

RESEARCH BRIEF

EL DERECHO A LAS SEMILLAS EN EUROPA

MENSAJES CLAVE

- Durante más de 10.000 años, los campesinos y las campesinas han guardado, seleccionado, intercambiado y vendido semillas libremente, así como las han utilizado y reutilizado para producir alimentos. Hoy en día, estas prácticas consuetudinarias siguen siendo esenciales para el derecho a la alimentación de los campesinos y de las campesinas, así como para la seguridad alimentaria mundial y la biodiversidad. Pero la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) sobre semillas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), así como de la promoción de sistemas de semillas comerciales han planteado serios desafíos a la protección de estas prácticas consuetudinarias, y al mantenimiento de los sistemas de semillas campesinas y la agrobiodiversidad.
- En la Unión Europea (UE) y en los Estados miembros de la UE, las leyes y reglamentos sobre semillas se han diseñado para satisfacer las necesidades de la industria agrícola, y los derechos de los campesinos y de las campesinas se han desatendido en gran medida. Los sistemas de semillas campesinas y los conocimientos tradicionales no han sido reconocidos y, por lo tanto, no se han apoyado adecuadamente. La diversidad de semillas europeas ha sufrido una drástica decadencia en las últimas décadas, en gran parte como resultado de un marco normativo que ignora las necesidades y realidades de los campesinos y de las campesinas. Los catálogos nacionales de semillas y el catálogo común de la UE se han diseñado para promover las semillas industriales y los estándares agrícolas, excluyendo en gran medida las semillas campesinas. Debido a los fuertes regímenes de DPI, la guarda, el intercambio y la venta de semillas campesinas han sido prohibidos o severamente restringidos en la UE. Esto ha desalentado y, en algunos casos, obstaculizado la continuación de las actividades agrícolas campesinas.
- Para responder a estos desafíos, entre otros, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) adoptó en 2018 la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), en la que se reconoce el derecho a las semillas. Según la UNDROP, los Estados deberán,

entre otras cosas, elaborar, interpretar y aplicar los acuerdos y normas internacionales pertinentes de los que sean parte, de manera coherente con sus obligaciones de derechos humanos aplicables a los campesinos y las campesinas (Art. 2.4). También apoyarán los sistemas de semillas campesinas y promoverán el uso de semillas campesinas y la agrobiodiversidad (Art. 19.6). Y deberán asegurar que las políticas de semillas, protección de variedades vegetales y otras leyes de propiedad intelectual, esquemas de certificación y leyes de comercialización de semillas respeten y tengan en cuenta los derechos, necesidades y realidades de los campesinos y de las campesinas (Art. 19.8).

- La implementación de la UNDROP representa una oportunidad única para reequilibrar la falta de apoyo dado a los sistemas de semillas campesinas en todo el mundo, incluida Europa, en comparación con el apoyo brindado a los sistemas de semillas industriales en las últimas décadas. Esto es esencial para la protección de la vida y los medios de subsistencia de cientos de millones de campesinos, así como para el interés de todos por la preservación de la biodiversidad de los cultivos.
- En 2018, el Parlamento Europeo (PE) pidió a los Estados miembros de la UE que apoyaran la adopción de la UNDROP, y el Comité Económico y Social Europeo pidió a las instituciones europeas y a los gobiernos de los Estados miembros de la UE que apoyaran activamente a la UNDROP en todo el trabajo futuro que conduzca a su realización. A raíz de estos llamamientos, y de acuerdo con la necesidad de aplicar las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la ONU de buena fe, y de dar prioridad a las normas de derechos humanos en la legislación internacional y los derechos nacionales, reflejadas en los artículos 2.4, 15.5 y 19.8 de la UNDROP, la UE y los Estados miembros de la UE han de garantizar que sus leyes y políticas regionales y nacionales, así como los acuerdos internacionales de los que son parte, incluidos los relativos a la propiedad intelectual, no conduzcan a violaciones, sino a una mejor protección de los derechos de los campesinos y de las campesinas, incluido su derecho a las semillas.

OCTUBRE 2021 | CHRISTOPHE GOLAY Y FULYA BATUR

INTRODUCCIÓN

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales (UNDROP) el 17 de diciembre de 2018, por un voto de 121 estados a favor, 8 en contra y 54 abstenciones. Durante esta votación, 23 Estados miembros de la UE se abstuvieron, 2 votaron a favor - Portugal y Luxemburgo - y 3 votaron en contra - Hungría, Suecia y Reino Unido.

Es importante señalar que la Asamblea General de la ONU, cuando adoptó la UNDROP, llamó a todos los gobiernos a difundir la nueva Declaración de la ONU y a promover el respeto y comprensión universal de la misma, sin hacer ninguna distinción sobre la base de los votos de los estados durante esta adopción; de conformidad con la necesidad de que los Estados miembros de la ONU implementen la resolución de la Asamblea General de la ONU de buena fe.

Varios artículos de la UNDROP describen medidas que los estados deben tomar para proteger mejor el derecho de los campesinos y de las campesinas a las semillas. Estas disposiciones reconocen, entre otras cosas, los derechos a la alimentación, a las semillas y a la diversidad biológica, y definen las correspondientes obligaciones estatales. Disponen que los Estados respetarán, protegerán y cumplirán el derecho a las semillas y que entablarán medidas de cooperación internacional con el mismo propósito. Este presente texto de investigación se centra en las medidas que deben tomar la UE y los Estados miembros de la UE para proteger mejor el derecho a las semillas. Comienza con una presentación de la protección del derecho a las semillas y la propiedad intelectual en el derecho internacional, así como de sus tensiones inherentes. Luego explica por qué el derecho a las semillas consagrado en la UNDROP y las obligaciones de los estados bajo el derecho internacional de los derechos humanos prevalecerán sobre otros instrumentos internacionales, así como sobre las leyes y políticas nacionales y regionales. Sigue con una presentación contextual de los desafíos a la protección del derecho a las semillas en la legislación europea, y desarrolla, por último, propuestas para proteger mejor el derecho a las semillas en la UE y los Estados miembros de la UE.

