

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias - ODEPA -



**Debate actual sobre recursos genéticos:  
acceso y repartición de beneficios (ABs)**

*Teresa Agüero Teare*

**Febrero de 2010**

## Contenido

A. AMBITO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL .....	2
B. ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS .....	3
C. CONOCIMIENTO TRADICIONAL (CT) DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LOCALES .....	4
D. CUMPLIMIENTO.....	5
E. NATURALEZA.....	6

### Debate actual sobre recursos genéticos: acceso y repartición de beneficios (ABs)

*Teresa Agüero Teare*

Publicación de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – ODEPA  
Ministerio de Agricultura

**Director y Representante Legal**  
Iván Nazif Astorga

**Se puede citar total o parcialmente citando la fuente**

**ODEPA**  
Teatinos 40 Piso 8  
Fono: 397 3000 – Fax: 3973044  
Casilla 13.320 Correo 21 – Código Postal 6500696  
[www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)  
Santiago de Chile

## DEBATE ACTUAL SOBRE RECURSO GENÉTICOS: ACCESO Y REPARTICIÓN DE BENEFICIOS (ABs)

Los recursos genéticos, componentes de la biodiversidad presente en nuestro planeta, adquieren cada día mayor importancia y utilidad, principalmente por el fuerte desarrollo de la investigación biotecnológica, por el uso por parte de la industria farmacéutica, por la actividad de la industria de semillas, que busca la obtención de nuevas variedades vegetales, y por la fitomedicina. Tienen un rol clave en el desarrollo agrícola y forestal, por su contribución para enfrentar los desafíos ambientales, como son la desertificación, la adaptación al cambio climático, el estrés hídrico, la aparición de nuevas plagas y enfermedades, entre otros. Esta expansión tecnológica ha permitido una valorización de los recursos genéticos y, consecuentemente, una creciente demanda.

Es importante considerar que la mayor diversidad de recursos genéticos nativos, en estado silvestre, se encuentra en los países del hemisferio sur. Existen países, como Brasil, Costa Rica, India, China, que presentan una alta diversidad de especies; otros se caracterizan porque en sus territorios habitan especies que están presentes sólo en esos lugares, llamadas especies endémicas. La biodiversidad de nuestro país se caracteriza por su alto endemismo; por lo tanto, se trata de especies que están presentes, en forma natural, sólo en este territorio, lo que las hace únicas y exclusivas y su material genético muy valioso. Además, las especies que habitan nuestro territorio están adaptadas a los diferentes ecosistemas presentes en nuestro país, algunos de ellos de condiciones ambientales extremas, lo que valoriza aun más su material genético.

En general, los países proveedores de recursos genéticos son los países en desarrollo; en cambio, los países usuarios de estos recursos genéticos son los poseedores de las tecnologías, que fundamentalmente son los países desarrollados.

En este escenario, el creciente uso de recursos genéticos ha sido motivo de atención por parte de los países proveedores de estos recursos. El acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios derivados de su utilización es materia de discusión en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) desde el año 1992. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en el año 2002, en Johannesburgo, Sudáfrica, los gobiernos pidieron la negociación de un régimen internacional para promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. Además de este llamado a la acción, en su séptima reunión en Kuala Lumpur, Malasia, en el año 2004, la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) pidió al Grupo de Trabajo sobre Acceso y Repartición de Beneficios (ABS) elaborar y negociar un régimen internacional sobre acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios, con el objetivo de adoptar un instrumento o instrumentos para la implementación efectiva de lo dispuesto en los artículos 15 (Acceso a los Recursos Genéticos) y 8(j) (Conocimiento Tradicional) y los tres objetivos del Convenio.

En Chile la necesidad de establecer una regulación nacional sobre la materia es una demanda manifestada desde hace varios años por diferentes sectores de la sociedad. En la actualidad, un grupo de trabajo del sector público se encuentra abocado a la elaboración de un anteproyecto de ley sobre acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios. Está contemplado presentar este proyecto de ley al Congreso Nacional a la brevedad posible.

Es importante tener claro que el objetivo de esta normativa es regular el tercer objetivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica, esto es, la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Ante la carencia de regulaciones sobre la biodiversidad, muchas veces existe una tendencia a que la ley aborde sólo aspectos de conservación o utilización de los componentes de la diversidad biológica, es decir, los otros dos objetivos del CDB. Lo mismo sucede en la negociación internacional, donde los países, al no tener regulaciones nacionales, impulsan a que este nuevo instrumento aborde los temas pendientes a nivel doméstico.

Mientras en Chile se prepara una regulación sobre Acceso y Repartición de Beneficios (ABS), a nivel internacional continúa intensamente un debate que se propone finalizar, en octubre de este año, la negociación de un nuevo instrumento que regule el ABS, tal como fue establecido en la decisión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica. A la fecha se ha acordado un texto de negociación, en el cual cada uno de los elementos que lo componen está abierto a discusión.

