

Propiedad intelectual en semillas en Argentina: una mirada histórica

Tamara Perelmuter

Instituto de Investigaciones Gino Gemani (IIGG) – UBA

tamiperelmuter@gmail.com

La biotecnología moderna y su inserción en el agro a través de las semillas transgénicas, incentivó la reformulación del sistema de propiedad intelectual en semillas. El asunto fue incluido en las negociaciones comerciales internacionales y regionales a impulso de las empresas con intereses en ese sector que persiguen una profundización de la protección que les garanticen mayor control y seguridad de retorno de sus inversiones. Este proceso viene de larga data, pero en los últimos años estamos siendo testigos de un nuevo estadio de profundización en los países de América Latina.

Desde 2003 existen en Argentina diversos intentos por modificar la Ley de Semillas y Creación Fitogenéticas, que regula una de las formas de propiedad intelectual sobre las semillas. Durante 2012, esta discusión dio un salto importante cuando un anteproyecto elaborado desde el Ministerio de Economía comenzó a ser discutido en el marco de la CONASE (Comisión Nacional de Semillas).

Para poder comprender los alcances de esta discusión, es necesario revisar la legislación vigente, no sólo la ley en cuestión, sino también el reglamento de aplicación de la misma y algunos decretos que la complementan. En esta ponencia, nos centraremos en analizar el contexto de surgimiento de cada legislación, cuáles fueron los debates que atravesaron su sanción y quiénes participaron del mismo.

Palabras claves: Propiedad intelectual – semillas – Argentina - cercamiento

INTRODUCCIÓN

Desde el surgimiento de la agricultura, los productores y productoras rurales han recolectado, almacenado, conservado e intercambiado libremente las semillas, manteniendo

el control de las mismas; e históricamente consideradas *bienes comunes*¹ (Perelmuter, 2010).

El *cercamiento* de los *bienes comunes*, proceso que Marx (2002) describió como de *acumulación originaria*, consistió en el despojo de los comuneros de sus tierras y en su privatización. Autores recientes (Bonefeld, 2001; De Angelis, 2001; Perelman, 2001; Harvey, 2004) han puntualizado en que la *acumulación originaria* no es sólo la etapa que dio origen al capitalismo, sino un proceso continuo, un proceso permanente de separación de los productores de sus medios de producción y de subsistencia (Holloway, 1994) y ha sido conceptualizado por David Harvey como *acumulación por desposesión* (2007).

En los últimos años estamos asistiendo a una profundización de los procesos de *cercamiento*, mediante el cual, aquello que esencialmente era común y quedaba por fuera del mercado, se está convirtiendo rápidamente en una *mercancía*. El proceso de mercantilización fue acaparando nuevas áreas de la vida, creando a su vez nuevos objetos como propiedad privada.

En el caso de las semillas, el *cercamiento* se da mediante dos tipos de mecanismos articulados entre sí y que facilitan su apropiación. Por un lado, las transformaciones en el modelo agrario que acompañan los cambios técnicos de las semillas, donde la aparición de las semillas híbridas en el marco de la Revolución Verde primero, y el desarrollo de las semillas transgénicas en el marco de la consolidación del Modelo Biotecnológico Agrario (López Monja, Poth y Perelmuter, 2010) cumplen un rol central. Por otro lado, y en articulación con lo anterior, los cambios en la forma de apropiación de las semillas a través de la propiedad intelectual, que implican una reconfiguración de la relación de los productores con sus semillas.

Desde 2003 existen en Argentina diversos intentos por modificar la Ley de Semillas y Creación Fitogenéticas, que regula una de las formas de propiedad intelectual sobre las semillas. Durante 2012, esta discusión dio un salto importante cuando un anteproyecto

¹*Bienes comunes* es una de las tantas traducciones utilizadas para referirse a los *commons* que, en la época preindustrial, se utilizaba para denominar a aquellas tierras para las cuales el derecho consuetudinario exigía modos específicos de respeto comunitario. En la actualidad, son definidos como espacios que están fuera del umbral de lo privado pero que no se definen como estatales, y están atravesados por las nociones de *comunidad, diversidad, territorialidad, no cosificación e inalienabilidad*.

elaborado desde el Ministerio de Economía comenzó a ser discutido en el marco de la CONASE (Comisión Nacional de Semillas).

Para poder comprender los alcances de esta discusión, es necesario revisar la legislación vigente, no sólo la ley en cuestión, sino también el reglamento de aplicación de la misma y algunos decretos que la complementan. En esta ponencia, nos centraremos en analizar el contexto de surgimiento de cada legislación, cuáles fueron los debates que atravesaron su sanción y quiénes participaron del mismo.

Las legislaciones fueron agrupadas en tres etapas. Una primera etapa que va de 1973 a 1991 y que vincula la sanción de la “Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas” del año 1973 con la Revolución Verde en este país.

La segunda etapa se inicia en el año 1991 y finaliza en 2003. Durante este periodo, se sancionó el “Reglamento de la Ley de Semillas y Creaciones fitogenéticas” modificado por el decreto 2183/91 y la Resolución “35/96” (dictada por INASE) en 1996 y coincidió con la aparición de lo que denominamos modelo biotecnológico agrario (López Monja, Poth y Perelmutter, 2010).

Finalmente, la tercera etapa va del año 2003 hasta 2014 y es la consolidación del modelo analizado en el periodo anterior y el comienzo de un debate en torno al *uso propio* de las semillas y a la posible reforma de la Ley de Semillas.