EL DERECHO A LAS SEMILLAS

Durante más de 10.000 años, los campesinos y las campesinas han guardado, seleccionado, intercambiado y vendido semillas libremente, así como las han utilizado y reutilizado para producir alimentos. A fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, los estados afirmaron estos derechos consuetudinarios mediante la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y sus Protocolos, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA) y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP).

En el Preámbulo del ITPGRFA, los estados afirmaron que “los derechos reconocidos en este Tratado de guardar, usar, intercambiar y vender semillas y otros materiales de

propagación almacenados en la finca (...) son fundamentales para la realización de los Derechos de los Agricultores, así como para la promoción de Derechos del agricultor

a nivel nacional e internacional”. En su artículo 9, ellos reconocen que las disposiciones del tratado no se interpretarán en el sentido de que limitan “los derechos que tienen los agricultores de guardar, utilizar, intercambiar y vender semillas o material de reproducción conservados en la explotación”. La UNDRIP adoptada en 2008 también reconoció el derecho de los pueblos indígenas a mantener, controlar, proteger y desarrollar sus semillas y propiedad sobre estas semillas (Art. 31).

Al definir el derecho a las semillas, la UNDROP se ha basado en una serie de instrumentos internacionales vinculantes, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la CBD y sus Protocolos y el ITPGRFA. También se han basado en la UNDRIP, las directrices voluntarias para la realización progresiva el derecho a la alimentación adoptadas por la FAO en 2004 y los informes presentados por el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación.

La UNDROP establece que los estados respetarán, protegerán y cumplirán los elementos clave del derecho a las semillas, incluidos los derechos de los campesinos y de las campesinas a la protección de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas relacionadas con las semillas; participar equitativamente en la distribución de los beneficios derivados del uso de las

semillas; participar en la toma de decisiones en materia de semillas; y guardar, usar, intercambiar y vender semillas o material de propagación guardados en la finca (Art. 19.1 y 19.3). También establece que los estados garantizarán el derecho de los campesinos y de las campesinas a mantener, controlar, proteger y desarrollar sus propias semillas y conocimientos tradicionales (Art. 19.2); asegurar que las semillas de calidad y cantidad suficientes estén disponibles para los campesinos y las campesinas en el momento más adecuado para la siembra ya un precio asequible (19.4); reconocer los derechos de los campesinos y de las campesinas a depender de sus propias semillas o de otras semillas disponibles localmente de su elección, y de decidir sobre los cultivos y especies que desean cultivar (Art. 19.5); apoyar los sistemas de semillas campesinas y la agrobiodiversidad (Art. 19.6); promover un sistema de evaluación y certificación de semillas campesinas, con participación de los campesinos y de las campesinas (Art. 11.3); y velar por que la investigación y el desarrollo agrícolas integren las necesidades de los campesinos y de las campesinas, con su participación activa (arts. 19.7 y 25.3).

PROPIEDAD INTELECTUAL Y SEMILLAS

Los tratados internacionales vinculantes también protegen la propiedad intelectual sobre las semillas. El Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), adoptado en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994, establece que los miembros de la OMC deben proteger la propiedad intelectual sobre las obtenciones vegetales mediante patentes o mediante un sistema sui generis eficaz (sistema propio), o una combinación de ambos (Art. 27).

Si bien algunos países han protegido los derechos de propiedad intelectual sobre las obtenciones vegetales mediante patentes, la mayoría de los países han optado por otorgar derechos de obtentor. Al hacerlo, algunos países, como Etiopía, Malasia, Filipinas o la India, han optado por desarrollar sus propios sistemas sui generis, a través de los cuales protegen los derechos tanto de los obtentores vegetales como de los campesinos y de las campesinas. La Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales y los Derechos de los Agricultores de la India de 2001, por ejemplo, protege las obtenciones vegetales y los derechos

de los obtentores, así como los derechos de los campesinos y de las campesinas a guardar, utilizar, sembrar, volver a sembrar, intercambiar, compartir y vender productos agrícolas, incluidas semillas de variedades protegidas por los derechos de obtentor. Noruega ofrece otro ejemplo interesante, ya que decidió no aprobar una ley en 2005 que habría reforzado la protección de los derechos de obtentor y permitiría que Noruega se convirtiera en miembro de la UPOV 1991 (en lugar de la UPOV 1978), porque habría sido perjudicial para la protección existente de los derechos de los campesinos y de las campesinas en el país. En 2000, la Unión Africana elaboró una Ley modelo africana para la protección de los derechos de las comunidades locales, los agricultores y los criadores, y para la regulación del acceso a los recursos biológicos, para guiar a los países africanos en la protección tanto de los criadores como de los campesinos y de las campesinas.

Al aplicar el artículo 27.3.b de los ADPIC, varios países han adoptado el modelo propuesto por la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y su Convenio (Convenio de la UPOV). Los países en desarrollo que han adoptado este modelo generalmente lo han hecho como parte de un acuerdo comercial con la UE, Estados Unidos, Japón o la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).

