

Las negociaciones del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura¹

José Esquinas-Alcázar²
Angela Hilmi³



“Caminante
no hay camino,
se hace camino al andar”

Antonio Machado.⁴

Foto: A. Camacho/Bioversity International.

¹ Este texto expresa la opinión de sus autores y no refleja, necesariamente, el punto de vista de Bioversity International, de la FAO ni de sus miembros.

² Universidad Politécnica de Madrid, Avd. Complutense, s/n Ciudad Universitaria, Madrid 28040, España. José Esquinas fue Secretario Interino del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (hasta 2007) y Secretario de la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (hasta 2006). Correo electrónico: jose.esquinas@upm.es

³ Food and Agricultural Organization of the United Nations, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italia. Correo electrónico: Angela.hilmi@fao.org

⁴ “Proverbios y cantares XXIX” Campos de Castilla – 1912

Resumen

El debate internacional que culmina con la negociación y la aprobación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (el Tratado), comenzó en la década de 1950, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés). Si bien en un primer momento el debate era esencialmente de carácter técnico y científico, a partir de la década de 1970 se centró en las implicaciones económicas y sociales de la cuestión de los recursos fitogenéticos, y desde principios de los años 1980, en su naturaleza política, jurídica y ética. El producto de estas primeras negociaciones fue la aprobación en 1983 de un primer acuerdo no vinculante: el Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos (el Compromiso) y el establecimiento en la FAO de un primer foro intergubernamental permanente para continuar las negociaciones: la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (la Comisión) que cuenta hoy con 167 países y la Comunidad Europea. En 1992, se aprobó el primer acuerdo vinculante sobre diversidad biológica en general: el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), el cual despeja el camino para que el sector agrario desarrolle - en armonía con este convenio y sobre la base del Compromiso - su propio instrumento jurídico vinculante, el Tratado, adoptado por la FAO en 2001. En el momento en que se escribe este artículo, el Tratado ha sido ratificado por 115 países y la Comunidad Europea, y la primera reunión de su Órgano Rector tuvo lugar en Madrid en junio de 2006.

Palabras claves: Recursos genéticos; conservación de los recursos; seguridad alimentaria; reservas genéticas; acuerdos internacionales; legislación.

Summary

The negotiation of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. What would later culminate with the negotiation and approval of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (the Treaty), began in the 1950's as an international debate from within the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Initially discussions were technical and scientific, but by the 1970's, they had focused on the economic and social implications of the plant genetic resources in question. The 1980's saw the debate develop politically, legally and ethically. As a result of these early negotiations, in 1983, the first non-binding agreement, the International Undertaking on Plant Genetic Resources (IU) was approved. Also stemming from the initial debate is the 1983 establishment of the first permanent intergovernmental forum, the Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture (the Commission), to continue discussions and negotiations. Today, the Commission includes 167 countries and the European Community. In 1992, the approval of the first binding agreement on biological diversity in general, the Convention on Biological Diversity (CBD), cleared the way for the agricultural sector to develop its own international binding instrument, in harmony with the CBD and based on the principles of the International Undertaking. This legal instrument, the Treaty, was adopted by FAO in 2001. To date 115 countries and the European Community have ratified the Treaty.

Keywords: Genetic resources; resources conservation; food security; genetic reserves; international agreements; legislation.

Introducción

Para entender las negociaciones que han desembocado en el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura⁵ es preciso entender la importancia económica y social creciente de estos recursos a lo largo del siglo XX, el marco histórico en el que se insertan las negociaciones y el clima científico y político en que se desarrollan. En este artículo tratamos de ilustrar estos factores a lo largo de las distintas fases del debate político que comienza en 1979.

En cierto modo, la historia del intercambio de recursos genéticos es la historia de la humanidad. La lucha por el acceso a las plantas útiles para la agricultura y la alimentación procedentes de otros lugares, ha sido una de las principales motivaciones de los viajes humanos desde los primeros tiempos y a menudo ha llevado a encuentros y alianzas pero también a conflictos y guerras entre distintas culturas (Harlan 1992, Parry 1978, Zohari 2000, Vasey 1992).

La historia del Tratado refleja estos esfuerzos por el acceso y control de los recursos genéticos, así como la preocupación por el futuro de la humanidad. El Tratado es el resultado de un largo proceso histórico de negociaciones que atravesó fases técnicas, financieras, políticas, institucionales y económicas (Cooper 2002, Mekour 2002, Kate y Lasen Diaz 1997, Rose 2003). El presente artículo intenta ilustrar los aspectos más sobresalientes de este largo proceso (Esquinas-Alcázar 2005).

Primera fase: discusiones internacionales de naturaleza técnica y científica que precedieron a las negociaciones

A partir de la década de 1950, algunos organismos internacionales, y sobre

todo la FAO, comenzaron a preocuparse seriamente por la pérdida de diversidad de los recursos genéticos en el mundo. En 1961, FAO convocó a una reunión técnica que condujo a la creación, en 1965, de un Cuadro de Expertos en Prospección e Introducción de Plantas (ver FAO 1961, 1969, 1970, 1973, 1975a). A partir de entonces y hasta 1974, este grupo se reunió periódicamente para asesorar a la FAO en la materia y marcar directrices a nivel internacional para la recolección, conservación e intercambio de germoplasma (FAO 1975b). Poco a poco fueron apareciendo problemas técnicos relacionados con la evaluación de la diversidad biológica y la erosión genética, identificación de los lugares de recolección, técnicas de muestreo, métodos de conservación de germoplasma y métodos de evaluación y documentación. En 1967, 1973 y 1981 la FAO fue sede de conferencias técnicas internacionales sobre recursos fitogenéticos (FAO/IBP 1967, FAO 1973b, FAO/UNEP/IBPGR 1981) que llevaron a la publicación de una serie de volúmenes que daban cuenta de los avances técnicos para resolver estas cuestiones (Frankel y Bennet 1970, Frankel et ál. 1975, Holden y Williams 1984).

