

**INFORME  
ANUAL  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN CHILE  
2014**

© Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2014  
© Ediciones Universidad Diego Portales, 2014  
ISBN: xxx-xxx-xxx-xxx-x

Editor general  
Tomás Vial Solar  
Edición  
Sergio Missana

Diseño  
Felicidad

Impreso en Chile por  
Salesianos Impresores S.A.

Universidad Diego Portales  
Dirección de Extensión y Publicaciones  
Av. Manuel Rodríguez Sur 415  
Teléfono (56-2) 676 2000  
Santiago de Chile  
[www.ediciones.udp.cl](http://www.ediciones.udp.cl)



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

**INFORME  
ANUAL  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN CHILE  
2014**

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
FACULTAD DE DERECHO • UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**



**EDICIONES  
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**



## INDICE

Presentación	09
1. ¿Una nueva medida de lo posible? Verdad, justicia, memoria y reparaciones pos-dictadura.	21
2. La huelga, un derecho fundamental.	63
3. Trabajadoras de casa particular: invisibilizadas y discriminadas.	109
4. Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile.	157
5. Diligencia debida: proyectos de inversión, propiedad sobre los recursos naturales y consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas concernidos.	203
6. El impacto del sistema penitenciario en los derechos humanos: la percepción de las personas privadas de libertad.	245
7. Medio ambiente y derechos humanos: organismos genéticamente modificados y derechos del obtentor vegetal.	291
8. Derechos de los migrantes y refugiados.	333
9. Derecho a la salud mental: la infancia olvidada.	377
10. Derechos humanos de la infancia y adolescencia: política pública de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.	417
11. El derecho a una educación inclusiva y de calidad para estudiantes en situación de discapacidad en Chile.	447

12. Homoparentalidad en Chile y derechos humanos. 477

Biografías autores Informe 2014 493

## PRESENTACIÓN

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales presenta a la comunidad nacional su duodécimo *Informe Anual de Derechos Humanos*, relativo a los hechos ocurridos entre mediados de 2013 y mediados del presente año en diversos aspectos de los derechos humanos vigentes en Chile.

El *Informe*, que se elabora cada año, no pretende realizar un examen exhaustivo de en qué medida el Estado chileno cumple o no la totalidad de las obligaciones internacionales de derechos humanos, sino que tiene como propósito informar y analizar en profundidad, desde esa óptica, aspectos de nuestra vida social que consideremos de particular gravedad por su carácter estructural o que no han sido destacados con anterioridad, teniendo además en consideración las experiencias existentes dentro de la Facultad de Derecho de la UDP. De esta forma, el *Informe* se diferencia de otros estudios que poseen un carácter comprehensivo en materia de derechos humanos. Tampoco pretende este ser una publicación de carácter exclusivamente académico, que de cuenta en forma acabada de la literatura en un campo particular. Su vocación, desde su inicio, ha sido presentar, desde una perspectiva académica, sobre la base de un trabajo de investigación racionalmente fundado, una realidad social bajo la óptica de los derechos humanos, de modo que pueda ser fácilmente accesible para la comunidad nacional a la cual está dirigido. En la presente edición el *Informe* contiene 12 capítulos, los que se pasan a exponer sucintamente, junto con señalar algunas de las principales recomendaciones que en ellos se efectúan.

El *Informe* se inicia, como ha sido costumbre, con un capítulo titulado “¿Una nueva medida de lo posible? Verdad, justicia, memoria y reparaciones posdictadura”, a cargo de la investigadora Cath Collins y fruto del trabajo del Observatorio de Justicia Transicional (antes de Derechos Humanos) de la UDP, dirigido por la autora, relativo a las violaciones a los derechos humanos producidas durante la dictadura. Este capítulo permite efectuar comparaciones a través del tiempo en esta materia, y realiza un acucioso estudio de cómo se están llevando

a cabo los procesos penales producto de esas violaciones, mostrando que, en materia de verdad, justicia y de hacer efectivas las responsabilidades, aún falta un largo camino por recorrer, sin perjuicio de valorar positivamente los recientes anuncios del gobierno en esta materia. El capítulo sostiene asimismo que, aun en los casos excepcionales en que se han dictado sentencias definitivas con penas de cárcel efectiva, los beneficios otorgados a los presos representan con frecuencia una denegación de la escasa justicia aplicada. También se analiza la situación de las instituciones estatales relacionadas con la investigación y reparación, tales como el Instituto Médico Legal o la PDI, destacando los aspectos positivos y los problemas que se han dado en el transcurso del año. Respecto a estos diversos aspectos, la autora recomienda al Estado de Chile, entre otras cosas, la derogación o el dejar sin efecto la ley de Amnistía, el establecimiento de una instancia permanente de calificación de las víctimas y sobrevivientes de violaciones de DD.HH., y la provisión de asesoría y representación a las víctimas de tortura y prisión política.

Los derechos de los trabajadores y trabajadoras en Chile son el tema común de dos de los capítulos del *Informe 2014*. Los profesores César Toledo y Karla Varas, en el capítulo “La huelga, un derecho fundamental”, analizan acuciosamente—en relación a las normas internacionales—la actual normativa del Código del Trabajo respecto al derecho a la huelga, así como también la situación de los funcionarios públicos en esta materia. Los autores afirman que el panorama es bastante desolador, pues no solo existe una deuda en materia legislativa, sino también en el ámbito institucional y comunicacional, principalmente por la escasa y en algunos casos nula intervención del Estado para los efectos de dar una adecuada protección frente a los actos ejercidos por empleadores tendientes a mermar o anular el derecho de huelga, y por el tratamiento que recibe el ejercicio de este derecho por parte de los medios de comunicación social: resaltando situaciones puntuales de violencia invisibilizando el conflicto laboral de fondo que está detrás. Ante esta realidad, dos de las recomendaciones más relevantes son la de promover una reforma global a los Libros III y IV del Código del Trabajo y, con ello, a las normas que tratan sobre la huelga, teniendo como eje la libertad sindical en tanto derecho fundamental vital en toda democracia, por tratarse de una exigencia incumplida por el Estado de Chile, y consagrar el derecho de huelga dentro de las garantías contenidas en el artículo 19 de la Constitución Política, con alcance universal, admitiendo posibles restricciones o limitaciones en el caso de servicios esenciales, en el sentido estricto del término, de acuerdo a los estándares de la OIT.

La situación de las trabajadoras de casa particular (TCP) es el tema abordado por las investigadoras Lidia Casas y Helena Olea en el capítulo titulado “Trabajadoras de casa particular: Invisibilizadas y dis-



criminadas”. El propósito del capítulo es analizar la situación de las trabajadoras de casa particular en Chile a la luz de los estándares internacionales. En el análisis se consideran elementos fundamentales de la relación laboral de estas trabajadoras: contratación, salario, jornada laboral, dormitorio y alimentación, funciones o tareas, y violencia en el trabajo. Se aborda también la terminación de la relación laboral y la reclamación de derechos, ya sea en sede administrativa y judicial. Por último, se analizan los proyectos legislativos presentados y en discusión en el Congreso Nacional. En la investigación se aprecia también el importante aspecto migratorio que presenta hoy en Chile el trabajo doméstico. Las autoras concluyen que un régimen diferenciado en las condiciones laborales, de protección y reclamación de los derechos de las TCP, como el que existe hoy, perpetúa un subsidio de las más pobres y marginadas a quienes tienen más. Y que las actuales políticas migratorias facilitan el abuso. A fin de remediar estas graves violaciones a los derechos, las autoras recomiendan, entre otras cosas, garantizar la igualdad de derechos de las TCP con el resto de los trabajadores en lo relativo a la extensión de la jornada laboral, sin que medie un régimen de gradualidad, y diseñar y establecer un sistema que permita una efectiva fiscalización de parte de la Inspección del Trabajo de las condiciones de trabajo y habitación en que se desempeñan las TCP.

La problemática de los pueblos indígenas en Chile y el respeto de sus derechos humanos ha sido una constante de los diversos *Informes*. En este año se quiso analizar dos aspectos centrales de ella y que han sido además objeto de intenso debate público: la política de entrega de tierras y la exigencia de mecanismos de consulta libre, previa e informada respecto a los asuntos que afecten a los pueblos y comunidades indígenas en el contexto de proyectos de inversión en el norte de Chile.

La investigadora Antonia Rivas aborda el primer tema en el capítulo titulado “Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile”. En él se analizan los estándares internacionales en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, los derechos y mecanismos que contempla la legislación nacional al respecto, la política pública del Estado, las situaciones especiales de cada pueblo indígena, y los principales conflictos y puntos críticos asociados a las políticas de entrega de territorios. El estudio concluye afirmando que, lamentablemente, las propuestas elaboradas por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, así como las múltiples recomendaciones e informes formulados por diversos órganos internacionales para abordar esta situación, no han encontrado hasta ahora una real acogida en el Estado y la sociedad chilena. Junto con ello, las deficiencias de la legislación y en la política pública, en particular la operación deficiente del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI y la demora en la titulación de las tierras fiscales, indican que se trata de una política pública fuertemen-

te expuesta a presiones políticas, poco transparente, que no permite un control sobre los recursos públicos invertidos ni sobre los procedimientos utilizados para la restitución de territorios reivindicados por los pueblos indígenas. Se señala también que se trata de una política pública fuertemente reactiva a los conflictos ocasionados por algunas comunidades indígenas, basada en criterios mercantiles, que no tiene un procedimiento estructurado y transparente que permita dar solución definitiva a los problemas territoriales de los pueblos indígenas. Y, junto con ello, la sostenida negativa a considerar la restitución de los territorios ancestrales y a contemplar mecanismos de solución que consideren dichos territorios no permite augurar una mejor relación de los pueblos indígenas con el Estado de Chile. A fin de avanzar en la solución de estas demandas, se recomienda generar un proceso participativo, impulsando un diálogo con las comunidades indígenas del país, especialmente con el pueblo mapuche, para establecer las demandas de territorios, las políticas públicas de restitución de territorios y recursos naturales; incrementar los presupuestos destinados al Fondo de Tierras de CONADI, de modo de agilizar la restitución a los pueblos indígenas de las tierras de propiedad legal y/o ancestral de las que han sido privados; y considerar la utilización de nuevos mecanismos como la expropiación por causa de interés público, con el fin de garantizar la celeridad y efectividad de la acción del Estado en la restitución de las tierras de ocupación ancestral de los pueblos indígenas.

La exigencia de una consulta previa, libre e informada (CLPI) respecto a los actos que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos o comunidades indígenas es el tema desarrollado por los investigadores Alonso Barros y Judith Schönsteiner en el capítulo “Diligencia debida: Proyectos de inversión, propiedad sobre los recursos naturales y consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas concernidos”. El capítulo analiza, a la luz de la normativa internacional, especialmente del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), y los estándares para empresas en materia de derechos humanos, la CPLI en relación a proyectos de inversión mineros en Chile; revisa el cumplimiento por Chile de las obligaciones internacionales en los procesos de adopción del reglamento del SEIA (DS 40), así como en el proceso de la “Mesa de Consenso” que reglamentó (mediante el DS 66) la CPLI en reemplazo del Decreto 124 de MIDEPLAN; y evalúa en qué medida dichos reglamentos están conformes al derecho internacional y si le permiten a Chile sostener ante la comunidad de naciones que ha cumplido con sus obligaciones internacionales en la materia. Se concluye que, tanto los procesos de elaboración de esos instrumentos como en lo sustantivo no se satisfacen los estándares impuestos por el derecho internacional. Ante esto, se recomienda dar

prioridad a la adecuación a los estándares internacionales de la regulación sobre CPLI e inversiones; especialmente, que se obligue a la CPLI de *todos* los actos administrativos y legislativos susceptibles de afectar a los pueblos indígenas. Además, el capítulo analiza los estándares requeridos por parte de los inversionistas, especialmente en los casos que el Estado no cumple con su deber de garante de los derechos de los pueblos indígenas. En ese contexto, se recomienda que las empresas mineras debieran cumplir con los estándares internacionales aun en situaciones en las que el Estado no requiere la consulta, tales como el otorgamiento de concesiones, derechos de aguas, o exploraciones.

Para el Centro de Derechos Humanos y la Facultad de Derecho de la UDP ha sido una constante preocupación el análisis de la situación de nuestro sistema carcelario y las políticas criminales desde la perspectiva de los derechos humanos. Este *Informe* no es la excepción: en el trabajo de los investigadores Olga Espinoza, Fernando Martínez y Guillermo Sanhueza, “El impacto del sistema penitenciario en los derechos humanos: La percepción de las personas privadas de libertad”, se aborda la situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario de Chile, a partir del análisis de la relación entre política penitenciaria y derechos humanos, durante el último lustro, desde la doble perspectiva de los estándares normativos internacionales y de la opinión de las personas privadas de libertad. De esta forma, se logra contrastar el marco jurídico y de política pública, con los datos obtenidos a través de una encuesta de auto reporte, para establecer algunas hipótesis y delinear conclusiones y recomendaciones. En lo central se concluye que en Chile los avances en materia penitenciaria aún distan de ordenarse en un diseño de política pública integral, capaz de traducirse en una mejor satisfacción de las necesidades de las personas privadas de libertad y, con ello, en un mayor ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos. Se señala que persisten problemas graves, como la sobrepoblación y consecuente hacinamiento de los internos en una considerable cantidad de cárceles. La mantención de este problema revela una inadecuada política estatal en materia de infraestructura penitenciaria, pero, por sobre ello, la carencia de una política criminal dirigida a potenciar los sistemas semiabiertos (Centros de Educación y Trabajo) y abierto. A fin de remediar estas falencias, se recomienda, entre otras cosas, fortalecer y diversificar los mecanismos de control externo de la ejecución penal, potenciando el rol del Programa de Defensa Penitenciaria de la Defensoría Penal Pública, así como intensificar el control jurisdiccional e instalar el Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura; aumentar la inversión en mejorar la formación del personal institucional, tanto de oficiales como de suboficiales, así como del personal técnico. Ello incluye seguir incorporando transversalmente un enfoque de derechos humanos en la

formación de los gendarmes, avanzando hacia una mayor coherencia con la misión institucional (no solo de custodia, sino también de re-inserción) y hacia el desarrollo de perfiles de carrera diferenciados y oportunidades de formación permanente para su personal.

El análisis, desde una perspectiva de los derechos humanos, de los organismos genéticamente modificados (OGM) es el tema que aborda la investigadora Ignacia Mewes en su capítulo “Medio ambiente y derechos humanos: Organismos genéticamente modificados y derechos del obtentor vegetal”. En él se identifican y analizan los principales aspectos involucrados en el debate generado en torno a la utilización de organismos genéticamente modificados en la agricultura, y los riesgos socioeconómicos y ambientales que su empleo genera, así como las preocupaciones que surgen del consumo de este tipo de alimentos, incluyendo aquellos que contienen algún ingrediente o aditivo de esta naturaleza. Al respecto, el capítulo destaca la falta de transparencia que existió por años en nuestro país respecto de los cultivos transgénicos autorizados por el SAG, los pocos espacios de participación con que cuenta la ciudadanía, las carencias regulatorias e institucionales existentes en la materia, así como las dificultades que plantea para la conservación de nuestro patrimonio genético y para los derechos de los pequeños agricultores y comunidades indígenas la adhesión de Chile a la versión 91 del Convenio UPOV. A fin de remediar estas falencias, se recomienda, entre otras cosas, ratificar el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, dictar una Ley de Bases de Bioseguridad que sea fruto de un amplio consenso político y ciudadano, y dictar en el más breve plazo los reglamentos y resoluciones que están pendientes y que son necesarios para aplicar disposiciones legales relevantes en esta materia.

Una de las áreas más relevantes de la labor del Centro de Derecho Humanos de la UDP, manifestada en la existencia de una Clínica de Migrantes y Refugiados y en capítulos de *Informes* anteriores, es la realidad de migrantes y refugiados en Chile. En este año, el capítulo “Derechos de los migrantes y refugiados” fue elaborado por los investigadores Patricio Rojas y Víctor Hugo Lagos, los que realizan un diagnóstico de la situación actual de las personas migrantes y solicitantes de refugio que residen en el país, examinando, por una parte, las principales vulneraciones de derechos humanos producto de una normativa legal desactualizada y cómo se han abierto, estos últimos años, alternativas para la efectiva protección de estos derechos y, por otra parte, realizando un análisis acerca de la efectividad de la Ley 20.430, que establece disposiciones sobre refugiados en el país desde 2010. Se concluye, en base al tratamiento que los migrantes reciben por parte de la administración del Estado, que Chile necesita un cambio legislativo en la materia para responder al fenómeno migratorio actual. Chile

carece actualmente de una política migratoria clara y con un enfoque de derechos humanos, implementando soluciones parche que no han tenido una debida aplicación en los casos que lo ameriten. En materia de refugio, si bien la entrada en vigencia de la Ley 20.430 significó un gran avance en lo relativo a la temática y en general de la legislación relativa a los derechos humanos de las personas extranjeras en nuestro país, su aplicación, al menos hasta el 2013, no fue satisfactoria respecto a los estándares de derechos humanos, lo que provoca que Chile vulnere los instrumentos internacionales ratificados. En base a lo anterior, se recomienda que el Estado de Chile lleve a cabo un nuevo marco regulatorio en materia de migración, el que en su discusión y aprobación debe incorporar las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos y de los órganos de tratados; en materia de protección de refugiados, es necesario que elimine las prácticas arbitrarias que limitan el ejercicio pleno del derecho al asilo. Por último, se recomienda corregir las prácticas discriminatorias en frontera por parte de la PDI, en particular mejorando el monitoreo y la capacitación de los funcionarios.