La primera versión del Convenio de la UPOV fue adoptada en 1961 por seis países de Europa Occidental y entró en vigor en 1968. Luego fue revisada en 1972, 1978 y 1991. Desde 1999, los nuevos miembros están obligados a ser partes en la UPOV 1991. Hoy más de 70 estados son miembros

de la UPOV y dos tercios de ellos han ratificado el Acta de 1991. Los miembros incluyen todas las grandes potencias comerciales con

“Controlar las semillas es controlar la vida misma” M. Fakhri, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación

la notable excepción de India. La UE es parte en el Acta de la UPOV de 1991 desde 2005 y ha operado un sistema de derechos de obtentor que cubre el territorio de sus Estados miembros desde 1994.

El Convenio de la UPOV protege los derechos de los obtentores vegetales que han desarrollado variedades vegetales nuevas, distintas, uniformes y estables (DUE) (Art. 5.1). El criterio de novedad no significa que la variedad vegetal no sea ya conocida o utilizada (por los campesinos y las campesinas, por ejemplo). Más bien, significa que la variedad nunca se comercializó en el mercado formal ni se incluyó en un catálogo oficial de semillas. Los requisitos de uniformidad y estabilidad implican que el Convenio de la

UPOV no puede ofrecer protección alguna a las variedades campesinas, que son inherentemente inestables y en permanente evolución.

La UPOV 1991 otorga a los obtentores al menos 20 años de derechos sobre variedades vegetales nuevas, distintas, uniformes y estables (Art. 19). Si las versiones anteriores de la UPOV ya prohibían a los campesinos y las campesinas vender semillas protegidas, el Acta de 1991 también les prohíbe intercambiar estas semillas. Los campesinos y las campesinas de los Estados Partes de la UPOV 1991 no pueden guardar ni reutilizar semillas de variedades protegidas, excepto en sus propias fincas, de manera limitada y con el debido respeto por los “intereses legítimos del obtentor”, y solo siempre que su gobierno haya adoptado una opción excepción a este efecto (arts. 14 y 15).

TENSIONES ENTRE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y EL DERECHO A LAS SEMILLAS

Los DPI plantean serios desafíos para la protección del derecho de los campesinos y de las campesinas a las semillas. Si bien estos derechos de propiedad no pueden interferir cuando los campesinos y las campesinas usan solo semillas de campesinos y operan plenamente en los sistemas de semillas campesinas – una situación que los estados deben apoyar en la implementación del Artículo 19.6 de UNDRIP, especialmente al diseñar la legislación de comercialización de semillas, que puede invadir directamente los sistemas de semillas campesinas – surgen tensiones cuando utilizan semillas conservadas en las fincas de variedades o plantas protegidas por la propiedad intelectual. En algunos países que han adoptado leyes conforme a la UPOV 1991, los campesinos y las campesinas se enfrentan a sanciones civiles, y en algunos casos, penales, por guardar, reusar e intercambiar las semillas conservadas en fincas de variedades comerciales. En otras palabras, los campesinos y las campesinas son sancionados “por una conducta que debe considerarse legítima y que es funcional para los intereses de la sociedad en una agricultura sostenible y en el logro de la seguridad alimentaria”.¹

¹ I R. Andersen, “Some Considerations on the Relation Between Farmers’ Rights, Plant Breeders Rights and Legislation on Variety Release and Seed Distribution”, Input Paper for the Second Meeting Ad Hoc Technical Committee on Sustainable Use of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, Rome, 2015.

Estas tensiones son exacerbadas en países en desarrollo donde los campesinos y las campesinas suponen la mayoría de la población agrícola. En estos países, los sistemas “sui generis” de protección a las variedades de plantas adaptados a las particularidades locales se adaptan mejor a la hora de proteger el derecho a las semillas establecidos en la Declaración. Aún hay Estados del hemisferio norte que continúan presentando el modelo de la UPOV 1991 en sus colaboraciones con los países en desarrollo, como si ese fuese el único modelo para proteger la propiedad intelectual relativa a las semillas.

LA PRIMACIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el derecho internacional, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, los instrumentos internacionales de derechos humanos tienen prioridad en la jerarquía de normas sobre otros instrumentos internacionales, como los que protegen los derechos de propiedad intelectual.

Según la Carta de la ONU, la promoción y protección de los derechos humanos es uno de los principales propósitos de la ONU (Art. 1.3), y los Estados miembros de la ONU se comprometieron a tomar acciones conjuntas y separadas para promover el respeto universal de los derechos humanos (Arts. 55(c) y 56). La Carta de las Naciones Unidas también establece que “[e]n caso de conflicto entre las obligaciones de los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones en virtud de cualquier otro acuerdo internacional, prevalecerán sus obligaciones en virtud de la presente Carta” (Art. 103). También es relevante mencionar que, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, todos los Estados Miembros de la ONU reafirmaron que la promoción y protección de los derechos humanos es la primera responsabilidad de los gobiernos.

La primacía de los derechos humanos sobre los intereses comerciales protegidos a través de los derechos de propiedad intelectual se refleja en dos artículos de la UNDRIP, que establecen que los Estados deberán colaborar, interpretar y aplicar los acuerdos y normas internacionales pertinentes de los que sean parte de manera coherente con sus obligaciones de derechos humanos según se apliquen a los campesinos y las campesinas (Art. 2.4), y deben garantizar que las políticas de semillas, la protección de variedades vegetales y otras leyes de propiedad intelectual, los esquemas de certificación

y las leyes de comercialización de semillas respeten y tengan en cuenta los derechos, necesidades y realidades de los campesinos y de las campesinas (Art. 19.8). Estas dos disposiciones reflejan el hecho de que, como normas de orden superior, los derechos humanos no tienen que adaptarse a los acuerdos comerciales ni a las leyes y políticas nacionales. Por el contrario, son los acuerdos comerciales y las leyes y políticas nacionales los que deben adaptarse para garantizar la protección permanente de los derechos humanos.

DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LAS SEMILLAS EN EL DERECHO DE LA UE

La implementación de la UNDROP en el contexto de la UE plantea desafíos importantes, especialmente debido al enfoque holístico de la UNDROP sobre el derecho a las semillas.

En primer lugar, los instrumentos de la UE cuestionan el derecho de los campesinos y de las campesinas a mantener, controlar, proteger y desarrollar sus propias semillas (Art. 19.2 de la UNDROP). Lo hacen a través de estrictos DPI, en forma de patentes otorgadas por la Oficina Europea de Patentes y oficinas nacionales, y títulos de protección de obtenciones vegetales otorgados por la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales. Ninguno de estos instrumentos reconoce ni premia el sistema de innovación campesina. Por el contrario, pueden conducir al despojo de sus propias semillas por parte de los campesinos y de las campesinas y obstaculizar los esfuerzos de mejoramiento y selección de los campesinos y de las campesinas al limitar el uso de información genética patentada y variedades protegidas. Las semillas campesinas pueden estar cubiertas por reclamos de patentes sobre información genética, cualidades específicas de plantas o productos derivados de procesos técnicos o microbiológicos, sin su conocimiento, despojándolos de la propiedad y el control total de sus propias semillas. Las patentes también tienen reclamos amplios, especialmente en las ciencias de la vida, y otorgan “protección absoluta al producto”, extendiendo los derechos de patente exclusivos a plantas o semillas multiplicadas si tienen las mismas características.

Por otro lado, la UE tiene posiblemente uno de los marcos regulatorios de bioseguridad más sólidos, que garantiza el derecho de los campesinos y de las campesinas

a mantener y controlar sus propias semillas y protege los sistemas de semillas campesinas de la contaminación con organismos genéticamente modificados (OGM). Los OMG o los productos que contienen OMG no solo deben someterse a procesos específicos de evaluación de riesgos ambientales, gestión de riesgos y seguimiento, y proporcionar una trazabilidad y un etiquetado adecuados antes de que puedan cultivarse o comercializarse en la UE, sino que también se toman medidas para abordar la fertilización cruzada y la contaminación de cultivos entre cultivos transgénicos y no transgénicos. Como marco de bioseguridad basado en procesos que defiende el principio de precaución, el marco legal de la UE ha sido un guardián bastante eficiente para proteger los derechos a las semillas consagrados en la UNDROP.

En segundo lugar, la legislación de la UE plantea desafíos al derecho de los campesinos y de las campesinas a la protección de los conocimientos tradicionales (Arts. 19.1a, 19.1b y 26 de la UNDROP). En marcado contraste con la protección otorgada a los DPI, los elementos del derecho a las semillas que se relacionan con el conocimiento tradicional y la distribución de beneficios están pobremente protegidos en las leyes y regulaciones de la UE y los Estados miembros de la UE.

Aunque todos los Estados miembros de la UE han ratificado los instrumentos internacionales relacionados con el “acceso y participación en los beneficios” (“ABS”) de los recursos genéticos, la legislación de la UE no reconoce a las comunidades campesinas como poseedores de conocimientos tradicionales y su papel en la conservación o el uso sostenible de la diversidad de cultivos no se reconoce formalmente en las políticas y acciones a nivel nacional o de la UE. Por lo tanto, todavía no se les compensa por el mantenimiento y la gestión de la diversidad genética de cultivos que mantienen en fideicomiso. La UE ha desarrollado uno de los regímenes de cumplimiento más completos en los países desarrollados con respecto a las obligaciones de los usuarios en virtud del Protocolo de Nagoya, pero con pocos beneficios para la protección de los conocimientos tradicionales de los campesinos y de las campesinas. La mayoría de los Estados miembros de la UE han optado por no exigir el consentimiento fundamentado previo para acceder a los recursos que se encuentran en sus territorios, mientras que los países que lo han hecho tienden a excluir los recursos genéticos de las especies domesticadas

o cultivadas, y muy rara vez reconocen la existencia de conocimientos tradicionales en sus territorios soberanos. Paralelamente, las políticas nacionales de recursos genéticos y los planes de acción sobre biodiversidad rara vez reconocen la contribución de las organizaciones campesinas en la conservación, el uso sostenible y la gestión dinámica de la biodiversidad.

Los DPI en la UE no protegen las semillas y el conocimiento de los campesinos y de las campesinas de la apropiación indebida como lo requiere la UNDROP, a pesar de que los requisitos de divulgación comienzan a utilizarse. En el sistema de patentes de la UE, la evaluación de la novedad a través del “estado del arte” abarca teóricamente la innovación campesina, pero sigue siendo difícil de vincular en la práctica. En el sistema de protección de obtenciones vegetales de la UE, la naturaleza novedosa de una variedad no se compara con las semillas campesinas que no se han comercializado formalmente, excepto si se consideran de “conocimiento común”, contrastadas con las colecciones de referencia disponibles para las autoridades encargadas de las pruebas, que rara vez incluyen variedades campesinas.