La necesidad de organizar y financiar los nuevos programas para la conservación de los recursos fitogenéticos condujo en 1968 a crear la Unidad de Recursos Fitogenéticos y Ecología de Cultivos y a establecer un fondo de financiamiento. En 1972, el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por sus siglas en inglés), en seguimiento a las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (celebrada en Estocolmo) y de su propio Comité Técnico Asesor decidió la creación del

Consejo Internacional de Recursos Fitogenéticos⁶ (CGIAR 1972a, b). El CIRF nació en 1974 con presupuesto propio como parte del programa internacional del Grupo Consultivo; la Secretaría estaba en manos de la Unidad de Recursos Fitogenéticos de la FAO, donde se estableció su sede. El CIRF promovió y realizó numerosas actividades relacionadas con la recolección, conservación, evaluación, documentación y utilización del germoplasma vegetal.

Paralelamente a las actividades de la FAO y del CIRF, y en algunos casos debido a su efecto catalizador, numerosas organizaciones internacionales, regionales, nacionales y privadas crearon o reforzaron a partir de la década de 1970 programas orientados a la salvaguarda y utilización de los recursos fitogenéticos, especialmente *ex situ*. Entre estas iniciativas cabe destacar las de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola del Grupo Consultivo y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

Segunda fase: primeros debates y negociaciones políticas, adopción del Compromiso Internacional y establecimiento de la Comisión

En la Conferencia de la FAO (máximo órgano decisorio en el que se encuentran representados todos los países miembros) de 1979 se dan los primeros debates de carácter político que llevaron en pocos años a la adopción del Compromiso y posteriormente a la negociación y aprobación del Tratado⁷. Las preguntas planteadas por los países en desarrollo durante la conferencia de 1979 reflejan la línea de fondo de las difíciles negociaciones de los años posteriores y son la base del Tratado y de su sistema multilateral para el acceso y la distribución equitativa de beneficios.

⁵ Página Web del Tratado: www.planttreaty.org. (consultado el 30 mayo 2008).

⁶ El Consejo Internacional de Recursos Fitogenéticos cambió su nombre a Instituto Internacional de Investigación de los Recursos Fitogenéticos (IPGRI) y más tarde a Bioversity International, su nombre actual.

⁷ Véase <http://www.fao.org/ag/cgrfa/Spanish/iu.htm> (consultado el 20 junio 2007).

Esas preguntas se pueden resumir del modo siguiente:

- Los recursos fitogenéticos se distribuyen por todo el mundo pero la mayor diversidad está en los países tropicales y subtropicales donde se encuentran la mayoría de los países en desarrollo. Cuando se colectan las semillas y se depositan en bancos de germoplasma, a menudo en países desarrollados, ¿a quién pertenecen las muestras almacenadas?, ¿al país donde se colectaron?, ¿al país donde se almacenan?, ¿a la humanidad?
- Si las nuevas variedades obtenidas son el producto de aplicar la tecnología a la materia prima o recursos genéticos, ¿por qué se reconocen los derechos de los donantes de la tecnología (derechos del obtentor de variedades vegetales, patentes) y no los derechos del donante de germoplasma?

Las respuestas a estas preguntas no fueron claras ni convincentes y en ocasiones dieron lugar a fuertes confrontaciones dialécticas.

En la Conferencia de la FAO de 1979, la delegación española propuso -para resolver estos dilemas- el desarrollo de un acuerdo internacional y el establecimiento de un banco de germoplasma bajo la jurisdicción de la FAO. La propuesta recibió numerosas adhesiones a lo largo de la Conferencia, pero no llegó a plasmarse en un proyecto de resolución⁸.

En los meses precedentes a la conferencia de la FAO de 1981, México, con el apoyo del GRULAC y del Grupo de los 77, promovió un

proyecto de resolución que incluía los dos elementos esenciales de la propuesta española de 1979⁹:

- petición de un acuerdo internacional sobre los recursos genéticos;
- solicitud de un banco o una red de bancos de germoplasma bajo la jurisdicción de la FAO.

Durante la Conferencia de la FAO en noviembre de 1981, el proyecto de resolución mexicano, presentado por el Grupo de los 77, provocó intensas discusiones. Un debate que estaba programado para dos o tres horas duró varios días. Aunque algunos países desarrollados lo apoyaron, otros se oponían fuertemente. Se creó, entonces, un grupo de trabajo que contó con la presencia del propio Director General de la FAO para modificar el proyecto de resolución de manera que fuese aceptable para todos. El consenso se obtuvo sobre la base de la Resolución 6/81 (Recursos Fitogenéticos), en la que se pidió al Director General estudios sobre la factibilidad de un acuerdo internacional y de una red de bancos de germoplasma bajo la jurisdicción de la FAO.

El estudio solicitado se presentó en la reunión del Comité de Agricultura de la FAO en la primavera de 1983¹⁰; el mismo llegaba a la conclusión de que el acuerdo no era necesario y la red de bancos no era técnicamente factible. La polémica que levantaron estas conclusiones terminó con el ofrecimiento por parte del gobierno español de poner su banco nacional de germoplas-

ma bajo la jurisdicción de la FAO, mostrando con ello que el problema no era de factibilidad técnica sino de voluntad política. En consecuencia, el COAG solicitó al Director General la preparación de un nuevo documento redactado sobre la base de la propuesta española, que se presentaría a la conferencia de la FAO de ese mismo año¹¹.

