

Maite Martín-Crespo.
 Jefa de Servicio de Vida Silvestre.
 Dirección General para la
 Biodiversidad. Punto focal del
 Convenio sobre Diversidad Biológica.

LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS Y EL REPARTO DE BENEFICIOS EN EL MARCO DEL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Un enfoque diferente

Desde que fue concebido, en el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) se encuentran una amalgama de asuntos científicos, comerciales, jurídicos y conservacionistas que lo diferencian de convenios tradicionales de protección de la naturaleza. Mientras su complejidad es un factor que puede obstaculizar su comprensión o suscitar rechazo, actúa como una poderosa fuerza de atracción para aquellos interesados en asuntos como el impacto que tienen en la naturaleza la globalización, las reglas de comercio, o el comportamiento empresarial.

Dos de los conceptos equivocados más extendidos sobre el CDB se refieren a su objetivo y a su ámbito de aplicación. En este sentido, conviene señalar que el CDB no es un convenio que se centre en la conservación de "plantas y animales", sino que, como buen hijo del proceso de Río, promueve el desarrollo sostenible: una combinación equilibrada de los factores sociales, económicos y ambientales para considerar que estamos ante un verdadero progreso. El CDB tampoco debe identificarse sólo, como quisieran algunos, con la biodiversidad terrestre. El CDB cubre también la biodiversidad marina (e incluso la aérea) y es más: dedica máxima atención a elementos

diminutos o invisibles que se encuentran en todos estos medios y que son esenciales para la vida: los microorganismos. El ámbito de aplicación del CDB es quizás el mayor de todos los convenios internacionales existentes, pues abarca todas las formas de vida en el planeta.

Además, el CDB es un acuerdo internacional que combina aspectos de la modernidad y de la tradición. Así, mientras dedica una gran atención a los recursos genéticos y a su potencial explotación tecnológica (art. 15, 16.3 y 19), subraya –y esto es una novedad– la importancia que tiene la cultura para la biodiversidad y en concreto, los conocimientos atesorados por las comunidades indígenas y locales (art. 8j).

Y precisamente sobre estos temas, conocimientos de los pueblos indígenas y recursos genéticos, han sido los debatidos desde el 23 enero al 3 de febrero de 2006 en Granada (España). Allí se celebraron, bajo los auspicios del Ministerio de Medio Ambiente y Asuntos Exteriores y en colaboración con la Secretaría del CDB y la Junta de Andalucía, las *reuniones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Conocimientos Tradicionales de Comunidades Indígenas o Locales relacionados con la biodiversidad, y del Grupo Especial de Acceso a los Recursos Genéticos y Reparto de Beneficios del Convenio sobre Diversidad Biológica.*



Oración indígena en la inauguración de las reuniones. Foto: Earth Negotiations Bulletin.

EL USO COMERCIAL DE LA BIODIVERSIDAD

Un gran número de sectores industriales investigan y desarrollan productos comerciales a partir de recursos genéticos. Desde el farmacéutico al biotecnológico, el hortícola, el cosmético, el botánico, el agrícola (producción de semillas, protección de cultivos), el de fragancias y sabores, el alimentario, el de higiene y cuidado personal. Cada uno de estos sectores tiene un mercado específico y una actividad de investigación y desarrollo diferenciada, por lo que es esencial tanto incorporar esos factores a la regulación de acceso y reparto de beneficios, como establecer marcos claros y practicables que no creen incertidumbre jurídica ni redunden en una menor demanda de estos recursos. A este respecto hay que destacar el artículo 3 del CDB, que establece que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen *el derecho soberano de explotar sus propios recursos, es decir, que no estamos ante recursos considerados de libre disposición.*

LA DEMANDA DE RECURSOS GENÉTICOS

Factores de tipo tecnológico, científico y comercial han cambiado los patrones de la bioprospección de los años 80 y 90. Avances en la biología molecular, la biología celu-

lar, la genómica o la química sintética, han ido de la mano en las dos últimas décadas de un descenso en la demanda de productos naturales por parte de algunos sectores industriales, al considerarse éstos demasiado costosos y problemáticos tanto desde un punto de vista científico como desde un punto de vista político, dadas las incertidumbres legales referentes al acceso.