Los principales temas de discusión en la negociación del Régimen Internacional sobre Acceso a Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios están referidos a: (a) ámbito del Régimen Internacional (RI); (b) acceso y distribución de beneficios; (c) conocimiento tradicional de las comunidades indígenas y locales; (d) cumplimiento, y (e) naturaleza.

Este artículo presenta los puntos fundamentales que deben considerarse en el estudio y un análisis de este acuerdo multilateral que actualmente se está negociando.

## **(A) ÁMBITO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL (RI)**

Respecto del ámbito del RI, se discute si debe incluir recursos genéticos y/o sus derivados y/o productos y/o recursos biológicos. Asimismo, no hay acuerdo sobre si los recursos genéticos de la Antártida, de la Alta Mar y los recursos genéticos humanos deben ser parte o no del RI. La gran mayoría de los países plantea que estos últimos deberían quedar excluidos del ámbito del RI.

A diferencia de la regulación nacional<sup>1</sup>, el RI comprende tanto las especies nativas como las introducidas - incluidas las criollas - presentes en una Parte Contratante, sean silvestres, domésticas o asilvestradas. Este es un aspecto que merece especial análisis, si se tiene en cuenta que la actividad productiva de los sectores silvoagropecuario y acuícola de nuestro país que utiliza recursos naturales renovables está basada en especies exóticas, lo que significa que el germoplasma que se utiliza también es introducido. La investigación y el desarrollo de nuevas

---

<sup>1</sup>La propuesta de regulación nacional que está elaborando el Grupo de Trabajo Interministerial considera como ámbito de la ley a los recursos genéticos nativos y endémicos del país.

variedades, o el otorgar nuevas características a una especie o variedad, también están fundamentados, principalmente, en genes de especies introducidas. Chile es dependiente de material genético importado, por lo que no es la excepción en el planteamiento de que todos los países son, en mayor o menor medida, proveedores y usuarios de recursos genéticos.

Por lo tanto, requiere mayor análisis el tratamiento que se dará a los recursos genéticos de importancia para la alimentación y la agricultura, toda vez que la seguridad alimentaria de los países depende en alguna medida de su utilización y desarrollo.

Dentro de las exclusiones del RI, está la opción de que aquellos recursos genéticos que forman parte del ámbito de otros acuerdos internacionales vigentes, como es el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA) de la FAO, queden fuera del ámbito de este instrumento.<sup>2</sup> Lo propio se ha planteado para los recursos genéticos comprendidos en el Tratado Antártico y la Convención del Mar, para los recursos genéticos localizados fuera de las aguas jurisdiccionales.

## **(B) ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS**

En estos componentes del RI, los países desarrollados ponen el énfasis en el acceso a los recursos genéticos, en tanto los países en desarrollo lo hacen en la distribución de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y sus derivados.

Con respecto al componente de acceso, la mayor discusión se centra en las condiciones para otorgar acceso a los recursos genéticos. Esto se refiere a cuán ágil, expedito y «facilitado» será ese acceso y establecer si una condición para obtenerlo será contar con el Consentimiento Informado Previo (PIC, según su sigla en inglés), a la vez que establecer los términos mutuamente acordados (MAT) a través de contratos. En relación al Consentimiento Informado Previo, existen dos posiciones: una que plantea que el PIC no sea una condición para otorgar el acceso, sino que quede a decisión de la Parte Contratante, y otra que sostiene que no puede haber acceso si no hay PIC. En el caso de que deba existir PIC, está en discusión si será otorgado sólo por la Autoridad Nacional Competente o por la Autoridad Nacional Competente y las comunidades indígenas y locales que poseen los conocimientos tradicionales asociados a esos recursos genéticos. Aún más, está pendiente el carácter, vinculante o no vinculante, que debería tener el pronunciamiento de las comunidades indígenas y locales. En cuanto a los contratos de acceso entre proveedor y usuario de un recurso genético, se plantea que podrían ser entre privados, o entre un privado y una Parte Contratante.

---

<sup>2</sup> En junio del año 2009 el TIRFFA ingresó al Congreso Nacional para su ratificación.

Otra moción que se ha puesto en la negociación para el acceso es el establecimiento de estándares internacionales para la aplicación de la legislación nacional, lo que puede ser visto como un menoscabo de la soberanía de los países que el propio Convenio sobre la Diversidad Biológica establece<sup>3</sup>.

Respecto del componente de distribución de beneficios, para los países en desarrollo éste es el tema principal del RI. Una de las razones de la existencia de este RI se refiere a la obligación por parte de los países usuarios de recursos genéticos de retribuir a los países de origen de esos recursos genéticos, o a aquellos que los hayan obtenido en conformidad con el CDB, por el uso que se haga de ellos. Esto obedece principalmente a que es muy difícil hacer el seguimiento de un recurso genético una vez que ha sido obtenido, ya sea de la naturaleza, de un banco de germoplasma, de una base de datos o de otro medio.