En noviembre de 1983 la 22ª conferencia General de la FAO fue testigo de largos y difíciles debates en una atmósfera crispada en la que se mascaba la tensión política. En el último día, y tras varias votaciones, nacieron finalmente sin consenso y entre gritos, aplausos, lágrimas y una grandiosa ovación el Compromiso Internacional y una Comisión Intergubernamental permanente responsable de su seguimiento¹²; ocho países expresaron sus reservas¹³.

La Conferencia pidió entonces al Consejo de la FAO elaborar los estatutos de la nueva Comisión. En esta Comisión, y a partir de entonces, tienen lugar, entre 1983 y 1991 las negociaciones entre países que permitieron llegar a interpretaciones concertadas y aceptables del Compromiso y posteriormente, entre 1993 y 2001, la renegociación del Compromiso para transformarlo en un acuerdo vinculante, el Tratado.

Durante los años siguientes, la recién creada Comisión sirvió de foro intergubernamental donde los países siguieron negociando interpretaciones concertadas del Compromiso, que permitieran a los

⁸ 20º Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO [Roma, 10-28 nov. 1979]. Ver Actas taquigráficas de la Comisión II de la Conferencia. Reunión 12 de la Comisión II. 21 nov. 1979. Doc. C 79/11/PV/12. p.263.

⁹ Fourth Report of the Resolutions Committee. 21º Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO [Roma, 7-26 nov. 1981]. Doc.C 81/LIM/29. Ver también Actas taquigráficas de la Comisión II. 16 nov. 1981. Doc. C 81/II/PV/8. p. 194-195

¹⁰ 22º Período de Sesiones del Consejo de la FAO. Roma, 13-24 Junio 1983. Report of the Seventh Session of the Committee on Agriculture (COAG). Rome, 21-30 Marzo 1983. Doc. CL 83/9 Abril 1983. para. 220-238.

¹¹ Documento C83/25, Plant Genetic Resources: Report of the Director-General, presentado en el 22º Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO. Véase también el Informe de 22º Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO [Roma, 5-23 nov. 1983] para.275-284. Disponible en [http://www.fao.org/docrep/x5563E/x5563e0a.htm#e.%20plant%20genetic%20resources%20\(follow%20up%20of%20conference%20resolution%20681\)](http://www.fao.org/docrep/x5563E/x5563e0a.htm#e.%20plant%20genetic%20resources%20(follow%20up%20of%20conference%20resolution%20681)) (consultado el 13 junio 2007).

¹² Resolución 8/83. 22º Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO. Roma, 5-23 nov. 1983. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/ag/cgrfa/ii/iutextS.pdf> (consultado el 30 mayo 2007).

¹³ Las delegaciones de Canadá, Francia, Alemania (Republca Federal), Japón, Suiza, el Reino Unido y Estados Unidos reservaron sus posiciones con respecto a la Resolución 8/83. Nueva Zelanda reservó su posición sobre el texto del Compromiso que no tomaba en cuenta los derechos de los obtentores de variedades vegetales. Los mismos siete países y Países Bajos reservaron sus posiciones con respecto a la Resolución 9/83 (Establecimiento de una Comisión de Recursos Fitogenéticos).

países que quedaron fuera eliminar sus reservas. Así se negociaron tres resoluciones que se adjuntaron como anexos integrantes del Compromiso. En ellas se introdujo el concepto de soberanía nacional y se reconocieron paralela y simultáneamente los derechos del obtentor de variedades vegetales y los derechos del agricultor. En este proceso también se acuerda que los derechos del agricultor se desarrollaran a través de un fondo internacional. Algunos países consideraron que dicho fondo debería consistir en un porcentaje de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos, aunque la mayoría consideró que debía estar ligado a las necesidades de los países para asegurar la conservación y el uso sostenible de los mismos.

Con el fin de cuantificar estas necesidades, se puso en marcha el proceso que llevaría a la Cuarta Conferencia Técnica Internacional sobre la Conservación y Utilización de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, la primera de carácter intergubernamental, la cual se celebró en Leipzig, Alemania en 1996. Allí se adoptó la Declaración de Leipzig sobre la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura¹³. A lo largo de este proceso, 155 países prepararon informes nacionales en los que definió la situación de sus recursos genéticos, sus necesidades y sus prioridades. Doce reuniones regionales permitieron elaborar los informes regionales correspondientes; el proceso culminó en Leipzig con la publicación del primer *Estado de los Recursos Fitogenéticos en el Mundo*¹⁴ y la aprobación del primer Plan de Acción Mundial sobre los Recursos Fitogenéticos¹⁵. Un documento adicional preparado por la Secretaría cuantificó los fondos

Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación

El Compromiso Internacional es el primer acuerdo internacional amplio relativo a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Lo aprobó la Conferencia de la FAO en 1983 (Resolución 8/83) como instrumento para promover la armonía internacional en asuntos relativos al acceso a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Según el texto aprobado, el objetivo del Compromiso es 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. El Compromiso Internacional con 11 artículos, reconoce formalmente los recursos fitogenéticos, incluyendo las variedades mejoradas y comerciales, como un patrimonio de la Humanidad y trata de garantizar su libre intercambio sin restricciones, a través de una red de bancos de germoplasma bajo los auspicios y/o la jurisdicción de la FAO. El Compromiso es supervisado por los países a través de la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CRGAA).