Pero las empresas biotecnológicas continúan demandando acceso a los recursos genéticos, bien recolectados de la naturaleza (interesan sobre todo los organismos extremófilos; las áreas con diversidad microbiana asociada con flora endémica y la fauna invertebrada – como insectos, patógenos, endosimbiontes e invertebrados marinos) o bien de colecciones ex situ.

El interés de los investigadores de productos naturales ha pasado a centrarse en los últimos cinco o diez años en los microorganismos, con aplicaciones en campos como el del ahorro energético, el control del clima, de la contaminación o la producción de biomateriales. También crece el interés por los organismos marinos: así, 20 productos naturales marinos están en pruebas clínicas (conviene recordar que 34 de los 36 phyla de la biodiversidad del planeta se encuentra en los océanos, por sólo 17 en la tierra).

En lo que respecta a las industrias biotecnológicas de semillas,

Conocimientos de los pueblos indígenas y recursos genéticos, han sido los temas debatidos en Granada en las reuniones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Conocimientos Tradicionales de Comunidades Indígenas o Locales relacionados con la biodiversidad, y del Grupo Especial de Acceso a los Recursos Genéticos y Reparto de Beneficios del Convenio sobre Diversidad Biológica

cosechas y plantas, su interés por los recursos genéticos silvestres es muy evidente cuando se necesita mejorar la calidad de los productos, satisfacer al consumidor o reducir la vulnerabilidad a las plagas. Los fabricantes de fitosanitarios también tienen un interés creciente en los recursos genéticos silvestres para mejorar las variedades o inducir protección biológica, en parte debido al interés de los consumidores de reducir el uso de químicos.

TENDENCIAS EN EL REPARTO DE BENEFICIOS

La percepción negativa que la industria y los investigadores han desarrollado últimamente respecto al CDB tiene varios motivos. Entre ellos, la incertidumbre legal que se ha creado en torno a este tema, y el clima de desconfianza mutua que ha surgido, con muchas actividades de bioprospección acusadas de "piratería". En relación con esto se encuentra el hecho indiscutible de que muy pocos de los responsables gubernamentales sobre el acceso a los recursos y el reparto de beneficios están familiarizados con los desarrollos científicos y tecnológicos o con los factores legales o de mercado que influyen en el comportamiento corporativo. Por eso conviene tener en cuenta datos como que, desde que un componente se descubre y desarrolla, hasta que se comercializa, pueden pasar entre diez y quince años; o que aproximadamente sólo uno de cada 10.000 componentes analizados es finalmente comercializado. Por ello es alentador saber que, aunque el reparto de beneficios varía mucho en cada sector, en general las buenas prácticas recomendadas por el CDB se van asumiendo; y que una tendencia creciente es la búsqueda de alianzas o partenariados entre las empresas demandantes de los recursos y las instituciones del país proveedor. Esta práctica tiene múltiples ventajas, como el permitir a las empresas acceder al conocimiento y recursos del país proveedor; capacitar en investigación para permitir al país proveedor un mayor porcentaje en el beneficio compartido; una certeza de que el recurso accedido se obtiene legalmente, con la garantía jurídica asociada; mejores condiciones para el país proveedor a la hora de hacer el seguimiento del muestreo y del uso de las muestras, etc.

Sin embargo, es lamentable que siga sin darse la importancia suficiente a los beneficios de carácter no monetario, como son: la participación en los resultados en la investigación; en el desarrollo de productos; capacitación; admisión a instalaciones ex situ de recursos genéticos y bases de datos; propiedad conjunta de derechos de propiedad; etc. Este tipo de beneficios reviste gran importancia para la industria y la ciencia del país de origen del recurso, pero los debates siguen centrándose en beneficios monetarios como pueden



Fueron intensas las negociaciones sobre un código de conducta ético para asegurar el respeto del patrimonio cultural e intelectual de las comunidades indígenas y locales relevantes para la diversidad.

ser las tasas por muestra recolectada; los pagos iniciales; los pagos de regalías; las tasas de licencia en caso de comercialización; la financiación de la investigación; empresas conjuntas, etc.

UN RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS Y REPARTO DE BENEFICIOS

Las condiciones en que se debe dar el acceso a los recursos genéticos y repartirse los beneficios derivados de su uso (consentimiento informado previo, términos mutuamente acordados; reparto de beneficios), se abordan en el artículo 15 del CDB, con otros relacionados con el acceso y transferencia de tecnologías (art.16.3) y el manejo y distribución de los beneficios de la biotecnología (art.19).

