

Revaluando los beneficios de la biodiversidad

Una mirada sobre el régimen del Convenio de Diversidad Biológica sobre acceso y participación en los beneficios

Por GRAIN (*)

En 2004 los miembros del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) comenzaron a negociar un “régimen internacional sobre acceso a los recursos genéticos y participación en los beneficios”. Muchos gobiernos de países en desarrollo se muestran entusiasmados por este proceso. Ellos lo describen como el mecanismo que pondrá fin a la biopiratería y que posibilitará finalmente la “distribución justa y equitativa de los beneficios” derivados de la biodiversidad, prometida por el CDB. En realidad este régimen tiene poco que ver con la distribución de beneficios, y menos aún con la justicia y la equidad. El enfoque continuará siendo siempre el que ha imperado en las discusiones en el CDB: facilitar el acceso a los genes para la investigación y su comercialización, y definir un precio por dicho acceso. El único elemento que posiblemente se materialice en el marco del régimen, es la creación de un mecanismo internacional que garantice el cumplimiento de las legislaciones nacionales sobre acceso. Seguramente se tratará de un sistema de certificados que prueben que un determinado recurso genético fue adquirido legalmente.

Los tres objetivos del Convenio de Diversidad Biológica son increíblemente ambiciosos. El primero y el segundo resultan en sí amedrentadores –la conservación de la diversidad biológica y el uso sustentable de sus componentes– sin reservas o restricciones. Pero el más osado y notable es sin dudas el tercero –la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados

del uso de los recursos genéticos.

De lograrse, una distribución justa y equitativa de los beneficios de la biodiversidad mundial cambiaría radicalmente la forma en que los recursos genéticos son controlados y explotados. En la actualidad los beneficios están cada vez más disociados del duro trabajo de conservación y uso sustentable. Las comunidades rurales y los Pueblos Indígenas que gestionan la mayor parte de los bosques más biodiversos del mundo, así como los campos y las aguas, son crecientemente marginados por las fuerzas económicas y políticas. Ellos no sólo se ven afectados porque sus recursos son explotados por otros sin ningún tipo de reconocimiento o apoyo, sino peor aún, porque se le imponen límites y se socavan sus sistemas tradicionales de uso y participación, lo cual termina erosionando la propia biodiversidad.

La distribución justa y equitativa implicaría, en primer lugar, la devolución del pleno derecho al uso de los recursos genéticos necesarios para el sustento de las comunidades tradicionales, así como del correspondiente derecho a la tierra y el agua, necesarios para una gestión adecuada. Significaría poner fin a la monopolización y privatización de los materiales genéticos mediante derechos de propiedad intelectual u otros medios, incluyendo la reivindicación de derechos de propiedad sobre los recursos genéticos por los Estados nacionales. Requeriría que todos los resultados de las investigaciones biológicas fuesen compartidos libremente entre todos aquellos que puedan hacer uso de ellos. En pocas palabras, exigiría que los recursos genéticos fuesen gestionados como un legado que debe ser nutrido y no como una mercancía para ser vendida.

(*) Artículo publicado en la revista Seedling de GRAIN en abril de 2005. Traducido por Alberto Villareal del original en inglés *Re-situating the benefits from biodiversity*. La versión en inglés puede consultarse en www.grain.org



¿Poner fin a la biopiratería?

¿Pondrá fin acaso a la biopiratería el régimen internacional sobre acceso y participación en los beneficios? Depende del significado que se le dé a aquel concepto. El término biopiratería no tiene una definición muy clara, y actualmente se le asignan sentidos muy diferentes, motivo por el cual en GRAIN tratamos de evitarlo.

Existe un problema inherente al concepto de biopiratería que ha sido reconocido por muchos desde hace tiempo, pero sin que se lo tomara con la seriedad que merece. Piratería significa tomar algo que le pertenece a otro sin permiso o sin pagar por ello. Implícitamente esto quiere decir que si mediara alguna forma de pago no habría problema alguno. Pero desde nuestro punto de vista el problema reside principalmente en la noción de "pertenencia". Siempre es posible llegar a algún tipo de acuerdo sobre permisos y pagos, pero antes que nada, ¿quién dijo acaso que la biodiversidad le pertenece a alguien? Al dar por sentada la noción de propiedad, cualquier discusión sobre el problema de la biopiratería está condenada a proponer soluciones erradas. A guisa de corregir algún tipo de apropiación indebida, en efecto, terminamos facilitando precisamente la apropiación. (Es así como se llega a la propuesta de derechos de propiedad intelectual comunitarios como solución a las patentes de Monsanto.)

