

EL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE BIOSEGURIDAD Y LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS MOVIMIENTOS DE LOS ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE: DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN

Sergio Álvarez
Director de Programa
Dirección General de Calidad
y Evaluación Ambiental.

D

urante la tercera Reunión de las Partes del Protocolo de Cartagena (COPMOP3), celebrada en Curitiba, Brasil, el pasado mes de marzo de 2006, se alcanzó un acuerdo histórico para regular el etiquetado de organismos vivos modificados (OVM) destinados a uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento, punto en el cual no había sido posible llegar a un consenso previo.

¿QUÉ ES EL PROTOCOLO DE CARTAGENA?

El llamado Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología se ocupa de regular el transporte, manipulación, etiquetado y uso de organismos modificados genéticamente (OMG,

que en el lenguaje del Protocolo se conocen como organismos vivos modificados u OVM). El Protocolo trata de establecer un marco que minimice los posibles efectos adversos de los OMG sobre el medio ambiente y la salud humana y se ocupa especialmente de los movimientos transfronterizos, esto es, entre países, de estos organismos. Entró en vigor el 11 de septiembre de 2003. Tras tres años de su entrada en vigor es ya posible evaluar cuál han sido los principales logros y resultados de este instrumento hasta la fecha.

El Protocolo de Cartagena (<http://www.biodiv.org/biosafety>) constituye, hasta el momento, el único Protocolo que se ha desarrollado bajo el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) (ver



Inauguración de la COPMOP3. Foto: Earth Negotiations Bulletin

Revista Ambiente n.º 55). Constituye, por su carácter vinculante y la complejidad de los temas que trata, uno de los instrumentos internacionales más importantes relacionados con la biodiversidad y un referente en el derecho internacional. La expansión de la biotecnología en los últimos 10 años, especialmente aplicada a la agricultura en forma de cultivos MG, hacen que el Protocolo tenga más relevancia que nunca.

DESARROLLO HISTÓRICO

El proceso de negociación del Protocolo, que responde a un desarrollo del Artículo 19 del CDB, fue muy largo y costoso. El texto definitivo fue adoptado en una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes (ExCOP), que se celebró en el año 2000, tras acomodar todas las preocupaciones de los principales grupos de negociación: el llamado Grupo de de Miami: Argentina, Australia, Canadá, Chile, Uruguay y

EE.UU (países, en general, con un importante desarrollo y apuesta por la biotecnología aplicada al sector agrícola y exportadores de productos agrícolas MG), el Grupo de Países Afines (países del G77, salvo los tres que estaban en el grupo de Miami; países en su mayoría en vías de desarrollo que buscaban un control más estricto en el movimiento de los OVM), la UE, con una postura similar al grupo de países afines, : (Japón, Corea, México, Noruega, Suiza, Singapur y Nueva Zelanda) que actuaban de bisagra entre las posiciones más enfrentadas. El 11 de septiembre de 2003 tras la ratificación de 50 países, tal y como estipula su artículo 37, el Protocolo entró en vigor. Desde entonces han tenido lugar 3 reuniones del mismo (COP/MOP), habiéndose celebrado la última del 13 al 17 de marzo de 2006 en Curitiba, Brasil. Actualmente 132 países son Partes del Protocolo tras haberlo firmado y ratificado.

ELEMENTOS BÁSICOS DEL PROTOCOLO

El Protocolo incorpora nuevos derechos y obligaciones para las Partes relativos al movimiento transfronterizo, manipulación y uso de OVM. Sus disposiciones operativas principales establecen un procedimiento de Acuerdo Fundamentado Previo (AFP) mediante el cual un exportador que desea trasladar ciertas categorías de OVM a un país por primera vez debe notificar a la Parte importadora por adelantado y suministrar determinada información. La Parte importadora tiene entonces la oportunidad de examinar esta información y decidir si acepta o deniega la importación o establecer condiciones a la misma en base a una evaluación de riesgo. El procedimiento, aplicable al movimiento de OVM para introducción deliberada en el medio ambiente es similar, con algunas diferencias, para los OVM destinados para uso directo como

Representantes de la juventud se manifiestan a favor de mantener la expresión "contiene" en los requerimientos de etiquetado. Foto: Earth Negotiations Bulletin.





