



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

Tema 3 del programa provisional

COMISIÓN DE RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

12.^a reunión ordinaria

Roma, 19 – 23 de octubre de 2009

POLÍTICAS Y MECANISMOS PARA EL ACCESO Y LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Índice

	Párrafos
I. INTRODUCCIÓN	1 - 6
II. USO E INTERCAMBIO DE RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA	7 - 22
III. MODALIDADES DE INTERCAMBIO	23 – 30

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA	31 - 40
V. ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA	41

I. INTRODUCCIÓN

1. Ningún Estado ha creado o mantenido nunca un sistema alimentario próspero basado en recursos genéticos de origen exclusivamente nacional. En consecuencia, existe un consenso general en el sentido de que el intercambio y el uso de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (RGAA) son fundamentales para lograr y mantener la seguridad alimentaria. En cambio, no existe el mismo grado de consenso sobre las condiciones con arreglo a las cuales debería poder accederse a estos recursos y deberían repartirse los beneficios derivados de su uso. El paso del derecho internacional y las leyes de los países desarrollados y en desarrollo de un sistema abierto, en ocasiones denominado “bienes comunes mundiales”, a un sistema de derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos genéticos ha creado una situación en la que a veces resulta difícil determinar cuáles son las disposiciones y condiciones legales pertinentes aplicables a una muestra específica de material. Las reglas básicas que se aplican al acceso y la distribución de beneficios (ADB) en relación con los recursos genéticos se establecen en el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB), por lo que hace a sus Partes Contratantes, mientras que las relativas a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA) se establecen en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA). Sin embargo, la aplicación de las reglas básicas está sujeta a debate y, en ocasiones, controversias de alcance nacional o internacional.

2. En respuesta a un llamamiento a la acción formulado en 2002 por los gobiernos participantes en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Conferencia de las Partes en el CDB encargó a su Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre acceso y distribución de beneficios que elaborase y negociase un régimen internacional relativo al acceso a los recursos genéticos y al reparto de los beneficios derivados de los mismos. En su octava reunión, celebrada en 2006, la Conferencia de las Partes en el CDB encargó al Grupo de trabajo que concluyera su labor tan pronto como fuera posible antes de la 10.^a reunión de la Conferencia de las Partes¹, que se celebrará del 18 al 29 de octubre de 2010. El Grupo de trabajo tiene programadas otras dos reuniones, en noviembre de 2009 y en marzo de 2010.

3. La FAO y su Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (la Comisión) llevan largo tiempo ocupándose de las cuestiones relacionadas con los RGAA, en particular el acceso a esos recursos y el reparto de los beneficios derivados de su utilización. En 1983, la Conferencia de la FAO aprobó el Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos, que ofrecía a la Comisión un marco de políticas y planificación en relación con los recursos fitogenéticos. Durante los años siguientes, la Comisión negoció nuevas resoluciones que interpretaban el Compromiso Internacional y, en 1994, comenzó su revisión. Como resultado de este proceso, en 2001 la Conferencia de la FAO aprobó el TIRFAA, primer (y por ahora único) instrumento internacional operativo y vinculante relativo al acceso a los recursos genéticos y al reparto de los beneficios conexos.

4. En su 10.^a reunión ordinaria, la Comisión recomendó que la FAO y la Comisión contribuyeran a la realización de nuevos trabajos sobre el ADB, con objeto de velar por que tiendan a apoyar las necesidades especiales del sector agrícola, con respecto a todos los componentes de la diversidad biológica de interés para la alimentación y la agricultura². En su 11.^a reunión ordinaria, la Comisión convino en la importancia de examinar el ADB con respecto a todos los componentes de la diversidad biológica para la alimentación y la agricultura y decidió que la labor en este terreno debía abordarse en una fase temprana de su Programa de trabajo

¹ UNEP/CBD/COP/8/31, Decisión VIII/4, A.6.

² CGRFA-10/04/REP, párr. 76.

plurianual³. En consecuencia, la Comisión decidió considerar en su 12.^a reunión mecanismos y políticas para el ADB en relación con los RGAA⁴.

5. Además, la cuestión del ADB se examinó en la Conferencia Técnica Internacional sobre los Recursos Zoogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (Interlaken, 2007), para la cual la Comisión hizo las veces de comité preparatorio. En la Declaración de Interlaken los Estados se comprometen a facilitar el acceso a estos recursos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso, en consonancia con las obligaciones internacionales y las leyes nacionales. El Plan de acción mundial sobre los recursos zoogenéticos aprobado en la Conferencia de Interlaken promueve, como uno de sus principales objetivos, el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los recursos zoogenéticos (RZG) para la alimentación y la agricultura. La cuestión del ADB se aborda también por medio de las prioridades estratégicas del Plan de acción mundial, en particular la elaboración de estrategias nacionales que incorporen la contribución de los RZG con vistas a su uso sostenible, incluidos mecanismos para apoyar un amplio acceso a dichos recursos y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de su uso, y el examen de las implicaciones y los efectos de los acuerdos internacionales sobre el ADB.