2. Los antecedentes del debate en Argentina. El *ordenamiento* del mercado de semillas: la “Ley de Granos y Elevadores” (1935)

La Ley de Semillas actualmente vigente data de 1973, y por esta razón, nuestro análisis del *cercamiento* de las semillas comienza en ese periodo. Sin embargo, es importante mencionar que cuáles fueron los antecedentes que llevaron a aquella situación.

De esta manera, podemos mencionar una primera etapa que va desde finales del Siglo XIX hasta 1935, año en que se sancionó la “Ley de Granos y elevadores”. Comienza con la existencia de un mercado de semillas caracterizado como “desordenado” y “heterogéneo”, ya que las primeras semillas que se utilizaron en el país provenían de importaciones hechas por los mismos agricultores inmigrantes, firmas privadas e instituciones oficiales sin mayor previsión técnica. El año 1912 aparece como un momento importante con el

reconocimiento por parte de las autoridades nacionales de la necesidad de “mejorar la calidad de las semillas”. Esto se da con la contratación del genetista inglés, Guillermo Blackhouse (Gutiérrez, 1994; Harries y Ripoll, 2000).

En 1935 se promulgó la “Ley de Granos y Elevadores”, primera intervención estatal en el mercado de semillas desde un punto de vista estrictamente normativo. El capítulo “Fomento de la Genética” de la misma, se proponía incentivar la adopción de semillas mejoradas y ordenar el mercado mediante un sistema de fiscalización de la producción y de la comercialización.

De esta manera, la segunda etapa se inicia con la sanción y puesta en aplicación de la mencionada legislación, y concluye en 1973 con la sanción de “Ley de Semillas y Creaciones fitogenéticas”. Con la Ley de Granos, el Estado comenzó a *normar* y *fiscalizar* la producción de semillas con una activa participación del sector público en esta etapa. La creación en 1956 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), es considerado en esta ponencia como el punto de inicio de la revolución Verde en este país y un momento fundamental de este periodo.

Esta institución funcionó durante este periodo como el agente principal en el desarrollo de la genética aplicada a la producción agrícola en el país (Filomeno, 2012). Sin embargo, el impacto creciente de la utilización de semillas mejoradas que comenzó a hacerse sentir sobre la productividad agrícola, irá acompañado también por el crecimiento del sector privado en ciertas áreas del mejoramiento vegetal que se complementó con dos acontecimientos.

Por un lado, el establecimiento del “régimen de pedigree cerrado” para los criaderos privados² por el cuál dejó de ser necesario revelar las fórmulas híbridas y fiscalizar los lotes de semilla parental (Gutiérrez, 1994).

Por otro lado, en 1962 se estableció un “régimen de pedigree abierto” para las instituciones públicas, con lo cual éstas debían revelar sus fórmulas, fiscalizar los lotes de semilla parental y ceder las líneas endocriadas a quien lo solicitara, ya que eran considerados bienes públicos. De este modo, se crearon las condiciones para la apropiación privada de creaciones públicas y el desarrollo de la industria semillera en materia de híbridos, a costa

² Dictado según Resolución Ministerial N° 841 de 1959.

de una enorme pérdida de capacidad de intervención por parte del Estado (Gutiérrez, 1994; Hendel, xxx).

3. Las legislaciones actuales en debate

3.1. Primera etapa (1973 a 1991): la Argentina como pionera.

La *Revolución Verde* en Argentina se profundizó durante la dictadura militar (1976-1983) de la mano del Ministro de Economía José Martínez de Hoz³, a partir de la consolidación del desarrollo de la industria privada de maquinaria agrícola y de semillas. En estos años, además, se introdujeron las semillas híbridas para la siembra, que se volvería masiva a principios de los '80. De esta manera, los componentes típicos de la Revolución Verde (híbridos, fertilización, riego, herbicidas, fungicidas, insecticidas, cosecha anticipada y secado artificial) se pusieron de manifiesto en la campaña 1978/79 sobre todo en el caso del maíz (Boy, 2003). Al mismo tiempo, a partir del ingreso de soja en los años '60 y su posterior expansión masiva en los '80, se dio un proceso de disminución de la ganadería.

De esta manera, desde comienzos de los años '70, el desarrollo de la agricultura local, sumada a la influencia de los cambios que se venían produciendo en los países del Norte respecto de los derechos de propiedad sobre variedades de plantas⁴, fueron allanando el camino para la aparición de un debate que planteara la necesidad de *modernizar* la legislación vigente, que era considerada insuficiente (Gutiérrez, 1994).

Hasta aquel momento, las regulaciones en lo concerniente al mercado de semillas eran realizadas fundamentalmente por el sector público, casi sin participación orgánica del

³ En uno de sus libros, Martínez de Hoz hace referencia al agro y a su proyección: “el empleo de fertilizantes para ciertas explotaciones intensivas junto a la expansión de posibilidades de riego, el control de las malezas por medios mecánicos y químicos, la lucha contra las plagas y enfermedades en animales y vegetales, el mejor manejo de las praderas son capítulos de un mismo programa tendiente a producir mejor y de manera más eficiente. (...) Sólo así recuperará la Argentina su capacidad productora y exportadora agrícola-ganadera y, con ello, la posibilidad de lograr el desarrollo armónico y el progreso de su economía, así como una sólida y estable situación financiera”. Martínez de Hoz, "La agricultura y la ganadería argentina en el período 1930-1960".

⁴ Hasta los años sesenta, los materiales vegetales utilizados para el mejoramiento genético eran de libre acceso. Este principio comenzó a resquebrajarse cuando la regulación en torno a la protección de derechos de obtentor a nivel internacional se institucionalizó con el nacimiento de la UPOV (Unión para la Protección de variedades Vegetales) en 1961. Se trata de un convenio multilateral con la firma de seis países europeos concediendo a los fitomejoradores un derecho de monopolio sobre una variedad concreta. Esta convención ha sido modificada en tres oportunidades: 1972, 1978 y 1991. Aquí se creó el Derecho de Obtentor (DOV) y en 1970 en EEUU se promulga la Plant Variety Protection Act.

