

## TEMA 8 DEL PROGRAMA PROVISIONAL

### COMISION DE RECURSOS FITOGENETICOS

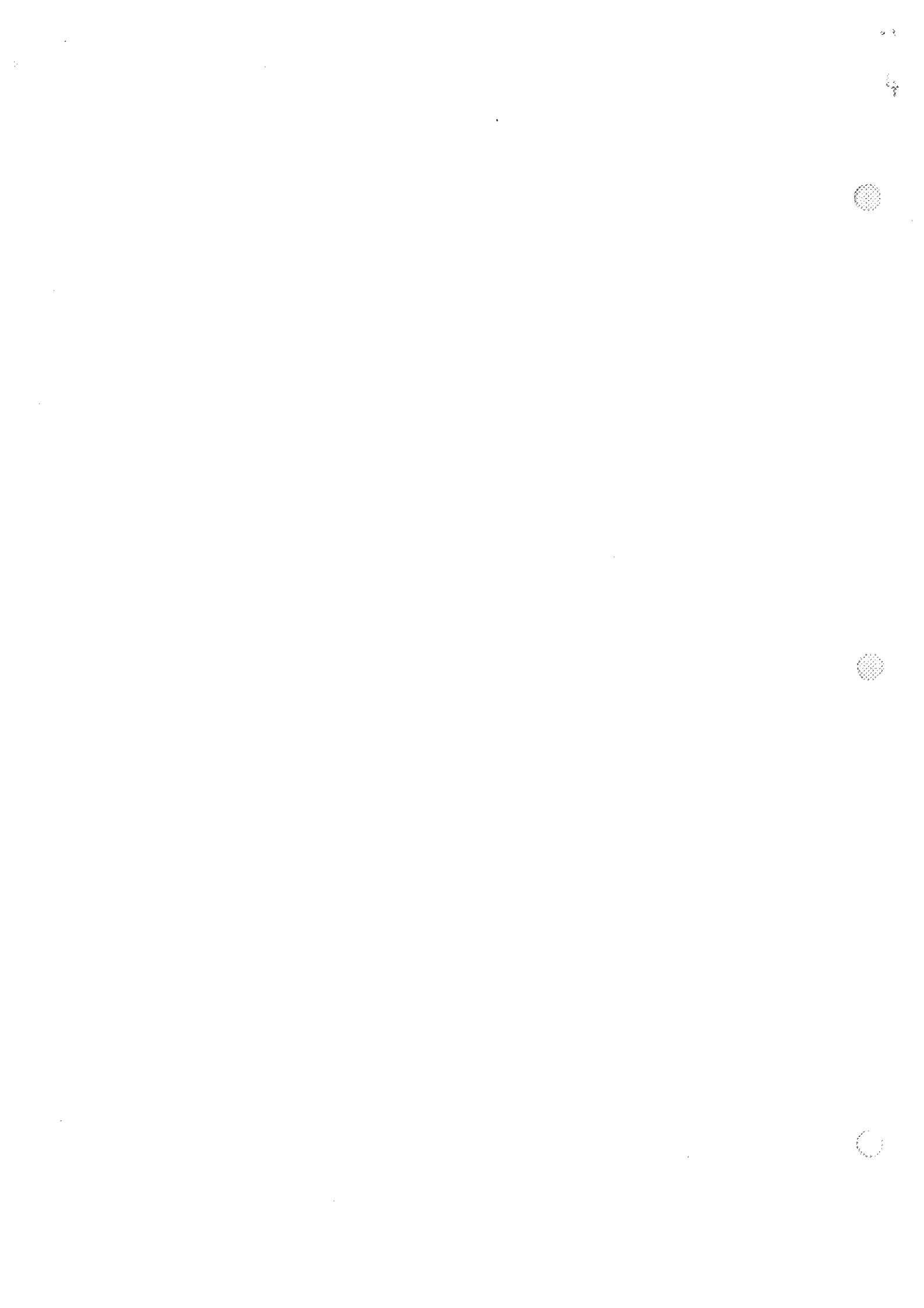
Sexta reunión

Roma, 19-30 de junio de 1995

REVISION DEL COMPROMISO INTERNACIONAL FASE III: OPCIONES  
JURIDICAS E INSTITUCIONALES

## INDICE

|  | Párrafos |
|--|----------|
| I. INTRODUCCION  | 1        |
| II. OPCIONES EN RELACION CON LA CONDICION JURIDICA DEL COMPROMISO<br>RENEGOCIADO   | 2-13     |
| 1. Mantenimiento de la condición jurídica actual del Compromiso  | 3-4      |
| 2. Aprobación como acuerdo jurídicamente vinculante en virtud del Artículo XIV<br>de la Constitución de la FAO             | 5-7      |
| 3. Aprobación como acuerdo jurídicamente vinculante bajo los auspicios de la FAO,<br>pero fuera de su marco constitucional | 8        |
| 4. Aprobación como protocolo jurídicamente vinculante del Convenio sobre<br>la Diversidad Biológica                        | 9-13     |
| III. OPCIONES INSTITUCIONALES EN RELACION CON EL COMPROMISO<br>RENEGOCIADO   | 14-24    |
| 1. Organo rector   | 15       |
| 2. Organo científico y técnico   | 16-18    |
| 3. Secretaría  | 19-21    |
| 4. Mecanismos financieros  | 22-24    |
| IV. CONCLUSIONES Y MEDIDAS PROPUESTAS DE LA COMISION   | 25       |



**REVISION DEL COMPROMISO INTERNACIONAL  
FASE III: OPCIONES JURIDICAS E INSTITUCIONALES**

**I. INTRODUCCION**

1. En su primera reunión extraordinaria, celebrada en noviembre de 1994, la Comisión de Recursos Fitogenéticos convino en que las negociaciones para la revisión del Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos (el Compromiso) deberían llevarse a cabo en tres fases. La primera consistía en la integración de los tres anexos de interpretación en el Compromiso y la armonización de éste con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (el Convenio). La segunda era el examen de las dos cuestiones del acceso a los recursos fitogenéticos, incluido el acceso a las colecciones adquiridas fuera del ámbito del Convenio, y la aplicación de los derechos del agricultor; en la tercera fase se habían de examinar las opciones jurídicas e institucionales, en particular la condición jurídica del Compromiso renegociado, y las cuestiones institucionales conexas. En el presente documento se examinan estas opciones.

**II. OPCIONES EN RELACION CON LA CONDICION JURIDICA DEL COMPROMISO  
RENEGOCIADO**

2. Básicamente son cuatro las opciones principales.