6. La finalidad del presente documento es ayudar a la Comisión en su consideración de políticas y mecanismos para el ADB en relación con los RGAA. El documento se basa en un conjunto de estudios sectoriales en los que se abordan específicamente el uso y el intercambio de los recursos genéticos vegetales, animales, acuáticos, forestales y de microorganismos, así como de agentes de control biológico. Además de arrojar algo de luz sobre los patrones pasados y presentes, y los posibles patrones futuros, de uso e intercambio, los estudios intentan asimismo examinar las condiciones y modalidades con arreglo a las cuales se intercambian y usan los distintos tipos de RGAA. El cambio climático podría tener como resultado la necesidad de ajustar los patrones actuales de uso e intercambio de los recursos genéticos y, en consecuencia, la alteración de la interdependencia de los países en relación con los RGAA. La FAO encargó un estudio específico centrado en el cambio climático y el uso e intercambio de RGAA a fin de ayudar a la Comisión con esta cuestión. Basándose en una comparación exhaustiva de los instrumentos jurídicos y de otro tipo existentes en los planos mundial, regional y nacional, este documento tiene también la finalidad de establecer la función que los RGAA desempeñan, o no, en las políticas y los mecanismos existentes para el ADB en relación con los recursos genéticos.

II. USO E INTERCAMBIO DE RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Recursos genéticos

7. Los recursos genéticos son un subconjunto de los “recursos biológicos”, que, según el CDB, comprenden “los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad”. En el artículo 2 del CDB, los recursos genéticos se definen como “el material genético de valor real o potencial”, mientras que “material genético” se define como “todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de la herencia”. Muchas leyes nacionales sobre el ADB usan la misma terminología u otra similar.

8. A la luz de estas definiciones, muchos productos alimentarios y agrícolas podrían considerarse recursos genéticos porque contienen ‘material genético’⁵. La lana, la madera, la

³ CGRFA-11/07/Report, párr. 71.

⁴ CGRFA-11/07/Report, *Apéndice E*.

⁵ Véase el informe de la reunión del Grupo de expertos en asuntos jurídicos y técnicos sobre conceptos, términos, definiciones de trabajo y enfoques sectoriales, UNEP/CBD/WG-ABS/7/2, Anexo, párr. 4.

carne e incluso muchos alimentos elaborados o fermentados, como el tofu o el yogur, podrían considerarse “recursos genéticos”, ya que contienen material genético cuya funcionalidad depende principalmente de los cada vez mayores avances de la ciencia y la tecnología. La legislación sobre ADB que se aplique a todos estos “recursos genéticos” podría obviamente tener grandes consecuencias en el intercambio y el comercio internacionales de estos productos. No obstante, hay un creciente consenso en el sentido de que la regulación del ADB debería limitarse al intercambio y el uso de recursos genéticos con vistas a su utilización genética.

9. Los ‘recursos genéticos’ deben tener un “valor real o potencial”. Sin embargo, con el surgimiento de nuevas biotecnologías, podría considerarse que todo el material genético tiene un valor potencial, ya sea para la alimentación y la agricultura o para otros propósitos.

10. Dentro del sector de la alimentación y la agricultura, se intercambian muchos tipos diferentes de recursos para usar sus atributos genéticos:

- El intercambio de germoplasma vegetal agrícola incluye la transferencia de semillas pero también de partes vegetativas de las plantas, que pueden a continuación propagarse.
- Los RZG consisten, bien en animales vivos, bien en material biológico —embriones, gametos (semen y ovocitos) o tejidos somáticos— mantenidos fuera del animal. Los RZG que se intercambian con más frecuencia son animales vivos y semen.
- El intercambio de recursos genéticos acuáticos incluye gametos y huevos fertilizados, larvas, alevines y juveniles. En sus estadios iniciales de vida, muchas especies acuáticas son transportadas fácilmente a largas distancias y se requiere muy poco espacio para ello. Se realizan intercambios considerables de poblaciones de peces libres de enfermedades como el salmón y el camarón.
- El germoplasma de especies forestales, en particular las semillas pero también esquejes u otros tipos de material de propagación de los árboles, se intercambian con fines de investigación, mejoramiento y capacitación.
- Determinadas subpoblaciones de invertebrados de un país se introducen en otro como agentes de lucha biológica contra las plagas (por ejemplo, otros invertebrados o malas hierbas). El intercambio de otros invertebrados vivos para la alimentación y la agricultura, como los polinizadores, es menos común.
- Las colecciones microbianas intercambian grupos aislados o cepas de una amplia variedad de recursos genéticos microbianos de importancia para la alimentación y la agricultura (control biológico, fermentación de alimentos, agentes patógenos, etc.). Los recursos genéticos microbianos también pueden intercambiarse por medio de muestras de suelo o agua

11. En ocasiones resulta difícil establecer el límite entre recursos genéticos y recursos biológicos. La mayoría de los productos agrícolas contiene, en algún momento, material genético y muchos de ellos llegan al mercado en una forma que permite su multiplicación o su mejoramiento genético, tales como las semillas de plantas, los animales de granjas de cría, los peces vivos o la levadura. El acceso a alevines para el engorde con fines comerciales, por ejemplo, podría no considerarse acceso a recursos genéticos. Pero la domesticación gradual de los peces que puede tener como resultado esta actividad podría justificar que se califique a los alevines de recursos genéticos. Este ejemplo revela la dificultad para distinguir entre recursos genéticos y biológicos. Muchos productos agrícolas pueden usarse como recursos genéticos y biológicos, y a menudo el propósito con el que finalmente se usarán estará poco claro y será impredecible en el momento del primer acceso.

