



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMISIÓN DE RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Tema 7 del programa provisional

GRUPO DE TRABAJO TÉCNICO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LOS RECURSOS GENÉTICOS FORESTALES

Tercera reunión

Roma, 7-9 de julio de 2014

EL ACCESO Y LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y LOS RECURSOS GENÉTICOS FORESTALES

ÍNDICE

	Párrafos
I. Introducción.....	1-4
II. Antecedentes.....	5-9
III. Utilización e intercambio de los recursos genéticos forestales.....	10-14
IV. Los recursos genéticos forestales y el acceso y la distribución de los beneficios	15-37
V. Opciones para abordar los recursos genéticos forestales en las medidas relativas al acceso y la distribución de los beneficios	38-43
VI. Orientación que se solicita.....	44-47

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org.

I. INTRODUCCIÓN

1. En su última reunión, celebrada en abril de 2013, la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO (en adelante, la Comisión) examinó la necesidad y las modalidades del acceso y la distribución de los beneficios (ADB) relacionados con los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (RGAA). Puso en marcha un proceso que debía culminar a petición suya en la elaboración de unos Proyectos de elementos para facilitar la aplicación nacional del acceso y distribución de beneficios en diferentes subsectores de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (en adelante, Proyectos de elementos), teniendo en cuenta los instrumentos internacionales pertinentes sobre ADB¹. Como parte de este proceso, la Comisión pidió a los grupos de trabajo técnicos intergubernamentales (GTTI) sobre recursos fitogenéticos, recursos zoogenéticos y recursos genéticos forestales que explorasen las cuestiones relativas al ADB de sus respectivos subsectores².

2. La Comisión estableció un Equipo de especialistas técnicos y jurídicos en materia de ADB, compuesto por un máximo de dos representantes de cada una de las siete regiones de la FAO. El Equipo recibió el mandato de:

- coordinarse, con la asistencia de la Secretaría, por medios electrónicos según correspondiese, para ayudar a preparar las reuniones de los GTTI y, en función de las observaciones de las regiones, elaborar material escrito y proponer orientación para dichos grupos³;
- participar en secciones concretas de las reuniones de los GTTI dedicadas a abordar cuestiones relativas al ADB con la finalidad de ayudar a fundamentar y dar forma a los debates y las conclusiones de dichos grupos⁴;
- tras cada una de las reuniones de los GTTI, trabajar con la Secretaría para compilar los resultados de los GTTI en los Proyectos de elementos y comunicarlos a sus regiones para su información⁵.

3. La Comisión pidió a su Secretaría que elaborase notas explicativas sobre las características distintivas de los RGAA incluidas en el Apéndice E del informe de la Comisión, para que los GTTI las examinaran y la Comisión las considerara⁶. Además, invitó a los países y las partes interesadas a informar acerca de las prácticas de utilización e intercambio, así como de los códigos voluntarios de conducta, directrices y mejores prácticas o normas sobre ADB, respectivamente, para que los GTTI y la Comisión los examinaran⁷. Las notas explicativas y los informes de los países y las partes interesadas figuran en los documentos de información facilitados en relación con este tema del programa⁸.

4. En este documento se presenta de forma sucinta la labor de la Comisión en materia de acceso y distribución de beneficios y se resumen las últimas novedades de esta esfera, entre ellas las disposiciones pertinentes del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (en adelante, el Protocolo). En una segunda parte, se analiza la pertinencia del Protocolo para los recursos genéticos forestales (RGF) y se señalan opciones que tal vez el Grupo de trabajo desee considerar al abordar el ADB en relación con los RGF.

¹ CGRFA-14/13/Informe, párr. 40 xv).

² CGRFA-14/13/Informe, párr. 40 xii).

³ CGRFA-14/13/Informe, párr. 40 xiii).

⁴ CGRFA-14/13/Informe, párr. 40 xiii).

⁵ CGRFA-14/13/Informe, párr. 40 xv).

⁶ CGRFA-14/13/Informe, párr. 40 x).

⁷ CGRFA-14/13/Informe, párrs. 40 viii) y ix).

⁸ CGRFA/WG-FGR/3/14/Inf.6, CGRFA/WG-FGR/3/14/Inf. 7 y CGRFA/WG-FGR/3/14/Inf. 8. Véanse también los documentos UNEP/CBD/ICNP/3/10 y UNEP/CBD/ICNP/3/INF/2, y consúltese el enlace:

<http://www.cbd.int/icnp3/submissions/>.

II. ANTECEDENTES

5. La FAO y su Comisión tienen un largo historial de trabajo en las cuestiones relativas al ADB en relación con los RGAA, en particular en lo concerniente a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA). En 1983, la Conferencia de la FAO aprobó el Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, que ofrecía a la Comisión un marco de políticas y planificación en relación con los recursos fitogenéticos. Durante los años siguientes, la Comisión negoció otras resoluciones que interpretaron el Compromiso Internacional y en 1994 comenzó a revisarlo en respuesta al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que acababa de entrar en vigor. Como resultado de este proceso, en 2001 la Conferencia de la FAO aprobó el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (en adelante, el Tratado), primer instrumento internacional jurídicamente vinculante y plenamente operativo sobre el ADB en relación con los recursos genéticos.

6. El Compromiso Internacional aprobado en 1983 abarcaba todos los RFAA, incluidos los RGF, y la Comisión, creada el mismo año, recibió el mandato de proporcionar asesoramiento cuando fuera pertinente al Comité Forestal de la FAO⁹. No obstante, en los primeros años el trabajo de la Comisión estuvo claramente dominado por los cultivos alimentarios y el Compromiso, aunque no había sido remplazado oficialmente por el Tratado ni cancelado por la Conferencia de la FAO, cayó en desuso con la aprobación, la entrada en vigor y la creciente aplicación del Tratado en los países.

