muchos casos, los derechos de PI entran en conflicto directo con los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas al restringirlos y/o criminalizar las

prácticas de gestión de semillas de las comunidades agrícolas. Todo ello sucede a pesar de que el derecho internacional establece claramente la primacía de los derechos humanos sobre otras normas jurídicas.

Con arreglo al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tienen que proporcionar cierta forma de protección en materia de PI en relación con las obtenciones vegetales. El artículo 27.3 b) establece que los gobiernos tienen que proporcionar protección a través de los siguientes medios: 1) patentes; 2) un sistema eficaz **sui generis** (un sistema propio); o 3) cualquier combinación de estos dos medios. Así, el Acuerdo sobre los ADPIC permite a los Estados desarrollar un sistema de protección de variedades adaptado a sus necesidades (sistema **sui generis**)<sup>42</sup>. Sin embargo, la industria de las semillas y varios gobiernos han utilizado el Acuerdo sobre los ADPIC y/o los acuerdos comerciales bilaterales como catalizadores para promover el sistema de la UPOV, que establece importantes limitaciones a los derechos de los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas (véase el cuadro 6).

Si bien los derechos de PI se basan en el régimen de derecho mercantil internacional, los derechos de los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas están consagrados en el marco internacional de los derechos humanos. Como se explica en el capítulo I, estos derechos han sido reconocidos sobre la base de las contribuciones pasadas, presentes y futuras de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas —a través de sus prácticas y sistemas colectivos— a la conservación, el uso sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola. Para las poblaciones rurales, las semillas y la biodiversidad agrícola poseen un rasgo inalienable, a saber, la identidad de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, así como el tejido social de sus comunidades, están profundamente entrelazados con las semillas, las plantas y los animales con los que conviven. El reconocimiento de las semillas y la diversidad biológica como derechos humanos en el derecho internacional de los derechos humanos se basa en su naturaleza inalienable. Además, las semillas y la biodiversidad son esenciales para el disfrute de muchos derechos humanos, como el derecho a la alimentación y la nutrición, al trabajo, a la salud, a la libre determinación y a la cultura.

En el derecho internacional, los instrumentos de derechos humanos prevalecen sobre otros instrumentos internacionales, como los que protegen los derechos de PI. Según la Carta de las Naciones Unidas, el desarrollo y la protección de los derechos humanos están entre los principales propósitos de las Naciones Unidas (artículo 1.3), y los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a tomar medidas conjunta o separadamente para promover el respeto universal de los derechos humanos (artículos 55.c) y 56). Asimismo, en el artículo 103 de la Carta se dispone que “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en

<sup>42</sup> En 2010, el Estado Plurinacional de Bolivia expresó gran preocupación por el artículo 27.3 b) al afirmar que el sistema de patentes se ha convertido en un instrumento de privatización y mercantilización de la vida misma en una escala y magnitud preocupantes y subrayar que para los Pueblos Indígenas de Bolivia y de muchos otros pueblos del mundo, la vida es algo sagrado que bajo ninguna circunstancia debe ser objeto de apropiación privada o considerada como una mercancía. Bolivia también señaló que es necesaria una revisión de este artículo para prohibir que se patenten todas las formas de vida, garantizar la protección de las innovaciones de las comunidades agrícolas indígenas y locales e impedir las prácticas anticompetitivas que amenazan la soberanía alimentaria en los países en desarrollo. Véase el documento Red del Tercer Mundo (RTM). 2010. Servicio de información de la RTM sobre la OMC y cuestiones comerciales, 21 de junio de 2010. Disponible en: [twn.my/title2/wto.info/2010/twninfo100605.htm](http://twn.my/title2/wto.info/2010/twninfo100605.htm).

virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”<sup>43</sup>. La DNUDC y la DNU DPI aclaran específicamente que los derechos de los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas son derechos humanos. Además, en el artículo 19.8 de la DNUDC se aclara que los Estados “velarán por que las políticas relativas a las semillas, las leyes de protección de las obtenciones vegetales y otras leyes de propiedad intelectual, los sistemas de certificación y las leyes de comercialización de semillas respeten y tengan en cuenta los derechos, las necesidades y las realidades de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”.

El hecho de que, en la práctica, los derechos de PI prevalezcan a menudo sobre los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas supone, por lo tanto, un incumplimiento de las obligaciones de los Estados con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos.



## LA VENTA Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SEMILLAS, INCLUIDAS LAS SEMILLAS CONSERVADAS EN LAS FINCAS DE VARIEDADES PROTEGIDAS POR DERECHOS DE PI

### A. ¿Qué está en juego?

El uso, la venta y la comercialización de semillas que han sido seleccionadas en sus campos („semillas conservadas en las fincas“) es una práctica muy común entre las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, y puede ser una importante fuente adicional de ingresos para algunas de estas personas y pueblos. La compra de semillas de otras campesinas u otros campesinos o de los pueblos indígenas, los comerciantes locales de semillas y los productores comerciales es una forma de asegurar la renovación genética de los cultivos y variedades utilizados por los agricultores, algo crucial para el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola y la adaptación al cambio climático. En función del contexto, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas también pueden utilizar semillas de variedades desarrolladas por instituciones públicas de investigación, así como variedades comerciales, y luego utilizar y vender las semillas que han seleccionado en sus campos.

<sup>43</sup> Cabe señalar que, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas reafirmaron que la promoción y protección de los derechos humanos es la principal responsabilidad de los gobiernos. Véase el documento de la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra. 2020. *The Right to Seeds and Intellectual Property Rights*. Nota de investigación. Disponible en: [www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The Right To Seeds And Intellectual Property Rights.pdf](http://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The Right To Seeds And Intellectual Property Rights.pdf).

No obstante, estas prácticas se encuentran entre los aspectos más polémicos de los derechos de los agricultores. En ese sentido, muchos países restringen significativamente los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a través de los marcos jurídicos. El objetivo de estas medidas es proteger los derechos de PI de los obtentores y de las empresas de semillas (en forma de protección de las obtenciones vegetales y/o patentes), basándose en acuerdos internacionales como el Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC y los convenios de la UPOV (véanse los cuadros 5 y 6). La aplicación de los derechos de PI suele justificarse con la necesidad de estimular la creación de nuevas variedades por parte de los obtentores, lo que aumenta el valor económico de sus „innovaciones“. En consecuencia, se conceden como derechos exclusivos que restringen a otras personas y entidades el uso de semillas de variedades protegidas. El uso suele estar sujeto al pago de regalías, incluso en los casos en que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas utilizan semillas que han seleccionado en sus campos („semillas conservadas en las fincas“) de variedades protegidas. La industria de las semillas está ejerciendo una presión significativa sobre los gobiernos para imponer y expandir los regímenes de derechos de PI que convienen a las multinacionales, lo que ha llevado a la adopción de medidas jurídicas cada vez más estrictas que limitan la capacidad de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas para utilizar y vender sus semillas en muchos países. Algunos países van más allá y restringen la venta de productos derivados de estos materiales de propagación<sup>44</sup>. Debido a la desmaterialización de las semillas y los recursos genéticos y al uso de la información digital sobre secuencias (IDS, véase el capítulo II.E), las empresas de semillas pueden patentar las secuencias genéticas y la información genética, lo que limita consiguientemente el uso de cualquier semilla que contenga esas secuencias y somete ese uso al pago de las correspondientes regalías. Cabe señalar que el argumento central a favor de los derechos de PI, es decir, animar a los fitomejoradores a “innovar”, es cuestionable. Los derechos de PI son una parte central del sistema agrícola industrial, que ha reducido drásticamente la biodiversidad agrícola durante el último siglo (véase la introducción). Los derechos de PI contribuyen directamente a esta erosión en la medida en que premian y fomentan la estandarización y la homogeneidad. Ello tiene consecuencias especialmente graves para la resistencia de los sistemas agrícolas a la incertidumbre relacionada con el cambio climático.

A menudo, la venta y comercialización de semillas por parte de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas se ve restringida aún más por los requisitos de control de calidad y certificación, que se han desarrollado para la industria de las semillas pero que posteriormente se han aplicado también a todas las demás semillas, aunque los criterios en cuestión no se correspondan con las realidades de las campesinas y los campesinos ni con las de los pueblos indígenas. Al restringir o impedir que las semillas campesinas e indígenas se vendan y comercialicen libremente, las leyes sobre semillas, certificación y derechos de PI garantizan que la industria de las semillas pueda dominar el sector de las semillas, marginando así activamente a las comunidades campesinas y los pueblos indígenas y a sus sistemas de semillas.

Cabe señalar que los derechos de los agricultores reconocidos por el TIRFAA se limitan a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas que contri-

<sup>44</sup> Ese es el caso, por ejemplo, del sistema de derechos de PI defendido por la Organización Regional Africana de la Propiedad Intelectual (ARIPO). Véase el documento del Centro Africano para la Biodiversidad. 2018. *The Arusha Protocol and Regulations: Institutionalising UPOV 1991 in African seed systems and laws*. Documento de debate. Disponible en: [www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/The%20Arusha%20Protocol%20and%20Regulations%20Institutionalising%20UPOV%201991%20in%20African%20seed%20systems%20and%20laws.pdf](http://www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/The%20Arusha%20Protocol%20and%20Regulations%20Institutionalising%20UPOV%201991%20in%20African%20seed%20systems%20and%20laws.pdf).

buyen a la conservación y el desarrollo de la biodiversidad agrícola (véase el capítulo II.A, relativo a las definiciones). Esas personas suelen vender sus semillas directamente a otros agricultores, por lo que estas transacciones no se producen habitualmente en el ámbito del mercado anónimo y comercial (mundial) de semillas. Por lo tanto, las semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas no compiten directamente con las semillas comerciales/industriales, sino que se intercambian y venden en un tipo de “mercado” diferente, específico y que se basa en una relación directa de igual a igual (de agricultor a agricultor o de comunidad a comunidad).