Uso e intercambio de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

12. Los RGAA representan la base misma del sistema alimentario mundial. Todos los productos agrícolas descienden de recursos genéticos de distintas partes del mundo. La producción agrícola depende de la incorporación continua de recursos genéticos para conseguir la estabilidad de la producción y el crecimiento sostenido. Todos los países dependen de RGAA que no se encuentran en sus propios territorios. El intercambio internacional de recursos genéticos tiene una larga historia y pasó a ser un hecho rutinario cuando nació la agricultura moderna⁶

13. Hoy en día, el sector de la alimentación y la agricultura se enfrenta a desafíos nuevos y sin precedentes, ya que se debe lograr la seguridad alimentaria mundial en una época de cambio climático. La FAO calcula que el número de los hambrientos podría superar en breve la cifra de 1 000 millones de personas. Durante la primera mitad de este siglo, a medida que la población mundial aumente hasta alcanzar los 9 000 millones de personas aproximadamente, la demanda total de alimentos, piensos y fibras casi se duplicará y, al mismo tiempo, los sistemas agrícolas podrían también usarse cada vez más para producir bioenergía y para otros fines industriales. En la mayoría de las regiones, menos personas vivirán en las zonas rurales y un número incluso menor se dedicará a la agricultura. Los países necesitarán nuevas tecnologías y fuentes de diversidad genética para producir de forma más sostenible en una superficie menor de tierra, con menos manos. Más que nunca antes, los países podrían depender del uso de RGAA originados en otros lugares para conseguir y mantener la seguridad alimentaria y enriquecer las dietas humanas.

14. El mantenimiento y la utilización de la diversidad genética podrían proporcionar la base para que la alimentación y la agricultura resistan al cambio climático. En muchas partes del mundo, el ritmo de cambio climático superará probablemente la capacidad de adaptación de una amplia variedad de cultivos y forrajes, de razas de animales de granja y peces de acuicultura y de poblaciones arbóreas usados en los sistemas alimentarios y agrícolas. El cambio climático, junto con el comercio de productos agrícolas, ofrecerá también oportunidades para la proliferación de agentes patógenos en partes del mundo donde previamente tenían efectos limitados o nulos. El efecto global del cambio climático será un aumento de la dependencia general de los países de recursos genéticos procedentes de otros países, en cuanto fuentes de adaptación genética a nuevas fuentes de estrés biótico y abiótico.

15. Comprender las tendencias respecto del flujo de RGAA será importante para los encargados de adoptar decisiones relativas a la alimentación y la agricultura en los próximos decenios. Hasta la fecha, estos intercambios no se han seguido y documentado de forma sistemática sino raramente. Sin embargo, hay pruebas anecdóticas y otros datos que ofrecen ejemplos de la importancia del intercambio genético. Por ejemplo, los datos sobre productos básicos y pesqueros comercializados se han usado para dar al menos una idea de las dimensiones y el alcance de los intercambios a escala mundial de recursos genéticos acuáticos en la actualidad, si bien cabe señalar que la información disponible no permite distinguir entre “recursos genéticos”, en el sentido más estricto, y productos.

16. La dirección prevaleciente de los movimientos de germoplasma podría cambiar con el correr del tiempo. Se cree que la domesticación del ganado, por ejemplo, ocurrió en al menos 12 áreas del mundo y que varias especies fueron domesticadas en más de una región. No obstante, en la actualidad los recursos genéticos de muchas especies de ganado no provienen de las zonas en las que las especies fueron domesticadas originalmente. De hecho, los centros de origen de la mayoría de las especies ganaderas no desempeñan hoy en día un papel especialmente destacado

⁶ Véase Kelly Day Rubinstein y Melinda Smale (2004), “International exchange of genetic resources, the role of information and implications for ownership: the case of the U.S. National Germplasm System” (Intercambio internacional de recursos genéticos, el papel de la información e implicaciones en relación con la propiedad: el caso del sistema nacional de germoplasma de los Estados Unidos). Documento de debate de EPTD n.º 119.

en el suministro del germoplasma intercambiado a escala internacional. Si bien los intercambios de germoplasma en el pasado y las condiciones en las que se llevaban a cabo han generado el debate sobre las medidas relativas al ADB, resulta igualmente claro que las políticas y los mecanismos para el ADB que se están elaborando en la actualidad deben tener en cuenta tanto los mecanismos actuales como las posibles necesidades en el futuro. En los párrafos siguientes se proporciona información sobre las tendencias actuales respecto de los intercambios de RGAA.

Recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura

17. El alcance de los intercambios mundiales de RFAA puede determinarse haciendo referencia al número de muestras de material comprendido en el Anexo I enviadas por los centros internacionales de investigación agrícola en virtud del Acuerdo normalizado de transferencia de material establecido en el marco del TIRFAA. De acuerdo con el último informe de los centros al Órgano Rector del Tratado, entre el 1.º de agosto de 2007 y el 31 de julio de 2008 los centros distribuyeron un total de 444 824 muestras de especies comprendidas en el Anexo 1. En los casos en los que los centros proporcionaron información acerca del tipo de receptores, el 80 % de las muestras se envió a países en desarrollo y países con economía en transición, el 6 % a países desarrollados y el 14 % a otros centros⁷.

