



Seedling

en Español

El tratado de semillas de la FAO:

de los derechos de los agricultores

a los privilegios de los obtentores

GRAIN

octubre 2005

El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura –a veces denominado en forma abreviada como el “tratado de semillas”– fue adoptado por los estados miembros de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) en 2001 y entró en vigor en 2004. En este momento, los gobiernos que lo firmaron están elaborando los detalles acerca de cómo aplicar el Tratado, en especial las normas sobre acceso a los materiales genéticos asignados al sistema multilateral y las condiciones de un acuerdo de transferencia de material asociado a todos los intercambios de semillas. Alejado de sus raíces de luchar por afirmar los derechos de los agricultores como contraposición a los derechos de los obtentores, el Tratado se refiere principalmente al otorgamiento de privilegios nuevos para la industria semillera. Le dará a las compañías privadas libre acceso a la mayoría de las colecciones mundiales de germoplasma público, sin obligación alguna de compartir a cambio sus propios materiales. En consecuencia, las variedades de cultivos que desarrollen serán suyas y podrán venderlas y lucrar con ellas, en la mayoría de los casos sin restricción alguna que obligue a las compañías a compartir las ganancias devengadas.

La intención principal del Tratado

El Tratado de la FAO es sustancialmente un acuerdo sobre cómo aplicar las normas del Convenio sobre la Diversidad Biológica referentes a acceso y distribución de los beneficios, en el campo de la alimentación y la agricultura. Según el CDB, los estados nacionales tienen el derecho soberano a controlar todo acceso a los recursos genéticos dentro de su jurisdicción, y obtener una distribución de los beneficios generados a partir de los recursos a los que concedieron acceso. Esto significa que los gobiernos tienen que negociar contratos bilaterales individuales para cada una de las transacciones, incluso la tarifa exacta y la forma de distribución de los beneficios. Este modelo es una catástrofe no solamente porque promueve que los recursos anteriormente compartidos a la interna de la comunidad y entre comunidades o que estaban en el dominio público se conviertan en mercancía, sino también porque no funciona. El único resultado es la privatización a través de los derechos de propiedad intelectual. La distribución de beneficios no ocurre.¹

El Tratado de la FAO adopta un enfoque diferente. La idea es que las partes del acuerdo pueden utilizar su soberanía nacional no para regular individualmente cada transferencia de material genético, sino para crear conjuntamente un sistema multilateral que brinde acceso a todo el conjunto de recursos contemplado, para todos y en igualdad de condiciones. Eso tiene dos ventajas. En primer lugar, reconoce que el acceso en sí mismo es el beneficio principal a compartir y apunta a facilitarlo, más que a limitarlo por contratos y patentes exclusivas. En segundo lugar, todos los beneficios pecuniarios generados a través del sistema deben conformar un fondo común y ser utilizados para apoyar los esfuerzos de conservación y utilización sustentables, en lugar de enriquecer a proveedores individuales.

No obstante, para cuando los gobiernos finalizaron la negociación del Tratado, el plan original había sido severamente mutilado por las mismas fuerzas que convirtieron al CDB en un vehículo para la mercantilización de la biodiversidad, en lugar de su conservación. Por un lado, los gobiernos de los países desarrollados resistieron fieramente todo aquello que limitara el derecho de las empresas a continuar privatizando los recursos genéticos, en especial su derecho a patentarlos. Por otro lado, una serie de países en desarrollo estaban igualmente ansiosos por limitar el ámbito de aplicación y el alcance del Tratado a fin de preservar las oportunidades comerciales percibidas en función de su carácter de proveedores de genes individuales para el mercado mundial.

Lo que queda está muy lejos de ser un sistema generalizado de acceso mutuo a todos los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, contrario a la retórica de la FAO y de numerosos gobiernos. Sin embargo, brinda una ruta alternativa a la aplicación del CDB que no bloquea todos los intercambios internacionales de semillas en una maraña de contratos bilaterales.

1 - Para tener una explicación detallada de las causas, ver el reciente análisis de GRAIN en *Seedling*, Abril de 2005, "Re-situating the benefits from biodiversity". Disponible en línea en www.grain.org/seedling/?id=327 (en inglés y francés).