La decisión de establecer un Grupo para tratar estos temas se remonta a la IV Conferencia de las Partes (COP4, 1998). En el año 2000, la COP5 estableció un Grupo de trabajo, que se reunió por primera vez en el 2001 y tuvo como resultado las Directrices de Bonn, adoptadas en la COP6 en 2002 (Decisión VI/24). De carácter voluntario, estas Directrices establecieron un marco consensuado para ayudar a los países a desarrollar medidas administrativas, políticas y/o legislativas para regular el acceso a los recursos genéticos y el reparto de beneficios derivados de su uso.

Posteriormente, la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (2002), acordó en

Diversa, una empresa pública biotecnológica de USA, ha creado 18 alianzas con diferentes grupos para asegurarse el acceso a los recursos genéticos de diez países de seis continentes y a todas las aguas internacionales del mundo (Diversa, 2005), lo que le permite ampliar cada año su lista de nuevos productos. Por su parte, Novozymes, la empresa biotecnológica líder en enzimas y microorganismos, con más de 700 productos diferentes, mantiene alianzas con Tailandia y otros países para ampliar sus colecciones de muestras (www.novozymes.com, 2005).

su Plan de Implementación, “negociar, dentro del marco del Convenio de Diversidad Biológica, teniendo en cuenta las Directrices de Bonn, un régimen internacional para promover y salvaguardar el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos” [párrafo 44(o)]. Petición que fue reiterada en la 57 sesión de la Asamblea general de la ONU (diciembre, 2002) y en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005. Haciéndose eco de este mandato, la COP7 (febrero de 2004), aprobó la Decisión VII/19 de negociar un régimen internacional de acceso a los recursos genéticos y reparto de beneficios, que comenzó a desarrollarse en Bangkok en marzo de 2005 y que ha continuado en febrero de 2006 en Granada (España).

Este es uno de los aspectos más complejos del Convenio y una reivindicación histórica de los países en vías de desarrollo, que, con altos niveles de biodiversidad, son proveedores de estos recursos. En las negociaciones que tuvieron lugar en



El nuevo Secretario Ejecutivo del CDB con representantes indígenas. Foto: Earth Negotiations Bulletin.

Granada fueron evidentes dos bloques: uno, formado por la Unión Europea y el Grupo JUSSZCANNZ (Japón, USA, Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda), con pocas prisas por avanzar en la negociación de un régimen vinculante y por otro, los Países Megadiversos, el Grupo Latinoamericano y del Caribe y el Grupo Africano, deseosos de ver progresos. En este contexto, España, con la Ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, y el Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, Antonio Serrano, manifestándose en las inauguraciones de ambas reuniones a favor de un régimen internacional vinculante, jugó en cierta medida un papel de

El ámbito de aplicación del CDB es quizás el mayor de todos los convenios internacionales existentes, pues abarca todas las formas de vida en el planeta

bisagra en las negociaciones.

En Granada, las discusiones del Grupo se centraron, en gran medida, en la naturaleza que debiera tener tal régimen internacional (si vinculante o no), su ámbito (si incluir o no los derivados, por ejemplo) y los mecanismos para hacer aplicable un régimen tal. En ese sentido las intervenciones se centraron en las características que debiera tener un certificado de origen/fuente/proveniencia legal, y el

El CDB subraya la importancia que tiene la cultura para la biodiversidad y en concreto, los conocimientos atesorados por las comunidades indígenas y locales Foto: Vicente González.



establecimiento de requisitos de revelación de la fuente de origen del recurso en las aplicaciones de patentes.

En general, para los países pobres esa relación entre el certificado y la concesión de patentes es el medio para dilucidar la fuente del recurso, asegurarse de que ha existido un consentimiento informado previo y que se han establecido términos mutuamente acordados. En este caso cuentan con el apoyo de la Unión Europea o Suiza. Frente a ellos, la oposición de algunos países ricos a la demanda de revelación de la fuente de origen, fue manifiesta en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en Hong Kong en 2005 y en la reunión del Consejo sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relativos al Comercio sobre las relaciones ADPIC-CDB. Estos temas son complejos por su relación con otros regímenes internacionales existentes y sus procesos, como el Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura; la Unión Internacional para la protección de las variedades vegetales (UPOV); el acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectuales relativos al Comercio y la Organización Mundial del Comercio. Al menos en Granada hubo acuerdo en cuanto a la contribución que un sistema de certificados internacional puede hacer para lograr el mandato del Grupo de trabajo, de negociar un régimen internacional de acceso a los recursos genéticos y reparto de beneficios.