En el artículo 9 del TIRFAA se encomienda a los Estados que hagan realidad los derechos del agricultor en sus políticas y leyes. Ello incluye el derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a vender semillas y material de propagación seleccionado por esas personas en sus campos (“semillas conservadas en las fincas”). No obstante, en la práctica, la política y los marcos jurídicos de la mayoría de los países crean un entorno en el que los derechos de PI triunfan sobre los derechos de los agricultores y las semillas comerciales triunfan sobre las semillas campesinas e indígenas. Eso no solo vulnera los principios fundamentales del derecho internacional (véase el cuadro 5), sino que también constituye una discriminación con respecto a las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, así como a sus sistemas de semillas. Por lo tanto, es urgente que los Estados revisen sus marcos jurídicos de acuerdo con sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos. Eso obliga a los Estados a adoptar medidas en dos niveles, a saber

1. Reconocimiento jurídico y protección de los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas: Los Estados deben poner en marcha legislación específica para proteger y promover las prácticas de gestión de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, a través de las cuales hacen efectivo su derecho a las semillas.
2. Legislación sobre semillas, derechos de PI y comercialización de las semillas, así como sistemas de certificación de semillas: Los Estados deben garantizar que estas leyes y planes no restrinjan los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas, ni conduzcan a la criminalización de sus sistemas de semillas y prácticas consuetudinarias. En cuanto a los derechos de PI, una legislación *sui generis* adecuada puede contribuir a este objetivo.

## ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

Para hacer efectivos los derechos de los campesinos y de los pueblos indígenas a utilizar, intercambiar y vender las semillas que han seleccionado en sus campos (“semillas conservadas en las fincas”), los marcos jurídicos deben aclarar lo siguiente:

- no hay restricciones al uso, el intercambio y la venta de semillas entre las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas;
- el derecho de los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas (“derechos del agricultor”), incluido el derecho a vender las semillas conservadas en las fincas y el material de propagación, se aplica a todos los tipos de

semillas que son seleccionadas y multiplicadas por ellos en sus campos. Esto incluye semillas seleccionadas de variedades que están protegidas por derechos de PI;

- el derecho de las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas a vender sus propias semillas directamente a sus iguales no exige que se registren como productores de semillas, ni que registren sus semillas/“variedades”/poblaciones (véase la sección sobre la descripción y la inscripción de las semillas campesinas/de los agricultores/autóctonas);
- los derechos de PI no limitan de ninguna manera los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas sobre sus semillas. En lugar de eso, los Estados tienen que revisar sus legislaciones (en especial, las leyes sobre protección de variedades vegetales, patentes o semillas) para que no restrinjan los derechos del agricultor, en cumplimiento del artículo 9 del TIRFAA y el artículo 19.8 de la DNUDC.

En algunos casos, puede que los países hayan aprobado legislación sobre semillas, protección de las obtenciones vegetales u otras cuestiones que establezcan restricciones, explícitamente o *de facto*, a los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a vender semillas seleccionadas en sus campos, especialmente de variedades protegidas, y tal vez no sea posible revisar esas leyes inmediatamente. En esos casos, el derecho internacional de los derechos humanos exige a los Estados que revisen sus marcos políticos y jurídicos y que, entretanto, introduzcan las medidas necesarias para garantizar los derechos del agricultor. En consecuencia, podrían adoptarse las siguientes medidas:

- Una posible condición para la venta por parte de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de semillas conservadas en las fincas de variedades protegidas es abstenerse de utilizar el nombre de la variedad protegida, la marca registrada o el nombre comercial del titular del derecho en el etiquetado de las semillas.
- Otra posibilidad es el establecimiento de umbrales por debajo de los cuales se permite la producción, la comercialización y la venta de semillas a campesinas y campesinos y pueblos indígenas sin restricciones. Esos umbrales pueden definirse con arreglo al volumen de las semillas o al valor de mercado. En todo caso, esos umbrales han de definirse cuidadosamente de forma que no restrinjan los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a vender las semillas conservadas en las fincas. Para el proveedor, los umbrales deben corresponderse con lo que una explotación media de la región puede producir más allá de los cultivos para el mercado alimentario, mientras que para el receptor deben equipararse a las necesidades de una explotación media de la región<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Ciertamente, la capacidad de producción o las necesidades de los jardineros “aficionados” o que ejercen esas actividades como “ocio” no son criterios apropiados para la definición de los umbrales.

## Cuadro 6

### La UPOV frente al derecho a las semillas

La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) ha establecido un sistema de derechos de PI y del obtentor que restringe considerablemente el derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas. Así lo demuestran varios estudios de casos y lo reconocen las instituciones de derechos humanos<sup>46</sup>. No obstante, la industria de las semillas y algunos países (del Norte del planeta) afirman que la UPOV respeta las disposiciones establecidas en el artículo 9 del TIRFAA, y han llegado a sugerir que la puesta en marcha de sistemas de protección de las obtenciones vegetales basados en la UPOV puede considerarse una forma de apoyar la aplicación de los derechos del agricultor<sup>47</sup>. Estas afirmaciones son falsas y peligrosas, principalmente por dos razones.

En primer lugar, las semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas no pueden describirse con los criterios que sustentan el sistema de la UPOV. Esto no se debe a que sus semillas sean de menor calidad, sino a que los criterios de la UPOV han sido desarrollados para el sector de las semillas industriales. Para ser registrada como variedad en el sistema de la UPOV debe cumplir con los criterios de novedad, distinción, homogeneidad y estabilidad. Las semillas y las poblaciones campesinas y de los pueblos indígenas están en constante evolución y se gestionan de forma dinámica dentro de sus sistemas agrícolas y de semillas, por lo que no cumplen estos criterios. Ello refleja la gran diferencia entre la concepción y la gestión de las semillas por parte de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y del sector industrial de las semillas, con la marginación y criminalización de las semillas y las prácticas de gestión de los primeros en los países que se han adherido a la UPOV o que han desarrollado marcos jurídicos basados en ella.

En segundo lugar, las excepciones previstas en el sistema de la UPOV no permiten la realización del derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas. La UPOV concede al obtentor de una nueva variedad vegetal el monopolio sobre su producción y comercialización de semillas mediante un certificado de obtención vegetal. Ese certificado se diferencia de una patente en dos importantes excepciones, que se han ideado para facilitar el desarrollo de nuevas variedades y garantizar la seguridad alimentaria. En primer lugar, la llamada “exención del obtentor” permite el uso de variedades protegidas para la obtención de otras nuevas. En segundo lugar, la llamada

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo: Braunschweig, Thomas; Meienberg, François; Pionetti, Carine; Shashikant, Sangeeta. 2014. *Controlando las semillas, accediendo a la alimentación. Una evaluación de impacto sobre los derechos humanos en la protección de variedades vegetales. Basada en estudios de caso en Kenya, Perú y Filipinas*. Disponible en: [https://shop.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Handelspolitik/2015\\_Owning\\_Seeds\\_Fact-sheet\\_ES\\_150224.pdf](https://shop.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Handelspolitik/2015_Owning_Seeds_Fact-sheet_ES_150224.pdf); Christinck, Anja y Walloe Tvedt, Morten. 2015. *The UPOV Convention, Farmers' Rights and Human Rights. An integrated assessment of potentially conflicting legal frameworks*. Publicado por GIZ. Disponible en: [wocatpedia.net/images/c/ed/Giz2015-en-upov-convention.pdf](http://wocatpedia.net/images/c/ed/Giz2015-en-upov-convention.pdf) De Schutter, Olivier. 2009. *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación*. Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. A/64/170. Párrafo 7. Disponible en: [undocs.org/es/A/64/170](http://undocs.org/es/A/64/170).

<sup>47</sup> Véanse, por ejemplo, las presentaciones realizadas por la Federación Internacional de Semillas (ISF) y algunos gobiernos al Inventario del Grupo especial de expertos técnicos sobre los derechos del agricultor relativo a los derechos de los agricultores. Los representantes de la industria de las semillas, de la UPOV y de los países miembros de la UPOV afirman periódicamente que la UPOV y el TIRFAA deben implementarse de manera que se apoyen mutuamente, lo que implica que la aplicación de los derechos de los agricultores debe hacerse dentro de los límites de la UPOV. No obstante, hay que tener en cuenta que solo una parte de los Estados parte del TIRFAA son miembros de la UPOV, y aún menos han ratificado el Acta de 1991 del Convenio de la UPOV.



“exención del agricultor” o “privilegio del agricultor” debe garantizar que no se impongan restricciones al derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a seleccionar y utilizar sus propias semillas, concretamente seleccionando semillas de la cosecha de una variedad protegida. No obstante, si bien esta exención era amplia en la primera Acta del Convenio de la UPOV de 1961, ha sido fuertemente recortada en sus sucesivas versiones, en particular en la de 1991.

El artículo 15.2) del Convenio de la UPOV de 1991 establece una excepción facultativa (es decir, no obligatoria<sup>48</sup>), que puede incorporarse a las legislaciones nacionales con el fin de permitir a los agricultores utilizar “a fines de reproducción o de multiplicación, en su propia explotación, el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo, en su propia explotación, de la variedad protegida”. Sin embargo, esa excepción está sujeta a una serie de condiciones, a saber, garantizar que se mantenga “dentro de límites razonables” y salvaguardar “los intereses legítimos del obtentor”. Además, la excepción solo se aplica al “uso privado y no comercial” de semillas seleccionadas de variedades protegidas. Aunque el Acta de 1991 del Convenio de la UPOV no es del todo clara en cuanto a lo que debe considerarse como uso privado y no comercial, la UPOV ha aclarado que esta excepción generalmente no se extiende a los usos no comerciales. Su contenido sugiere que, si bien “la reproducción o la multiplicación de una variedad por un jardinero aficionado para el uso exclusivo en su propio jardín” puede entrar en el ámbito de la excepción, es necesario garantizar que no se proporciona material de la variedad a otras personas. Eso significa que no se permite el intercambio ni la venta de semillas seleccionadas por jardineros aficionados. La UPOV aclaró, además, que el alcance de la excepción para los agricultores de subsistencia se limita a la “reproducción o la multiplicación de una variedad por un agricultor con el fin exclusivo de producir un cultivo alimentario para su propio consumo y el de las personas a su cargo que viven en la misma explotación [...]”<sup>49</sup>. Así pues, el “privilegio del agricultor” en la UPOV 1991 es extremadamente limitado y excluye cualquier intercambio y venta de excedentes de la cosecha, así como cualquier intercambio o venta de semillas seleccionadas por las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas en sus campos. De ese modo, se restringe su derecho a las semillas y se los confina a un ámbito minoritario, y eso si no se criminalizan directamente sus prácticas de gestión de semillas.