Cómo se verán afectados los agricultores por el nuevo “tratado de semillas” de la FAO y el sistema multilateral de acceso a los recursos genéticos que éste aspira a instalar, es una pregunta que perturba a numerosos grupos de todo el mundo. Cuando hace aproximadamente 25 años los gobiernos comenzaron a hablar de los “derechos de los agricultores” con relación a las semillas de la FAO, los temas claves en los que se centraba el debate eran la rápida extinción de las semillas de los agricultores —a menudo llamada erosión genética— y la creciente privatización del material de plantación, la base de la provisión mundial de alimentos, a través de las patentes y los derechos de los obtentores vegetales. Por encima de los agitados debates, los gobiernos llegaron al consenso de que los agricultores deben ser reconocidos por su protagonismo histórico y el la función actual que cumplen como artífices de la increíble diversidad de papas, tomates, avena, maíz y bananas en la que se apoyan actualmente los obtentores vegetales. En la práctica esto significó salvaguardar los derechos de los agricultores a trabajar con la diversidad y a vivir de ella frente a la expansión de los monocultivos y las semillas uniformes, e intentar que la industria semillera destine algunas de sus ganancias a la conservación de la base misma de los recursos que explota.

Durante los ocho años de negociaciones del Tratado —concebido para adecuar a su predecesor, el Compromiso Internacional sobre Recursos Filogenéticos, de la FAO, con el Convenio de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas— ambos temas permanecieron sobre la mesa. En el texto final, sin embargo, únicamente quedó cierto lenguaje poético acerca de los derechos de los agricultores, pero ninguna obligación real. La letra fue variando desde un compromiso con los derechos de los agricultores como “el derecho a utilizar, intercambiar y en el caso de las variedades autóctonas y variedades que no están registradas, comercializar semillas guardadas por los agricultores”, a lo opuesto. El texto final dice simplemente que ¡el Tratado no suprimirá esos derechos en los países donde los agricultores todavía los tienen! La idea de hacer que la industria comparta sus ganancias con las comunidades agrícolas apenas si tuvo un poco más de suerte. El lenguaje final es una frase diluida que dice que las ganancias deberían ir “fundamentalmente, de manera directa o indirecta” para los agricultores. Para despejar cualquier tipo de dudas se agregó una disposición que establece que la responsabilidad para efectivizar los derechos de los agricultores corresponde a los gobiernos nacionales “según proceda y con sujeción a su legislación nacional”.

En otras palabras, si tienen ganas y si sus leyes sobre patentes y derechos sobre variedades vegetales no lo impiden. En varios países, las reglamentaciones sobre la comercialización de las semillas y la aplicación de las normas de la Organización Mundial de Comercio en materia de propiedad intelectual hacen ilegal, cuando no muy difícil, la posibilidad de que los agricultores utilicen, intercambien y comercialicen semillas conservadas en las fincas.

Esto no significa que la discusión sobre los derechos de los agricultores esté muerta y enterrada en la FAO. El Órgano Rector del Tratado, que se reunirá por primera vez el año próximo, podría decidir analizar cómo están manejando ese tema los gobiernos nacionales. Pero para ser realistas, las cosas no van a llegar mucho más lejos. En su forma final, el Tratado no está concebido para favorecer los derechos de los agricultores.

Las normas sesgadas del juego

En momentos en que, en vísperas de la primera reunión del Órgano Rector en junio de 2006, los gobiernos comienzan ahora la pugna acerca de cómo aplicar el Tratado, se hace cada vez más evidente el escaso apoyo que este sistema brinda a los agricultores —especialmente a los agricultores-mejoradores.

Los temas principales que se analizan son lo esencial de cómo facilitar el acceso a los materiales genéticos en el sistema y la elaboración de un acuerdo estándar de transferencia de material que debe respetar fielmente todos los derechos y obligaciones esbozados en el Tratado. Las consecuencias para los agricultores surgen de claves principales del propio Tratado.