Otro punto de fricción fue si los *derivados* de los recursos genéticos deben estar incluidos en el ámbito de este régimen. Los países más pobres defienden su inclusión, puesto que suelen ser los que se comercializan, sin que haya un retorno de los beneficios a las comunidades proveedoras. Si esas condiciones de retorno y reparto deben determinarse a nivel nacional, o si más bien deben ser descritas en cada acuerdo, caso por caso, es otra cuestión, en la que existe desacuerdo dentro de este mismo bloque de países.

Al final, la falta de acuerdo sobre numerosos aspectos de si tal régimen debe ser legalmente vinculante o no, ha conducido a un texto que será enviado a la COP7 el próximo mes de marzo de 2006 y que está lleno de paréntesis sobre casi todas las cuestiones, signo de desacuerdo en las negociaciones.

LA VOZ DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El proceso de implicación de los pueblos indígenas en las negociaciones ambientales multilaterales, comenzó en la Cumbre de la Tierra en Río, en 1992. El CDB, con varios artículos referidos a ellos, representa una oportunidad para hacer oír su voz. En este sentido, el acceso a los recursos genéticos, incluyendo la facilitación del acceso; el consentimiento informado previo, los términos mutuamente acordados y el reparto

La empresa europea de biotecnología Novozymes ha desarrollado una alianza con BIOTEC, de Bangkok. Mientras BIOTEC colecta, aísla, identifica e investiga las muestras, Novozymes financia la investigación y ofrece capacitación a BIOTEC, además de transferir tecnologías y bibliotecas de enzimas y bioinformáticas y pagar regalías si se desarrollan los productos.

de beneficios (art. 15, 16.3 y 19), son algunos de los aspectos relacionados con el artículo 8j del CDB. Este artículo establece que *"Cada Parte Contratante, con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente"*.

El Grupo de trabajo que desarrolla y asegura el cumplimiento de estos compromisos del artículo 8j y sus disposiciones conexas, se reunió por cuarta vez en Granada del 23 al 27 de enero, la semana anterior a la del Grupo sobre acceso. A esta cita acudieron cerca de 370 participantes, representantes de 95 gobiernos, grupos indígenas, agencias intergubernamentales, ONG, instituciones de investigación e industria.

Una parte de las negociaciones de este Grupo de trabajo en Granada, cuyo mandato se estableció en la Decisión VII/16 de la COP7, se centraron en cómo los representantes indígenas deberían estar implicados en las negociaciones del CDB, y de manera destacada, en las negociaciones del Grupo de Acceso. Un paso muy importante allí acordado para lograr una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las negociaciones ambientales ha sido recomendar establecer un mecanismo voluntario de financiación para facilitar dicha participación en el CDB, siguiendo el ejemplo de otros órganos de la ONU. Sin embargo, la propuesta de la UE para permitir la participación de este grupo en las negociaciones, incorporándolos a los grupos informales que suelen formarse, no fue aceptada.

DEMANDA DE LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES

Aunque el protagonismo creciente de los microorganismos en la investigación y la menor atención a las plantas redundan en un papel más reducido del conocimiento tradicional en los descubrimientos far-

Copordinación de la UE de la reunión sobre Acceso a los Recursos Genéticos.
Foto: Earth Negotiation Bulletin.



El CDB es un acuerdo internacional que combina aspectos de la modernidad y de la tradición. Así, mientras dedica una gran atención a los recursos genéticos y a su potencial explotación, subraya la importancia que tiene la cultura para la biodiversidad y en concreto, los conocimientos atesorados por las comunidades indígenas y locales

macéuticos, ya relativamente pequeño en las décadas recientes, sin embargo se siguen produciendo acusaciones de biopiratería, es decir, de acceso ilegítimo a los conocimientos de las comunidades indígenas.