Recursos zoogenéticos para la alimentación y la agricultura

18. Las valoraciones cuantitativas del intercambio internacional de RZG resultan limitadas por diversos factores: los datos sobre los movimientos internacionales de animales vivos a menudo no distinguen los animales para la reproducción de los utilizados para la producción; las empresas internacionales de cría no proporcionan datos sobre intercambios internos; los datos acerca de las importaciones y exportaciones con frecuencia no indican la fuente ni el destino del material de que se trata; y en algunas partes del mundo se producen movimientos no registrados. La base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE) de las Naciones Unidas, que contiene datos sobre el comercio de bovinos vivos para la reproducción, semen de bovino, cerdos vivos para la reproducción y equinos vivos para la reproducción, es la fuente más amplia de datos mundiales. Un estudio basado en dichos datos indica que la exportación de material genético está dominada principalmente por América del Norte y Europa. El estudio reveló que las exportaciones de países que no son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los países miembros de la OCDE (que grosso modo equivale al Norte rico) son muy limitadas. Por el contrario, las exportaciones de los países miembros de la OCDE a los demás países son considerables, pues representaron alrededor de un tercio del valor del comercio internacional de los productos antes mencionados en 2005, mientras que en 1995 habían representado un quinto aproximadamente. El estudio reveló que el comercio Norte-Norte seguía dominando en general. Otros estudios que han tratado de cuantificar las corrientes comerciales mundiales de RZG en el pasado reciente arrojaron conclusiones bastante similares en relación con la dominancia de América del Norte y Europa como exportadores.

Recursos genéticos microbianos para la alimentación y la agricultura

19. Los recursos genéticos microbianos también se intercambian de manera habitual en todo el mundo. La distribución y el intercambio mundiales de microorganismos de dominio público son organizados por una red de más de 500 colecciones públicas de cultivos que son miembros de la Federación Mundial de Colecciones de Cultivos (FMCC). La red mantiene más de 1,4 millones de cepas. Aunque la mayor parte de los microorganismos que se cultivan y mantienen actualmente en colecciones están relativamente generalizados o extendidos, hay de todas maneras, por razones

⁷ Véase el documento IT/GB-3/09/Inf.15 (<ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/gb3/gb3i15e.pdf>) (en inglés solamente).

prácticas, un alto grado de interdependencia de los países. Incluso la mayor colección de cultivos del mundo mantiene menos del 2 % de la diversidad total de cepas que se han aislado hasta la fecha y que se conservan en colecciones públicas de cultivos. Un análisis detallado de la lista de países depositarios y proveedores muestra que la mayoría de las muestras depositadas en las colecciones de cultivos de los países miembros de la OCDE tiene su origen en estos países, aunque el porcentaje de muestras procedentes de otros países representa una parte importante.

Recursos genéticos acuáticos para la alimentación y la agricultura

20. La acuicultura es la razón principal del desplazamiento deliberado de especies acuáticas a zonas fuera de su hábitat nativo, y las especies cultivadas se han desplazado ampliamente por todo el mundo. Hoy en día, Asia es el primer productor de tilapia africana y en la región se cultiva más el camarón patiblanco, nativo de las Américas, que las especies locales. Aunque el salmón no se da naturalmente en el hemisferio sur, Chile es el segundo mayor productor mundial de salmón cultivado y el salmón atlántico se cultiva actualmente también en Tasmania (Australia). La trucha arco iris (*Oncorhynchus mykiss*) y otras especies de trucha se han introducido ampliamente en todo el mundo con fines recreativos, para el desarrollo de la pesca y para la acuicultura. La ostra del Pacífico, del Japón, es la base de la industria ostrícola en América del Norte y Europa.

Agentes de lucha biológica

21. A lo largo de la historia de la lucha contra las plagas, se han transportado agentes de control biológico que han resultado eficaces en un país a otros. Al menos 119 países han proporcionado en algún momento un agente de lucha biológica a otro país y 145 países han liberado agentes de lucha biológica proporcionados por otros países. Si bien un alto porcentaje de las liberaciones de agentes de control biológico ha tenido lugar en países con economías de altos ingresos, estos países han sido también históricamente los principales proveedores de dichos agentes.

Recursos genéticos forestales

22. El suministro e intercambio de germoplasma arbóreo desempeña un papel vital en la conservación, gestión y utilización de los recursos genéticos forestales. Por ejemplo, muchos países acceden a semillas de pinos de México y América Central a fin de encontrar especies y poblaciones bien adaptadas para plantaciones marginales en las zonas tropicales y subtropicales.

III. MODALIDADES DE INTERCAMBIO

23. Recientemente se ha creado una nueva estructura jurídica internacional que podría redefinir la base para el flujo de recursos genéticos. Aprobado en 1992, el CDB proporcionó impulso a este cambio ya que es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que, al reconocer los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, afirmó explícitamente la autoridad de los gobiernos para determinar, con sujeción a la legislación nacional, el acceso a los recursos genéticos presentes en su jurisdicción. Durante siglos, los RGAA se habían intercambiado en el entendimiento de que todos podían acceder a estos recursos y usarlos, naturalmente a condición, cuando fuera el caso, de que se alcanzara un acuerdo con el propietario del material en cuestión⁸. No obstante, la creciente preocupación por el uso no autorizado de los recursos genéticos y el hecho de que no se repartieran equitativamente los beneficios derivados de su uso con los países proveedores llevó a la creación de esta nueva

⁸ Véase el estudio informativo n.º 2.

estructura que algunos temen que podría limitar seriamente el acceso a los recursos genéticos, cuyo uso es fundamental para lograr la seguridad alimentaria.