ámbito privado. Por lo tanto, la necesidad de introducir más representantes del sector privado también pesó al momento de encuadrar la discusión en torno a la modificación de la legislación (Gutiérrez, 1994).

Existen, análisis y explicaciones diversas acerca del momento en el cuál comenzó a discutirse la Ley, y del sentido de la misma. Para Adelaida Harries y Carlos Ripoll, *“Con la irrupción de la revolución verde en la década del 60, el crecimiento de la producción y el comercio de semillas de variedades mejoradas en el país, más la necesidad de crear herramientas de estímulo a la actividad fitogenética y brindar un marco legal para las garantías de identidad y calidad de todas las semillas destinadas a los productores agropecuarios, se planteó la necesidad de proyectar una Ley específica para la actividad semillera que contemplara todos estos aspectos y se constituyera en un factor de impulso de este sector”*.

Para el Dr. Aldo Casella, *“(…) esa ley se creó en un contexto donde se trataba de defender la innovación en variedades, fundamentalmente vinculada a la acción del INTA, y donde había muchísimos criaderos de semillas, pequeños y medianos, de carácter nacional”* (Casella, entrevista realizada en 2012). Carlos Vicente, en cambio, pone el eje en el cambio en las formas de apropiación de las semillas, y el lugar de Argentina como *pionera* en ese sentido.

En 1971, el Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería Ing. Walter Kugler, creó una Comisión de Estudio para la elaboración de un “Proyecto de Ley de Semillas y de protección a las Creaciones Fitogenéticas” y sus decretos reglamentarios⁵. La Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N° 20.247, fue promulgada el 30 de marzo de 1973, bajo el Gobierno de Facto del Dr. Gral. Alejandro Lanusse. Ese mismo año se creó la Comisión Nacional de Semillas (CONASE).

Unos meses después de la sanción de la ley, el gobierno civil de Héctor Cámpora sucedió a la administración del general Lanusse, y durante su mandato no se emitió el decreto que

⁵ Estaba constituida por el mismo Secretario, funcionarios de la Dirección Nacional de Fiscalización y Comercialización, del INTA, de la Junta Nacional de Granos, representantes de la Asociación de Semilleros Argentinos (ASA), de la Cámara Semillerista Argentina, de la Sociedad Rural Argentina (SRA), de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), de la Federación Agraria Argentina (FAA), de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA).

reglamenta su aplicación⁶. Por lo tanto, la regulación recién se realizó durante el gobierno militar siguiente (1976 – 1983), cuando en 1978 se sancionó el Decreto 1995 que la reglamentaba. Ese mismo año, se creó el Servicio Nacional de Semillas (SENASE) como órgano de aplicación y, dentro de éste, los distintos registros creados.

En el momento de discusión y elaboración de la Ley, surgió el interrogante de si se debían preparar dos proyectos de Ley separados. Por un lado, una Ley de semillas clásica, que regulara la producción, la certificación y la comercialización de todas las semillas del país. Por otro lado, una legislación para la protección de la propiedad de los cultivares. Sin embargo, se decidió incorporar en el mismo cuerpo legal ambas cosas. Por lo tanto, se trató de una herramienta legal de gran alcance ya que reunió las exigencias para la producción y el comercio de semillas, y la protección de la propiedad de las nuevas creaciones Fitogenéticas. Y de esta manera, y a diferencia de lo que ocurrió en la gran mayoría de los países latinoamericanos, fue posible proteger con derechos de propiedad intelectual las variedades vegetales muy tempranamente.

Esto quedó reflejado en el artículo 1º donde consta que la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, “(...) tiene por objeto promover una eficiente actividad de producción y comercialización de semillas, asegurar a los productores agrarios la identidad y calidad de la simiente que adquieren y proteger la propiedad de las creaciones Fitogenéticas” (Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, 1973: artículo 1. El subrayado es nuestro).

Ahora bien, no existe una única explicación acerca de los motivos que llevaron a esta unificación. Una razón posible, está vinculada con la adaptación al marco internacional. Es decir, que Argentina seguía los lineamientos de los países europeos y por lo tanto, se decidió que el tema quedara vinculado a Agricultura, y no simplemente a Propiedad Intelectual. Sin embargo, a pesar de haber quedado ambos elementos en una sola legislación, para Gutiérrez (1994), el mayor énfasis estuvo puesto (sobre todo en estos momentos iniciales) en los aspectos relacionados con la fiscalización y el comercio de semillas, más que en aquellos vinculados a la propiedad intelectual. En términos prácticos,

⁶ Una razón para que esto sucediera, pudo haber sido que la ley fue “olvidada” para protegerla ante el temor a que una ley elaborada bajo un régimen militar se declarara ilegítima y por tanto, sea derogada. Por otra parte, según lo declarado por algunas autoridades de la época, otro argumento es que había otras prioridades en la política agrícola de aquel momento y el gobierno carecía de los conocimientos técnicos para reglamentar la ley (Gutiérrez 1994:16).

lo primero que se aplicó fue la fiscalización de las semillas en 1978, y la protección de la propiedad de nuevas variedades recién se hizo efectiva en 1989.