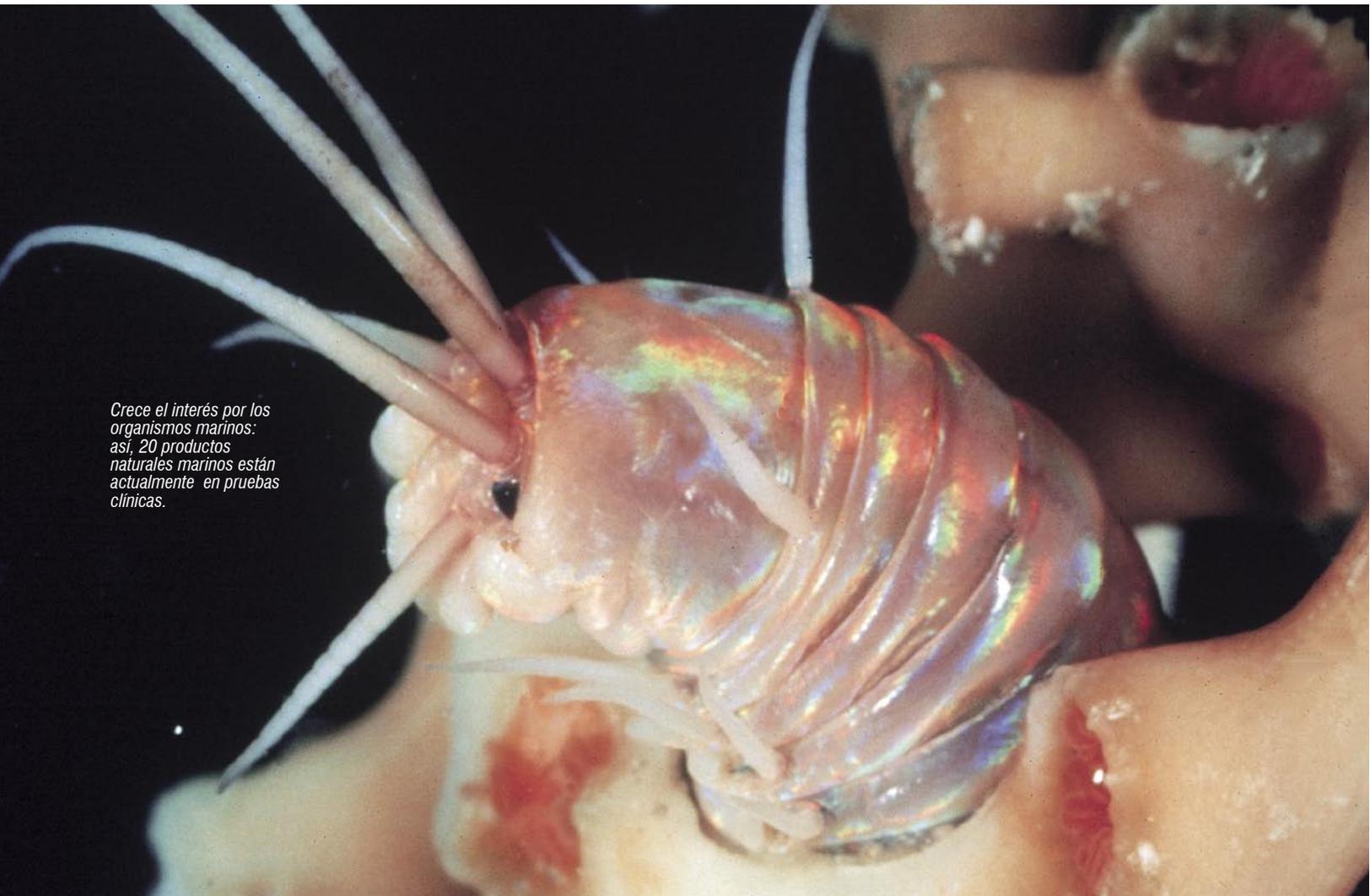
En este terreno los indígenas se niegan a ser considerados meros "interesados" y defienden su carácter de portadores de derechos, asimilando sus reclamaciones en este ámbito a sus reivindicaciones territoriales y de autodeterminación. Así, el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad señaló en Granada que el objetivo de la negociación del régimen internacional no era facilitar el acceso, sino asegurar el respeto de los derechos indígenas.