24. Dando por supuesto que compartir los beneficios con los países proveedores de recursos genéticos representaría un incentivo favorable a la conservación y el uso sostenible de esos recursos, en el artículo 15 del CDB se reconocen los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales y se conjugan el acceso a los recursos genéticos y la obligación de compartir los resultados de la investigación y el mejoramiento y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos. Si bien, en virtud del artículo 15 del CDB, las Partes Contratantes procurarán crear condiciones para facilitar el acceso a los recursos genéticos para utilidades ambientalmente adecuadas, y no imponer restricciones contrarias a los objetivos del Convenio, el acceso, cuando se conceda, lo será en condiciones acordadas por las dos partes y estará sometido al consentimiento fundamentado previo de la Parte Contratante que proporcione los recursos.

Modalidades actuales

25. Sin embargo, la realidad por lo que hace al intercambio de recursos genéticos, en particular en la esfera de la alimentación y la agricultura, sigue siendo ligeramente distinta. Tal como indican distintos estudios sobre el uso e intercambio de RGAA, el libre intercambio de estos recursos sigue siendo bastante corriente. Esto es así tanto en el caso de los intercambios con fines de investigación y desarrollo como en el de los intercambios con fines comerciales, por ejemplo la compra de reproductores de animales de granja para el mejoramiento pecuario y de recursos genéticos acuáticos para la producción en la acuicultura. Aunque hay ejemplos de acuerdos sobre ADB concertados respecto de los RGAA⁹, las modalidades de intercambio de RGAA difieren notablemente entre distintos sectores, así como en cada sector, de los RGAA.

26. A fin de facilitar y simplificar la consideración de las políticas y los mecanismos para el ADB en relación con los RGAA, los intercambios de estos recursos pueden clasificarse según las modalidades con arreglo a las cuales se intercambian. Los RGAA se intercambian:

- Gratis y sin aplicar al intercambio ningún acuerdo o legislación concretos.
- Previo pago en la suposición de que el valor como recurso genético se refleja en el precio pagado por el comprador.
- En virtud de un acuerdo formal (como un acuerdo de transferencia de material) o de la legislación vigente que, no obstante, no exijan que el receptor comparta los posibles beneficios con el proveedor, el país suministrador o un fondo multilateral.
- En virtud de un acuerdo formal, basado en leyes sobre el ADB o no, que prevea explícitamente el reparto de los beneficios, por ejemplo estipulando los términos en que se repartirán esos beneficios o exigiendo un acuerdo de reparto de beneficios una vez que se hayan determinado los posibles beneficios.

27. No parece descabellado afirmar que, con la importante excepción de los RFAA intercambiados con arreglo al Acuerdo normalizado de transferencia de material del TIRFAA, la mayor parte de los RGAA se intercambia sin un acuerdo formal y sin que se aplique legislación

⁹ Véase, por ejemplo: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2008). "Access and Benefit-Sharing in Practice: Trends in Partnership Across Sectors" (Acceso y distribución de beneficios en la práctica: tendencias respecto de las asociaciones entre distintos sectores), págs. 64-68.

específica en la que se establecen las condiciones de distribución de los beneficios. Sin embargo, los intercambios pueden estar sujetos a restricciones relacionadas con la protección de la vida o la salud de los seres humanos, los animales o las plantas. A menudo no se hace ninguna distinción en la práctica entre el valor del material genético en cuanto recurso genético y su valor en cuanto recurso biológico. Los animales, por ejemplo, se intercambian generalmente en la suposición de que su valor como recurso genético se refleja en el precio pagado por el comprador. Cuando se concluyen acuerdos que no permiten al receptor vender material de mejora obtenido de la fuente genética, por ejemplo en las industrias avícola y porcina, dichos acuerdos tienen generalmente el propósito de proteger los intereses del distribuidor y no prevén el reparto de beneficios con el país proveedor. La situación parece ser similar en el caso de los recursos acuáticos, en particular de los recursos genéticos pesqueros. La mayor parte del material de mejora parece derivarse directamente de canales comerciales ordinarios o de la naturaleza. Aunque los acuerdos de transferencia de material se emplean para impedir que las estaciones de multiplicación o las instalaciones de cría vendan el material con fines de mejoramiento, estos acuerdos persiguen el reconocimiento y la protección del mejorador más que el reparto de los beneficios, como se prevé típicamente en los instrumentos relativos al ADB¹⁰.

Instrumentos incipientes

28. Con la elaboración de instrumentos nacionales e internacionales sobre el ADB, las modalidades de intercambio de RGAA podrían cambiar considerablemente. En el documento titulado “Estado de las negociaciones sobre el régimen internacional de acceso y distribución de beneficios”¹¹ se ofrece una breve introducción a las negociaciones en curso sobre el régimen internacional de acceso y distribución de beneficios así como el texto que se está negociando, resultado de la última reunión del Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre acceso y distribución de beneficios. Otros aspectos específicos del acceso a los recursos genéticos y la distribución de los beneficios derivados de su utilización están considerándose actualmente en otros foros internacionales, como el Sistema del Tratado Antártico y la Convención sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas¹², la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)¹³ y la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁴.