7. En 2001, el CDB convocó la primera reunión de su Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre acceso y distribución de beneficios, que elaboró el proyecto de las Directrices de Bonn sobre acceso a los recursos genéticos y distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de su utilización. En 2002, la Conferencia de las Partes en el CDB aprobó las Directrices de Bonn y, poco después, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible puso en marcha un proceso que culminó en 2010 con la aprobación del Protocolo.

8. El Tratado, el CDB y el Protocolo reconocen, por un lado, la potestad de los gobiernos para determinar, con sujeción a la legislación nacional, el acceso a los recursos genéticos y, por el otro, que esta potestad emana de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales. El Tratado permite a sus Partes Contratantes ejercer estos derechos soberanos a través del Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios (SM) facilitando el acceso y la distribución de los beneficios monetarios y no monetarios derivados de la utilización de los RFAA en condiciones normalizadas, establecidas en el Acuerdo normalizado de transferencia de material (ANTM). El mecanismo de ADB del Tratado es, por consiguiente, diferente del enfoque bilateral en función de cada caso contemplado fundamentalmente en el CDB y el Protocolo. Si bien el Tratado se aplica a todos los RFAA, incluidos los RGF, su SM se aplica únicamente a los RFAA que figuran en el Anexo I del Tratado. Entre los RGF incluidos en el Anexo I del Tratado se encuentran la manzana (*Malus*), el fruto del árbol del pan (*Artocarpus*), los cítricos (incluidos los géneros *Poncirus* y *Fortunella* como patrones), el coco (*Cocos*) y algunos forrajes de especies leñosas como *Medicago arborea* y *Lespedeza cuneata*. Además, el SM del Tratado se aplica a los RGF del Anexo I que se mantienen en las colecciones *ex situ* de los centros internacionales de investigación agrícola (CIIA) del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR)¹⁰. Los RGF para la alimentación y la agricultura no mencionados en el Anexo I, recogidos con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y mantenidos por centros del CGIAR y otras instituciones internacionales que han firmado acuerdos con el Órgano Rector del Tratado se intercambian con arreglo a términos y condiciones similares a los del SM¹¹. Algunos países aplican el ANMT voluntariamente a los RFAA no incluidos en el Anexo I. Con la entrada en vigor del Protocolo, este podría regir de manera creciente los intercambios internacionales de RGF y la distribución de los beneficios derivados de ellos.

9. Si bien podría considerarse que el Tratado, el CDB y el Protocolo son los principales instrumentos que conforman el marco mundial de acceso y distribución de los beneficios, se han elaborado o se están elaborando otros instrumentos, en particular a nivel regional. Uno de ellos es el

⁹ C 1983/REP, Resolución 9/83.

¹⁰ Artículo 11.5 del Tratado.

¹¹ IT/GB-2/07/Report, párrs. 66-68.

Protocolo sobre actividad forestal de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral, que entró en vigor en 2009 y con arreglo al cual las Partes deben adoptar políticas nacionales y poner en práctica mecanismos que garanticen que el acceso a los RGF está sujeto al consentimiento fundamentado previo (CFP) y a unas condiciones mutuamente acordadas (CMA) y que los beneficios derivados de su utilización se distribuyen de forma equitativa¹². Un instrumento no vinculante concerniente al ADB en relación con los RGF es el Código de conducta para la distribución de germoplasma arbóreo de la Iniciativa del Pacífico sur relativa a los recursos genéticos forestales, que restringe tanto la distribución de material a los Estados que no son parte en ella como el desarrollo comercial del material recolectado¹³. Las normas concernientes al ADB y sus implicaciones en la utilización y el intercambio de RGF están siendo consideradas de manera creciente en el subsector¹⁴. El Plan de acción mundial para la conservación, la utilización sostenible y el desarrollo de los recursos genéticos forestales (en adelante, el Plan de acción mundial) tiene como finalidad, entre otras cosas, promover la distribución equitativa de los beneficios derivados de la utilización de RGF. La prioridad estratégica 23 del Plan de acción mundial, acordada por la Comisión en su última reunión y aprobada por la Conferencia de la FAO en 2013, llama explícitamente a “promover y aplicar mecanismos de intercambio de germoplasma a nivel regional para apoyar las actividades de investigación y desarrollo, de acuerdo con los convenios internacionales”.

III. UTILIZACIÓN E INTERCAMBIO DE LOS RECURSOS GENÉTICOS FORESTALES

10. La exploración, la evaluación y la circulación de material forestal reproductivo tienen un largo historial en el sector forestal. Los primeros ensayos de procedencias revelaron que existen variedades geográficas dentro de las especies arbóreas y que el origen de las semillas influye notablemente en los resultados de la plantación de árboles. Se han realizado numerosos ensayos internacionales de procedencias de muchas especies arbóreas para evaluar el rendimiento del germoplasma arbóreo de diferentes países. Posteriormente, los resultados de estos ensayos han influido considerablemente en los tipos de germoplasma que se han transferido entre países y regiones. Además, los ensayos han ofrecido incentivos para la conservación de los RGF¹⁵.