En el *Informe 2013* se abordó una temática novedosa, al menos en Chile, en materia de derechos humanos: la salud mental como derecho humano. Este año, profundizando esta línea, las investigadoras Elisa Ansoleaga y Ester Valenzuela, en su capítulo titulado “Derecho a la salud mental: La infancia olvidada”, estudian cómo el Estado cumple sus obligaciones en esta materia particular. Para ello, el capítulo examina la situación relacionada con el estado de salud mental de niños, niñas y adolescentes (NNA) chilenos/as, analizando la oferta de programas públicos y las posibilidades de acceso a la promoción y a la atención en salud mental. Se concluye que los resultados son dramáticos y se constata la presencia de importantes inequidades sociales, que, mediante procesos de discriminación, impiden el acceso oportuno, equitativo y de calidad, vulnerando con ello los derechos de NNA. De esta forma, se afirma, el Estado está en deuda con un derecho que es fundamental para el desarrollo y ejercicio de otros derechos. A fin de remediar lo anterior, se recomienda, entre otras cosas, destinar más recursos para la prevención, promoción y atención en salud mental infanto juvenil de acuerdo con las características del sistema de salud del país y las necesidades de la infancia, evitando la discriminación social que hoy atraviesa la provisión de este servicio; elaborar una ley de protección integral de derechos de la infancia que incorpore dentro de su normativa la salud mental de NNA; y elaborar una política nacional de salud mental infanto-juvenil que establezca los recursos y mecanismos por los cuales se hacen efectivos y reclamables los derechos de NNA.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes son también materia de preocupación del capítulo de las investigadoras Camila de la Maza

y María Paz Riveros, titulado “Derechos humanos de la infancia y adolescencia: Política pública de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes”. Su estudio se enfoca en el sistema de protección de derechos de NNA en Chile, observando la política pública infanto juvenil, a través de las normas que la conforman y el modo de operar del sistema, preguntándose si estos han dado una respuesta acorde a las recomendaciones que distintos organismos de derechos humanos han formulado a Chile, de acuerdo a las obligaciones que el Estado ha contraído. Se focaliza también en la situación de aquellos NNA que se encuentran bajo el cuidado del sistema de residencias. De este estudio se concluye que el Estado actúa aún a partir de la doctrina de la situación irregular, luego de 24 años de ratificada la Convención de Derechos del Niño, no logrando adaptar sus normas y sus prácticas a la protección integral de derechos; que no existe intervención estatal integral y sistemática que mire a la infancia como un todo, habiendo una carencia de una institucionalidad que pueda formular y aplicar la política pública, lo que se manifiesta, entre otras cosas, en que el Estado no cuenta con estadísticas que le permitan conocer exhaustivamente la situación real de los NNA intervenidos. Y, en materia de residencias, se concluye que aquellos NNA que se encuentran bajo el cuidado del sistema de residencias, están en una situación de grave vulneración de derechos. La constatación de estas realidades fundamenta que se recomiende dictar una ley de promoción y protección integral de derechos, derogando la actual Ley de Menores; fortalecer institucionalidad infanto juvenil con mayores atribuciones y presupuesto para que pueda efectivamente articular la política pública y realizar un adecuado trabajo intersectorial que permita un abordaje integral de las necesidades de NNA. Y en cuanto al sistema residencial, se señala que es urgente que se trate efectivamente de una medida de última ratio y excepcional, y en consecuencia se apliquen causales claras y específicas que funden la medida de separación con la familia de origen, determinando plazos para internación y efectivo control de la judicatura sobre ellos.

Otro aspecto de los derechos de niños, niñas y adolescentes que aborda el presente *Informe* es la cuestión de cómo el sistema educativo integra la realidad de los estudiantes con discapacidad. Las investigadoras Pilar Muñoz y Liliana Ramos, en su trabajo “El derecho a una educación inclusiva y de calidad para estudiantes en situación de discapacidad en Chile”, analizan aspectos relativos a la implementación de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad (CDPCD) en Chile, particularmente en lo referido al derecho a la educación en el sistema escolar, en los niveles de educación básica y media. El informe muestra que, si bien en Chile se evidencian avances respecto de los desafíos educativos planteados por la Convención, existen vacíos

importantes que deben ser abordados para asegurar el acceso y permanencia de las personas en situación de discapacidad en sistemas escolares inclusivos y con foco en el aprendizaje de todos y todas. Estos vacíos se agudizan por la ausencia de disposiciones legales efectivas que aseguren los mandatos de la CDPcD en materia de educación y por la presencia de instrumentos legales que no se ajustan a su enfoque sobre discapacidad y educación inclusiva. Se afirma que la realidad chilena es la de un país que mantiene un sistema de educación segregado para NNA con discapacidad, el cual convive con un sistema escolar común que, en forma parcial y voluntaria, ofrece algunos espacios para que estudiantes con discapacidad puedan ser parte de él. Para ajustar esta realidad a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos, se recomienda, entre otras cosas, alinear los diversos instrumentos legales que brindan orientaciones sobre la inclusión de estudiantes con discapacidad a los planteamientos de la CDPcD. La Ley 20.422 debiera ser más robusta al establecer el derecho de los estudiantes con discapacidad a una educación básica y media inclusiva, que asegure la no discriminación por motivos de discapacidad; urge la creación de políticas que hagan valer los planteamientos de la CDPcD y de la Ley 20.422 en el ámbito educativo; y el Decreto 170 debiera reformularse, eliminando el enfoque clínico que lo sustenta, que asocia en forma directa las necesidades educativas especiales a la presencia de déficits o trastornos. También aparece como necesario instalar, en términos comunicacionales y de decisiones educativas, el enfoque de la educación inclusiva como un asunto que le compete a la educación general, en que la educación especial puede actuar colaborativamente, pero no como responsable.

Otra temática que ha sido constante en los *Informes* anteriores son los derechos de las personas LGTBI. En este año, los investigadores Juan José Álvarez y Tomás Vial, en el capítulo “Homoparentalidad en Chile y derechos humanos”, abordan cómo el Estado asegura el igual ejercicio de la parentalidad y maternidad en Chile, tanto en filiación y adopción como en procesos de fertilización asistida, de hombres y mujeres gay, lesbianas y trans. Se concluye que hoy la normativa chilena desconoce y niega ese derecho a esa parte de la población chilena, lo que constituye una infracción a los compromisos que Chile ha tomado con la comunidad internacional. Para remediar esta situación, se recomienda establecer, tanto en el proyecto de Acuerdo de Vida Pareja como en cualquier proyecto futuro de matrimonio igualitario, la igualdad de condiciones de parejas del mismo sexo con las heterosexuales en materia de cuidado y tuición de los hijos; la dictación de una ley que asegure a todas las personas un igual acceso a las técnicas de fertilización asistida, incluyendo a las personas LGTBI y a las parejas del mismo sexo; y modificar la ley de adopciones en el sentido expreso

de reconocer a las personas LGTBI como posibles adoptantes y, en el caso de parejas del mismo sexo, que su tratamiento sea igual al de las heterosexuales.

La publicación del *Informe de Derechos Humanos 2014* no hubiera sido posible sin el dedicado esfuerzo de los autores de los diversos capítulos que este contiene, así como el de numerosos ayudantes alumnos de la UDP. El Centro de Derechos Humanos quiere agradecerles a todos y a todas este esfuerzo mancomunado. Se agradece en particular a Susana Kuncar, periodista de la Facultad de Derecho, sin la cual el *Informe* no podría ser difundido, y el valioso trabajo de organización y apoyo prestado por Carmen Gloria Álvarez. También quisiéramos destacar el dedicado y acucioso trabajo de edición de Sergio Missana, que tendrá siempre algo que decirnos sobre nuestra forma de escribir y en ayudarnos a transmitir mejor nuestro análisis, y la generosa colaboración de los ayudantes Sebastián Latorre e Israel Meliqueo en este aspecto. Se agradece, finalmente, a Felipe Gana y Matías Rivas, de Ediciones UDP, por su valioso apoyo en la edición de este *Informe*, así como a la misma Universidad por apoyar económicamente su publicación.

Dr. Tomás Vial Solar  
Editor General

Dra. Judith Schönsteiner  
Directora del Centro de Derechos Humanos de la UDP



**MEDIO AMBIENTE Y  
DERECHOS HUMANOS:  
ORGANISMOS  
GENÉTICAMENTE  
MODIFICADOS Y  
DERECHOS DEL  
OBTENTOR VEGETAL<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Capítulo elaborado por Ignacia Mewes Alba. La autora agradece la colaboración de la ayudante Astrid Francke.



## SÍNTESIS

La polémica generada a raíz de la tramitación del proyecto de ley que regula los derechos de los obtentores vegetales –conocida popularmente como “Ley Monsanto”– introdujo en el debate público los principales cuestionamientos en torno a los derechos de propiedad intelectual del obtentor de nuevas variedades vegetales –entre las que se encuentran las semillas genéticamente modificadas– y de los alimentos transgénicos y sus posibles efectos adversos para la salud y el medio ambiente, así como sus impactos socioeconómicos. Estos cuestionamientos apuntan a la falta de transparencia que existió por años en nuestro país respecto de los cultivos transgénicos autorizados por el SAG, los pocos espacios de participación con que cuenta la ciudadanía, las carencias regulatorias e institucionales existentes en la materia, así como las dificultades que plantea para la conservación de nuestro patrimonio genético y para los derechos de los pequeños agricultores y comunidades indígenas la adhesión de Chile a la versión 91 del Convenio UPOV, que se pretende implementar a través del proyecto de ley antes mencionado. El capítulo recoge los principales temas en discusión e invita a utilizar un marco de derechos humanos y de justicia ambiental al formular e implementar una normativa en torno a esta materia.

*PALABRAS CLAVE: Transgénicos, Organismos genéticamente modificados, Semillas, Biotecnología, Derechos del obtentor vegetal, Convenio UPOV, Contaminación genética.*



## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene por objeto identificar y analizar a grandes rasgos los principales aspectos involucrados en el debate generado en torno a la utilización de organismos genéticamente modificados en la agricultura, y los riesgos socioeconómicos y ambientales que su utilización genera, así como las preocupaciones que surgen del consumo de este tipo de alimentos, incluyendo aquellos que contienen algún ingrediente o aditivo de esta naturaleza. Se excluye del presente análisis la utilización de organismos genéticamente modificados en otros rubros, tales como ganadería, industria farmacéutica, acuicultura, etc., toda vez que la escasa regulación que Chile tiene en esta materia se centra principalmente en el ámbito agrícola y es allí donde se han generado los principales cuestionamientos frente al tema, por tratarse del área donde más se ha implementado este tipo de tecnología.

El capítulo se propone abordar los principales temas en discusión en torno a dos aspectos que están íntimamente ligados, a saber: la seguridad, liberación y comercialización de los vegetales genéticamente modificados, y la protección de la propiedad intelectual de los obtenedores de variedades vegetales. En torno a estos dos ejes, se realiza un breve análisis de la normativa nacional existente y los principales proyectos de ley, identificando a los grupos afectados y las demandas de la ciudadanía, todo ello desde una perspectiva de derechos humanos y justicia ambiental.

En este sentido, se postula que la debida consideración de los posibles efectos socioeconómicos y ambientales derivados de su utilización, así como la apertura de espacios reales de participación, resultan fundamentales para la generación de políticas públicas y leyes que vayan en beneficio de los grupos más vulnerables y de la sociedad en general. Finalmente, se esbozan algunas propuestas que tienen por objeto contribuir a enfrentar los desafíos que la biotecnología moderna plantea para nuestro país.

## 1. ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y JUSTICIA AMBIENTAL

Por organismo genéticamente modificado (en adelante, OGM) “se entiende aquel organismo cuyo material genético ha sido modificado de una manera que no se produce de forma natural en el apareamiento o recombinación natural. El OGM proviene de modificaciones genéticas puntuales sin reproducción sexual, donde la información genética nueva se introduce en forma no sexual al genoma normal de la especie o variedad”.<sup>2</sup> En otras palabras, es aquel organismo al que se le ha introducido, mediante técnicas de ingeniería genética, genes extraños de otras especies con el objeto de conferirle características puntuales que naturalmente no posee.<sup>3</sup> Se suelen emplear, además, otras denominaciones, como organismos modificados genéticamente (OMG), organismos vivos modificados (OVM), organismos transgénicos, etc. Lo que interesa es que todos estos términos aluden a una combinación nueva de material genético obtenida mediante la aplicación de la biotecnología moderna.<sup>4 5</sup>

En 1989 comenzaron—a manos de empresas privadas— las primeras pruebas de campo con soya y algodón transgénico, siendo aprobada su comercialización por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos en 1994 y 1992 respectivamente.<sup>6</sup> En 1991 comenzaron las pruebas con maíz transgénico en Estados Unidos y Argentina.<sup>7</sup> De acuerdo a cifras proporcionadas por la propia industria en 2013, en el mundo hay 18 millones de agricultores que producen cultivos transgénicos en 27 países. Esta cifra representa menos del 1% de la población agrícola mundial. Solo seis países producen el 92% de este tipo de cultivos y se siembran fundamentalmente cuatro especies: soya, maíz, canola y algodón. Alrededor del 99% de los cultivos transgénicos que se producen actualmente son de tolerancia a herbicidas, resistentes a insectos o una combinación de ambos.<sup>8</sup>

**2** Marianne Schaper y Soledad Parada, “Organismos genéticamente modificados: Su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile”, *CEPAL—Serie Medio ambiente y desarrollo*, 43, 2001, p. 8.

**3** En el caso de los cultivos genéticamente modificados, se ha utilizado esta tecnología para hacerlos más resistentes a los herbicidas, a las inclemencias del tiempo, etc.

**4** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), “Los organismos modificados genéticamente, los consumidores, la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente”, Estudio FAO, Cuestiones de ética, 2001, p. 1.

**5** La biotecnología moderna “comprende las técnicas (...) para la generación de nuevas variedades genéticas mediante la introducción directa de genes de especies muy diferentes (incluidas bacterias y virus), en procesos que se caracterizan por su rapidez y que dan origen a los organismos llamados “transgénicos”. Estas modificaciones genéticas también se llevan a cabo introduciendo, suprimiendo o multiplicando genes de la misma especie. Los nuevos organismos así producidos son llamados “organismos vivos modificados” (OVM)”. Al respecto, véase Raúl Brañes y Orlando Rey, “Política, derecho y seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe”, *CEPAL—Serie Seminarios y conferencias*, 5, 2001, p. 18.

**6** Schaper y Parada, op.cit., p. 18

**7** *Id.*

**8** Amigos de la Tierra Internacional, “¿Quién se beneficia con los cultivos transgénicos? Una

Los efectos derivados del uso de cultivos genéticamente modificados han sido fuente de discusión. Así, quienes defienden su uso sostienen que ello promoverá “la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente al impulsar la producción de alimentos, aumentar su contenido nutricional, reducir el uso de pesticidas y herbicidas, y producir cultivos resistentes a los problemas ambientales como sequías, el calor, las heladas y la salinidad del suelo”.<sup>9</sup> Por su parte, quienes critican su utilización postulan que estos “disminuyen irreversiblemente la biodiversidad, aumentan el uso de la agroquímica, debilitan las prácticas agrícolas tradicionales, aceleran el dominio corporativo de la oferta global de alimentos, y aumentan el hambre y la pobreza”.<sup>10</sup>

En cuanto a las características de la industria biotecnológica, se aprecia que esta está “constituida por un pequeño grupo de empresas transnacionales productoras de semillas y de agroquímicos [y] por la competencia oligopólica entre unas pocas corporaciones”.<sup>11</sup> <sup>12</sup> Asimismo, a diferencia de lo ocurrido con *la revolución verde*,<sup>13</sup> los avances en materia de biotecnología agrícola provienen principalmente de manos del sector privado. En virtud de lo anterior, “más que buscar respuestas a las necesidades socioeconómicas inherentes al pequeño productor o al sector agrícola en general, gran parte de las innovaciones han estado orientadas a aumentar los rendimientos y a facilitar la labor de los productores agrícolas que producen a gran escala, que están en condiciones de incorporar las nuevas tecnologías y que, al igual que las empresas biotecnológicas, buscan maximizar sus ingresos”.<sup>14</sup> Un ejemplo de ello es que la mayoría de las investigaciones están orientadas “a las especies de exportación cultivadas en monocultivos a gran escala”.<sup>15</sup>

Otra de sus características es que las semillas genéticamente modificadas “están sometidas a una estricta protección de la propiedad

industria fundada en mitos”. Disponible en [www.foei.org](http://www.foei.org)

<sup>9</sup> Carmen G. González, “Organismos genéticamente modificados (OGM) y justicia: Implicaciones de la biotecnología para la justicia ambiental internacional”, *Revista Jurídica Grado Cero*, 1, 2012, pp. 37-38.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>11</sup> Schaper y Parada, *op. cit.*, p. 18

<sup>12</sup> Seis empresas multinacionales controlan el 75% de toda la investigación del sector privado sobre mejoramiento fitogenético, 60% del mercado de semillas comerciales, 100% del mercado de semillas transgénicas y el 76% de las ventas de agroquímicos a escala mundial. Amigos de la Tierra Internacional, *op. cit.*

<sup>13</sup> Iniciativa que contó con apoyo estatal, y que tuvo por objeto aumentar el volumen de producción de los principales cereales, combinando el uso de variedades de plantas de alto rendimiento y mayor riego, la mecanización de la producción agrícola y el uso de fertilizantes y plaguicidas. Sus resultados a largo plazo son discutidos. Al respecto, véase González, *op. cit.*, pp. 30-32, y Asamblea General, ONU, Consejo de Derechos Humanos, 25° período de sesiones, A/HRC/25/57, *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación*, 24 de enero de 2014, p. 5.