**1. Mantenimiento de la condición jurídica actual del Compromiso**

3. La Conferencia de la FAO aprobó el Compromiso original y sus tres anexos como instrumentos voluntarios, jurídicamente no vinculantes. En el caso de que los Estados Miembros desearan mantener su carácter jurídicamente no vinculante, el Compromiso renegociado se podría presentar a la Conferencia de la FAO, posiblemente en su 29º período de sesiones de noviembre de 1997, para su aprobación de la misma manera que el Compromiso original y los anexos.

4. Suele ser más fácil llegar a un acuerdo con los instrumentos jurídicamente no vinculantes que con los vinculantes. En el caso del Compromiso Internacional, la reticencia de los Estados Miembros a comprometerse mediante un instrumento jurídicamente vinculante se debía, por lo menos en parte, a las reservas que tenían algunos gobiernos en cuanto a la compatibilidad del Compromiso Internacional con sus propios sistemas de derechos del obtentor, reservas que en algunos casos se habían superado mediante la aprobación de los anexos de interpretación. Si bien los instrumentos voluntarios son más fáciles de aprobar en los foros internacionales, al mismo tiempo tienen menos repercusiones en el comportamiento de los gobiernos o del sector privado y proporcionan menos seguridad para las transacciones en las que intervienen inversiones importantes u otras transferencias de fondos.

**2. Aprobación como acuerdo jurídicamente vinculante en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO**

5. En el Artículo XIV de la Constitución de la FAO se estipula la aprobación de los acuerdos de alcance mundial relativos a la alimentación y la agricultura por la Conferencia de la FAO y su presentación a los Miembros de ésta para su aceptación. La Conferencia de la FAO aprueba normalmente los acuerdos por recomendación de una conferencia técnica o una serie de reuniones técnicas, como las de la Comisión de Recursos Fitogenéticos de la FAO. Entran en vigor una vez depositado el número necesario de aceptaciones, de conformidad con las disposiciones establecidas en el acuerdo. En virtud del Artículo XIV de la Constitución, en los acuerdos se puede estipular la participación también de Estados no miembros, siempre que sean Miembros de las Naciones Unidas, de un organismo especializado o del Organismo Internacional de Energía Atómica. En tales acuerdos no se prevé la participación de entidades distintas de los Estados.