Para los tipos de beneficios que se pueden exigir por el uso que se haga de un recurso genético, se plantea remitirse a las llamadas Directrices de Bonn<sup>4</sup>, donde se lista una serie de posibles beneficios monetarios o no monetarios o, en su defecto, no hacer mención alguna y dejar sujeto el punto a un acuerdo entre las Partes cuando suscriben un contrato de acceso. Los países en desarrollo dan especial énfasis a la transferencia de tecnología como una posible retribución por el uso de los recursos genéticos y sus derivados.

Es materia de análisis si la investigación básica tendrá un tratamiento distinto al de la investigación comercial, particularmente en lo que a distribución de beneficios se refiere.

### (c) CONOCIMIENTO TRADICIONAL (CT) DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LOCALES

En el ámbito de los conocimientos, prácticas e innovaciones tradicionales de las comunidades indígenas y locales, se requiere una definición de cómo se tratarán los CT en el RI; qué pasará con los CT que están en el dominio público; cuál será la calidad jurídica del PIC de las comunidades indígenas y locales en el proceso de acceso a los recursos genéticos y sus derivados. Además debe existir el compromiso de incorporar los derechos consuetudinarios en las legislaciones nacionales.

---

<sup>3</sup> El CDB reconoce que los Estados son soberanos sobre sus recursos naturales, por lo que la facultad de regular el acceso incumbe a los gobiernos nacionales.

<sup>4</sup> Directrices de Bonn sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios. La Sexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica, en el año 2002, adoptó este instrumento no vinculante. Es el primer instrumento internacional existente que fue elaborado para ayudar a las Partes y a los Gobiernos para desarrollar medidas legislativas, administrativas o de políticas sobre acceso y participación de los beneficios.

Para este análisis es importante tener en consideración que la Asamblea General de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), a fines del año pasado, otorgó un mandato al Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore para que presente el texto (o textos) de un instrumento jurídico internacional (o de instrumentos jurídicos internacionales) que asegure la protección efectiva de los recursos genéticos y los CT. Sin lugar a dudas, los resultados de este trabajo influirán fuertemente en la forma como los CT se establecerán en el RI.

## **(D) CUMPLIMIENTO**

Otro elemento central es el referido a las medidas que se aplicarán para el cumplimiento del RI, respecto al cual también existen posiciones antagónicas. Los países en desarrollo plantean que el RI debe incluir las bases para que cada país tenga su propia regulación y, por lo tanto, establecer los mecanismos para asegurar el cumplimiento y hacer el seguimiento y sancionar los casos de incumplimiento.

En el componente de cumplimiento se distinguen tres objetivos:

i) Desarrollo de instrumentos para alentar el cumplimiento

El objetivo de esta modalidad se refiere a incorporar medidas que ayudarían a facilitar la mejor comprensión del Régimen, de tal manera que los Estados, usuarios, proveedores, comunidades indígenas y locales y otros grupos, logren entender a cabalidad las obligaciones del RI en sí. Es por ello que se propone propiciar la divulgación del RI, tener un lenguaje único del alcance de apropiación indebida, establecer códigos de conducta y solicitar a las instituciones que financian proyectos que exijan cumplimiento de obligaciones del RI.

ii) Desarrollo de instrumentos para supervisar el cumplimiento

El objetivo de este punto se refiere a incorporar medidas para lograr un mejor control y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones del RI. Dado lo anterior, se incorpora el intercambio de información, la exigencia de un certificado internacionalmente reconocido, un sistema de seguimiento y presentación de informes y la identificación de puntos de verificación.

iii) Desarrollo de instrumentos para aplicar el cumplimiento

Se pretende incorporar medidas apropiadas y eficaces para lograr el cumplimiento del RI, sobre todo cuando existan discrepancias o controversias entre los distintos actores del Régimen. Para ello se establecen distintos puntos, tales como: medidas para asegurar el acceso a la justicia, mecanismos de resolución de controversias, aplicación de sentencias y laudos arbitrales entre jurisdicciones, procedimientos de intercambio de información cuando se produzcan supuestas infracciones al consentimiento informado previo, recursos y sanciones y medidas para garantizar el cumplimiento del derecho consuetudinario y los sistemas de protección locales.

Finalmente, un aspecto de discusión es la revelación de origen del recurso genético, como una medida de cumplimiento que está vinculada con propiedad intelectual. Este tema es de máxima relevancia y es discutido en otros foros internacionales, a saber, en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y en la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV).

### **(E) NATURALEZA**

En relación con la naturaleza del RI, se han planteado tres opciones: un instrumento jurídicamente vinculante; un instrumento no vinculante, o una combinación de ambos tipos. Las alternativas que presentan mayor fuerza son la opción mixta y la de un régimen vinculante. Es necesario considerar que esta última modalidad puede contener elementos que sean vinculantes y no vinculantes, dependiendo del tenor del texto.