<sup>14</sup> Schaper y Parada, *op. cit.*, p. 8.

<sup>15</sup> Como la soya y el maíz. Véase González, *op. cit.*, p. 38.

intelectual, debiendo los agricultores que las utilizan pagar una prima adicional por ellas y renunciar a sus derechos tradicionales de guardar, compartir y modificar dichas semillas”.<sup>16</sup> Este tema en particular será abordado con mayor profundidad en las secciones dos y tres del capítulo.

Si bien han transcurrido más de dos décadas desde que se inició la comercialización de los primeros cultivos transgénicos, muchos países en vías de desarrollo aún están en proceso de diseñar una normativa que regule el uso de la biotecnología, como es el caso de nuestro país. En dicho proceso, deben enfrentar el poder e influencia de la Comunidad Europea y de Estados Unidos, que cuentan con reglamentaciones disímiles entre sí.<sup>17</sup>

Como mencionamos anteriormente, no existe consenso en la literatura acerca de los efectos derivados del uso de OGM en la agricultura, debido en gran parte a la incertidumbre científica en torno a los riesgos para la salud y el medio ambiente.<sup>18</sup> Sobre los impactos socioeconómicos parece haber mayor consenso.<sup>19</sup>

En cuanto a los impactos ambientales, se destaca la contaminación genética, en especial, del polen proveniente de los cultivos transgénicos que puede alcanzar los cultivos convencionales. También la creación de supermalezas: los mismos cultivos transgénicos resistentes a herbicidas se pueden transformar en supermalezas al aparecer de forma accidental en los campos. El aumento del uso de herbicidas es otro de los impactos ambientales, puesto que se estima que el uso de estos crea resistencia de las malezas, lo que provoca que se deban usar más herbicidas y de mayor peligrosidad.<sup>20</sup> Asimismo, pueden provocar

**16** *Ibíd.*, p. 39.

**17** Estados Unidos ha adoptado una postura que supone que el proceso de transferencia genética de una especie a otra no representa mayores riesgos para la salud y el medio ambiente que el de las técnicas convencionales de cultivo, por lo que este tipo de productos no son sometidos, por regla general, a una normativa más estricta que el de sus equivalentes convencionales. Por el contrario, la Comunidad Europea ha adoptado un enfoque que supone que los productos GM pueden plantear riesgos como consecuencia de la modificación genética, por lo que son sometidos a un proceso de aprobación previo, además de llevar una etiqueta indicando la presencia de OGM y ser rastreados a lo largo de la cadena de producción y distribución. Este poder e influencia se traduce, por ejemplo, en el hecho que Estados Unidos ha condicionado la celebración de algunos tratados bilaterales de libre comercio a la aceptación de semillas GM, llegando incluso a ofrecerlas como ayuda humanitaria a países azotados por la hambruna. Por otro lado, las estrictas medidas de seguridad de alimentos de la CE han obligado a muchos países en vías de desarrollo a abandonar los cultivos GM por temor a perder los lucrativos mercados de la CE, debido a la dificultad de separar los productos GM de los que no lo son. Al respecto, véase González, *op. cit.*, pp. 15-19.

**18** Véase *ibíd.*, p. 14.

**19** *Id.*

**20** De acuerdo a información proporcionada por la Fundación Sociedades Sustentables, los agricultores utilizan considerablemente más cantidad de herbicidas en los cultivos transgénicos que en los convencionales, por lo que los residuos de herbicidas en los primeros son mayores. En EE.UU., el uso de herbicidas en soya transgénica en un periodo de 8 años aumentó en 31.6 millones de kg. comparado con siembras convencionales, por la aparición de malezas resistentes a herbicidas. En Argentina, la soya transgénica utiliza más del doble de herbicida que la soya



impactos negativos al suelo, toda vez que las toxinas de los cultivos resistentes a insectos lo contaminan, pudiendo reducir su fertilidad. También pueden dañar a organismos no objetivo, en especial insectos benéficos, como los depredadores naturales que cazan los insectos de plagas. Otro de los impactos ambientales es la erosión de la biodiversidad: se estima que el desplazamiento de las variedades de cultivo local y de los sistemas biodiversos de cultivos por parte de los monocultivos característicos de la industria biotecnológica conlleva consecuencias en la variedad de alimentos y aumenta la probabilidad de perder los cultivos en caso de plagas, entre otras consecuencias.<sup>21</sup>

En cuanto a los impactos socioeconómicos,<sup>22</sup> se destaca la marginación de los pequeños agricultores. Se estima que los cultivos genéticamente modificados beneficiarán desproporcionadamente a los agricultores ricos, porque la mayoría de los agricultores pobres no podrán costear la compra de semillas patentadas y los insumos químicos para su cultivo. Además, las normas sobre propiedad intelectual de este tipo de semillas imponen la obligación de adquirir nuevas semillas cada temporada en lugar de guardarlas, lo que menoscaba sus derechos tradicionales a guardar e intercambiar las semillas, además de limitar la capacidad de los agricultores de modificar y adaptar dichas semillas a las condiciones propias del lugar donde son plantadas. Asimismo, una posible contaminación de los cultivos convencionales por cultivos genéticamente modificados puede generar grandes pérdidas económicas en el caso de aquellos pequeños agricultores cuyos productos son exportados a mercados que restringen este tipo de alimentos, como es el caso de la Unión Europea.<sup>23</sup> Se han señalado también impactos socioeconómicos positivos, como el aumento potencial de alimentos, el mejoramiento de su calidad nutricional y la producción de cultivos que puedan resistir presiones ambientales, pero estas premisas han sido muy discutidas.<sup>24</sup>

De acuerdo a lo expuesto, se proyecta que los impactos ambientales y socioeconómicos de los cultivos genéticamente modificados

convencional. Véase Fundación Sociedades Sustentables, *Cartilla informativa sobre organismos transgénicos*, noviembre de 2009, p. 6.

**21** Para mayores antecedentes, véase González, op. cit., pp. 43-47, y Fundación Sociedades Sustentables, op. cit., pp. 5-6.

**22** De acuerdo a información proporcionada por la Fundación Sociedades Sustentables, los agricultores que utilizan transgénicos se exponen a constantes alzas de precios. Así, se reporta por ejemplo, que en 2 años, entre 2006 y 2008, los precios promedios de la soya RR de Monsanto han subido más de 50% y el herbicida Roundup en un 134%. *Ibid.*, p. 7.

**23** González, op. cit., pp. 39-40.

**24** Existe amplio consenso acerca de que los cultivos GM no han incrementado la producción de alimentos. En cuanto al aumento del contenido nutricional, como mencionamos, cifras actuales revelan que casi la totalidad de los cultivos transgénicos que se producen son de tolerancia a herbicidas o resistentes a insectos. Finalmente, en el caso de la capacidad de resistir presiones ambientales, los intereses lucrativos de la industria biotecnológica plantean dudas sobre si estos cultivos van a estar disponibles a precios que los pequeños agricultores puedan pagar. Para mayores antecedentes, véase *ibid.*, pp. 41-43.

afecten desproporcionadamente a los pequeños agricultores y, en general, a los grupos más vulnerables. Por ello, resulta fundamental incluir en el debate público sobre el tema consideraciones de justicia ambiental, concepto que surge a partir del reconocimiento de que los grupos vulnerables se han visto especialmente afectados por la contaminación ambiental y la depredación de los recursos naturales y que apunta a una distribución equitativa de los bienes y pasivos ambientales (dimensión distributiva), y a que los ciudadanos tengan la posibilidad cierta de influir en los procesos de toma de decisiones ambientales (dimensión participativa).<sup>25</sup> Ello obliga a evaluar las implicancias que dichos impactos pueden tener en la población más vulnerable, además de abrir espacios reales de participación a la ciudadanía y de acceso a información relevante.

## **2. REGULACION INTERNACIONAL**

### **2.1. Regulación en materia de seguridad de los organismos genéticamente modificados**

Existen diversos instrumentos internacionales que tratan en mayor o menor medida el tema de la seguridad de la biotecnología.<sup>26</sup> Se destaca por su relevancia el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología de la Convención de Diversidad Biológica (en adelante, Protocolo de Cartagena o Protocolo) y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (en adelante, Acuerdo MSF) de la Organización Mundial de Comercio. La dimensión internacional de este tema, se debe en gran medida a los impactos transfronterizos y el comercio internacional de los organismos vivos modificados.<sup>27</sup>

El Protocolo de Cartagena<sup>28</sup> se aplica al “movimiento transfronterizo, el tránsito, la manipulación y la utilización de todos los organismos vivos modificados que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana”.<sup>29</sup> Tiene por objeto contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección

**25** Estas dos dimensiones se abordaron por separado en los capítulos de medio ambiente de los *Informes 2008 y 2009*.

**26** A modo de ejemplo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en 1992, si bien no regula directamente esta materia, en su art. 19 establece las bases para que un protocolo sí lo haga.

**27** De acuerdo a lo señalado por el artículo 3 letra g) del Protocolo, por “organismo vivo modificado” se entiende cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna. En esta sección se ocupará el término “OVM”, puesto que es el concepto que utilizan ambos instrumentos internacionales.

**28** Dicho Protocolo fue aprobado en 2000, quedando abierto para la firma en la Quinta Conferencia de las Partes de la Convención de Diversidad Biológica. En dicha oportunidad, 68 países firmaron el Protocolo, entre ellos, Chile.

**29** Véase Protocolo de Cartagena, art. 4.

en esta materia.<sup>30</sup> Se excluyen de su ámbito de aplicación los productos farmacéuticos destinados a seres humanos que estén regulados en otros acuerdos u organizaciones internacionales pertinentes.<sup>31</sup> Lo mismo para el caso de los OVM en tránsito y los destinados a uso confinado,<sup>32 33</sup> pero solo respecto a las disposiciones que regulan el procedimiento de “acuerdo fundamentado previo”, que trataremos más adelante, todo ello sin perjuicio del derecho de una parte de someter todos los OVM a una evaluación de riesgo antes de adoptar una decisión. Asimismo, y a pesar de que no hay una mención explícita en el Protocolo, también quedaron fuera de su ámbito de aplicación los productos derivados, tales como alimentos y conservas, o proteínas u otros productos elaborados que incluyan OVM.<sup>34</sup>

Uno de los principios dentro de los cuales se enmarca el Protocolo es el principio o enfoque precautorio,<sup>35</sup> el que, según se ha interpretado, se extendería a todo ámbito del Protocolo.<sup>36</sup> Cabe también destacar la regulación del “acuerdo fundamentado previo”(en adelante, AFP),<sup>37</sup> en virtud del cual la parte de importación queda facultada para aprobar, prohibir o restringir las importaciones de OVM. Es un mecanismo aplicable antes del primer movimiento transfronterizo intencional de un OVM destinado a la introducción deliberada en el medio ambiente de la parte de importación. Consiste en que la parte de importación requiere ser notificada del movimiento transfronterizo de un OVM, contando con la opción de decidir, basándose en una evaluación de riesgos, si acepta o no dicha importación y bajo qué términos. Este mecanismo se basa expresamente en el principio precautorio, al prescribir que la ausencia de certeza científica sobre la magnitud de los posibles efectos adversos de un OVM no impedirá a la parte de importación de adoptar una decisión en relación con la importación del OVM.<sup>38</sup> Por su parte, se establece un procedimiento de autorización especial aplicable a los OVM destinados para uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento, que también se basa en el principio precautorio y que, “a diferencia del acuerdo fundamentado previo (AFP), que es esencialmente bilateral, se trata de un mecanismo multilateral de intercambio de informa-

**30** Véase *ibíd.*, art. 1.

**31** Véase *ibíd.*, art. 5.

**32** Véase *ibíd.*, art. 6.

**33** *Ibíd.* El art. 3, letra b) define lo que se entiende por “uso confinado”.

**34** Brañes y Rey, *op. cit.*, p.108.

**35** Contenido originalmente en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que dispone en su Principio 15 que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

**36** Brañes y Rey, *op. cit.*, p. 110.

**37** Protocolo de Cartagena, art. 7.

**38** Véase *ibíd.*, art. 10 N° 6.

ción basado en el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología establecido en el Protocolo”.<sup>39</sup>

Asimismo, el Protocolo regula la “evaluación de riesgo” a que hace mención a propósito de la regulación del AFP y el procedimiento especial recién mencionado, cuyo objetivo es determinar y evaluar los posibles efectos adversos de los OVM en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en el probable medio receptor, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana. Para ello, mandata a las autoridades competentes a que utilicen la evaluación de riesgo para adoptar decisiones fundamentadas en relación con los OVM.<sup>40</sup> De esta forma, las decisiones de la parte de importación sobre la introducción de un OVM deberán estar basadas en esta evaluación de riesgos, conforme a procedimientos científicos sólidos, al procedimiento establecido en el Anexo III del Protocolo y teniendo en cuenta las técnicas reconocidas en este campo.

Finalmente, el artículo 18 contiene la normativa aplicable a la manipulación, transporte, envasado e identificación de los OVM, estableciendo en términos generales requisitos distintos según se trate de OVM destinados a uso directo como alimento humano o animal, o para procesamiento; OVM destinados a uso confinado; y OVM destinados a la introducción intencional en el medio ambiente de la parte de importación. Aún se encuentra pendiente la ratificación del Protocolo por parte de Chile.

Por su parte, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (en adelante, Acuerdo MSF) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), si bien no regula expresamente el tema de los OGM, permite a los gobiernos regular o restringir el comercio internacional mediante la adopción de medidas para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales dentro del territorio de los miembros de la OMC, siempre que sean necesarias, estén basadas en principios científicos y no se mantengan sin testimonios científicos suficientes. El objetivo principal del Acuerdo MSF es “evitar que los miembros de la OMC promulguen medidas proteccionistas presentadas como reglamentaciones sobre seguridad y salud”;<sup>41</sup> así, “busca

**39** Ideaconsultora y UDP, *Estudio comparativo de la normativa nacional con la Unión Europea y elaboración de propuestas de armonización*, Informe final etapa 1, biotecnología moderna y semillas, junio de 2007, p. 41.

Conforme con este procedimiento, corresponde a la parte importadora revisar la información relativa a este tipo de OVM existente en dicho centro y, si lo considera necesario, someter esas importaciones a su normativa nacional, a una evaluación de riesgos conforme al procedimiento establecido en el Protocolo o a una decisión adoptada en un plazo que no exceda los 270 días. En consonancia con la exclusión del ámbito de aplicación del Protocolo de los alimentos u otros productos elaborados que incluyan OVM, este mecanismo de autorización no se aplica a los productos alimenticios procesados que no mantienen su condición de vivos.