Cuando los gobiernos de los países megadiversos plantean que un régimen internacional puede poner fin a la biopiratería están adoptando un enfoque puramente legalista. Afirman que si el acceso tiene lugar de conformidad con la legislación nacional, por definición ya no es biopiratería. Según ellos, un sistema de certificación que dificulte o imposibilite el acceso y/o el patentamiento de materiales genéticos sin el debido permiso gubernamental en efecto reduciría la biopiratería, e incluso podría eliminarla.

Pero para los verdaderos custodios de la biodiversidad, muchos de los cuales son comunidades rurales y Pueblos Indígenas, esa no es necesariamente una solución. A menudo es más frecuente la biopiratería llevada adelante por instituciones gubernamentales y otras instituciones denominadas públicas, que por parte de empresas extranjeras. La legislación y los funcionarios gubernamentales de muchos países interpretan el concepto de soberanía nacional sobre los recursos genéticos como equivalente al de propiedad estatal, lo que se traduce en poco o ningún poder de decisión para las comunidades respecto a la extracción de recursos de sus tierras o sus aguas. Incluso si existe algún requisito formal de consulta o hasta de consentimiento previo, en la práctica casi nunca es posible decir no.

En varios países se viene registrando crecientemente la existencia de conflictos políticos en torno al modo en que la legislación nacional sobre biodiversidad es utilizada para transferir el control sobre la biodiversidad de las comunidades a las instituciones gubernamentales, o para extraer información sobre sistemas de gestión tradicionales y pasarla a bases de datos, sin que se protejan los derechos comunitarios. En la India, por ejemplo, que actualmente alberga el secretariado del grupo de países megadiversos, cientos de comunidades se han negado a conformar las comisiones locales de gestión de la biodiversidad estipuladas en la nueva Ley de Biodiversidad, y exigen que se modifique la legislación porque la perciben como un instrumento para facilitar la privatización de la biodiversidad en lugar de protegerla. En Brasil se están tramitando cambios a la legislación sobre Patrimonio Genético que amenazan con desmantelar la actual protección del conocimiento tradicional en bases de datos, eliminar el requisito de presentación de pruebas de consentimiento de las comunidades como condición para la obtención de un permiso de bioprospección, y transformar al Ministerio de Ciencia y Tecnología en el único beneficiario de la distribución de beneficios en el marco de los acuerdos de bioprospección. Y todo esto se hace en nombre del control de la biopiratería. Para mucha gente los gobiernos se están transformando en los principales biopiratas.

El toma y daca subyacente al CDB

Esto por supuesto no es algo que vaya a ocurrir en el CDB porque nunca fue su cometido. Al igual que en muchos otros tratados internacionales, una cosa es la retórica del CDB y otra muy distinta su verdadero contenido político. Si bien es indudable que muchos de los biólogos idealistas que ayudaron a redactar el texto del convenio unos veinte años atrás eran sinceros respecto a sus objetivos de conservación y uso sus-

tentable —algunos incluso respecto a la participación en los beneficios— tampoco puede haber duda de que los políticos duros y puros que intervinieron al final para concluir el acuerdo tenían una agenda de prioridades distinta. La industria biotecnológica emergente en el Norte, promovida con mucho afán por sus gobiernos, quería asegurarse el acceso a los genes. Los gobiernos de los países del Sur ricos en biodiversidad se dieron cuenta que esto les agregaba peso político y capacidad de negociación, a la vez que les brindaba una oportunidad única de negocios.

De modo que el texto fue redactado para permitir que los gobiernos (del Sur) controlen el flujo de materiales genéticos a través de sus fronteras, y reclamen para sí una parte de las ganancias toda vez que algo sea comercializado por las empresas privadas (del Norte). A cambio, a las empresas se les permite usar libremente las patentes y otros derechos de propiedad intelectual (DPI) para impedir que otros utilicen los genes por los que ellas pagan legalmente un precio. Fueron estos intereses comerciales —y no los objetivos de conservación— los que dieron verdaderamente origen al consenso político que dio nacimiento al CDB.

La clave del consenso fue la afirmación resuelta de la soberanía nacional sobre los recursos genéticos. Por razones obvias, esto resultaba muy atractivo para los países en desarrollo. El CDB puso fin a la pretensión de que todos los gobiernos gestionaban los recursos genéticos sin intereses particulares, como “patrimonio común de la humanidad”. En realidad, los gobiernos colonialistas habían extraído recursos genéticos del Sur sistemáticamente y para beneficio propio durante siglos, primero mediante empresas estatales y entidades supuestamente no comerciales como los jardines botánicos y los institutos de investigación médica, y más tarde a través de los bancos genéticos de cultivos y las colecciones microbianas. Después del período colonial el “patrimonio común” se convirtió en la cortina de humo que permitió que la extracción continuara, ahora bajo control de las empresas privadas protegidas por los DPI. La soberanía nacional sobre la biodiversidad parecía brindarles a los países en desarrollo finalmente la oportunidad y la posibilidad de ponerle coto legalmente esta relación colonial.