En tercer lugar, el derecho de los campesinos y de las campesinas a participar en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las semillas (Arts. 10, 11 y 19.1c de la UNDROP) necesita más apoyo en el orden jurídico y político de la UE, aunque los fuertes movimientos sociales y las reformas institucionales de la UE han permitido a los campesinos y las campesinas para recuperar más espacio en los procesos de toma de decisiones de la UE. La legislación y la práctica institucional de la UE brindan oportunidades para que los campesinos y las campesinas y sus organizaciones participen en los procesos de toma de decisiones, dándoles asientos formales en grupos consultivos, organizando mecanismos de retroalimentación y consultas con las partes interesadas. Pero cuando los campesinos y las campesinas participan en el proceso legislativo formal de la UE, su peso y capacidad siguen siendo bastante limitados en comparación con la agricultura convencional o industrial y las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, algunos de los principales desafíos planteados por la legislación de la UE se relacionan con los derechos de los campesinos y de las campesinas a guardar, usar, intercambiar y vender sus semillas (Art. 19.1d de la UNDROP) y a acceder a las semillas disponibles localmente de su elección (Art. 19.5 de la UNDROP).

Los estrictos regímenes de DPI en la UE tienen un gran

impacto en el derecho de los campesinos y de las campesinas a guardar, usar, intercambiar y vender semillas conservadas en las fincas, a través de las amplias prerrogativas otorgadas a los titulares de derechos de patentes y obtenciones vegetales. Si bien ambos regímenes contienen disposiciones sobre el llamado “privilegio de los agricultores”, esto solo otorga a los campesinos y las campesinas el derecho a guardar y utilizar las semillas cubiertas por las solicitudes de patente o las semillas de variedades protegidas en sus propias fincas y no permite el intercambio o la venta de tales semillas. En el régimen de protección de las obtenciones vegetales de la UE, los agricultores que utilizan su “privilegio” también pueden estar obligados a compensar a los titulares de los títulos, aunque algunos Estados miembros no exigen el pago de regalías por las semillas conservadas en la explotación.

Las normas de comercialización de semillas de la UE, que rigen los criterios para que las semillas accedan al mercado, tienen consecuencias de amplio alcance sobre los derechos de los campesinos y de las campesinas. Invaden los sistemas de semillas campesinas, ilegalizando o cargando el ahorro, uso, intercambio y venta de semillas campesinas. Al regular el comercio destinado a la explotación comercial de variedades vegetales, las normas de comercialización de semillas de la UE se transponen de manera muy diferente en los Estados miembros de la UE. Algunos consideran cualquier intercambio o circulación de semillas como mercadeo, sometiendo todos los sistemas campesinos de semillas a un registro obligatorio previo a la comercialización de variedades y / u operadores, y a estrictas reglas de producción de semillas. En otros países, los contornos de la comercialización de semillas apuntan hacia el derecho de los campesinos y de las campesinas a las semillas, lo que permite el intercambio y la venta de semillas fuera de la legislación sobre comercialización de semillas. Restringen la diversidad de semillas adaptadas localmente

Las leyes actuales de comercialización de semillas de la UE descuidan y desafían en gran medida los derechos, las necesidades y los intereses de los campesinos y de las campesinas

a las que pueden acceder los campesinos y las campesinas en el mercado de semillas, ya que los obtentores que atienden a condiciones agroecológicas u orgánicas de bajos insumos tienen dificultades para registrar sus variedades.

Al utilizar los mismos criterios DUE utilizados para otorgar derechos de propiedad intelectual para permitir el acceso al mercado de semillas, al exigir adicionalmente una prueba del valor agronómico satisfactorio para los cultivos agrícolas e imponer normas estrictas de producción de semillas a través de la certificación obligatoria de

lotes de semillas en determinadas especies de cultivos, comercialización de semillas en la UE las leyes descuidan y desafían en gran medida los derechos, necesidades e intereses de los campesinos y de las campesinas, incluso si se han afirmado progresivamente como derogaciones a las reglas generales. Se ha demandado a organizaciones de la sociedad civil por vender semillas no registradas en los catálogos oficiales de semillas. Existen excepciones al régimen general, que permiten la comercialización de “variedades de conservación” y “variedades sin valor intrínseco para la producción de cultivos comerciales”, pero sus limitaciones administrativas y técnicas no permiten realmente que los campesinos y las campesinas accedan al mercado de semillas o enciendan el cambio muy necesario hacia la diversificación del mercado. El nuevo Reglamento Orgánico de la UE, que entrará en vigor el 1 de enero de 2022, ofrece una nueva oportunidad para que los campesinos y las campesinas accedan al mercado de semillas, vendan sus propias semillas y se les presente una oferta de semillas adaptada a sus condiciones locales, como preconizado por la UNDROP, pero solo bajo certificación orgánica.

Además de las normas de comercialización de semillas, las normas fitosanitarias de la UE, cuyo objetivo es proteger el mercado común contra plagas y enfermedades nocivas, también tienen importantes efectos perjudiciales sobre el derecho de los campesinos y de las campesinas a guardar, utilizar, intercambiar y vender semillas conservadas en la explotación. Imponen cargas administrativas considerables a todos los movimientos de semillas cuando se consideran vectores de plagas y requieren recursos financieros y humanos sustanciales. Todos los operadores profesionales, incluidos los campesinos y las campesinas, deben estar registrados ante las autoridades, establecer planes de trazabilidad y manejo del riesgo de plagas, mientras que el movimiento de semillas debe ir acompañado de pasaportes vegetales. Las reglas contienen muy pocas excepciones que puedan dar un respiro a los campesinos y las campesinas, por ejemplo, en la venta directa de semillas o plantas al consumidor final.