El Compromiso fue posteriormente completado con una serie de interpretaciones concertadas, negociadas por los países en el seno de la Comisión, y adoptadas como resoluciones de la Conferencia de la FAO, que pasan a ser anexos del Compromiso. La finalidad era conseguir la aceptación universal de este acuerdo internacional promoviendo un equilibrio entre los productos de la biotecnología (variedades comerciales y líneas de mejoradores), por una parte, y las variedades de los agricultores y el material silvestre por otra, y entre los intereses de los países desarrollados y en desarrollo. El interés era equilibrar los derechos del obtentor (innovadores oficiales) y de los agricultores (innovadores no oficiales). En la Resolución 4/89 se reconoció que los derechos del obtentor, tal como están contemplados por la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), no eran incompatibles con el Compromiso, y al mismo tiempo se reconocieron los derechos del agricultor definidos en la Resolución 5/89. Los derechos soberanos de los países sobre sus recursos genéticos quedaron reflejados en la Resolución 3/91, y se acordó que los derechos del agricultor asegurarían la distribución justa de beneficios y se realizaría a través de un fondo internacional.

necesarios para proyectos, programas y actividades en línea con las prioridades definidas en el Plan de Acción. Más adelante, este Plan fue la base del Artículo 14 del Tratado, el cual reconoce la importancia del Plan de Acción Mundial para el Tratado y alienta a las Partes Contratantes a que promuevan su aplicación efectiva.

En los años sucesivos a la adopción del Compromiso, tuvo lugar

la implementación de su Artículo 7 sobre el desarrollo de “una red internacional de colecciones base en bancos genéticos bajo la jurisdicción de la FAO”; esto fue de especial importancia para los Centros Internacionales de Investigación Agrícola. En cumplimiento de este artículo, el 26 octubre de 1994, doce centros del CGIAR firmaron acuerdos con la FAO para depositar sus colecciones *ex situ* bajo los auspicios

¹³ <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/agp/agps/Pgrfa/Pdf/GPASPA.PDF> (consultado el 20 junio 2007)

¹⁴ http://www.fao.org/AG/aGp/agps/pgrfa/pdf/SWRSHR_S.PDF (consultado el 20 junio 2007).

¹⁵ Adoptado por la Conferencia Técnica Internacional sobre la Conservación y Utilización de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación. Leipzig, Alemania [17-23 junio 1996]. <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/agp/agps/Pgrfa/Pdf/GPASPA.PDF> (consultado el 20 junio 2007)

de la FAO; asimismo, se reconocía la autoridad intergubernamental de la Comisión para fijar políticas aplicables a la red internacional mencionada en el Artículo 7 del Compromiso Internacional¹⁶. La Comisión y la FAO, en nombre de la comunidad internacional, reconocían a los centros como depositarios (*trustees*) de estas colecciones internacionales. En virtud de estos acuerdos, los centros se comprometían a poner a disposición de la comunidad internacional el germoplasma designado, en beneficio de los países en desarrollo en particular y de acuerdo con el Compromiso Internacional. Además, los centros reafirmaron los principios de no reclamar la propiedad sobre el germoplasma designado, y de no buscar ningún derecho de propiedad intelectual sobre dicho germoplasma o sobre información relacionada. Estos acuerdos se sometieron a dos declaraciones interpretativas realizadas por la FAO y los centros conjuntamente (CGIAR 2003a, b). A partir de entonces, los acuerdos fueron renovados cada cuatro años. Después de que se aprobara el Tratado, esos acuerdos se sustituyeron por los firmados el 16 octubre de 2006 para poner las colecciones de germoplasma de los centros bajo la jurisdicción del Tratado (Artículo 15). Un acuerdo similar fue firmado, en la misma fecha, por el CATIE¹⁷.

Es de justicia recalcar aquí el papel fundamental que tuvieron en este proceso algunas ONG. Una importante iniciativa fueron los denominados Diálogos de Keystone Internacional sobre Recursos Fitogenéticos (1988-1991), en los que se identificaron las áreas de consenso que permitieron a las reuniones intergubernamentales de

la Comisión llegar a varios de los acuerdos antes descritos. Las reuniones más importantes de esta iniciativa tuvieron lugar en Keystone, Colorado (EEUU) en 1988, Madras (India) en 1990 y Uppsala (Suecia) y Oslo (Noruega), en 1991. Las reuniones fueron presididas por M.S. Swaminathan; en ellas participaron personas destacadas de los países desarrollados y en desarrollo, así como representantes de las industrias y de la sociedad civil. Estas reuniones fueron fundamentales para resolver algunas de los temas más álgidos, como los derechos de los agricultores, la necesidad de financiar la conservación y el uso de los recursos fitogenéticos en apoyo a los agricultores pobres de los países en desarrollo. Se estimó

que las necesidades de financiamiento podrían ser de 300 a 500 millones de dólares americanos.

Otra iniciativa con objetivos similares fue la del Crucible Group, el cual reunió a representantes de la sociedad civil, agricultores, organizaciones indígenas, sector privado, gobiernos de países desarrollados y en desarrollo y centros internacionales de investigación agrícola, entre otros, con el objetivo de aproximar posiciones frente a cuestiones políticas controvertidas. El Crucible Group se reunió dos veces en 1993, en Uppsala (Suecia) y Berna, (Suiza). Los resultados se publicaron en un libro titulado Gente, Plantas y Patentes¹⁸. Por su amplia representatividad, las recomendaciones consensuadas de este grupo fueron

Acuerdos entre el Órgano Rector del Tratado y los Centros Internacionales de Investigación Agrícola del CGIAR

En una ceremonia realizada el Día Mundial de la Alimentación del año 2006, los centros del CGIAR que poseen colecciones de germoplasma firmaron un acuerdo con la FAO, como representante del Órgano Rector del Tratado. El texto del acuerdo había sido discutido y aprobado por ese Órgano Rector en su primera sesión.

Esos acuerdos sustituyeron los anteriormente firmados entre los centros y la FAO en 2004. En ellos se reafirmó el estatus de las colecciones *ex-situ* que los centros poseen, como bienes públicos del mundo y se pusieron las colecciones bajo la jurisdicción del Tratado. Además, mediante los acuerdos, los centros reconocen la autoridad del Órgano Rector para ofrecer lineamientos políticos relacionados con las colecciones *ex-situ*, las cuales quedan sujetas a las provisiones del Tratado.