Lo que pasó desapercibido para muchos de ellos en ese momento, y para algunos quizás todavía hoy,

es que apostarle a controlar el acceso y a la mercantilización de los recursos genéticos favorece directamente a los países desarrollados y la industria transnacional. La legislación nacional sobre acceso ciertamente puede ponerle freno a la extracción descontrolada de recursos genéticos. Cualquier país bajo el régimen del CDB es libre de cerrar sus fronteras y detener las exportaciones de genes, pero al hacerlo se cierran también las oportunidades comerciales que generó el Convenio. La única manera de lograr que la biodiversidad genere los beneficios económicos que los gobiernos esperan es realizando acuerdos comerciales con las mismísimas empresas, jardines botánicos e institutos de investigación que supuestamente se buscaba controlar con la legislación. Y ninguno de esos actores firmará un contrato a menos que se le garantice el derecho a solicitar patentes sobre aquello que pueda resultar de su investigación. En otras palabras, la legislación sobre acceso no proporciona los medios

para combatir a los biopiratas. Por el contrario, creó la necesidad de asociarse a ellos, convirtiéndose ya no en una defensa contra el peligroso nuevo mundo de los DPI sino en un boleto de entrada a sus entrañas.

Siendo esta la historia, no sorprende que haya habido mucho debate en el CDB en torno al acceso, pero muy poco sobre la distribución de benefi-

cios. El uso que se hace del lenguaje es revelador. Desde hace varios años la participación en los beneficios no aparece más en los documentos del CDB, excepto como parte de la expresión indivisa de “acceso y participación en los beneficios” (o ABS por su sigla en inglés), por cierto, una expresión que no aparece en absoluto en el texto actual del CDB. Peor aún, por otro parte, la adjetivación de participación “justa y equitativa” en los beneficios ha desaparecido por completo del horizonte del CDB, a pesar que ocupaba un lugar prominente en los objetivos del tratado. ¿Cuál es el mensaje? Que no existe ninguna obligación de distribución de beneficios, más allá de la obligación de pagar por los genes a los que se accede y, especialmente, no hay ninguna obligación de que la distribución sea justa y equitativa.

En la práctica, las discusiones sobre ABS en el seno del CDB no sólo se han centrado únicamente en el acceso en contraposición a la distribución de beneficios, sino casi exclusivamente en una forma muy par-





particular de acceso: la bioprospección. El documento más ambicioso sobre ABS producido por el CDB hasta el momento, las Directrices de Bonn, es básicamente un manual para la negociación y aplicación de contratos de bioprospección. ¿A qué se debe este enfoque tan limitado? Sencillamente porque la mayoría de las formas más comunes de acceso a recursos genéticos no forman parte del ámbito de jurisdicción del CDB –notoriamente todas las colecciones anteriores al CDB– y por lo tanto han y siguen todavía estando al alcance de la industria sin ninguno de los obstáculos del ABS. Esto significa que el punto de coincidencia entre los intereses de las empresas biotecnológicas y aquellos de los gobiernos de los países en desarrollo es la bioprospección. Para ambos, aquellos materiales genéticos que no se pueden encontrar en las colecciones son los que tienen potencialmente mayor valor, precisamente porque no existe una fuente alternativa.

No hay mucho que haga suponer que el futuro régimen internacional ampliará su enfoque más allá de la miopía del acceso/bioprospección. Las discusiones hasta el momento han sido básicamente una repetición de posiciones bien conocidas. El nivel de tolerancia hacia enfoques más amplios es muy limitado. Por ejemplo, en la reunión del Grupo de Trabajo sobre ABS en Bangkok, en febrero de 2005, un representante del PNUMA se arriesgó a plantear algunas cuestiones más amplias sobre el impacto que tendrá en la participación en los beneficios la proliferación constante de sistemas de protección de DPI. Su intervención fue atacada agresivamente por varios representantes de la UE, de EEUU y de otros países desarrollados y más tarde el PNUMA mismo se desvinculó de sus aportes a la discusión.

La idea de los certificados

El único elemento nuevo en la discusión sobre el régimen es la propuesta del Grupo de Megadiversos de crear un sistema internacional de certificados que

deberán acompañar a los recursos genéticos a los que se ha accedido de conformidad con los principios del CDB y la legislación nacional aplicable. Ese fue el componente clave de la propuesta de un régimen internacional cuando ésta fue presentada por primera vez por los megadiversos en su Declaración de Cancún en 2002 (ver recuadro). El término utilizado por ellos es “la certificación de la legal procedencia”. En esencia, se trataría de un sistema internacional de aplicación de las legislaciones nacionales sobre acceso, de cierta manera comparable al que proporciona la Organización Mundial del Comercio y su acuerdo sobre los ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) para las leyes nacionales de patentes. Tal sistema internacional de certificados obligaría legalmente a todos los países miembros del CDB a monitorear el cumplimiento de las condiciones establecidas por los países proveedores, y dispondría sanciones en casos de incumplimiento, de conformidad con sus propios sistemas jurídicos. El efecto neto sería poner a los países megadiversos y otros vendedores de recursos genéticos en un pie de mayor igualdad con los compradores y sus sistemas de DPI, llevando finalmente a que se pague un ‘mejor precio’ por los bienes genéticos.

