

LA NECESIDAD DE UNIFICAR Y REFORZAR LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA AGROBIODIVERSIDAD EN EL ORDEN INTERNACIONAL

THE NEED TO UNIFY AND STRENGTHEN THE LEGAL PROTECTION OF AGROBIODIVERSITY AT THE INTERNATIONAL LEVEL

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ

Profesor Titular de Derecho Internacional

Público y Relaciones Internacionales.

Universidad de Sevilla

maml@us.es

Data de recepció: 16 de maig de 2023 / Data d'acceptació: 7 de setembre 2023

RESUMEN: La agrobiodiversidad, entendida como la diversidad de plantas cultivadas, animales domésticos y microorganismos asociados a los sistemas agrícolas, ha sido relegada a un segundo plano en la agenda internacional. Hasta ahora, no se ha establecido un marco jurídico sólido e integrador para su protección en el derecho internacional. Sin embargo, es alentador observar que se están produciendo cambios positivos en este aspecto. Se está reconociendo cada vez más la necesidad de proteger y preservar la agrobiodiversidad debido a su valor crucial para la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental y el bienestar humano. La agrobiodiversidad contenida en los cultivos y los recursos fitogenéticos es esencial para enfrentar los desafíos actuales y futuros en la agricultura, como el cambio climático, las plagas y enfermedades, y la escasez de recursos. Es por ello que son necesarias más investigaciones y aportaciones para lograr su adecuada y eficaz protección. En el presente trabajo se estudian las diferentes áreas en las que se puede avanzar en esta dirección.

RESUM: L'agrobiodiversitat, entesa com la diversitat de plantes cultivades, animals domèstics i microorganismes associats als sistemes agrícoles, ha estat relegada a un segon pla a l'agenda internacional. Fins ara, no s'ha establert un

marc jurídic sòlid i integrador per protegir-lo en el dret internacional. Tot i això, és encoratjador observar que s'estan produint canvis positius en aquest aspecte. S'està reconeixent cada cop més la necessitat de protegir i preservar l'agrobiodiversitat pel seu valor crucial per a la seguretat alimentària, la sostenibilitat ambiental i el benestar humà. L'agrobiodiversitat continguda en els cultius i els recursos fitogenètics és essencial per afrontar els desafiaments actuals i futurs en l'agricultura, com el canvi climàtic, les plagues i malalties i l'escassetat de recursos. És per això que calen més investigacions i aportacions per aconseguir la seva adequada i eficaç protecció. En aquest treball s'estudien les diferents àrees en què es pot avançar en aquesta direcció.

ABSTRACT: Agrobiodiversity, understood as the diversity of cultivated plants, domestic animals and microorganisms associated with agricultural systems, has been relegated to second place on the international agenda. So far, no solid and inclusive legal framework for its protection has been established in international law. However, it is encouraging to note that positive changes are taking place in this regard. There is growing recognition of the need to protect and preserve agrobiodiversity because of its crucial value for food security, environmental sustainability and human well-being. Agrobiodiversity contained in crops and plant genetic resources is essential to address current and future challenges in agriculture, such as climate change, pests and diseases, and resource scarcity. This is why more research and contributions are needed to achieve its adequate and effective protection. This paper studies the different areas in which progress can be made in this direction.

PALABRAS CLAVE: Agrobiodiversidad – Derecho a la Alimentación – Sistemas alimentarios – Nutrición

PARAULES CLAU: Agrobiodiversitat – Dret a l'Alimentació– Sistemes alimentaris – Nutrició

KEYWORDS: Agrobiodiversity – Right to food – Food systems – Nutrition

SUMARIO: I. LA CRECIENTE PREOCUPACIÓN POR LA PÉRDIDA DE LA AGROBIODIVERSIDAD A NIVEL MUNDIAL. II. LA RECLAMACIÓN DE ATENCIÓN A LA AGROBIODIVERSIDAD DESDE LOS FOROS ACADÉMICOS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL. III. LA RECIENTE TOMA DE CONCIENCIA DE LOS PROBLEMAS LIGADOS A LA PÉRDIDA DE LA AGROBIODIVERSIDAD POR LA FAO. IV. LA REDUCIDA ATENCIÓN A LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROTECCIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD EN LAS INICIATIVAS RECIENTES DE LA FAO. V. LOS ESCASOS DESARROLLOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD A TRAVÉS DEL CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE 1992. VI. LA PROPUESTA DE FORMALIZAR UNA PROTECCIÓN JURÍDICA ADECUADA PARA LA AGROBIODIVERSIDAD A TRAVÉS DE UN INSTRUMENTO QUE LA ABORDE ÍNTEGRAMENTE. VII. LA OPORTUNIDAD DE RECONOCER A LA AGROBIODIVERSIDAD COMO PARTE INTEGRANTE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. VIII. LA NECESIDAD DE INCORPORAR A LA AGROBIODIVERSIDAD COMO PARTE ESENCIAL DEL DEBATE Y ACCIONES SOBRE SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES: OPORTUNIDAD PARA AVANZAR JURÍDICAMENTE EN SU PROTECCIÓN IX. CONCLUSIONES. X. BIBLIOGRAFÍA

I. LA CRECIENTE PREOCUPACIÓN POR LA PÉRDIDA DE LA AGROBIODIVERSIDAD A NIVEL MUNDIAL

Cada vez hay más conciencia de que proteger y promover la agrobiodiversidad es una necesidad acuciante en nuestra sociedad globalizada. No se cuenta aún con una definición jurídica precisa y aceptada por los textos de derecho internacional, pero está claro que hay que acoger un concepto amplio que cubra la recuperación y el fomento de esta diversidad en todos sus ámbitos, desde el cultivo hasta el consumo. Debemos entender además que ello es una labor necesaria para garantizar una seguridad alimentaria en el futuro, además de hacer posible la consecución de otros beneficios medioambientales, como el mantenimiento de ecosistemas. Pero, como demuestran de manera preocupante las estadísticas, su general reducción va en aumento. Así, por ejemplo, según la FAO, desde el año 1900 hasta el año 2000 se ha perdido el setenta y cinco por ciento de la diversidad genética de las plantas agrícolas¹. Ello tiene un impacto negativo evidente y grave para la seguridad alimentaria del futuro.

¹Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, *The Second Report on The state of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture - Synthetic Account*, FAO, Rome, 2010.

Junto a ello, además, cada vez más se observa la tendencia a basar la dieta básica en un número reducido de cultivos, e incluso dentro de estos, sólo en algunas pocas de sus variedades. De manera ilustrativa, se ha observado que, tomando en cuenta el total de la alimentación mundial, el noventa por ciento de las calorías consumidas proceden de sólo quince cultivos. Más aún, la dieta de más de cuatro mil millones de personas depende únicamente de tres de ellos, a saber, el arroz, el trigo y el maíz². A modo de ejemplo, el tradicional cultivo tailandés de más de dieciséis mil variedades de arroz se ha reducido actualmente a sólo treinta y siete³.

Este panorama se ve, además, agravado por la presencia de una agroindustria cada vez más concentrada y que, por lo general, sólo se dedica a comercializar unas pocas variedades.

A mayor abundamiento, se observa también que hay un alto número cultivos que han caído en desuso, siendo olvidados, constituyendo por tanto un potencial sin explotar. Según la FAO, se puede afirmar que existen más de treinta mil especies comestibles, de las cuales unas siete mil han sido utilizadas como alimento a lo largo de la historia de la humanidad⁴. Muchas quedaron olvidadas o relegadas por la preeminencia de los anteriormente señalados. Por lo tanto, podemos hablar de una categoría de cultivos infrautilizados⁵, que empiezan a denominarse en la agenda internacional como especies olvidadas e infrautilizadas (NUS, por sus siglas en inglés)⁶. Normalmente, sólo han

² No hace mucho la prensa internacional se hacía eco de ello. Puede verse, por ejemplo, el diario El País: <<https://elpais.com/especiales/2016/planeta-futuro/seguridad-alimentaria/>> [Última consulta, 20 de octubre de 2023].

³FAO, *The State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Rome, 1997.

⁴*Ibidem*.

⁵ Uno de los escasos trabajos sobre la materia es: Stefan Padulosi, Giorgio Galluzzi, Piero Bordonni, "Una agenda global para las especies olvidadas e infrautilizadas (NUS: Neglected and Underutilized Species)", en *Ambienta*, vol. 102, 2013, p. 26-37.

⁶ Una de las escasas atenciones a esta realidad ha sido dada por una declaración de Córdoba sobre el tema, adoptada en el año 2012 a instancia de la Cátedra de Estudios sobre el Hambre de la Universidad de Córdoba. El texto de dicha declaración puede encontrarse en el siguiente enlace:<https://www.fao.org/fileadmin/templates/food_composition/documents/Cordoba_NUS_Declaration_2012_FINAL.pdf> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

recurrido a ellas las poblaciones más empobrecidas y no han recibido ninguna atención por parte de los Estados⁷.

En consecuencia, puede hablarse de una tendencia creciente y gradual de homogeneización o uniformidad en el consumo de alimentos a nivel mundial, lo que implícitamente supone, por sí mismo, un riesgo. La protección y promoción de la agrobiodiversidad debe ser un valor de importancia en la sociedad internacional. Ello implica necesariamente desplegar una atención internacional para colocarla como una prioridad y desarrollar un marco jurídico de protección adecuado, con normas y mecanismos institucionales apropiados. De esta manera, en el presente trabajo veremos cómo ha empezado a reclamarse esta mayor protección en varios foros académicos y de la sociedad civil, siguiendo después con la atención dada por la FAO, cada vez mayor aunque con carencias en el tratamiento de los aspectos jurídicos internacionales. Posteriormente, entraremos en la labor del Convenio sobre la Diversidad Biológica, igualmente con amplias limitaciones actuales en la materia, para pasar en los últimos capítulos a proponer la elaboración de un texto integral a tal fin, analizando también su entronque con los derechos humanos a través del derecho a la alimentación y su inclusión en el debate actual de Naciones Unidas sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles, ámbito dónde podría tener acogida este tratamiento integral. En un futuro cercano, en suma, se debe brindar una respuesta jurídica adecuada para paliar las situaciones descritas. Haremos en los siguientes apartados un análisis de los ámbitos principales de actuación a este fin, como indicamos.