11. Entre otras cosas, los RGF se utilizan principalmente como material de reproducción (en forma de semillas, esquejes y otras partes de los árboles que permiten su propagación) para la regeneración de los bosques naturales por un lado y para el establecimiento de plantaciones y sistemas agroforestales por otro¹⁶. La medida en que se utilizan los RGF en los programas de exploración y mejoramiento sistemáticos varía mucho entre las diferentes especies de árboles. En el caso de algunas especies de árboles de crecimiento rápido utilizadas en plantaciones industriales y en pequeña escala, la exploración y la mejora sistemáticas comenzaron hace unos 50 años y se han centrado en las especies de árboles de plantación más comunes, como la acacia, el eucalipto y el pino. En el caso de diversas especies de árboles de zonas templadas y boreales, los esfuerzos de exploración y evaluación empezaron hace más de 200 años aunque los programas de mejora más sistemáticos dieron comienzo en su mayoría en el curso del siglo XX. Más recientemente, el mejoramiento genético forestal ha avanzado hasta englobar una serie de técnicas biotecnológicas como el mejoramiento fundamentado en marcadores y otras aplicaciones de estos y la secuenciación genómica.

12. Por lo que respecta a la mayor parte del resto de las especies, los esfuerzos de mejora siguen siendo reducidos y se limitan principalmente a los ensayos de procedencias y a la selección de masas semilleras. En general, el mejoramiento genético forestal está determinado por intervalos de generación y ciclos de reproducción prolongados y la mayoría de las especies se encuentran todavía en las primeras generaciones de mejora genética. No obstante, el mejoramiento genético por generación

¹² Artículo 17.1 del Protocolo sobre actividad forestal.

¹³ Véase L. Thomson *et al.* 2002. Access issues in forest genetic resources – experience in sharing and exchange of germplasm in Australia and the South Pacific. Publicación n.º 31/2002 del Programa de apoyo a la investigación forestal para Asia y el Pacífico (FORSPA) (<http://www.fao.org/docrep/005/ac648e/ac648e01.htm#bm21>).

¹⁴ Véanse J. Buiteveld. 2011. Options for access rules and benefit-sharing on plant material within a future Treebreedex network; y Myking *et al.* 2011. Access and rights to forest genetic resources. Copenhague.

¹⁵ Estudio informativo n.º 44.

¹⁶ Esta sección se basa en la Parte 1.C del Estudio informativo n.º 59.

puede ser considerable por el hecho de que muchas especies son prácticamente silvestres y la diversidad y las oportunidades de diversificación, elevadas. Además, varias especies como los eucaliptos tropicales, las acacias y algunos pinos están progresando relativamente rápido porque sus intervalos generacionales son más cortos (no suelen superar los 10 años) y porque se aplican técnicas de selección precoz. En consonancia con esta situación, el acervo génico de muchas especies arbóreas, incluso en programas de mejoramiento, sigue siendo semisilvestre y solamente se dispone de material analizado, seleccionado o mejorado de un número de especies relativamente reducido. De acuerdo con el grado de mejora de cada caso, el material de reproducción de las especies de árboles forestales puede obtenerse de una gran variedad de fuentes. Por ejemplo, sigue siendo común la recolección de semillas de rodales silvestres y poblaciones naturales para la multiplicación a gran escala de las plantaciones o la regeneración de los bosques. Asimismo, los huertos de semillas, instalaciones especiales asociadas a los programas de mejoramiento organizados, se gestionan específicamente para producir semillas. El material genético producido en estos huertos suele haberse analizado y seleccionado en ensayos de procedencias realizados en diferentes lugares y condiciones climáticas, y puede optimizarse para fomentar determinadas características comerciales como el volumen de madera o la producción de pulpa, de biomasa o de aceites de las hojas. Los viveros a gran escala que producen plántulas o esquejes suelen estar gestionados por grandes empresas u organismos estatales, pero los viveros a pequeña escala que están a cargo de agricultores y comunidades locales son con frecuencia la fuente principal de plántulas de árboles en zonas rurales, especialmente en áreas en las que no se practica la actividad forestal comercial.

13. Algunas colecciones *ex situ* de RGF se han creado para fines de conservación e investigación y suelen estar administradas por instituciones de investigación públicas o semipúblicas. Aunque la circulación mundial de RGF cuenta con una larga trayectoria y la proporción de material forestal reproductivo exótico que se utiliza en la plantación y la forestación es bastante elevada, existen diferencias considerables entre las especies en lo concerniente a su participación en el intercambio internacional de germoplasma y al grado en que se han extendido fuera de sus zonas de distribución natural. Por ejemplo, varias especies de plantación de crecimiento rápido, como las acacias, los pinos y los eucaliptos, han circulado extensamente por todo el mundo y en la actualidad se cultivan muy lejos de sus zonas de distribución natural. Además, algunas especies madereras de especialidad y valor elevado como la caoba, el cedro de España y la teca se cultivan como especies exóticas.

14. A pesar de que el intercambio de algunas especies, como las de árboles agroforestales, podría haber tenido lugar a escala más reducida, su distribución a países ajenos a su zona de distribución nativa ha desempeñado una función importante en el desarrollo del sector. Sin embargo, hasta la fecha el intercambio de material genético de muchas especies ha sido limitado y se lleva a cabo principalmente en el ámbito regional o entre países que comparten condiciones climáticas. Asimismo, varias especies se utilizan mayoritariamente en sus hábitats naturales en bosques nativos y solo se intercambian en contadas ocasiones, por ejemplo para fines de investigación concretos.