Discusión del texto sobre el Art. 18.2(a) durante las negociaciones finales. Foto: Lucía Roda Ghisleri.

alimento humano o animal o para procesamiento (los OVM FFP en sus siglas en inglés: food, feed and processing). Además de este sistema basado en el conocimiento y consentimiento previo y muy similar al adoptado en otros acuerdos internacionales relativos al movimiento de sustancias peligrosas, el Protocolo establece una serie de disposiciones (algunas de ellas todavía en discusión y desarrollo) para regular el etiquetado de los OVM. El Protocolo, además, da pie a que los países desarrollen su propia legislación que puede ser más estricta (aunque nunca contraria al Protocolo) y exigir determinados condicionantes para la importación (como es el caso de la UE). En este sentido, el Protocolo es especialmente importante para los países que no hayan desarrollado legislación propia (principalmente países en vías de desarrollo), ya que les da un marco general de actuación.

El Protocolo también contiene disposiciones muy importantes sobre intercambio de información, creación de capacidad y recursos financieros. Los tres elementos son básicos para lograr sus objetivos. Así, dentro del Protocolo se ha establecido un sistema de intercambio de información (el llamado BCH o "Biosafety Clearing House").

ELEMENTOS DEL DEBATE

Es importante recapitular sobre el proceso de negociación y los asuntos que despertaron más controversia ya que, en la actualidad, el funcionamiento del Protocolo y las negociaciones del mismo siguen reflejando tensiones y posturas similares. Los principales problemas de negociación, una vez superado el problema de nomenclatura OVM frente a OMG

y el ámbito de aplicación del Protocolo, han sido: la aplicación del Principio de Precaución, y las implicaciones del mismo en las relaciones del Protocolo de Cartagena con acuerdos comerciales internacionales; y el mecanismo de movimiento transfronterizo de OVM-FFP ("commodities") y, especialmente, el etiquetado de los mismos.

El Principio de Precaución, tal y como se define en la Declaración de Río de 1992, viene a señalar que "cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Así, la incertidumbre sobre posibles riesgos no es argumento para la inacción. En este sentido, el Principio de Precaución es básico en el Protocolo. En el ámbito de los OVM, donde pueden existir importantes riesgos potenciales para el medio ambiente o la salud humana, siempre puede emplearse este principio argumentando que, a pesar de que los estudios sobre un determinado OVM no hayan establecido riesgos, estos pueden existir (especialmente a largo plazo, ya que el uso de OVM es relativamente reciente) y por lo tanto el Principio de Precaución es aplicable para, por ejemplo, impedir la importación de un determinado OVM. Esto ha generado importantes preocupaciones en el sentido que los Estados podrían aplicar el principio precautorio de manera que cause conflictos con las reglas internacionales de comercio. A medida que se constata que los problemas ambientales tienen un carácter global y que, a la vez, procesos comerciales son también más globales, se establecen más puntos de interacción

Uno de los principales puntos de fricción ha sido la expresión "puede contener" frente a la expresión "contiene" que pedían otros países. Esta dicotomía entre el "puede contener (may contain)" y "contiene (contain)" resume la pugna que ha habido siempre entre países exportadores de OVM y los países importadores de los mismos



Ceremonia de clausura de la COPMOP3. La ministra de Medio Ambiente de Brasil, Marina Silva y el Secretario Ejecutivo del CDB. Foto: Earth Negotiations Bulletin.

entre las cuestiones comerciales y ambientales. El comercio puede ser una de las causas principales de degradación ambiental (por ejemplo en lo relativo a las especies exóticas invasoras, que pueden llegar a través de rutas comerciales). En este sentido, el Protocolo es uno de los ejemplos más claros de interacciones entre cuestiones ambientales y comerciales y la dificultad de lograr un delicado equilibrio entre estos dos aspectos. El tema de la precaución surge cada vez con más fuerza en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y es previsible que continúe haciéndolo en el futuro. Las cuestiones ambientales pueden, si están debidamente justificadas y fundamentadas, interferir o servir de mecanismo regulatorio al libre comercio, matizando que éste pueda tener lugar en cualquier circunstancia o bajo cualquier concepto.

