ODEPA
Ministerio de Agricultura
Gobierno de Chile

Acceso a recursos genéticos y participación en los beneficios: acuerdos multilaterales

Mayo 2014

OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS
www.odepa.gob.cl

Autora: Teresa Agüero Teare

Recursos genéticos, distribución o participación en los beneficios, conocimientos tradicionales, Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, TIRFAA, Protocolo de Nagoya

I. Introducción

El uso de recursos genéticos para fines de investigación básica o aplicada es creciente, debido a los adelantos científicos y tecnológicos que han tenido lugar en los últimos años a nivel mundial. Los recursos genéticos, esto es, el material genético contenido en los organismos biológicos, sean vegetales, animales, microorganismos, líquenes, hongos, acuáticos y terrestres, son de interés para la industria farmacéutica, la agricultura, la cosmética y otras industrias.

Un país puede ser tanto proveedor como usuario de recursos genéticos y el uso puede tener fines comerciales o no comerciales. A modo de ejemplo, un uso no comercial es la investigación taxonómica y un uso comercial es el desarrollo de un fármaco.

Los Estados son soberanos sobre sus recursos naturales y la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional, a través de la cual se establece quiénes son los proveedores de los recursos genéticos.

Los usuarios pueden ser, entre otros, los institutos de investigación públicos y privados, los centros académicos, los centros de conservación *ex situ*, incluidos los jardines botánicos, e investigadores de la industria.

El conocimiento tradicional que las comunidades indígenas y locales tienen respecto del uso de los recursos genéticos contenidos en los recursos biológicos, es una fuente de información para los usuarios de dichos recursos genéticos que les permite guiar su investigación y desarrollo.

El acceso a los recursos genéticos y participación en los beneficios derivados de su utilización (ABS, según su sigla en inglés) se refiere a las modalidades que el proveedor establece para acceder a dichos recursos y a los acuerdos que el proveedor y el usuario alcanzan respecto de la repartición justa y equitativa de los beneficios que pudieren derivar de su utilización. Los beneficios que se reciban por el uso de dichos recursos genéticos deben ser destinados a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

CONTACTO SIAC
800 360 990
Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana

INFORMATIVO PRODUCIDO Y EDITADO POR ODEPA | TEATINOS 40 | PISO 8 | SANTIAGO DE CHILE |
FONO CONSULTA: 800 360 990 FONO MESA CENTRAL:(56-2) 23973000 | odepa@odepa.gob.cl

Se autoriza la reproducción total o parcial de la información citando la fuente (Odepa).

YO CUIDO EL AGUA
Cuidemos nuestro planeta

www.odepa.gob.cl

Nuestro país tiene un patrimonio genético que debe ser valorado a través de, entre otras medidas, la regulación al acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios derivados de su utilización. Esta medida debería ser parte de una política de Estado en recursos genéticos.

Actualmente, dos son los acuerdos multilaterales que abordan el tema de acceso a recursos genéticos y participación en los beneficios derivados de su utilización: el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización, del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

II. Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA), de la FAO

El Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura fue el primer acuerdo internacional que abordó diferentes temáticas sobre los recursos genéticos, y fue aprobado por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el año 1983. Este Compromiso tenía por objetivo asegurar la prospección, conservación, evaluación y disponibilidad, para el mejoramiento de las plantas y para fines científicos, de los recursos fitogenéticos de interés económico y/o social, particularmente para la agricultura y la alimentación.

Posteriormente se realizaron diversas enmiendas a este Compromiso, las que buscaban alcanzar equilibrios entre los productos de la biotecnología (variedades comerciales y líneas mejoradas) y las variedades seleccionadas por los agricultores y el material silvestre; entre los intereses de los países desarrollados y en desarrollo, y entre los derechos del obtentor y de los agricultores. Se reconoció que los derechos del obtentor, tal como son contemplados por la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), no eran incompatibles con el Compromiso, y se reconocieron tanto los derechos del agricultor como los derechos soberanos de los países sobre sus recursos genéticos.