II. LA RECLAMACIÓN DE ATENCIÓN A LA AGROBIODIVERSIDAD DESDE LOS FOROS ACADÉMICOS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL

⁷ La referida declaración, redactada en lengua inglesa, indicaba bien que: “Many NUS thrive in marginal areas where few crops are grown and where poverty is high, making them especially relevant in relation to poverty reduction and food security. The diversified agricultural ecosystems typical of these crops favor the empowerment of vulnerable groups and communities, improve the self-sufficiency of agricultural production in countries, contribute to promoting and safeguarding centuries-old traditions, and are an effective instrument to keep farmers' cultural identity alive and indigenous communities. Finally, these crops are a mainstay to achieve the Right to Food and Food Security at all levels”.

Tradicionalmente, la agrobiodiversidad ha pasado generalmente inadvertida en la agenda internacional y apenas se ha abordado⁸. Sin embargo, su verdadera importancia ha comenzado a ser tímidamente reivindicada. En este sentido, cabe destacar la Declaración de Córdoba de 2010, que la consideraba una prioridad absoluta para conseguir la seguridad alimentaria. Reclamaba una hoja de ruta común de Naciones Unidas, junto con la adopción de leyes nacionales con las que implementar las obligaciones internacionales. Dicha Declaración fue trasladada a la Asamblea General de las Naciones Unidas, y distribuida entre los Estados a través de una carta del Secretario General de 1 de octubre de 2010⁹. Con todo, fue una iniciativa principalmente de expertos universitarios, de funcionarios de organizaciones internacionales y de instituciones y gobiernos locales.

Más recientemente, se ha observado un creciente interés por la cuestión en el primer Congreso Internacional de Agrobiodiversidad (IAC) celebrado en Nueva Delhi en 2016, que giró en torno a la necesidad de mejorar el manejo y la gestión

⁸ Algunos de los escasos trabajos sobre este abordaje internacional y que cuenten con más de una década son: Tim Lang, "Sustainable diets and biodiversity: The challenge for policy, evidence and behaviour change", en *Sustainable diets and biodiversity directions and solutions for policy, research and action, Proceedings of the international scientific symposium biodiversity and sustainable diets united against hunger 3–5 november 2010*, FAO, Rome, p. 26-28; Claudio Chiarolla, "Commodifying Agricultural Biodiversity and Development-Related Issues", en *The Journal of World Intellectual Property*, Vol. 9, 2006, p. 25-60.

⁹ Declaración de Córdoba de 2010, "La biodiversidad agrícola debe ser una prioridad absoluta en los esfuerzos para afrontar los retos de la seguridad alimentaria y del cambio climático", Carta de fecha de 1 de octubre de 2010 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, A/65/485, 4 de octubre de 2010. Esta declaración indica también expresamente que "para enfrentar los retos de la seguridad alimentaria y el cambio climático será esencial hacer un mayor y mejor uso de la biodiversidad agrícola. Se necesitan sistemas de producción más diversos que utilicen nuevas variedades y especies con el fin de conseguir los aumentos necesarios en la producción, la resiliencia y la adaptabilidad. Tanto la mejora de la eficiencia del uso y almacenamiento del agua como la reducción de la demanda de fertilizantes y la mejora de la resistencia a estreses bióticos y abióticos comportarán el empleo de una diversidad ampliada de diversidad nueva, así como entornos de producción adaptables, variables o completamente nuevos. La biodiversidad agrícola, que durante cientos de años ha ofrecido estas funciones a los agricultores, debe jugar un papel más importante mejorando la resiliencia de los sistemas de producción. Los agricultores y las funciones que ejercen en el mantenimiento y utilización de la biodiversidad agrícola han de estar en el núcleo de las soluciones a estos problemas. La paradoja es que la biodiversidad agrícola está cada vez más amenazada y se está perdiendo en un momento en que no sólo se necesita con más urgencia sino que hay más oportunidades que nunca para utilizarla en beneficio de la humanidad".

de dicha diversidad¹⁰. Este congreso ha sido apoyado por el gobierno hindú y contó con la participación mayoritaria de organizaciones de la sociedad civil, del mundo académico, de agencias de la cooperación internacional y de algunas instancias de las Naciones Unidas. Son dignas de mención las palabras del Primer Ministro hindú, Narendra Modi, quien declaró expresamente que "en un sentido verdadero, tenemos con nosotros un tesoro de valiosa agrobiodiversidad que aún no hemos explorado científicamente"¹¹.

Este acontecimiento ha continuado. De hecho, se ha celebrado un segundo congreso en Roma en noviembre de 2021¹². También ha contado con una amplia participación y con el patrocinio de un Ministerio italiano, culminando en un Manifiesto o Declaración que se centra en cómo utilizar esta diversidad para transformar los sistemas alimentarios, conteniendo además algunas ideas y propuestas interesantes y novedosas¹³.

Todas estas llamadas de atención son relevantes y empiezan a ser escuchadas en la agenda internacional. Vienen de fuera del sistema diplomático internacional y no tienen influencia directa, aunque si ejercen la persuasión en el sistema internacional sobre la necesidad de actuar a favor de la agrobiodiversidad.

¹⁰"The objective of the Congress was to provide a platform to all the stakeholders engaged in genetic resource conservation and management to deliberate on thematic issues of global importance, with major emphasis on rational and effective use of agrobiodiversity for food, nutrition and environmental security. The 1st International Agrobiodiversity Congress that was held in New Delhi, India, from 6 to 9 November 2016 concluded with the adoption of the Delhi Declaration on Agrobiodiversity Management, which seeks to develop a network of partnerships to strengthen the agrobiodiversity management system at national, regional and global levels", disponible en la siguiente página web: <<http://sdg.iisd.org/news/international-conference-adopts-declaration-on-biodiversity-conservation-and-use-in-an-era-of-climate-change>> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

¹¹*Ibidem*.

¹²Véase <<https://alliancebioiversityciat.org/events/iac>> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

¹³ Fruto de ello es la declaración de Roma de 2021 o también llamado The 2021 Rome Manifiesto. En él, literalmente se indica: "Using Agrobiodiversity to Transform Food Systems. The 2021 Rome Manifiesto states that "using agrobiodiversity to transform food systems (the Rome Manifiesto) sets out three urgently needed commitments to help tackle global challenges including climate change, malnutrition, biodiversity loss, and environmental degradation: 1. Consume diverse foods in diets that are nutritious, sustainable, affordable, acceptable, safe, and accessible to all 2. Produce food in diverse, resilient, and sustainable food systems 3. Conserve agrobiodiversity to give people the options they need to sustainably and inclusively transform food systems and improve lives, both now and in the future". Véase más información en: <<https://www.fao.org/plant-treaty/news/news-detail/en/c/1457898/>>. [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

III. LA RECIENTE TOMA DE CONCIENCIA DE LOS PROBLEMAS LIGADOS A LA PÉRDIDA DE LA AGROBIODIVERSIDAD POR LA FAO

Especialmente, se observa que la FAO ha comenzado desde hace escasos años a situar a la agrobiodiversidad como una cuestión prioritaria necesitada de protección. En este sentido, puede constatarse que, en gran parte, la creciente preocupación por la cuestión está siendo notablemente influenciada por el informe publicado por la FAO en 2019 titulado "El estado de la biodiversidad mundial para la alimentación y la agricultura"¹⁴.

Este informe evita dar un mensaje negativo y muestra que hay margen de mejora y recuperación. Ofrece, asimismo, una visión exhaustiva y bien documentada de la situación, aclara los elementos clave del concepto y propone posibles soluciones para mejorar la situación actual.

El informe indica, además, que debería adoptarse una definición amplia de agrobiodiversidad que incluya a todos los componentes presentes en la producción agrícola y ganadera, así como en la silvicultura, la pesca y la acuicultura. Aboga por la inclusión y protección de las especies silvestres, además de las domesticadas. Entiende, además, que en el concepto debe estar incluida la protección de la variedad genética dentro de las especies y, en general, el mantenimiento de todos los ecosistemas.

Deja claro que la preservación de toda esta agrobiodiversidad es esencial para la seguridad alimentaria y para conseguir una mejor y más completa nutrición de las poblaciones. En particular, destaca que es una contribución esencial para mantener los medios de subsistencia de las poblaciones rurales. No olvida tampoco que la agrobiodiversidad provee de servicios ecosistémicos esenciales al conjunto de la sociedad.

A este informe, al menos, hay que reconocerle que ha tenido repercusión en los medios de comunicación y en los círculos especializados y académicos, sirviendo de toque de atención sobre la necesidad de su protección.

En consonancia con él, la FAO ha seguido ahondando en la necesidad de darle atención y así su Consejo ha aprobado, en su sesión de 2021, el Marco de

¹⁴ Jean Bélanger, Daniel Pilling (dir.), *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, FAO, Rome, 2019.

acción sobre biodiversidad para la alimentación y la agricultura¹⁵. Es un instrumento que contiene más de cincuenta medidas individuales para su protección, agrupadas en tres grandes áreas estratégicas, a saber, caracterización, evaluación y seguimiento, primero, gestión (uso sostenible y conservación), segundo, y, por último, atención a los marcos institucionales.

Hasta la fecha, esto es todo lo que se ha conseguido para la defensa y promoción de la agrobiodiversidad¹⁶. Evidentemente, este Marco es un instrumento sin fuerza jurídica obligatoria y que sirve solamente para dar directrices o consejos a los Estados. Será del mayor interés ir viendo el seguimiento de cumplimiento de sus propuestas. No obstante, por nuestra parte, entendemos que, de esta manera, las garantías de éxito son escasas, debiendo brindarse a la cuestión una protección más reforzada¹⁷. Debe alcanzar un acogimiento de perfil más alto en el seno de las organizaciones y, sobre todo, incluirse en textos jurídicos vinculantes de derecho internacional. Es lo que vamos a ver en los siguientes epígrafes.

IV. LA REDUCIDA ATENCIÓN A LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROTECCIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD EN LAS INICIATIVAS RECIENTES DE LA FAO.

¹⁵FAO, Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, *Framework for Action on Biodiversity for Food and Agriculture*. Rome, 2022, disponible en: <<https://doi.org/10.4060/cb8338en>> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

Al respecto, tal y como indica la información de la Web de FAO, “the Framework for Action on Biodiversity for Food and Agriculture was endorsed by the FAO Council in 2021. It contains more than 50 individual actions grouped into three strategic priority areas: characterization, assessment and monitoring; management (sustainable use and conservation); and institutional frameworks. It was developed in response to the country-driven report on The State of the World’s Biodiversity for Food and Agriculture”.

¹⁶La bibliografía sobre la temática concreta de los aspectos jurídicos de la agrobiodiversidad es reducida, aunque pueden encontrarse recientes aportaciones como: Gabriela Steier, Alberto Giulio Cianci, *Environmental resilience and food law. Agrobiodiversity and Agroecology*. London, CRC Press, London, 2022; Juliana Santilli, *Agrobiodiversity and the Law Regulating Genetic Resources, Food Security and Cultural Diversity*, Routledge, London, 2016.