**40** Ver Protocolo de Cartagena, anexo II.

**41** González, op. cit., p. 49.

conseguir este objetivo al promover la armonización de estándares internacionales en salud y seguridad, y al exigir que los miembros de la OMC que adopten medidas de seguridad y salud que sean más protectoras que los estándares internacionales, justifiquen estas medidas con base en hallazgos científicos”.<sup>42</sup>

Este Acuerdo se basa principalmente en la existencia de información científica. No obstante, contiene una disposición que, en casos excepcionales, permite aplicar un enfoque precautorio,<sup>43</sup> sujeto eso sí a las siguientes condiciones: “(i) la medida debe ser provisional; (ii) debe ser adoptada de acuerdo con la información científica disponible; (iii) el país debe buscar información adicional para una evaluación de riesgos más objetiva; y (iv) la medida debe ser revisada en un plazo razonable”.<sup>44</sup>

Respecto a la relación que existe entre el derecho ambiental internacional y el derecho comercial internacional, particularmente entre el Protocolo de Cartagena y el Acuerdo MSF, no existe un consenso acerca del “alcance de la yuxtaposición entre estos acuerdos y acerca de cuál debería prevalecer en caso de conflicto”,<sup>45</sup> lo que se traduce en una dificultad adicional para los países en vías de desarrollo que intentan reglamentar la biotecnología agrícola, ya que deben enfrentar cuestiones jurídicas no resueltas sobre la relación entre ambos derechos.<sup>46 47</sup>

## **2.2. Protección de la propiedad intelectual de nuevas variedades vegetales**

La propiedad intelectual de las variedades vegetales genéticamente modificadas se encuentra regulada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (en adelante, Convenio UPOV), acuerdo internacional que data de 1961 y ha sido modificado en tres oportunidades,<sup>48</sup> y que tiene por objeto otorgar un sistema de protección a la propiedad intelectual de las variedades vegetales, ya sea aquellas obtenidas a través de técnicas convencionales de mejora o aquellas mejoradas por ingeniería genética, siempre que la variedad vegetal producida sea nueva, distinta, homogénea y estable.<sup>49</sup> En su última versión de 1991, se elimina la prohibición de otorgar a las va-

42 Íd.

43 Véase Acuerdo MSF, art. 5.7.

44 Ideaconultora y UDP, op. cit., p. 10.

45 González, op. cit., p. 19.

46 Íd.

47 Al respecto, un fallo relevante en esta materia es la sentencia CE-Biotecnología, emitida por el panel de arbitraje de conflictos de la OMC en 2006, que conoció del reclamo interpuesto por Estados Unidos, Canadá y Argentina contra la Comunidad Europea por su presunta moratoria en la aprobación de la comercialización de productos agrícolas y alimentarios que contienen organismos genéticamente modificados. Para mayores detalles, ver *ibid.*, pp. 53-63.

48 1972, 1978 y 1991.

49 Convenio UPOV, versión 1991, art. 5, párr. 1.

riedades una doble protección, es decir, la derivada de la legislación nacional sobre protección de la propiedad intelectual y la derivada de este Convenio internacional.<sup>50</sup>

La última versión del Convenio entró en vigencia en abril de 1998. Desde entonces, UPOV 1978 ha quedado oficialmente cerrado a nuevas adhesiones. Sin embargo, los países que han adherido a versiones anteriores no están obligados a ratificar la última versión, como es el caso de Chile. Si bien la versión de 1991 prevé un margen de flexibilidad, refuerza la protección de los derechos de los obtentores vegetales en comparación con las versiones anteriores. Así, amplía la duración mínima de protección de la variedad; prohíbe no solo la producción con fines de comercialización y la venta y comercialización de material de multiplicación de la variedad sin la autorización del obtentor, sino que además contempla una serie de otras prohibiciones.<sup>51</sup> “Estas prohibiciones se extienden más allá del material de multiplicación reproductivo o vegetativo, para aplicarse al producto de la cosecha obtenido por utilización no autorizada de material de reproducción<sup>52</sup> y a las denominadas variedades derivadas esencialmente de la variedad protegida;<sup>53</sup> por último, restringe el denominado “privilegio del agricultor”, al suprimir la posibilidad de que los Estados permitan a los agricultores intercambiar o vender semillas conservadas de la cosecha obtenida mediante el cultivo de las variedades protegidas: el artículo 15 de la versión de 1991 del Convenio UPOV solo permite restringir los derechos de los obtentores “con el fin de permitir a los agricultores utilizar a fines de reproducción o de multiplicación, en su propia explotación, el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo de la variedad protegida”.<sup>54</sup>

Asimismo, esta versión otorga propiedad sobre los descubrimientos<sup>55</sup> y considera nuevo todo aquello que los obtentores no hayan reclamado y comercializado como propio.<sup>56</sup> En cuanto al requisito de la distinción, se establece que se considerará distinta la variedad si se distingue de cualquier otra cuya existencia a la fecha de presentación de la solicitud sea notoriamente conocida. Como las variedades campesinas no forman parte de registros oficiales y no todas ellas están en colecciones públicas, se estima que no serán consideradas “notoriamente conocidas” y podrían eventualmente ser apropiadas a través de este

**50** Dicha prohibición está contenida en *ibíd.*, versión 1978, art. 2, párr. 1.

**51** Véase *ibíd.*, versión 1991, art. 14, párr. 1.

**52** *Ibid.*, art. 14, párr. 2.

**53** *Ibid.*, art. 14, párr. 5.

**54** Al respecto, véase Asamblea General, ONU, A/64/1170, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, *El derecho a la alimentación: Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: Mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación*, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, 23 de julio de 2009, pp. 6-7.

**55** Convenio UPOV, versión 1991, art. 1.

**56** *Ibid.* art. 6.

Convenio. Se destaca también que esta nueva versión –a diferencia de la de 1978, que permite que cada país determine las variedades de las especies sobre las que se otorgará protección mediante este Convenio– extiende la protección sobre todos los géneros y especies vegetales, entre otras limitaciones.<sup>57</sup>

Estas restricciones generan preocupaciones en materia de derechos humanos, puesto que, como mencionamos, implica que los agricultores renuncien a sus derechos tradicionales de guardar, compartir y modificar dichas semillas, alterando las prácticas tradicionales ligadas a la agricultura, además de situar al agricultor, campesinos y comunidades indígenas en una posición más desventajosa que las versiones anteriores.

### 3. MARCO LEGAL VIGENTE EN CHILE

#### 3.1. Normativa en materia de seguridad, liberación intencional y comercialización de organismos genéticamente modificados

Chile carece de una normativa que regule en forma integral y coherente todos los aspectos y productos derivados de la biotecnología moderna. Así, gran parte de la normativa existente al respecto dice relación solo con la reproducción, multiplicación y exportación de semillas genéticamente modificadas. La principal norma en esta materia es la Resolución 1.523 de 2001 del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), que Establece Normas para la Internación e Introducción al Medio Ambiente de Organismos Vegetales Vivos Modificados de Propagación,<sup>58</sup> resolución que contempla el único procedimiento permitido para la liberación intencional al medio ambiente de estos organismos. De acuerdo a dicha norma, Chile autoriza el ingreso de semillas transgénicas y permite pruebas de campo y la multiplicación de dichas semillas solo para exportación.

Con el propósito de generar una política pública en esta materia, en 2002 fue creada la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Biotecnología,<sup>59</sup> “con el objetivo de identificar y proponer las acciones que deberá asumir el país para permitir el despegue de la biotecnología como herramienta de desarrollo productivo y social”.<sup>60</sup> En 2003, dicha Comisión emitió un informe en que propone una política biotecnológica para Chile. Específicamente, en lo que respecta al diagnóstico del marco regulatorio existente, concluye que la biotecnología en Chile ha tenido un “ámbito de aplicación limitado y que ha sido resultado de iniciativas aisladas de ministerios u organismos públicos, más que de una visión

57 Grain.org: “El Convenio UPOV va contra principios de convivencia que hicieron posible el progreso de la agricultura”, 30 de enero de 2013, [www.grain.org](http://www.grain.org).

58 Originalmente este tema estaba regulado en forma menos detallada por la Resolución 1.927 de 1993 del SAG, que fue derogada por la mencionada Resolución 1.523 de 2001.

59 Ministerio de Economía, Decreto Supremo 164 de 2002.

60 Comisión Nacional para el Desarrollo de la Biotecnología, *Informe al presidente de la República*, junio de 2003, p. 5.

conjunta sobre el tema”.<sup>61</sup> Agrega que “resulta prioritario modificar o complementar la normativa vigente en materias sanitarias y agrícolas con el objeto de implementar procedimientos de evaluación de riesgos ambientales y sanitarios claros que permitan ampliar los usos agrícola y forestal de la biotecnología, además de autorizar el consumo de alimentos transgénicos nacionales e importados en forma coherente con el sistema de control de alimentos que opera en el país”.<sup>62</sup> <sup>63</sup> Respecto al marco institucional, constata que existen diversos organismos públicos que “cuentan con atribuciones en temas de regulación y fomento a la biotecnología, las que ejercen en forma no coordinada y, en ocasiones, en respuesta a problemas o solicitudes específicas”.<sup>64</sup>

Independientemente del debate en torno a las propuestas de permitir la expansión de los cultivos genéticamente modificados para su comercialización dentro del país, existe consenso en el diagnóstico respecto a las carencias existentes en materia institucional y de regulación. La actual legislación chilena es insuficiente y es necesario adoptar una postura clara y sin ambigüedades. Para ello, se debe abrir un debate público que cuente con la participación de todos los actores involucrados, con el objeto de fundar un orden institucional que regule en forma integral este tema, y que establezca procedimientos claros y transparentes de evaluación ambiental y sanitaria, además de promover la entrega de información de interés público. En esta línea, sigue pendiente la dictación de una Ley de Bases de Bioseguridad, que resguarde adecuadamente el medio ambiente y la salud humana, donde se establezca una entidad encargada de constituir las políticas públicas en materia de bioseguridad y que tenga facultades para coordinar a todas las instituciones con competencia sectorial. Al respecto, en 2006, un grupo de senadores presentó un proyecto de ley sobre bioseguridad de vegetales genéticamente modificados.<sup>65</sup> En 2011 el gobierno envió una indicación sustitutiva, reabriendo el debate sobre el tema. Sin embargo, desde esa fecha su discusión se encuentra paralizada en el Congreso.<sup>66</sup>

**61** *Ibíd.*, p. 12.

**62** *Id.*

**63** Las principales acciones propuestas apuntaban a establecer un procedimiento de autorización de alimentos derivados de la biotecnología, regular su etiquetado (indicando las características nutricionales que no sean equivalentes a las de su homólogo convencional), establecer un marco jurídico que permita la comercialización de cultivos y productos genéticamente modificados, asegurando asimismo el uso responsable de la biotecnología en ámbitos donde haya carencia de normas, como es el caso de actividades de investigación o uso de microorganismos genéticamente modificados, así como la investigación con organismos animales y vegetales genéticamente modificados. Véase *id.*

**64** *Id.*

**65** Boletín 4690-01.

**66** El nuevo proyecto, presentado en 2011, tiene por objeto regular el uso de vegetales genéticamente modificados (VGM) y alimentos de origen vegetal que contengan ADN recombinante, en lo relativo a las actividades de investigación, desarrollo e innovación; producción; comercialización; almacenamiento; transporte o cualesquiera manipulación; utilización y su disposición final. Además, establece un sistema de etiquetado voluntario aplicable a los alimentos que no



El Protocolo de Cartagena –que Chile aún no ha ratificado– sostiene que las partes cooperarán en el desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos y la capacidad institucional en materia de seguridad de la biotecnología,<sup>67</sup> además de fomentar y facilitar “la concienciación, educación y participación del público relativas a la seguridad de la transferencia, manipulación y utilización de los organismos vivos modificados”.<sup>68</sup> En este contexto, mandata a las Partes a celebrar consultas públicas en el proceso de adopción de decisiones en relación con OVM, debiendo dar a conocer al público el resultado de dichas decisiones.<sup>69</sup>

Por su parte, la CEPAL –a raíz de la aprobación del Protocolo– ya en 2001 realizó una serie de recomendaciones vinculadas a la generación y desarrollo de una política y legislación sobre seguridad de la biotecnología,<sup>70</sup> en la que insta a los países de la región a firmar y ratificar el Protocolo, destacando la necesidad de desarrollar una política clara, suficiente y congruente sobre bioseguridad. Postula que esta política deberá ser integral, superando la sectorización existente desde las tradicionales perspectivas de agricultura, salud y medio ambiente, además de estar inserta en las políticas nacionales para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.<sup>71</sup> Además, deberá ser implementada por leyes que sean fruto de un debate público y la expresión de un amplio consenso, y deberá tomar como base mínima para su desarrollo lo prescrito en el Protocolo. Los nuevos instrumentos jurídicos deberán tener un carácter preventivo y proactivo.<sup>72</sup> Finalmente, afirma que la gestión de bioseguridad debe ser transparente y tomar en cuenta las diversas percepciones públicas sobre el tema, incluyendo, entre otras, las de los consumidores.<sup>73</sup>

contengan ADN recombinante, como libres de VGM. Las principales críticas a este proyecto apuntan a que su ámbito de aplicación está restringido solo a los vegetales genéticamente modificados, no establece un sistema de etiquetado obligatorio de este tipo de alimentos y permite su comercialización dentro del país, entre otras.

**67** Véase Protocolo de Cartagena, art. 22.

**68** Véase *ibíd.*, art. 23.

**69** *Íd.*

**70** Véase Brañes y Rey, *op. cit.*, pp. 138-142.

**71** Incluyendo temas como el acceso a los recursos genéticos, de propiedad intelectual sobre los recursos de la diversidad biológica y la seguridad alimentaria.

**72** En el sentido de prevenir adecuadamente la ocurrencia de efectos indeseados para la salud, el medio ambiente y la agricultura, debiendo valorizar el papel que podría desempeñar la evaluación de impacto ambiental en la prevención de tales riesgos. Asimismo, postula que dicha legislación deberá prestar especial atención a la responsabilidad por daños que pueda generar la utilización de organismos transgénicos a las personas, a sus bienes y al medio ambiente, para lo cual recomienda que se favorezcan sistemas de responsabilidad objetiva. Recomienda considerar la normativa de la Unión Europea en materia de utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, de liberación de OMG al medio ambiente y en materia de nuevos alimentos e ingredientes, y etiquetado de alimentos fabricados a partir de OMG. Finaliza haciendo hincapié en que dichas transformaciones deben ir acompañadas de programas de información sobre los beneficios y los riesgos de la biotecnología moderna, así como de otros impactos económicos y sociales. Al respecto, véase Brañes y Rey, *op. cit.*, p. 142.

**73** *Íd.*

A pesar de las recomendaciones y lineamientos descritos, se ha avanzado poco en esta materia en la última década, manteniéndose en la actualidad la mayoría de las carencias normativas e institucionales detectadas. Así, en materia de cultivo de semillas genéticamente modificadas, sigue vigente la Resolución del SAG antes citada, que, como anticipamos, permite la multiplicación de semillas transgénicas para su posterior exportación.<sup>74</sup> Esta resolución, si bien establece una serie de requisitos previos a la autorización para la liberación al medio ambiente de OVM –entre las que se encuentra una evaluación de riesgo caso a caso, una etapa de participación pública y medidas de bioseguridad en caso de aprobarse dicha solicitud, entre otras– tiene un ámbito de aplicación muy limitado y no es fruto de una política nacional sobre el tema. Se aplica solo a la liberación intencional de organismos vegetales vivos modificados de propagación y no regula ni la comercialización dentro del país de dichos organismos ni el uso confinado de estos. Tampoco se regulan las actividades ligadas a la investigación que utilicen OVM.

En materia de publicidad del contenido de la solicitud de internación y liberación al medio ambiente de OVM, es importante destacar que, hasta 2010, el artículo 14 de la Resolución del SAG señalaba que dicha información se entendía confidencial, por lo que la ciudadanía no podía acceder a información relevante, como, por ejemplo, la ubicación de los cultivos o el tipo de OVM que se pretendía liberar al medio ambiente. Con el objeto de adecuar esta disposición a la Constitución<sup>75</sup> y a las normas de superior jerarquía legal, como la Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública,<sup>76</sup> se reemplazó este artículo<sup>77</sup> en el sentido de señalar que el SAG resguardará dicha información según lo establecido en la legislación vigente.<sup>78</sup>

Como señalamos precedentemente, existe un vacío importante en materia de regulación. Así, es de público conocimiento que, a pesar de que las hectáreas de cultivos transgénicos se destinan exclusivamente a la exportación, “igualmente se importan, distribuyen y comercializan en Chile alimentos modificados genéticamente y/o alimentos deri-

**74** Estas semillas en su mayoría provienen del hemisferio norte y se introducen al país con el propósito de multiplicarlas aprovechando la ventaja de la contraestación, siendo ejercida dicha actividad mayoritariamente por subsidiarias locales de transnacionales productoras de semillas. Véase Comisión Nacional para el Desarrollo de la Biotecnología, op. cit., p. 74.

**75** La Ley 20.050 modificó la Constitución en 2005, incorporando un nuevo artículo 8º, que establece que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, salvo que una ley de quórum calificado establezca la reserva o secreto de aquellos, si se cumplen los requisitos allí señalados.

**76** Publicada el 20 de agosto de 2008.

**77** Mediante Resolución 6.229 de 2010 del SAG.

**78** Se destaca, asimismo, la creación en 2005 del Comité Técnico de Organismos Genéticamente Modificados, que tiene por objeto asesorar al Director Nacional del SAG en materias referidas a OGM y los productos e insumos silvoagropecuarios derivados de estos. Creada por Resolución 6.966 de 2005 del SAG.

vados de materias primas modificadas genéticamente”<sup>79</sup> Al respecto, el SERNAC realizó en 2001 un estudio que detectó soya transgénica en varios alimentos comercializados en el país.<sup>80</sup> No obstante, se desconoce con exactitud la cantidad y tipo de alimentos transgénicos que ingresan al país, puesto que se han hecho muy pocos estudios al respecto y, si bien existen algunas disposiciones que regulan la comercialización de alimentos y materias primas transgénicos, estas han tenido escasa aplicación en la práctica.