IV. LOS RECURSOS GENÉTICOS FORESTALES Y EL ACCESO Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

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

15. El Tratado aborda los RFAA. No obstante, el SM solamente trata unos pocos árboles como el manzano (*Malus*), el árbol del pan (*Artocarpus*), los cítricos (con los géneros *Poncirus* y *Fortunella* como patrones), los cocoteros (*Cocos*) y algunos forrajes de especies leñosas. Además, el SM del Tratado se aplica a los RGF del Anexo I que se mantienen en las colecciones *ex situ* de los CIIA o de otras instituciones internacionales con las que el Órgano Rector del Tratado ha firmado acuerdos¹⁷. El acceso a los RFAA, incluidos los RGF, del SM se concederá exclusivamente con fines de utilización y conservación para la investigación, el mejoramiento y la capacitación para la alimentación y la agricultura, siempre que dicha finalidad no lleve consigo aplicaciones químicas, farmacéuticas u otros

¹⁷ Artículos 11.5 y 15.5 del Tratado. Véase el enlace: <http://planttreaty.org/content/agreements-concluded-under-article-15>.

usos industriales no relacionados con los alimentos o los piensos¹⁸. En su segunda reunión, el Órgano Rector respaldó también la aplicación del ANTM por parte de los CIIA a los RFAA no incluidos en el Anexo I del Tratado y recogidos con anterioridad a su entrada en vigor, con una nota o serie de notas interpretativas al pie¹⁹.

16. El acceso a los RGF que se rigen por las normas sobre ADB del Tratado se concederá con arreglo a condiciones normalizadas y “de manera rápida, sin necesidad de averiguar el origen de cada una de las muestras, y gratuitamente, y cuando se cobre una tarifa esta no deberá superar los costos mínimos correspondientes”. Por lo tanto, en el marco del Tratado el ADB no pueden negociarse caso por caso, sino que deben atenerse a una serie de condiciones normalizadas predefinidas en el ANTM aprobado por el Órgano Rector. El Tratado reconoce expresamente que este “acceso facilitado” a los RFAA constituye por sí mismo un beneficio importante del SM²⁰. Los beneficios monetarios generados en virtud del SM no se distribuyen de forma bilateral entre el proveedor y el receptor, según lo previsto en el CDB y el Protocolo, sino que el receptor los ingresa en un fondo fiduciario (el Fondo de distribución de beneficios) establecido para recibir recursos financieros y utilizarlos principalmente en beneficio directo o indirecto de los agricultores de todos los países, especialmente de los países en desarrollo y los países con economías en transición, que conservan y utilizan de manera sostenible los RFAA²¹.

17. El Tratado, por medio de las condiciones normalizadas de ADB previstas en él, obliga a los países a proporcionar acceso facilitado de conformidad con las condiciones establecidas en el Tratado. Si bien en virtud del CDB cada Parte “procurará crear condiciones para facilitar a otras Partes Contratantes el acceso a los recursos genéticos”²² y cada Parte en el Protocolo, entre otras cosas, “creará condiciones para promover y alentar la investigación”²³, ninguno de los dos instrumentos crea la obligación (condicional o incondicional) de proporcionar acceso a los recursos genéticos. El ADB, tal como se conciben en el CDB y el Protocolo, son, en última instancia, una cuestión objeto de acuerdos bilaterales en función de cada caso.

18. Al aprobar el Protocolo, la Conferencia de las Partes en el CDB reconoció que el Tratado era uno de los “instrumentos complementarios” que constituían el Régimen internacional de acceso y distribución de los beneficios y que los objetivos del Tratado eran la conservación y la utilización sostenible de los RFAA y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización, en armonía con el CDB, en aras de la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria. El Órgano Rector del Tratado, en su quinta reunión, instó a las Partes Contratantes a asegurarse de que las medidas legislativas, administrativas o de políticas adoptadas para la aplicación tanto del Tratado como del CDB o su Protocolo fueran coherentes y se apoyaran mutuamente.

19. El Órgano Rector, en su quinta reunión, decidió asimismo establecer un Grupo de trabajo especial de composición abierta para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral de acceso y distribución de los beneficios con el mandato de adoptar una serie de medidas destinadas a: a) incrementar los pagos y contribuciones de los usuarios al Fondo de distribución de beneficios de una manera sostenible y previsible a largo plazo; y b) mejorar el funcionamiento del SM a través de medidas adicionales²⁴. El Órgano Rector deberá examinar estas medidas y adoptar una decisión al respecto en su sexta reunión. Ahora mismo no está claro si en este proceso se abordará la cuestión de los RGF ni el grado en que se trataría en caso afirmativo.

¹⁸ Artículo 12.3 a) del Tratado.

¹⁹ IT/GB-2/07/Report, párr. 68.

²⁰ Artículo 13.1 del Tratado.

²¹ Artículo 13.3 del Tratado.

²² Artículo 15.2 del CDB.

²³ Artículo 8 a) del Protocolo.

²⁴ IT/GB-5/13/Report, Apéndice A.2, Parte IV.

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

20. Los objetivos del CDB son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, entre otras cosas mediante el acceso adecuado a ellos. La finalidad del Protocolo de Nagoya es avanzar ulteriormente en el tercero de estos tres objetivos, a saber, la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, entre otras cosas mediante el acceso adecuado a ellos. El Protocolo de Nagoya, que regula los recursos genéticos, incluidos los RGAA, en el marco del artículo 15 del CDB así como los conocimientos tradicionales correspondientes, establece las obligaciones básicas de las Partes de adoptar medidas en relación con: 1) el acceso a los recursos genéticos para fines de investigación y desarrollo genéticos o bioquímicos; 2) la distribución de los beneficios derivados de tal investigación y desarrollo y las aplicaciones y la comercialización subsiguientes; y 3) el cumplimiento de las medidas sobre ADB aplicables a la hora de utilizar los recursos genéticos.