¹⁷Un trabajo pionero en el que se indicaba esta laguna del derecho internacional es el de Sandrine Maljean-Dubois, “Politique agricole et conservation de la biodiversité: un enjeu non traité par le droit international de l’environnement”, en Isabelle Poussan, Jerome Dubois (dir.), *Conservation de la biodiversité et Politique Agricole commune de l’Union Européen*, La Documentation Française, Paris, 2007, p. 317-337.

Tanto en el citado Marco de Acción de la FAO como en el informe sobre el estado de la biodiversidad mundial pueden encontrarse referencias a los aspectos jurídicos que deben ser tomados en cuenta para proteger a la agrobiodiversidad. Se hace juntamente con los aspectos políticos e institucionales. Se les quiere dar, en su conjunto, una considerable relevancia. Esto es al menos lo que se deduce de algunas declaraciones sobre dichos propósitos. Así, por ejemplo, se indica expresamente en el informe que "los marcos jurídicos y políticos apropiados son esenciales para una gestión eficaz de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura"¹⁸.

Asimismo, los citados documentos ponen plenamente de manifiesto que la atención prestada hasta ahora a estos aspectos jurídicos e institucionales ha sido notablemente insuficiente. Así, por ejemplo, el Marco de Acción lo reconoce explícitamente al señalar que estos aspectos de protección jurídica "a menudo permanecen subdesarrollados o mal implementados"¹⁹.

Ciertamente, apenas se conocen medidas políticas o jurídicas aplicadas exclusivamente a la promoción de la agrobiodiversidad. En general, la experiencia internacional es escasa. Las escasas excepciones son la India y México. La primera ha previsto un comité específico para su promoción dentro de la Autoridad Nacional para la Biodiversidad que está estudiando y preparando medidas legislativas concretas apropiadas para ello²⁰. En el caso de México, se ha aprobado recientemente la ley federal para la promoción y protección del maíz nativo va en este sentido²¹.

¹⁸FAO, *The State of the World's Biodiversity for Food...cit.*

¹⁹*Framework for Action on Biodiversity...cit.* Este Marco dispone expresamente al respecto que "priorities for improving legal and policy frameworks for BFA include: – strengthening the involvement of multiple stakeholders across sectors in policy development; – raising awareness among decision-makers on the importance of sustainably managing BFA; – making available the resources needed for policy implementation; – building capacity to develop and implement ABS measures; and – improving coordination between agencies responsible for ABS and those responsible for the various subsectors of food and agriculture. This section focuses mainly on legal and policy frameworks at national level. However, it begins with a short overview of frameworks at international".

²⁰ Véase al respecto National Academy of Agricultural Sciences, *Towards revision of Biological Diversity Act 2002*, Policy Brief nº 11, New Delhi, July 2021.

²¹ Dicha ley ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación de México el 13 de abril de 2020. El texto íntegro puede verse en el siguiente enlace <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lffpmn.htm>> [Última consulta, 28 de octubre de 2023].

Ahora bien, a pesar de este manifestado interés en abordar los aspectos jurídicos, la realidad es que el análisis ofrecido sobre estos aspectos en ambos documentos de la FAO no alcanza la profundidad deseada. Se queda en la superficialidad y no ofrece propuestas ambiciosas para la mayor protección jurídica posible de dicha agrobiodiversidad.

El informe de la FAO aborda la cuestión solo en sus últimas páginas (en el punto 88, a partir de la página 425). El análisis es breve. Su colocación al final del informe ya es revelador de la importancia menor concedida y, sobre todo, se cargan las tintas solo en la dimensión nacional sin atender a los instrumentos y medidas de derecho internacional²². Parece que solo es importante la atención

²² Este punto expresamente indica: “3.2.1 Inventory and review existing legislative, administrative and policy frameworks relevant to the sustainable use, conservation and restoration of BFA, with a view to identifying gaps, weaknesses or inefficiencies. In reviewing and, as relevant, updating them, consider options for adequately mainstreaming all components of BFA and addressing drivers of change, as well as cross-sectoral considerations, as appropriate. 3.2.2 In reviewing and, as relevant, updating legislative, administrative and policy frameworks for the management of BFA, ensure that they are aligned, to the extent feasible, with the SDG Framework and promote the contributions of BFA and its management to efforts to meet the SDGs. 3.2.3 Encourage the governing bodies of relevant international organizations to consider – as appropriate and consistent with their respective mandates – the importance of BFA and the ecosystem services it supplies when revising global agreements on biodiversity and on crop and livestock production, forestry, fisheries and aquaculture. 3.2.4 Promote the implementation of studies, including participatory assessments, that identify the use and non-use values of BFA and the ecosystem services it provides – and of other relevant economic analyses – including by developing and standardizing economic methodologies and tools. Such studies should, as far as possible, build on existing information and assessments. 3.2.5 Promote the integration of the outcomes of economic analyses, including valuation studies, into conservation strategies and other aspects of BFA management. 3.2.6 Document and map existing incentive schemes and other economic instruments related to the management of BFA across the environmental and food and agriculture sectors and the public, non-governmental and private sectors. Where gaps, weaknesses or inefficiencies are identified, address them by developing new instruments or strengthening or harmonizing existing instruments, as appropriate and in a manner fully consistent with relevant international agreements and obligations. 3.2.7 Promote and incentivize – in a manner fully consistent with relevant international agreements and obligations – production systems that sustainably use and conserve BFA, including markets, sustainable sourcing policies and value chains for products from production systems that favour the conservation and sustainable use of BFA. 3.2.8 Eliminate, phase out or reform incentives harmful to biodiversity, in a manner fully consistent with other relevant international agreements and obligations, taking into account national socio-economic conditions. 3.2.9 Adapt policies and investment decisions in the various sectors of food and agriculture in a way that reduces ecosystem degradation and promotes the sustainable management of biodiversity and sustainable production systems. 3.2.10 Promote sustainable consumption and production patterns, including through applying circular economy and other relevant approaches to resource-use efficiency, in order to support the sustainable use, conservation and restoration of BFA. 3.2.11 Promote, as appropriate, the implementation of access and benefit sharing measures for GRFA as a means of improving the sustainable use of these resources, raising awareness of their roles and values and building capacity to strengthen research, education and training for their sustainable use and conservation, while recognizing

por parte de los derechos internos, sin considerar al derecho internacional, que siempre suele tener un papel importante impulsando medidas de manera coherente a nivel global y empujando la acción de los Estados.

Esta es la perspectiva que más nos interesa en el presente trabajo y lo único que podemos ver en el informe son referencias fugaces a algunos tratados que pueden tener aplicación a esta cuestión. Así, se llega a citar las siguientes convenciones: la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, la Convención relativa a los Humedales de interés internacional, la Convención del Patrimonio Mundial, la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. También se hace, por último, una somera referencia a la existencia de otros instrumentos no vinculantes o de soft law referidos específicamente a los recursos genéticos, como es el caso de las Directrices Voluntarias para Apoyar la Integración de la Diversidad Genética en la Planificación Nacional de la Adaptación al Cambio Climático de 2015.

Pero como decimos, el nivel nacional es el que recibe una mayor atención con un análisis con un poco más de detenimiento. Y aquí sí es interesante reconocer que se hace un diagnóstico acertado, identificando los cuatro puntos principales que, jurídicamente, han de abordarse para dar protección a la agrobiodiversidad. En concreto, estos son la protección de los recursos genéticos (incluyendo semillas, animales terrestres, forestales, acuáticos y afines, como polinizadores, biota terrestre, etcétera), la mitigación y adaptación al cambio climático, el mantenimiento de los conocimientos tradicionales y el

the special nature and distinctive features of GRFA. 3.2.12 Enhance national frameworks for the assessment and monitoring of BFA, in particular associated biodiversity and wild foods, engaging national agencies and strengthening interagency coordination. 3.2.13 In planning and implementing designated areas, such as protected areas and other effective area-based conservation measures, raise awareness of, and take into account, as relevant, the roles of components of BFA. 3.2.14 Support the mainstreaming of conservation, restoration and sustainable use of BFA into food value chains" (*Framework for Action on Biodiversity... cit*).

acceso de los productores al reparto o distribución de beneficios²³. Son cuestiones, sin duda, fundamentales.

Se supone que los Estados deben adoptar normativa en su interior sobre la agrobiodiversidad que incluya estos ítems. Ahora bien, la realidad es que, por el momento, la práctica legislativa e incluso política es limitada, como decimos. Además, otra cuestión que no podemos olvidar es que sea como fuere, los referidos cuatro puntos no son ajenos al derecho internacional.

Este último hay que entenderlo ya como un ordenamiento que actúa como un derecho global. Su finalidad principal es aplicarse en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados. Los inspira e impulsa. Por tanto, la acción de protección a favor de la agrobiodiversidad debe tener un componente de derecho internacional esencial. No se puede confiar solo en los derechos internos para avanzar en este campo. Los referidos cuatro puntos tienen una regulación general en algunos tratados importantes, pero sería del mayor interés un desarrollo específico y propio para la agrobiodiversidad.

Por otro lado, nos encontramos el Marco de Acción, el cual también es conciso en la temática que abordamos. No ofrece un desarrollo extenso de las cuestiones jurídicas ni de las políticas públicas, aunque si es interesante reseñar que incluye alguna medida o propuesta relevante en este sentido.

En concreto, las cuestiones jurídicas, políticas y sobre incentivos están contenidas en el punto 3.2 de este Marco y se compone de catorce medidas. Estrictamente, solo algunas de ellas son de carácter jurídico.

Este es el caso de la primera y segunda, puramente de derecho interno, que piden hacer un examen y un inventario de los marcos legislativos existentes con el fin de detectar cualquier posible laguna, deficiencia o inadecuación, y actualizarlos posteriormente teniendo plenamente en cuenta la biodiversidad agrícola y su contribución a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

La tercera medida sí toma en consideración al derecho internacional e insta a los órganos de las organizaciones internacionales competentes a incluir a la

²³ *Ibidem*.

agrodiversidad en la revisión de los acuerdos globales que les afecten. Lo mismo ocurre con la sexta medida, que reclama el desarrollo de nuevos instrumentos o la revisión y armonización de los ya existentes en el caso de que los incentivos u otras medidas económicas afecten negativamente a la agrobiodiversidad. Pide también que se haga ello si hay lagunas o deficiencias en la regulación existente. No se indica en ningún caso cuáles son pero, evidentemente, estimamos que la agrobiodiversidad requiere un abordaje integral, con un texto normativo actualizado, amplio y que la aborde en toda su complejidad, como veremos posteriormente. Es una laguna general la existente para esta materia. El convenio sobre la diversidad biológica o el tratado sobre recursos fitogenéticos pueden dar una protección mínima o de base a la agrobiodiversidad protegiendo las semillas y la conservación, pero es necesario que se aborde la diversidad de suelos, biota, polinizadores, paisajes, ecosistemas aparte de que la diversidad sea mantenida efectivamente en las dietas y en los consumos.