6. Los acuerdos establecidos en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO tienen la misma fuerza jurídica que otros acuerdos internacionales y pueden disponer de la misma flexibilidad con respecto a las cláusulas finales, los procedimientos de aceptación, etc. En particular, se puede prever en ellos el procedimiento normal de firma y ratificación por las partes contratantes. También puede estar prevista la formulación de reservas por alguna de las partes contratantes sobre las condiciones que puedan determinarse en el Acuerdo. Puesto que tales acuerdos se aprueban en el marco constitucional de la FAO, deben permanecer, al igual que las instituciones que establezcan, vinculados a la FAO, de conformidad con lo dispuesto en los Textos Fundamentales<sup>1</sup>. Por otra parte, la aprobación del Compromiso Internacional revisado como acuerdo en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO aseguraría automáticamente cierto grado de apoyo constitucional y financiero de la Organización.

7. Hasta ahora se han aprobado en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO unos 20 acuerdos internacionales, que van desde la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria en 1951 hasta el Acuerdo para la creación de una Comisión del Atún para el Océano Índico y el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, aprobado en el último período de sesiones de la Conferencia, en 1993.

### **3. Aprobación como acuerdo jurídicamente vinculante bajo los auspicios de la FAO, pero fuera de su marco constitucional**

8. Si bien se prevé de manera expresa la aprobación de acuerdos en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO, la Organización sigue teniendo la posibilidad de convocar una conferencia diplomática para la aprobación de un acuerdo internacional fuera del marco estricto de su Constitución. Es más, durante los dos últimos años se han convocado tres de tales conferencias diplomáticas para la aprobación de acuerdos fuera del marco de la FAO<sup>2</sup>, frente a dos acuerdos aprobados con arreglo al Artículo XIV de la Constitución<sup>3</sup>. Los acuerdos así aprobados no tienen por qué estar necesariamente vinculados a la FAO de ninguna manera oficial, aunque, naturalmente, pueden estarlo en caso necesario. También ofrecen mayor flexibilidad a las partes contratantes desde el punto de vista de la programación, puesto que se pueden establecer en cualquier momento, sin esperar necesariamente un período de sesiones de la Conferencia bienal de la FAO. Ahora bien, aunque ofrecen mayor flexibilidad a las partes contratantes por lo que se refiere a las opciones institucionales, los procedimientos para su aprobación son más costosos, pues requieren la convocatoria de una conferencia diplomática independiente. Tampoco llevan consigo el mismo compromiso institucional y financiero automático de la FAO que los acuerdos concertados en el marco de la Constitución de ésta. Pueden convocar conferencias diplomáticas para la aprobación de acuerdos internacionales la Conferencia o el Consejo de la FAO o el Director General en virtud de las facultades en él delegadas por la Conferencia o el Consejo.

### **4. Aprobación como protocolo jurídicamente vinculante del Convenio sobre la Diversidad Biológica**

9. En el Artículo 28 del Convenio sobre la Diversidad Biológica se estipula la aprobación de protocolos del Convenio. La aprobación de los protocolos corresponde a la Conferencia de las Partes en el Convenio. Los protocolos están sujetos básicamente a los mismos procedimientos de firma, ratificación, aceptación, aprobación o acceso que el propio Convenio.

<sup>1</sup> Parte R de los Textos Fundamentales. Entre las vinculaciones constitucionales necesarias figuran las disposiciones relativas al nombramiento del personal de cualquier órgano establecido en virtud del acuerdo, los controles financieros y las facultades de la Conferencia de la FAO con respecto a la modificación del acuerdo.

<sup>2</sup> Acuerdos para la creación de la Organización de Protección de las Plantas del Cercano Oriente (NEPPO), INFOPECSA y la Organización Pesquera del Lago Victoria.

<sup>3</sup> Véase el párrafo 7 *supra*.