En términos de los materiales que serán afectados y con qué propósito:

- El Tratado sólo abarca una lista limitada de cultivos. Incluye la mayoría de los principales cultivos alimenticios, pero excluye varios cultivos alimenticios menores y forrajes importantes para las regiones tropicales.
- Únicamente se facilitará acceso para conservación, investigación y mejoramiento. Punto. Y esto se aplica solamente para los usos de un cultivo con fines de alimentación humana y animal, no para utilización industrial o de otro tipo, probablemente ni siquiera para su uso como fibra.
- Únicamente se dará acceso a los materiales que estén en poder de instituciones gubernamentales o

dentro del dominio público, además de la mayoría de los materiales que estén en poder de los centros de investigación del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI) si deciden sumarse. (La mayoría seguramente lo hará). Ningún titular privado, sean empresas como Monsanto o agricultores individuales, está obligado a brindar acceso a sus colecciones de semillas.

- Los materiales guardados en condiciones in situ, tales como cultivos en el campo o materiales silvestres en los bosques, están excluidos del alcance del Tratado. Eso significa que los gobiernos quedan libres para regular el acceso a los mismos conforme a su propia legislación nacional.
- También quedan excluidos del Tratado los materiales considerados “en fase de mejoramiento”.

En términos de los derechos y obligaciones en juego, el favoritismo para con la industria semillera se hace muy pronunciado:

- Aún cuando no tienen la obligación de brindar acceso, las empresas privadas (al igual que las personas de manera individual) tienen derechos ilimitados para obtener acceso a los materiales dentro del sistema. El derecho a obtener acceso se aplica a todas “las personas físicas o jurídicas bajo la jurisdicción de cualquier Parte Contratante”.
- Si bien quienes reciben muestras vegetales no están autorizados a patentar alguna parte del material que reciben del sistema “en la forma recibida”, están autorizados a hacerlo cuando ya no conserva más esa misma forma. Algunos gobiernos han dejado en claro que una intervención técnica muy mínima, por ejemplo el aislamiento de un gen de una muestra de semillas, es todo lo que se necesita para que el material sea perfectamente patentable conforme a las condiciones del Tratado, aun cuando el gen haya estado ahí desde un principio.
- La distribución de beneficios pecuniarios debe efectivizarse cuando se comercialice un producto que incorpore material del sistema —una nueva variedad vegetal, por ejemplo—. Pero eso obligaría únicamente en el caso de los productos que no se considere que estén “a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores”. Esto significa que no hay una distribución obligatoria de los beneficios derivados de la venta de variedades contempladas dentro de los programas de los derechos de los obtentores

vegetales, como el de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Únicamente los materiales patentados, y posiblemente híbridos o semillas similares para las cuales las líneas mejoradas se mantienen bajo régimen de propiedad, serán consideradas disparadores de la distribución de beneficios. Algunos gobiernos europeos aducen incluso que las patentes europeas no deberían dar lugar a la distribución de beneficios porque la directiva de la Unión Europea sobre patentamiento de la vida abre la puerta a las licencias obligatorias. En otras palabras, en la medida en que ahora las licencias obligatorias sobre las semillas patentadas son una posibilidad, en teoría esto haría que todas las semillas patentadas en Europa estén a disposición “sin restricciones” y por lo tanto excluidas del programa de distribución de beneficios.

Es obvio que este sistema está pasando a ser un sueño convertido en realidad para la industria semillera, dirigida por gigantes tales como Monsanto, Syngenta, Dupont y Bayer. Esas compañías obtienen acceso garantizado a todo el material del sistema, que en su gran mayoría proviene de los agricultores. Tienen la libertad de utilizar cualquier material del sistema para desarrollar productos comerciales y obtener tanta ganancia cuanto puedan sin obligación de retribuir, con la única condición de que otros puedan utilizar sus productos finales, comercializados, para mayor mejoramiento. Al mismo tiempo, nunca tienen que compartir alguno de sus materiales, salvo las variedades terminadas que lanzan al mercado. Conservan control exclusivo sobre el “material en fase de mejoramiento”, sus colecciones privadas (independientemente del origen), los rechazos desechados del proceso de mejoramiento y todo lo demás. Comparemos esto con los pormenorizados requisitos impuestos a los centros CGIAR que adhieren al sistema. Para adherir, se les exige explícitamente que pongan a disposición sus propios materiales, y deben incluso permitir a la secretaría del Tratado que en cualquier momento inspeccione sus instalaciones.

