

CONTROLANDO LAS SEMILLAS, ACEDIENDO A LA ALIMENTACIÓN

Una evaluación de impacto sobre los derechos humanos en la Protección de Variedades Vegetales



LECTURA RÁPIDA

INVESTIGACIÓN

- Evaluación de impacto sobre los derechos humanos (EIDH) ex-ante
- Estudios de caso en seis comunidades en Kenia, Perú y Filipinas
- Evaluación de las posibles consecuencias de los sistemas de protección de variedades vegetales con base en UPOV91
- Enfoque sobre el derecho a la alimentación de los pequeños agricultores en los países en desarrollo

HALLAZGOS

- Impacto negativo en el funcionamiento del sistema informal de semillas → que vulneraría el derecho a la alimentación
- Conocimiento tradicional no reconocido por instituciones gubernamentales → impacto adverso en los agricultores /minorías/ derechos de las mujeres, la biodiversidad, el derecho a la alimentación
- Falta de evaluación de impacto y participación cuando las leyes de PVV son redactadas e implementadas
- EIDH confirmada como un enfoque valioso y flexible para evaluar el impacto de los derechos humanos

RECOMENDACIONES

- A los gobiernos: ser conscientes de las necesidades de los grupos más vulnerables y el derecho a la alimentación en la elaboración y aplicación de leyes de PVV, mediante la realización de EIDH, garantizar procesos transparentes y participativos, y la identificación de medidas de acompañamiento necesarias
- A los proveedores de asistencia técnica: impulsar leyes PVV sui generis basadas en la evidencia y teniendo en cuenta las necesidades específicas de desarrollo
- A las organizaciones de la sociedad civil: crear sensibilización sobre el impacto potencial en los derechos humanos e involucrarse en los procesos políticos relacionados con las leyes de PVV

La expansión de los derechos de propiedad intelectual sobre las semillas bien podría restringir las prácticas de los pequeños agricultores de guardar e intercambiar semillas en el sistema informal de semillas, lo que limita el acceso a las semillas protegidas y pone en riesgo el derecho a la alimentación de los agricultores. Los países en desarrollo que están considerando la introducción de regímenes de protección de variedades vegetales (PVV), así como los países industrializados que ponen presión sobre los países en desarrollo para hacerlo, tienen que evaluar estos impactos.

¿Por qué utilizar una EIDH para la PVV?

La agricultura en la mayoría de los países en desarrollo se caracteriza por ser de pequeña escala y apoyarse fuertemente en el sistema informal—en lugar de lo formal o comercial—de semillas. El sistema informal de semillas es la base para los medios de vida de los agricultores, así como de la seguridad alimentaria nacional en estos países. Las leyes de PVV basadas en el Acta de 1991 de la Unión Internacional de para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 91) reducen la eficacia de este sistema informal de semillas mediante la restricción de los derechos de los agricultores, y trastocan las tradiciones de manejo de semillas y el intercambio. Potencialmente esto conduce a graves consecuencias, sobre todo para los grupos más vulnerables: los de pequeña escala y las agricultoras. Por lo tanto, las leyes

de PVV tipo UPOV 91 pueden tener impactos negativos para el disfrute de los derechos humanos—en particular el derecho a la alimentación—de esos grupos.

En este contexto, es necesario que se aborde la falta de información acerca de estos impactos, sobre todo porque muchos países en desarrollo están considerando (a menudo bajo presión) unirse a UPOV 91. Para la toma de decisiones basada en la evidencia, los gobiernos de los países en desarrollo necesitan saber cómo las leyes de PVV basadas en la UPOV 91 podrían afectar a las comunidades de agricultores y el desarrollo de su sector agrícola. Esto les dará a los gobiernos la oportunidad de diseñar sus sistemas de PVV en una forma que sea más adecuada a sus necesidades y realidades. Esta es la base de un informe¹—el primero de su tipo—sobre una evaluación de impacto en los derechos humanos de las leyes de PVV basadas en la UPOV 91. Esta hoja informativa resume el informe.