Otra cuestión que debe resaltarse es la octava medida propuesta, en la que se solicita la eliminación de todos los incentivos perjudiciales a la agrobiodiversidad. Dicha alusión a los incentivos se queda en una referencia muy general y hasta abstracta. Lo que podemos atisbar es que se dirige a la influencia de la regulación en materia agrícola por parte de la Organización Mundial del Comercio, donde la pervivencia de subvenciones e incentivos es un lastre para el desarrollo de los sistemas agrícolas de los países en desarrollo. Se tiene la promesa, desde la ronda de Doha, de avanzar en la reducción de tales ayudas internas, aunque las negociaciones al respecto son casi eternas, permitiendo el mantenimiento de la situación actual a través del régimen del Acuerdo de Agricultura²⁴; evidentemente, todo ello afecta de manera negativa a la agrobiodiversidad. Por nuestra parte, estimamos que lo más efectivo es abogar para que esta tenga un tratamiento favorable por parte de la regulación internacional comercial agrícola. Sería buena propuesta entender que el apoyo interno o las subvenciones específicas para la agrobiodiversidad entren dentro de las permitidas, la caja azul. Más allá incluso, se podría proponer un paquete

²⁴ Cuyo texto literal puede verse en <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag.pdf> [Última consulta, 11 de septiembre de 2023].

específico con medidas propias para su promoción, como excepciones, flexibilizaciones arancelarias, etc., como se está haciendo para la seguridad alimentaria. Más adelante, vamos a hacer también una propuesta de protocolo para la regulación jurídica general de la agrobiodiversidad. En él también podrían entrar estas cuestiones comerciales, aunque lo más recomendable, a efectos prácticos, es que lo sean en el seno de la propia Organización Mundial del Comercio y sus acuerdos.

Por otra parte, el resto de referencias del Marco de Acción tienen un contenido fundamentalmente político y económico. Así, en concreto, se instan a estudiar e incorporar la agrobiodiversidad en los análisis económicos, en las evaluaciones participativas, en los sistemas de producción, en las políticas de inversión, en el consumo responsable, en los sistemas de reparto de beneficios, en los marcos de evaluación y seguimiento, en las áreas protegidas o en las cadenas de valor. Son referencias de interés y que podrían ser también materia para su inclusión jurídica en normativa específica de protección.

Naturalmente, todavía nos encontramos en una fase incipiente del tratamiento de la agrobiodiversidad en la escena internacional y estos aportes han de ser valorados positivamente. Sin embargo, no se puede obviar que, en general, dicho Marco de Acción, al abordar los aspectos jurídicos, es escueto y poco ambicioso. Desde este punto de vista, cabe por tanto un mayor desarrollo que pueda conducir a una mayor presencia de la agrobiodiversidad en el derecho internacional y en los ordenamientos jurídicos nacionales. Puede proponerse que la FAO desarrolle en más detalle estas implicaciones.

V. LOS ESCASOS DESARROLLOS HABIDOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD A TRAVÉS DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE 1992

En todo caso, la lógica jurídica nos dice que el Convenio sobre la Diversidad Biológica debiera ocupar un lugar central en la protección y promoción de la agrobiodiversidad. Podría ofrecer el marco para avanzar en su desarrollo

jurídico brindando una protección reforzada²⁵. Aunque se trata de una afirmación obvia, casi indiscutible, la realidad es que, hasta la fecha, este papel no lo ha cumplido, por lo que su potencial ha quedado infrautilizado²⁶. De hecho, el aludido Marco de Acción de la FAO y las demás iniciativas antes señaladas apenas le hacen referencia.

El texto original del Convenio sobre biodiversidad no hacía mención expresa a los aspectos agrícolas o alimentarios. Probablemente, en el momento de su adopción en el año 1992, no se tenía conocimiento de su conceptualización ni de sus problemas inherentes. Cabe pensar que esta fue la causa de no contemplarse.

Ahora bien, si es cierto que este olvido comenzó a ser paliado por el Secretario del convenio, que en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de mayo de 1996 en Buenos Aires, empezó a tratar el tema²⁷. Concretamente, allí afirmó que era una expresión reciente que comenzaba a difundirse y a ser ampliamente utilizada. Estimó que para abordarla el primer paso era proporcionar una definición y, acertadamente,

²⁵ Evidentemente, la bibliografía sobre este Convenio sobre la Diversidad Biológica es muy extensa. Podemos mencionar como obras generales que abordan este campo del derecho publicadas reciente las siguientes: Mar Campins Eritja, Teresa Fajardo del Castillo, *Biological diversity and international law: challenges for the post 2020 scenario*, Cham Springer, New York, 2021; Sandrine Maljean-Dubois, *Le droit international de la biodiversité*, Brill/Nijhoff, Leiden, 2021.

²⁶ Uno de los escasos trabajos sobre el papel de la Convención en la materia es Kathryn Campbell, Kieran Noonan-Mooney and Kalemani Jo Mulongoy, "Biodiversity, nutrition and human well-being in the context of the convention on biological diversity", en *Sustainable diets and biodiversity directions and solutions for policy, research and action, Proceedings of the international scientific symposium biodiversity and sustainable diets united against hunger 3-5 november 2010*, FAO, Rome, p. 36-43

²⁷ *COP 3 Decision III/11*. Expresamente, esta decisión de la conferencia de Estados parte dispone el interés en: "to establish a multi-year programme of activities on agricultural biological diversity aiming, first, to promote the positive effects and mitigate the negative impacts of agricultural practices on biological diversity in agro-ecosystems and their interface with other ecosystems; second, to promote the conservation and sustainable use of genetic resources of actual or potential value for food and agriculture; and third, to promote the fair and equitable sharing of benefits arising out of the utilization of genetic resources; and which, in support of the implementation of ongoing or the initiation of new policies, programmes and plans in the field of agrobiodiversity, will have the following components:(a) The identification and assessment of relevant ongoing activities and existing instruments at the international level; (b) The identification and assessment of relevant ongoing activities and existing instruments at the national level;(c) The identification of issues that need to be addressed and relevant knowledge;(d) The identification of priority issues for further development of the programme; (e) The identification and implementation of case studies on issues identified;(f) The sharing of experiences and the transfer of knowledge and technologies". Todas las decisiones de la conferencia de Estados parte pueden verse en www.cbd.int/decision.

indicó al respecto que debiera acogerse la definición más amplia posible de agrobiodiversidad.

Para ello, además, recurrió al concepto de ecosistema. Su mantenimiento debía ser base de la agrobiodiversidad y así hay que incluir a todas las comunidades vegetales, animales, microorganismos, pesquerías e incluso el medio no vivo, es decir, los paisajes, los recursos abióticos, los suelos, el agua, las cubiertas, las zonas climáticas, etcétera. También tenía claro que el concepto abarca los elementos socioeconómicos y culturales, así como, por supuesto, los recursos genéticos, que son esenciales para este fin²⁸. La mencionada conferencia de Buenos Aires acogió bien esta visión.

En esencia, la citada Conferencia adoptó un plan de trabajo con el que desplegar gradualmente los efectos beneficiosos de la agrobiodiversidad. Dicho plan se basaba en cuatro elementos estratégicos. En concreto, entendía que lo primero era la necesidad de evaluar a fondo su situación real, así como las causas subyacentes y los desafíos. Había que continuar con una gestión adaptativa, incluida la creación de prácticas, tecnologías y políticas para su promoción; posteriormente, era necesaria la creación de capacidades para abordar tales fines y, por último, culminaba con la integración de todas las consideraciones anteriores en planes y programas concretos (mainstreaming)²⁹. Era una visión completa e integral para acoger la agrobiodiversidad.

Estos trabajos continuaron en años posteriores y se consiguieron traducir en la adopción de tres iniciativas internacionales para la defensa de aspectos de la agrobiodiversidad. La más importante, de carácter general, es la relativa a la biodiversidad alimentaria y la nutrición (decisión VIII/23 A), que fue aprobada en la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica

²⁸ Además, como es sabido, poco después se adoptó el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, adoptado por la FAO el 3 de noviembre de 2001. De relevancia para la materia, entrando en vigor el 29 de junio de 2004, aborda un área precisa de la agrobiodiversidad, como es la conservación y utilización sostenible de dichos recursos en el marco de la agrobiodiversidad, siendo el contenido de esta más amplio.

²⁹ VIII/23. *Agricultural biodiversity A. Cross-cutting initiative on biodiversity for food and nutrition, Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its eighth meeting, UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/23, 15 June 2006.*

celebrada en Curitiba en 2006. Esta abogaba por crear una coalición entre todas las organizaciones y agencias de Naciones Unidas vinculadas al tema para la implementación de medidas sobre esta temática³⁰. Lamentablemente, ello no ha ocurrido.

En concreto, por lo que respecta a los aspectos de fondo de la Iniciativa, hay que señalar que quería incorporar a la agrobiodiversidad en cuatro áreas o ámbitos y que son los planes de lucha contra la pobreza, los proyectos de seguridad alimentaria, las acciones de ayuda de emergencia y el derecho a la alimentación. Desde luego, hay que decir que estas propuestas eran pertinentes y originales. Así debiera ser. En especial, consideramos interesante ver los vínculos entre el derecho a la alimentación y la agrobiodiversidad. Deben ser estrechos, como veremos más adelante. La única observación negativa que podemos hacer a la iniciativa es que se centra principalmente en los países en desarrollo. Lo ideal es que la agrobiodiversidad tenga una aplicación general, para todos los países del mundo.

Junto a esta, había otras dos iniciativas, las cuales presentaban un carácter más específico. La primera se dedicada a la biodiversidad de los suelos (decisión VIII, 23), que también fue aprobada en 2006 y su fin era promover la variedad en los suelos como medio de vida fundamental de los agricultores. La segunda iniciativa, por su parte, estaba dedicada a la conservación y uso sostenible de los polinizadores (decisión VI, 5, anexo II), una cuestión igualmente esencial para el mantenimiento de los ecosistemas. Esta iniciativa incluso fue aprobada antes, en la conferencia de Estados partes del año 2000, con amplia aceptación.