El cuadro N° 1 refleja la manera en que fue traducido esto en los organismos de aplicación. Según esta normativa, toda aquella semilla que se comercialice tiene que estar debidamente rotulada. Se establecen dos clases de semillas. Por un lado, las *identificadas* que son aquellas que deben estar rotulada pero que no tienen propiedad privada y son de uso público. Por el otro, las *fiscalizadas* que, además se encuentran sometidas a control oficial durante las etapas de su ciclo de producción y son propiedad de quienes las registren como propias en el Registro Nacional de Cultivares (Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, Art. 21). Se eliminó la semilla *común* que al no tener exigencia de rotulación, se consideraba que no brindaba suficientes garantía de calidad (Díaz Ronner, 2004).

Asimismo, UPOV hasta su versión de 1978, contempla dos excepciones importantes. Y si bien la Ley argentina es de 1973, ésta ya reflejaba estas excepciones que ya estaban en UPOV 61, aun cuando Argentina recién adhirió al Tratado Internacional en 1994.

Por un lado, *la excepción de los fitomejoradores*, según el cual no se requiere el consentimiento del obtentor de una variedad vegetal para utilizarla como insumo de investigación para la obtención de otras variedades vegetales. Se trata de una excepción para investigación que se refiere al derecho de usar materiales protegidos como base para desarrollar una nueva variedad distinta o para otro uso de investigación. En el caso de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, esto aparece reflejado en el artículo 25⁷.

Por otro lado, el *Derecho de los agricultores*, mediante el cual no se requiere el consentimiento de obtentor para uso propio como grano para consumo o siembra. Nos referimos al derecho de los agricultores a retener parte de su cosecha de una variedad protegida por Propiedad Intelectual, como una fuente de semilla para ciclos siguientes⁸.

⁷ “La propiedad sobre un cultivar no impide que otras personas puedan utilizar a éste para la creación de un nuevo cultivar, el cual podrá ser inscripto a nombre de su creador sin el consentimiento del propietario de la creación fitogenética que se utilizó para obtenerlo, siempre y cuando esta última no deba ser utilizada en forma permanente para producir al nuevo” (Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N° 20.247, Art. 25).

⁸ Para el caso local se especifica que, “No lesiona el derecho de propiedad sobre un cultivar quien entrega a cualquier título semilla del mismo mediando autorización del propietario, o quien reserva y siembra semilla para su propio uso, o usa o vende como materia prima o alimento el producto obtenido del cultivo de tal creación Fitogenética” (Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N° 20.247, Art. 27).

Cuadro N° 1:

| Aspecto Normado | Características |
|---|--|
| Regulación de la producción, certificación y comercialización de semillas | - Crea el Registro Nacional del Comercio y la Fiscalización de Semillas (RNCyF) donde deben inscribirse todos aquellos que produzcan, identifiquen, sometan a fiscalización, comercialicen, importen o exporten, o analicen semillas (Art. 13). Las inspecciones pueden realizarse en cualquiera de las etapas del ciclo. |
| | - Crea el Registro Nacional de Cultivares (RNC) , donde debe inscribirse toda variedad identificada por primera vez para poder ser difundida en el país (Art. 16). |
| Derechos de Propiedad Intelectual - DOV | - Protege el "derecho de propiedad de los creadores o descubridores de nuevos cultivares" (Art. 19). Se trata de los Derechos de Obtentor (DOV) |
| | - Crea el Registro Nacional de Propiedad de Cultivares (RNPC) que expide los títulos de propiedad (DOV). |
| | - Establece que las <i>nuevas</i> variedades deben cumplir con los requisitos de distinguibilidad, uniformidad y estabilidad (Art. 20) |
| | - Dispone una duración mínima de la protección de 10 años y máxima de 20. |
| | - Establece las siguientes excepciones: |
| | * Del Fitomejorador (Art. 25) |
| | * Del Agricultor (Art. 27) |
| | * De interés Público |
| Instituye un órgano de aplicación (SENASE, hasta el Decreto de 1989) | |
| Organiza un sistema de sanciones de tipo penal administrativas | |

Elaboración propia en base a Gutiérrez (1994), Ceverio (2004) y Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N°20.247 (1973).

4.2. Segunda etapa (1990 a 2003): la biotecnología agraria entra en escena

El segundo periodo se inicia con el decreto de desregulación económica (1991) que influyó sobre la actividad agropecuaria, sobre los precios de su producción y los insumos necesarios. Fue en ese contexto que se dio la inserción de los OVGGM en la Argentina, más

concretamente, en la soja transgénica. Y el año 1991 fue clave en ese sentido por una serie de acontecimientos.

En primer lugar, la política de desregulación de la economía intensificó el flujo de importaciones y sentó las bases de acumulación de capital en el agro, desplazando las reglamentaciones existentes desde hacía varias décadas. Los mercados de productos primarios fueron desregulados, a través de la liquidación de las Juntas Nacionales de Carne (1991) y Granos (1992), y la cuasi eliminación de las políticas activas de intervención estatal en la economía agraria.

En segundo lugar, se iniciaron las pruebas de campo de la soja RR (resistente al Roundup Ready, más conocido como glifosato).

En tercer lugar, en ese año se creó la CONABIA (Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria), organismo constituido por integrantes del sector público⁹ y el privado¹⁰, encargado de la formulación e implementación de regulaciones en torno a la liberación, producción y comercialización de OVGm.

En cuarto lugar, se instituyó el INASE (Instituto Nacional de Semillas), organismo descentralizado de la administración pública nacional, con autarquía económica y financiera y jurisdicción en todo el territorio nacional¹¹.

Finalmente, se modificó el Reglamento de aplicación de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas.