Acceso a los recursos genéticos para su utilización

21. El Protocolo no obliga a los países a restringir el acceso a sus recursos genéticos sino que confirma y desarrolla su derecho a exigir CFP para acceder a (todos o algunos de) sus recursos genéticos, a menos que decidan lo contrario. Las Partes que deciden exigir CFP para acceder a sus recursos genéticos para fines de utilización deben tomar las medidas necesarias para proporcionar, por ejemplo, seguridad jurídica, claridad y transparencia en su legislación sobre ADB y establecer procedimientos para acceder a los recursos genéticos que no sean arbitrarios (normas relativas al acceso)²⁵.

22. Si bien el Protocolo no define “acceso a los recursos genéticos”, se apoya en la definición de “recursos genéticos”²⁶ que se da en el CDB e introduce el concepto de “utilización de recursos genéticos”, con arreglo al cual las disposiciones sobre acceso del Protocolo se centran en el acceso a los recursos genéticos para fines de investigación y desarrollo genéticos o bioquímicos. De acuerdo con el Protocolo de Nagoya, por “utilización de recursos genéticos” se entiende lo siguiente:

“la realización de actividades de investigación y desarrollo sobre la composición genética y/o composición bioquímica de los recursos genéticos, incluyendo mediante la aplicación de biotecnología...”²⁷.

23. Las Partes que decidan exigir un CFP para acceder a (todos o a algunos de) sus recursos genéticos para su utilización (p. ej., acceso a semillas para realizar ensayos de procedencias o actividades de mejoramiento) deben cumplir las normas del Protocolo relativas al acceso. También se considera acceso para fines de utilización el acceso a un recurso genético para obtener y desarrollar ulteriormente un componente bioquímico, como la resina, que en su fase final no contenga ADN y, por tanto, no cumpla los requisitos para ser considerado un recurso genético. Quedan fuera del alcance del Protocolo el acceso a material que no sea un recurso genético y el acceso a un recurso genético para fines distintos de la investigación y el desarrollo de su composición genética o bioquímica, por ejemplo el acceso al bosque para extraer madera. Por consiguiente, el Protocolo traza una línea entre el acceso a recursos genéticos para la investigación y el desarrollo genéticos o bioquímicos y los actos subsiguientes de aplicación y comercialización. Se exige el CFP cuando se accede a un recurso genético para fines de investigación y desarrollo genéticos o bioquímicos.

24. El Protocolo limita el derecho a exigir el CFP a los países que han adquirido los recursos genéticos “conforme al Convenio” y a los “países de origen” de los recursos genéticos, es decir, países que o poseen los recursos genéticos en condiciones *in situ* o —en el caso de plantas domesticadas o

²⁵ Artículo 6 del Protocolo.

²⁶ Por “recursos genéticos” se entiende el material genético de valor real o potencial mientras que por “material genético” se entiende todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de la herencia. Por “biotecnología” se entiende toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos. Véase el artículo 2 del CDB.

²⁷ Artículo 2 del Protocolo.

cultivadas— en los que los recursos genéticos han desarrollado sus propiedades distintivas²⁸. Por tanto, el derecho a exigir el CFP no es aplicable a los recursos genéticos *ex situ* de un país obtenidos de otros países, ni al material recogido antes de la entrada en vigor del CDB; tal material no podrá ser recogido “conforme al Convenio”.

25. El Protocolo también estipula que las Partes adoptarán medidas “conforme a las leyes nacionales” y “según proceda” con miras a asegurar que se obtenga el CFP o la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales para el acceso a los recursos genéticos cuando estas tengan el derecho establecido a otorgar acceso a dichos recursos.

Distribución de beneficios

26. El Protocolo establece que los beneficios que se deriven de la “utilización de recursos genéticos”, así como las aplicaciones y comercialización subsiguientes, se compartirán de manera justa y equitativa con la Parte que aporta dichos recursos que sea el país de origen de dichos recursos o una Parte que haya adquirido los recursos genéticos de conformidad con el CDB. Esa distribución de beneficios se llevará a cabo en CMA entre el proveedor y el receptor. En el Anexo del Protocolo se incluye una lista no exhaustiva de los beneficios monetarios y no monetarios que se podrían compartir.

27. El Protocolo también considera beneficiarias a las comunidades indígenas y locales cuyos recursos genéticos o conocimientos tradicionales son objeto de utilización. Las Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas o de políticas con miras a asegurar que los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos que están en posesión de comunidades indígenas y locales, de conformidad con las leyes nacionales respecto a los derechos establecidos de dichas comunidades sobre estos recursos, se compartan de manera justa y equitativa con las comunidades en cuestión, sobre la base de condiciones mutuamente acordadas. Además, las Partes en el Protocolo tomarán medidas para que los beneficios que se deriven de la utilización de conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos se compartan de manera justa y equitativa con las comunidades poseedoras de dichos conocimientos, en CMA.

Medidas relativas al cumplimiento

28. El Protocolo exige que cada Parte adopte medidas del país usuario, es decir, medidas apropiadas, eficaces y proporcionales para asegurar que los recursos genéticos utilizados dentro de su jurisdicción se ajusten a derecho, es decir, que se haya accedido a ellos de conformidad con el CFP y que se hayan establecido CMA como se especifica en la legislación o los requisitos reglamentarios nacionales de ADB²⁹. Estas medidas están claramente encaminadas a desalentar el acceso ilegal a los recursos genéticos, su adquisición ilegal y el incumplimiento de las obligaciones relativas a la distribución de beneficios. La utilización de recursos que no se ajustan a derecho se convierte en un gran riesgo jurídico y económico si puede estar sujeta a sanciones en todas las Partes del Protocolo, independientemente de la procedencia de los recursos y de su lugar de utilización.