Cabe señalar que la UPOV ya ha aplicado esta interpretación restringida en sus evaluaciones de las leyes de semillas y de protección de las obtenciones vegetales de los países que solicitaron la adhesión. Concretamente, ha condicionado la adhesión de países como Malasia y Filipinas a la revisión de las disposiciones jurídicas que permitían el intercambio y la venta de semillas entre los agricultores<sup>50</sup>. A la luz de esto, el hecho de que la industria de las semillas y varios gobiernos del Norte del planeta estén tentado a los países del Sur para que se conviertan en miembros de la UPOV a pesar de que sus sectores agrícolas dependen de los campesinos y de los sistemas de producción

<sup>48</sup> Eso significa que los Estados que se adhieren a la UPOV pueden elegir si aplican o no la excepción.

<sup>49</sup> UPOV. 2009. Notas explicativas sobre las excepciones al derecho de obtentor con arreglo al Acta de 1991 del Convenio de la UPOV. Disponible en: [https://www.upov.int/edocs/expdocs/es/upov\\_exn\\_exc.pdf](https://www.upov.int/edocs/expdocs/es/upov_exn_exc.pdf).

<sup>50</sup> Véase: Braunschweig, Thomas; Meienberg, François; Pionetti, Carine; Shashikant, Sangeeta. 2014. *Controlando las semillas, accediendo a la alimentación. Una evaluación de impacto sobre los derechos humanos en la protección de variedades vegetales. Basada en estudios de caso en Kenya, Perú y Filipinas*. Disponible en: [https://shop.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Handelspolitik/2015\\_Owning\\_Seeds\\_Factsheet\\_ES\\_150224.pdf](https://shop.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Handelspolitik/2015_Owning_Seeds_Factsheet_ES_150224.pdf).

de alimentos y semillas indígenas, plantea graves problemas. De hecho, la UPOV se presenta a los gobiernos del Sur del planeta como una forma práctica de cumplir con su obligación de formular leyes de derechos de PI sobre las obtenciones vegetales en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC. Asimismo, la adhesión de los países en desarrollo a la UPOV se impone a menudo mediante cláusulas en los acuerdos comerciales.



## Cuadro 7

### Normas para el sector de las semillas industriales

Se han elaborado diversas normas y criterios en el contexto de los derechos de PI y la normativa de comercialización de semillas. Todos ellos tienen en común que han sido desarrollados para el sector de las semillas industriales/comerciales. En consecuencia, son inapropiados para la descripción y caracterización de las semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas y difieren sustancialmente de sus propios criterios para determinar y garantizar la buena calidad de las semillas.

La UPOV y otros regímenes de derechos de PI exigen que las variedades cumplan los criterios de novedad, distinción, homogeneidad y estabilidad para poder protegerlas como nuevas variedades. Se entiende por “novedad” que la nueva variedad tiene que ser diferente de otras variedades que ya están protegidas<sup>51</sup>. El término “distinción” se refiere a que una variedad debe ser diferente de otras variedades existentes, al menos un rasgo fundamental. “Uniforme” significa que las variedades de cada generación son iguales entre sí al comparar sus rasgos fundamentales. Se entiende por “estable” que los rasgos fundamentales definidos se reproducen con una variación limitada o nula de generación en generación.

Además, para que una variedad sea aprobada deben cumplirse los criterios de distinción, homogeneidad y estabilidad (DHE), que también se requieren para la certificación de semillas por la Organización para la

<sup>51</sup> Por lo tanto, el criterio de “novedad” no significa que una variedad tenga que ser completamente nueva o no haber existido antes de un determinado momento. Según la formulación comprendida en el artículo 6 del Convenio de la UPOV de 1991, la variedad se considera nueva si “el material de reproducción o de multiplicación vegetativa o un producto de cosecha de la variedad no ha sido vendido o entregado a terceros de otra manera”. Eso significa que una variedad se considera “nueva” si no se ha vendido comercialmente antes de la presentación de la solicitud para su reconocimiento. De ese modo, queda abierta la posibilidad de apropiación ilegítima de las semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas (véase el capítulo II.5).

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>52</sup>. Algunos países también exigen que las variedades cumplan los criterios de valor para el cultivo y la utilización a los efectos de su registro. Las pruebas para determinar el valor de la variedad para su cultivo y utilización se basan en la noción de que las nuevas variedades deben aportar algún beneficio adicional sobre las variedades existentes antes de que puedan ser aprobadas.

Las semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas son heterogéneas y se adaptan a los cambios de su entorno social y natural, por lo que los criterios mencionados no son adecuados para ellas. Además, estos criterios y los correspondientes procedimientos exhaustivos de análisis consolidan la marginación estructural y la discriminación de estas semillas en los sectores semilleros de los distintos países. En primer lugar, los elevados costos y la carga administrativa de los procesos de registro disuaden a las personas marginadas de participar en ellos. En segundo lugar, las pruebas efectuadas con el fin de aprobar las variedades se financian, en su mayoría, con fondos públicos. Este apoyo público al sector industrial/comercial de las semillas no se corresponde con el apoyo prestado a los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas.

Como se ha descrito a lo largo del presente documento, las semillas y los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas difieren con respecto a los del sector industrial/comercial. Eso incluye la forma en que describen sus semillas y “variedades”/poblaciones, así como los criterios y mecanismos con los que definen y garantizan la calidad de las semillas. El reconocimiento y la protección jurídica de sus sistemas de semillas es un componente clave para la realización del derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas.



## LAS NORMAS DE COMERCIALIZACIÓN DE SEMILLAS, EL CONTROL DE CALIDAD Y LA CERTIFICACIÓN

### A. ¿Qué está en juego?

Las normas de comercialización de semillas, como los requisitos de aprobación y de certificación de una variedad y las medidas fitosanitarias, limitan *de facto* los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las

<sup>52</sup> La OCDE ha desarrollado esquemas para la certificación varietal de las semillas. Esos esquemas contienen una lista de especies y variedades que pueden optar a la certificación y establecen la distinción, la homogeneidad y la estabilidad como requisitos para la certificación. La adhesión está abierta a los países de la OCDE, las Naciones Unidas y la OMC, y en la actualidad ya participan 61 países. Véase: [www.oecd.org/agriculture/seeds](http://www.oecd.org/agriculture/seeds).

semillas en muchos países, y especialmente su derecho a vender sus semillas. Esas normas y requisitos han sido desarrollados para las semillas y la producción de semillas industriales y, por lo tanto, no están adaptadas a sus semillas ni a las prácticas para gestionarlas (véase el cuadro 7). En consecuencia, sus semillas no suelen cumplir las normas industriales en las que se basa la mayoría de la legislación sobre semillas. Dado que la certificación condiciona la comercialización de semillas en muchos países, a menudo, estos requisitos impiden que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas puedan vender —y, a veces, también intercambiar— las semillas que han seleccionado en sus campos, y pueden llegar a dar lugar a la criminalización de sus prácticas. Asimismo, los considerables recursos —en su mayoría, públicos— que se utilizan para las pruebas y el monitoreo reflejan el sesgo estructural hacia el sistema industrial de semillas que, en consecuencia, aumenta su dominio. Todo esto implica la marginación y denigración de los sistemas de semillas y de producción de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, así como la falta de apoyo y financiación públicos.

Las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de todo el mundo han desarrollado sus propios sistemas de control para garantizar la calidad de sus semillas. Esos sistemas pueden ser informales y estar basados en la confianza, la reputación y el rechazo social de quienes no respetan las normas de una determinada comunidad o red, o tener un carácter estructurado, como en el caso de los códigos de conducta o los sistemas participativos de garantía. Estos sistemas de garantía de calidad son una parte importante de los sistemas de semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Aplican criterios que han sido previamente definidos de forma colectiva por los agricultores y las agricultoras y sus comunidades, sobre la base de sus propias necesidades y prácticas. Dado que el intercambio y la venta de semillas campesinas suelen tener lugar entre agricultores y normalmente se basan en una relación interpersonal, los sistemas de garantía de calidad de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas no solo son suficientes, sino que están mucho mejor adaptados a sus requisitos que las reglamentaciones establecidas para la industria de las semillas.

Por lo tanto, los marcos jurídicos deberían reconocer la existencia de normas propias sobre calidad de las semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y reconocerlas como apropiadas para el intercambio y la venta de semillas conservadas en las fincas.