METODOLOGÍA: APLICACIÓN DE UNA EIDH

Mirando a través de un enfoque de Derechos Humanos

La fortaleza de este estudio se basa en el uso de un enfoque en derechos humanos para ver los regímenes de PVV. Las EIDH son un nuevo instrumento de las políticas, y se diferencian en tres aspectos importantes de otros tipos de evaluaciones de impacto:

1. Están firmemente arraigadas en las normas legales.
2. Se centran en los grupos pobres, vulnerables o de otra manera desfavorecidos, cuyos derechos humanos son más propensos a estar en riesgo. (Es importante señalar que desde una perspectiva de derechos humanos, no es aceptable empeorar la condición de grupos vulnerables en compensación por un impacto agregado o sectorial positivo.)
3. El proceso mismo de llevar a cabo estas evaluaciones debe respetar los derechos humanos a través de un proceso inclusivo. La metodología para la EIDH en la UPOV se ha basado en una investigación ex ante y en la experiencia de académicos, organizaciones no gubernamentales y organismos de derechos humanos de la ONU.

Con relación al enfoque metodológico, cuatro lecciones principales se pueden extraer del estudio. En primer lugar, ser selectivo desde el inicio del proceso en un conjunto limitado de derechos humanos y elementos de política es clave para el éxito del ejercicio. En segundo lugar, las EIDH son procesos iterativos que implican un cierto grado de flexibilidad de los procedimientos. En tercer lugar, la EIDH tendrá que depender en gran medida del juicio de expertos más allá de los resultados de los estudios de campo. En cuarto lugar, la participación de investigadores de campo en una etapa temprana del proceso y asistirlos de cerca durante la recopilación de datos es fundamental para alinear las necesidades de información con la recolección de la misma.

Estudios de casos: Filipinas, Kenia y Perú

Para recoger la evidencia empírica sobre el impacto potencial de las leyes de PVV tipo UPOV 91 en el derecho a la alimentación, la investigación de campo se llevó a cabo en seis comunidades en Kenia, Perú y Filipinas. Todos los estudios de caso son ex ante, ya que los sistemas de PVV vigentes en los países en cuestión o bien no están en línea con la UPOV 91 (Filipinas), sólo se ha modificado recientemente (Kenia), o aún no se ha implementado (Perú). Por definición, una EIDH ex ante analiza las posibles consecuencias de la propiedad intelectual en la agricultura. Se llevaron a cabo los estudios de campo por medio de equipos de investigación locales con experiencia. Se revisó la literatura específica del país correspondiente, se celebraron consultas con una amplia gama de actores, y se realizaron entrevistas a informantes clave y discusiones de grupos focales con agricultores específicos.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: ASPECTOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA PVV

En general, la investigación ha demostrado que el sistema informal de semillas es por lejos la principal forma en que los pequeños agricultores tienen acceso a las semillas. Variado entre las comunidades y los cultivos, los estudios de caso documentaron que el sistema informal de semillas cubre hasta el 98 % de la demanda de semillas (por ejemplo, para la papa en Perú y Kenia). Además, existe una importante interacción entre los sectores formal e informal, con lo que las semillas del sector formal se integran en el sector informal por medio de la conservación, intercambio y venta de semillas en finca. Esto significa que los pequeños agricultores también acceden semillas mejoradas y protegidas mediante leyes de PVV mediante el sistema informal de semillas, incluso si las semillas son, en algunos casos, protegidas por derechos de obtentor. Así, el sistema informal de semillas también facilita el acceso a semillas mejoradas.

“Desde una perspectiva de derechos humanos, las restricciones en el uso, intercambio y venta de semillas protegidas podrían afectar negativamente el derecho a la alimentación, pues las semillas podrían ser más costosas, difíciles de acceder, o de menor calidad. También podrían afectar el derecho a la alimentación, así como los demás derechos humanos, mediante la reducción de la cantidad de ingresos en los hogares, los cuales estarían disponibles para la alimentación, la salud o la educación”.

Informe de investigación: Controlando las semillas, accediendo a la alimentación, 2014

COMPARACIÓN DE LOS COSTOS DE INSUMOS POR CULTIVO DE UNA VARIEDAD LOCAL DE MAÍZ Y UNA VARIEDAD RR COMERCIAL DE MAÍZ EN LAMLIFEW, FILIPINAS (POR HECTÁREA, EN PESOS FILIPINOS)