El tratamiento de la industria semillera se burla totalmente de la noción de distribución de los beneficios. Los principales beneficios a compartir son el acceso a los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, y una parte de las ganancias pecuniarias. Sin embargo, la industria no tiene obligación de brindar ninguna de las dos. Esto significa que los beneficios obviamente circularán en un solo sentido. Las comunidades agrícolas de todo el mundo continuarán teniendo la responsabilidad de sustentar la diversidad genética de las plantas de cultivo en la fuente

misma, sin suficientes derechos o reconocimiento. Y los gobiernos continuarán cargando con los costos de los bancos de genes. Las compañías de semillas, según el Tratado, podrán ordenar lo que necesitan a “costos mínimos” y exigir que se les conceda “de manera rápida”. Y como los materiales de las colecciones en las que están trabajando y los procesos de mejoramiento se vuelven obsoletos, pueden donarlos a los bancos de genes estatales para salvaguardarlos y ahorrarse ese costo (lo cual ya es práctica común) a la vez de tácticamente prenderse de cualquier cosa que pudiera ser de interés futuro para las empresas, o útiles para sus competidores. En total, esto constituye no una distribución de beneficios sino un subsidio masivo de los agricultores y contribuyentes a la industria semillera mundial.

Las discusiones sobre la aplicación

Las discusiones sobre la aplicación que están teniendo lugar actualmente no cambiarán nada de esto. Por ejemplo, seguramente ya en la primera reunión del Órgano Rector habrá un acalorado debate sobre la condición oportunista (“free-rider”) de la industria semillera, porque hay una disposición en el propio Tratado que exige que se vuelva a evaluar este asunto a más tardar en junio de 2006. Pero también hay una disposición que dice que cualquier cambio de cualquier cosa del texto del Tratado debe ser decidido por consenso, de manera que podemos tener la certeza de que el debate no llegará a ningún lado. A los efectos prácticos, el texto del Tratado está escrito en piedra y no cambiará.

Sin embargo, algunos de los temas de aplicación son importantes. La mayor parte de la atención se ha volcado a la redacción del acuerdo estándar de transferencia de material (MTA, por su sigla en inglés). El referido acuerdo es el contrato entre el proveedor y quien recibe una muestra de semillas, en el cual éste promete respetar las condiciones de uso establecidas en el Tratado. En julio de 2005, en Túnez, miembros de distintos gobiernos discutieron un primer proyecto de este acuerdo. No se permitió la participación de observadores, si bien la industria semillera envió a varios representantes como participantes de las delegaciones gubernamentales europeas. El grupo deberá reunirse nuevamente en abril de 2006 para elaborar el texto del proyecto final del acuerdo de transferencia de material, que deberá ser adoptado por la primera reunión del Órgano Rector en junio.

El asunto más candente de la discusión del acuerdo de transferencia de material se refiere a

la cuantía, la forma y la modalidad exactas del pago obligatorio que deberán ser aplicadas a los productos patentados. El Tratado dice solamente que debería ser “de conformidad con la práctica comercial”. Esto no ayuda mucho, ya que la práctica comercial es cobrar siempre lo más que se pueda y eso varía bastante de un país a otro. La FAO ha encomendado un estudio de antecedentes que establezca la cuantía. Los países industrializados, como era de esperar, desean calcular un porcentaje bajo sobre la base de las ventas netas, mientras que los países en desarrollo desean que sean un porcentaje elevado sobre la base de ventas brutas. El resultado probablemente esté cercano a un término medio.

Otra cuestión es qué hacer en el caso de que surjan controversias. Formalmente, el acuerdo de transferencia de material es un contrato comercial entre dos personas jurídicas. ¿Qué ocurre si hay un desacuerdo entre ellas? Pongamos como ejemplo que Syngenta saca una patente sobre algún germoplasma de arroz de Laos, que obtuvo del IRRI a pesar de que el acuerdo lo prohíbe. La opción estándar es que las partes vayan al tribunal a resolverlo. Una alternativa es ofrecer un mecanismo de solución de controversias dentro del propio Tratado. Esto se discutió a fondo en la reunión de julio.

¿Y qué pasa con los agricultores?

Mientras que las discusiones sobre la aplicación han entrado en detalles en asuntos como éste, hipnotizados por las consecuencias legales y económicas para gobiernos y compañías privadas, prácticamente no existe discusión alguna acerca de los efectos sobre los agricultores. ¿Qué significará el Tratado en la práctica si un agricultor-mejorador, un grupo de rescate de semillas o una iniciativa de seguridad en materia de semillas de una comunidad desea acceder a materiales de un banco genético? ¿Qué destino correrán sus propias colecciones? ¿Existe el riesgo de que la falta total de acción con referencia a los derechos de los agricultores –que el Tratado deja librado al capricho de los gobiernos– se traduzca también en una mayor restricción al acceso para los agricultores?