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE EN LA APLICACIÓN DE LA UNDROP

La UNDROP establece que la UE y los Estados miembros de la UE garantizarán la coherencia de los acuerdos internacionales, las leyes y políticas nacionales o regionales con el derecho a las semillas. Al elaborar instrumentos internacionales y al interpretar e implementar las obligaciones internacionales que ya han asumido, incluso en la OMC y la UPOV, velarán por que no se infrinja el derecho de los campesinos y de las campesinas a las semillas, sino que se respete, proteja y cumpla. También consultarán y cooperarán de buena fe con los campesinos y las campesinas, a través de sus propias organizaciones, antes de adoptar e implementar acuerdos internacionales que puedan afectar su derecho a las semillas. Se modificarán todas las leyes y políticas regionales y nacionales de la UE que impugnen la protección o restrinjan el ejercicio del derecho a las semillas.

La UE y los Estados miembros de la UE respetarán, protegerán y garantizarán los derechos de los campesinos y de las campesinas a las semillas. Evitarán crear obstáculos a los sistemas de semillas campesinas y adoptarán

La UE y los Estados miembros de la UE desarrollarán marcos normativos, incluida la comercialización de semillas, que permitan que los sistemas de semillas de los campesinos y de las campesinas existan, funcionen plenamente y prosperen como sistemas de producción y conservación.

una definición de comercialización de semillas que no los integre en el ámbito de los estrictos requisitos de registro de variedades o proveedores y reglas de producción de semillas. También velarán por que los actores no estatales respeten y fortalezcan los derechos de los campesinos y de las campesinas, abordando los impactos perjudiciales que las patentes de plantas tienen sobre la capacidad de los campesinos y de las campesinas para obtener semillas y material de mejoramiento libremente para desarrollar variedades y poblaciones más adaptadas a sus condiciones locales y sociales.

La UE y los Estados miembros de la UE apoyarán los sistemas de semillas campesinas y promoverán el uso de semillas campesinas y la agrobiodiversidad. Deberán desarrollar marcos normativos que permitan que los sistemas de semillas de los campesinos y de las campesinas existan, operen plenamente y prosperen como sistemas de producción y conservación, y no deben regular los sistemas de semillas de los campesinos y de las campesinas con reglas inadecuadas o desproporcionadas.

La UE y los Estados miembros de la UE protegerán los conocimientos, la innovación y las prácticas tradicionales

de los campesinos y de las campesinas, y su derecho a garantizar una distribución equitativa de los beneficios, reconociendo la existencia de dichos conocimientos en manos de los campesinos europeos y de las campesinas europeas, adoptando medidas para garantizar que se obtiene el consentimiento fundamentado previo o la aprobación y participación de los campesinos y de las campesinas y sus comunidades antes de prescribir el acceso a las semillas y las modalidades de distribución de beneficios en términos mutuamente acordados.

La UE y los Estados miembros de la UE garantizarán la participación de los campesinos y de las campesinas en los procesos de toma de decisiones en relación con las semillas, abordando la representación desequilibrada de la que se benefician los actores más tradicionales de la sociedad civil o los actores de la industria con más recursos en comparación con los campesinos y las campesinas en la elaboración, interpretación y aplicación de acuerdos y normas internacionales y de leyes y políticas nacionales y regionales.

La UE y los Estados miembros de la UE garantizarán que la investigación y el desarrollo agrícolas integren las necesidades de los campesinos y de las campesinas, con su participación activa, dedicando corrientes de financiación específicas y consecuentes a la investigación y el desarrollo de cultivos huérfanos, variedades locales y semillas que respondan a las necesidades de campesinos, fortaleciendo la participación de los campesinos y de las campesinas en la definición de prioridades y fomentando alianzas equitativas y participativas campesino-científico.

CONCLUSIONES

El marco normativo de la UE y los Estados miembros de la UE sobre semillas ha contribuido en gran medida al rápido desarrollo de la agricultura industrial europea y al aumento de la producción de alimentos después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, estas leyes y regulaciones han descuidado en gran medida los sistemas campesinos y han contribuido a la erosión genética crítica de la diversidad de semillas y el conocimiento tradicional asociado en el continente, al defender la uniformidad de cultivos y los bancos de semillas ex situ.

La UNDROP se ha adoptado para reequilibrar las relaciones de poder en las zonas rurales y garantizar que los estados protejan los derechos de los campesinos y de las campesinas que durante mucho tiempo han estado fuera de las políticas regionales y nacionales. Su implementación es clave para corregir las distorsiones de las leyes y políticas que han afectado negativamente a los campesinos europeos y las campesinas europeas y los sistemas agrícolas no industriales, así como al medio rural y la diversidad de semillas. La naturaleza integral de la UNDROP, que toca numerosos campos de políticas y requiere la adopción de un enfoque sistémico y holístico para la elaboración de leyes que no se limite a unidades técnicas separadas, lo convierte en una herramienta poderosa para proteger mejor el derecho de los campesinos y de las campesinas a las semillas y a promover una gobernanza más democrática de la diversidad biológica y de semillas en Europa.