En la Cumbre de la Tierra de Río, en el año 1992, junto a la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se aprobó un acuerdo en el que se reconocía la necesidad de buscar soluciones para las cuestiones pendientes relativas a los recursos fitogenéticos y, en particular, al acceso a las colecciones *ex situ* no comprendidas en el Convenio y a los derechos del agricultor.

Las negociaciones para la revisión del Compromiso Internacional, en armonía con el CDB, se llevaron a cabo en el marco de la Comisión de Recursos Fitogenéticos de la FAO, y concluyeron, luego de más de siete años de negociación, con la adopción por la Conferencia de la FAO, en noviembre de 2001, del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA).

El Tratado reconoce varias características de los recursos genéticos utilizados para la alimentación y la agricultura: entre ellas, que los recursos agrícolas han sido compartidos e intercambiados por miles de años; que todos los países y regiones del mundo dependen en gran medida de genes y especies que tienen su origen, y han evolucionado, en algún otro lugar del mundo; que los agricultores han “seleccionado” plantas silvestres y han “creado” nuevas variedades adaptadas a los ambientes; que ningún país es autosuficiente, es decir, que los países son dependientes de otros en cuanto a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, por lo que su alimento y su agricultura han sido originados en otras regiones, y que los recursos fitogenéticos se están perdiendo, por erosión genética o falta de uso.

Este acuerdo internacional entró en vigencia el 29 de junio del año 2004. Hasta la fecha, 131 países lo han ratificado[1], entre éstos la Unión Europea y sus Estados Miembros, Canadá, Australia, Suiza, Japón y, de América Latina, Brasil, Costa Rica, Perú y Uruguay. No lo han ratificado, entre otros, Estados Unidos y China y, de América Latina, Argentina, Colombia, México y Chile[2].

[1] Puede ser ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, que determina que sea Parte Contratante del Tratado.

[2] Nuestro país firmó el Tratado en noviembre del año 2002 y desde junio de 2009 se encuentra en el Congreso Nacional para su ratificación, en su primer trámite constitucional en la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados (Boletín N° 6556-10).

El Tratado tiene por objetivos la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, para una agricultura sostenible y la seguridad alimentaria. Entre sus elementos centrales se pueden mencionar la creación de un Sistema Multilateral para el Acceso y Distribución de Beneficios (SML) y el reconocimiento de los derechos del agricultor.

El ámbito del Tratado abarca todos los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, pero el Sistema Multilateral se refiere a una lista cerrada de cultivos.

Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios

El Tratado establece un Sistema Multilateral para facilitar el acceso a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y para compartir, de manera justa y equitativa, los beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos. Este sistema se aplica a una lista de 64 cultivos establecidos según criterios de seguridad alimentaria e interdependencia, contenidos en el Anexo I del Tratado. Entre los cultivos incluidos se pueden mencionar: maíz, trigo, arroz, porotos, avena, cebada, manzana y cítricos. Los cultivos del Anexo I aportan aproximadamente el 80% de los alimentos que provienen de las plantas.

Esta lista incluye especies nativas de Chile, a saber, papa, frutillas y dos especies de *Prosopis* (algarrobo).

El Tratado señala que el acceso se concederá exclusivamente con fines de utilización y conservación para la investigación, el mejoramiento y la capacitación para la alimentación y la agricultura, siempre que dicha finalidad no involucre aplicaciones químicas, farmacéuticas y/u otros usos industriales no relacionados con los alimentos y piensos.

El acceso a estos recursos debe hacerse a través de un Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material (ANTM), cuyo texto fue negociado entre los países miembros de FAO. Este Acuerdo establece derechos y obligaciones del proveedor y del receptor de dichos recursos genéticos.