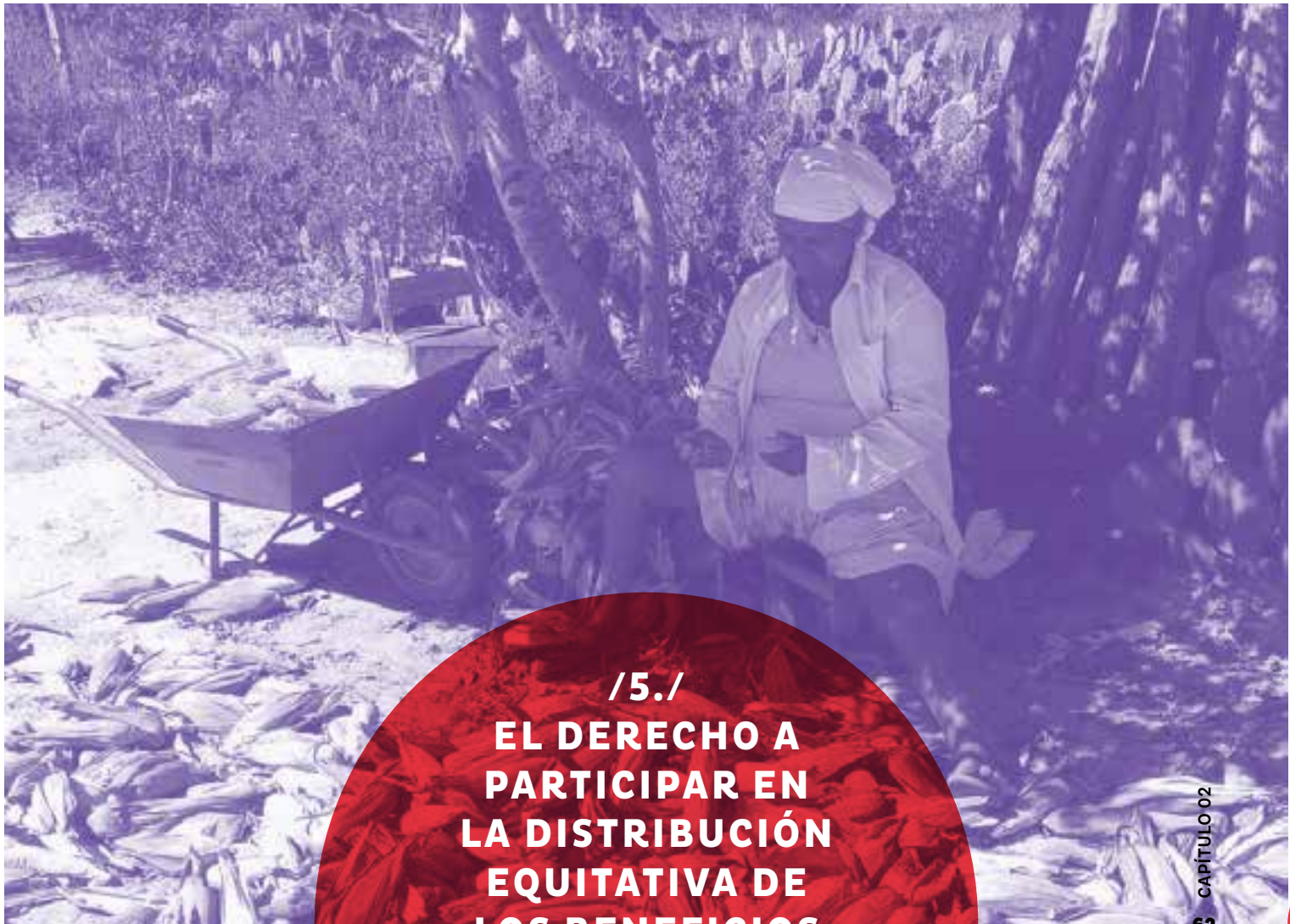
### ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A los efectos de la aplicación de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a intercambiar y vender sus semillas conservadas en las fincas, los marcos jurídicos deberían:

- Aclarar que las normas de comercialización de semillas, incluidos los requisitos de certificación y las normas fitosanitarias, que se aplican para el sector de las semillas comerciales/industriales no se aplican al intercambio de las semillas seleccionadas por las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas en sus campos.
- Reconocer los mecanismos y criterios propios de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas para el control y la garantía de la calidad de las semillas (incluida la calidad fitosanitaria y nutricional) como parte

de sus sistemas de semillas y la realización de los derechos de sus derechos a las semillas. Sin embargo, estos mecanismos y sistemas deberían seguir siendo voluntarios.

- Establecer procedimientos claros, accesibles y participativos para el reconocimiento jurídico de los sistemas de garantía y control de la calidad de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a través de los sistemas participativos de garantía, entre otros medios.
- Asegurar que la certificación a través de los sistemas de control y garantía de la calidad de las semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, como los códigos de conducta o los sistemas participativos de garantía, no limita los derechos de otras comunidades que utilizan la misma “variedad”/población.
- Garantizar que existen políticas específicas y apropiadas de inocuidad alimentaria para distintas escalas, políticas de bioseguridad y otras reglamentaciones pertinentes para permitir a los productores a pequeña escala intercambiar y vender sus semillas y productos.



**/5./**  
**EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS BENEFICIOS QUE SE DERIVEN DE LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS**

**A. ¿Qué está en juego?**

El derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos está reconocido en el artículo 9 del TIRFAA. Como ya se ha dicho, es a esas personas y pueblos indígenas a quienes debemos el desarrollo de nuestra actual biodiversidad agrícola durante siglos de selección de semillas y prácticas de gestión que siguen vigentes hoy en día. Mientras tanto, los obtentores comerciales y las empresas de semillas han cosechado colosales beneficios económicos del trabajo realizado por generaciones de comunidades agrícolas de todo el mundo. Estos beneficios se derivan del uso sin restricciones de las semillas recogidas en los campos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, de los rígidos regímenes de derechos de PI y de otros mecanismos de protección económica que restringen el uso de las semillas comerciales/industriales por parte de cualquier otro agente que no sea el titular de los

derechos de PI que protegen una determinada variedad, un gen o una información genética. Así pues, el inmenso beneficio obtenido por un sector industrial de semillas cada vez más concentrado va de la mano del saqueo de las semillas de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, así como de la restricción de sus derechos sobre las semillas.

A nivel mundial, el TIRFAA ha creado un sistema multilateral para facilitar el acceso y la distribución de beneficios. Bajo este sistema, los obtentores, incluidas las empresas de semillas y las instituciones de investigación, pueden acceder a las semillas y la información conexas que se ha incluido en el sistema multilateral —en la práctica esto hace referencia principalmente a bancos de Germoplasma/genos públicos— con arreglo a términos facilitados (es decir, sin solicitar y demostrar el permiso del propietario del material o la información conexas), a fin de desarrollar nuevas variedades. En principio, ese acceso requería una distribución de los beneficios, es decir, un pago al Fondo mundial de distribución de beneficios del TIRFAA. No obstante, en realidad, a pesar de los enormes beneficios obtenidos por la industria de las semillas desde la entrada en vigor del TIRFAA, hasta la fecha no se ha desembolsado ni un solo pago. En consecuencia, los Estados, en especial los del Sur del planeta, no han recibido casi ningún pago y se supone que han de distribuir esos pagos en beneficio de las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas que contribuyen a la conservación, la utilización sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola<sup>53</sup>. La creciente práctica de secuenciar la información genética contenida en las semillas y guardarla en formato digital —a menudo denominada “información digital sobre secuencias”— ha socavado aún más el funcionamiento del sistema multilateral y la distribución de beneficios. Esto se debe a que la industria de las semillas y varios gobiernos —especialmente los de los países del Norte del planeta— afirman que las secuencias digitales no están comprendidas en el TIRFAA, y por lo tanto no están obligados a distribuir los beneficios que obtienen cuando las utilizan para desarrollar nuevas semillas comerciales<sup>54</sup>.

En su 8.ª reunión, celebrada en noviembre de 2019, el órgano rector del TIRFAA no alcanzó un acuerdo sobre la reforma del sistema multilateral, y la cuestión quedó pendiente. Por lo tanto, la vulneración persistente de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos continuará, a menos que los Estados adopten medidas eficaces en el plano nacional o regional a fin de garantizar estos derechos.

## ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

Con miras a respetar los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos, los marcos jurídicos deberían:

<sup>53</sup> Véase: Centro Africano para la Biodiversidad/RTM. 2019. *Crunch Time for the Seed Treaty. A review of some outstanding issues in the negotiation - Will the effort to fix ITPGRFA's broken benefit sharing system measure up to expectations?* Disponible en: [www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/Crunch Time for the Seed Treaty A review of some outstanding issues in the negotiation Will the effort to fix ITPGRFA's broken benefit sharing system measure up to expectations.pdf](http://www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/Crunch%20Time%20for%20the%20Seed%20Treaty%20A%20review%20of%20some%20outstanding%20issues%20in%20the%20negotiation%20Will%20the%20effort%20to%20fix%20ITPGRFA's%20broken%20benefit%20sharing%20system%20measure%20up%20to%20expectations.pdf).

<sup>54</sup> Véase: Centro Africano para la Biodiversidad/RTM. 2019. *Prudence versus Pressure at the Seed Treaty. Will the critical need to address digital sequence information break the Seed Treaty's effort to fix its benefit-sharing system? It probably should.* Disponible en: [www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/Prudence versus Pressure at the Seed Treaty.pdf](http://www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/Prudence%20versus%20Pressure%20at%20the%20Seed%20Treaty.pdf).

- Aclarar que la distribución equitativa de los beneficios implica el pleno respeto, protección y garantía de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a conservar, utilizar, intercambiar y vender las semillas y otro material de propagación que seleccionen en sus fincas (“semillas conservadas en las fincas”), así como su conocimiento tradicional y su participación efectiva en la adopción de decisiones relacionadas con las semillas. Esto se aplica también a las semillas de las variedades que están protegidas por derechos de PI, dado que la industria de las semillas no ha dejado de producir todas sus nuevas semillas mediante el uso sin restricciones de las semillas que han sido seleccionadas y conservadas por cientos de generaciones de campesinas y campesinos y pueblos indígenas y/o de la información digital que contienen. Es una cuestión de derecho equitativo que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas puedan hacer lo mismo con las semillas comerciales de la industria.
- Adoptar medidas eficaces que aseguren el pago de contribuciones al Fondo de distribución de beneficios del TIRFAA, así como a los fondos nacionales o regionales. Una medida eficaz que los Estados deberían considerar es la introducción de un gravamen sobre la venta de semillas que las empresas de semillas no pueden propagar libremente.
- Aclarar que los beneficiarios de las contribuciones al Fondo de distribución de beneficios del TIRFAA, así como de los fondos nacionales o regionales, deberían ser las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, que contribuyen a la conservación, la utilización sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola. Ello requiere el establecimiento de mecanismos que aseguren que los fondos disponibles se distribuyen a las organizaciones de campesinas y campesinos y pueblos indígenas con arreglo a términos transparentes y accesibles.

## PROTECCIÓN CONTRA LA BIOPIRATERÍA/LA APROPIACIÓN ILEGÍTIMA DE LAS SEMILLAS DE LAS CAMPESINAS Y LOS CAMPESINOS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### A. ¿Qué está en juego?

