



COMISIÓN DE RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Tema 3.2 del programa provisional

20.^a reunión ordinaria

Roma, 24-28 de marzo de 2025

REPERCUSIONES DE LAS MEDIDAS NACIONALES PARA EL ACCESO Y LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA Y LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES CONEXOS

ÍNDICE

	Párrafos
I. Introducción	1-2
II. Evaluación de las medidas nacionales en materia de acceso y distribución de beneficios en otros foros	3-12
III. Repercusiones de las medidas nacionales en materia de acceso y distribución de beneficios	13-20
IV. Orientación que se solicita	21

I. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, en su última reunión, solicitó a la Secretaría que continuara realizando un seguimiento de las novedades relativas al acceso y la distribución de beneficios en otros foros, con vistas a examinar sus posibles consecuencias, en particular las oportunidades y los desafíos potenciales para la Comisión y sus miembros. La Comisión solicitó asimismo la elaboración de un informe sobre las implicaciones de las medidas nacionales en materia de acceso y distribución de beneficios para la utilización y el intercambio de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y los conocimientos tradicionales conexos, así como la distribución justa y equitativa de beneficios, para su examen por el Equipo de especialistas en materia de acceso y distribución de beneficios.

2. En el presente documento se ofrece una breve visión general de las novedades recientes relativas al acceso y la distribución de beneficios relacionados con los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos, prestándose especial atención a las evaluaciones de las repercusiones de los instrumentos y las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios. Asimismo, se examinan algunas de las conclusiones fundamentales del proyecto de informe titulado “The impact of access and benefit-sharing measures on use and exchange of genetic resources for food agriculture and associated traditional knowledge”¹ (Repercusiones de las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios sobre la utilización y el intercambio de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y los conocimientos tradicionales conexos) y se solicita la orientación de la Comisión en relación con la futura labor sobre la cuestión.

II. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS NACIONALES EN MATERIA DE ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS EN OTROS FOROS

3. Se han realizado pocas evaluaciones sobre la eficacia y las repercusiones de los instrumentos internacionales relativos al acceso y la distribución de beneficios y las medidas nacionales en materia de acceso y distribución de beneficios. Eso se debe en parte a que algunos de los instrumentos todavía no han entrado en vigor² y otros han entrado en vigor recientemente.

4. Las evaluaciones sobre la eficacia de los instrumentos relativos al acceso y la distribución de beneficios están disponibles para el 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 y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura³. Estas evaluaciones suelen centrarse en la aplicación eficaz de sus respectivos instrumentos. No acostumbran a considerar detalladamente la experiencia práctica de las partes interesadas pertinentes con respecto a las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios, ni las repercusiones que estas medidas pueden tener en los usuarios y proveedores de recursos genéticos y conocimientos tradicionales conexos.

Eficacia del Protocolo de Nagoya

5. En 2016 se inició una primera evaluación y revisión de la eficacia del Protocolo de Nagoya, como se prevé en su artículo 31, presentada en 2018⁴. La primera evaluación se centró en el nivel de aplicación nacional de las distintas disposiciones del Protocolo de Nagoya, así como en las deficiencias y las necesidades en relación con la capacidad. En general, en la primera evaluación no se distinguió entre los distintos sectores de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales

¹ CGRFA-20/25/3.2/Inf.1.

² Por ejemplo, el Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional, aprobado el 19 de junio de 2023, y el Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre la Propiedad Intelectual, los Recursos Genéticos y los Conocimientos Tradicionales asociados aprobado el 24 de mayo de 2024.

³ Por ejemplo, el Marco para el intercambio de virus gripales y el acceso a las vacunas y otros beneficios como parte de la preparación para una gripe pandémica de la Organización Mundial de la Salud (para un examen del Marco, véase EB140/16, Anexo 1).

⁴ CBD/SBI/2/3.

conexos, ni se diferenciaron los distintos fines para los que se utilizan en la investigación y el desarrollo (por ejemplo, la elaboración de medicamentos, el fitomejoramiento, la protección de cultivos, etc.). Además, las experiencias prácticas con las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios de los usuarios y proveedores de recursos genéticos y conocimientos tradicionales, en particular los Pueblos Indígenas, no fueron el objetivo principal de la primera evaluación.