Distribución de beneficios

El Tratado estipula que como retribución por el uso de los recursos genéticos desde el SML se puede distribuir beneficios monetarios o no monetarios.

Para la distribución de beneficios monetarios existen disposiciones específicas e innovadoras. Si un producto que incorpora material del Sistema Multilateral se comercializa y no está a disposición de otros “sin restricciones para investigación y mejoramiento ulteriores”, se establecerá un pago obligatorio. En cambio, el pago será voluntario si queda a disposición de otros sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores.

Por su parte, los beneficios no monetarios pueden ser en las áreas de (i) intercambio de información, (ii) acceso a la tecnología y su transferencia y (iii) fomento de la capacidad.

Derechos del agricultor

Respecto del otro elemento central de este Tratado, los derechos del agricultor, las Partes reconocen la enorme contribución que han aportado y siguen aportando las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo, en particular los de los centros de origen y diversidad de las plantas cultivadas, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo entero.

La responsabilidad de aplicar los derechos del agricultor es de los Gobiernos. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante deberá adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los derechos del agricultor, en particular (a) la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; (b) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y (c) el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

La Secretaría del Tratado informa algunos progresos realizados tanto en el Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios como en la distribución de beneficios en virtud del Tratado.

Respecto del SML, se indica que cuenta con 1,6 millones de muestras de recursos fitogenéticos, con tendencia a aumentar; que se realizaron 440.000 transferencias de material genético entre agosto de 2008 y agosto de 2009 y que actualmente se realizan entre 600 y 800 transferencias diarias de material genético en el marco del Sistema, y que se ha establecido la infraestructura tecnológica para el Sistema Multilateral con un sistema informático que almacena cientos de miles de contratos tipo de transferencia, reflejando los flujos genéticos a nivel mundial en el marco del Sistema Multilateral del Tratado.

Con relación a la distribución de beneficios en virtud del Tratado Internacional, se informa que ha estado focalizado en beneficio de los pequeños agricultores que conservan y utilizan los recursos fitogenéticos en los países en desarrollo que son Partes Contratantes del Tratado y que se ha creado el Fondo de Distribución de Beneficios del Tratado, primer mecanismo mundial de distribución de beneficios monetarios en relación con los recursos genéticos mundiales. A la fecha ha habido dos ciclos de distribución de beneficios a través de proyectos, y un tercero está actualmente en llamado a postulación. Todas las decisiones relativas a financiamiento de los proyectos son tomadas por las propias Partes Contratantes. También se han realizado avances en el desarrollo de mecanismos adicionales de distribución de beneficios no monetarios a petición del Órgano Rector, tales como el intercambio de información y la transferencia de tecnología.

Ratificación por parte de Chile del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura

Un grupo de trabajo técnico del Ministerio de Agricultura analizó la pertinencia para el país de ratificar el Tratado en cuestión. Para ello se realizaron dos talleres de análisis con la participación de los sectores público y privado, académicos, investigadores y ONG.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en estos talleres, el grupo técnico recomendó la ratificación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, considerando los siguientes impactos positivos para el país:

1. Se apoyará el cumplimiento del objetivo de convertir a Chile en una potencia alimentaria y forestal, sobre la base de aumentar la base genética del país, lo que permitirá desarrollar mayor innovación, apoyar el fitomejoramiento desarrollado por investigadores nacionales y contribuir a la adaptación de nuestro país al cambio climático.
2. Se aumentará la competitividad del país por el desarrollo de nuevas variedades y nuevas alternativas productivas.
3. Se tendrá una mayor protección de los recursos fitogenéticos considerados en el Anexo I del Tratado, como también de todo el patrimonio fitogenético del país conservado tanto *ex situ* como *in situ*.
4. Se será parte del conjunto de países (131 Partes Contratantes) que a la fecha han ratificado el Tratado, lo que significa integrar su Órgano Rector. Esto permitirá al país participar en la toma de decisiones relativas a la definición de reglas internacionales para el acceso y distribución de beneficios dentro del marco del Tratado.
5. Se podrá postular al fondo de financiamiento del Tratado, con proyectos de conservación y utilización sostenible de recursos fitogenéticos de importancia para la alimentación y la agricultura.
6. Se dispondrá de un mecanismo formal para el intercambio de germoplasma (Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios).