La industria de las semillas y las instituciones de investigación se apropian de las semillas/“variedades” campesinas/autóctonas/locales por medio de distintas herramientas. El régimen de derechos de PI es central para esto y se ha reforzado considerablemente durante las últimas dos décadas, tanto a nivel mundial como en las leyes y marcos nacionales y regionales. El Convenio de la UPOV, en especial en su versión de 1991, sigue siendo uno de los principales instrumentos utilizados por la industria de las semillas para apropiarse de las semillas, proteger las “nuevas” variedades y restringir su uso mediante la protección de variedades vegetales, en particular por las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas (véase el cuadro 6). Además, los derechos de PI suelen complementarse con legislación que solo permite la comercialización de las variedades que cumplen con la protección de variedades vegetales, con lo que prohíben el intercambio y la venta de semillas campesinas y de los pueblos indígenas, puesto que no cumplen con estos criterios (véase el capítulo II.D). El régimen de la UPOV se ha expandido significativamente a través de la adhesión de los Estados a la UPOV o la



inclusión de normas basadas en la UPOV en acuerdos comerciales (multilaterales o bilaterales). En algunos países y regiones, las semillas comerciales/industriales también pueden estar protegidas por patentes, que son más restrictivas todavía.

Durante los últimos años, el uso creciente de secuencias genéticas digitalizadas, a menudo denominadas “información digital sobre secuencias” (IDS), y la emisión de patentes sobre secuencias genéticas, han creado nuevas formas de apropiación de las semillas por parte de agentes poderosos, en particular empresas transnacionales de semillas. Recientemente se han secuenciado, digitalizado y guardado en numerosas bases de datos grandes cantidades de información genética de variedades, cultivares, especies silvestres, etc. Las corporaciones han presentado solicitudes de patentes para secuencias genéticas específicas que contienen características que prometen oportunidades comerciales (como la resistencia a la sequía o a determinadas plagas). Según la industria, las nuevas técnicas de ingeniería genética permiten la introducción en las variedades de secuencias genéticas que representan rasgos específicos, con lo que se crean “nuevas” variedades que expresan esos rasgos.

La IDS facilita la apropiación de las semillas campesinas/autóctonas/locales de dos formas:

1. Dado que se está secuenciando una cantidad creciente de variedades, cultivares y semillas y que la información genética está disponible en bancos de datos, la industria de las semillas ya no requiere acceso al material físico o las semillas, y no es necesario que acceda a ellos desde los campos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas o los bancos de germoplasma/genéticos, que están sujetos a las normas de distribución de beneficios del TIRFAA. El acceso y análisis de las secuencias genéticas requiere enormes capacidades informáticas y de almacenamiento de datos que solo pueden permitirse las grandes empresas, lo que provocará una mayor concentración del sector de las semillas industriales.
2. El ámbito de aplicación de las patentes sobre secuencias genéticas, ya sean físicas o digitales, se extiende a todas las variedades/plantas que contengan esas secuencias. Ello incluye las „nuevas“ variedades creadas en los laboratorios de la industria de las semillas, y también las variedades comerciales o las poblaciones/“variedades“ y semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y las semillas que siempre han contenido una secuencia patentada. Otro mecanismo de biopiratería es la contaminación de los cultivos y campos con secuencias genéticas patentadas, se trate o no de OMG. Estos dos mecanismos suponen que las semillas/“variedades“ campesinas/autóctonas/locales pueden caer bajo la protección de esas patentes de la noche a la mañana, quedando prohibido su uso a las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas que las han seleccionado y conservado. En lugar de ello, esas personas y pueblos se verían obligados a pagar cánones de licencia para poder cultivarlas o a pagar multas cuando sus semillas contengan secuencias genéticas patentadas. Esas patentes limitarán considerablemente la capacidad de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas de utilizar y seguir desarrollando sus semillas, lo que agotará el principal canal para renovar y adaptar la biodiversidad y, en particular, para la adaptación al cambio climático.

Esa biopiratería supone una vulneración grave de los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a las semillas tal como se reconocen

en el TIRFAA y en otros instrumentos jurídicos. No obstante, la industria de las semillas y algunos gobiernos, en particular los de los países del Norte del planeta donde tienen sus sedes las grandes corporaciones transnacionales de semillas, afirman que las secuencias genéticas digitalizadas o la IDS no entran en el ámbito de aplicación del TIRFAA porque no son recursos fitogenéticos (materiales). Si prevalece esa interpretación, el Tratado se quedará obsoleto y los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas se verán completamente socavados. Además, quedarían obsoletos los mecanismos existentes, que se supone que velan por facilitar el acceso y el reparto de beneficios. En la reunión del órgano rector del TIRFAA, celebrada en noviembre de 2019, no se logró alcanzar un acuerdo sobre la cuestión de la IDS, lo que crea un peligroso limbo en el que es probable que las corporaciones continúen presentando solicitudes de patentes sobre información genética.

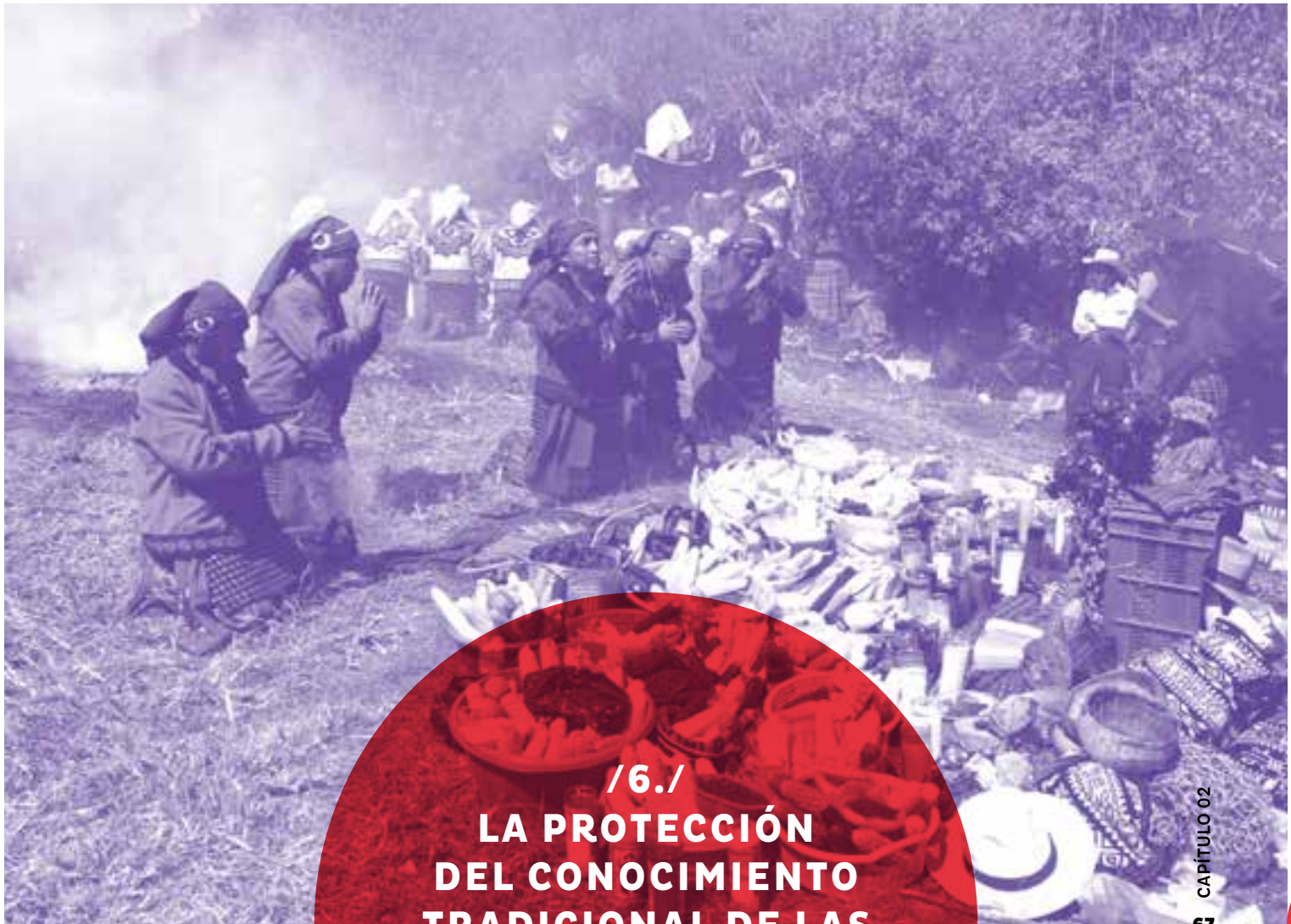


### ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

Para prevenir la biopiratería en contextos como el de la IDS, los marcos jurídicos deberían:

- Prohibir las patentes sobre semillas/RFAA y aclarar que la información genética ha de considerarse parte de los RFAA.
- Prohibir las patentes sobre información/secuencias genéticas.
- Aclarar que los derechos de PI no limitan de ninguna manera los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas sobre las semillas seleccionadas en sus campos (“semillas conservadas en las fincas”). En lugar de eso, los Estados tienen que revisar sus legislaciones (en especial, las leyes sobre protección de obtenciones vegetales, patentes o semillas) para que no restrinjan los derechos del agricultor, en cumplimiento del artículo 9 del TIRFAA y el artículo 19.8 de la DNUDC.
- Poner en marcha medidas y mecanismos que garanticen y apliquen efectivamente el CLPI de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas para todo acceso y uso de sus semillas, la información genética que contienen y los conocimientos conexos, incluido el respeto de su derecho a decir “no”.

Asimismo, los Estados deberían apoyar las modificaciones al Acuerdo normalizado de transferencia de material del TIRFAA, con el fin de garantizar que los beneficiarios de la facilitación del acceso a un recurso fitogenético para la alimentación y la agricultura contenido en el sistema multilateral del Tratado no puedan reclamar derechos de PI. Esa reclamación limitaría la facilitación del acceso a los RFAA en cuestión u obstaculizaría los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a conservar, utilizar, intercambiar y vender semillas u otro material de propagación de esos RFAA.



## /6./ LA PROTECCIÓN DEL CONOCIMIENTO TRADICIONAL DE LAS CAMPESINAS Y LOS CAMPESINOS Y DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### A. ¿Qué está en juego?