10. Por consiguiente, desde el punto de vista jurídico sería posible una aprobación de un Compromiso renegociado como protocolo del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
11. Sin embargo, en primer lugar deberían adoptar cualquier decisión en este sentido las partes negociadoras del Compromiso revisado, la Comisión de Recursos Fitogenéticos y el órgano rector apropiado de la FAO, y en último término la propia Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.
12. La aprobación del Compromiso revisado como protocolo del Convenio sobre la Diversidad Biológica aseguraría la armonización de las medidas que se tomaran en el marco del Compromiso revisado con las adoptadas por las Partes Contratantes en virtud del Convenio. También facilitaría el acceso a mecanismos financieros comunes. Por otra parte, podría tender asimismo a restringir las opciones institucionales a disposición de las partes contratantes a las proporcionadas por el Convenio, aunque no tendría por qué ser así<sup>4</sup>.
13. En el caso de que ya se hubiera aprobado el Compromiso revisado como acuerdo jurídicamente vinculante en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO o como acuerdo independiente, no se debería excluir la posibilidad de transformar dicho acuerdo en una fase posterior en protocolo del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de la misma manera que puede estar previsto para otros acuerdos ya en vigor, como la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) o el Convenio de Ramsar sobre las marismas de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convenio de Ramsar).

### III. OPCIONES INSTITUCIONALES EN RELACION CON EL COMPROMISO RENEGOCIADO

14. Las opciones institucionales dependerán en gran medida del enfoque que se adopte en cuanto a la condición jurídica del Compromiso renegociado. Cualquiera que sea ésta, el Compromiso renegociado necesitará probablemente todas las instituciones siguientes, o algunas de ellas:

#### 1. Órgano rector

15. El "órgano rector" actual del Compromiso es la Conferencia de la FAO, que actúa con el asesoramiento del Consejo y, más en particular, de la Comisión de Recursos Fitogenéticos de la FAO. Si el Compromiso renegociado mantiene su condición de compromiso voluntario aprobado por la Conferencia de la FAO, probablemente el "órgano rector" se mantendrá sin cambios. De manera análoga, si el Compromiso renegociado se aprueba como acuerdo jurídicamente vinculante en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO, el órgano rector estaría formado por la Conferencia de la FAO, o más bien por los Miembros de la FAO que sean Partes en el nuevo Acuerdo, posiblemente actuando con el asesoramiento de un órgano especializado como la Comisión de Recursos Fitogenéticos. En la práctica, esto significaría que el principal centro de debates de fondo tendería a mantenerse en la Comisión de Recursos Fitogenéticos. Por otra parte, si el Compromiso se convierte en protocolo del Convenio sobre la Diversidad Biológica o en acuerdo independiente, lo normal sería que el "órgano rector" del Convenio renegociado quedara formado automáticamente por las Partes en el propio protocolo o acuerdo. En cualquiera de los dos casos, parece necesario establecer en el Compromiso renegociado algún tipo de vínculo institucional entre la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, o un posible protocolo sobre los recursos fitogenéticos, con la responsabilidad intergubernamental sobre la diversidad biológica en general, por una parte y por otra la FAO y su Comisión de Recursos Fitogenéticos, con competencia especial en materia de recursos fitogenéticos.

<sup>4</sup> Véanse los párrafos 13-18 *infra*.

## 2. Organo científico y técnico

16. En la actualidad no hay establecido ningún órgano científico y técnico concreto en el marco del Compromiso. La función de proporcionar asesoramiento científico y técnico está en la práctica a cargo de la propia Comisión de Recursos Fitogenéticos y su Grupo de Trabajo. En el Compromiso también se ha asignado una función técnica en relación con la recolección, conservación, mantenimiento, evaluación, documentación, intercambio y utilización de recursos fitogenéticos a los centros del GCIAI, en particular el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IIRF). En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, esta función se asigna a un órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico. Sin embargo, el órgano subsidiario está formado por participantes de todas las Partes en el Convenio y actúa en relación con éste considerado en conjunto. Se supone que su existencia no excluiría la posibilidad de un órgano técnico específico para cualquier protocolo aprobado en el marco del Convenio, y también se supone que la participación en él estaría limitada a los miembros del propio protocolo. Otra posibilidad consistiría en establecer su dependencia en cuanto al asesoramiento científico y técnico de un órgano ya existente independiente de la composición del protocolo, de la misma manera, por ejemplo, que un órgano encargado de la ordenación de la pesca como la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste se basa en el asesoramiento científico independiente del Consejo Internacional para la Exploración del Mar.