Asimismo, en 1996 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), a cargo de Felipe Solá, le otorgó la licencia a Monsanto para comercializar la soja RR (Roundup Ready) junto al glifosato, herbicida al cual el cultivo es resistente. Es interesante

⁹ Entre los integrantes del sector público se encuentran el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, el INTA, Conicet, representantes de la UBA, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental y el Ministerio de Salud Pública

¹⁰ En el sector privado se encontraban la Asociación Semilleros Argentinos, el Foro Argentino de Biotecnología, la Sociedad Argentina de Ecología, la Cámara Argentina de Sanidad y Fertilizantes, la Cámara Argentina de Productos Veterinarios, entre otros.

¹¹ Sus objetivos, según consta en su página son: Entender en la aplicación de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N°20.247; ejercer el poder de policía derivado de la instrumentación de la citada ley; expedir la certificación de la calidad, nacional e internacional, de todo órgano vegetal destinado para la siembra, plantación o propagación, observando los acuerdos firmados o a firmarse en la materia; proteger y registrar la propiedad intelectual de las semillas y creaciones fitogenéticas y biotecnológicas; proponer la normativa referida a la identidad y a la calidad de la semilla y conducir su aplicación.

destacar, que la empresa no patentó las semillas RR en el país (si lo hizo con el herbicida), por lo tanto, la soja se difundió masivamente en muy poco tiempo.

Se fue configurando lo que en esta ponencia denominamos Modelo Biotecnológico Agrario (López Monja, Poth y Perelmutter, 2010). Las semillas comenzaron a ser comercializadas junto con productos químicos, a los que son inmunes, y maquinarias para la siembra directa conformando un nuevo paquete, ahora biotecnológico, cuya potencia esta, justamente, en la utilización conjunta.

A partir del uso de las tecnologías biológicas el ser humano ha modificado de manera radical su relación con la reproducción de las especies creando mecanismos legales para consolidar la naturaleza como una mercancía, un ente cosificado, convertido enteramente en materia prima con el fin de ser explotada y revalorizada (Leff, 2002).

Al mismo tiempo, el mercado de semillas se ha conformado como un espacio sumamente atrayente para los grandes capitales ya que "...las semillas son el primer eslabón de la cadena alimentaria. Quien controle las semillas, controlará la disponibilidad de alimentos" (Ribeiro, 2002:114)¹². La preponderancia que adquirió para la producción agraria el uso del paquete biotecnológico tendió a que la venta de semillas y de agroquímicos se integrara bajo las mismas firmas maximizando las ganancias de esas empresas (Teubal, 2006).

Ahora bien, como venimos analizando, los años 90 significaron profundas transformaciones en el agro de la mano de la consolidación del Modelo Biotecnológico Agrario que tuvo su correlato con modificaciones en los marcos de propiedad intelectual de *protección* de las semillas.

Marcelo Regúnaga, quién fue Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca (1991-1993), resume con claridad la forma en que desde el Estado se pensaba de manera articulada el fomento hacia la biotecnología agraria, las modificación del marco regulatorio y las modificaciones en la legislación de propiedad intelectual: "*(...) había que definir una serie de estrategias que mejore la productividad en la Argentina; como estrategia a largo plazo e históricamente para un país que no subsidia como es el caso nuestro, la genética tiene un rol fundamental. (...). Por eso lo que decidí en aquel momento era tratar de promover lo*

12 En la actualidad, diez empresas manejan el 73% del mercado mundial de semillas. Las principales empresas que concentran este mercado son Monsanto, EEUU; Du Pont / Pioneer, EEUU; Syngenta, Suiza; y Limagrain, Francia (ETC, 2011). Estas mismas empresas controlan el 100% de las semillas transgénicas (Shiva, 2003).

último que estaba en ese momento en materia de disponibilidad de potenciales desarrollos de la genética que era la biotecnología”.

Y se fueron dando pasos en ese sentido, que se concretaron muy rápidamente en los primeros seis años de este periodo.

En 1990 se conformó la Asociación Argentina de Protección de Obtenciones Vegetales (ARPOV)¹³. En 1991 tuvo lugar la última modificación existente al Reglamento de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas (Ley 20.247), incorporando algunos principios contenidos en el Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV).

Años más tarde, se comenzó con el cumplimiento de los requisitos exigidos y se iniciaron los trámites para adherir a la UPOV, lo que se concretó formalmente con la ratificación del Convenio en 1994.

En 1995 se sancionó la Ley 24.481 mediante la cual el Congreso Nacional aprobó la nueva ley de patentes de la Argentina (Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad). Esta fue una respuesta al hecho de tener que adaptar nuestro cuerpo legal a los requerimientos de ADPIC y permite las patentes sobre genes y microorganismos transgénicos.

Finalmente, en 1996 se sancionó la Resolución 35/1996 del INASE, que consagra la normativa de la “excepción del agricultor”.

Analicemos entonces, algunos de estos acontecimientos con detenimiento. Como veremos, se fueron dando de manera articulada y con la clara intención de favorecer los crecientes intereses del sector privado y de adaptarse a los requerimientos de los Tratados y Acuerdos internacionales.

En 1991, y ante las fuertes presiones ejercidas por las asociaciones de productores de semillas como ASA (Asociación de Semilleras de Argentina); ARPOV y otros grupos de interés dentro de la CONASE (Comisión Nacional de Semillas, se modificó el Reglamento de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas. Para Regúnaga, *“(…) no había una adecuada participación del sector privado en las decisiones y yo casi todas las cosas que*

¹³ Se trata de una Asociación que agrupa a 56 instituciones y empresas obtentoras que realizan investigación y desarrollo de especies vegetales. Entre sus objetivos, según consta en su página web son: “Proteger la propiedad intelectual de las creaciones de sus asociados; eliminar el mercado ilegal, promover un marco legal y normativo adecuado; educar y difundir los beneficios de un mercado legal; gestionar el cobro de los derechos de sus miembros (...)”.

he tratado de hacer, han sido para tratar de mejorar los mecanismo de regulación entre lo que hace el sector público y el sector privado (...)”.