6. En 2018, la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo de Nagoya, al tomar nota de las conclusiones principales de la primera evaluación, solicitó, como fuente de información adicional en las evaluaciones futuras, una encuesta específica dirigida a los centros de coordinación nacional en relación con el acceso y la distribución de beneficios, las autoridades nacionales competentes, y los usuarios y proveedores de recursos genéticos o conocimientos tradicionales conexos sobre los desafíos relacionados con la aplicación del Protocolo⁵. Por consiguiente, la segunda evaluación, iniciada en 2024, incluirá esta encuesta específica para proporcionar una fuente adicional de información⁶. Además, formará parte de la segunda evaluación un estudio de delimitación del alcance sobre las posibles razones y las causas profundas subyacentes de los desafíos para la aplicación y el cumplimiento eficaces y sobre las posibles maneras de mejorar la aplicación del Protocolo de Nagoya⁷. Se prevé que el Órgano Subsidiario de Ejecución lleve a cabo la segunda evaluación y revisión en su sexta reunión.

7. Los informes nacionales para la segunda evaluación también se incorporarán al examen mundial de los avances colectivos realizados en la aplicación del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal⁸.

Marco de seguimiento de Kunming-Montreal

8. La Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en su 15.ª reunión, aprobó un marco de seguimiento para el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. Tanto el objetivo C como la meta 13 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal abordan el acceso y la distribución de beneficios en el contexto de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y tienen por objeto un aumento significativo de los beneficios monetarios y no monetarios derivados de la utilización de los recursos genéticos y de la información digital sobre secuencias de los recursos genéticos, así como de los conocimientos tradicionales conexos. Más específicamente, la meta 13 exige “[t]omar medidas jurídicas, normativas, administrativas y de creación de capacidad a todos los niveles, según proceda, con miras a lograr la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y de la información digital sobre secuencias de recursos genéticos, así como de los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, y a lograr que para 2030 se haya propiciado un aumento significativo de beneficios compartidos, de conformidad con los instrumentos internacionales aplicables para el acceso y la participación justa y equitativa en los beneficios”.

9. Los indicadores de cabecera acordados para ambos, el objetivo C y la meta 13, se centran en los beneficios monetarios recibidos de conformidad con los instrumentos relativos al acceso y la distribución de beneficios⁹ aplicables acordados internacionalmente y los beneficios no monetarios derivados de los instrumentos internacionales relativos al acceso y la distribución de beneficios¹⁰. Otro indicador (“binario”) se centra en países que han adoptado medidas eficaces en materia de acceso y

⁵ CBD/NP/MOP/DEC/3/1, párr. 18 a).

⁶ CBD/NP/MOP/DEC/5/5, Anexo, véase la nota c) a pie de página.

⁷ CBD/NP/MOP/DEC/5/5, párr. 7 b).

⁸ CBD/SBI/4/12, cuadro 1.

⁹ C.1 Beneficios monetarios recibidos de conformidad con los instrumentos relativos al acceso y la distribución de beneficios aplicables acordados internacionalmente.

¹⁰ C.2 Beneficios no monetarios derivados de los instrumentos internacionales relativos al acceso y la distribución.

distribución de beneficios y creación de capacidad para garantizar un intercambio de beneficios justo y equitativo¹¹.

10. Si bien los beneficios son un indicador importante de la funcionalidad de los sistemas de acceso y distribución de beneficios, no revelan necesariamente las repercusiones de las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios en la utilización y el intercambio de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos para la investigación y el desarrollo, ni las repercusiones indirectas de dichas medidas, entre ellas la sensibilización y el fomento de la capacidad, por ejemplo, entre los Pueblos Indígenas con respecto a sus derechos relativos a la utilización de sus conocimientos. Los beneficios, por tanto, tampoco permiten diferenciar en función de los sectores y las aplicaciones de los recursos genéticos. Análogamente, el indicador binario acordado, si bien permitirá determinar el número de países que han adoptado medidas para garantizar la distribución de los beneficios, no generará información sobre la forma en que las medidas afectarán en la práctica a la utilización y el intercambio de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y los conocimientos tradicionales conexos o la distribución real de los beneficios.

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

11. El Tratado Internacional establece un marco de observancia en su artículo 21, donde se dispone que el Órgano Rector apruebe los procedimientos relativos al cumplimiento, que comprenden “la supervisión y el ofrecimiento de asesoramiento o asistencia, con inclusión de los de carácter jurídico”. Con arreglo a los procedimientos relativos al cumplimiento, cada Parte Contratante deberá remitir al Comité de Verificación de la Observancia un informe sobre “las medidas que ha llevado a cabo para ejecutar sus obligaciones contraídas en virtud del Tratado Internacional”¹². Se ha elaborado un sistema de notificación en línea para facilitar la presentación de informes sobre la base de un modelo normalizado de presentación de informes, y todos los informes nacionales se publican en la página web del Tratado Internacional¹³. En cada reunión ordinaria del Órgano Rector, el Comité de Verificación de la Observancia presenta un resumen y un análisis de los informes nacionales¹⁴.