Los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas son vitales para la realización de su derecho a las semillas y para la conservación, la utilización sostenible y el desarrollo ulterior de la diversidad biológica. En consecuencia, el TIRFAA, el CDB, la DNUDPI y la DNUDC consagran explícitamente su protección como una obligación de los Estados, y también reconocen el derecho de las comunidades al CLPI<sup>55</sup> en cuestiones relativas a sus recursos biológicos. Los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas son elementos centrales de sus sistemas de semillas es-

<sup>55</sup> La formulación exacta varía en función de cada instrumento. Sin embargo, el CLPI se ha convertido en una norma de amplia aplicación en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en el contexto de los derechos de los pueblos indígenas, y también se aplica cada vez más a otros grupos.

pecíficos. Es importante subrayar que ese conocimiento no se limita a un cultivo o variedad concreta, ni a los rasgos específicos de una variedad. Más bien abarca el conocimiento de cómo se relacionan estas variedades con su entorno y con todos los demás organismos o seres vivos que forman el ecosistema local y, a partir de ahí, las formas en que interactúan con otras variedades, animales y microorganismos, ya sean cultivados o silvestres, y los cuidados que hay que tomar en caso de problemas relacionados con la salud de las plantas y su uso nutricional y cultural por parte de las comunidades humanas, entre otras cuestiones. Para muchas comunidades, sus conocimientos tradicionales tienen igualmente un fuerte valor espiritual, ligado a su identidad colectiva y a su relación con la naturaleza. Además, no se trata de conocimientos que pertenezcan a una persona, sino que se han creado en el seno de una comunidad y se comparten y evolucionan continuamente. Como parte de su naturaleza dinámica, no se aplican solo una vez, sino que se aprenden y se van enriqueciendo más profundamente por medio de la observación, la práctica, las innovaciones y el intercambio constantes.

No obstante, en la práctica, los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales rara vez se protegen de forma efectiva. El derecho al CLPI se vulnera con frecuencia. La apropiación ilegítima de las semillas y del conocimiento conexas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas se produce de muchas formas diferentes, incluido el robo directo, pero también a través de formas más sutiles como la investigación que se etiqueta como “participativa” (véase la siguiente sección para obtener más detalles). Varios agentes poderosos sugieren la aplicación de los derechos de PI como forma de proteger los conocimientos tradicionales, en lugar de brindar una protección efectiva de esos conocimientos que respete sus especificidades, sus dimensiones sociales y culturales y las distintas formas de organización de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. Algunas propuestas plantean la creación de registros de ese conocimiento, supuestamente como forma de protegerlo. No obstante, esos enfoques se basan en una lógica de mercado que es contraria a la naturaleza de los conocimientos tradicionales y se opone a sus principales características, es decir, su carácter oral, dinámico y colectivo, así como su arraigo en los sistemas de conocimiento. Además, entrañan el riesgo de allanar el camino para facilitar, en lugar de evitar, el libre acceso y la apropiación ulterior del conocimiento tradicional por empresas de semillas y otros agentes.

De conformidad con lo establecido en instrumentos internacionales como el TIR-FAA, el CDB y el Protocolo de Nagoya, las obligaciones de los Estados y de los agentes no estatales en materia de participación en los beneficios son pertinentes para la protección de los conocimientos tradicionales. No obstante, la participación en los beneficios no debe limitar el alcance de las medidas de los Estados para proteger los conocimientos tradicionales, las prácticas y las innovaciones de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, de conformidad con el artículo 8 j) del CDB. Los acuerdos de reparto de beneficios se refieren, sobre todo, a la utilización de recursos genéticos o conocimientos específicos por parte de otros agentes (empresas de semillas, investigadores, etc.), pero no ofrecen protección a los conocimientos tradicionales ni a los sistemas de conocimientos de los que forman parte. Por lo tanto la protección del conocimiento tradicional requiere leyes que reconozcan y protejan específicamente los sistemas de conocimiento campesinos e indígenas como una parte central de los sistemas de semillas campesinas.



## ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A fin de proteger eficazmente el conocimiento tradicional de los campesinos y los pueblos indígenas, los marcos jurídicos deberían:

- Reconocer que esos conocimientos están integrados en sistemas de conocimiento estrechamente vinculados a los sistemas de semillas campesinas y de los pueblos indígenas, así como a los entornos naturales en los que se han desarrollado, y que, por lo tanto, deben ser protegidos en su integridad.
- Aclarar que la naturaleza específica del conocimiento tradicional, a saber, que es colectivo y dinámico, colectivo y dinámico, y que se transmite oralmente, requiere formas apropiadas de protección que respeten los valores y las formas de organización de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas, así como su derecho a la libre determinación. La participación efectiva y significativa de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas es fundamental para desarrollar formas adecuadas de protección de los conocimientos tradicionales.
- Reconocer y apoyar el papel crucial de las mujeres campesinas y de las mujeres indígenas en el contexto de los conocimientos tradicionales, las prácticas y las innovaciones que guardan relación con la biodiversidad en el seno de sus sistemas de semillas y conocimientos.
- Aclarar que los derechos de PI y los registros o bases de datos de conocimientos tradicionales no son formas apropiadas de proteger el conocimiento tradicional y hacer efectivos los derechos de los agricultores.
- Aclarar que ninguna norma/ley de derechos de PI, comercialización o certificación puede prohibir a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas seguir utilizando y desarrollando sus conocimientos tradicionales, prácticas e innovaciones.
- Adoptar medidas y crear mecanismos que garanticen y apliquen de forma eficaz el CLPI de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas sobre sus semillas y el conocimiento, las prácticas y las innovaciones conexas, incluido el respeto de su derecho a decir “no”.
- Aclarar que los conocimientos tradicionales, las prácticas y las innovaciones relacionadas con las semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas deben estar sujetos a las mismas normas de acceso y distribución de beneficios que los recursos genéticos físicos, ya sean orales, escritos o digitalizados.

## **LA INVESTIGACIÓN EN COLABORACIÓN**



### ***A. ¿Qué está en juego?***

Los proyectos de investigación participativa que implican a instituciones de investigación (públicas o privadas) y a campesinas o campesinos o pueblos indígenas pueden ser una forma de respaldar la selección y conservación de semi-

llas por los agricultores, lo que contribuye a mejorar la biodiversidad agrícola y asegurar la renovación genética de las semillas y las poblaciones/“variedades” utilizadas por los agricultores. También pueden ser una forma de reconocer a campesinas y campesinos y pueblos indígenas como agentes fundamentales para desarrollar la biodiversidad y orientar la capacitación y la investigación agrícola y alimentaria hacia sus derechos, necesidades e intereses.

No obstante, sin una reglamentación y salvaguardias adecuadas, la investigación participativa puede entrañar el riesgo de facilitar la biopiratería, haciendo que las “variedades” o poblaciones campesinas y de los pueblos indígenas sean más fácilmente accesibles para obtentores y corporaciones de semillas. Este riesgo aumenta cuando las semillas identificadas como objetos de investigación son secuenciadas, digitalizadas y puestas a disposición en bases de datos en línea (véase el capítulo II.E). El registro de las variedades resultantes de los proyectos de investigación participativa a nombre de la institución de investigación puede equivaler a biopiratería, especialmente en los casos en que se limitan los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a utilizar las semillas de esas variedades.

Asimismo, si bien los proyectos de investigación participativa implican a campesinas y campesinos y pueblos indígenas, a menudo son los investigadores o su institución los que los conciben, diseñan y aplican, lo que establece una relación desigual entre los investigadores, por un lado, y las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas por otro. Los marcos jurídicos deberían asegurar que los proyectos de investigación que impliquen a campesinas y campesinos y pueblos indígenas tengan una naturaleza colaborativa e involucren a campesinas y campesinos y pueblos indígenas en pie de igual con los investigadores a todos los niveles del proceso.



### ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A fin de garantizar el respeto y la realización de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas en el contexto de proyectos de investigación participativa, los marcos jurídicos deberían establecer principios fundamentales para tales proyectos:

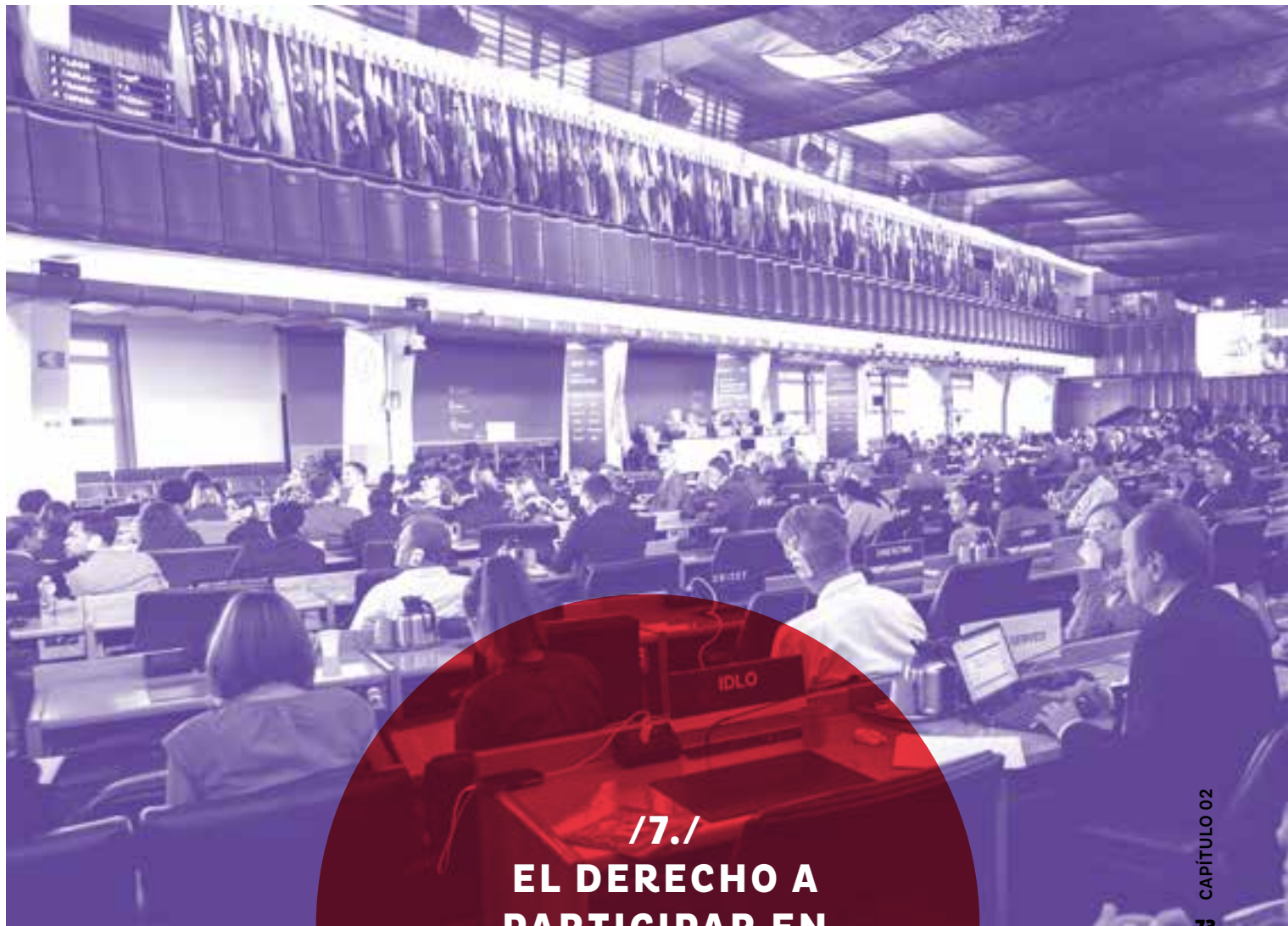
- Los proyectos de investigación en colaboración deben beneficiar principalmente a las campesinas y los campesinos y a los pueblos indígenas que contribuyen a la conservación y al uso sostenible de la biodiversidad, y tener en cuenta sus derechos, necesidades e intereses.
- Los proyectos de investigación en colaboración han de implicar a campesinas y campesinos y pueblos indígenas en pie de igualdad con los investigadores, con el objetivo de la construcción conjunta de conocimiento. Es imperativo que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas participen en todas las fases de esos proyectos, desde el diseño hasta la aplicación y la evaluación.
- Los investigadores y las instituciones de investigación han de respetar los derechos consagrados en el TIRFAA y el CDB, incluidos sus protocolos. A los efectos de asegurar que así sea, se debería pedir a investigadores e instituciones que llevan a cabo investigación participativa que firmen un con-

trato en el que especifiquen el alcance y la metodología de la investigación y declaren que no publicarán o pondrán a disposición ningún resultado o material reproductivo sin obtener la autorización explícita de la comunidad, la población o el agricultor afectado. El derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas al CLPI incluye la posibilidad de negarse a participar en los proyectos de investigación propuestos, así como a negar su consentimiento a la publicación y difusión de los resultados de la investigación cuando puedan poner en peligro sus derechos o contradecir sus valores o intereses. Los contratos firmados entre los investigadores y los agricultores también deberían detallar los beneficios que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas pueden obtener de la investigación en colaboración.

- Los investigadores y las instituciones de investigación no deben tener permiso para producir secuencias genéticas de semillas o material reproductivo que hayan puesto a disposición los agricultores sin su consentimiento explícito. El contrato firmado por investigadores o instituciones de investigación incluirá disposiciones que sometan la publicación de IDS obtenida de esas semillas o material reproductivo al CLPI de las campesinas, los campesinos y los pueblos indígenas afectados.
- En el caso de la publicación de los conocimientos tradicionales por parte de los investigadores que los han recogido, esos conocimientos siguen siendo propiedad colectiva de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas en cuestión. Estos conocimientos no pasan a ser propiedad de los investigadores y, por lo tanto, su uso sigue estando sujeto al CLPI de las campesinas y los campesinos y pueblos indígenas en cuestión.
- Los investigadores y las instituciones de investigación han de respetar la organización autónoma de los sistemas de semillas campesinas, que no separan la preservación, la selección, la multiplicación y la conservación de semillas de la producción agrícola. Ello incluye no usar proyectos de investigación participativa para alentar a campesinas y campesinos o pueblos indígenas a entrar en el marco y la lógica de las semillas industriales que separa estas fases, lo que reduce a los agricultores a meros usuarios de semillas que se producen fuera de sus sistemas agrícolas.
- Las variedades o poblaciones que se definen o desarrollan en el contexto de proyectos de investigación colaborativa no deben registrarse formalmente sin el consentimiento explícito de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas afectados o sus comunidades. El consentimiento otorgado por las campesinas o los campesinos o los pueblos indígenas o la decisión de registrar esas variedades o poblaciones no impedirá que otras campesinas y campesinos, pueblos indígenas o comunidades las utilicen e intercambien y vendan sus propias semillas, siempre y cuando respeten las reglas de uso establecidas por quienes las proporcionaron, como el uso de una denominación de origen vinculada al cultivo de una „variedad“/población en una región determinada.
- Los Estados han de velar por que se respeten los principios para la investigación en colaboración que impliquen a instituciones públicas o privadas. En el seguimiento deben participar representantes de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas. Asimismo, debería incluirse la creación de mecanismos que permitan a las campesinas y los campesinos

y los pueblos indígenas presentar denuncias con la garantía de que serán examinadas de manera independiente, en particular mecanismos de resolución de conflictos.





## 17.1 EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES

### LA GOBERNANZA



#### A. *¿Qué está en juego?*

Para que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas participen de forma efectiva en la adopción de decisiones que pudieran afectar a sus derechos sobre las semillas y la biodiversidad, los Estados han de crear mecanismos de gobernanza apropiados. En la mayoría de los países, los marcos e instituciones que regulan las semillas y las cuestiones conexas se centran principalmente —si no exclusivamente— el sector formal y/o el de las semillas comerciales/industriales, así como las instituciones de investigación. Las organizaciones que representan al sector industrial de las semillas y a los obtentores comerciales están mayoritariamente representadas en estas instituciones, mientras que las organizaciones de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas —que contribuyen de forma decisiva a la conservación, el uso sostenible y el desarrollo ulterior de la

biodiversidad agrícola a través de sus sistemas de semillas— no tienen representación en ellas.

Como se mencionó anteriormente, las semillas campesinas/de los agricultores/nativas se gestionan mediante sistemas colectivos específicos, que son fundamentalmente diferentes del sector formal o de las semillas industriales y su forma de operar. Por lo tanto, los marcos normativos y jurídicos que reconocen y protegen los sistemas de semillas campesinas tienen que complementarse mediante mecanismos de gobernanza adecuados que aseguren la participación efectiva de campesinas y campesinos y pueblos indígenas. Tales mecanismos deberían ser distintos de los organismos que rigen el sector formal o de las semillas industriales y abordar todas las cuestiones que puedan afectar a los derechos de los agricultores.



### ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A efectos de garantizar el derecho de los campesinos y los pueblos indígenas a una participación efectiva en la adopción de decisiones, los marcos jurídicos deberían:

- Contener disposiciones que garanticen que las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y sus organizaciones sean informados oportunamente, en un formato y lenguaje adaptados a sus necesidades y realidades, sobre todas las iniciativas políticas que puedan afectar a sus derechos a las semillas. Debe facilitarse información sobre el procedimiento previsto, incluido su inicio, las posibilidades de participación y la autoridad pública competente o cualquier otro organismo oficial del que pueda obtenerse información pertinente y al que puedan formularse observaciones o plantearse preguntas.
- Establecer instituciones específicas u organismos consultivos que tengan el mandato de apoyar la implementación de los derechos a las semillas de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, incluido el diseño y la aplicación de políticas pertinentes y su monitoreo. Deberían redactarse términos de referencia a través de un proceso participativo con miras a definir claramente el mandato, el ámbito de aplicación y los procedimientos de trabajo de esos organismos, incluida su cooperación con otros organismos de adopción de decisiones o consultivos pertinentes (como aquellos que trabajan con políticas agrícolas, desarrollo rural, biodiversidad y cuestiones ambientales, procesos parlamentarios o instituciones de investigación agrícola, entre otros). Los Estados deberían asegurar que se ponen a disposición suficientes recursos financieros para garantizar que tales organismos puedan operar.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de campesinas y campesinos y pueblos indígenas que contribuyen a la conservación, el uso sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola en las instituciones y los organismos, reconociendo su participación como titulares de derechos y definiendo claramente las modalidades de su participación mediante un proceso participativo. La participación de los agricultores y los pueblos indígenas tiene que basarse en su contribución a la conserva-

ción y el desarrollo ulterior de la biodiversidad<sup>56</sup>, y respetar los principios de autonomía y libre organización de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas, al tiempo que se garantiza el equilibrio de género. A fin de asegurar que el trabajo de las instituciones/organismos se orienta hacia resultados que beneficien a campesinas y campesinos y pueblos indígenas, estos grupos han de participar en la definición de las prioridades y las actividades. Conviene prestar especial atención a que se proporcione toda la información pertinente de manera oportuna y en un formato y lenguaje que se adapte a las necesidades y realidades de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas. En función del contexto local, se debe asegurar la traducción para garantizar la participación significativa de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas en todos los intercambios escritos y orales.

- Garantizar la participación efectiva y adecuada de las organizaciones de campesinas y campesinos y pueblos indígenas en las instituciones u organismos que gobiernen el sector formal o de las semillas industriales, con miras a asegurar su participación en todas las cuestiones que puedan repercutir en la realización de sus derechos a las semillas.

## LOS MECANISMOS PARA EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

### A. ¿Qué está en juego?

La aplicación eficaz de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas requiere mecanismos adecuados de monitoreo y rendición de cuentas. Esos mecanismos permiten a los Estados evaluar los progresos realizados y los resultados de las políticas y los marcos jurídicos, como una forma de determinar deficiencias y buenas prácticas. Es fundamental asegurar la participación de las organizaciones campesinas y de las de los pueblos indígenas y garantizar el derecho más general de acceso a la información pública sobre los resultados. El monitoreo también es una condición previa para la rendición de cuentas en casos de violaciones y abusos de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas sobre las semillas.