29. Aunque las negociaciones sobre el régimen internacional continúan, un número cada vez mayor de países está elaborando legislación sobre el ADB cuyo alcance, en la gran mayoría de los casos, comprende los RGAA. Un análisis encargado por la FAO ha puesto de relieve varias cuestiones que podrían llegar a tener importancia tanto para los proveedores como para los usuarios de los RGAA, tales como¹⁵:

- Muy pocos de los instrumentos y leyes vigentes parecen distinguir entre los RGAA y otros usos de los recursos genéticos. De hecho, el *alcance* de bastantes leyes parece comprender incluso los recursos biológicos, lo que engloba asimismo los productos agrícolas a menos que estos se excluyan explícitamente.
- Las *actividades* abarcadas por la legislación relativa al ADB se definen normalmente en términos muy generales, por lo que normalmente todo acceso a RGAA, ya sea con

¹⁰ Estudio informativo n.º 45: “The use and exchange of aquatic genetic resources” (Uso e intercambio de recursos genéticos acuáticos), págs. 24-25.

¹¹ CGRFA-12/09/3.2.

¹² <http://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm>.

¹³ <http://www.wipo.int/tk/es/>.

¹⁴ <http://apps.who.int/gb/pip/s/>.

¹⁵ Estudio informativo n.º 42: “Framework study on food security and benefit-sharing for genetic resources for food and agriculture” (Estudio marco sobre la seguridad alimentaria y el acceso y la distribución de beneficios en relación con los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura).

finés comerciales o para la investigación, se considera una actividad sujeta a algún tipo de aprobación en virtud de los instrumentos pertinentes.

- En la mayor parte de las leyes se prevén diversas *exenciones* así como *procedimientos simplificados de acceso* en relación con determinadas actividades. Algunas leyes, por ejemplo, hacen una excepción en el caso de los RFAA enumerados en el Anexo I del TIRFAA.
- Unos pocos países excluyen del alcance de sus leyes sobre el ADB variedades de plantas protegidas de manera que, en consonancia con la denominada “exención del obtentor”, el uso de variedades protegidas como fuente inicial de variación no esté sujeta a restricción alguna.
- Algunos instrumentos prevén *exenciones* o *procedimientos simplificados* respecto del uso de recursos genéticos para la investigación o con fines taxonómicos. No obstante, en el caso de los RGAA, esas exenciones o simplificaciones pueden no ser aplicables, dado que el fin último de la investigación podría resultar ser el uso comercial.
- Son claramente más pertinentes para los RGAA las disposiciones que excluyen del alcance de la legislación el acceso en relación con actividades de *conservación de los recursos genéticos* o el acceso por parte de *comunidades tradicionales* concretas, que en algunos casos pueden incluir también comunidades agrícolas. De interés para los consumidores de alimentos y otros productos agrícolas son las exenciones para el uso personal y para el consumo de recursos genéticos.
- Muchos instrumentos exigen la *aprobación separada* de diferentes autoridades, aunque las responsables de la alimentación y la agricultura normalmente no parecen participar en el proceso de adopción de decisiones, pese al gran número de casos de acceso a RGAA. Algunos instrumentos crean un procedimiento de aprobación a diferentes niveles que exige que el receptor devuelva al donante el material genético una vez que se haya determinado una aplicación comercial.
- La mayoría de las leyes relativas al ADB no parece prescribir *plazos* o *estadios* concretos para los procedimientos de aplicación respecto del acceso a los recursos genéticos. La predecibilidad de la duración y naturaleza del tiempo necesario, sin embargo, es a menudo esencial para los posibles usuarios. Diversos estudios de casos muestran que recibir el consentimiento fundamentado previo de todas las partes y formalizarlo en acuerdos lleva de uno a dos años, en promedio¹⁶. Esos procedimientos de aprobación tan dilatados pueden retrasar considerablemente el uso y el desarrollo de los recursos genéticos necesarios para mejorar la producción agrícola y alimentaria.

30. Un número creciente de países está estableciendo normas para regular el intercambio de recursos genéticos mediante legislación relativa al ADB. Aunque el debate sobre el ADB raramente se centra en los RGAA (quizás con la excepción de los recursos genéticos de los cultivos, los más importantes de los cuales en el plano mundial, sin embargo, son abarcados por el TIRFAA), la mayor parte de los (proyectos de) instrumentos parece abarcar los RGAA y pocos parecen distinguir entre RGAA y otros usos de los recursos genéticos.

¹⁶ Secretaría del CDB (2008). “Access and Benefit-Sharing in Practice: Trends in Partnership Across Sectors” (Acceso y distribución de beneficios en la práctica: tendencias respecto de las asociaciones entre distintos sectores), pág. 25 (<http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-38-en.pdf>).

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

31. La formulación de políticas nacionales de ADB y las negociaciones en curso sobre el régimen internacional plantean un desafío al sector de la alimentación y la agricultura. No obstante, pocas de las comunidades de usuarios que dependen de la disponibilidad de RGAA le han prestado atención hasta ahora, lo cual resulta sorprendente, ya que los intercambios de RGAA podrían representar una elevada proporción de todos los intercambios de recursos genéticos.