De acuerdo con las condiciones definidas en los acuerdos, los centros transferirán germoplasma mediante el acuerdo normalizado de transferencia de material (ANTM) adoptado por el Órgano Rector en su primera sesión para aquellos materiales incluidos en el Anexo I del Tratado. Desde enero del 2008, los centros utilizarán este mismo ANTM para distribuir materiales de cultivos que no están incluidos en el Anexo I de acuerdo con lo acordado por el Órgano Rector en su segunda sesión. Para estos materiales, los centros aceptan informar al Órgano Rector sobre los acuerdos de transferencia que establezcan, y entregar a las partes contratantes muestras de recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación que hayan sido colectadas en condiciones *in situ*.

¹⁶ Texto oficial del acuerdo solamente en inglés: <ftp://ftp.fao.org/ag/cgrfa/GS/cgtexte.pdf> (consultado el 3 junio 2007).

¹⁷ El 26 de noviembre de 2007 se han firmado acuerdos con el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), dos de los bancos internacionales de germoplasma de coco (*Cocos nucifera*) de la red de trabajo COGENT (Coconut Genetic Resources Network) y el Depósito de germoplasma mutante que mantiene la División Mixta FAO/Agencia Internacional de Energía Atómica en Viena. Están en proceso de finalización los acuerdos con los otros tres bancos internacionales de germoplasma de coco de COGENT. El Centro de Cultivos y Árboles del Pacífico ha manifestado también su deseo de poner sus materiales genéticos bajo los auspicios del Tratado.

¹⁸ Esta publicación está disponible en inglés, francés y español en http://www.idrc.ca/en/ev-9317-201-1-DO_TOPIC.html (consultado el 5 julio 2007)

muy bien recibidas en los foros de negociación. Destaca entre ellas la recomendación de poner bajo los auspicios de la FAO las colecciones *ex situ* de los centros adscritos al CGIAR, ya mencionada.

Tercera fase: necesidad de un acuerdo vinculante para el sector agrario; desarrollo del Tratado

Entre los años 1988 y 1992 se negoció en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) el primer acuerdo internacional vinculante sobre diversidad biológica en general. El Convenio sobre la Diversidad Biológica¹⁹ fue presentado para su firma en la Cumbre de la Tierra de Río en junio del 1992. Este acuerdo, que incluye también la diversidad biológica agrícola, no toma muy en cuenta las necesidades específicas del sector agrario ya que los representantes del mismo apenas estuvieron presentes en su proceso de negociación. Sólo en el último momento, en mayo de 1992 en Nairobi y durante la última reunión negociadora, fue posible reunir a una veintena de representantes de países que estaban ligados directa o indirectamente al sector agrario. Este grupo consiguió redactar e introducir en el acta final de Nairobi, por la que se aprobaba el convenio, una resolución²⁰ sobre biodiversidad agrícola en la que se destacaba la importancia de los acuerdos alcanzados en la FAO y se pedía la revisión del Compromiso en armonía con el CDB.

Poco tiempo después, en el contexto de la ronda de Uruguay, también con una participación mínima del sector agrario, se elaboraron y aprobaron en Marrakech acuerdos referentes al comercio que culminaron con la creación de la Organización

Resolución 3 del Acta Final de Nairobi y Resolución 7/93 de la Conferencia de la FAO

En 1992, en el Programa 21 (Capítulo 14) se pidió el fortalecimiento del sistema mundial de la FAO sobre recursos fitogenéticos y su ajuste, de conformidad con los resultados de las negociaciones sobre el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Al aprobarse el CDB en mayo de 1992, los países también aprobaron la Resolución 3 del Acta Final de Nairobi, en la que se reconocía la necesidad de buscar soluciones para las cuestiones pendientes relativas a los recursos fitogenéticos, en particular:

- a) el acceso a las colecciones *ex situ* no comprendidas en el Convenio, y
- b) los derechos del agricultor.

Se pidió que estas cuestiones se abordaran en el foro de la FAO. En consecuencia, la Conferencia de la FAO aprobó en 1993 la Resolución 7/93 para la revisión del Compromiso Internacional y pidió a la FAO que proporcionara en la Comisión de Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación un foro destinado a las negociaciones entre los gobiernos para:

- a) la adaptación del Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos, en armonía con el CDB;
- b) el examen de la cuestión del acceso en condiciones concertadas mutuamente a los recursos fitogenéticos, incluidas las colecciones *ex situ* no comprendidas en el CDB; y
- c) la cuestión de la aplicación de los derechos del agricultor.

Mundial del Comercio²¹ y que también afectan a los recursos genéticos para la agricultura y la alimentación. Estos acuerdos incluyen el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), el cual, en su Artículo 27.3.b exige que las partes contratantes otorguen “protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis*, o mediante una combinación de aquéllas y éste”.

La aprobación del CDB y del ADPIC, como acuerdos vinculantes, fue un aldabonazo de alarma para el sector agrario, que se vio aprisionado entre dos acuerdos vinculantes sin que sus necesidades específicas hubieran sido tenidas en cuenta suficientemente.