A juzgar por la experiencia, probablemente en esos aspectos no se sobreestime la importancia del Tratado. La historia del trabajo de la FAO en materia de recursos genéticos demuestra que los gobiernos nacionales rara vez se han dejado influenciar demasiado por los instrumentos internacionales. La experiencia práctica también indica que las relaciones entre el sistema formal de

bancos genéticos y el sector informal que guarda las semillas y las mejora, varían enormemente entre los países y a lo largo del tiempo. Hay ejemplos de cooperación muy amistosa así como de conflicto directo. A veces esas experiencias surgen de cuestiones políticas o de una falta de reconocimiento legal de los derechos de los agricultores, pero también se sabe que entran en juego cosas simples como las relaciones personales. Por lo tanto, es muy difícil decir algo general ya sea sobre la situación actual o sobre cómo ésta podría cambiar debido al Tratado.

No obstante, tomando el texto tal cual está, pueden realizarse las siguientes observaciones:

Con relación al acceso, las comunidades o asociaciones, así como los agricultores en forma individual, tienen el derecho de pedir muestras de semillas al sistema, de la misma forma que las grandes empresas, en la medida que estén en la jurisdicción de un gobierno que es parte del Tratado.

- En cuanto a las colecciones de semillas en poder de redes de custodios de semillas, iniciativas de comunidades o agricultores-mejoradores individuales, no tienen la obligación de brindar materiales a este sistema nuevo. Toda esta gente tiene la misma condición que las compañías de semillas.
- Toda organización individual o privada que participe de un trabajo de selección y mejoramiento, no tendrá que volcar el material “en fase de mejoramiento” dentro del sistema. Este es uno de los pocos lugares del Tratado en que se menciona explícitamente a los agricultores, ya que esto incluye “el material que estén mejorando los

agricultores”. Sin embargo, la disposición relativa al material in situ en parte contradice esto, ya que reconoce un derecho de los gobiernos a regular el acceso a materiales in situ conforme a la legislación nacional. El mejoramiento de los agricultores generalmente se realiza en el campo, de manera que los materiales están tanto in situ como en fase de mejoramiento. Este es un posible punto de conflicto en que los gobiernos nacionales pueden intentar utilizar el Tratado para restringir los derechos de los agricultores.

- Como no hay un derecho de acceso para uso directo –únicamente para conservación, investigación y mejoramiento– tanto los agricultores como los científicos han cuestionado si esto se convertirá en una nueva restricción al acceso. Una interpretación razonable es que no debería ser un problema. Cuando alguien accede a un material de una colección, casi nunca es para uso directo sin pasar a través de cierta forma de conservación, investigación o mejoramiento. El acceso siempre significa obtener una muestra pequeña de semillas. Esas semillas deben multiplicarse y las plantas casi invariablemente son evaluadas y/o seleccionadas en el proceso. Esto podría considerarse como investigación o mejoramiento. Pero si un banco de genes está buscando una razón para restringir el acceso, esta cláusula ciertamente podría proporcionársela.

En general, la conclusión es que la aplicación del Tratado probablemente significará muy pocos cambios para el mejoramiento basado en la finca. Pero sí dará acceso garantizado a las empresas, las cuales probablemente no compartirán gran cosa a cambio sino que obtendrán derechos de propiedad privada sobre los resultados.



Para profundizar

- Todos los documentos oficiales relativos al Tratado están en el sitio Web de la FAO, en www.fao.org/ag/cgrfa, incluso el informe de la última reunión de Túnez de julio de 2005.
- Para una buena introducción al Tratado, incluida la historia de la negociación, ver David Cooper, “The International Treaty of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture”, RECIEL 11 (1) 2002.
- El análisis que ha hecho GRAIN del Tratado permanece incambiado desde el día en que éste fue adoptado. Ver nuestra editorial de Seedling de diciembre de 2001, “A disappointing compromise”, disponible en www.grain.org/seedling/?id=174 (en inglés y francés).