RECOMENDACIONES

De acuerdo con la UNDRIP, y con los tratados internacionales vinculantes en los que se basa, incluidos el PIDESC, la CE-DAW, el CDB y sus Protocolos y el TIRFAA:

- La UE y los Estados miembros de la UE tomarán las medidas adecuadas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres campesinas, promover su empoderamiento y garantizar que disfruten del derecho a las semillas sin discriminación.
- La UE y los Estados miembros de la UE promoverán el derecho a las semillas en la ONU y en la implementación del CDB y sus Protocolos, el ITPGRFA, la UNDRIP y la UNDRIP.
- La UE y los Estados miembros de la UE elaborarán, interpretarán y aplicarán los acuerdos y normas internacionales de forma coherente con el derecho a las semillas. Esto implica que, entre otras cosas, se asegurarán de que la negociación, interpretación y aplicación de los instrumentos de la OMPI, la OMC y la UPOV, así como cualquier otro acuerdo internacional que proteja los derechos de propiedad intelectual, no violen, sino que faciliten la realización del derecho a las semillas, incluyendo derecho de los campesinos y de las campesinas a guardar, utilizar, intercambiar y vender semillas cultivadas. En el sistema de la UPOV, la UE cambiará su enfoque a la noción de “uso privado y no comercial”, reevaluará el privilegio de los agricultores y la excepción de los obtentores a la luz del derecho de los campesinos y de las campesinas a ahorrar, intercambiar y vender productos agrícolas, semillas guardadas o material de propagación. En el Sistema de Convenciones de Patentes Europeas, la UE apoyará los desarrollos recientes con respecto a las exclusiones de patentabilidad y garantizará que las reivindicaciones de patentes no se extiendan a los rasgos nativos.
- La UE y los Estados miembros de la UE garantizarán que los acuerdos de libre comercio de los que sean parte no den lugar a violaciones del derecho a las semillas de los campesinos europeos y de las campesinas europeas o de los campesinos y de las campesinas en otros países. Esto implica que, entre otras cosas, dejarán de promover el Acta de 1991 del Convenio de la UPOV al negociar acuerdos de libre comercio. En su lugar, alentarán a los países en desarrollo a utilizar las posibilidades que ofrece el Acuerdo sobre los ADPIC para diseñar sistemas sui generis de protección de las obtenciones vegetales.
- La UE y los Estados miembros de la UE participarán en la cooperación internacional para el desarrollo para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo encaminados a implementar el derecho a las semillas. Al hacerlo, promoverán, entre otras cosas, la agrobiodiversidad y el uso de semillas campesinas, apoyarán el fortalecimiento de los sistemas de semillas campesinas y garantizarán la participación de los campesinos y de las campesinas en el diseño de estos.
- La UE y los Estados miembros de la UE consultarán y cooperarán de buena fe con los campesinos y las campesinas, a través de sus propias instituciones representativas, antes de adoptar e implementar acuerdos internacionales que puedan afectar su derecho a las semillas.
- La UE y los Estados miembros de la UE establecerán mecanismos para garantizar la coherencia de sus políticas agrícolas, económicas, sociales, culturales y de desarrollo con la realización del derecho a las semillas. Por ejemplo, la reforma de la Política Agrícola Común debería incluir disposiciones y requisitos de condicionalidad que apoyen y protejan el derecho de los campesinos y de las campesinas a las semillas y los sistemas de semillas.
- La UE y los Estados miembros de la UE garantizarán que las políticas de semillas, la protección de las obtenciones vegetales y otras leyes de propiedad intelectual, las leyes de comercialización de semillas y los sistemas de registro y certificación de variedades respeten y tengan en cuenta los derechos, las necesidades y las realidades de los campesinos y de las campesinas. Al reformar las normas existentes, deben evitar crear barreras a los sistemas de semillas campesinas y adoptar una definición de comercialización de semillas que no incluya las semillas campe-

sinas en el ámbito de los estrictos requisitos de registro de variedades o proveedores y de las normas de producción de semillas. Deben permitir la comercialización de las semillas campesinas dentro de un régimen autónomo, y promover la participación de los campesinos y de las campesinas en su formulación. También deberían desarrollar un régimen adecuado y proporcionado para la comercialización de semillas de variedades adaptadas localmente, no vinculado a los requisitos de los derechos de propiedad intelectual (distinción, uniformidad y estabilidad).