Por su parte, el país deberá asumir los siguientes compromisos:

7. Definir estrategias y programas que permitan la implementación del Tratado.
8. Disponer de recursos financieros para impulsar la conservación de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.
9. Tomar medidas para fortalecer la investigación en mejoramiento y uso sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.
10. Formar y capacitar recursos humanos necesarios para la conservación y uso de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.
11. Aplicar los derechos del agricultor.

Finalmente, es importante mencionar que, en la actualidad, a los investigadores nacionales que solicitan acceder a materiales de países que han ratificado el Tratado, o de centros internacionales de recursos genéticos, se les solicita suscribir un Acuerdo de Transferencia de Material, aun cuando Chile no sea Parte del TIRFAA. También es necesario

señalar que el fitomejoramiento realizado en nuestro país se basa, principalmente, en los cultivos incluidos en este Sistema Multilateral.

III. Protocolo de Nagoya del Convenio sobre la Diversidad Biológica, relativo a Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización

Tras seis años de negociación, en octubre del año 2010, en la Décima Conferencia del Convenio sobre la Diversidad Biológica, las Partes Contratantes adoptaron el Protocolo de Nagoya, el cual apoya la implementación del tercer objetivo del Convenio, esto es, la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, acordado en el año 1992 en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Brasil, es Ley de la República en Chile desde mayo de 1995 y establece reglas para el acceso a los recursos genéticos y participación de los beneficios.

El Protocolo de Nagoya entrará en vigencia 90 días después de haber sido depositado el 50° instrumento de ratificación[3]. Al 20 de abril de 2014, 29 países lo han ratificado, entre los que se encuentran México, India, Noruega, Sudáfrica, Indonesia, Panamá y Burkina Faso. En el período en que estuvo abierto para la firma de los países que son Partes Contratantes del CDB, del 2 de febrero de 2011 al 1° de febrero de 2012, se registraron 92 firmas, entre ellas la Unión Europea, Brasil, Uruguay, Argentina, Australia, Kenya y Madagascar.

Chile participó en la negociación de este Protocolo y el Gobierno, luego de analizar las ventajas y desventajas para el país de su ratificación, e identificando las capacidades existentes y las que se requerirían para su implementación, decidió no firmar este acuerdo internacional en tanto no se cuente con una regulación nacional sobre la materia.

Los principios fundamentales del Protocolo son: el reconocimiento de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales; que el acceso a los recursos genéticos esté sujeto al consentimiento informado previo (PIC, según su sigla en inglés) del país que aporta el recurso genético (proveedor) y que usuarios y proveedores deben alcanzar un acuerdo (MAT, según la sigla en inglés de términos mutuamente acordados) que incluya, entre otros aspectos, la repartición de beneficios que puedan resultar del uso de los recursos genéticos.

El objetivo del Protocolo es la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, incluso por medio del acceso apropiado a ellos y por medio de la transferencia apropiada de tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre dichos recursos y tecnologías y por medio de la financiación apropiada, contribuyendo por ende a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

El Protocolo se aplica a los recursos genéticos comprendidos en el ámbito del Convenio sobre la Diversidad Biológica, esto es, los recursos genéticos aportados por la Parte Contratante que es país de origen del recurso genético o que lo haya adquirido de conformidad con el CDB; a los beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y a los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos comprendidos en el ámbito del CDB y a los beneficios que se deriven de la utilización de dichos conocimientos.

El Protocolo señala que las Partes, al elaborar su legislación nacional, deberán incluir medidas simplificadas de acceso para fines de investigación de índole no comercial y prestar debida atención a los casos de emergencias que creen amenazas o daños para la salud humana, animal o vegetal, según se determine nacional o internacionalmente.