El Compromiso, con su carácter meramente voluntario, carece de peso suficiente para poder defender los intereses agrícolas. La presión creciente de otros sectores, en particular de los sectores comercial y medioambiental, sobre el sector agrario hace posible lo que parecía inimaginable poco tiempo antes: la unidad de los países desarrollados y en desarrollo, las industrias semilleras y las ONG con un objetivo político común: transformar el Compromiso en un acuerdo vinculante que permita hablar en pie de igualdad con los sectores comercial y medioambiental y que garantice jurídicamente la conservación y el acceso sobre bases justas, para la investigación y la mejora genética de los recursos fitogenéticos de importancia para la agricultura. Es aquí

¹⁹ <http://www.cbd.int/convention/convention.shtml>. (consultado el 5 julio 2007)

²⁰ Resolución 3 del Acta Final de Nairobi (La interrelación entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la promoción de la agricultura sostenible) texto adoptado en Nairobi el 22 mayo 1992. Ver texto de la resolución en: <ftp://ftp.fao.org/ag/cgrfa/Res/CBD3S.PDF> (consultado el 5 julio 2007)

²¹ http://www.wto.org/Spanish/docs_s/legal_s/55-dwto.pdf. Declaración de Marrakech, 15 abril 1994 (Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/marrakesh_decl_s.pdf) (consultado el 5 julio 2007)

donde comienza, en una atmósfera altamente constructiva, la última fase de negociaciones de lo que hoy es el Tratado.

Un apoyo importante para continuar adelante en esta empresa lo dio la Conferencia de las Partes del CDB mediante su decisión II-15 (Yakarta, 1995): “reconociendo la naturaleza especial de la biodiversidad agrícola, sus características distintivas y sus problemas que requieren soluciones específicas”²². Esta decisión terminó con la reticencia de algunos países a las negociaciones que, en virtud de la Resolución 7/93 (Revisión del Compromiso Internacional de Recursos Fitogenéticos) de la Conferencia de la FAO, se estaban llevando a cabo en el seno de la Comisión.

Las negociaciones formales, que, partiendo del compromiso y sus anexos han culminado con la adopción del Tratado, duraron siete años²³. En este periodo, entre los años 1994 y 2001, la Comisión se reunió en tres sesiones ordinarias y seis sesiones extraordinarias. Un Grupo de Contacto presidido por don Fernando Gerbasi, a la sazón embajador de Venezuela y presidente de la Comisión, mantuvo seis reuniones intermedias para tratar cuestiones controvertidas entre las que figuraban la lista de cultivos a incluir en el sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios, la forma y modo para la distribución de los beneficios monetarios derivados de la comercialización, los derechos de propiedad intelectual sobre los materiales del sistema multilateral, los recursos financieros, los materiales genéticos de los

centros de investigación y la definición de términos claves. El sexto periodo extraordinario de sesiones de la Comisión (Roma, junio-julio de 2001) intentó concluir las negociaciones, pero sus delegados no alcanzaron un acuerdo sobre diversos puntos; entre ellos, la definición de “recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación” y “material genético”, la aplicación de los derechos de propiedad intelectual a los materiales del sistema multilateral, la relación del Compromiso Internacional con otros acuerdos internacionales y la lista de cultivos a incluir en el sistema multilateral. Se transmitieron las cuestiones pendientes al Consejo de la FAO. El 121º Consejo de la FAO y la reunión del Grupo de Trabajo Abierto sobre el Compromiso Internacional permitieron resolver las cuestiones pendientes²⁴.

Las negociaciones concluyeron con la adopción del Tratado, por consenso y con solo dos abstenciones (Japón y Estados Unidos), en un clima de euforia generalizada en la 31ª Conferencia de la FAO el 3 de noviembre de 2001²⁵. De acuerdo con el Artículo 25, el Tratado estuvo

abierto a la firma en la FAO desde el 3 de noviembre de 2001 hasta el 4 de noviembre de 2002 para todos los Miembros de la FAO y cualquier Estado no miembro de la FAO pero miembro de las Naciones Unidas, de cualquiera de sus organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica. Bajo el Artículo 26, el Tratado ha sido sujeto de ratificación, aceptación o aprobación, y bajo el Artículo 27, ha sido abierto a adhesión, a partir de la fecha en que expiró el plazo para la firma del Tratado. El Tratado entró en vigor el 29 de junio de 2004, noventa días después de que cuarenta gobiernos lo hubiesen ratificado.

Como parte de los arreglos interinos, la Comisión (actuando como Comité Interino del Tratado) se reunió para preparar el proyecto de reglas de procedimiento, redactar reglas financieras para el Órgano Rector del Tratado y preparar una propuesta de presupuesto. Además se encargó de proponer procedimientos para el cumplimiento; preparar proyectos de acuerdos para que fueran firmados por los Centros Internacionales y el Órgano Rector;

La lista de cultivos

Uno de los temas más complejos y controvertidos en el proceso formal de negociaciones fue la selección de los géneros o cultivos que se incluirían en el sistema multilateral y que figuran en el Anexo I del Tratado. Con el fin de proporcionar una base técnica y científica sólida a los negociadores, se acordaron los siguientes criterios de selección: importancia del cultivo para la seguridad alimentaria mundial e interdependencia de los países en cuanto a los recursos genéticos del cultivo en cuestión. El apoyo del International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI) en la preparación de documentos técnicos fue esencial en esta fase.

²² UNEP/CBD/COP/2/19 Decisión II/15: Sistema Mundial de la FAO sobre la Conservación y Utilización de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación. <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-02/official/cop-02-19-es.pdf> (consultado el 30 mayo 2007).

²³ Earth Negotiations Bulletins Vol. 9: Números 40 (abr. 1996), 66 (dic. 1996), 68 (may. 1997), 76 (dic. 1997), 97 (jun. 1998), 161 (sept. 2000), 167 (nov. 2000), 180 (feb. 2001), 191 (may. 2001), 197 (jul. 2001), 213 (nov. 2001), 245 (oct. 2002), 246 (oct. 2002), 369 (jun. 2006), 47 (jun. 2006). Disponibles en <http://www.iisd.ca/vol09/> (consultado el 4 julio 2007).