Aldo Casella también pone el foco en el rol que jugaron los intereses privados en la modificación del Reglamento, pero desde una óptica no contemplativa: “(...) *el reglamento del 91 ya tiene la influencia de esta embestida de las compañías para buscar una protección, o un ámbito de exclusividad mucho mayor, porque el reglamento del 91, en un sistema legislativo como en el marco de la 20.247, que claramente es un esquema de UPOV 1961, que después se modifica en el 78, introduce pautas de la UPOV 91*”.

Para Raimundo Lavignole del INASE, el principal objetivo de la modificación del reglamento fue el de “*adecuar la ley a la práctica, (...) adecuarlo al convenio UPOV. Porque había ciertas diferencias entre la ley y el convenio, entonces se podía vía reglamento adecuarlo. Y se terminó de adecuar cuando se promulgó la ley de adhesión UPOV donde se hizo ley el texto del convenio, ciertas incompatibilidades que podía haber, quedaban zanjadas con el convenio ley (...) y Argentina está más allá, está con un pie en el 78 y con un pie en el 91*”.

Carlos Vicente, de la ONG internacional GRAIN, hace eje en la idea de *paquete* para analizar la articulación entre la creación de la CONABIA, la modificación del Reglamento de la Ley de Semillas y la adhesión a UPOV¹⁴.

Como queda claro, la sanción del Decreto que modificó el Reglamento fue parte de la misma estrategia de otro acontecimiento que también estuvo orientado a reforzar los Derechos de Propiedad Intelectual aplicados a variedades vegetales. Nos estamos refiriendo a la adhesión de Argentina a UPOV en 1994 a través de la Ley 24.376¹⁵. Es importante destacar que si bien ya estaba a nivel internacional aprobada la versión 1991 del Convenio, Argentina decidió adherir a UPOV 78.

¹⁴ “En la Argentina, la llegada de los OGM en los 90 no casual ya que se crea la CONABIA, con la que Felipe Sola le empieza abrir la puerta a la soja transgénica, se modifica esa Ley de semillas de 1973 con una reglamentación, sin pasar por el congreso. Se reglamenta incorporando varias cuestiones que tienen que ver con UPOV 91 (...) porque es decir, para que entren los transgénicos, el objetivo en ese momento era cómo fortalecer los derechos de Propiedad Intelectual (...) y una simple reglamentación empezó a poner en marcha una cantidad de mecanismos de derechos de Propiedad Intelectual (...). Es un poco entonces la manera de empezar a ponerse al día con UPOV. Al ser incluso la ley anterior a UPOV 78, en UPOV 78 hubo cosas que, entre comillas, se mejoraron en términos de posibilidades de control, y ya en el 91 fueron más allá”.

¹⁵ Los trámites para la adhesión se realizaron bajo la gestión de Regúnaga en la SAGPyA a partir de 1991, pero la finalización se realizó en 1994 bajo la gestión de Felipe Solá, quién estuvo entre 1993 y 1999 en dicha Secretaría.

Ahora bien, el nuevo Reglamento tuvo algunas modificaciones sustanciales en relación al anterior. En primer lugar, se reforzó *alcance del derecho*, para lo cual se incorporó la necesidad de “novedad” inventiva a las condiciones para la obtención de un título de propiedad intelectual (DOV) que no existía previamente. De esta manera, se sumó a los requisitos de diferenciabilidad; homogeneidad y estabilidad.

En segundo lugar, se añadió la duración de las variedades extranjeras, ya antes a éstas se les daba por lo que quedaba en el país de origen. A partir de la modificación del decreto, el tiempo es independiente.

En tercer lugar, incorpora el ámbito de exclusividad, es decir cuáles son los actos que están sujetos a autorización del obtentor. Si uno lee esos actos, son los actos que estarían más vinculados con UPOV 91 que con UPOV 78”¹⁶.

Es interesante destacar, que no se tocaron las excepciones. Por lo tanto, el decreto en su artículo 43, confirmó el derecho de los obtentores utilizar variedades protegidas para desarrollar nuevas variedades sin necesidad de la autorización del propietario del cultivar. Y en el artículo 44 reafirmó el derecho de los productores rurales a guardar y replantar semillas de sus propios campos sin el consentimiento de los propietarios de los cultivos. Sin embargo, esto llevó a algunos sectores a caracterizar que eso “no provee una base jurídica suficientemente firme para precisar y hacer efectiva la protección de los derechos del obtentor”. Por este motivo, en 1996 el INASE emitió la Resolución 35/96 con el fin de especificar restricciones sobre el derecho de los productores rurales para guardar semillas. La misma fue firmada por la presidenta del INASE Adelaida Harries, una defensora de realizar reformas en la leyes de propiedad intelectual argentina para acercarlas a UPOV 91 (Filomeno, 2012).

Un dato importante, es que tiene lugar por primera vez en el derecho argentino la nominación de la facultad del productor agropecuario de reservar semilla obtenida de la

¹⁶ Artículo 41: (...) el derecho de propiedad de una variedad concedido al obtentor tendrá como efecto someter a su autorización previa los actos que enunciativamente se detallan, en relación a la simiente de una variedad protegida: a) Producción o reproducción; b) Acondicionamiento con el propósito de propagación; c). Oferta; d) Venta o cualquier otra forma de puesta a disposición en el mercado; e). Exportación; f) Importación; g) Publicidad, exhibición de muestras; h) Canje, transacción y toda otra forma de comercialización; i) Almacenamiento para cualquiera de los propósitos mencionados de a) a h). j) Toda otra entrega a cualquier título”.

cosecha de una variedad protegida para su posterior siembra como *excepción del agricultor*. Según su artículo 1^a, “*Son condiciones para que se configure “la excepción del agricultor” prevista en el artículo 27 de la ley N° 20.247 las que se mencionan a continuación: a) Ser Agricultor; b) Haber adquirido legalmente la semilla originaria; c) Haber obtenido la semilla actual a partir de la semilla legalmente adquirida; d) Reservar del grano cosechado el volumen de semilla que se utilizará para posterior siembra, individualizándola por variedad y cantidad, previo a su procesamiento”*.