El Grupo Megadiverso

El Grupo de Países Megadiversos Afines fue creado en 2002 durante una reunión realizada en Cancún, México. Los miembros iniciales fueron una docena de países en desarrollo ricos en biodiversidad. Desde entonces su membresía ha crecido a 17, y en la actualidad el grupo incluye a Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Madagascar, Malasia, México, Perú, República Democrática del Congo, Sudáfrica y Venezuela. Se trata básicamente de un cártel de la biodiversidad que aspira fortalecer la capacidad de negociación de los países ricos en biodiversidad, muy similar al papel que juega la OPEP en el caso de los países exportadores de petróleo. El primer objetivo que aparece en su documento fundacional, la Declaración de Cancún, versa: “Presentar posiciones comunes en los foros internacionales relacionados con la diversidad biológica”. Otro objetivo clave es “generar una mayor cooperación científica, técnica y biotecnológica (...) que sirvan para la valoración de bienes y servicios provenientes de la diversidad biológica y el desarrollo de la biotecnología...”. El grupo se reúne anualmente tanto a nivel de expertos como en conferencias ministeriales. La reunión más reciente se realizó en la India en enero de 2005. El Grupo Megadiverso recibe apoyo financiero y logístico del PNUMA, la UICN y el GEF.

La idea es que cada "recurso genético" que salga de un Estado miembro del CDB tendría que ir acompañado de un certificado emitido por un organismo legal competente en el país proveedor, que pruebe que el movimiento del recurso cumple con los requisitos básicos del CDB, así como con las condiciones adicionales impuestas por la legislación nacional. Este certificado se utilizaría sobre todo en las solicitudes de DPI. Para registrar una solicitud de patente para un producto desarrollado a partir de un recurso genético sería necesario presentar un certificado válido.

En otras palabras, el certificado sería el mecanismo para lograr que se cumpla una demanda histórica de los países en desarrollo, el requisito de "declaración de origen" de los recursos genéticos sobre los cuales se quieren tramitar solicitudes de patente. Pero difiere de otras propuestas en el sentido que el certificado sería un documento independiente emitido bajo un sistema "autónomo", seguramente compuesto por agencias gubernamentales nacionales, y coordinado por el CDB. Esto significa que las oficinas de patentes no intervendrían en la evaluación del cumplimiento de las condiciones del certificado. Su único rol sería corroborar si existe o no un certificado válido, como lo hacen con otros requisitos formales antes de admitir la solicitud de una patente para su consideración. Al ser emitido en forma independiente, el certificado podría ser utilizado también en otros contextos. Por ejemplo, podría haber un requisito de presentación de certificados válidos para las solicitudes de financiación para investigación, o al presentar un producto terminado ante las autoridades relevantes para su registro en el mercado.

El nexa CDB-OMC-OMPI

En la medida que esta propuesta está tan íntimamente ligada con discusiones previas sobre declaración de origen en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), eso implica automáticamente que el proceso del CDB tendrá fuertes vínculos con lo que pase en esas otras instancias y viceversa. Cabe destacar que en el último año varios países en desarrollo han vuelto a hacer presentaciones ante el Consejo del ADPIC en la OMC sobre algunos aspectos relativos a requisitos de declaración de origen. Si este tema fuera incluido en el programa de la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong en diciembre de 2005, como parecen creer algunos, eso podría tener repercusiones inmediatas en el proceso del CDB.

La relación con la OMPI posiblemente funcione en el sentido inverso. Una vez que exista un acuerdo político para desarrollar un sistema de certifica-

ción o alguna versión alternativa de un sistema de declaración de origen, la OMPI seguramente será el ámbito donde se lleven a cabo gran parte de las negociaciones técnicas.