²⁴ Véase Documento CL 121/5-Sup. “Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos” del 121º Periodo de Sesiones del Consejo de la FAO [Roma, 30 oct.– 1 nov. 2001]. Información facilitada en virtud de lo dispuesto en el artículo XXI. 1 del Reglamento General de la Organización. Los documentos del Grupo de Trabajo Abierto están disponibles en <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/cgrfa/docswg.htm>. (consultado el 30 mayo 2007).

²⁵ Resolución 3/2001 (Aprobación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura y disposiciones provisionales para su aplicación). El texto de la resolución está disponible en <ftp://ftp.fao.org/ag/cgrfa/res/c3-01s.pdf>. (consultado el 30 mayo 2007).

El acuerdo normalizado de transferencia de material

El acuerdo normalizado de transferencia de material (ANTM) fue adoptado en la primera sesión del Órgano Rector como respuesta al artículo 12.4 del Tratado. Ese artículo requiere la adopción de dicho acuerdo para asegurar un fácil acceso y distribución de beneficios acordes con las provisiones del Tratado.

El ANTM es un contrato entre dos partes (el proveedor y el receptor del material) que define las condiciones de acceso y uso de todos los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación incluidos en el sistema multilateral, así como las condiciones para la distribución de beneficios en el dado caso de que el receptor comercialice un producto que incorpora material recibido mediante el ANTM. De esta forma, el ANTM es el instrumento legal que hará operativo el sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios.

Las negociaciones para definir el texto del ANTM fueron lentas y difíciles. Empezaron con el establecimiento de un grupo de expertos mediante la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura. Ese grupo de expertos se reunió en Bruselas, Bélgica, 4-8 octubre 2004, con el objetivo de desarrollar y proponer recomendaciones sobre el contenido del ANTM. Los productos de esa primera reunión se evaluaron en la segunda, cuando se decidió establecer un Grupo de Contacto para redactar el borrador del ANTM. Este grupo se reunió dos veces; la primera en Hamammet, Túnez, 18-22 julio 2005; la segunda en Alnarp, Suecia, 24-28 abril 2006. El Grupo Amigos del presidente del grupo creado en esta última reunión, facilitó la resolución de las cuestiones pendientes durante la primera sesión del Órgano Rector, donde finalmente se aprobó el texto definitivo.

(Lim pág. 39 en este mismo número, ofrece una descripción detallada de las negociaciones y contenido del ANTM).

redactar un estándar de acuerdo de transferencia de material para facilitar el acceso, incluyendo los términos para la distribución de beneficios comerciales; e iniciar arreglos cooperativos con la Conferencia de las Partes del CDB.

En la primera reunión del Órgano Rector (Madrid, Junio 2006) constituido por la Comisión Europea y los 105 países que hasta entonces lo habían ratificado se resolvieron importantes cuestiones y se aprobó un acuerdo normalizado de transferencia de material²⁶ que determina la cuantía, la forma y la modalidad de los pagos monetarios relativos a la comercialización, a través del sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios del Tratado.

También se consiguieron grandes avances en la resolución de otras cuestiones como los mecanismos para promover el cumplimiento del Tratado y su estrategia de financiación. Durante la reunión también se firmó el Acuerdo de relaciones entre el Órgano Rector del Tratado y el Fondo Mundial para la Diversidad de Cultivos, uno de los componentes integrantes de la estrategia de financiación del Tratado. En su segunda reunión (Roma, 29 de Octubre-2 de Noviembre 2007), el Órgano Rector acordó adoptar ciertas medidas para continuar avanzando en la implementación de los diferentes aspectos del Tratado, como la estrategia de financiación, la conservación y la utilización sostenible de los recursos fito-

genéticos y la definición y protección de los derechos de los agricultores por los Estados miembros. Durante esta reunión, las partes adoptaron un programa de trabajo y un presupuesto que permitirán al Tratado seguir progresando en los próximos años.

Conclusión

El Tratado marca un hito histórico en la cooperación internacional y es un importante instrumento para la lucha contra el hambre y la pobreza. La sociedad global se beneficiará del tratado de diferentes formas: los consumidores se beneficiarán debido a una mayor variedad de alimentos y productos agrícolas, así como del aumento de la seguridad alimentaria; los productores, a través de las provisiones del Tratado sobre los derechos del agricultor; la comunidad científica, del acceso a recursos fitogenéticos cruciales para la mejora de las plantas y la investigación; los centros de investigación agrícola se beneficiarán porque el Tratado reconoce su función y proporciona un marco jurídico para la obtención, conservación y acceso a las colecciones que mantienen y los sectores públicos y los privados porque tendrán garantizado el acceso a una amplia gama de diversidad genética para el desarrollo agrícola.

El Tratado es el último paso de un largo camino que ha permitido a la humanidad dotarse de un acuerdo vinculante que garantice y regule la conservación, la utilización sostenible y el acceso a los recursos genéticos para la agricultura y la alimentación, así como una distribución justa y equitativa derivada de su uso. La velocidad con la cual los países están ratificando el Tratado en sus parlamentos es muy esperanzadora. La entrada en vigor del Tratado es también el primer paso de una nueva etapa: la de su cumplimiento. El Tratado es jurídicamente vinculante para los países

²⁶ Resolución 2/2006 (acuerdo normalizado de transferencia de material) adoptada en la Primera Reunión del Órgano Rector del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura [Madrid, junio 2006]. El texto del acuerdo está disponible en el informe de la primera reunión del Órgano Rector: <ftp://ftp.fao.org/ag/cgrfa/gb1/gb1reps.pdf> (consultado el 30 mayo 2007).

que lo han ratificado, pero ello no es suficiente. Cada país debe elaborar las normativas necesarias para poner en práctica sus provisiones y, en algunos casos, legislar o modificar sus legislaciones nacionales en armonía con el Tratado.