Otro de los grandes problemas del Protocolo han sido los mecanismos de control de los movimientos transfronterizos de los OVM-FFP, que representan la mayoría del volumen de OVM que se exporta e importa internacionalmente (tabla 2). Los problemas han existido principalmente en lo referente al etiquetado de estos OVM-FFP. Esta cuestión se regula en el artículo 18.2 (a) del Protocolo.

Uno de los principales puntos de fricción ha sido la expresión “puede contener” (frente a la expresión “contiene” que pedían otros países). De hecho esta fue la última palabra que se acordó en el año 2000 y que llevó a la adopción del texto del Protocolo. Esta dicotomía entre el “puede contener (may contain)” y “contiene (contain)” resume la pugna que ha habido siempre entre países exportadores de OVM y los países importadores de los mismos. De hecho, la mayoría de los principales países productores y exportadores de OVM no son parte del Protocolo en espera de ver cómo se resuelve el artículo 18.2 a. Este es el caso de Argentina, Canadá, Uruguay o Australia (Tabla 1). EEUU tampoco es parte, aunque tampoco lo es del CDB.

La mayoría de los países exportadores de OVM quieren requisitos de etiquetado no demasiado complejos o que puedan generar mecanismos de incumplimiento contra ellos si en los cargamentos entran OVM de manera no intencionada. Por otro lado los países importadores (muchos de ellos opuestos, por diversas razones, a la entrada de los OVM en sus territorios) quieren mecanismos detallados para poder examinar y discriminar lo que importan y establecer procesos de evaluación de riesgos. Una documentación muy

detallada exigiría a los exportadores poner en marcha mecanismos de trazabilidad y segregación estrictos con el fin de separar e identificar los OVM que exportaran, cosa que muchos no hacen, ya que los OVM son evaluados previamente y por tanto, se supone su seguridad y equivalencia con las mismas variedades no transgénicas y se argumenta que no sería necesaria su separación. En opinión de estos países, en muchos casos esta separación sería muy costosa, quizá impracticable y podría llevar a la paradoja de que todos los envíos se etiquetasen como potencialmente conteniendo OVM. Por otro lado, los países importadores quieren tener mecanismos de etiquetado claros que pongan la carga de la prueba en el exportador y no obliguen a costosos análisis al importador (para, por ejemplo discriminar cultivos MG autorizados en el país exportador pero no en el importador). Buenos sistemas de etiquetado en los movimientos transfronterizos facilitan, además, el etiquetado final de cara al consumidor a nivel nacional, algo muy importante para respetar la elección final de éste (elemento básico, por ejemplo, en la postura de la UE). Toda esta pugna es, además, muy delicada, ya que de impedirse el comercio de determinados cultivos MG esto debe hacerse con razones fundamentadas (aunque se invoque el principio de Precaución) para no atentar contra el libre comercio, lo que puede ser objeto de importantes sanciones por parte de la OMC (es en este sentido que se ha producido la disputa entre EEUU y otros países exportadores de OVM, y la UE, en el seno de la OMC).

Durante las dos primeras COPMOPs: COPMOP 1 (2004) y COPMOP2 (2005), no se pudo llegar a un acuerdo entre estas dos posturas y, por tanto, en lo referente al etiquetado de OVM-FFP. Este acuerdo se logró, finalmente en la COPMOP3 celebrada en Curitiba, Brasil, del 13 al 17 de marzo de 2006.



El Protocolo trata de establecer un marco que minimice los posibles efectos adversos de los OMG sobre el medio ambiente y la salud humana. Foto: Institute for Plant Genomics and Biotechnology.

Los resultados de Curitiba ponen en evidencia la rápida evolución de los marcos de bioseguridad en muchos países que les permite empezar a apostar por los desarrollos biotecnológicos como motor de sus economías, tal y como ocurre con China o India

LA COPMOP3

El poder alcanzar una Decisión con respecto al Art. 18.2(a) era de máxima urgencia ya que ya había expirado el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Protocolo (11 septiembre de 2003) para, según lo que indica el propio Art. 18.2(a), alcanzar una decisión más específica sobre los requerimientos de etiquetado. Durante la COPMOP1 se determinó qué requisitos debería tener el documento de identificación: nombre científico, común y comercial del OVM, su evento de transformación y su código identificador único (si existiese). Durante la COPMOP2, no obstante, no se pudo alcanzar un consenso sobre los requisitos finales de identificación.