29. Para fomentar el cumplimiento, los países tienen que supervisar y mejorar la transparencia en relación con la utilización de recursos genéticos y establecer uno o varios puntos de control. Es importante señalar que las Partes no están obligadas a abordar el cumplimiento mediante disposiciones específicas en los acuerdos sobre ADB. Las medidas relativas al cumplimiento obligatorias en virtud del Protocolo se limitan a la existencia de CFP y CMA. Por lo que respecta a las controversias que surjan en relación con el cumplimiento de CMA concretas, las Partes alentarán a los usuarios y proveedores a acordar mecanismos de resolución de controversias adecuados³⁰. Además, se asegurarán de que sus sistemas jurídicos ofrezcan la posibilidad de presentar recursos, de conformidad con los requisitos jurisdiccionales correspondientes³¹ y tomarán medidas efectivas respecto al acceso a la justicia y a la utilización de mecanismos con respecto al reconocimiento mutuo y la aplicación de sentencias extranjeras y laudos arbitrales³².

²⁸ Artículo 6.1 del Protocolo.

²⁹ Artículo 15.1 del Protocolo.

³⁰ Artículo 18.1 del Protocolo.

³¹ Artículo 18.2 del Protocolo.

³² Artículo 18.3 del Protocolo.

30. Se requieren asimismo medidas relativas al cumplimiento del país usuario para garantizar que los conocimientos tradicionales asociados con los recursos genéticos se utilizan de conformidad con el CFP o con la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales y que se han establecido CMA como se especifica en la legislación o los requisitos reglamentarios nacionales sobre ADB de la Parte en la que se encuentran dichas comunidades indígenas y locales³³. Como sucede en el caso de los recursos genéticos, las medidas relativas al cumplimiento no abordan la cuestión del cumplimiento de las CMA, sino que se centran en la existencia de estas y de CFP.

El Protocolo de Nagoya y los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

31. La negociación del Protocolo de Nagoya reveló diferentes puntos de vista sobre el carácter que debería atribuirse a la cuestión de la seguridad alimentaria y, de manera más general, al sector de la alimentación y la agricultura. El Protocolo aprobado refleja en cierta medida esta multiplicidad de puntos de vista, en el sentido de que adopta un enfoque diferenciado y equilibrado que expresa efectivamente en un grado considerable las cuestiones destacadas y las preocupaciones expresadas por la FAO y su Comisión.

32. Al aprobar la Resolución 18/2009, la Conferencia de la FAO subrayó el papel crucial que desempeñaban los RGAA en la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible y reconoció que los países eran interdependientes con respecto a estos recursos y que los recursos dependían para su supervivencia de la cooperación activa entre todas las partes interesadas en la conservación, el mejoramiento y la utilización sostenible y en la distribución de beneficios. Por consiguiente, la Conferencia de la FAO invitó a los negociadores del Protocolo de Nagoya a:

- “tener en cuenta la naturaleza especial de la biodiversidad agrícola, en particular los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, sus características distintivas y los problemas que requieren soluciones específicas;
- al elaborar las políticas [...] tener en cuenta enfoques sectoriales que permitan un tratamiento diferenciado de los distintos sectores o subsectores de recursos genéticos, de los diversos recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, de las distintas actividades o fines para los que se llevan a cabo; [...]
- [estudiar y evaluar] opciones para el régimen internacional de acceso y distribución de beneficios que permitan la flexibilidad necesaria para reconocer y aplicar los acuerdos actuales y futuros relativos al acceso y la distribución de beneficios elaborados en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica; [...]
- trabajar en estrecha colaboración con la Comisión de Recursos Genéticos y el Órgano Rector del Tratado Internacional sobre el acceso y distribución de beneficios en el ámbito de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura de manera que se presten apoyo mutuo en los próximos años”.³⁴

33. El Protocolo de Nagoya trata las cuestiones planteadas por la FAO. En su preámbulo, se reconoce explícitamente la importancia de los recursos genéticos para la seguridad alimentaria³⁵, la naturaleza especial de la biodiversidad agrícola, sus características y problemas distintivos, que requieren soluciones específicas³⁶, así como la interdependencia de todos los países en lo que respecta a los RGAA y el carácter especial y la importancia de estos recursos para lograr la seguridad alimentaria en todo el mundo y para el desarrollo sostenible de la agricultura en el contexto de la mitigación de la pobreza y el cambio climático. En este sentido, el Protocolo reconoce también el papel fundamental que desempeñan el Tratado y la Comisión³⁷.

34. En su parte dispositiva, el Protocolo exige a las Partes que al elaborar y aplicar su legislación o sus requisitos reglamentarios sobre ADB, consideren la importancia de los RGAA y la función

³³ Artículo 16.1 del Protocolo.

³⁴ C 2009/REP, párr. 174 (Resolución 18/2009).

³⁵ Preámbulo del Protocolo, párr. 14.

³⁶ Preámbulo del Protocolo, párr. 15.

³⁷ Preámbulo del Protocolo, párr. 16.

especial que desempeñan para la seguridad alimentaria³⁸. Las Partes prestarán debida atención a emergencias presentes o inminentes que amenacen o dañen la salud humana, animal o vegetal, según se determine nacional o internacionalmente³⁹. Además, crearán condiciones para promover y alentar la investigación que contribuya a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, particularmente en los países en desarrollo, entre otras cosas mediante medidas simplificadas de acceso para fines de investigación de índole no comercial, teniendo en cuenta la necesidad de abordar el cambio de intención para dicha investigación⁴⁰.