Como se ha puesto de relieve anteriormente, la aplicación de los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a las semillas sigue siendo un desafío enorme en casi todos los países del mundo. Por lo general, cuando existen mecanismos de monitoreo, estos no suelen evaluar específicamente los progresos o las deficiencias con respecto a la realización de esos derechos. La falta de supervisión e información promueve una mayor marginación de los sistemas de semillas de los pueblos indígenas y de semillas campesinas, así como de su contribución a la soberanía alimentaria, la biodiversidad, la adaptación al cambio climático y la mitigación de los efectos del mismo, el desarrollo sostenible y los derechos de las mujeres, entre otros aspectos. Además, propicia la interpretación errónea de los derechos de los agricultores por parte de poderosos

<sup>56</sup> Las organizaciones de agricultores que utilizan exclusivamente semillas del sector formal/industrial y que, por lo tanto, no participan en la conservación o en la gestión dinámica de los RFAA, no deben sustituir a las organizaciones campesinas y de los pueblos indígenas que sí contribuyen en esas actividades.

agentes con intereses personales, la biopiratería y otras violaciones de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas.



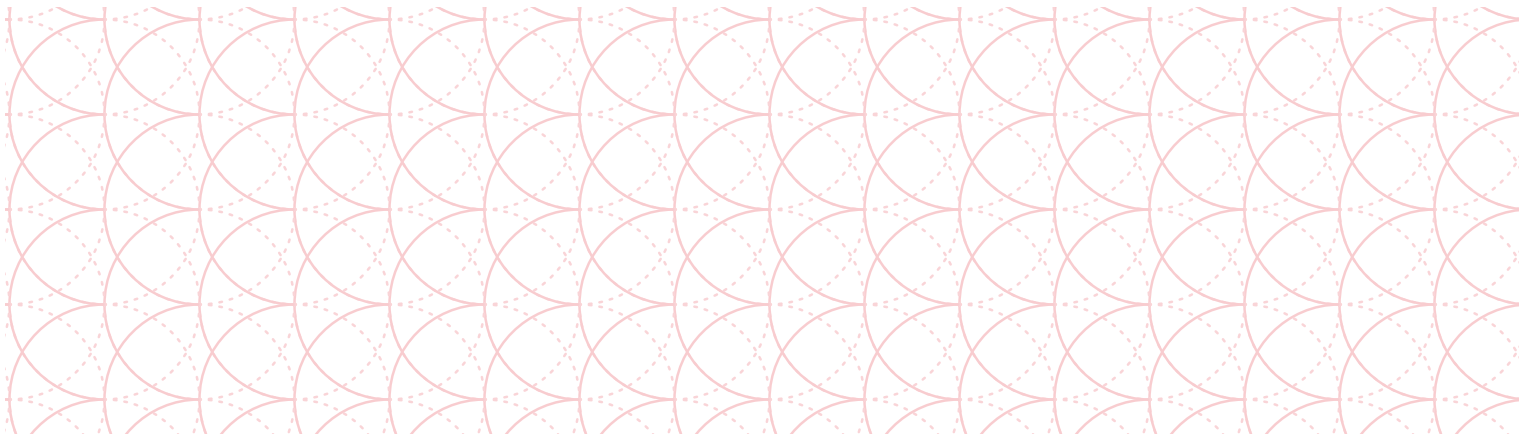
## ***B. Elementos para orientar las discusiones en el plano nacional o regional***

A los efectos de asegurar el monitoreo de la realización del derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas, los marcos jurídicos deberían:

- Garantizar el derecho del público a la información sobre todos los documentos y datos, así como sobre los procedimientos de monitoreo.
- Establecer mecanismos eficaces para el monitoreo participativo de todas las medidas que afecten a los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas a las semillas („derechos del agricultor“), así como sus efectos sobre la biodiversidad, la seguridad alimentaria y nutricional, y los medios de vida rurales, entre otros. Esos mecanismos de monitoreo deberían evaluar los desafíos/deficiencias y las buenas prácticas y estar orientados a garantizar la rendición de cuentas. El monitoreo de la realización de los derechos de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas debería realizarse mediante mecanismos específicos, que pueden estar vinculados a instituciones u organismos dedicados a tal fin (véase la sección anterior). Además, ese monitoreo también debería estar vinculado a otros procesos de monitoreo existentes, como la presentación de informes periódicos sobre la biodiversidad o el monitoreo de derechos humanos.
- Especificar las modalidades de las actividades de monitoreo, en particular la participación efectiva de las organizaciones de las campesinas y los campesinos y de los pueblos indígenas que contribuyen a la conservación, el uso sostenible y el desarrollo ulterior de la biodiversidad agrícola. Las organizaciones de agricultores deberían tener la posibilidad de presentar contribuciones a los informes de monitoreo elaborados por organismos independientes, y deberían poder presentar sus propios informes de monitoreo.
- Asegurar que se difunden los resultados de las actividades de monitoreo y que las tienen en cuenta todas las instituciones pertinentes, como las responsables de las políticas agrícolas, las políticas de desarrollo rural, la biodiversidad y las políticas ambientales y las políticas de comercio e inversión, así como las instituciones nacionales de derechos humanos.
- Determinar que los resultados de las actividades de monitoreo han de tenerse en cuenta en la elaboración o revisión de políticas y leyes.
- Proporcionar mecanismos a través de los cuales las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y sus organizaciones puedan presentar denuncias y recursos por abusos y vulneraciones de sus derechos sobre las semillas. Esos mecanismos deben ser accesibles para la población y las comunidades rurales y tener en cuenta sus necesidades y realidades. Además, las denuncias deben ser investigadas de forma independiente, transparente y orientada a una solución efectiva. No obstante, la contribución

que esos mecanismos pueden proporcionar para afrontar la vulneración de los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas (“derechos del agricultor”) no debería reemplazar a los recursos judiciales.

- Alentar el fomento de la capacidad para las autoridades estatales sobre los derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas (“derechos del agricultor”), entre ellas, para el personal de los ministerios pertinentes, las autoridades locales o las autoridades judiciales (jueces, fiscales).



## CONCLUSIÓN

Esta guía fue escrita en su mayor parte durante el año 2020, marcado por la pandemia de la COVID-19. La pandemia puso de manifiesto la insostenibilidad y las profundas desigualdades estructurales de las sociedades de todo el mundo. Las campesinas y los campesinos, los pueblos indígenas y otras poblaciones rurales se vieron gravemente afectados por la pandemia y las medidas de los gobiernos para detener la propagación del virus. En muchos lugares del planeta, los mercados locales permanecieron cerrados durante semanas o meses, y las campesinas y los campesinos, los pueblos indígenas, los ganaderos, los criadores de animales, los pastores y los pescadores no pudieron hacer llegar sus productos a los consumidores. En varios países, los productores de alimentos a pequeña escala y los trabajadores agrícolas y migrantes se vieron expuestos a la violencia, ya que la policía y/o los militares impusieron brutalmente los confinamientos<sup>57</sup>.

No obstante, la pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad de las cadenas de valor mundiales y ha subrayado la importancia de los sistemas alimentarios resilientes y localizados para proporcionar alimentos nutritivos a las comunidades rurales y urbanas. El Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas (CSA) hizo hincapié en la necesidad de que todos los gobiernos apoyen sistemas de producción de alimentos más resilientes, basados en la agroecología en respuesta a la pandemia, y en que apoyen sistemas de distribución más diversos y resilientes, incluidas cadenas de suministro más cortas y mercados territoriales<sup>58</sup>.

El GANESAN del CSA recomendó a los gobiernos que respalden “sistemas de producción más resilientes basados en la agroecología” y que apoyen “apoyen sistemas de distribución más diversos y resilientes, incluidas cadenas de suministro más cortas y mercados territoriales”. En todo el mundo, los sistemas de distribución local creados por los productores de alimentos a pequeña escala y las comunidades rurales y urbanas proporcionan alimentos a las personas necesitadas, al tiempo que garantizan ingresos a las comunidades agrícolas.

Los sistemas de producción y gestión agroecológica de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas son la columna vertebral de los sistemas alimentarios sostenibles y localizados. Sus derechos a las semillas, así como a los conocimientos, prácticas e innovaciones, son cruciales para responder a perturbaciones como la pandemia de la COVID-19 y el cambio climático, y para tener éxito en todos los esfuerzos destinados a detener e invertir la rápida pérdida de biodiversidad. Como hemos destacado a lo largo de esta guía, las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas hacen efectivos sus derechos a las semillas, que han sido reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, a través de sus sistemas colectivos de semillas. Por lo tanto, los esfuerzos para aplicar las disposiciones contenidas en el artículo 9 del TIRFAA deben centrarse en reconocer, proteger jurídicamente y apoyar esos sistemas. Los enfoques que

<sup>57</sup> Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria (CIP). 2020. *COVID-19 - Los productores de alimentos a pequeña escala se solidarizan y lucharán por llevar alimentos saludables a todos*. Disponible en: <https://www.foodsovereignty.org/es/covid-19>.

<sup>58</sup> Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN). 2020. *Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición*. Disponible en: [www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf](http://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf).

segmentan el conjunto de derechos de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas y/o se limitan a algunos aspectos de sus prácticas de gestión de semillas pueden suponer un cierto alivio de la marginación y la criminalización existentes, pero en última instancia no permitirán que puedan conservar, utilizar de forma sostenible y seguir desarrollando la biodiversidad agrícola.

Las propuestas de esta guía exponen cómo podría ser en la práctica la realización del derecho de las campesinas y los campesinos y los pueblos indígenas a las semillas, dentro de sus distintos sistemas. Los autores reconocen que los elementos proporcionados pueden no ser exhaustivos y pueden tener que ser adaptados a cada contexto. Como se ha señalado anteriormente, esta guía es el resultado de un proceso colectivo continuo, basado en las luchas de los trabajadores rurales de todo el mundo. Ese proceso continúa, y las experiencias de todas las organizaciones y países son importantes para inspirar las luchas en otros lugares y allanar colectivamente el camino hacia la soberanía popular y alimentaria. Por lo tanto, invitamos a todas las organizaciones a aportar sus comentarios sobre esta guía y a compartir cualquier experiencia e información que pueda enriquecerla.