Como vemos, la resolución busca *aclarar* las condiciones de la reserva en cuanto, entre otras, a la adquisición legal de la semilla originaria, individualización de la reserva, y destino de la semilla para la siembra por el agricultor en su propia explotación.

Sin embargo, la legalidad de algunas disposiciones de la presente norma fue cuestionada por las organizaciones de productores rurales y expertos en propiedad intelectual, debilitando así su aplicación.

Los últimos años de este periodo estuvieron signados por algunos acontecimientos que dieron inicio a un conflicto que será clave más adelante: la disputa por el cobro de regalías por las semillas de soja RR entre Monsanto y el Estado Argentino.

En el año 2000 se venció la patente de Monsanto sobre el glifosato y por lo tanto, otras empresas comenzaron a producirlo. Al año siguiente, con el cultivo de soja transgénica impuesto en Argentina y en plena expansión en toda la región, Monsanto comienza a amenazar a los productores agrícolas sobre el uso "ilegal" de su semilla y a exigirle al gobierno argentino que “haga cumplir la ley”. Sin embargo, recordemos, que Monsanto en 1996 no la patentó. En 2002, cerrando el periodo, la empresa comenzó a ejercer intimidaciones a los productores, amenazando con salirse del mercado argentino y cobrando regalías en los puertos de destino de exportación de la soja de aquellos países donde si tienen la patente (Teubal, 2006; Correa, 2006).

3.3. Tercera etapa (2003 a 2014): el *uso propio* en debate

A partir de 2003 los conflictos en torno a la propiedad intelectual en semillas se centraron básicamente en dos cuestiones. Por un lado, en relación a la patente sobre el gen que distingue a la soja RR, la variedad transgénica comercializada por Monsanto y el

consiguiente cobro de regalías. Por el otro, en el derecho de los productores rurales para guardar semillas (*uso propio*), que como vimos, ya había motivado algunos debates en la década de 1990 y que en este periodo, se cristalizó en algunas normativas y en los intentos por modificar la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas.

En relación al primer conflicto, como indagamos en el apartado anterior, el gen RR nunca fue patentado por Monsanto en Argentina, a pesar si hecho en otros países, como Estados Unidos. Esta decisión estratégica de la empresa se debió a que la situación de libre disponibilidad del gen facilitaría, como previsiblemente ocurrió, la difusión del gen RR, que llevó a la rápida expansión del cultivo en el país que se convirtió en el punto de partida para su difusión en América del Sur.

En 2002, cuando la patente del glifosato ya había vencido y con la soja RR difundida en gran parte del territorio nacional, Monsanto intentó obtener una patente por el gen de la semilla, lo que fue negado por el Estado argentino. Hacia 2004, el accionar de la empresa se volvió más agresivo aún y comenzó a ejercer intimidaciones a los productores por el supuesto uso ilegal de las semillas, amenazando con salirse del mercado argentino y cobrando regalías en los puertos de destino de exportación de la soja de aquellos países donde si tienen la patente (Teubal 2006; Correa 2006).

El Estado argentino fue a juicio internacional con la empresa y en 2010 y la Suprema Corte de Justicia de la Unión Europea dictaminó a favor de la Argentina (Página/12 2010). Para entonces, la compañía ya había desistido de presionar a los importadores europeos, pero en cambio presionó por otros medios, al decidir no lanzar en el país su nueva soja transgénica, la RR2, aguardando que se modifique el régimen legal en la Argentina, y así poder cobrar mayores regalías.

Asimismo, desde 2003 se vienen suscitando una serie de iniciativas gubernamentales tendientes a la modificación de la legislación de semillas (Casella, 2005). Si bien durante 2002, 2003 y 2007 se habían elaborado varios proyectos de ley, estos no habían prosperado. En 2012 el Ministro de Agricultura anunció la apertura de una mesa de negociaciones para modificar la Ley de Semillas en el marco de la CONASE (Comisión Nacional de Semillas)¹⁷

¹⁷ De la mesa participaron miembros de organismos públicos (INTA, INASE, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), del sector privado (ASA, Cámara Argentina de Semilleros Multiplicadores - CASEM,

El nuevo texto tuvo desde el primer momento la opinión favorable de la industria semillera, de la AAPRESID y también de la AACREA, de la Sociedad Rural Argentina, de CRA y de Coninagro, aunque estas últimas con algunas objeciones. La Federación Agraria, en cambio, formuló su rechazo y se retiró de la mesa de negociaciones. Otros actores vinculados a las semillas, como las organizaciones campesinas e indígenas, o aquellas relacionadas con la denominada agricultura familiar no fueron consultadas ni incorporadas formalmente al debate¹⁸. Para fines de 2012, las negociaciones estaban estancadas.