Costo de insumos	Tiniguib (variedad local) (no protegida por PVV)		Maíz RR (variedad PVV) – accedida a través del sistema informal de semillas		Maíz RR (variedad PVV) – accedida a través del sistema formal de semillas
	Finca 1	Finca 2	Finca 1	Finca 2	
Semillas*	1,125	900	3,600	2,400	9,700–10,400
Fertilizantes (N, P, K)	1,500	4,400	15,000	8,800	8,800–15,000
Herbicida (RoundUp)	–	–	1,400	1,800	1,400–1,800
Deshierbe manual	5,250	3,000	–	–	
Total costos de insumos	7,875	8,300	20,000	13,000	19,900–27,200

* Es importante señalar que los dos hogares estudiados acceden a las semillas a través de canales informales, como suele ser el caso en Lamlifew. Sin embargo, si el costo total de la semilla se calculara utilizando el precio al que Syngenta y Monsanto en realidad venden sus semillas, el costo de la semilla de maíz RR (para una hectárea) sería PF 9,700 y PF 10,400 respectivamente. Para calcular el costo total de insumos, incluyendo semillas del sistema formal de semillas, se ha tenido en cuenta toda la extensión de los costos con respecto a los otros insumos.

UPOV 91 y el acceso a las semillas a través de canales informales

Si se implementa y aplica, la UPOV 91 podría afectar negativamente al funcionamiento del sistema informal de semillas. Sus restricciones en el uso, intercambio y venta de semillas PVV conservadas en la finca afectarían gravemente la relación positiva entre los sistemas de semillas formales e informales, y harían más difícil para los agricultores de escasos recursos acceder a las semillas mejoradas. Por otra parte, la venta de las semillas (inclusive las que están protegidas por las leyes de PVV) es una fuente importante de ingresos para muchos agricultores. Desde una perspectiva de derechos humanos, las restricciones en el uso, intercambio y venta de semillas protegidas por tanto, podrían afectar negativamente el derecho a la alimentación, pues las semillas podrían encarecerse o ser más difíciles de acceder.

Conocimientos tradicionales relacionados con el manejo de semillas

El conocimiento tradicional es aplicado por los agricultores en la selección, conservación y almacenamiento de semillas. Es la base de la innovación local y de la conservación de semillas in situ. El conocimiento de las mujeres es de particular importancia para los sistemas de semillas y alimenticios locales, especialmente en la región andina. Sin embargo, la riqueza de las prácticas que los agricultores usan y desarrollan a nivel local pasa desapercibida y no reconocida por las instituciones gubernamentales. Desde una perspectiva de derechos humanos, las restricciones a las prácticas tradicionales y los sistemas de manejo de semillas impactan adversamente los derechos de los agricultores, derechos culturales, derechos de las minorías, derechos de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres, así como la biodiversidad y el derecho a la alimentación.

Elección de las semillas, Riesgo y Presupuestos Domésticos

Las restricciones en el uso, intercambio y venta de semillas conservadas en la finca podrían dar lugar a un menor número de opciones para los agricultores, que luego se tornan

cada vez más dependientes del sector formal de semillas. Las variedades mejoradas, sin embargo, a menudo requieren más insumos en comparación con las variedades de los agricultores locales, elevando así los costos de producción. En el caso de las variedades protegidas en línea con la UPOV 91, los costos de las semillas aumentan los gastos de producción aún más. Desde una perspectiva de derechos humanos, el aumento en los costos de producción representa un riesgo para los agricultores con problemas de liquidez mediante la desestabilización de su presupuesto doméstico. Esto podría afectar negativamente una serie de derechos humanos, al reducir la cantidad de ingresos disponibles en los hogares para la comida, salud o educación.

Asuntos de preocupación al aplicar las leyes de PVV

Además de las anteriores conclusiones, el estudio identificó temas adicionales de preocupación que deben tomarse en cuenta al desarrollar e implementar las leyes de PVV. Los estudios de caso documentaron una falta de informa-



Mujeres agricultoras describen y clasifican sus estrategias para enfrentar y superar la inseguridad alimentaria estacional; Sufatubo, Glan, provincia de Sarangani, Filipinas.

ción y de participación de los pequeños agricultores y otras partes interesadas en el proceso de adopción y reforma de las leyes relacionadas con la PVV. Además, no ha habido una evaluación de los posibles impactos de estas leyes. Esto es incompatible con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de garantizar la debida información sobre, y la participación en la formulación de, políticas públicas. Por otra parte, ha habido indicios de que varias disposiciones relacionadas con la UPOV podrían socavar otras políticas y procesos de interés público por el impacto negativo en la capacidad del Estado de cumplir con otras obligaciones jurídicas internacionales (por ejemplo, en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación) o las políticas nacionales.