Así, el Reglamento Sanitario de los Alimentos (en adelante, RSA),<sup>81</sup> en un principio señalaba que la producción, distribución y comercialización de alimentos y materias primas transgénicos debía ceñirse para su autorización a las normas técnicas que dictara el Ministerio de Salud, las que nunca fueron dictadas, por lo que esta disposición nunca se aplicó. Luego, en 2003, se reemplazó esta norma por la siguiente: “los eventos biotecnológicos,<sup>82</sup> que modifiquen determinados alimentos y/o materias primas alimentarias para consumo humano, y los alimentos, ingredientes y materias primas alimentarias nuevos, deberán figurar en la nómina dictada por el Ministerio de Salud para tales efectos, mediante la correspondiente norma técnica basada en la evidencia científica internacionalmente aceptada”.<sup>83</sup> “La autorización de dichos alimentos será otorgada mediante resolución por el Servicio de Salud competente”.<sup>84</sup> Resulta difícil evaluar los efectos en la práctica de esta nueva disposición, puesto que, si bien en 2007 se aprobó dicha norma técnica<sup>85</sup> –que contiene las directrices y el procedimiento para autorizar la solicitud de incorporación para uso alimentario humano del evento biotecnológico, ya sea para ser cultivado en el país, importado a granel o como componente de un producto elaborado–, aún no se ha dictado la nómina que contiene los eventos biotecnológicos autorizados.<sup>86</sup>

**79** Dominique Hervé, “La regulación del comercio internacional de productos biotecnológicos y sus implicancias para Chile”, en Asociación Chilena de Derecho Ambiental, [www.achidam.cl](http://www.achidam.cl), 2004, p. 20.

**80** SERNAC, *Presencia de soya transgénica en alimentos comercializados en el mercado nacional*, abril de 2001.

**81** Ministerio de Salud, Decreto Supremo 977 de 1996. Establece las condiciones sanitarias necesarias para proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de productos sanos e inoocuos.

**82** El art. 106 N° 14 del RSA define “Evento biotecnológico” como la asociación o combinación de genes provenientes de distintas especies, producto de la ingeniería genética, distinta o en distinto orden, respecto a la que se da en la naturaleza en forma espontánea.

**83** *Ibíd.*, art. 3 inciso 2.

**84** *Ibíd.*, art. 3 inciso 3.

**85** Resolución 83 de 2007, Ministerio de Salud. Aprueba Norma Técnica Administrativa sobre Incorporación a Nómina de Eventos Biotecnológicos en Alimentos de Consumo Humano.

**86** De acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Salud, en respuesta a una solicitud de información realizada en el marco de la Ley Sobre Acceso a la Información Pública, N° AO045W-0000375, respondida con fecha 16 de junio de 2014, varias empresas obtentoras de semillas genéticamente modificadas han sometido eventos biotecnológicos (maíz, soya y remolacha) al proceso de evaluación descrito, encontrándose dicho procedimiento administrativo

En materia de etiquetado de este tipo de alimentos, el artículo 107 letra n) del RSA establece que “el alimento y/o materia prima para consumo humano, modificados por medio de eventos biotecnológicos, que presenten características nutricionales distintas a las del alimento y/o materia prima convencional, deberá hacer mención de ellas en el rótulo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 113 y 115 al 120 de este reglamento”. No se establece por tanto la obligación de indicar en el etiquetado la condición de que un alimento es “genéticamente modificado” o “transgénico”, sino solo las características nutricionales distintas a las de su homólogo convencional, en el caso que así sea. Sin embargo, esta norma tampoco ha tenido aplicación, puesto que aún no se ha dictado la nómina que contiene los eventos biotecnológicos autorizados por el Ministerio de Salud. Por su parte, el Reglamento de Rotulación de Productos Alimenticios Envasados<sup>87</sup> no establece ninguna disposición que expresamente regule los alimentos modificados genéticamente.

La Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores<sup>88</sup> tampoco contiene una norma específica sobre etiquetado de productos transgénicos: solo se remite a sancionar con multa a los productores y distribuidores que, estando obligados a rotular los bienes que produzcan o expandan, no lo hicieren, o faltaren a la verdad en la rotulación.<sup>89</sup> Sí se establece en términos generales, como derechos básicos del consumidor, el derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos,<sup>90</sup> así como la seguridad en el consumo de bienes o servicios, la protección de la salud y el medio ambiente, y el deber de evitar los riesgos que puedan afectarles.<sup>91</sup>

En materia de evaluación ambiental, recién con la reforma a la Ley 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, efectuada en 2010,<sup>92</sup> se incorporó una disposición expresa que obliga a ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a los “proyectos de desarrollo, cultivo o explotación, en las áreas mineras, agrícolas, forestales e hidrobiológicas que utilicen organismos genéticamente modificados con fines de producción y en áreas no confinadas”.<sup>93</sup> A su vez, mandata

en la etapa final de ejecución, faltando solo la emisión de la resolución que contenga la nómina de eventos biotecnológicos autorizados. En dicha respuesta, el Ministerio reconoce, asimismo, que actualmente existen en el mercado nacional, desde hace años, productos de importación originados en esta tecnología, sin especificar si existe algún mecanismo especial de control sobre este tipo de productos.

<sup>87</sup> Ministerio de Economía, Decreto Supremo 297 de 1992.

<sup>88</sup> Ley 19.496, publicada con fecha 7 de marzo de 1997.

<sup>89</sup> *Ibid.*, art. 29.

<sup>90</sup> *Ibid.*, art. 3, letra b).

<sup>91</sup> *Ibid.*, art. 3, letra d).

<sup>92</sup> Mediante la Ley 20.417, publicada en enero de 2010, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

<sup>93</sup> Ley 19.300, art. 10 letra r).

a un reglamento –que aún no ha sido dictado–<sup>94</sup> la posibilidad de definir una lista de especies de organismos genéticamente modificados que, como consecuencia de su comprobado bajo riesgo ambiental, estarán excluidos de ingresar al SEIA. Este mismo reglamento deberá establecer el procedimiento para declarar determinadas áreas como libres de organismos genéticamente modificados.<sup>95</sup> <sup>96</sup> Por su parte, el nuevo Reglamento del SEIA<sup>97</sup> define las actividades y proyectos que para efectos de dicho reglamento no tienen fines de producción, como los proyectos con fines de investigación, y lo que se entiende por áreas confinadas.<sup>98</sup> Finalmente, contiene un artículo transitorio<sup>99</sup> que dispone que, mientras no se dicte el reglamento que establecerá las actividades que suponen bajo riesgo ambiental, se entenderá que tienen comprobado bajo riesgo ambiental y que están excluidas de la exigencia de someterse al SEIA, aquellas especies de organismos genéticamente modificados que hayan sido objeto de autorización e informe favorable por parte del SAG, conforme a la Resolución 1.523 de 2001. Como mencionamos anteriormente, este reglamento no ha sido aún dictado, por lo que en la práctica las liberaciones al medio ambiente de OVM reguladas por la resolución del SAG no ingresan al SEIA, sin que exista por tanto una evaluación ambiental de dichas liberaciones. Confirma lo anterior la respuesta del Servicio de Evaluación Ambiental a nuestra solicitud de información, en que señala que hasta la fecha no ha ingresado al SEIA ningún proyecto bajo la tipología r), que obliga a ingresar al sistema a los proyectos que utilicen organismos genéticamente modificados.<sup>100</sup>

**94** Información proporcionada por el Ministerio de Medio Ambiente, en respuesta a una solicitud de información realizada en el marco de la Ley Sobre Acceso a la Información Pública, respondida mediante carta N° 142227/14, con fecha 17 de junio de 2014. Sin perjuicio de lo anterior, agrega que en 2013 se elaboró la “Guía metodológica para la evaluación de riesgos ambientales de vegetales genéticamente modificados (VGM), con guía electrónica de metodologías (GEM) para su uso”.

**95** Ley 19.300, art. 10 letra r), 2ª parte.

**96** También se incorporan con la reforma otras disposiciones relevantes en materia de información ambiental, como el art. 31 bis que dispone que toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, incluyendo la relativa a los organismos genéticamente modificados. El art. 70 que trata acerca de las facultades del Ministerio del Medio Ambiente, señala que a este le corresponderá proponer políticas y formular normas, planes y programas en materia de organismos genéticamente modificados.

**97** Ministerio del Medio Ambiente, Decreto Supremo 40 de 2012.

**98** El art. 3, letra r.1, define las actividades y proyectos que para efectos de este Reglamento no tienen fines de producción. Asimismo, la letra r.2, de dicho artículo establece lo que se entenderá por áreas confinadas. Finaliza dicha disposición, señalando que el Ministerio sectorial correspondiente, con acuerdo del Ministerio del Medio Ambiente, establecerá mediante resolución las medidas generales de bioseguridad que permitan la utilización de OGM en áreas confinadas. *Ibid.* De acuerdo a información proporcionada por el Ministerio del Medio Ambiente, en respuesta a una solicitud de información realizada en el marco de la Ley Sobre Acceso a la Información Pública, mediante carta 142227/14, de fecha 17 de junio de 2014, este no tiene información al respecto, por lo que se asume que el Ministerio sectorial competente no ha presentado aún a dicho Ministerio para su aprobación la resolución antes aludida.

**99** *Ibid.*, art. 5 transitorio.

**100** Solicitud AW004W-0001794, respondida con fecha 7 de abril de 2014 por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

### **3.2. Normativa en materia de protección de la propiedad intelectual de nuevas variedades vegetales**

Chile forma parte del Convenio UPOV desde 1996, cuando adhirió al acuerdo según los términos del año 1978. Con el objeto de implementar este Convenio, se promulgó en 1994 la Ley 19.342 de Obtentores de Nuevas Variedades Vegetales. Sin embargo, al firmar el acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, nuestro país se comprometió a incorporarse a la versión de 1991. En virtud de lo anterior, en 2009 ingresó al Congreso el proyecto de ley<sup>101</sup> que reemplaza a la Ley 19.342 y en 2011 se aprobó la adhesión de Chile al Convenio UPOV en su versión de 1991. En marzo de este año, agrupaciones indígenas interpusieron una denuncia ante el Relator Especial sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas por considerar que este proyecto de ley—conocido popularmente como “Ley Monsanto”—amenaza la biodiversidad, la salud humana y el medio ambiente, así como la soberanía alimentaria de los indígenas, exigiendo además una consulta previa, libre e informada en los términos del Convenio 169 de la OIT.<sup>102</sup> En particular, les preocupa que en la práctica las nuevas disposiciones del Convenio UPOV 91 puedan dar paso para que otras personas, ajenas a sus comunidades, se apropien de las semillas y variedades que son fruto de un trabajo colectivo efectuado por décadas, al mismo tiempo que critican el escaso avance que Chile ha tenido en materia de regulación y protección de los recursos genéticos y protección de semillas tradicionales.<sup>103</sup> Así, aunque el Tribunal Constitucional haya determinado que la ratificación del Convenio UPOV 91 no requiere de consulta previa, libre e informada,<sup>104</sup> se ha sostenido que el derecho internacional obliga al Estado de Chile a consultar sobre el impacto diferenciado de la normativa a los pueblos indígenas.<sup>105</sup>

Una vez asumido el gobierno de Michelle Bachelet, este optó por retirar de la agenda legislativa el proyecto, poniendo de esta forma fin a una serie de manifestaciones ciudadanas que solicitaban el retiro del mismo. No obstante, el debate en torno a la versión 91 está lejos de acabar, puesto que el Congreso ya aprobó la adhesión a esta nueva versión, siendo tarea del gobierno reformular el proyecto con apoyo directo de las organizaciones ciudadanas.

**101** Boletín 6355-01.

**102** Olca.cl: “Agrupaciones indígenas presentan denuncia contra Ley Monsanto ante Relator Especial ONU”, 4 de marzo de 2014.

**103** Este es un tema que, por la extensión del capítulo, no es posible abordar en profundidad. Sin embargo, creemos importante destacar que existe la necesidad urgente de avanzar en esta materia, estando pendiente la ratificación por parte de nuestro país del Tratado de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Derivados de su Utilización y el Tratado de Recursos Fitogenéticos de la FAO.

**104** Tribunal Constitucional, Rol 1988-11, sentencia de fecha 24 de junio de 2011, considerando 19. Dicha sentencia fue acordada con el voto en contra de cuatro ministros, quienes estuvieron por acoger el requerimiento de inconstitucionalidad presentado en contra de algunas disposiciones de la versión 91 del Convenio UPOV.

**105** Para mayores detalles, ver capítulo 5 de este *Informe*.

De esta forma, utilizando el margen de flexibilidad que otorga el Convenio, es necesario que las autoridades a cargo de redactar un nuevo proyecto de ley, además de recoger las demandas ciudadanas, tomen en consideración las recomendaciones que a este respecto han dado organizaciones de derechos humanos. Resulta relevante lo previsto en el informe sobre semillas efectuado por el Relator especial del derecho a la alimentación de la ONU en 2009.<sup>106</sup> En él, alienta a los Estados a adoptar versiones *sui generis* de protección de variedades vegetales, adaptadas a la realidad local. Por su parte, en el caso de los Estados que ya adhirieron al Convenio UPOV, recomienda que utilicen todo el margen de flexibilidad que este permite. Sostiene que, “a la hora de identificar el sistema de derechos de propiedad intelectual más adecuado a sus necesidades específicas, los Estados podrían apoyarse en evaluaciones del impacto en los derechos humanos independientes y participativas”,<sup>107</sup> al mismo tiempo que cuestiona la presión ejercida por países ricos a países subdesarrollados para adherirse a la versión 91 como condición para suscribir acuerdos comerciales.<sup>108</sup>

#### 4. HECHOS OCURRIDOS EN CHILE

Como hemos señalado, en Chile la internación de material transgénico comenzó en 1993 con la dictación de la Resolución del SAG, que posteriormente fue reemplazada por la Resolución 1.523 de 2001. La superficie de cultivos transgénicos ha ido en aumento. Así, en la temporada 2012-2013<sup>109</sup> alcanzó a más de 35.000 hectáreas, siendo la mayor parte semillas de maíz, raps (canola) y soya. Los transgénicos se han autorizado en casi todas las regiones de Chile, especialmente en la VI y VII, donde se encuentran los semilleros de maíz. Por su parte, las exportaciones de semillas transgénicas en 2013 representaron el 53,1% del total de semillas exportadas, cifra que ha experimentado leves incrementos en los últimos años.<sup>110</sup>

De acuerdo a información proporcionada por la Fundación Sociedades Sustentables, “los cultivos transgénicos liberados en Chile poseen parientes silvestres y cultivados que podrían ser contaminados por flujo de polen. Existen especies endémicas y nativas emparentadas con los cultivos transgénicos, como también variedades tradicionales que representan valiosos recursos genéticos para el país. El riesgo a especies no

**106** Asamblea General, ONU, A/64/1170, op. cit.

**107** *Ibid.*, p. 17.

**108** *Ibid.*

**109** Información extraída de sitio web del SAG: [www.sag.cl](http://www.sag.cl)

**110** Información proporcionada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), en respuesta a una solicitud de información vía Ley de Acceso a la Información Pública, Código N° AR005C-000043, respondida con fecha 25 de junio de 2014.

objetivo, el suelo o las aguas tampoco ha sido evaluado. En Chile se ha demostrado la contaminación de semillas de maíz convencional con semillas transgénicas comercializadas para uso nacional”.<sup>111</sup> En 2008, el Programa Chile Sustentable, la Fundación Sociedades Sustentables y Desarrollo Rural Colchagua, encontraron por primera vez contaminación de maíz en el campo en 4 predios cercanos a semilleros transgénicos de la VI Región.<sup>112</sup> Estos eventos generan preocupación, puesto que “Chile tiene 23 formas raciales de maíz que se podrían contaminar y perder irreversiblemente. Por otra parte, Chile es centro de origen de la papa, y el INIA creó y liberó a campo 5 variedades de papas transgénicas en Osorno entre 1991 y 2005, sin considerar que en Chiloé existen casi 200 variedades nativas de papas, las cuales habrían estado en riesgo de ser contaminadas. También se ha demostrado la contaminación de miel con polen transgénico en la VII Región”.<sup>113</sup> Actualmente, la Fundación Sociedades Sustentables se encuentra investigando el caso de liberaciones transgénicas en el valle de Lluta, región de Arica, donde se cultiva el maíz de Lluta, un recurso genético único en el mundo, que puede crecer en suelos salinos y que se podría perder por contaminación genética.<sup>114</sup>

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) publicó en 2012 un informe sobre los conflictos socioambientales presentes en Chile,<sup>115</sup> entre los que se destaca el generado por los alimentos transgénicos y por el proyecto de ley que regula los derechos del obtentor vegetal. Si bien trata ambos conflictos por separado, toda vez que el proyecto de ley sobre derechos del obtentor vegetal tiene un alcance más amplio, abarcando en términos generales a las nuevas variedades vegetales, entre las que se encuentran las genéticamente modificadas, estos tienen mucha relación entre sí. Es así como el tema de los transgénicos volvió a salir a la luz pública a raíz de la tramitación de este proyecto, que como señalamos, fue retirado de la agenda legislativa.