Los participantes indígenas subrayaron la necesidad de que, al establecer acuerdos de acceso y reparto sobre los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, se cuente con su *consentimiento informado previo* y se respeten los *términos mutuamente acordados*. Y estos fueron algunos de los cinco elementos

que se consideraron para su inclusión en un régimen internacional sobre acceso a recursos genéticos, además de la *revelación del origen de los recursos* y el *conocimiento tradicional asociado en las solicitudes de patentes* y el *reconocimiento del derecho consuetudinario*, entre otros.

Además de la reclamación de un espacio en las negociaciones sobre el régimen internacional de acceso y reparto de beneficios que iba a tener lugar la semana

Crece el interés por los organismos marinos: así, 20 productos naturales marinos están actualmente en pruebas clínicas.



La presidenta de la reunión sobre Acceso a los Recursos Genéticos, la profesora Margarita Clemente, con algunos representantes de los Países Megadiversos. Foto: Herat Negotiations Bulletin.



siguiente, otros asuntos debatidos fueron la propuesta de *registros* internacionales de conocimientos tradicionales (como ya existen a nivel nacional en varios países), a la que se oponían algunos por considerarla una vía de acceso libre a este tipo de conocimientos, que no permitía asegurar el consentimiento informado previo y los acuerdos de reparto de beneficios. Sin embargo, se aceptó el valor de tales registros si las autoridades de patentes utilizaran la información que contienen para forzar el consentimiento informado previo y los requisitos de reparto de beneficios en las solicitudes de patentes. Finalmente, la recomendación considera que los registros de conocimientos tradicionales sólo son una manera de protección y que su establecimiento debe ser voluntario y debe hacerse con el consentimiento de las comunidades indígenas.

También continuaron las discusiones sobre sistemas *sui generis* de protección de los conocimientos que atesoran estas comunidades, y que a diferencia del conocimiento privado e individual que protege la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), es de carácter colectivo y se transmite de generación en generación. Al final se apoyaron los sistemas *sui generis* locales y nacionales, así como los regionales, para el caso de los conocimientos transfronterizos.

Algunas de las discusiones más acaloradas tuvieron lugar al debatirse las tecnologías de restricción de uso genético (o tecnologías "terminator", que pueden usarse para alterar semillas genéticamente y hacerlas estériles, impidiendo así su reutilización, erosionando los derechos de los agricultores reconocidos por la FAO y creando dependencias de los

campesinos respecto a las industrias productoras). La resolución final reafirma la decisión previa adoptada en la V Conferencia de las partes (decisión V/5/III), el principio de precaución y el derecho de los agricultores e indígenas de utilizar, ahorrar e intercambiar semillas. Al final, una referencia a la posible investigación futura según un enfoque de evaluación de riesgo caso por caso levantó ampollas entre sus detractores, que veían en ello una puerta abierta a los ensayos de campo.

También fueron intensas las negociaciones sobre un código de conducta ético para asegurar el respeto del patrimonio cultural e intelectual de las comunidades indígenas y locales relevantes para la biodiversidad, cuya aprobación se prevé para la COP9 (2008).

Otros asuntos tratados por el Grupo de trabajo, según su mandato, fueron: los avances en la aplicación del Programa de trabajo del grupo; el informe sobre el estado y las tendencias de los conocimientos tradicionales a que hace referencia el art.8j; el papel de un punto focal temático y los indicadores para medir el progreso en este ámbito hacia la meta de parar la pérdida de biodiversidad en el 2010.

Todas estas recomendaciones serán presentadas por la Ministra de Medio Ambiente en el Segmento Ministerial de la octava Conferencia de las Partes, a petición del Grupo de trabajo. Para más información sobre la reunión, se recomienda acceder a la documentación contenida en la página oficial del CDB relativa a estas reuniones: www.biodiv.org, y al Boletín de Negociaciones de la Tierra, que resume el contenido de las negociaciones de ambos Grupos: www.iisd.ca/biodiv/wg8j-4; www.iisd.ca/biodiv/abs-wg4. 

Un caso es el de la solicitud de patente de una empresa basada en Sudáfrica a partir de los principios activos de una especie, la Hoodia, cuyos efectos en la supresión del apetito eran largamente conocidos y utilizados por el pueblo indígena San, en Sudáfrica, Botswana y Namibia, cuyo consentimiento para el uso de tal conocimiento fue obviado por los inventores. El rechazo que encontró el caso en la opinión pública obligó a la empresa a corregir su actuación y llegar a un acuerdo y establecer un partenariado de mutuo beneficio con la Comunidad San.