Una de las razones por las que la propuesta de certificación podría ser aceptada –a pesar de una larga historia sin avances en las conversaciones sobre declaración de origen– es por su relación directa con las negociaciones actuales sobre propiedad intelectual y comercio. Tanto la Ronda Doha de negociaciones multilaterales sobre comercio como la propia OMPI están en la necesidad imperiosa de mostrar alguna renovación positiva, y esta podría ser una solución negociada que les posibilite mejorar significativamente su imagen sin demasiados costos. En la medida que el sistema de certificación no implicaría ningún tipo de restricciones al patentamiento –excepto bloquear las solicitudes de patente para aquellos bienes que claramente hayan sido robados– los países desarrollados no estarían haciendo demasiadas concesiones respecto a su posicionamiento original. Algunos gobiernos de países desarrollados –especialmente los europeos, pero también países como Canadá y Nueva Zelanda– ya han suavizado su posición anteriormente rígida respecto a la declaración de origen. Tanto Suiza como la UE han presentado propuestas ante la OMPI y la OMC que abren un poco las puertas, e incluso han demostrado un interés de cortesía en el concepto de certificación. Si a cambio de aceptar un sistema de certificación de origen logran un apoyo más decidido de los países en desarrollo para el uso rutinario de DPI sobre los recursos genéticos y el conocimiento tradicional, el arreglo podría ser realmente muy atractivo para los países desarrollados.

¿Qué cambiaría?

Asumamos por un momento que luego de una negociación relativamente larga y difícil –varios delega-



dos en la reunión de Bangkok en febrero hicieron alusión a una maratón de diez años— los gobiernos de los países en desarrollo y de los países desarrollados llegan a un acuerdo sobre alguna versión de un sistema de certificación de origen. Ese sistema se convierte en la pieza central de un régimen internacional sobre ABS que no hace mucho más que reciclar en gran parte lo que ya está escrito en las Directrices de Bonn y en otras partes. ¿Qué significa esto en la práctica? ¿De qué manera modifica los patrones actuales de acceso a los recursos genéticos?

La diferencia clave sería que al gobierno de un país proveedor, al emitir un certificado, le resultaría más fácil dar seguimiento a ese recurso certificado. Las bases de datos de patentes podrían ser utilizadas para rastrear las solicitudes que involucren a ese recurso, y se podrían estudiar esas solicitudes para saber si se cumplieron o no las condiciones del certificado, por ejemplo el pago de regalías al proveedor. Del mismo modo, las solicitudes de propiedad intelectual que involucren recursos genéticos que no estén acompañadas de un certificado válido podrían ser rastreadas fácilmente. El sistema se podría montar incluso de manera tal que las oficinas de patentes de todos los Estados miembros tuvieran la obligación de informar como rutina a través de una base de datos compartida sobre todas las solicitudes recibidas, y/o informar directamente al país o países nombrados como proveedores en las solicitudes. El mismo tipo de verificación se podría realizar, por ejemplo, con relación al financiamiento público de proyectos de investigación asociados a los recursos genéticos y el conocimiento tradicional, o al registro previo a la comercialización de un producto.

Sean cuales fueren los detalles de su diseño, se puede suponer sin riesgo que un sistema de certificación colocaría a los gobiernos nacionales de los países proveedores en una posición de mayor fortaleza a la hora de establecer las condiciones de acceso a través de la legislación nacional, o en la negociación de contratos de bioprospección. Claro que el sistema de verificación en sí no ofrece un sistema de ejecución forzada. Siempre seguiría siendo necesario interponer una acción legal de algún tipo para lograr sanciones contra los infractores. Pero en la práctica, la sola existencia del sistema podría actuar ya como una fuerza disuasiva.

El interrogante es cómo utilizarían los gobiernos esta posición de mayor fortaleza. El problema con todas las disposiciones del CDB sobre acceso es que, en términos estrictamente legales, sólo regulan la relación entre las Partes del Convenio —o sea entre los gobiernos. Son los gobiernos los que asumen la obligación de garantizar el consentimiento fundamentado previo y de negociar términos de acceso mutuamente



acordados. Pero los gobiernos rara vez son quienes poseen directa o realmente los recursos genéticos, especialmente cuando se trata de materiales *in situ* — que son principalmente los que abarca el CDB y que en general son el objeto de los acuerdos de bioprospección. Los poseedores pueden ser ciudadanos individuales, organizaciones privadas o empresas, pero muy a menudo son las comunidades rurales o los Pueblos Indígenas quienes los gestionan como parte integral de sus sistemas tradicionales de sustento y conocimiento.

No hay nada que pueda impedirle a los gobiernos utilizar su autoridad inalienable en el marco del CDB para fortalecer el papel y la posición de los pequeños agricultores y las comunidades locales como verdaderos poseedores y custodios. La soberanía nacional sobre los recursos biológicos no implica, en sí misma, propiedad nacional o control total. Significa que los gobiernos tienen derecho a establecer las reglas del juego dentro de su jurisdicción. No hay nada que les impida delegar en los verdaderos poseedores de los recursos genéticos el derecho a dar consentimiento fundamentado previo y a negociar los términos mutuamente acordados de los acuerdos de bioprospección —incluso el derecho a denegar el consentimiento y a impedir el acceso. De hecho hay razones poderosas para afirmar que ésta es la única interpretación justa, e incluso razonable, del CDB. A fin de cuentas, nadie defiende que las otras obligaciones del CDB sean sólo aplicables a los gobiernos. Se da por supuesto que la conservación y el uso sustentable son responsabilidades compartidas que involucran a todo el mundo. ¿Por qué habría de utilizarse entonces un enfoque tan distinto exclusivamente para la aplicación de las disposiciones sobre acceso?