17. A este respecto, será preciso examinar la función que se ha de atribuir, en el marco de un Compromiso Internacional revisado, a los centros del GCIAI en general y al IIRF en particular. En el presente Compromiso se hace referencia a las disposiciones internacionales actuales que se adoptan bajo los auspicios de instituciones respaldadas por el GCIAI, en particular el CIRF (IIRF), para la prospección, recolección, conservación, mantenimiento, evaluación, documentación, intercambio y utilización de recursos fitogenéticos. Tales disposiciones se han de elaborar ulteriormente, y en caso necesario complementar, a fin de preparar un sistema mundial. El IIRF ha de proseguir y aumentar sus actividades presentes, en el ámbito de su mandato, en conexión con la FAO.

18. Las actividades de los centros del GCIAI, y en particular del IIRF, tendrán una importancia práctica particular para la consecución de los objetivos de cualquier Compromiso renegociado. El IIRF ya ha suscrito oficialmente los principios del Compromiso Internacional y se ha comprometido a colaborar con la FAO en su aplicación<sup>5</sup>. Más recientemente, el IIRF y otros centros del GCIAI han acordado poner sus colecciones de germoplasma recogido a lo largo de los años, bajo los auspicios de la FAO, reconociendo la autoridad intergubernamental de la Comisión de Recursos Fitogenéticos de la FAO en relación con las políticas relativas a esas colecciones. Sin embargo, siguen siendo órganos independientes y autónomos, sujetos a sus propios sistemas de gobierno y financiación. Será preciso examinar posibles opciones para asegurar una vinculación estrecha entre las actividades y políticas de los centros del GCIAI y las partes en el Compromiso renegociado, y en particular asegurar la constante disponibilidad de la experiencia técnica acumulada por esos centros.

## 3. Secretaría

19. Ahora no figura en el Compromiso ninguna disposición específica relativa a una Secretaría, proporcionando en la práctica sus funciones la FAO por medio de la Secretaría de la Comisión de Recursos Fitogenéticos. En el caso de que el Compromiso renegociado mantuviera la condición de Compromiso voluntario aprobado por la Conferencia de la FAO o de acuerdo en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO, en la práctica tales disposiciones se continuarían aplicando automáticamente y podrían quedar plasmadas jurídicamente en el nuevo instrumento. Las partes en un acuerdo independiente podrían, naturalmente, elegir las disposiciones que desearan en relación con dicha nueva Secretaría.

<sup>5</sup> Memorando de acuerdo sobre la cooperación en materia de programas entre la FAO y el CIRF, de fecha 21 de septiembre de 1990.

20. En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se estipulaba la designación de una Secretaría entre las organizaciones internacionales competentes, y en la primera reunión de la Conferencia de las Partes se designó al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para proporcionar la Secretaría del Convenio, con la participación de la FAO y la Unesco mediante la cesión de funcionarios en sus propias esferas de especialización. En el Artículo 14 del Convenio, se establece que la Secretaría de éste habrá de "desempeñar las funciones que se le asignen en los protocolos". Sin embargo, esto no excluiría la designación por un protocolo concreto de una secretaría técnica independiente para dicho protocolo, siempre que sea precisa una competencia técnica especializada. Con mayor motivo, tampoco excluiría una disposición inversa de la relativa a la Secretaría actual del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en virtud de la cual, por ejemplo, pudieran proporcionar la Secretaría, la FAO o la Unesco, con la participación del PNUMA, o incluso con algún tipo de participación conjunta de varios organismos. A este respecto, hay que señalar que es cada vez mayor el número de acuerdos internacionales para los que en la práctica se han establecido dependencias especializadas a fin de prestar servicios a protocolos que se ocupan de temas también especializados.<sup>6</sup>

21. Hay que señalar que la selección de una secretaría y del lugar de celebración de las reuniones normales del órgano rector puede tener una influencia muy importante en las características de dicho órgano rector y el tono y el alcance de sus debates. Así pues, el mantenimiento de las disposiciones actuales en cuanto a la Secretaría del Convenio acentuaría la tendencia ecológica de cualquier protocolo sobre los recursos fitogenéticos, mientras que una mayor participación de la FAO acentuaría los intereses agrícolas y de desarrollo.