Dada la presión existente, de no haberse alcanzado ninguna Decisión al respecto hubiera supuesto un mensaje muy malo sobre la aplicabilidad y funcionamiento del Protocolo. Existiría un Protocolo vinculante pero vacío de contenido al no funcionar su mecanismo fundamental. Esto hubiera supuesto también un mensaje negativo para otros Convenios y Protocolos internacionales, y una constatación de que no sería posible compaginar cuestiones ambientales y comerciales.

En este sentido, la adopción de una decisión sobre etiquetado de OVM-FFP (en movimientos transfronterizos intencionales) puede considerarse como un hito dentro del Protocolo, y una decisión histórica (especialmente dadas las bajas expectativas de alcanzar un posible acuerdo que se habían generado tras la COPMOP2) y así ha sido calificada, entre otros, por Stavros Dimas, Comisario Europeo de Medio Ambiente. No estaba claro cuál sería la posición de Brasil, ya que era el

anfitrión de la reunión y, a la vez, uno de los países que provocaron un bloqueo de las negociaciones en la COPMOP2. Su actuación, además como país Parte del Protocolo, podría dirigir las negociaciones en uno u otro sentido. Gran parte de los resultados de la reunión se debieron a las propuestas y buena disposición de Brasil para negociar.

Las negociaciones, tras una discusión inicial más teórica, comenzaron rápidamente en base a una propuesta de Brasil. En esta propuesta se pedía que los OVM sujetos a "sistemas de preservación de la identidad" fueran etiquetados como "contiene" mientras que los no sujetos a estos sistemas se eti-

quetarían como "puede contener". La propuesta pedía también que para 2010 las Partes tomaran medidas para asegurar que todos los envíos son etiquetados como "contiene", y pedía también que se fortaleciese la creación de capacidad en los países para poder asegurar que cumplieran con las medidas de etiquetado para esta fecha del 2010. Si bien la propuesta de Brasil sorprendió gratamente al establecer una base de negociación muy ambiciosa, hubo muchas dudas iniciales sobre lo que los "sistemas de preservación de identidad" suponían. El concepto de "sistemas de preservación de identidad" se deriva de terminología de producción agronómica y supo-



El maíz es el segundo cultivo MG en importancia, representando aproximadamente un 24% de la superficie MG cultivada en el mundo.

Tabla 1-Superficie comercial MG (países)

| País | Superficie (millones hectáreas) |
|---------------|---------------------------------|
| EEUU* | 49,8 |
| Argentina* | 17,1 |
| Brasil | 9,4 |
| Canadá* | 5,8 |
| China | 3,3 |
| Paraguay | 1,8 |
| India | 1,3 |
| Sudáfrica | 0,5 |
| Uruguay* | 0,3 |
| Australia* | 0,3 |
| Otros países | 0,5 |
| Total: | 90.1 |

En 2005 había 21 países con cultivos comerciales MG. El más importante es Estados Unidos (que representa un 55,2 % del total cultivado). El mayor incremento entre el año 2004 y 2005 se ha producido en Brasil (9,4 millones de ha en 2005 comparadas con 5 millones en 2004, lo que ha hecho que pase al tercer lugar, por delante de Canadá). La India también ha experimentado un gran aumento. * Indica que no son países del Protocolo.

Fuente: ISAAA, Clive James, 2005

La adopción de una decisión sobre etiquetado de OVM-FFP en movimientos transfronterizos intencionales puede considerarse como un hito dentro del Protocolo, y una decisión histórica