Un aspecto central para la aplicabilidad del Protocolo es que se establece la obligación de desarrollar a nivel nacional medidas de acceso a recursos genéticos y participación en los beneficios que entreguen: certeza legal, claridad y transparencia; reglas y procedimientos justos y no arbitrarios; reglas y procedimientos claros para el consentimiento informado previo y para los términos mutuamente acordados y la emisión de un permiso, o equivalente, como prueba de que hubo PIC y MAT.

[3] Puede ser de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, que determina que sea Parte Contratante del Protocolo.

Para acceder a los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos, se requiere del consentimiento informado previo de las comunidades indígenas y locales. Por lo tanto, deberían establecerse criterios y procesos para obtener el PIC.

El Protocolo determina la necesidad de desarrollar una vigilancia de la utilización de los recursos genéticos, señalando que las Partes adoptarán medidas para designar puntos de verificación, uno o más, que permitan obtener información respecto del PIC o MAT, así como otorgar un permiso, o su equivalente, que constituya un certificado de cumplimiento, reconocido internacionalmente (como evidencia de PIC y MAT), de acuerdo a lo requerido en la legislación nacional.

Igualmente, el Protocolo establece que las Partes considerarán la necesidad de contar con un mecanismo mundial multilateral de participación en los beneficios, y sus modalidades, para abordar la participación en los beneficios respecto a recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos que se producen en situaciones transfronterizas o en las que no es posible obtener el consentimiento fundamentado previo. Los beneficios recibidos en este mecanismo se utilizarán para apoyar la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica a nivel mundial.

Pronto estará disponible el Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios, plataforma que permitirá compartir la información que proporcionarán los Estados relacionada con el acceso y la participación en los beneficios, lo que sin duda facilitará la aplicación del Protocolo.

Es importante destacar que el Protocolo, tanto en su preámbulo como en sus disposiciones, reconoce la importancia de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y para la seguridad alimentaria; la interdependencia de todos los países respecto de estos recursos; la existencia de acuerdos internacionales especializados que los abordan y del Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios del TIRFAA, que fue desarrollado en armonía con el CDB. Por lo tanto, ambos instrumentos se apoyan mutuamente, con el objetivo de contar con disposiciones acordadas multilateralmente para el acceso a los recursos genéticos, incluidos los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos y los derechos del agricultor, y la participación en los beneficios.

Por último, cabe mencionar que otros foros actualmente también están abordando esta temática, entre ellos la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), a través del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore (IGC, según su sigla en inglés), y la Comisión de Recursos Genéticos de la FAO.

El IGC tiene el mandato de la Asamblea de los Estados miembros de la OMPI de elaborar un texto o textos de uno o varios instrumentos jurídicos internacionales que aseguren la protección efectiva de los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales tradicionales.

Por su parte, la Comisión de Recursos Genéticos de la FAO acordó constituir un equipo de especialistas técnicos y jurídicos en materia de acceso y distribución de beneficios, para trabajar esta temática en el área de los recursos genéticos vegetales, animales y forestales para la alimentación y la agricultura.

IV. Comentarios

Es importante hacer notar que, luego de varios años de negociación internacional, se han alcanzado importantes acuerdos relacionados con temas de acceso a recursos genéticos, conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos y participación en los beneficios derivados de su utilización, así como respecto de derechos del agricultor. Con este marco internacional y con la experiencia que sobre esta temática ha adquirido nuestro país, es necesario profundizar y avanzar en la valorización del patrimonio genético, a través de la definición, en conjunto con todos los actores involucrados, de las modalidades y condiciones de acceso a recursos genéticos y participación en los beneficios que se consideran deseables para el país, de manera de contribuir al bienestar humano, la seguridad alimentaria y la conservación de la biodiversidad.