Las principales demandas y preocupaciones de las organizaciones civiles involucradas apuntan a exigir mayor información y transparencia sobre las características de los cultivos de vegetales genéticamente modificados autorizados por el SAG, en especial respecto a su ubicación. Denuncian poca capacidad técnica y de fiscalización por parte del SAG, lo que en la práctica se traduce en una gran posibilidad de contamina-

**111** El maíz DK440 de ANASAC presentó contenidos de semillas transgénicas NK 603 y MON 810 de Monsanto. Véase Fundación Sociedades Sustentables, op. cit., p.9.

**112** *Ibid.*, p. 14. El estudio detectó que los maíces transgénicos provenientes de semilleros han contaminado genéticamente algunas siembras de maíz convencional en Chile. Dichos choclos contaminados estarían siendo comercializados sin contar con autorización alguna (ni para consumo humano ni para uso como semilla).

**113** *Ibid.*, p.9.

**114** Entrevista telefónica realizada a María Isabel Manzur, bióloga y miembro de la Fundación Sociedades Sustentables, realizada el 8 de julio de 2014.

**115** INDH, *Mapa de conflictos socioambientales en Chile*, diciembre de 2012.



ción de semillas, hortalizas y plantas silvestres emparentadas, y exigen mayor fiscalización y monitoreo de la efectividad de las medidas de bioseguridad aplicadas. Además, demandan estudios independientes que evalúen los posibles riesgos para la salud y el medio ambiente de este tipo de alimentos, y que permitan conocer el real estado de la contaminación por especies transgénicas en nuestro país. Asimismo, requieren que se establezca un etiquetado obligatorio de este tipo de alimentos, para que la ciudadanía pueda elegir informadamente qué consumir, y mayor participación e influencia en el debate público y político sobre el tema. Exigen una moratoria total de las autorizaciones otorgadas por el SAG para cultivar semillas transgénicas, al menos hasta que se dicte una ley de protección a la biodiversidad<sup>116</sup> y una ley de bases de bioseguridad, que sean fruto de un gran consenso ciudadano.

En cuanto a los derechos de propiedad intelectual del obtentor de nuevas variedades vegetales, les preocupa la adhesión de Chile a la versión de 1991 del Convenio UPOV, en especial, porque estiman que protege de sobremanera los derechos del obtentor, debilitando las prácticas agrícolas tradicionales, como las de conservar, compartir y volver a plantar sus semillas, lo que genera dependencia de las semillas genéticamente modificadas y sus insumos.<sup>117</sup> A fines de 2013, varias organizaciones civiles<sup>118</sup> escribieron una carta pública a la presidenta electa con sus principales demandas en materia de alimentos transgénicos y derechos de los obtentores de nuevas variedades vegetales.<sup>119 120</sup>

**116** Sobre este tema, en 2011 ingresó al Congreso el proyecto de ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas”, Boletín 7487-12. Dicho proyecto fue retirado en junio de 2014 por la presidenta Bachelet, tras más de dos años de estar estancada su tramitación en el Congreso, siendo reemplazado por un nuevo proyecto que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, Boletín 9404-12.

**117** Al respecto, el Relator especial para el derecho a la alimentación de la ONU desestima el argumento que se utiliza habitualmente para negar el riesgo de una mayor dependencia de los pequeños agricultores de variedades de semillas comerciales, que señala que los agricultores no están obligados a adquirir semillas protegidas simplemente porque estén disponibles. Postula que este argumento presupone que los agricultores cuentan con alternativas reales a la adquisición de sus semillas en el sistema comercial, lo que en la práctica presenta dificultades. Véase Asamblea General, ONU, A/64/1170, op. cit., pp. 14-15.

**118** En representación de la Alianza por una Mejor Calidad de Vida, compuesta por organizaciones sociales y ambientales, y por la Red de Acción en Plaguicidas RAP-Chile, y también en nombre de la campaña Yo No Quiero Transgénicos en Chile.

**119** A grandes rasgos, propusieron el rechazo al proyecto de Ley de Obtentores Vegetales; una moratoria a los cultivos transgénicos y el etiquetado de los alimentos con transgénicos; impulsar un proyecto de ley de Biodiversidad; disponer que el SERNAC haga los estudios necesarios sobre presencia de transgénicos en alimentos básicos; impedir la extensión de nuevos semilleros transgénicos a las comunas y regiones aún libres de transgénicos; eliminar del registro del SAG los plaguicidas altamente peligrosos (PAP); incentivar con aportes directos la producción limpia, orgánica o agroecológica; iniciar programas de producción y distribución de semillas campesinas locales, y dar acceso a los campesinos a los bancos de semillas del Instituto de Investigación Agropecuaria; apoyar los intercambios de semillas entre comunidades y organizaciones; promulgar normas que reconozcan el derecho de los apicultores a ejercer su actividad sin semilleros transgénicos en el territorio que siempre han utilizado; entre otras propuestas.

**120** En junio de este año, miembros de la Fundación Sociedades Sustentables y Chile Sin Trans-

El mismo año, organizaciones civiles<sup>121</sup> presentaron al SERNAC una carta en que solicitan realice un estudio sobre posible presencia de maíz y trigo transgénico en alimentos expendidos en panaderías y supermercados, tales como pan.<sup>122</sup> Fundamentaron su petición en que Chile es el segundo mayor consumidor de pan en el mundo, por lo que consideran relevante contar con cifras oficiales al respecto. Hasta la fecha el SERNAC no ha realizado dicho estudio.<sup>123</sup> El único estudio efectuado por dicha entidad tuvo lugar en 2001, cuando se detectó—como hemos señalado—presencia de soya transgénica en diversos alimentos que se expenden en Chile, en especial hamburguesas y embutidos.<sup>124</sup> Por su parte, en 2004 Greenpeace Chile elaboró una lista de alimentos que en su composición presentan ingredientes derivados de la soya y maíz transgénicos.<sup>125</sup> En dicha oportunidad, se solicitó a diversas empresas una declaración garantizando que no utilizaban ingredientes derivados de soja o maíz transgénicos y, en base a sus respuestas, se elaboró una lista roja con más de 350 productos.<sup>126</sup> Estos estudios han demostrado en la práctica que, a pesar de no haberse dictado todas las normas que permiten la comercialización dentro del país de este tipo de alimentos, igualmente se comercializan, existiendo muy poca información al respecto. Un estudio de opinión realizado en 2011<sup>127</sup> reveló que solo el 22% de los encuestados poseía conocimientos de lo que son los alimentos transgénicos.

Por su parte, los apicultores han denunciado en reiteradas oportunidades los problemas de contaminación generados por cultivos transgénicos, especialmente a la producción de miel orgánica que se exporta a países europeos. Acusan que sus productos se han visto

génicos sostuvieron una reunión con el ministro de Agricultura, en que le plantearon personalmente sus inquietudes respecto de la expansión indiscriminada de los transgénicos en Chile, el Proyecto de Ley de Derechos de Obtentores Vegetales o “Ley Monsanto” y la conservación de las semillas tradicionales de Chile. El ministro se comprometió a centrarse en una mayor fiscalización y monitoreo de la efectividad de las medidas de bioseguridad dispuestas por el SAG, y en avanzar en una agenda de trabajo en recursos genéticos, al mismo tiempo que reconoció la necesidad urgente de rescatar y conservar el patrimonio de semillas tradicionales de Chile. Véase Chile Sustentable: “Transgénicos y Ley Monsanto fueron temas tratados en reunión de ministro de Agricultura con Chile Sustentable y Chile sin Transgénicos”, 18 de junio de 2014, [www.chilesustentable.net](http://www.chilesustentable.net).

**121** En nombre de la campaña Yo No Quiero Transgénicos en Chile y de la Alianza por una Mejor Calidad de Vida, integrada por RAP-Chile, OLCA y ANAMURI.

**122** Olca.cl: “Organizaciones demandan al SERNAC hacer estudio sobre posible presencia de trigo transgénico en el pan”, 14 de junio de 2013.

**123** Lo confirma respuesta a solicitud de información vía Ley de Acceso a la Información Pública, AH009W-0001091, respondida con fecha 27 de junio de 2014.

**124** En dicha oportunidad, el SERNAC señaló que “el oficializar la rotulación de estos alimentos será un factor determinante para dar una adecuada transparencia al uso de esta tecnología alimentaria y facilitar así la decisión soberana de los consumidores”.

**125** Greenpeace Fundación Pacífico Sur Chile, *Guía de alimentos transgénicos*, 2004.

**126** Entre ellos, cereales, colados, leche, pan, sopas, aceites, embutidos, conservas, etc. Dicha organización aclara que este listado es solo una referencia y no incluye la totalidad de los alimentos derivados de soya o maíz.

**127** Universidad de Santiago de Chile, Departamento de Gestión Agraria, *Evolución de la “opinión pública informada” en Chile*, marzo de 2011. La información acerca de este estudio fue proporcionada por el SERNAC, en respuesta a solicitud de información AH009W-0001091, efectuada con fecha 2 de junio de 2014.

contaminados por polen transgénicos, lo que ha traído como consecuencia que los cargamentos de miel orgánica hayan sido devueltos como miel transgénica,<sup>128</sup> obligando a los apicultores chilenos a venderla en otros mercados, a un precio inferior a la mitad.<sup>129</sup> Al respecto, la presidenta de la Asociación Gremial de Apicultores de Chile, señaló en 2013 que antes de la contaminación transgénica del polen exportaban 30 millones de dólares anuales, perdiendo en la actualidad cerca del 70% del mercado en Europa a causa de esta.<sup>130</sup> Por su parte, en 2012 la Red Nacional Apícola, Biobío Orgánico y la Red de Acción en Plaguicidas realizaron un cabildo ciudadano donde se entregaron cifras interesantes en torno a este tema. Señalaron que en Chile existen alrededor de 10.000 apicultores, de los cuales el 92% son microempresarios que tienen menos de 100 colmenas cada uno y realizan la venta de la miel en tambores a los grandes exportadores. Sus denuncias se centran en dos aspectos: esgrimen que la producción de semilleros transgénicos afecta directamente a la ya menoscabada abeja, lo que perjudica no solo a la miel y sus derivados sino que pone en jaque a la agricultura en general; y reiteran sus denuncias en torno a las bajas en la exportación de miel y los perjuicios económicos que ello implica.<sup>131</sup>

En la misma línea, el presidente del Sindicato de Profesionales de CONAF sostuvo en 2013 que no hay control ni información del posible impacto negativo de la contaminación transgénica sobre el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que incluye los parques nacionales y las reservas. Adujo que el control es mínimo y la información, escasa, lo que hace muy difícil prevenir los efectos por presencia de transgénicos en esas zonas.<sup>132</sup> Por su parte, en el mismo año, el Ministerio de Medio Ambiente y Agricultura de Alemania, detectó contaminación transgénica en semillas de maíz convencional provenientes de Chile. “La situación se podría haber originado por la contaminación por polen desde siembras transgénicas cercanas o por una deficiencia en la separación de semillas transgénicas y no transgénicas durante su procesamiento.(...) Este no es un caso aislado, (...)y Chile ya había sido advertido de mejorar sus sistemas de producción de semillas. Debido a ello, la Oficina de Alimentos y Ve-

**128** La normativa de la Unión Europea exige que si un alimento tiene más de un 0,9% de componente transgénico, se debe etiquetar como tal.

**129** Radio Universidad de Chile: “MINAGRI respalda industria de transgénicos en Chile”, 18 de junio de 2013.

**130** Radio Universidad de Chile: “Apicultores acusan al MINAGRI de ignorar contaminación transgénica”, 14 de junio de 2013.

**131** Resumen informativo de la región de Concepción: “Transgénicos y el colapso de la apicultura chilena: En peligro el sustento de más de 10.000 familias”, 5 de mayo de 2012, [www.resumen.cl](http://www.resumen.cl).

**132** Radio Universidad de Chile: “Apicultores acusan al MINAGRI de ignorar contaminación transgénica”, op cit.

terinaria (FVO) de la Unión Europea realizó una auditoría al sistema de producción de semillas en Chile en marzo del 2012. La delegación Europea, examinó el sistema de control existente de la importación y multiplicación de las semillas transgénicas en Chile, encontrando una serie de falencias en los sistemas de siembra, procesamiento e identificación de las semillas exportadas”.<sup>133</sup> <sup>134</sup>

Respecto a denuncias efectuadas por agricultores, existen pocos datos, probablemente debido a la práctica que por años tuvo el SAG de no revelar la información relacionada con este tipo de cultivos y al poco conocimiento que la ciudadanía tiene sobre el tema de los transgénicos. Destaca, sin embargo, el caso de José Pizarro Montoya, un agricultor sin tierra y ex productor de semillas transgénicas en la temporada 2009-2010 en Melipilla (RM), quien fue el primer chileno en ganar una demanda interpuesta a Monsanto/ANASAC por incumplimiento de contrato.<sup>135</sup> El agricultor sostuvo que no recibió las instrucciones adecuadas para la siembra, lo que condujo a malos resultados desde el punto de vista de la producción y, por consiguiente, a grandes pérdidas económicas.<sup>136</sup> Más allá de los detalles particulares del caso, resulta interesante destacar algunas prácticas ambientales y comerciales de la empresa denunciadas por el demandante, como, por ejemplo, la falta de información respecto del tipo de semillas sembradas; la obligación de usar determinados tipos de plaguicidas; la exigencia prevista en los contratos de recurrir, en caso de desavenencias, a un árbitro de la Cámara de Comercio, con los elevados costos que ello implica, lo que en la práctica fomentaría a que solo las grandes empresas puedan demandar. Asimismo, denuncia que la empresa funciona en base a imponer condiciones que a primera vista parecen muy favorables, pero que cambian drásticamente con el paso del tiempo.<sup>137</sup> A pesar de las pocas denuncias existentes,

**133** Radio Universidad de Chile: María Isabel Manzur, “Siembra de transgénicos en Chile: Amenaza permanente”, 9 de mayo de 2013.

**134** “Dicha auditoría detectó que no existe un sistema de control de la producción de semillas transgénicas que impida la contaminación de las semillas convencionales exportadas a Europa (...). También detectó una falta de control oficial al momento de la siembra (...). Además, encontraron falencias en el sistema de procesamiento de las semillas convencionales (...). La delegación encontró que no existía un sistema de control oficial para evitar la mezcla de estos dos tipos de semillas. Chile tampoco cuenta con un sistema oficial de análisis de las semillas convencionales exportadas a Europa para evaluar si están contaminadas con transgénicos, y no informa al importador europeo que las semillas que está exportando son transgénicas. Esto ocurre debido a que Chile no es miembro del Protocolo de Bioseguridad, donde se exige la identificación de estas semillas al ser exportadas”. Íd.

**135** La sentencia favorable a Pizarro en el juicio Rol 1385-11, caratulado como *Agrícola Pizarro Ltda. contra Agrícola Nacional S.A.C.*, fue dictada por un juez árbitro de la Cámara de Comercio. La Corte de Apelaciones de Santiago la confirmó en septiembre de 2013, rechazando el recurso de casación y queja presentado por la empresa.

**136** La sentencia estableció que la empresa incurrió en una conducta negligente al no prestar los servicios de supervisión técnica de la siembra en forma diligente y dando estricto cumplimiento a las instrucciones del fabricante de la semilla Monsanto.

**137** *El Ciudadano*: “Agricultor chileno ganó demanda contra Monsanto y denuncia daños provo-

creemos importante incluir en el análisis el posible impacto que el uso de esta tecnología puede tener sobre esta actividad productiva, considerando que es una fuente importante de trabajo en el país, sobre todo para grupos vulnerables, como pequeños agricultores y comunidades indígenas.<sup>138</sup>

En materia de transparencia y acceso a la información pública, como señalamos, durante más de 15 años el SAG mantuvo la práctica de no revelar los datos relacionados con los cultivos autorizados de semillas transgénicas, toda vez que existía una disposición en la propia Resolución del SAG que establecía que este tipo de datos era de carácter reservado. A raíz de lo anterior, en 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró admisible una denuncia presentada en 2003 derivada de la denegación de información por parte del SAG relacionada con cultivos transgénicos, por la presunta violación del derecho a la libertad de expresión y sus garantías judiciales. El fallo definitivo aún se encuentra pendiente.<sup>139</sup>

No obstante lo anterior, gracias a la reforma efectuada a la Constitución en 2005 y la dictación de la Ley de Acceso a la Información Pública, la ciudadanía cuenta con una importante herramienta que permite hacer frente a esta situación, aunque sus alcances han sido discutidos, en particular respecto a la divulgación de la ubicación de los cultivos genéticamente modificados. Así, en el contexto de la nueva Ley de Transparencia, se han presentado dos amparos ante el Consejo para la Transparencia relacionados con este tema.<sup>140</sup> En ambos casos, el SAG no proporcionó toda la información solicitada respecto a los cultivos genéticamente modificados, en particular, respecto a la ubicación de los cultivos.<sup>141</sup> Al respecto, el Consejo para la Transparencia sostuvo en 2010 que la información referida a la ubicación

cados por transnacional”, 22 de enero de 2014.