Sin embargo, el historial de muchos gobiernos —entre ellos algunos de los principales países megadiversos— realmente no es bueno. Las leyes de acceso a menudo concentran el poder en las instituciones gu-

bernamentales, sin mucha o ninguna participación de las comunidades o de otros custodios de la biodiversidad. Todo hace temer que una posición de mayor fortaleza de los países proveedores desde el punto de vista legal, no se traduzca necesariamente bajo un nuevo régimen en una de mayor fortaleza para los custodios de la biodiversidad en esos países, sino probablemente todo lo contrario. El peor escenario posible sería que la perspectiva de una posición de negociación más fortalecida en las negociaciones sobre genes animara a los gobiernos a monopolizar definitivamente el control sobre el acceso, dejando a las comunidades y a los Pueblos Indígenas en una posición más débil aún que antes.

Las discusiones en el CDB no han contribuido en nada para aliviar esos temores. Es cierto que hay algún nivel de reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre el conocimiento tradicional, pero cuando se trata de los derechos asociados a los recursos genéticos en sí, la mayoría de los gobiernos evita cuidadosamente dejar algún espacio abierto para el control comunitario. En la reunión de febrero del Grupo de Trabajo sobre ABS en Bangkok, el Grupo Africano fue una notable excepción al hacer referencia constante a la importancia de fortalecer el control comunitario tanto sobre los recursos genéticos como sobre el conocimiento tradicional. Los africanos presentaron muy elocuentemente su visión de la utilidad de la biodiversidad como un medio para el desarrollo de sus sociedades con el apoyo de amplios sectores y, por lo tanto, que lo importante es promover la cooperación entre las comunidades y los gobiernos en lugar de la competencia.

Para los Pueblos Indígenas, que hasta el momento han sido el único grupo de observadores que realmente ha expresado airadamente sus reparos en el proceso de negociación del régimen sobre ABS en el CDB, hay otro aspecto en esta discusión que es mucho más serio aún. Los Pueblos Indígenas son es sí mismos naciones y por lo tanto tienen derecho a su propia soberanía sobre los recursos genéticos conforme a las mismas leyes internacionales que les garantizan ese derecho a los gobiernos. El Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (FIIB) ha planteado con mucha claridad que los Pueblos Indígenas no están esperando que el Estado les delegue derechos, sino que ellos exigen sus propios derechos soberanos, tal como exigen sus derechos territoriales y sobre otros recursos naturales. Lógicamente esta posición es percibida por muchos gobiernos como una amenaza, y eso ha llevado a que las relaciones en las últimas reuniones hayan sido cada vez más frías y distantes. La mayoría de los representantes indígenas tienen expectativas sumamente pesimistas en torno a las

negociaciones del nuevo régimen, y avizora un desenlace que reforzará las violaciones de los derechos indígenas en lugar de evitarlas.

En términos de acceso, entonces, el régimen internacional podría cambiar en cierta medida las reglas del juego –probablemente para peor– en lo que respecta a las comunidades locales y los Pueblos Indígenas. Pero en términos de distribución de beneficios, que supuestamente es su principal objetivo, el régimen posiblemente sea completamente irrelevante. Y esto será así, no porque las reglas de acceso no cambien mayormente con el nuevo régimen, sino porque la regulación del acceso realmente tiene muy poca relación con la distribución de beneficios.

¿Beneficios para quién?

Lo trágico de la discusión sobre ABS es que se sustenta básicamente en una ilusión, ya que se funda en una percepción completamente errada respecto a cuáles son realmente los beneficios de la biodiversidad. Los beneficios reales no devienen de la privatización y comercialización de unos pocos genes seleccionados. La inmensa mayoría de los beneficios derivados de los recursos genéticos se vuelven realidad mediante el uso diario de la biodiversidad por miles de millones de personas en sus campos y en sus poblados. Las ganancias potenciales que se puedan generar a partir de los acuerdos de bioprospección son insignificantes, comparadas con el valor inconmensurable que le aporta diariamente el uso de la biodiversidad no privatizada ni mercantilizada al sustento de los pueblos, la salud de nuestros ambientes y el desarrollo económico local.