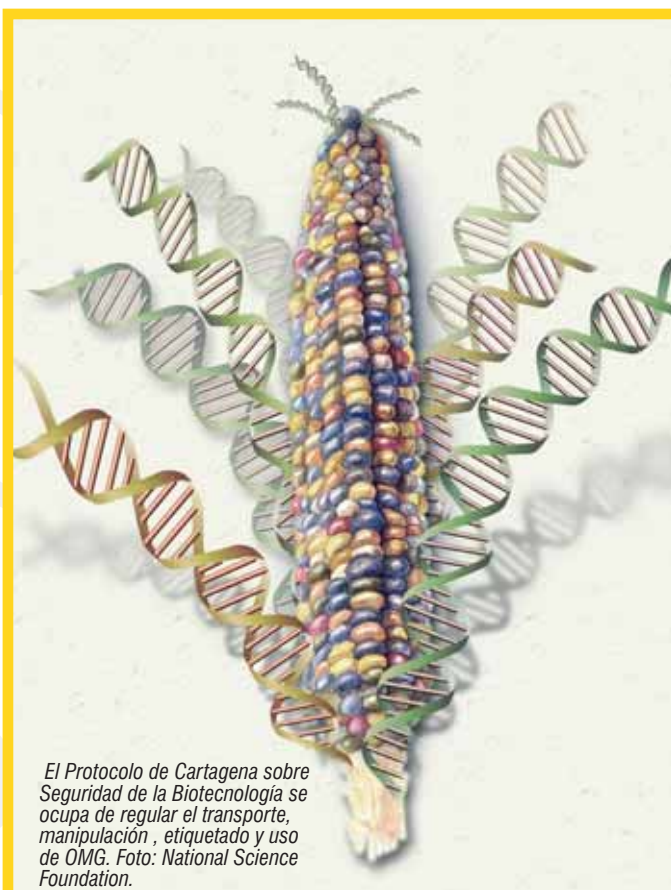
ne una certificación y seguimiento de todo el proceso de gestión, producción, manufactura y distribución de un producto dado con el fin de asegurar su pureza e integridad. Este concepto se usa normalmente en especies y variedades de fácil identificación y manejo. A partir de entonces se trabajó en “pulir” esta propuesta. Básicamente se discutieron los apartados donde se establecían los requisitos de etiquetado y donde se establecía un calendario para pasar del “puede contener” al “contiene”. Finalmente, tras una intensa negociación que duró hasta el último día, en el último momento, estando ya presente, la Ministra de Medio Ambiente Brasileña, Marina Silva, en la sala del Plenario, se alcanzó una decisión al respecto.

La Decisión adoptada (Decisión BS-III/10), y ya conocida como las

“reglas de Curitiba” supone un equilibrio muy delicado para acomodar todos los puntos de vista. A grandes rasgos, requiere el etiquetado como “contiene” para OVM que tengan mecanismos de identificación tales como los sistemas de preservación de identidad. Si no es así, los cargamentos pueden etiquetarse como “puede contener”. En ambos casos, los exportadores deben proporcionar el nombre común, científico, el evento de transformación, y el identificador único (si existe) del mismo. Se establece un periodo hasta 2012 (COPMOP6) para pasar de “puede contener” a “contiene” en todos los casos. No obstante, este paso está sujeto a un análisis de la experiencia adquirida que se debería hacer en la COPMOP5. Fruto de este análisis se podría decidir pasar de “puede contener” a “contiene” o no. Por tanto, en ese sentido, no hay una decisión definitiva al respecto.

La Decisión final puede interpretarse desde diversos puntos de vista. Así, por un lado, es evidente que se han establecido requisitos claros de etiquetado y un calendario para su aplicación (calen-

dario que irá siendo evaluado por las Partes). Estos requisitos podrán suponer un coste añadido para las Partes exportadoras que tendrán obligatoriamente que etiquetar y segregar sus productos. Para los importadores, la información más detallada supondría facilitar los análisis de riesgo y un posible etiquetado final para el consumidor. Podría, por tanto, pensarse que todos estos requerimientos limitarían el comercio futuro de OVM. No obstante, quizá



El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología se ocupa de regular el transporte, manipulación, etiquetado y uso de OMG. Foto: National Science Foundation.

Tabla 2-Superficie comercial MG (cultivos)

| Cultivo | Superficie (millones ha) |
|-------------------------------|--------------------------|
| Soja | 54,5 |
| Maíz | 21,2 |
| Algodón | 9,8 |
| Canola (variante de la colza) | 4,6 |

unos requerimientos claros, transparentes y eficaces de etiquetado (utilizando “sistemas de preservación de identidad” u otros similares) pudieran ser una manera de establecer certidumbre y seguridad en el proceso y facilitar a la larga el comercio y aceptación de los OVM por parte de los consumidores y el mercado. Es decir, si hay que etiquetar, hacerlo lo mejor posible.

Otra cuestión importante ahora, con la Decisión adoptada, es saber hasta qué punto algunos de los países exportadores de OVM que no eran Partes hasta ahora, en espera de las negociaciones sobre este punto, consideren la decisión final adoptada lo suficientemente flexible como para ratificar el Protocolo (es el caso de Canadá).