La naturaleza especial de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

32. Las consideraciones sobre las políticas de ADB en relación con los RGAA deberían reflejar la naturaleza especial de dichos recursos y sus características distintivas. El carácter especial de los RGAA está ampliamente aceptado. La Conferencia de las Partes en el CDB reconoció explícitamente “la naturaleza especial de la biodiversidad agrícola, sus características distintivas y sus problemas, que requieren soluciones específicas”¹⁷. Varias de las características distintivas de los RGAA podrían merecer una atención especial en el contexto de la regulación del acceso a dichos recursos y la distribución de los beneficios derivados de su utilización. Estas características comprenden:

- El papel fundamental de los RGAA y de su intercambio para satisfacer necesidades humanas básicas, en particular la seguridad alimentaria mundial y la agricultura sostenible.
- La interdependencia de los países en relación con los RGAA, esto es, el hecho de que todos los países dependen en gran medida de RGAA originados en otros lugares.
- El hecho de que muchos RGAA se han desarrollado a lo largo de extensos períodos de tiempo sobre la base de material originario de diferentes partes del mundo y, por lo tanto, son a menudo el producto de muchas generaciones humanas de muchos países diferentes.
- Los RGAA se manejan en grandes cantidades de muestras y en ocasiones, por ejemplo en el caso de la lucha biológica, es necesario que el acceso se conceda con gran rapidez.
- El hecho de que el propósito de dicho acceso es normalmente conocido, es decir, el uso último de los productos finales para la alimentación y la agricultura.
- La existencia de patrones de intercambio tradicionales y consuetudinarios aplicables a muchos RGAA: la cultura y los conocimientos indígenas son parte integral de la ordenación de los RGAA.
- El uso humano es una condición indispensable para la supervivencia de muchos RGAA, más que una amenaza para ella.

¹⁷ Véase la decisión V/5 de la Conferencia de las Partes en el CDB.

- La interacción del medio ambiente, los recursos genéticos y las prácticas de ordenación que tiene lugar *in situ* en el contexto de los agroecosistemas a menudo contribuye a mantener un conjunto dinámico de biodiversidad agrícola.

33. Existen diversos elementos, en diferentes planos, que podrían incorporarse en las políticas con objeto de tener en cuenta las características especiales de los RGAA. Los responsables de la formulación de políticas podrían desear considerar, entre otras cosas:

- Enfoques sectoriales que permitan un tratamiento diferenciado de diferentes sectores de los recursos genéticos, diferentes componentes de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura, diferentes actividades o propósitos para los que se llevan a cabo¹⁸.
- La individuación de tipos concretos de RGAA respecto de los cuales la mutua concesión de acceso en sí misma pueda considerarse una forma eficiente de repartir de modo justo y equitativo los beneficios derivados de su utilización.
- Procedimientos simplificados y de ser posible normalizados para la concesión de acceso y la distribución de beneficios que permitan el acceso rápido y rutinario con vistas al uso sostenible y la conservación de los RGAA.
- El establecimiento de vínculos entre los sistemas de ADB relativos a los diversos componentes de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura y las prácticas tradicionales, consuetudinarios y comerciales existentes, a fin de evitar altos costos de transacción y facilitar el cumplimiento.
- Enfoques multilaterales de la distribución de beneficios, por ejemplo un fondo internacional u otros mecanismos, con arreglo a los cuales puedan obtenerse RGAA de varios países.
- Exenciones o procedimientos simplificados respecto de RGAA concretos y/o usos concretos de los mismos (por ejemplo, caracterización, conservación...)
- La participación de las autoridades administrativas y las comunidades de usuarios pertinentes en los procesos de adopción de decisiones de índole legislativa y administrativa para que esas decisiones se tomen con conocimiento de causa y para evitar distorsiones del flujo de RGAA.

34. Esta lista de elementos que podrían considerarse a fin de atender a algunas de las características especiales de los RGAA no excluye otras posibilidades, sino que representa una compilación de ideas sobre cómo podrían traducirse en elementos concretos de las políticas algunas de las características especiales de los RGAA. Algunos de los elementos enumerados podrían ser útiles cuando los recursos genéticos se usen para fines distintos de la alimentación y la agricultura, mientras que otros reflejan la naturaleza especial de los RGAA.

Opciones para abordar las características especiales de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura en la estructura del sistema internacional de acceso y distribución de beneficios

35. Los RGAA podrían quedar incluidos en el régimen internacional de acceso y distribución de beneficios o podrían quedar excluidos de él. En cualquiera de los dos casos, hay varias opciones para abordar las características especiales de los RGAA y para velar por la coherencia de las políticas y el mutuo refuerzo de los diversos procesos, así como evitar la duplicación de trabajos y las posibles inconsistencias.

¹⁸ Véase el documento UNEP/CBD/WG-ABS/7/2 (<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/abswg-07/official/abswg-07-02-en.pdf>).

ALTERNATIVA 1: Excluir los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura del régimen internacional de acceso y distribución de beneficios

36. Esta opción confirmaría el actual reconocimiento de la naturaleza especial de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura, sus características distintivas y los problemas que requieren soluciones específicas. Entrañaría que la Comisión mantuviera su función rectora en la consideración del ADB en relación con todos los RGAA no abarcados por el TIRFAA, de manera detallada y con carácter sectorial, y podría permitir hallar soluciones adecuadas a los diferentes componentes de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura, según sea apropiado.¹⁹ Esta opción podría evitar la duplicación y superposición de los trabajos del CDB y de la Comisión. Asimismo podría prevenir las incoherencias siempre y cuando las políticas y los mecanismos aplicables a los RGAA estén en consonancia con el CDB y se vele por una estrecha cooperación entre el Convenio, el Tratado Internacional y la Comisión.

37. Esta opción haría precisa una definición clara del término “recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”. Para contrarrestar el temor de que, una vez que los RGAA hayan quedado excluidos del régimen internacional, no se formulen reglas internacionales sobre el ADB en relación con esos recursos hasta mucho tiempo después, la opción podría matizarse mediante la terminación automática de la exclusión tras una fecha determinada. A partir de esa fecha, el régimen internacional se aplicaría automáticamente a menos que entre tanto se hubieran formulado reglas relativas a los RGAA.