12. El modelo normalizado de presentación de informes¹⁵ se centra en el cumplimiento de las disposiciones del Tratado. Una de las consecuencias es que los informes nacionales proporcionan principalmente información sobre las actividades llevadas a cabo por las Partes Contratantes con el fin de aplicar el Tratado Internacional, más que sobre las experiencias de las partes interesadas con respecto al Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios. Además, la presentación de informes se limita, por razones obvias, al alcance del Tratado Internacional: los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. No obstante, los informes nacionales ofrecen una imagen clara de la distribución de los beneficios no monetarios en el Sistema multilateral, en particular con respecto a si los países han proporcionado creación de capacidad, acceso a la tecnología e intercambio de información, o se han beneficiado de estos. Por otro lado, la información sobre la distribución de los beneficios monetarios está disponible en el Fondo de distribución de beneficios del Tratado Internacional, el mecanismo operativo para recibir, utilizar y distribuir los beneficios monetarios derivados del Sistema multilateral¹⁶.

III. REPERCUSIONES DE LAS MEDIDAS NACIONALES EN MATERIA DE ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

13. Un examen de las medidas nacionales en materia de acceso y distribución de beneficios, llevado a cabo a petición de la Comisión y publicado en 2023, concluyó que existe una clara falta de

¹¹ C.b Número de países que han tomado medidas jurídicas, de políticas, administrativas y de creación de capacidad efectivas a todos los niveles, según proceda, con miras a lograr la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y de la información digital sobre secuencias de recursos genéticos, así como de los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos.

¹² Procedimientos y mecanismos para promover el cumplimiento y para tratar los casos de incumplimiento, Resolución 2/2011 del Órgano Rector, revisada por la Resolución 8/2023.

¹³ <https://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/compliance/compliance-reports/es/>

¹⁴ Más recientemente: IT/GB-10/23/14.

¹⁵ Resolución 7/2019.

¹⁶ <https://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/benefit-sharing-fund/bsf-overview/es/>

datos empíricos sobre los efectos positivos o negativos de las medidas que directa o indirectamente incorporan las características distintivas de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura sobre los usuarios de dichos recursos, la conservación y la utilización sostenible de los mismos, la distribución de los beneficios que de ellos se derivan y la seguridad alimentaria. Existe también una falta evidente de datos empíricos sobre cómo se han aplicado en la práctica las medidas específicas¹⁷.

14. En respuesta, la Comisión solicitó un informe sobre la aplicación práctica de las medidas nacionales en materia de acceso y distribución de beneficios en los distintos subsectores de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y los conocimientos tradicionales conexos, incluido el seguimiento del cumplimiento en este ámbito, con vistas a determinar los efectos de esta clase de medidas en la utilización y la conservación de los distintos subsectores de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y los conocimientos tradicionales conexos y en la distribución de beneficios¹⁸. La Comisión solicitó que el informe se basara en una encuesta y otras fuentes de información¹⁹. La encuesta —que consistió en dos cuestionarios en línea: uno dirigido a los centros de coordinación o coordinadores nacionales de la Comisión y los coordinadores nacionales del Tratado Internacional y el Protocolo de Nagoya; el otro dirigido a los proveedores y usuarios de recursos genéticos— se puso en marcha el 18 de julio de 2024, y el plazo de presentación terminó el 20 de septiembre de 2024.

15. La tasa de respuesta a las dos encuestas fue muy baja. La encuesta dirigida a los centros de coordinación nacionales recibió menos de 120 respuestas de 70 países. Varios encuestados respondieron conforme a diversas funciones, es decir, en calidad de centros de coordinación nacionales para distintos sectores o instrumentos; un grupo relativamente amplio de encuestados respondió conforme a su función de centros de coordinación nacionales para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura o para el Tratado Internacional, con lo que otros sectores de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura quedaron infrarrepresentados en la encuesta. No todos los encuestados pudieron responder a todas las preguntas.

16. La encuesta dirigida a los proveedores y los usuarios de recursos genéticos recibió 22 respuestas de usuarios y proveedores de 16 países. Debido al reducido tamaño de la muestra, 22 encuestados, no se pudo realizar un análisis valioso. La utilidad de la encuesta se redujo aún más por el hecho de que solo 15 encuestados informaron de que ellos o sus instituciones habían intercambiado (proporcionado o recibido) recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. Entre esos 15 encuestados, casi todos (12 de 15) declararon que estaban muy familiarizados con los recursos fitogenéticos.

17. Debido a las limitaciones descritas anteriormente, el proyecto de informe se basó predominantemente en información secundaria, es decir, en bibliografía publicada entre 2014 y 2024.