Con todo, lo que no puede pasar inadvertido es que estas iniciativas y, en general, el plan de trabajo aprobado, han tenido muy escasa influencia en la

³⁰ Sobre este punto, en la página decima, se dispuso expresamente que “the goals of this initiative are to “promote awareness-raising, knowledge and understanding of key roles, environmental services, functional groups and impacts of diverse soil management practices, including those performed by indigenous and local communities, in different farming systems and agro-ecological and socio-economic contexts. 2. Increase understanding of the role of soil biodiversity in agricultural production, traditionally applied land management practices and ecosystem and environmental health. 3. Promote the understanding of the impacts, ownership, and adaptation of all land use and soil-management practices as an integral part of agricultural and sustainable livelihood strategies. 4. Promote the mainstreaming of soil biodiversity conservation into land and soil management practices”.

práctica de los Estados y en los desarrollos posteriores del derecho internacional. Han quedado prácticamente en el olvido y su aplicación ha sido considerablemente limitada, con escasa o nula trayectoria en las agendas nacionales e internacionales.

Más aún, la propia actividad de la Secretaría y de la Conferencia de las Partes en materia de agricultura y alimentación ha sido prácticamente inexistente desde entonces. Sólo en 2008, en la novena conferencia, en Bonn, hizo una revisión de dichas acciones en materia de agrobiodiversidad³¹, aunque fue realmente superficial, con algunos añadidos meramente estéticos a lo mencionado anteriormente. En concreto, se trataba de la necesidad de incorporar las mejores prácticas, la lucha contra el cambio climático y el impacto de los biocombustibles, cuestión esta última bastante popular en aquel momento.

Es más, la agrobiodiversidad hasta quedó excluida en los Principios y Directrices de Addis Abeba para el Uso sostenible de la Biodiversidad, el plan por entonces más ambicioso de defensa de la diversidad apoyado internacionalmente y surgido de dicha conferencia. Literalmente, estos principios lo reconocían, indicando expresamente que "la biodiversidad agrícola no se abordó plenamente en el proceso que condujo a la elaboración de los principios y directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la biodiversidad y es necesario seguir elaborándolos, específicamente con respecto a las especies, razas y variedades domesticadas, en el contexto del programa de trabajo sobre biodiversidad agrícola"³².

Dicha conferencia de Bonn de 2008 también encargaba que se atendiera esta cuestión y se avanzara de la misma manera en la cuestión agrícola. Pero, la realidad, es que no se llevó a efecto dicho encargo. No consta ni hay pruebas de que se haya producido ningún avance en este ámbito.

³¹IX/1. *In-depth review of the Programme of work on Agricultural Biodiversity*, Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on biological diversity at its ninth meeting, UNEP/CBD/COP/DEC/IX/1, 9 October 2008.

³²*Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable Use of Biodiversity, the Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal 2004.*

Es más, lo preocupante es que, transcurrida más de una década y media desde estas acciones, la conferencia y el secretariado del Convenio sobre la Diversidad Biológica no han vuelto a tocar la cuestión agrícola. Un reciente y bien documentado informe de la ONG Amigos de la Tierra Internacional ha señalado también esta negligencia, exigiendo nuevas orientaciones y una atención prioritaria a la agrobiodiversidad³³. Naturalmente, esta es una cuestión esencial que debe recibir una atención y puesta al día.

A lo sumo, sólo las llamadas Metas de Aichi, aprobadas durante la conferencia de estados partes del Convenio y celebrada en Nagoya en 2010, hizo alguna mención a la agricultura³⁴. Este fue el caso de la séptima meta, que establecía que las zonas dedicadas a la agricultura, la acuicultura y la silvicultura, deben gestionarse de forma sostenible con plena garantía de conservación biológica de sus elementos. De igual manera, la decimotercera meta, de manera igualmente genérica, apelaba al mantenimiento de la diversidad genética de las especies vegetales cultivadas y de los animales de granja, así como de las especies domesticadas y silvestres.

Ahora bien, estas metas son ya historia y, como es conocido, el cumplimiento general de Aichi ha sido sustancialmente insatisfactorio³⁵. No consta que en materia agrícola haya sido una excepción. Parece que ha habido una desatención a estos aspectos.

³³Friends of the Earth, *International forests & biodiversity, replanting agricultural biodiversity in the cbd, agricultural biodiversity's role in the convention on biological diversity*, 15 Mar, 2022. Puede verse en internet en el siguiente vínculo: <<https://www.foei.org/wp-content/uploads/2022/03/Replanting-Agricultural-biodiversity-in-the-CBD.pdf>> [Última consulta, 13 de mayo de 2023]. Como conclusión general este informe llega a afirmar que: "in order to fulfil the objectives of the CBD, it is critical that the impacts of agriculture on biodiversity are strictly regulated. The IPBES Assessment report has clearly identified agriculture as the main driver for biodiversity loss. Giving IPLCs, farmers and fisherfolks the key role they deserve in the management of agriculture is not only a question of justice, but also the only way in which the world can develop the food production it needs without destroying the natural environment at the same time. It is important to remind ourselves that currently small scale producers produce the majority of the world's food, using less than a quarter of the land. Agriculture needs to be brought back in the CBD".

³⁴<<https://www.cbd.int/sp/targets/>> [Última consulta, 11 de septiembre de 2023].

³⁵ <<https://www.downtoearth.org.in/news/wildlife-biodiversity/world-hasn-t-met-a-single-aichi-biodiversitytarget-leaked-un-report-73314>> [Última consulta, 21 de octubre de 2023]. Un informe de esta ONG dice claro que "At the global level, none of the 20 targets have been fully achieved, though six targets have been partially achieved".

Ello se podría remediar de aquí en adelante, ya que, en fechas recientes, precisamente en diciembre del pasado año 2022 en la Conferencia de Estados partes de Montreal, se acaban de aprobar los nuevos retos globales³⁶ para la biodiversidad³⁷.

Es cierto, no obstante, que en ellos se aprecia una cierta preocupación por la agrobiodiversidad. Ahí está, concretamente, el décimo objetivo³⁸, dedicado a la diversidad y sostenibilidad de las áreas cultivadas. Hay que reconocerle cierta originalidad a la concepción de este objetivo, ya que por primera vez se hace referencia expresa en la agenda internacional a la necesidad de incrementar prácticas respetuosas con la diversidad, tales como la intensificación sostenible, los métodos arqueológicos y otras prácticas novedosas que proporcionen un rendimiento duradero, seguridad alimentaria y variedad de ecosistemas. Igualmente, hay que destacar la referencia a la necesidad de incorporar la agricultura regenerativa y otras prácticas restauradoras. Son, sin duda, cuestiones que deben incorporarse en toda acción relacionada con la agrobiodiversidad.

No podemos aventurarnos a decir, por el momento, si se obtendrán algunos resultados en relación con dicho objetivo. La lógica nos dice que, dados los precedentes planes y acciones, no hay garantías de cumplimiento.

³⁶ “The Kunming-Montreal global biodiversity framework, building on the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, its achievements, gaps, and lessons learned, and the experience and achievements of other relevant multilateral environmental agreements, sets out an ambitious plan to implement broad based action to bring about a transformation in our societies’ relationship with biodiversity by 2030, in line with the 2030 Agenda for Sustainable Development and its Sustainable Development Goals, and ensure that, by 2050, the shared vision of living in harmony with nature is fulfilled”.

³⁷ *Kunming-Montreal Global biodiversity framework Draft decision submitted by the President*, Conference of the parties to the convention on biological diversity, *CBD/COP/15/L.25* 18 December.

³⁸ El literal de este objetivo o target décimo es el siguiente: “Ensure that areas under agriculture, aquaculture, fisheries and forestry are managed sustainably, in particular through the sustainable use of biodiversity, including through a substantial increase of the application of biodiversity friendly practices, such as sustainable intensification, agroecological and other innovative approaches contributing to the resilience and long-term efficiency and productivity of these production systems and to food security, conserving and restoring biodiversity and maintaining nature’s contributions to people, including ecosystem functions and services” .

En resumen, podemos estimar insuficiente la labor realizada por el Convenio sobre diversidad biológica con su plan de trabajo sobre los aspectos agrícolas. Se ha quedado en algo vacío ya que no constan avances o impactos. Solamente, hay una referencia a cuatro principios generales, a los que no se le ha dado seguimiento: evaluación, gestión adaptativa, construcción de capacidades y transversalidad o mainstreaming. El plan incluía algunas actividades que han quedado obsoletas. Establecía algunos indicadores de cumplimiento para el año 2002, 2005 o a lo sumo, en algunos, 2010, sin que haya habido actualización o evaluación³⁹.

VI. LA PROPUESTA DE FORMALIZAR UNA PROTECCIÓN JURÍDICA ADECUADA PARA LA AGROBIODIVERSIDAD A TRAVÉS DE UN INSTRUMENTO QUE LA ABORDE INTEGRAMENTE

Dada la situación descrita, estimamos que es estrictamente necesario que las acciones del secretariado y de la conferencia de Estados partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica tomen a la agrobiodiversidad como prioridad, reforzando las actuaciones en este campo con un seguimiento adecuado. Asimismo, se necesita también que haya una alineación con las otras acciones que a favor de dicha agrobiodiversidad, como el indicado marco de la FAO y se tomen en cuenta las aportaciones de otros tratados o instrumentos internacionales. No puede haber dispersión de esfuerzos y multiplicación de intervenciones.

En consecuencia, es necesario dar más fuerza jurídica a la protección de la agrobiodiversidad y, en este sentido, es bueno recordar que el Convenio ofrece mecanismos oportunos para ello. Principalmente, ahí está la propuesta de concluir un protocolo dedicado exclusivamente a este tema, posibilidad prevista en el artículo 28 del texto de dicho tratado⁴⁰. El marco del Convenio es el más

³⁹Dicha referencia puede verse en <<https://www.cbd.int/agro/pow.shtml>> [Última consulta, 8 de septiembre de 2023].

⁴⁰ El literal de dicho artículo 28 es el siguiente: Artículo 28. Adopción de protocolos 1. Las Partes Contratantes cooperarán en la formulación y adopción de protocolos del presente Convenio, 2. Los protocolos serán adoptados en una reunión de la Conferencia de las Partes, 3. La secretaria comunicará a las Partes Contratantes el texto de cualquier protocolo propuesto por lo menos seis meses antes de celebrarse esa reunión. Téngase en cuenta también el artículo 34 que dispone que el presente Convenio y cualquier protocolo estarán sujetos a ratificación, aceptación o

apropiado, aunque puede pensarse también en la oportunidad de encontrar algún proceso o foro internacional que pueda impulsar esta propuesta de adopción de un instrumento jurídico para la cuestión. Más adelante, veremos que la actual iniciativa de Naciones Unidas sobre sistemas alimentarios sostenibles podría cumplir este fin.