35. El Protocolo no impide que sus Partes elaboren y apliquen otros acuerdos internacionales pertinentes, incluidos otros acuerdos especializados de ADB, a condición de que estos apoyen y no se opongan a los objetivos del Convenio y del Protocolo⁴¹. En aquellos casos en que se aplique un instrumento internacional especializado de ADB que esté en consonancia con los objetivos del Convenio y del Protocolo y no se oponga a ellos, el Protocolo no se aplicará a la Parte o las Partes en el instrumento especializado respecto a los recursos genéticos específicos cubiertos por el instrumento especializado y para los fines del mismo⁴². Uno de los instrumentos reconocidos explícitamente en el Protocolo es el Tratado Internacional, elaborado en consonancia con el Convenio⁴³. Más allá de esta apertura a otros instrumentos internacionales, en el Protocolo se establece también que se deberá prestar la debida atención “a la labor o las prácticas en curso útiles y pertinentes con arreglo a dichos instrumentos internacionales y organizaciones internacionales pertinentes, a condición de que estos apoyen y no se opongan a los objetivos del Convenio y del presente Protocolo”⁴⁴.

36. El Protocolo exige asimismo que las Partes alienten, según corresponda, la elaboración, la actualización y la utilización de cláusulas contractuales modelo sectoriales e intersectoriales para las CMA y de códigos de conducta voluntarios, directrices y mejores prácticas o normas en relación con el ADB. La Conferencia de las Partes en el CDB, actuando como reunión de las Partes en el Protocolo, hará balance periódicamente de la utilización de las cláusulas contractuales modelo, los códigos de conducta, las directrices y las mejores prácticas o normas⁴⁵. Los enfoques sectoriales, incluidos los coherentes con prácticas comerciales actuales que permiten dar un tratamiento diferenciado a los sectores o subsectores de los recursos genéticos, pueden formar parte del Régimen internacional que, de conformidad con la Decisión X/1 de la Conferencia de las Partes en el CDB, está integrado por el CDB, el Protocolo de Nagoya y otros instrumentos complementarios, entre ellos el Tratado Internacional.

Plan de acción mundial para la conservación, la utilización sostenible y el desarrollo de los recursos genéticos forestales

37. El Plan de acción mundial, acordado por la Comisión en su última reunión y aprobado por la Conferencia de la FAO en 2013⁴⁶, trata la cuestión del ADB sin entrar en demasiado detalle. Uno de los objetivos del Plan de acción mundial es “promover el acceso y utilización adecuados de materiales reproductivos forestales de calidad con el fin de apoyar los programas de investigación y desarrollo a nivel nacional y regional, dentro del respeto de Derecho internacional de propiedad intelectual”⁴⁷. La prioridad estratégica 23 llama explícitamente a “promover y aplicar mecanismos de intercambio de germoplasma a nivel regional para apoyar las actividades de investigación y desarrollo, de acuerdo con los convenios internacionales” y a mejorar o elaborar reglamentos de intercambio que garanticen el registro de la fuente y la transferencia de material genético forestal con fines de investigación, así como a promover mecanismos para facilitar el acceso a material para la labor científica dentro de la región.

³⁸ Artículo 8 c) del Protocolo.

³⁹ Artículo 8 b) del Protocolo.

⁴⁰ Artículo 8 a) del Protocolo.

⁴¹ Artículo 4.2 del Protocolo.

⁴² Artículo 4.4 del Protocolo.

⁴³ Preámbulo del Protocolo, párr. 19.

⁴⁴ Artículo 4.3 del Protocolo.

⁴⁵ Artículos 19 y 20 del Protocolo.

⁴⁶ C 2013/REP, párr. 77.

⁴⁷ Plan de acción mundial, párr. 16.

V. OPCIONES PARA ABORDAR LOS RECURSOS GENÉTICOS FORESTALES EN LAS MEDIDAS RELATIVAS AL ACCESO Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

38. La Comisión encargó a su Grupo de trabajo que estudiase las cuestiones concernientes al ADB en relación con el subsector de los RGF. En vista de lo cual, y tomando en consideración la información que se le ha proporcionado⁴⁸, el Grupo de trabajo quizás desee examinar cuestiones sobre ADB en relación con los RGF que los responsables de las políticas y de la toma de decisiones al respecto deberían tener en cuenta y formular recomendaciones acerca de los Proyectos de elementos, cuya compilación se ha encargado al Equipo de especialistas técnicos y jurídicos en materia de acceso y distribución de los beneficios y a la Secretaría.

Alcance de las medidas sobre ADB específicas de los RGF

39. En la medida en que se considera que (todos o algunos de) los RGF merecen un tratamiento especial en las políticas sobre ADB, aunque sea únicamente en circunstancias o condiciones específicas, será importante definir dichos RGF. Una cuestión que se deberá considerar será si las medidas sobre ADB específicas de los RGF deberían aplicarse a todos los RGF o a una subcategoría de ellos —como los recursos genéticos forestales para la alimentación y la agricultura— que podría centrarse exclusivamente en los RGF que contribuyen directamente a la seguridad alimentaria o incluir también otros productos forestales primarios. Dependiendo de la definición, los RGF podrían incluir todo el material reproductivo y genético forestal (p. ej., semillas, plántulas, esquejes enraizados y genes) de una gama muy amplia de especies de árboles, desde los que producen frutos y otros productos comestibles y los que prestan otros servicios importantes para la alimentación y la agricultura (como control de la erosión, resistencia al viento, forraje utilizado por las abejas para producir miel, mejora de la fertilidad del suelo, fijación de nitrógeno y sombra) hasta los que permiten que los trabajadores forestales generen ingresos a partir de productos forestales no madereros (tales como fibra, ropa, refugio, energía, taninos y madera). Por supuesto, en muchos casos los árboles desempeñarán varias funciones al mismo tiempo o se modificará su finalidad prevista, lo que plantea la cuestión de cómo regular el acceso a los RGF para su utilización en esos casos.