La nueva fase constituye un desafío de naturaleza mediática, de información y divulgación. Las leyes y los reglamentos serán solo papel mojado si el mensaje acerca de la importancia de estos recursos y la necesidad de su conservación y uso sostenible no llega

a todos los miembros de la sociedad. Para ello es necesario que los niños aprendan en la escuela a valorar y respetar los recursos naturales como parte integrante de su casa, la Tierra, y que los adultos mantengan ese respeto a lo largo de toda su vida. 

Literatura citada

- CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research). 1972a. Fourth Meeting of the Technical Advisory Committee of the Consultative Group on International Agricultural Research [2-4 August 1972], Report. Washington D.C. Doc. PAB: IAR/72/15. Disponible en: <http://www.cgiar.org/corecollection/docs/cg7211c.pdf> (consultado el 20 junio 2007).
- _____. 1972b. Consultative Group Meeting [November 1-2, 1972], Summary of Proceedings, paragraph 9. Washington D.C. Disponible en: <http://www.cgiar.org/corecollection/docs/csop1172.pdf>. (consultado el 21 junio 2007).
- _____. 2003a. Joint Statement of FAO and the CGIAR Centres on the Agreement Placing CGIAR Germplasm Collections under the Auspices of FAO. In Centre Policy Instruments, Guidelines and Statements on Genetic Resources, Biotechnology and Intellectual Property Rights [Booklet]. Version II. System-wide Genetic Resources Programme. Rome, IT. Disponible en: <http://www.bioversityinternational.org/fileadmin/bioversity/publications/pdfs/1178.pdf> (consultado el 3 julio de 2007).
- _____. 2003b. Second Joint Statement of FAO and the CGIAR Centres on the Agreement Placing CGIAR Germplasm Collections under the Auspices of FAO. In Centre Policy Instruments, Guidelines and Statements on Genetic Resources, Biotechnology and Intellectual Property Rights [Booklet]. Version II. System-wide Genetic Resources Programme. Rome, IT. Disponible en: <http://www.bioversityinternational.org/fileadmin/bioversity/publications/pdfs/1178.pdf> (consultado el 3 julio de 2007).
- Cooper, HD. 2002. The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Review of European Community and International Environmental Law 11(1): 2.
- Esquinas-Alcázar, JT. 2005. Proteger la Diversidad Genética de los Cultivos para la Seguridad Alimentaria: Desafíos Políticos, Éticos y Técnicos. Nature Reviews Genetics. Vol.6.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1961. Technical Meeting on Plant Exploration and Introduction [10-20 julio 1961], Report. Rome, IT.
- _____. 1969. The FAO Panel of Experts on Plant Exploration and Introduction [25-28 marzo 1969; third session], Report. Rome, IT, Plant Production and Protection Division.
- _____. 1970. The FAO Panel of Experts on Plant Exploration and Introduction [14-17 abril 1970; fourth session], Report. Rome, IT, Plant Production and Protection Division.
- _____. 1973a. The FAO Panel of Experts on Plant Exploration and Introduction [8-10 marzo 1973; fifth session], Report. Rome, IT, Plant Production and Protection Division.
- _____. 1973b. Report of the Technical Conference on Crop Genetic Resources [Rome, 12-16 marzo 1973]. Rome, IT, Plant Production and Protection Division.
- _____. 1975a. The FAO Panel of Experts on Plant Exploration and Introduction [3-5 diciembre 1974; sixth session], Report. Rome, IT, Plant Production and Protection Division.
- _____. 1975b. Proposed Standards and Procedures for Seed Storage Installations Used for Long-term Conservation of Base Collections. In The FAO Panel of Experts on Plant Exploration and Introduction [3-5 diciembre 1974; sixth session], Report. Rome, IT, Plant Production and Protection Division. p.21-34.
- _____. IBP. 1967. Recommendations of the Technical Conference on the Exploration, Utilization and Conservation of Plant Genetic Resources [Rome, 18-26 September 1967]. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/85704E/85704E02.htm#ch21> (consultado el 29 junio 2007).
- _____./UNEP/IBPGR. 1981. Report of the Technical Conference on Crop Genetic Resources [Rome, 6-10 abril 1981].
- Frankel, OH; Bennet, E. 1970. Genetic Resources in Plants: Their Exploration and Conservation. Oxford, UK, Blackwell Scientific.
- _____; Hawkes, JG. 1975. Crops Genetic Resources for Today and Tomorrow. Cambridge, UK, Cambridge Univ. Press.
- Holden, JHW; Williams, JT. 1984. Crop Genetic Resources: Conservation and Evaluation. London, UK, Allen & Unwin.
- Harlan, JR. 1992. Crops and Man. Crop Science Society of America.
- Kate, K; Lasen Diaz, C. 1997. The Undertaking Revisited: A commentary on the Revision of the International Undertaking on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Review of European Community and International Environmental Law. Volume 6: 284-286.
- Mekour, MA. 2002. A global instrument on agrobiodiversity: The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. FAO Legal Papers Online, #24. p. 3-5.
- Parry, ML. 1978. Climatic Change, Agriculture and Settlement. Archon Books.
- Rose, G. 2003. International Law in the 21st Century: The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Georgetown International Environmental Law Review.
- Vasey, DE. 1992. An ecological history of Agriculture. Iowa State University Press.
- Zohari, D. 2000. Domestication of Plants in the Old World: The origin and spread of cultivated plants in West Asia, Europe and the Nile Valley. Oxford University Press. World Bank. 1992. World Development Report 1992: Development and the environment. New York, Oxford University Press (published for the World Bank).
- Zhu, Y; Chen, H; Fan, J; Wang, Y; Li, N; Chen, J; Fan, J; Yang, S; Hu, L; Leung, H; Mew, W; Teng, PS; Wang, Z; Mundt, CC. 2000. Genetic diversity and disease control in rice. Nature 406: 718-722.