Sin duda, la agrobiodiversidad requiere abordarse íntegramente, desde los primeros momentos de producción hasta los últimos sobre consumo, abarcando todos los aspectos genéticos, biológicos, geológicos, socioeconómicos y culturales relevantes. En esta labor, habría que incluir las cuestiones antes vistas del trabajo en agricultura del Convenio e incluso otras cuestiones tratadas en su seno pero sin tomar en cuenta dicha perspectiva sobre diversidad agraria, como, por ejemplo, es el caso de las especies exóticas e invasoras, cuyos efectos sobre la seguridad alimentaria y la agricultura no son desdeñables y no han sido atendidos. Recientemente, un informe ha puesto de manifiesto que sólo en EEUU, las pérdidas de cosechas y de producción forestal por insectos y patógenos invasores se han estimado en casi cuarenta mil millones de dólares anuales⁴¹.

Otro instrumento que puede aportar mucho a este marco jurídico que debiera crearse para la agrobiodiversidad es el Tratado sobre recursos fitogenéticos. Este comparte unos objetivos similares. Quiere preservar la simiente o prius de toda agrobiodiversidad, como son los recursos genéticos, queriendo además valorar y recompensar a los custodios de este legado, como son los agricultores y los países con mayor riqueza genética. Es un tratado fundamental ya que, al menos, garantiza que si se pierde toda esta diversidad, podría empezarse de nuevo, recuperándose desde cero gracias a sus medidas.

aprobación por los Estados y por las organizaciones de integración económica regional. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en poder del Depositario.

⁴¹ <[23](https://www.croplifela.org/es/plagas/listado-de-plagas/especies-invasoras#:~:text=Las%20especies%20invasoras%20son%20una,millones%20por%20a%C3%B1o%20(2> [Última consulta: 13 de septiembre de 2023]. Recordemos que la conferencia de Estados partes del Convenio sobre la diversidad biológica de Montreal ha conocido el pasado diciembre de 2022 un proyecto de decisión, general, sobre las especies invasoras (CBD/COP/15/L.12)</p></div><div data-bbox=)

Ahora bien, ciertamente, la agrobiodiversidad tiene un contenido más amplio, ya que aborda la realidad de aplicación efectiva de estas variedades, en todas sus formas, incluyendo su gestación, cultivo, fruto, su interacción con el ecosistema, los aspectos paisajísticos, valores culturales, sociales, gastronómicos, de consumo, sociales, etc.

En suma, está claro que el Tratado sobre Recursos Fitogenéticos es esencial para el concepto más general de agrobiodiversidad. Puede aportar mucho y así es interesante señalar que su secretaria ha dado la bienvenida a los nuevos objetivos de biodiversidad de Kunming-Montreal y va a estudiar cómo contribuir a su mayor logro⁴². Así, está prevista una reunión en noviembre de 2023 específicamente para ello. Habrá que estar atentos a sus aportaciones. Pero, sin duda, podemos estimar que hay aspectos apuntados en dicho tratado que pueden incluirse en un texto jurídico de protección de la agrobiodiversidad. Una primera cuestión clave a este respecto sería dar mayores garantías jurídicas para facilitar el intercambio de semillas entre campesinos y agricultores, cuestión referida en el preámbulo del tratado y que está aún por desarrollar⁴³. Esto favorecería la agrobiodiversidad.

El Tratado sobre Recursos Fitogenéticos tuvo también el considerable mérito de establecer los derechos de los agricultores en su artículo noveno, parte III, como una categoría nueva para facilitar la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos, base de la producción alimentaria. Estos derechos pueden ampliarse a otros aspectos esenciales de la agrobiodiversidad antes señalados. Puede ser una línea de trabajo de considerable interés.

Igualmente, la parte IV del tratado está dedicada al establecimiento de un sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios de tales recursos fitogenéticos. Crea un sistema institucionalizado que pone a disposición de Estados y particulares estos recursos exclusivamente con fines de utilización y

⁴² IISD, Earth Negotiations Bulletin, vol. 9, nº 796, Monday 17 July 2023, así como ISSD, Earth Negotiations Bulletin, vol. 9, nº 799, Tuesday 18 July 2023.

⁴³ Literalmente en este aspecto, el preámbulo dice: "Afirmando también que los derechos reconocidos en el presente Tratado a conservar, utilizar, intercambiar y vender semillas y otro material de propagación conservados en las fincas y a participar en la adopción de decisiones y en la distribución justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura es fundamental para la aplicación de los Derechos del agricultor, así como para su promoción a nivel nacional e internacional"

conservación para la investigación, el mejoramiento y la capacitación para la alimentación y agricultura siempre que su finalidad no lleve consigo aplicaciones químicas, farmacéuticas y otros usos industriales no relacionados con los alimentos o piensos para animales como reza su artículo doce. Se busca compensar a quienes han contribuido a su custodia. Este sistema se considera esencial para la preservación de la agrobiodiversidad y ya antes indicamos que puede considerarse pilar esencial en su protección. Una propuesta de regulación jurídica como la que defendemos aquí debe reforzarlo e incluso ver posibilidades de ampliarlo con otros recursos genéticos esenciales como los de los suelos agrícolas y ecosistemas de crecimiento.

Igualmente, otras cuestiones de desarrollo serían la inclusión de medidas que limiten el deterioro de los recursos genéticos por contaminación u otras causas es esencial. Algunas reglas de apoyo al respecto pueden venir también inferidas de las Directrices Voluntarias para Apoyar la Integración de la Diversidad Genética en la Planificación Nacional de la Adaptación al Cambio Climático de 2015⁴⁴. También pueden ser de interés incorporar protección a recursos genéticos para los nuevos alimentos, como los que se están creando como sustitutos para veganos o los basados en insectos o algas. Son nuevas manifestaciones de diversidad.

El antes mencionado Marco de Acción de la FAO mencionaba a este tratado y a dichas directrices, así como a otros tratados, que pueden ser tenidos en cuenta para la protección de la agrobiodiversidad. Tenemos así a la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional⁴⁵. Ahora bien, su aportación a la agrobiodiversidad no ha sido una cuestión que haya sido analizada o considerada hasta la fecha. Es interesante señalar, no obstante, que el pasado mes de julio de 2022, su secretaría organizó un seminario web sobre humedales

⁴⁴ Las Directrices Voluntarias en apoyo de la integración de la Diversidad Genética en la planificación nacional para la adaptación al cambio climático fueron aprobadas por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en su 39.º período de sesiones celebrado en junio de 2015 (FAO, 2015a).

⁴⁵ La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, también llamada Convención Ramsar por la ciudad iraní en la que fue firmado el 2 de febrero de 1971, tiene en la actualidad 172 Estados parte.

y agricultura y lanzó dos notas técnicas sobre la cuestión⁴⁶. Naturalmente, se pueden extraer enseñanzas sobre todo para lograr agricultura sostenible que garanticen a su vez a la seguridad alimentaria y a los propios humedales, también en peligro por las prácticas intensivas.

La Convención internacional sobre especies migratorias⁴⁷ también puede aportar en esto, sobre todo para dar más protección a los aspectos específicos de polinización, dispersión de semillas y control de plagas que suelen proveer estas aves. Ello tiene considerable efecto en la agrobiodiversidad y el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente está también alertando de la pérdida debido a la homogeneización agrícola extensiva.

Por último, es evidente también la necesidad de incorporar en una regulación sobre agrobiodiversidad a las especies silvestres, que conforman un baluarte para la seguridad alimentaria de las comunidades más empobrecidas, constituyendo el núcleo esencial de los antes señalados cultivos olvidados. Debieran incorporarse medidas para su fomento e integración. Naturalmente, habrá que ver los aspectos de interrelación con la Convención CITES de protección ante el comercio de especies amenazadas⁴⁸ aunque la cuestión hasta la fecha es *terra incognita*. Es bueno recordar que en la décimo séptima reunión de su conferencia de Estados partes de 2016 en Johannesburgo, Antigua y Barbuda, Costa de Marfil y Namibia presentaron un proyecto de resolución para tomar en consideración la seguridad alimentaria, la subsistencia, la nutrición y la preservación de la identidad de las comunidades, pero que contó con las observaciones, más bien reparos, de su secretaria, indicando que no había una clara comprensión sobre cómo deben ser las interrelaciones de estas con los objetivos de este tratado⁴⁹. No cabe duda que una nueva creación normativa, como la que proponemos, debe entrar a fondo en todas las cuestiones que puedan afectar al objeto de regulación

⁴⁶ Puede verse la información al completo en la siguiente página web: <<https://www.ramsar.org/es/seminario-web-los-humedales-y-la-agricultura>> [Última consulta, 8 de septiembre de 2023]

⁴⁷ La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, también llamada "Convención de Bonn" fue firmada el 6 de noviembre de 1979 y entró en vigor en 1983, teniendo en la actualidad 130 Estados partes, más la Unión Europea.

⁴⁸ La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Cites, fue firmada el 3 de marzo de 1973, y entró en vigor el 1 de julio de 1975.

⁴⁹ CoP17 Doc. 17

VII. LA OPORTUNIDAD DE RECONOCER A LA AGROBIODIVERSIDAD COMO PARTE INTEGRANTE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como hemos indicado anteriormente, una de las iniciativas surgidas del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica aludía al derecho a la alimentación. También lo hacía la antes mencionada Declaración de Córdoba de 2010 que propugnaba que la agrobiodiversidad favorece la realización del derecho a la alimentación.

Hasta el momento, estas son las dos únicas referencias existentes sobre una relación de complementariedad y refuerzo mutuo entre ambos conceptos. Ciertamente, como decimos, los instrumentos de desarrollo o de interpretación habidos sobre este derecho no se han pronunciado al respecto, como, por ejemplo, las directrices voluntarias de la FAO de 2005 o los informes de los diferentes relatores especiales de Naciones Unidas sobre este derecho, excepción hecha del informe del relator especial Olivier de Schutter de diciembre de 2011, dónde incluyó alguna somera e importante referencia a que “las dietas sostenibles concurren a la protección y respeto de la biodiversidad”⁵⁰.