Según se pudo consignar en algunas de la versiones del anteproyecto, al igual que la versión actualmente vigente, la versión del 2012 seguía condensando en un mismo cuerpo legal todo lo referido a producción, certificación y comercialización de semillas por un lado; y la protección de la propiedad intelectual en semillas por el otro. Una de las consecuencias más importantes que plantea, es el impacto directo en los derechos de los productores agrarios a guardar, conservar, intercambiar y reproducir sus propias semillas ya que la nueva legislación apunta a reglamentar y restringir el “uso propio” remarcando que solo podrán hacer uso de esta prerrogativa los denominados “agricultores exceptuados”, quienes deben estar debidamente inscriptos en el “Registro Nacional de Usuarios de Semillas”¹⁹.

En el mes de mayo de 2014, se presentó un nuevo ante proyecto de Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, en el marco de unas Jornadas de la que participaron varias organizaciones campesinas y de pequeños productores de todo el país. Respecto de una versión anterior, el nuevo borrador incorpora artículos en relación a las *Especies Nativas y Criollas, Agricultura Familiar y Pueblos Originarios* y su vínculo con el resto de la Ley.

AACREA, Asociación de Productores de Siembra Directa - AAPRESID) y de las entidades de productores agrarios (FAA, SRA, Coninagro y CRA).

¹⁸ El Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), junto con CLOC - Vía Campesina Argentina; GRAIN; Amigos de la Tierra y Acción por la Biodiversidad, se posicionaron públicamente en contra de la discutida Ley con un documento denominado “10 motivos para luchar contra el proyecto de ley que pretende privatizar las semillas en la Argentina”.

http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Campanas_y_Acciones/!NO_a_la_privatizacion_de_las_semillas_en_Argentina!_Firma_la_Declaracion

¹⁹ Para un análisis más pormenorizado del anteproyecto de ley y del debate en torno a éste, ver: Perelmuter Tamara (2012), “Una de cal y muchas de arena: Monsanto en Argentina”; “¿Qué hay detrás de la nueva ley de semillas?”; “Las semillas en el centro de las disputas” y “La nueva ley de semillas no pasó de año”. Todos artículos publicados en www.marchar.org

Algunas reflexiones

Desde el nacimiento de la agricultura hasta no hace mucho tiempo, los productores agrícolas obtenían su propia semilla y confiaban más en la propia que en cualquier otra. El proceso de selección y mejora estuvo siempre en las manos del agricultor, quien recurrentemente guardaba e intercambiaba con otros productores, distintas semillas para las siguientes estaciones. Así, campesinos y campesinas seleccionaron cuidadosamente las mejores semillas para la reproducción, desarrollando cruces de plantas para mejorar los rendimientos y proporcionando a la humanidad alimentos básicos, base de la soberanía alimentaria de los pueblos.

El proceso de manejo de la propia semilla por parte del agricultor comenzó a revertirse en muchas regiones, a comienzos del siglo XX con la llegada de las semillas híbridas y su consumación llegó luego de la Segunda Guerra Mundial con la *Revolución Verde*.

La aplicación de la biotecnología dio un paso más en este sentido en tanto constituye un factor central para la instauración de nuevas formas de indagación científica regidas por la lógica del mercado y consolidadas por la figura de la propiedad intelectual. Ésta transforma a las semillas y sus conocimientos asociados en productos con valor agregado, plausibles de ser protegidos y apropiados por parte de las empresas biotecnológicas transnacionales. La diferenciación entre descubrimiento e invención que había impedido que la vida pueda ser patentada, se ve desdibujada ante los avances de la ingeniería genética.

De esta manera, los derechos de propiedad intelectual han sido reforzados en todos los acuerdos y tratados internacionales. Desde siempre, la industria semillera intentó lograr patentes sobre semillas. Sin embargo, en un principio sólo lograron protección mediante los derechos de obtentor, cosa que se revertirá más tarde cuando las semillas transgénicas comienzan a poder ser patentadas. Ante la pregunta acerca de que fue lo que cambió para que esto ocurriera, la respuesta es doble.

En relación con los productores, podemos evidenciar tres tendencias en su vinculación con las semillas. Por un lado, la limitación de su autonomía y una creciente dependencia hacia las empresas para adquirir la semilla necesaria para producir. Por otro lado, la casi total dependencia del paquete biotecnológico que acompaña la semilla. Los productores se ven así obligados a comprar la tecnología que generalmente se encuentra en manos de las

mismas empresas vendedoras de semillas. Finalmente, se está produciendo un desplazamiento de los productores como sujetos sociales reproductores de las semillas, colocando a las empresas proveedoras en una situación de poder inexistente hasta ahora (Domínguez y Sabatino, 2006). Esto es así, porque una vez que introducen los transgénicos, no tienen otra opción que comprar a alguna de las empresas transnacionales que tienen el monopolio del mercado de semillas. Desde que apareció la agricultura, las semillas eran consideradas *bienes comunes* y los productores se las proveían a sí mismos para el año siguiente, lo cual resultaba esencial para garantizar la reproducción de su finca agraria y su identidad como productor. Ahora van perdiendo esa capacidad porque no pueden reproducir la semilla anterior.

De esta manera, y ante la posibilidad de patentarla, se está transformando el sentido mismo del término semilla. Mediante la biotecnología y la inserción de OVG, la propensión es a que no puedan reproducirse sino que, para iniciar un nuevo ciclo agrícola se deben comprar a los monopolios que las producen. Para las grandes empresas y para las legislaciones que las amparan, se trata de *invenciones*. Así, con la imposición de derechos de propiedad intelectual sobre semillas, la tendencia es a que los agricultores se transformen en simples arrendatarios del germoplasma que poseen las empresas biotecnológicas. Las semillas convertidas ya en mercancías, se constituyen en verdaderos productos de la industria al tiempo que se vuelve crucial el poder que otorgan sobre todo lo demás. Ya que controlar las semillas es controlar la reproducción de la vida.