HACIA EL FUTURO

A pesar de que en la COPMOP2 fueron principalmente Brasil y Nueva Zelanda los países Parte (además de los exportadores de OVM no Parte) que se opusieron más fuertemente a alcanzar un acuerdo consensuado, en esta ocasión fueron algunos países de Sudamérica los que mantuvieron una postura más cercana a los países exportadores (requisitos de documentación no complejos, lógicos y relativamente abiertos: fomentado el uso del “puede contener”). En concreto Paraguay, Perú y, hacia el final de las negociaciones, México. Esto pone de manifiesto la influencia que sobre algunos de estos países tienen grandes exportadores de OVM, ya que se encuentran en sus cercanías y tienen que acomodar sus compromisos y regulaciones nacionales con el comercio que establezcan con ellos, ya que son sus principales socios comerciales (México con EEUU y Paraguay con Argentina). En el caso de México existen acuerdos comerciales con países no Parte, como EEUU, a través del NAFTA (North

American Free Trade Agreement). México quiso asegurar que la decisión alcanzada no tuviera efecto sobre sus relaciones comerciales con EEUU y para ello introdujo diversas referencias al Art. 24 del Protocolo (que aborda las obligaciones de las Partes en relación a los movimientos transfronterizos de OVM entre Partes y no Partes), y a la no obligación de que el comercio entre Partes y no Partes cumpla lo estipulado en la Decisión relativa al Art 18.2(a).

No obstante, los resultados de Curitiba también ponen en evidencia la rápida evolución de los marcos de bioseguridad en muchos países que les permite empezar a apostar por los desarrollos biotecnológicos como motor de sus economías, tal y como ocurre también con China, o India. El hecho de que en Curitiba fueran los países latinoamericanos puede deberse, entre otras cuestiones, a que, tras la propuesta inicial brasileña, podría existir una cierta apuesta por el desarrollo biotecnológico en el sentido de que, si hay que etiquetar y documentar, que esto se haga de la mejor manera posible. La propuesta brasileña, tal y como se presentó originalmente, podría haber supuesto una ventaja competitiva de Brasil (que podría usar los “sistemas de preservación de la identidad”) sobre competidores potenciales cercanos como México o Perú, a la hora de etiquetar y, por tanto, exportar acorde a los marcos internacionales, sus OVM.

Los próximos años, una vez alcanzado este acuerdo, van a ser fundamentales para poder ponerlo en práctica y evaluar sus resultados. Si bien es esperable un mayor control y rigor en las reglas de etiquetado de OMG a nivel internacional, esto puede facilitar a la larga el comercio de estos productos. En la

El cultivo más importante es la soja, que representa un 60,3 % del total (básicamente modificada para resistir la aplicación de herbicidas) seguida del maíz (que representa el 23,5 %). El algodón, a pesar de ser relativamente reciente, ha tenido un incremento rápido. También en los próximos años puede ser esperable un aumento del arroz MG. Las semillas, grano u otro material de estos cultivos, principalmente destinados a alimentación animal, humana o a procesado para otros usos son las llamadas “commodities”, cuyo transporte y etiquetado constituye uno de los elementos básicos de negociación del Protocolo.

situación actual, con un escenario de precios del petróleo en aumento, y la posibilidad del uso de biocombustibles como fuentes de energía alternativa, los cultivos MG podrían tener un importante desarrollo en muchas áreas (como Latinoamérica) con posibles impactos importantes para la diversidad biológica. La creación de capacidad para establecer marcos de bioseguridad adecuados en muchos países en desarrollo es de vital importancia. Otro tema que suscitará importantes discusiones en el futuro, una vez desbloqueado el proceso para etiquetar los OMG, son las cuestiones de responsabilidad y compensación relativas a posibles daños causados por OMG. Los elementos básicos de un régimen de responsabilidad y compensación también han de ser acordados internacionalmente y esto va a ser un punto importante en las agendas de negociación en el futuro. ☞

*Otro de los grandes problemas del Protocolo han sido los mecanismos de control de los movimientos transfronterizos de los OVM-FFP.
Foto: Winnipeg Cereal Research Centre.*