40. Otro aspecto que se debe considerar es si las medidas sobre ADB específicas de los RGF deberían restringirse a los RGF objeto de gestión y control por parte de los gobiernos y de dominio público⁴⁹ o si deberían aplicarse también a los RGF de titularidad o propiedad privada. Las medidas sobre ADB en relación con los RGF podrían excluir asimismo determinadas actividades de los requisitos relativos a los CFP y las CMA. En consonancia con exclusiones similares de la legislación sobre patentes, las medidas sobre ADB podrían contemplar una exención, por ejemplo, para el acceso con fines de uso privado.

Mecanismos de ADB normalizados o caso por caso

41. Las medidas relativas al ADB específicas de los RGF pueden establecer condiciones normalizadas en las que se pueda acceder a los RGF y se puedan distribuir los beneficios derivados de ellos. Los países y las partes interesadas pueden considerar una gran variedad de medidas, tales como cláusulas contractuales para CMA, códigos de conducta voluntarios, directrices y mejores prácticas o normas concernientes al ADB en relación con los RGF⁵⁰. Estos mecanismos que facilitan el acceso podrían establecerse a nivel nacional, regional e incluso mundial. Tomando como base la experiencia del sector forestal, podrían considerarse varias medidas relativas al ADB, desde modelos normalizados a mecanismos específicos para cada caso.

Medidas legislativas, administrativas o de políticas

42. Al abordar el ADB en relación con los RGF pueden considerarse varias medidas. Es interesante señalar que el Protocolo otorga cierta libertad a las Partes en cuanto a la adopción de

⁴⁸ CGRFA/WG-FGR-3/14/Inf. 5, CGRFA/WG-FGR-3/14/Inf. 6 y CGRFA/WG-FGR-3/14/Inf. 7.

Véanse también los documentos UNEP/CBD/ICNP/3/10 y UNEP/CBD/ICNP/3/INF/2, y consúltese el enlace:

<http://www.cbd.int/icnp3/submissions/>.

⁴⁹ Véase el artículo 11.2 del Tratado.

⁵⁰ Véase el párr. 31.

medidas legislativas, administrativas o de políticas⁵¹. En lo tocante al ADB en relación con los RGF podrían estudiarse las prácticas de intercambio y distribución de beneficios en vigor en las que se pudieran basar las normas sobre ADB⁵². El Tratado demuestra que la elaboración de normas de ADB en la línea de las prácticas de intercambio existentes puede contribuir a un alto nivel de aceptación entre las comunidades de usuarios.

Modalidades de ADB

43. En lo tocante al ADB en relación con los RGF puede considerarse una gran variedad de modalidades. En función del enfoque que los países decidan adoptar en cuanto al ADB en relación con los recursos genéticos, pueden considerarse abordar, mediante medidas legislativas, administrativas o de políticas: los objetivos de las medidas sobre ADB en relación con los RGF; su vínculo con otros acuerdos e instrumentos; la designación de las autoridades competentes en materia de ADB en relación con los RGF; el CFP y las CMA en relación con los RGF; la distribución de los beneficios derivados de los RGF; medidas que garanticen que se ha accedido a los RGF de conformidad con el CFP y las CMA; y el establecimiento de puntos de control para supervisar y mejorar el cumplimiento.

VI. ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA

44. El Grupo de trabajo tal vez desee tomar nota de las notas explicativas sobre las características distintivas de los RGAA.

45. El Grupo de trabajo tal vez desee, además, considerar las prácticas de utilización e intercambio en vigor y los códigos de conducta voluntarios, las directrices y las mejores prácticas o normas sobre ADB pertinentes comunicados a la Secretaría de la Comisión y solicitar a la Secretaría que, en colaboración con la Secretaría del CDB, continúe actualizando estas compilaciones, centrándose en particular en los códigos de conducta, las directrices y las mejores prácticas o normas sobre ADB que traten específicamente los RGF.

46. El Grupo de trabajo tal vez desee hacer referencia al proceso en curso en el marco del Tratado encaminado a elaborar una serie de medidas destinadas a: a) incrementar los pagos y contribuciones de los usuarios al Fondo de distribución de beneficios de una manera sostenible y previsible a largo plazo; y b) mejorar el funcionamiento del SM a través de medidas adicionales⁵³.

47. El Grupo de trabajo tal vez desee, asimismo:

- estudiar las cuestiones sobre ADB relativas a su subsector a la luz de la información proporcionada en el presente documento;
- proporcionar orientación en lo concerniente a la elaboración de elementos sobre ADB en relación con los RGF;
- recomendar a la Comisión que comparta con él en su cuarta reunión los Proyectos de elementos para examinarlos.

⁵¹ Véanse los artículos 5.2, 6.3, 15.1 y 15.2 del Protocolo.

⁵² Puede consultarse un análisis económico de las opciones de normalización en relación con el ADB en Täuber, S. *et al.* 2011. An economic analysis of new instruments for Access and Benefit-Sharing under the CBD – Standardization options for ABS transaction. Bonn (<http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/skript286.pdf>).

⁵³ IT/GB-5/13/Report, Apéndice A.2, Parte IV.