En conclusión, la investigación proporciona evidencia clara sobre los posibles impactos de los derechos humanos y otras áreas de interés que deben ser consideradas cuidadosamente al diseñar y aplicar las leyes de PVV. Los resultados de la evaluación de impacto mostraron (i) la fuerte dependencia de los agricultores de pequeña escala en los sistemas informales de semillas en los países en desarrollo, (ii) la amenaza al goce del derecho a la alimentación cuando el acceso a semillas de variedades protegidas es restringido, y (iii) el incremental mal funcionamiento del sistema informal de semillas como resultado de leyes sobre semillas estrictas, incluyendo las leyes de PVV estilo UPOV 91.

RECOMENDACIONES: ¿QUÉ DEBE CAMBIAR?

El estudio ofrece recomendaciones específicas para una amplia gama de partes interesadas, incluidos los gobiernos, los estados miembros de la UPOV y el Secretariado, los proveedores de asistencia técnica, y las organizaciones de la sociedad civil.

Recomendaciones clave para los gobiernos

- llevar a cabo una EIDH antes de elaborar o modificar una ley nacional PVV o antes de aceptar o adoptar disposiciones de propiedad intelectual en los acuerdos comerciales y de inversión en el ámbito de la agricultura
- mejorar los vínculos entre el sistema de semillas formal e informal y aplicar un enfoque diferenciado a la PVV para diferentes usuarios y diferentes cultivos
- garantizar que las leyes nacionales de PVV permitan a los pequeños agricultores guardar libremente, utilizar, intercambiar y vender las semillas/materiales de propagación conservados en la finca

- asegurar que los gobiernos cumplan con un proceso transparente y participativo que incluya a todas las partes interesadas que puedan verse afectadas en la elaboración, modificación o aplicación de las leyes de PVV y medidas conexas
- informar a las agencias de gobierno y otros involucrados en las políticas de semillas, de sus obligaciones con respecto al derecho a la alimentación
- identificar qué medidas de acompañamiento puedan ser necesarias para las nuevas leyes relacionadas con la PVV, y ponerlas en práctica, incluyendo medidas para mitigar y remediar los potenciales impactos adversos de las leyes relacionadas con la PVV en materia de derechos humanos o en el sector informal de semillas
- para los países en desarrollo, utilizar la flexibilidad que ofrece el Acuerdo sobre los ADPIC de redactar leyes de PVV y medidas conexas que reflejan las condiciones agrícolas nacionales y las necesidades, los intereses y los derechos de los grupos más vulnerables, como los pequeños agricultores
- monitorear el impacto de las leyes de PVV en el derecho a la alimentación, con especial atención a las formas en que las leyes o las políticas relacionadas con PVV impactan los diferentes segmentos de la población

Recomendaciones a otros actores

- A los miembros de la UPOV y el Secretariado: revisar aquellos aspectos de las normas de la UPOV y su funcionamiento que afectan al sector informal de semillas, con el fin de garantizar que en la práctica, así como en el papel, estas normas faciliten sistemas de PVV que respeten los intereses y necesidades de los países en desarrollo
- A los proveedores de asistencia técnica: garantizar que los países beneficiarios se comprometan a una evaluación completa y objetiva de su situación en el sector agrícola, abarcando los sectores formales e informales y sus obligaciones internacionales (por ejemplo, las obligaciones de derechos humanos y las obligaciones en virtud del Convenio de Diversidad Biológica, el Tratado Internacional sobre los Recursos genéticos para la Alimentación y la Agricultura, etc.), y redactar una ley de PVV sui generis basada en la evidencia y adecuada para sus respectivas condiciones, necesidades e intereses
- A todos los actores interesados: crear conciencia sobre importante rol del sector informal de semillas en muchos países y las posibles consecuencias para los derechos humanos de las leyes de PVV estilo UPOV 91
- A la sociedad civil: involucrarse y crear conciencia cuando los organismos gubernamentales o regionales elaboren leyes relacionadas a la PVV.

EDITORES Declaración de Berna, Bread for the World – Protestant Development Service, Community Technology Development Trust (CTDT), Fondo de Desarrollo Noruego, Misereor, SEARICE, Red del Tercer Mundo **FECHA** Marzo 2015