ALTERNATIVA 2: Incluir los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura en el régimen internacional de acceso y distribución de beneficios

38. Esta opción plantearía problemas jurídicos, en particular con respecto al Tratado Internacional. Hay amplio acuerdo en el sentido de que el régimen internacional no debería interferir con el mecanismo para el ADB establecido por el TIRFAA. La opción entrañaría también una reducción del papel de la Comisión en la preparación de soluciones específicas para la cuestión del ADB en relación con los RGAA. No obstante, el resultado dependería en gran medida de cómo se integraran los RGAA en el régimen internacional, cuánta flexibilidad permitiría el régimen internacional para hacer ajustes en relación con sectores o usos específicos, la creación de reglas separadas para tener en cuenta las características y necesidades especiales de los RGAA y el papel que la Comisión, en cuanto único órgano intergubernamental que se ocupa específicamente de los RGAA, podría desempeñar en esos procesos.

39. Si los RGAA quedaran incluidos en el régimen internacional, habría igualmente diversas opciones con miras a elaborar soluciones específicas respecto de esos recursos en el régimen internacional. Las Partes en el CDB podrían encargar a la FAO y su Comisión que elaborasen tales soluciones²⁰. La Comisión y sus miembros podrían participar también en las negociaciones sobre los aspectos de las políticas plasmadas en el régimen internacional de importancia para el ADB en relación con los RGAA o podrían respaldar la aplicación y el seguimiento de las reglas sobre ADB por lo que se refiere a los RGAA.

40. Por lo tanto, que los RGAA deban quedar incluidos o no en el régimen internacional quizá no sea la cuestión de índole política más importante en el debate sobre las políticas y los mecanismos relativos al ADB por lo que respecta a estos recursos. Lo más importante es que los

¹⁹ UNEP/CBD/WG-ABS/7/INF/3/Part.1, párr. 4.2.2.

²⁰ Conviene recordar que la Resolución 3 de la Conferencia de Nairobi para la aprobación del texto acordado del Convenio sobre la Diversidad Biológica, al reconocer “la necesidad de buscar soluciones a las cuestiones pendientes relativas a los recursos fitogenéticos, en el marco del Sistema mundial para la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, en particular a) el acceso a las colecciones *ex situ* que no han sido constituidas de conformidad al presente Convenio y b) los derechos del agricultor”, dio lugar a la revisión del Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos que condujo a la aprobación, en 2001, del TIRFAA.

encargados de la formulación de políticas entiendan cabalmente las prácticas y modalidades existentes que se aplican al uso y el intercambio de los diferentes componentes de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura, y las necesidades específicas de este tipo de biodiversidad, al preparar soluciones encaminadas a garantizar el ADB en beneficio de la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria mundial.

V. ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA

41. La Comisión tal vez desee:

- a) Reiterar la necesidad de que la FAO y la Comisión contribuyan a la realización de nuevos trabajos sobre el ADB, con objeto de velar por que tiendan a apoyar las necesidades especiales del sector agrícola, con respecto a todos los componentes de la diversidad biológica de interés para la alimentación y la agricultura;
- b) Recomendar que todo instrumento internacional sobre el ADB que abarque los RGAA refleje plenamente su naturaleza especial y tenga en cuenta sus características distintivas y los problemas que requieren soluciones específicas;
- c) Recomendar que la FAO y su Comisión colaboren estrechamente con la Conferencia de las Partes en el CDB y su Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre acceso y distribución de beneficios con objeto de que el régimen internacional de acceso y distribución de beneficios reconozca la existencia de prácticas de intercambio tradicionales, consuetudinarias y comerciales, la amplia variedad de modalidades de intercambio de los RGAA y la necesidad de tener en cuenta las diferentes prácticas y modalidades de intercambio en los mecanismos y las políticas relativos al ADB;
- d) Recalcar que deberían explorarse soluciones específicas y a medida para el ADB en relación con los RGAA, adecuadas a los diferentes componentes de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura, que deberían evaluarse con la finalidad de lograr de forma integrada el uso sostenible y la conservación de estos recursos y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de su uso, en consonancia con el CDB, en beneficio de la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria;
- e) Recomendar que la FAO ofrezca un foro en el que sus Miembros puedan formular recomendaciones relativas a los RGAA dirigidas a las negociaciones en curso sobre el régimen internacional de acceso y distribución de beneficios y, según proceda y dependiendo del resultado de las mencionadas negociaciones, ayude a aplicarlo o elabore marcos o instrumentos separados relativos a los RGAA, o a subconjuntos de los mismos, que estén en consonancia con el CDB;
- f) Instar a que el proceso se lleve a cabo por medio de reuniones ordinarias y extraordinarias de la Comisión, que se convocarán, en caso necesario, con financiación extrapresupuestaria, y con la ayuda de sus órganos auxiliares y en estrecha colaboración con el CDB y su Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre acceso y distribución de beneficios;
- g) Pedir a su Secretaría que le informe en su siguiente reunión del estado de las negociaciones sobre el régimen internacional de acceso y distribución de beneficios;
- h) Pedir al Director General que señale estas recomendaciones a la atención de la Conferencia de la FAO y del Secretario del CDB.