Es comprensible que los gobiernos de los países en desarrollo se hayan sentido atraídos diez años atrás por el sueño de un tesoro de oro verde al final del bosque. Después de todo fueron conducidos a ese sueño por un grupo de académicos y ONGs conservacionistas del Norte, muy bien pagos, que predicaban el nuevo evangelio del ‘mercado’ que salvaría de un solo golpe al medioambiente y las economías de los países en desarrollo. Pero habiendo transcurrido una década de aplicación del CDB, hoy sabemos que la cantidad y el valor de los acuerdos de prospección han sido ridículamente pequeños, y en los pocos que realmente se concretaron, el beneficio económico tanto para los gobiernos como para las comunidades ha sido insignificante. GRAIN y muchos otros alertamos desde la gestación misma del CDB que el tema de la distribución de los beneficios de la biodiversidad llevaría a un callejón sin salida, tal y como estaba planteado¹. Hoy día, incluso los principales promotores de los contratos bilaterales y de bioprospección han recuperado

algo de cordura y están publicando amplia evidencia empírica sobre el fracaso de este sueño ingenuo. Un libro reciente que documenta acuerdos de bioprospección en la región de Oceanía y el Pacífico Sur hace mención de los nada más que 22 acuerdos de acceso que se han concretado en los 41 países de la región en todo el período que se extiende desde 1991 hasta la fecha². Ya no hay excusas para que los gobiernos sigan corriendo tras este espejismo y continúen al mismo tiempo ignorando los verdaderos beneficios de la biodiversidad.

Para innumerables comunidades de agricultores, custodios de los bosques, pueblos pescadores y cazadores y otros, el tema central asociado a la participación en los beneficios no tiene nada que ver con controlar el acceso. Lo que realmente les importa en términos de beneficios, es su propia autonomía para continuar utilizando, criando, compartiendo y desarrollando la biodiversidad. En este sentido, para la mayoría de la gente no cambia mucho si los gobiernos consiguen o no embolsar una porción más pequeña o más grande de las ganancias de las empresas transnacionales biotecnológicas. En términos estrictamente económicos, ni siquiera importaría demasiado si las empresas o los gobiernos logran o no ganancias económicas derivadas de los recursos biológicos.

Lo que sí marcaría una diferencia enorme en términos de la participación en los beneficios es que la legislación nacional y local, los regímenes de patentes y semillas, los patrones de tenencia de la tierra y el resto del ambiente socioeconómico dejasen espacio para que las comunidades preserven economías viables basadas en la biodiversidad. Con frecuencia, la realidad es que este espacio se ha visto tremendamente erosionado en las últimas décadas. Los conflictos por la tierra, el agua y otros recursos les han privado a las comunidades suficiente poder de decisión como para que ellas sigan generando y asegurando su propio sustento. La privatización de la investigación, junto con las patentes y otros instrumentos monopólicos, ha limitado el acceso a los materiales genéticos. La legislación sobre semillas ha ilegalizado las variedades tradicionales y forzado una transición generalizada a las semillas comerciales uniformes. Incluso los esquemas de protección de la biodiversidad, como las reservas naturales, han impedido la gestión tradicional de la biodiversidad. Si los gobiernos tomaran realmente en serio el objetivo del CDB de participación en los beneficios, se centrarían en estos factores importantes y fallas estructurales que realmente determinan quién se beneficia o no de los recursos genéticos, en lugar que en el aporte insignificante que puedan obtener de unos pocos acuerdos de comercio de biodiversidad.

Cuando grupos como GRAIN hacemos referencia al enfoque de las comunidades en discusiones como esta, a veces somos criticados por desviar la atención de las soluciones realistas. Nada podría ser menos cierto en

Proceso del régimen internacional

La idea de un régimen internacional fue formulada por primera vez en el ámbito gubernamental por el Grupo Megadiverso. Esa fue una de sus demandas en la declaración constitutiva del grupo en 2002, conocida como la Declaración de Cancún. Más tarde en el mismo año, durante la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, los gobiernos solicitaron que el CDB comenzara a negociar un acuerdo de ese tipo. En las reuniones del CDB de 2003 (Grupo de Trabajo 2 sobre ABS) y 2004 (COP 7) se redactó un proyecto de mandato para la negociación. El mandato identifica los artículos 15 (sobre acceso) y 8j (conocimiento tradicional), además de los tres objetivos del CDB, como los ejes en los que se debe centrar el régimen. Uno de los requisitos del mandato es que la negociación se realice en cooperación con el Grupo de Trabajo 8j del CDB. La primer reunión de negociación en Bangkok en febrero de 2005 (GT3 del ABS) se centró principalmente en clarificar el mandato. El grado de acuerdo era escaso incluso en aspectos básicos tales como si un régimen es necesario o no, si debiese o no ser vinculante, si debiese tratarse de un nuevo instrumento legal o de una colección de instrumentos existentes, o si quizás ya existía. La próxima reunión de negociación se realizará en España en enero de 2006 (GT4 del ABS), en paralelo a la del Grupo de Trabajo sobre 8j. El Grupo de Trabajo sobre ABS rendirá su informe en la COP 8 en Brasil en marzo de 2006, donde se discutirá también un nuevo mandato. Durante 2004 y 2005 se han presentado en el Consejo del ADPIC de la OMC varios documentos sobre declaración de origen, certificados, Consentimiento Fundamentado Previo (PIC, por su sigla en inglés) y distribución de beneficios. Hay quienes esperan que el ABS y la declaración de origen sean uno de los temas en la agenda de la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong en diciembre de 2005. Cualquier decisión que se tomara en esa instancia podría incidir directamente en las negociaciones del CDB. La declaración de origen ha sido tema de discusión también en la OMPI, en varios de sus organismos técnicos como el Comité Permanente sobre el Derecho de Patentes (PLT), el Comité Intergubernamental (CIG) sobre Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional y Folclore y en reuniones sobre la reforma del Tratado de cooperación en materia de patentes (PCT). Un eventual acuerdo político en el CDB o en la OMC respecto a un requisito de declaración de origen o un sistema de certificación incidiría directamente en la OMPI, donde tendrían que desarrollarse luego las negociaciones técnicas más detalladas.