18. En el informe se comparan las repercusiones de las medidas bilaterales en materia de acceso y distribución de beneficios, según lo previsto por el Protocolo de Nagoya, con las repercusiones de las medidas multilaterales en materia de acceso y distribución de beneficios, como las establecidas en el Sistema multilateral del Tratado Internacional, en la utilización y el intercambio de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. Según la conclusión alcanzada, las repercusiones de las medidas bilaterales en materia de acceso y distribución de beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura son objeto de críticas en gran parte de la bibliografía debido a los problemas con [la diversidad de] las medidas nacionales en materia de acceso y distribución de beneficios, las cuestiones de procedimiento e institucionales, y las dificultades para negociar contratos de acceso y distribución de beneficios adecuados a sus fines. En el informe se señala asimismo que, si bien existe un amplio apoyo al enfoque del Tratado Internacional tal como lo interpreta el Acuerdo normalizado de transferencia de material, se han encontrado problemas, entre

¹⁷ Humphries, F., Laird, S., Wynberg, R., Morrison, C., Lawson, C. y Kolesnikova, A. 2023. *Survey of access and benefit-sharing country measures accommodating the distinctive features of genetic resources for food and agriculture and associated traditional knowledge* (disponible en inglés únicamente). Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO. Primera revisión. Roma.
<https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cb6525en>

¹⁸ CGRFA-18/21/Report, párr. 27.

¹⁹ CGRFA-19/23/Report, párr. 24.

ellos los relacionados con la distribución de los beneficios, el alcance del Sistema multilateral y la disponibilidad de información sobre el material que forma parte de él. Cabe señalar que muchos de estos problemas están siendo abordados por el Grupo de trabajo especial de composición abierta para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios, reestablecido por el Órgano Rector del Tratado Internacional en su novena reunión²⁰.

19. Como señaló el Equipo de especialistas en materia de acceso y distribución de beneficios, un posible desequilibrio en la consideración expuesta en el informe con respecto a los efectos negativos frente a los efectos positivos de las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios puede deberse a cierto sesgo en la bibliografía, que tiende a centrarse, más que en las historias de éxito, en determinar los problemas en la aplicación de las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios. Además, la bibliografía existente tiende a pasar por alto el importante papel que pueden desempeñar las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios en la concienciación acerca de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos genéticos, de los derechos del agricultor, tal como se reconocen en el Tratado Internacional, y de las funciones y los derechos de los Pueblos Indígenas como custodios de gran parte de los recursos genéticos mundiales.

20. En general, en el informe se concluye que es necesario realizar más investigaciones empíricas para analizar las implicaciones de las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios, en particular los efectos directos e indirectos, en la utilización de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y los conocimientos tradicionales conexos, así como en los beneficios resultantes.

IV. ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA

21. La Comisión tal vez desee:

- i) tomar nota del proyecto de informe titulado “The impact of access and benefit-sharing measures on use and exchange of genetic resources for food agriculture and associated traditional knowledge” (Repercusiones de las medidas en materia de acceso y distribución de beneficios sobre la utilización y el intercambio de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y los conocimientos tradicionales conexos)²¹;
- ii) solicitar a la Secretaría que publique el informe concluido y lo presente al Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios con vistas a que esté disponible para una segunda evaluación y revisión de la eficacia del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización;
- iii) solicitar a la Secretaría que revise los cuestionarios a la luz de las respuestas recibidas, que repita la encuesta sobre la base de los cuestionarios revisados y que presente los resultados para someterlos a la consideración de la Comisión en su 22.^a reunión;
- iv) solicitar a la Secretaría que continúe haciendo un seguimiento de las novedades relativas al acceso y la distribución de beneficios en otros foros pertinentes para el mandato de la Comisión, y que informe al respecto a la Comisión en su 21.^a reunión ordinaria.

²⁰ Las Partes Contratantes acordaron colaborar para adoptar un conjunto de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral con los fines siguientes: i) aumentar los beneficios derivados del Sistema multilateral para todas las Partes Contratantes y los usuarios, tanto monetarios como no monetarios; ii) aumentar los ingresos del Fondo de distribución de beneficios procedentes de los usuarios de manera sostenible y predecible a largo plazo; iii) ampliar los cultivos y la diversidad fitogenética disponibles a través del Sistema multilateral; iv) mejorar la disponibilidad de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en el Sistema multilateral; v) hacer que el Sistema multilateral sea más dinámico en vista de las novedades y las cuestiones incipientes en las áreas de la ciencia, la innovación, el fitomejoramiento y el entorno de las políticas mundiales; y vi) crear seguridad jurídica, simplicidad administrativa y transparencia para todos los participantes del Sistema multilateral. IT/GB/9/22/Report, Resolución 3/2022, véase también CGRFA-20/25/12.2.

²¹ CGRFA-20/25/3.2/Inf.1.