Por tanto, es importante profundizar en esta relación y ver las implicaciones jurídicas que de ello se derivan. Primordialmente, la clave está en entender que el mantenimiento de la agrobiodiversidad es la mejor manera de conseguir el derecho a la alimentación. Su promoción contribuye positivamente a la realización efectiva de este derecho humano. Por otra parte, la pérdida o reducción de la agrobiodiversidad supone una reducción incluso vulneración de este derecho. La relación es directa e indiscutible.

Ello lo podemos fundar en cada una de las notas principales que conforman este derecho, según se deduce de las definiciones más aceptadas del mismo internacionalmente, como la expresada por el primer relator especial, Jean Ziegler, quien expresamente indica que es “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra

⁵⁰ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, A/HRC/19/59, para. 5

por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y mental, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna"⁵¹ . Es un concepto que aúna todos los elementos que forman parte de este derecho y sobre los que hay consenso general.

En relación al derecho a la alimentación y su concreción, el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC) aprobó en 1999 la Observación General número 12 sobre el Derecho a la Alimentación⁵². Esta Observación define con más precisión el término “alimentación adecuada” y pone de relieve las diferentes obligaciones de los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en relación con este derecho. No obstante, como es bien sabido, se trata de un instrumento no vinculante que actúa, como su propio nombre indica, de “Observación” sobre una determinada materia, concretizando su contenido, alcance e interpretación. Es bien sabido también que los comentarios generales del Comité DESC no son jurídicamente vinculantes pero actúan a modo de interpretación oficial de los derechos proclamados en el PIDESC, por lo tanto, es importante traerlos a colación y tenerlos en cuenta. En el caso del derecho a la alimentación, la Observación N°12 del Comité se configura como la interpretación oficial del artículo 11 del PIDESC (en el que aparece la regulación del derecho a la alimentación), aclarando el contenido normativo de este derecho y las obligaciones que pesan sobre los Estados Parte del PIDESC en este sentido. Según esta Observación los componentes el derecho a la alimentación son los siguientes:

⁵¹ *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler, A/HRC/7/5, para. 17.* Este documento de manera íntegra puede ser visto en la siguiente página web: <www.righttofood.com> [Última consulta, 7 de mayo de 2023]. El literal en lengua inglesa es “the right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food, corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear”.

⁵² CESCR, E/C.12/1999/5, Observación general 12, 12 de mayo de 1999, disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf?view=1>> [Última consulta, 5 de mayo de 2023]

Disponibilidad: Posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

Accesibilidad: Comprende la accesibilidad económica y física. Todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Implica que los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.

Adecuación: La alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas y aceptables para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.

Sostenibilidad: Entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.

Por tanto, para alcanzar el derecho a la alimentación se van a tomar en cuenta distintos factores: la disponibilidad de los alimentos, el acceso físico, social y económico a los alimentos, el consumo de alimentos sanos, suficientes, nutritivos y culturalmente aceptados (en un marco de prestaciones de servicios sociales adecuados), y la estabilidad/sostenibilidad en el suministro de alimentos. En este sentido, si el elemento de la sostenibilidad requiere que los tres elementos anteriores tengan continuidad en el tiempo, obviamente el derecho a la alimentación se tambaleará cuando el uso de los recursos naturales (de los cuales obtenemos los alimentos) no sea sostenible y comprometa la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

Para que esta utilización sea sostenible, debe protegerse la biodiversidad agrícola y adoptarse medidas que sean respetuosas con el medio ambiente⁵³.

De este modo, podemos ver que la agrobiodiversidad ofrece mejores opciones de alimentación gracias a un mayor número de cultivos, muchos de los cuales están hasta ahora desaprovechados o infrautilizados. Asimismo, la diversidad en la dieta favorece una nutrición más completa mediante una gama más amplia de micronutrientes, vitaminas y otros elementos nutricionales, lo que se traduce en efectos más beneficiosos para la salud. Así, se puede conseguir una alimentación adecuada en mayor cantidad y calidad, tal y como se recoge en las notas sobre dicho concepto de derecho a la alimentación.

En otro orden de cosas, la agrobiodiversidad también está más en consonancia con la cultura gastronómica tradicional de los pueblos y territorios. Facilita la protección de las variedades locales y propicia una mejor adaptación. En muchos casos, incluso es posible encontrar cultivos olvidados, también llamados cultivos huérfanos, que habían sido de uso común en el pasado, siendo posteriormente excluidos por diversas razones, o utilizados sólo por las comunidades más pobres. En resumen, la agrobiodiversidad refuerza las identidades locales y aporta, como también creemos, más dignidad.

Además, también podemos argumentar que la agrobiodiversidad contribuye a garantizar un suministro regular y permanente de alimentos de forma más segura, especialmente a largo plazo, que como se sabe, es un componente positivo y necesario para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

La creciente tendencia a la homogeneización de la dieta provoca el efecto contrario y supone un riesgo para dicha seguridad. Como ejemplo histórico, ya sabemos que la hambruna irlandesa de finales del siglo XIX se vio agravada por la existencia de una única variedad de patata. Si se hubiera tenido en cuenta la multiplicidad varietal, se habrían evitado muchos estragos. Por tanto, cabe afirmar que dicha estandarización constituye una violación del derecho a la alimentación, siendo necesarias medidas decisorias para revertir esta situación.

⁵³ A/RES/71/245, Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, 3 febrero 2017, p.11, paras.11 y 13, disponible en: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/71/245>> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

Hay, por tanto, argumentos suficientes para apoyar que la agrobiodiversidad sea necesaria para la consecución del derecho a la alimentación. Esta calificación no debe ser solo un alarde teórico. Debe tener utilidad y servir de impulso para que los Estados tomen medidas efectivas para su protección y promoción. Ha de serlo también para que las diversas instancias de Naciones Unidas le den mayor atención. Podría ser conveniente, por ejemplo, que el relator especial sobre el derecho a la alimentación elaborara un informe completo sobre la cuestión.

En cualquier caso, podemos concluir que el estrecho vínculo entre la agrobiodiversidad y el derecho a la alimentación es un argumento sólido también para su necesaria integración en el derecho internacional y la opción más idónea es un instrumento jurídico vinculante, tratado o protocolo. Posteriormente, ello favorecerá su mejor acogida en los ordenamientos nacionales.

Aparte del derecho a la alimentación, sería del mayor interés estudiar si hay vínculos con otros derechos humanos del ordenamiento internacional. Es, sin duda, un campo de investigación de futuro. En el momento actual, lo que sí puede observarse es que la agrobiodiversidad se reivindica ya como parte necesaria para la aplicación de los derechos de los campesinos⁵⁴ y otras personas que trabajan en el mundo rural⁵⁵. El párrafo primero del artículo 20 lo deja explicitado de manera clara. En términos literales dice que “Los Estados adoptarán medidas apropiadas, de conformidad con sus obligaciones internacionales pertinentes, para impedir la destrucción de la biodiversidad, garantizar su conservación, su utilización sostenible de manera que se

⁵⁴ La agricultura productivista a gran escala ha reducido la agrobiodiversidad debido a su dependencia del monocultivo, la tecnología en las semillas híbridas y el uso intensivo de pesticidas, herbicidas y fertilizantes químicos. Este modelo agrícola es uno de los principales causantes de la pérdida de agrobiodiversidad debido a su dependencia de los cambios masivos en el uso de la tierra y la sobreexplotación de los recursos, además de generar contaminación. La agricultura tradicional llevada a cabo por campesinos (especialmente por grupos especiales como los pueblos indígenas) contribuye enormemente al uso sostenible y la conservación de la agrobiodiversidad. La agrobiodiversidad, a su vez, desempeña un papel importante en la seguridad alimentaria, la nutrición y el sustento de los campesinos. Por lo tanto, es necesario preservar los sistemas campesinos para garantizar la riqueza de la agrobiodiversidad.

⁵⁵ Véase: Zainab Lokhandwala, “Peasants’ Rights as New Human Rights: Promises and Concerns for Agrobiodiversity Conservation”, en *Asian Journal of International Law*, Vol. 12, 2022, p. 1–16.

promueva y proteja el pleno disfrute de los derechos de los campesinos y de las otras personas que trabajan en las zonas rurales”.

Estos derechos acaban de ser aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en su declaración de 17 de diciembre de 2018⁵⁶. Se encuentran aún en un estado incipiente y sin carácter vinculante, por lo que el apoyo que pueden hacer a la agrobiodiversidad es aún pequeño.

VIII. LA NECESIDAD DE INCORPORAR A LA AGROBIODIVERSIDAD COMO PARTE ESENCIAL DEL DEBATE Y ACCIONES SOBRE SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES: OPORTUNIDAD PARA AVANZAR JURÍDICAMENTE EN SU PROTECCIÓN

En los momentos actuales, está claro que para que la agrobiodiversidad adquiera más relevancia en la agenda internacional es necesario que entre en el debate actual sobre los sistemas alimentarios sostenibles. Como se sabe, se trata de una cuestión que fue abordada en una cumbre de alto nivel auspiciada por el Secretario General de Naciones Unidas en septiembre de 2021⁵⁷, y que previsiblemente seguirá siendo el eje vertebrador de la política alimentaria internacional en los próximos años.

Esta cumbre ha puesto a las cuestiones alimentarias en lo más alto de la agenda internacional y, de hecho, la propia cumbre ha abierto un proceso de trabajo continuado al respecto, que puede consultarse en su página web⁵⁸. Esta atención prioritaria tiene una justificación más que evidente debido a diversos asuntos de actualidad, como la actual crisis alimentaria por la guerra de Ucrania, la crónica crisis climática, y la toma de conciencia de los efectos del cambio climático y del insostenible sistema de producción de alimentos actual,

⁵⁶ A/RES/73/165, United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018.

⁵⁷ Véase: <<https://www.un.org/en/food-systems-summit>> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

⁵⁸ La página web expresamente indica que “the UN Food Systems Coordination Hub (“the Hub”) will act as the catalyst inside the UN system in relation to food systems and the 2030 Agenda. Following the 2021 UN Food Systems Summit (FSS), the Hub will take on essential coordination functions to bring together food systems knowledge and expertise from diverse constituencies to support national progress on the SDGs in response to country priorities”.

responsable de, al menos, el treinta por ciento de las emisiones que provocan el cambio climático, entre otros⁵⁹.