- La UE y los Estados miembros de la UE reconocerán el derecho de los campesinos y de las campesinas a depender de sus propias semillas o de otras semillas disponibles localmente de su elección, ya decidir sobre los cultivos y especies que desean cultivar. También velarán por que los campesinos y las campesinas dispongan de semillas de calidad y cantidad suficientes, en el momento más adecuado para la siembra ya un precio asequible.
- La UE y los Estados miembros de la UE respetarán, protegerán y cumplirán el derecho de los campesinos y de las campesinas a las semillas, incluido su derecho a la protección de los conocimientos tradicionales pertinentes a las semillas, y a participar equitativamente en la distribución de los beneficios derivados de la utilización de semillas. Reconocerán las prácticas ancestrales e innovadoras de los campesinos y de las campesinas como conocimientos tradicionales y reconocerán su papel en la conservación, el uso sostenible y la gestión dinámica de la diversidad de cultivos, compensándolos adecuadamente por su mantenimiento y adaptación en una estrategia europea multicapa sobre recursos genéticos donde encontraría representación.
- La UE y los Estados miembros de la UE apoyarán los sistemas de semillas campesinas, promoverán el uso de semillas campesinas y la agrobiodiversidad, y garantizarán el derecho de los campesinos y de las campesinas a mantener, controlar, proteger y desarrollar sus propias semillas y conocimientos tradicionales. Modificarán su marco normativo para que los sistemas de semillas de los campesinos y de las campesinas no solo existan, sino que también funcionen y prosperen plenamente como sistemas de producción y conservación. Por ejemplo, considerarán el impacto de las estrictas normas fitosanitarias sobre los derechos de los campesinos y de las campesinas a las semillas y mitigarán sus efectos perjudiciales. Asimismo, promoverán un sistema justo, imparcial y adecuado de evaluación y certificación de la calidad de las semillas campesinas y promoverán la participación de los campesinos y de las campesinas en su formulación.
- La UE y los Estados miembros de la UE tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que los agentes no estatales que estén en condiciones de regular, como las personas y organizaciones privadas, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, respeten y refuercen el derecho a las semillas. Entre otras cosas, evitarán los riesgos derivados del desarrollo, la manipulación, el transporte, el uso, la transferencia o la liberación de OMG, incluso protegiendo a los campesinos y las campesinas contra la contaminación de los cultivos. También abordarán los impactos perjudiciales que las patentes de plantas tienen sobre la capacidad de los campesinos y de las campesinas para acceder libremente a semillas y material de mejoramiento para desarrollar variedades y poblaciones adaptadas a sus condiciones locales y necesidades sociales.
- La UE y los Estados miembros de la UE garantizarán la participación plena y significativa de los campesinos y de las campesinas en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las semillas. También respetarán y apoyarán el establecimiento y crecimiento de organizaciones campesinas fuertes e independientes, abordando el desequilibrio existente de representación en comparación con los actores más tradicionales de la sociedad civil o actores de la industria.
- La UE y los Estados miembros de la UE garantizarán que la investigación y el desarrollo agrícolas integren las necesidades de los campesinos y de las campesinas, con su participación activa. Entre otras cosas, invertirán más en investigación y desarrollo de cultivos huérfanos, variedades locales y semillas que respondan a las necesidades de los campesinos y de las campesinas, y garantizarán la participación activa de los campesinos y de las campesinas en la definición de prioridades y la realización de investigación y desarrollo.

SOBRE LOS AUTORES

El **Dr. Christophe Golay** es Investigador Senior y Asesor Estratégico de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Academia de Ginebra, donde se encarga de la enseñanza y de la investigación sobre la UNDROP y el derecho a las semillas en Europa.

La **Dr. Fulya Batur** fundó [Kybele](#) en 2020 con el fin de ofrecer servicios de formación y consultoría en todos los campos relacionados con derecho ambiental internacional, pero más específicamente en temas relacionados con las semillas y la biodiversidad. Kybele representa la antigua diosa frigia de la fertilidad y la naturaleza salvaje en la antigua Anatolia. Al igual que su epónimo, la consultoría pretende de crear capacidad en el movimiento de la diversidad de cultivos, generando y difundiendo conocimientos sobre la importancia de preservar y utilizar la biodiversidad, especialmente la de los cultivos, de forma sostenible.

REFERENCIAS RELACIONADAS CON EL DERECHO A LAS SEMILLAS EN EUROPA

[Practical Manual on the Right to Seeds in Europe \(full study\)](#)

[Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales](#)

[ECVC, Inscribir los derechos de lxs campesinxs relativos a las semillas en el derecho europeo](#)

[Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura](#)

[Relatora Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri](#)

[Relatora Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter](#)

[El derecho a las semillas y los derechos de la propiedad intelectual](#)

[CETIM Ficha de formación n°3 Derecho a las semillas](#)

[FIAN International Informe sobre los derechos a la biodiversidad y las semillas](#)

[Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición. Las semillas en manos de los pueblos](#)

[The Farmers' Rights Project – Páginas de recursos para la toma de decisiones y los expertos](#)

[The Right to Seeds and Food Systems](#)

[Switzerland's Foreign Policy and the United Nations Declaration on the Rights of Peasants](#)

[The History of Farmers' Rights: A Guide to Central Documents and Literature](#)

[Farmers' Right to Participate in Decision-making – Implementing Article 9.2 \(c\) of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture](#)

[International Contradictions on Farmers' Rights: The Interrelations Between the International Treaty, Its Article 9 on Farmers' Rights, and Relevant Instruments of UPOV and WIPO](#)

[Implementing the Nagoya Protocol: Comparing Access and Benefit sharing regimes in Europe](#)

[Implementation of the Nagoya Protocol in the EU and Germany](#)

[Traditional Knowledge in the European Context](#)

[Seed Legislation in Europe and Crops Genetic Diversity](#)

[Legal Aspects of Seed Trade and Exchange in the Baltic States and Denmark from Seed-savers Point of View](#)

[Seeds in the New EU Organic Regulation 2018/848](#)

LA ACADEMIA DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y DE DERECHOS HUMANOS DE GINEBRA

La Academia es una institución de investigación académica y de enseñanza superior especializada en las ramas del derecho internacional relativas a los conflictos armados, a las situaciones de violencia endémica y a la protección de los derechos humanos.

APOYAR LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN

En 2018, el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaron la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Tras haber apoyado las negociaciones de la Declaración durante 10 años, el proyecto de la Academia sobre los derechos de los campesinos y de las campesinas y el proyecto de la Academia sobre el derecho a las semillas apoyan la aplicación de la Declaración por medio de publicaciones, conferencias, seminarios de expertos y actividades de formación.

**The Geneva Academy
of International Humanitarian Law
and Human Rights**

Villa Moynier
Rue de Lausanne 120B
CP 1063 - 1211 Geneva 1 - Switzerland
Phone: +41 (22) 908 44 83
Email: info@geneva-academy.ch
www.geneva-academy.ch

**© The Geneva Academy
of International Humanitarian Law
and Human Rights**

This work is licensed for use under a Creative Commons Attribution-Non-Commercial-Share Alike 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0).