#### 4. Mecanismos financieros

22. En la actualidad, el Compromiso contiene una redacción bastante vaga en relación con los mecanismos financieros, en el Artículo 8: Seguridad financiera. En los anexos al Compromiso figuran disposiciones más detalladas, pero siempre generales, entre ellos una referencia a un fondo internacional que ha de crearse para la aplicación de los derechos del agricultor.

23. Es evidente que, si se quiere que el Compromiso alcance sus objetivos, se necesitará un Compromiso renegociado para incluir disposiciones más rigurosas con respecto a los mecanismos financieros. Se planteará la cuestión general de si deben estipularse mecanismos financieros independientes y autónomos en el Compromiso y con qué alcance, o bien si, por otra parte, ha de basarse en los mecanismos financieros existentes, como los establecidos en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica. La respuesta a esta cuestión depende en gran medida, naturalmente, del criterio que se adopte con respecto a la condición jurídica del Compromiso renegociado.

24. En el Artículo 21 del Convenio sobre la Diversidad Biológica se contempla el establecimiento de un mecanismo para el suministro de recursos financieros a los países en desarrollo que son Partes a los efectos del Convenio, con carácter de subvenciones en condiciones favorables. La Conferencia de las Partes en el Convenio no ha adoptado todavía ninguna decisión final relativa al mecanismo financiero, que se continuará basando con carácter provisional en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el

<sup>6</sup> Un ejemplo es el centro regional para combatir la contaminación por petróleo en situaciones de urgencia (Centro Regional de Lucha contra la Contaminación por Petróleo) establecido en Malta bajo el patrocinio de la OMI, que en realidad desempeña las funciones básicas de una secretaría con respecto al Protocolo de cooperación para luchar contra la contaminación en polihidrocarburos y otras sustancias dañinas en casos de emergencia en el Mar Mediterráneo, aprobado en el marco del Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, aprobado en Barcelona en 1976. También se han creado centros análogos en virtud de protocolos aprobados en el marco del Convenio regional de cooperación para proteger el medio marino contra la contaminación, aprobado en Kuwait en 1978, y el Convenio regional para la conservación del medio ambiente del Mar Rojo y el Golfo de Adén, de 1982. Se estudió asimismo la posibilidad de una secretaría independiente en relación con el Protocolo de Montreal del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono. Se entiende que también se contempla la posibilidad de mantener acuerdos de secretaría ya existentes en el caso de que se incorporen como protocolos al Convenio sobre la Diversidad Biológica acuerdos vigentes como el CITES y el Convenio de Ramsar.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). En el caso de que se aprobase el Compromiso renegociado como protocolo del Convenio sobre la Diversidad Biológica, cabría prever la utilización del mecanismo financiero establecido en el marco del Convenio, o una ventanilla especial de éste, como mecanismo para tal protocolo, aunque desde el punto de vista jurídico no habría ningún impedimento para que hubiera un fondo independiente. Si el Compromiso renegociado se aprobase en el marco de la FAO o como acuerdo independiente, seguiría existiendo la posibilidad, naturalmente previo acuerdo de la Conferencia de las Partes, de utilizar el mecanismo financiero establecido en el marco del Convenio. También podría utilizarse el Fondo para el Medio Ambiente Mundial o una ventanilla de éste, independiente de su utilización con carácter provisional por el Convenio o en paralelo con él. También podría estipularse, sin duda, un mecanismo financiero independiente y autónomo que se establecería en el marco del Compromiso renegociado, tanto que en el caso de que éste adoptase la forma de un fondo alimentado por las contribuciones de los gobiernos, un mecanismo vinculado de alguna manera al acceso a los recursos fitogenéticos o los beneficios derivados de su utilización o cualquier combinación de ambos elementos. A este respecto, tienen interés las diversas opciones que se examinan en el documento CPGR-Ex1/94/5.

#### IV. CONCLUSIONES Y MEDIDAS PROPUESTAS DE LA COMISION

25. La información y análisis expuestos se presentan a la Comisión para su examen en relación con los debates de la Fase III de las negociaciones para la revisión del Compromiso Internacional.