La agrobiodiversidad tiene mucho que decir al respecto, dados sus beneficios científicamente probados. De hecho, el preámbulo de las Directrices Voluntarias sobre Sistemas Alimentarios y Nutrición, aprobadas por la FAO⁶⁰ en marzo de 2021⁶¹ (el otro evento clave sobre este tema ese año), lo dice claramente. En concreto, su punto catorce indica literalmente que la biodiversidad para la agricultura y la dieta es importante en la medida en que ayuda a erradicar el hambre, proporciona nutrientes para mejorar la diversidad y la calidad de las dietas y fortalece los sistemas alimentarios sostenibles. El fomento de la biodiversidad para la agricultura y la alimentación mejora la sostenibilidad y la resistencia de los sistemas alimentarios, y contribuye a salvaguardar dietas sanas para las generaciones actuales y futuras.

Además, esta relevancia empieza a ser apreciada por numerosos movimientos de la sociedad civil que, desde hace poco, defienden su causa. Destacan la “Alliance Biodiversity” y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), este último creado en 2019 con el propósito de posibilitar un uso más resiliente de la biodiversidad agrícola, y que está desarrollando una importante actividad en términos de investigación, proyectos, redes, diseño de políticas e instituciones, publicaciones, formación, etcétera, fundamentalmente en pos de su más rápido reconocimiento. Otros casos destacados son “The Field Alliance”⁶², dedicada sobre todo a la potenciación de la agrobiodiversidad en el sudeste asiático, o la iniciativa FACT (Food Agrobiodiversity Clarity and

⁵⁹ En general, así se viene a considerar en el plano internacional. Véase, por ejemplo, <<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/que-porcentaje-de-emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero-es-provocado-por-la-agricultura-577457>> [Última consulta, 12 de septiembre de 2023].

⁶⁰ FAO indica expresamente al respecto que “the Guidelines aim at promoting policy coherence and reducing policy fragmentation between sectors that impact food systems and nutrition including health, agriculture, education, environment, gender, social protection, trade and others. The Guidelines contain a wide range of recommendations that promote, among other things, transparent and accountable governance, sustainable food supply chains, broader access to healthy diets, food safety, nutrition education, gender equality, and resilient food systems within humanitarian contexts”.

⁶¹ *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition*. Se encuentra disponible en <www.fao.org/cfs> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

⁶² <<https://www.thefieldalliance.org/>> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

Transparency), fundada por el prestigioso profesor Swaminathan, y que cuenta con numerosas redes internacionales comprometidas. Incluso se ha elaborado un decálogo de la agrobiodiversidad que pretende ser el detonante de una mesa redonda mundial sobre biodiversidad para los sistemas alimentarios⁶³.

En esta línea, no hay que olvidar el antes citado Congreso de Agrobiodiversidad, que está contando con una amplia participación de actores de la sociedad civil, asociaciones campesinas y del mundo académico, y que en 2021 también ha pretendido influir en el debate sobre los sistemas alimentarios con un manifiesto en el que defiende la diversidad de las dietas, la producción de alimentos a través de los sistemas más diversos y las medidas de conservación⁶⁴.

A pesar de todo lo indicado, la Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU de 2021 apenas ha mencionado la agrobiodiversidad. No hay constancia de ello en los documentos de la cumbre ni en su página web. A lo sumo, sólo se puede encontrar una alusión muy general a la diversidad biológica -pero sin especificar su carácter agrícola- en el discurso de apertura pronunciado por el Secretario General António Guterres⁶⁵.

Tampoco se encuentra contenido sustantivo en las mencionadas Directrices Voluntarias de la FAO sobre Sistemas Alimentarios y Nutrición, a pesar de lo que dice el preámbulo, como se vio anteriormente. Sólo la tercera directriz aborda el tema, y pide, de forma general, medidas de conservación y uso sostenible para la protección de la agrobiodiversidad⁶⁶. Aun así, sólo hay un detalle específico sobre la petición de objetivos integrados con los que medir el progreso con respecto a dicha diversificación y agrobiodiversidad (Directriz 3.2.1).

⁶³ <<https://greenbrownblue.com/fact-roundtable/>> [Última consulta, 8 de septiembre de 2023]

⁶⁴ Sobre dicho Manifiesto véase la referencia en la nota 13.

⁶⁵ <<https://www.un.org/en/food-systems-summit/news/making-food-systems-work-people-planet-and-prosperity>> [Última consulta, 7 de mayo de 2023].

⁶⁶ El literal oficial de este punto es el siguiente: “c) Governments should institute, where appropriate, monitoring systems (including early warning systems), quality indices (e.g. integrated diversification and agro-biodiversity targets, soil health, water quality, farm income and food price) and other food system and dietary metrics as part of the environment and climate-related target setting policies to monitor changing conditions and the effectiveness of policy responses”.

De ello se deduce que el anunciado proceso de seguimiento de la cumbre debería ocuparse de la agrobiodiversidad. Es más, debería integrarla como uno de sus pilares fundamentales para la transformación de los sistemas alimentarios, lo que sólo puede lograrse mediante la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante y de medidas tangibles que inviertan el declive existente y este podría ser un foro que contribuyera a ello.

IX. CONCLUSIONES

La agrobiodiversidad, debido a sus probados beneficios para la seguridad alimentaria, la lucha contra el cambio climático y otras razones, necesita ser protegida y promovida. Para ello, debe ocupar un lugar prioritario en la agenda internacional como preocupación fundamental. El derecho internacional es un instrumento de protección adecuado para hacerlo efectivo.

Hasta la fecha, existen varias vías para canalizar esta reivindicación, como el Marco de Acción de la FAO, la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica o la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Sistemas Alimentarios. Sin embargo, su enfoque es aún incipiente y escasamente coherente. También existe el riesgo de dispersión de esfuerzos entre ellos. Por ello, es necesario hacer converger todos estos instrumentos en una única línea de actuación que sea compartida y capaz de ofrecer resultados tangibles y transformadores. Así, es adecuado proponer la elaboración de un protocolo o tratado internacional específico que aborde de forma integral la agrobiodiversidad, desde la conservación integral de los cultivos y su recuperación -incluyendo medidas regenerativas y de promoción-, hasta la distribución, venta y consumo, incorporando también aspectos socioeconómicos y culturales.

Dicho tratado puede completarse con la elaboración de un modelo de ley nacional, y un sistema de indicadores. La primera facilitaría la aplicación del instrumento normativo a nivel nacional, con mayor detalle y adaptación. El segundo proporcionaría un parámetro específico para evaluar los resultados concretos de la aplicación.

Finalmente, es conveniente potenciar su vinculación con los derechos humanos, en particular con el derecho a la alimentación, que puede ser útil como criterio interpretativo y de prioridad normativa.

X. BIBLIOGRAFÍA

A/RES/71/245, Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, 3 febrero 2017, p.11, paras.11, 13.

A/RES/73/165, United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018.

Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable Use of Biodiversity, the Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal 2004.

Bélanger, Jean, Pilling, Daniel (dir.). *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, FAO, Rome, 2019.

Campbell, Kathryn, Noonan-Mooney Kieran and Mulongoy, Kalemani Jo, "Biodiversity, nutrition and human well-being in the context of the convention on biological diversity", en *Sustainable diets and biodiversity directions and solutions for policy, research and action, Proceedings of the international scientific symposium biodiversity and sustainable diets united against hunger 3–5 november 2010*, FAO, Rome, pp. 36-43.

Campins Eritja, Mar, Fajardo del Castillo, Teresa, *Biological diversity and international law : challenges for the post 2020 scenario*, Cham, Springer, New York, 2021.

CESCR, E/C.12/1999/5, Observación general 12, 12 de mayo de 1999.

CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition.

Chiarolla, Claudio, "Commodifying Agricultural Biodiversity and Development-Related Issues", *The Journal of World Intellectual Property*, Vol. 9, 2006, pp. 25-60.

Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, *The Second Report on The State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture - Synthetic Account.*, FAO, Rome, 2010.

De Schutter, Olivier, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/19/59.

Declaración de Córdoba de 2010, “La biodiversidad agrícola debe ser una prioridad absoluta en los esfuerzos para afrontar los retos de la seguridad alimentaria y del cambio climático”, Carta de fecha 1 de octubre de 2010 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, A/65/485, 4 de octubre de 2010.

FAO, Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, *Framework for Action on Biodiversity for Food and Agriculture*. Rome, 2022.

FAO, *The State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1997.

Friends of The Earth, *International forests & biodiversity, replanting agricultural biodiversity in the cbd, agricultural biodiversity's role in the convention on biological diversity*, 15 Mar, 2022 <<https://www.foei.org/wp-content/uploads/2022/03/Replanting-Agricultural-biodiversity-in-the-CBD.pdf>>.

IISD, Earth Negotiations Bulletin, vol. 9, nº 796, Monday 17 July 2023.

IISD, Earth Negotiations Bulletin, vol. 9, nº 799, Tuesday 18 July 2023.

Kunming-Montreal Global biodiversity framework Draft decision submitted by the President, Conference of the parties to the convention on biological diversity, *CBD/COP/15/L.25* 18 December.

Lang, Tim, “Sustainable diets and biodiversity: The challenge for policy, evidence and behaviour change”, en *Sustainable diets and biodiversity directions and solutions for policy, research and action, Proceedings of the international scientific symposium biodiversity and sustainable diets united against hunger 3–5 november 2010*, FAO, Rome, pp. 26-28.

- Lokhandwala, Zainab, “Peasants’ Rights as New Human Rights: Promises and Concerns for Agrobiodiversity Conservation”, en *Asian Journal of International Law* , vol. 12, 2022, pp. 1–16.
- Maljean-Dubois, Sandrine, “Politique agricole et conservation de la biodiversité: un enjeu non traité par le droit international de l’environnement”, en Isabelle Poussan, Jerome Dubois (dir.), *Conservation de la biodiversité et Politique Agricole commune de l’Union Europeen*, La Documentation Française, Paris, 2007, pp. 317-337.
- Maljean-Dubois, Sandrine, *Le droit international de la biodiversité*, Brill/Nijhoff, Leiden, 2021.
- Padulosi, Stefan, Galluzzi, Giorgio y Bordoni, Piero “Una agenda global para las especies olvidadas e infrautilizadas (NUS: Neglected and Underutilized Species)”, en *Ambienta*, vol. 102, 2013, pp. 26-37.
- Santilli, Juliana, *Agrobiodiversity and the Law Regulating Genetic Resources, Food Security and Cultural Diversity*, Routledge, London, 2016.
- Steier, Gabriela, Cianci, Alberto Giulio, *Environmental resilience and food law. Agrobiodiversity and Agroecology*, , CRC Press, London, 2022.
- Ziegler, Jean, Report of the Special Rapporteur on the right to food, A/HRC/7/5, para. 17.