**138** Para mayores antecedentes sobre las características de la agricultura chilena, véase: ODEPA, “Panorama de la agricultura chilena”, Edición 2012, estudio realizado a partir de los datos obtenidos del Censo Nacional Agropecuario de 2007. De dicho estudio se extraen algunas conclusiones interesantes, como, por ejemplo, que Chile destaca por el pequeño tamaño promedio de sus unidades agrícolas, representando aquellas que superan las 100 hectáreas solo el 7,6% de estas unidades. Sin embargo, el 93% de la superficie agrícola de las explotaciones está en este último segmento de tamaño y solo el 2,4% del total se encuentra distribuido entre las propiedades menores de 20 hectáreas físicas. Asimismo, se destaca que la agricultura como actividad productiva representó 3,58% del PIB nacional en 2010. Agrega que la actividad silvoagropecuaria es relativamente intensiva en mano de obra, constituyéndose en uno de los sectores que genera más empleo en el país. El número de productores indígenas representa el 17,6% del total de agricultores del país, caracterizándose por el pequeño tamaño de sus explotaciones de carácter individual.

**139** Para mayores antecedentes, ver caso P-406/03, Miguel Fredes y Ana Tuckzer contra el Estado de Chile. Cabe hacer presente que este caso ya fue recogido por el *Informe 2007*, pp. 209-211.

**140** Consejo para la Transparencia, Amparos A59-09 y A165-09.

**141** Basó su negativa en que, al efectuar la consulta a los terceros involucrados, solo 2 de 26 empresas no se opusieron a la entrega de la información solicitada, por lo que se encontraba impedido de revelar dicha información.

exacta de cultivos y acopio de semillas transgénicas de exportación, como también para la experimentación científica en vegetales transgénicos, es pública, ordenando al SAG entregarla a la brevedad.<sup>142 143</sup>

## 5. ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El desarrollo de la biotecnología moderna ha generado legítimas preocupaciones en materia de derechos humanos. Ya en 2001, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>144</sup> afirmó que reconocer el potencial y las presuntas contribuciones de los productos genéticamente modificados a la producción mundial alimenticia no implicaba desatender sus posibles riesgos en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos y los peligros imprevisibles para el medio ambiente, como la transferencia de toxinas o alérgenos, y los efectos involuntarios sobre las especies, así como otros efectos a largo plazo, como la reducción de la biodiversidad mediante la pérdida de cultivos tradicionales. Expuso la necesidad de proceder con cautela<sup>145</sup> y el deber de respetar los derechos humanos a una alimentación suficiente y a una participación democrática en el debate y las decisiones finales acerca de las nuevas tecnologías, así como el derecho a una elección con conocimiento de causa. Puso énfasis en la necesidad de que los beneficios se compartan más equitativamente con los países en desarrollo y los agricultores con pocos recursos, en especial, dirigiendo la investigación hacia esos países.<sup>146</sup>

Recalcó que la creación de estos organismos plantea controversias en materias éticas relativas a la alimentación y la agricultura. Sostuvo que estas dicen relación con el derecho a una alimentación apropiada,

**142** En el caso del Amparo A59-09, las empresas, en su calidad de terceros afectados, presentaron un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, la cual, en su fallo, determinó que el Consejo debía volver a analizar el caso y ofrecer a los terceros una audiencia para dar pruebas de los intereses vulnerados al hacer pública la ubicación de sus predios con cultivos transgénicos. Sin embargo, tras recibir la citación a la audiencia, estas empresas notificaron que no asistirían. En 2012, el Consejo para la Transparencia confirmó lo resuelto anteriormente.

**143** A mayor abundamiento, señaló que el conocimiento de la información requerida va a permitir el control social del procedimiento que utiliza el SAG para la internación y liberación en nuestro país de los OVM, así como para su fiscalización. En efecto, sostuvo que esto permitirá que el debate público sobre los transgénicos en Chile cuente con una mayor participación social.

**144** FAO, op. cit., pp. 3-6.

**145** Que los países cuenten con una legislación clara y responsable y un órgano oficial que garantice que se lleve a cabo un análisis científico de los riesgos y que se tomen todas las medidas de seguridad, sometiendo dichos productos a ensayos antes de su distribución y a un posterior seguimiento. *Ibid.*, p. 4.

**146** Reconoce que los principales beneficiarios hasta la fecha han sido los promotores de la tecnología del sector privado y los grandes productores agrícolas, que en su mayoría residen en países desarrollados. Postula que, para que los beneficios se compartan más equitativamente, es necesario modificar el sistema actual de derechos de propiedad intelectual y otros obstáculos a la pronta transferencia de las biotecnologías modernas. *Id.*

con el derecho a una elección fundamentada<sup>147</sup> –que exige acceso a la información– y el derecho a una participación democrática, que implica en este ámbito dar oportunidades a la ciudadanía para participar del debate sobre las repercusiones de los OGM.

En lo que respecta a la inocuidad de este tipo de alimentos y las repercusiones para la salud de los consumidores, subraya la importancia de una gestión atenta y una comunicación eficaz de los riesgos. Agrega que la credibilidad de los estudios de riesgo depende de que se disponga de las necesarias salvaguardias económicas, ambientales y éticas. Postula que, si se tienen en cuenta consideraciones éticas básicas y se respetan los derechos humanos antes mencionados, los consumidores podrán influir en el debate y en las decisiones posteriores sobre los OGM.

Respecto al derecho humano a una alimentación adecuada,<sup>148</sup> los principales cuestionamientos apuntan a la inocuidad de los alimentos genéticamente modificados y los posibles efectos adversos sobre la salud de las personas. Asimismo, se cuestiona que, hasta la fecha, la mayoría de las iniciativas e investigaciones ligadas al desarrollo de OGM provengan de empresas privadas y estén centradas en las especies de exportación cultivadas en monocultivos a gran escala, como la soya y el maíz. De no adoptarse los debidos resguardos ambientales y económicos, se estima que la contaminación genética puede amenazar gravemente la biodiversidad y con ello la diversidad existente de alimentos. Otro tema de preocupación son los sistemas de protección de la propiedad intelectual de las nuevas variedades, entre las que se encuentran las semillas genéticamente modificadas, puesto que se estima debilitan las prácticas agrícolas tradicionales, acelerando el dominio corporativo de la oferta global de alimentos.

En esta línea, el Relator especial sobre el derecho a la alimentación de la ONU sostuvo en su informe provisional de 2013 que “este derecho tiene más que ver con los modos de producción y las cuestiones relativas a la distribución que con los niveles de producción de alimentos solamente”.<sup>149</sup> Agregó que “el objetivo primordial consiste en garantizar a cada persona, a título individual o como parte de un grupo, un acceso permanente y seguro a dietas que sean adecuadas desde el punto de vista nutricional, producidas de forma sostenible

**147** Esto incluye temas como el etiquetado de los productos y alimentos transgénicos. *Ibid.*, p. 14.

**148** Reconocido en el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirmado en el PIDESC (art. 11) y, mediante el derecho a la vida, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6), entre otros instrumentos internacionales. El contenido y alcance de este derecho ha sido precisado por el Comité DESC en su observación general 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. Se destacan además las Directrices sobre el derecho a los alimentos, adoptadas en 2004 por los Estados miembros de la FAO.

**149** Asamblea General, ONU, A/68/288, Sexagésimo octavo período de sesiones, *El derecho a la alimentación: Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 7 de agosto de 2013, p. 5.

y culturalmente aceptables".<sup>150</sup> El derecho a la alimentación está estrechamente relacionado con el derecho de acceso a recursos como la tierra, el agua, los bosques y las semillas. En cuanto a su contenido normativo, este entraña las necesidades de disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad, que deben constituirse en derechos protegidos jurídicamente y garantizados por medio de mecanismos de rendición de cuentas.<sup>151</sup>

En su informe final presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2014, si bien no alude expresamente al tema de los alimentos genéticamente modificados, sí identifica prácticas que van en retroceso respecto a la realización del derecho a la alimentación, que se asocian con la producción de este tipo de alimentos. Así, reitera que centrarse exclusivamente en el aumento de la producción agrícola ha tenido graves consecuencias en el medio ambiente<sup>152</sup> <sup>153</sup> y destaca la necesidad de respaldar los sistemas de semillas de los agricultores, que están amenazados por la mayor atención que se presta a las políticas públicas sobre variedades de plantas de alto rendimiento.<sup>154</sup> <sup>155</sup> Concluye que debe formularse un nuevo paradigma centrado en la sostenibilidad, sustituyendo aquel orientado a la productividad, para poder apoyar mejor la realización del derecho a la alimentación adecuada.<sup>156</sup> Para ello recomienda que los Estados presten apoyo a productores de alimentos en pequeña escala, sobre la base de la provisión de bienes públicos para la formación, el almacenamiento y la conexión con los mercados, así como la divulgación de modalidades agroecológicas de producción, además de combinar múltiples sistemas alimentarios y formas de agricultura.<sup>157</sup>

El Relator especial se refiere expresamente a las semillas genéticamente modificadas en su informe temático de 2009 sobre las políticas

**150** *Íd.*

**151** Asamblea General, ONU, A/HRC/25/57, *op. cit.*, p.3.

**152** *Ibid.*, párr. 6, p. 5.

**153** Cita como ejemplo lo sucedido con la "revolución verde", que, como señalamos, combinó el uso de variedades de plantas de alto rendimiento, la mecanización de la producción agrícola y el uso de fertilizantes y plaguicidas, aumentando con ello el volumen de producción de los principales cereales, como el maíz y el trigo. No obstante, ello se tradujo en el incremento de los monocultivos, lo que trajo como consecuencia una pérdida considerable de la biodiversidad agrícola, así como en una aceleración de la erosión del suelo. Agrega que el uso excesivo de fertilizantes químicos contaminó el agua dulce, aumentando su contenido de fósforo, que se tradujo en un incremento estimado del ingreso de fósforo en los océanos de unos 10 millones de toneladas anuales. *Íd.*

**154** *Ibid.*, párr. 27, p. 13.

**155** El Consejo de Derechos Humanos está negociando una declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Ya en su primer informe, el Consejo observó que los agricultores formaban un grupo especialmente vulnerable debido a la creciente competencia por los recursos de los que dependen, debido a las presiones de la agricultura industrial y a su escasa capacidad de organización y, por ello, de participar en el proceso político. Al respecto, véase *ibid.*, párr. 28, p. 14.

**156** *Ibid.*, párr. 29, p. 14

**157** *Ibid.*, párr. 30, pp. 14-15.



de semillas y el derecho a la alimentación.<sup>158</sup> En él constata el cambio producido por la aparición de un sector comercial de producción de semillas al margen de las explotaciones agrícolas y, más recientemente, de un sector biotecnológico, que ha provocado que aumenten las demandas de protección de los derechos de los inventores de biotecnologías. Sostiene que el paso de una investigación en agricultura entendida como bien público que proporciona a los agricultores semillas con características avanzadas a la concesión de privilegios de monopolio temporal mediante la utilización de los instrumentos de propiedad intelectual, plantea dificultades que los Estados pueden enfrentar utilizando un marco de derechos humanos. Agrega que este marco obliga a preguntarse no solo qué políticas pueden maximizar el rendimiento de la producción agrícola, sino también quién se beneficiará de los aumentos conseguidos gracias a las políticas aplicadas. En esta línea, postula que el derecho a la alimentación obliga a fijar como objetivo fundamental las necesidades de los grupos más marginados, entre ellos, los pequeños agricultores de los países en desarrollo.

Respecto a la obligación de los Estados de respetar el derecho a la alimentación, sostiene que “la introducción de legislación u otras medidas que creen obstáculos a la utilización por los agricultores de los sistemas extraoficiales de semillas puede ser contraria a esa obligación, por cuanto privaría a los agricultores de un medio de lograr su sustento”.<sup>159</sup> Asimismo, los Estados infringen el deber de proteger si no regulan “las actividades de los titulares de patentes para evitar que violen el derecho a la alimentación de los agricultores que dependen de esos insumos para poder proseguir sus actividades agrícolas”.<sup>160 161</sup> Por último, respecto a la obligación de realizar, sostiene que los Estados deben procurar fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria, mejorando los métodos de producción de alimentos, mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos.<sup>162</sup>

De acuerdo a este informe, dichas obligaciones se aplican tanto a la regulación de los sistemas comerciales de semillas como a la preservación y mejora de los sistemas de semillas extraoficiales o tradicionales de los agricultores. Además, postula que el sistema comercial de semillas debe ser regulado a fin de garantizar que los agricultores tengan

**158** Asamblea General, ONU, A/64/1170, op. cit., pp. 3-5.

**159** *Ibid.*, p. 4.

**160** *Id.*

**161** Por ello, el Comité ha recomendado a la India que ofrezca subvenciones estatales para permitir a los agricultores la compra de semillas genéricas que puedan volver a utilizar, con el fin de eliminar su dependencia de las empresas transnacionales. *Id.*

**162** Asamblea General, ONU, A/64/1170, op. cit., p. 4.

acceso a los insumos en condiciones razonables, y se debe garantizar que las innovaciones que den lugar a variedades mejoradas y a nuevos recursos vegetales beneficien a todos los agricultores, incluidos los más vulnerables.<sup>163</sup> Además, los Estados debieran velar para que se puedan crear sistemas de semillas extraoficiales y no comerciales.<sup>164</sup> Subraya la “obligación de los Estados de hacer uso, en toda la medida que lo requiera el respeto de los derechos humanos, del margen de flexibilidad que ofrecen los acuerdos internacionales relativos a los derechos de propiedad intelectual, que es compatible con la obligación de proteger el derecho de todos a beneficiarse del progreso científico y de sus aplicaciones y el derecho a la alimentación, incluido el acceso a los recursos productivos”.<sup>165</sup> Agrega que la expansión de las variedades comerciales también plantea la cuestión de su impacto sobre la diversidad genética de los cultivos, la que está gravemente amenazada.<sup>166</sup> <sup>167</sup> Subraya, asimismo, la necesidad de promover la participación activa de los agricultores en el diseño y aplicación de las políticas sobre semillas, en virtud del derecho a participar en la toma de decisiones, reconocido como derecho humano en el artículo 25 del PIDESC,<sup>168</sup> además de fomentar la innovación, garantizando que vaya en beneficio de los agricultores más pobres y marginados.<sup>169</sup> Concluye que “las violaciones del derecho a la alimentación surgen hoy en día, en su mayor parte, de la falta de accesibilidad y de los ingresos insuficientes entre los más pobres, incluidos los pequeños agricultores. Además, para garantizar la seguridad alimentaria en el futuro será necesario proteger la diversidad genética de los cultivos, incluida la diversidad biológica agrícola. Por tanto, debemos redefinir nuestro paradigma de desarrollo agrícola. Redefinición que debe estar guiada por los requisitos normativos del derecho a una alimentación adecuada”.<sup>170 171</sup>

**163** Agrega que esto se infiere del apartado a) del párrafo 2 del artículo 11 del Pacto DESC y del derecho de todos a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, reconocido en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto, que podría invocarse para justificar el reconocimiento a los agricultores del derecho a acceder a semillas que no son de libre acceso. Véase *ibid.*, párr. 7, pp. 4-5.

**164** *Íd.*

**165** *Ibid.*, párr. 8, p. 5.

**166** *Ibid.*, p. 15.

**167** Postula que los esfuerzos se han concentrado en el desarrollo de un número limitado de variedades de alto rendimiento, así, actualmente se cultivan apenas 150 especies y la mayor parte de la humanidad vive de no más de 12 especies de plantas, y el grueso de la producción se concentra en los cuatro cultivos básicos más importantes (trigo, arroz, maíz y patata). Se estima que aproximadamente el 75% de la diversidad genética vegetal se ha perdido a medida que los agricultores de todo el mundo han abandonado sus variedades locales en favor de variedades genéticamente uniformes. *Íd.*

**168** *Ibid.*, p. 21.

**169** *Ibid.*, p. 22.

**170** *Íd.*

**171** Cabe destacar las conclusiones derivadas de una misión a México del Relator en 2011, donde observó que el cultivo de maíz transgénico en dicho país constituye un grave riesgo para la diversidad de las variedades nativas de maíz, habida cuenta de los efectos desconocidos del

Por su parte, el derecho de acceso a la información pública es sin duda uno de los que más ha estado en tela de juicio en la última década, en lo que respecta al cultivo y consumo de alimentos transgénicos. Como hemos relatado, durante años la información relacionada con la autorización de estos cultivos que estaba a disposición del SAG fue manejada en reserva, sin que la ciudadanía pudiera acceder a ella. Sin embargo, nuestro país ha dado pasos importantes en la realización de este derecho desde la última gran reforma a la Constitución, la dictación de la Ley de Acceso a la Información Pública, la reforma a la institucionalidad ambiental –en lo que respecta a la información ambiental– y los dos fallos del Consejo para la Transparencia de 2010 en que se estableció que la información relacionada con la ubicación de los cultivos transgénicos era pública. Sin embargo, queda aún camino por recorrer, sobre todo en lo que respecta al deber de producir, difundir y sistematizar información relevante, que puede ser útil para la realización de otros derechos.