este caso. Los sistemas de manejo local de la biodiversidad de las comunidades rurales y los Pueblos Indígenas son absolutamente centrales a cualquier consideración sobre los beneficios de la biodiversidad, de dos maneras distintas pero complementarias.

En primer lugar, la conservación y el uso de la biodiversidad no tienen sentido sin la participación y el control comunitario. Muchos de los ambientes biológicamente diversos que aún existen en el mundo, dependen del cuidado activo y efectivo de sus custodios, las comunidades locales. Cuando no se las priva de su poder como consecuencia de programas y prácticas de desarrollo convencionales, las comunidades locales tienen una gran capacidad para utilizar y generar múltiples beneficios de la biodiversidad. A menos que las políticas de los gobiernos cambien fundamentalmente de rumbo para que las comunidades puedan mantener sus autonomías y libertades con relación a sus ambientes y prácticas culturales, la destrucción de la biodiversidad se acelerará y el CDB habrá fracasado finalmente en su principal objetivo.

En segundo lugar, los planificadores del desarrollo neoliberal dominante son quienes necesitan aprender de las comunidades locales sobre la participación en los beneficios, y no a la inversa. La idea de que se puede crear valor a partir de la biodiversidad monopolizando los recursos genéticos y vendiéndolos luego para generar ganancias, no sólo es errada sino que es destructiva. La diversidad biológica sólo puede ser monopolizada con gran dificultad mediante sistemas de control costosos y artificiales, tales como patentes, contratos y tribunales. Cuando se ponen en práctica estos monopolios, el efecto a largo plazo no es la creación de un valor adicional neto, sino el despojo y la destrucción del inmenso valor que a diario ofrece la biodiversidad en manos de las comunidades locales, disminuyendo por lo tanto el conjunto de beneficios que brinda a la sociedad como un todo.

Los pueblos han generado y continuarán generando una variedad de sistemas muy sofisticados de crear y compartir que funcionan con base en el principio de equilibrio de los derechos con las responsabilidades. Cada día lo vemos en los sectores más libres de nuestras economías —ya sean los programas de computación, la medicina natural, la agricultura local o la prensa independiente. En la esfera de la biodiversidad, tradicionalmente los recursos genéticos han sido ampliamente compartidos, pero sin desligarse de la cultura de la que provienen ni de la cadena de responsabilidades que cuida de ellos. Mantener esos vínculos es de lo que realmente se trata la 'protección' de la biodiversidad.

Si queremos que el verdadero potencial del desarrollo basado en la biodiversidad se realice, este es el tipo de enfoque acerca de la participación en los beneficios que debe ser permitido, promovido y aplicado. Condenar a los agricultores a un manojito de "súper semillas" y el pago forzoso de regalías atenta contra un desarrollo en esa dirección —en lugar de promoverlo— y terminará frustrando los propios principios del CDB ●

Notas

- ¹ Fundación Gaia y GRAIN, "La biodiversidad en venta: Des-enmascarando la quimera de la participación de beneficios", *Conflicto entre Comercio Global y Biodiversidad*, edición # 4, abril de 2000, Londres/Barcelona, 19 pp. Versión en castellano disponible en <http://www.grain.org/briefings/?id=78>
- ² Santiago Carrizosa, Stephen B. Brush, Brian D. Wright y Patrick E. McGuire (editores), "Accessing Biodiversity and Sharing the Benefits: Lessons from Implementing the Convention on Biological Diversity", *Documentos sobre Política y Legislación Ambiental*, IUCN, edición # 54, World Conservation Union, 2004, 316 pp. <http://www.iucn.org/themes/law/pdfdocuments/EPLP54EN.pdf>