El derecho de acceso a la información pública deriva del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos,<sup>172</sup> de modo que su ejercicio debe estar protegido por las garantías propias de todo derecho fundamental. Este derecho “ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública, para la participación ciudadana en asuntos públicos (...) y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables”.<sup>173</sup> Para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación<sup>174</sup>

maíz modificado genéticamente en el no modificado, en las complejas condiciones medioambientales del país. Recomendó encargar un análisis independiente de los efectos ambientales y socioeconómicos de dichos cultivos, además de mejorar el acceso a la información al respecto y estudiar la posibilidad de volver a declarar la moratoria de los experimentos sobre el terreno y del cultivo con fines comerciales de maíz transgénico. Recomendó también adoptar medidas para regular la concentración en el sector de las semillas y ayudar a los pequeños agricultores a establecer bancos comunitarios de semillas y otros sistemas de semillas. Al respecto, véase Asamblea General, ONU, A/HRC/19/59/Add.2, Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter: Misión a México*, 17 de enero de 2012, pp. 17-18.

**172** Al respecto, la Corte IDH ha señalado, en la sentencia contra Chile por el caso Claude Reyes, que “estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla”. Este derecho es reconocido en los mismos términos en el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**173** Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF, 1/09, 30 de diciembre de 2009, p. 2.

**174** Esto significa que toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones.

y de buena fe.<sup>175</sup> “El derecho de acceso a la información recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones”.<sup>176</sup> Al respecto, se ha entendido que este derecho envuelve una serie de obligaciones, como la de transparencia activa, que impone al Estado el deber de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, al menos—en lo que nos atañe—aquella que se requiere para el ejercicio de otros derechos, como, por ejemplo, la que concierne a la satisfacción de derechos sociales como el derecho a la salud.<sup>177</sup>

Sobre la obligación de transparencia activa, se ha precisado que las autoridades públicas tienen la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público.<sup>178</sup> En cuanto al deber de producir o capturar información, este implica que el Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales.<sup>179</sup> En este sentido, entendemos que no basta solo con proporcionar la información sobre cultivos transgénicos en poder del SAG que es solicitada vía Ley de Acceso a la Información Pública, sino que es necesario que las autoridades asuman una postura más proactiva al respecto, adoptando una política de actualización y sistematización constante de la información, de modo que la ciudadanía pueda acceder fácilmente a ella.<sup>180</sup>

Ibid., p. 3.

**175** Exige que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Ibid., p.5.

**176** Ibid., p. 6.

**177** Ibid., p. 9.

**178** Íd.

**179** Íd.

**180** En la actualidad, el sitio web del SAG solo mantiene información sobre las temporadas de cultivos transgénicos a partir de 2002, en virtud de que fuera solicitada en reiteradas oportunidades por la ciudadanía. Solo se cuenta con información más completa a partir de la temporada 2009-2010 en adelante, la que incluye numerosas variables, entre ellas, las coordenadas UTM de la ubicación de los cultivos. En lo que respecta a las temporadas anteriores, solo se publica información que da cuenta de la región, variedad y superficie de cultivos por región, no siendo posible por tanto conocer su ubicación exacta. Han sido las propias organizaciones sociales las que han elaborado mapas georreferenciados de la ubicación de estos cultivos en Chile, con el objeto de facilitar el uso de la información por parte de la ciudadanía. Es dable señalar, además, que no se encuentra disponible información relevante, como, por ejemplo, las actas de fiscalización con sus fechas y resultados, lo que se traduce en un desconocimiento general acerca de si

Es posible ir incluso más allá y argumentar que, en virtud de la obligación del Estado de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, el SERNAC, por ejemplo, debe realizar más estudios acerca de la presencia de transgénicos en los alimentos, con el objeto de cumplir con su mandato de protección de los derechos del consumidor y demás obligaciones legales. Lo mismo vale para el Ministerio de Salud y otros organismos encargados de velar por la salud y la inocuidad de los alimentos que consumimos.

Respecto a los derechos del consumidor, si bien no están reconocidos como tales en ningún instrumento internacional de derechos humanos, han sido desarrollados como una forma de paliar la desigualdad existente entre productor y consumidor. Así, han sido concebidos como un vehículo social de protección general, vinculado a derechos elementales de la persona humana, como la igualdad, salud, libertad, etc.<sup>181</sup> En este contexto, es fundamental el derecho a una elección de consumo informada, el que ha sido ampliamente reconocido en las Directrices de las Naciones Unidas sobre la protección de los consumidores,<sup>182</sup> y en nuestra Ley de Protección de los Derechos del Consumidor. Sin embargo, en materia de alimentos genéticamente modificados, este derecho ha tenido nula aplicación práctica, puesto que las normas relacionadas con el etiquetado de este tipo de alimentos no se aplican y no se han realizado estudios acabados y actualizados acerca del tipo y cantidad de alimentos transgénicos que se comercializan en el país.

Por su parte, la relación existente entre el derecho a un medio ambiente sano<sup>183 184</sup> y los derechos humanos ha sido abordada en *Infor-*

las empresas cumplen en la práctica con las medidas de bioseguridad impuestas.

**181** Carlos Eduardo Tambussi, "Los derechos del consumidor como derechos humanos", capítulo VII, en Fundación Derecho Administrativo, Derechos Humanos, 6ª ed., Buenos Aires, 2007, p. 1.

**182** Aprobadas por la Asamblea General de la ONU en 1985, mediante Resolución 39/248 y ampliadas en 1999.

**183** La relación entre los derechos humanos y el medio ambiente ha sido reconocida de dos formas: i) mediante la adopción de un nuevo derecho al medio ambiente sano, sin riesgos y sostenible; y ii) profundizando los vínculos existentes entre los derechos humanos reconocidos (como los derechos a la vida y a la salud) y el medio ambiente. La tendencia de los órganos de derechos humanos ha sido adoptar esta segunda forma de reconocimiento, enfatizando la dimensión "verde" de los derechos humanos. Si bien existen acuerdos regionales sobre derechos humanos que reconocen expresamente el derecho a un medio ambiente sano, este derecho no está reconocido como tal en ningún acuerdo mundial. No obstante, algunos sí hacen referencia al medio ambiente en el contexto de derechos específicos, como es el caso del PIDESC y de la Convención sobre los Derechos del niño. Al respecto, véase Asamblea General, ONU, A/HRC/22/43, Consejo de Derechos Humanos, 22º período de sesiones, Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox: Informe preliminar, 24 de diciembre de 2012, pp. 5-7.

**184** Es útil destacar que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política, por lo que se debe considerar lo dispuesto por el art. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que postula que en caso que el reconocimiento interno de un derecho sea más protector que el otorgado por el derecho internacional, las disposiciones internas aplican. Al respecto, véase *Informe* 2012, p. 144.

mes anteriores.<sup>185</sup> En ellos se reafirma la estrecha interdependencia que existe entre ambos y cómo la degradación ambiental afecta el disfrute de los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua, entre otros. En específico, respecto de la denegación de información por parte del SAG relacionada con cultivos transgénicos, el *Informe 2007* ya había recogido el caso que actualmente está conociendo la CIDH. En dicha oportunidad, citó parte de las observaciones de los peticionarios a la respuesta del Estado, donde se aborda esta relación, prescribiendo que “el libre y pleno acceso a la información, así como la participación social en la discusión y adopción de las decisiones y políticas públicas en la materia discutida, resultan imprescindibles para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos a un ambiente adecuado, a la salud y a la alimentación, derechos que, incorporan en su contenido la dimensión específica del acceso a la información y la participación, de modo que, si se niega tal acceso o participación, se vulneran con ello dichos derechos”.<sup>186</sup> En la misma línea, los informes recientes del Experto independiente de la ONU sobre los derechos humanos y el medio ambiente, profundizan aun más esta relación, prescribiendo que existen dos conjuntos de derechos que están estrechamente vinculados al medio ambiente: aquellos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación ambiental, como los derechos a la vida y a la salud; y aquellos cuyo ejercicio permite que se formulen políticas ambientales más adecuadas y transparentes, como los derechos a la libertad de expresión y de asociación, a recibir información y a participar en los procesos de toma de decisiones.<sup>187</sup>

Asimismo, tanto la dimensión distributiva como participativa del concepto de justicia ambiental, a que hacíamos alusión al inicio del capítulo, son una aplicación de los principios de igualdad, garantía de no discriminación y participación, los que se encuentran ampliamente reconocidos en declaraciones y tratados de derechos humanos.<sup>188</sup> Finalmente, como hemos señalado, en materia de OVM, el Protocolo de Cartagena recoge expresamente uno de los principios establecidos en acuerdos y declaraciones sobre medio ambiente, cual es el principio precautorio, que constituye una herramienta útil para aplicar e interpretar normas y adoptar y ejecutar políticas ambientales, y que debe ser considerado a la hora de regular sobre esta materia.

En lo que respecta al derecho a la salud,<sup>189</sup> el Comité DESC, en su Observación General 14, sostiene que este derecho está estrechamente vinculado con –y depende de– otros derechos humanos, en-

**185** Véase capítulos sobre medio ambiente, *Informe 2007* y ss.

**186** *Informe 2007*, p. 211.

**187** Asamblea General, ONU, A/HRC/22/43, op. cit., párr. 17, p. 7.

**188** Véase *Informe 2011*, pp. 357-358.

**189** Consagrado en el art 12 del PIDESC, ratificado por Chile en 1972.

tre los que destaca el derecho a la alimentación y el de acceso a la información, entre otros.<sup>190</sup> Lo concibe como un derecho inclusivo, que abarca los principales factores determinantes de la salud: el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, un medio ambiente sano, etc.<sup>191</sup> Asimismo, postula que la obligación de cumplir (promover) este derecho requiere, entre otras cosas, que los Estados emprendan actividades tales como la realización de investigaciones y el suministro de información.<sup>192</sup> Agrega que los Estados violan su obligación de proteger cuando no adoptan todas las medidas necesarias para lograr este cometido, incluyendo, por ejemplo, la no protección de los consumidores, como ocurre en el caso de algunos fabricantes de medicamentos o alimentos.<sup>193</sup> En específico, las principales preocupaciones asociadas al consumo de este tipo de alimentos apuntan al posible desarrollo de alergias y resistencia a antibióticos, y su toxicidad.<sup>194</sup> Asimismo, como señalamos, el uso de semillas modificadas genéticamente para resistir a los herbicidas se asocia con un mayor uso de estos, en especial del glifosato, ingrediente activo en muchos de los herbicidas utilizados en este tipo de cultivos y que ha sido cuestionado por sus posibles efectos adversos para la salud humana, lo que plantea riesgos adicionales que vale la pena considerar.<sup>195</sup> A pesar de que la OMS considera que es improbable que los alimentos transgénicos disponibles en el mercado presenten más riesgos para la salud humana que sus contrapartes convencionales, puesto que estos han sido sometidos a una evaluación de riesgo y no se ha demostrado en forma concluyente que tengan efectos adversos sobre la salud de las personas, sí reconoce que es necesaria una mejor comprensión del impacto y la interacción de los alimentos con el sistema inmune, además de sugerir investigar las consecuencias relevantes para cultivos específicos del cruzamiento lejano y la contaminación por cultivos transgénicos.<sup>196</sup> Finalmente, es posible afirmar que sobre este tema aún existe algún grado de controversia en el mundo científico. Las organizaciones civiles piden estudios independientes que evalúen los riesgos, así como mayor transparencia respecto a la información relacionada con el consumo de este tipo de alimentos.

**190** Comité DESC, OG 14, párr. 3.

**191** *Ibid.*, párr. 11.

**192** *Ibid.*, párr. 37.

**193** *Ibid.*, párr. 51.

**194** Para mayores antecedentes, véase OMS, "Biotecnología moderna de los alimentos, salud y desarrollo humano: Estudio basado en evidencias", Departamento de inocuidad de los alimentos, 2005.

**195** Greenpeace, "Tolerancia a herbicidas y cultivos transgénicos: Por qué el mundo debería estar preparado para abandonar el glifosato", junio de 2011.

**196** OMS, *op. cit.*, pp. 27-28.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El debate actual acerca de la utilización de organismos genéticamente modificados en la agricultura parece centrarse en las prácticas asociadas a este tipo de cultivos y en los fines para los cuales esta tecnología se ha desarrollado, que están lejos de favorecer a los pequeños agricultores e incrementar la seguridad alimentaria. Existe, además, un consenso respecto a la necesidad de incrementar los esfuerzos para que la ciudadanía pueda participar del debate e influir en la toma de decisiones políticas en torno a este tema. Para ello, es fundamental la transparencia y el acceso a la información de interés público. Chile debe encaminar sus esfuerzos a regular de forma integral y coherente los distintos aspectos vinculados con el desarrollo de la biotecnología moderna, y dicha normativa debe ser fruto de un gran consenso político y ciudadano. Dado que aún existe algún grado de controversia en el mundo científico en torno a los riesgos para la salud y el medio ambiente derivados del uso de esta tecnología, es necesario que esta normativa incorpore un enfoque precautorio, con el objeto de salvaguardar debidamente los derechos antes mencionados.

Respecto a los derechos de propiedad intelectual de los obtentores de variedades vegetales, es necesario que el nuevo proyecto de ley que las autoridades se comprometieron a presentar haga uso de todo el margen de flexibilidad que otorga el Convenio UPOV. Para lograr este objetivo, resulta fundamental que las autoridades formulen este proyecto con apoyo directo de las organizaciones civiles y que tomen en cuenta la realidad y prácticas tradicionales de los pequeños agricultores y comunidades indígenas, a quienes se debiera consultar según los estándares del Convenio 169. En forma paralela, se debe avanzar en una agenda de protección de los recursos genéticos y del patrimonio de semillas tradicionales existente en nuestro país.

Para lograr estos objetivos, resulta útil y necesario utilizar un marco de derechos humanos y evaluar los impactos ambientales y socioeconómicos de este tipo de tecnología desde una perspectiva de justicia ambiental. Ello obliga a preguntarse no solo qué políticas pueden maximizar el rendimiento de la producción agrícola, sino también quién se beneficiará de los aumentos conseguidos gracias a las políticas aplicadas. Solo así se podrá contar con una normativa que regule este tema de forma democrática y que vaya en beneficio de los grupos más vulnerables, y de la sociedad en general. Finalmente, se debe avanzar hacia un sistema de etiquetado obligatorio de los alimentos transgénicos, puesto que, más allá del debate en torno a los potenciales riesgos que existen para la salud de las personas, lo que busca la ciudadanía es contar con las herramientas que le permitan elegir informadamente qué consumir, como manifestación de su autonomía y libertad.



En razón de las consideraciones anteriores, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Ratificar el Protocolo de Cartagena.
2. Dictar una Ley de Bases de Bioseguridad que sea fruto de un amplio consenso político y ciudadano.
3. Dictar en el más breve plazo los reglamentos y resoluciones que están pendientes y que son necesarios para aplicar disposiciones legales relevantes en esta materia, como aquel que debe definir la lista de especies de OGM que se van a excluir de ingresar al SEIA y que está a cargo de establecer el procedimiento para declarar determinadas áreas como libres de OGM. Asimismo, resulta prioritario dictar la nómina de eventos biotecnológicos autorizados por el Ministerio de Salud y la resolución que debe establecer las medidas generales de bioseguridad aplicables a la utilización de OGM en áreas confinadas, entre otros.
4. Iniciar un proceso de estudio de armonización de nuestras normas con las de la Unión Europea, sobre todo en materia de etiquetado de alimentos transgénicos, con el objeto de que la ciudadanía pueda elegir informadamente qué consumir.
5. Incorporar las recomendaciones dadas por órganos de derechos humanos al momento de formular el nuevo proyecto de ley sobre derechos del obtentor vegetal, y avanzar en una agenda de trabajo en recursos genéticos y protección del patrimonio de semillas tradicionales existentes en Chile. Todo ello, con apoyo directo de las organizaciones civiles involucradas y consultado con los pueblos indígenas susceptibles a ser directamente afectados.

