

EL COMPROMISO INTERNACIONAL SOBRE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS: LA RECTA FINAL

GRAIN
Octubre de 2001

El Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (CI), fue adoptado por primera vez por los gobiernos en 1981. La finalidad era lograr un convenio jurídicamente vinculante que se suponía contrarrestaría la privatización de los recursos genéticos. Para ello se concedía a los recursos genéticos el estatus de “patrimonio común de la humanidad”.

En esa época, el mayor empuje privatizador provenía de la expansión del sistema de derechos de los fitomejoradores (la Unión para la Protección de las Variedades Vegetales, o UPOV). El CI fue el primer tratado mundial que estableció compromisos para conservar los recursos genéticos y asegurar sus beneficios a largo plazo para todos.

El tratado pronto comenzó a tener problemas. Los gobiernos del Norte se negó a conferírle carácter vinculante, por lo que se transformó en un compromiso voluntario en lugar de en un convenio. El Norte estaba molesto con la forma en que el CI cuestionaba la legitimidad de los derechos de propiedad intelectual (DPI). Esta preocupación de alguna manera se “resolvió”, a su entender, con un anexo de 1989 que reconoce doblemente que los fitomejoradores tienen derechos legítimos en la misma medida que los agricultores. Los Derechos de los Agricultores, tal como están formulados en el CI, comenzaron como un intento audaz de reconocer y recompensar la innovación de los agricultores con respecto a los recursos genéticos de los cultivos. Pero terminaron por ser una promesa vacía de compensar a los comunidades por haber contribuido a la diversidad genética, tan útil a la industria. El Sur también tuvo sus propios problemas con el CI. En particular, se desilusionó enormemente con el concepto de patrimonio común porque resultó ser un eslogan carente de contenido: el Norte siguió patentando y beneficiándose del germoplasma del Sur, mientras que el Sur no recibió nada a cambio.

A fines de la década del 80, los mismos gobiernos que se habían ilusionado con el CI, comenzaron a trabajar en el Convenio de Diversidad Biológica (CDB). En sus orígenes, dicho Convenio pretendía ser un marco amplio para la conservación *in situ* de recursos biológicos, particularmente en parques nacionales y áreas protegidas. Pero gradualmente asumió el tema de la conservación *ex situ* así como también todos los temas políticos de la FAO. Culminado en 1992, el CDB recontextualizó el estatus de los recursos genéticos de patrimonio común a “soberanía nacional”, convirtiéndolos en objeto de negociaciones de toma y daca, de carácter bilateral. Los recursos genéticos fueron reducidos así a una mercancía a ser comprada y vendida dentro de la autoridad discrecional de cada gobierno.

Como consecuencia, los gobiernos miembros de la FAO decidieron revisar el antiguo CI para homologarlo con el Convenio de Biodiversidad. Las negociaciones se prolongaron por ocho años y muchas veces estuvieron al borde del colapso. Mientras tanto, las dificultades jurídicas y políticas de las negociaciones se pusieron aún más complicadas con el establecimiento de la Organización Mundial de

Comercio (OMC). La OMC administra un acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS, por sus siglas en inglés). El Acuerdo sobre TRIPS es ahora un pilar central del sistema mundial de comercio. A pesar del CDB y del Compromiso Internacional, exige a todos los miembros de la OMC conceder derechos de propiedad intelectual sobre las variedades vegetales (semillas). Esto convierte al control privado de los recursos genéticos en la norma, no la excepción –y amenaza seriamente cualquier intercambio de germoplasma así como los derechos inherentes de las comunidades locales, particularmente en los países en desarrollo.

Finalmente, en junio de este año, se acordó un proyecto reconstruido del Compromiso Internacional que intenta representar todo esto. Pero aún persisten varios temas que no han sido resueltos y figuran entre corchetes. El texto se encamina ahora a su adopción por la 31ª Conferencia de la FAO (2-13 de noviembre de 2001). Quedan dos temas especialmente neurálgicos para resolver: hasta qué punto el CI permitirá que a través del sistema se acceda a derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos, y cuántos cultivos formarán parte de ese sistema.

Ha habido un aumento considerable de lo que está en juego en el “nuevo” CI. Todavía se está discutiendo si crear un sistema internacional – es decir, responsabilidades compartidas – para conservar la diversidad genética alimentaria y de los cultivos para alimentación animal. Pero lo más delicado es si se rescatarán o no esos recursos de la espiral vertiginosa de la monopolización empresarial – y estatal-. Si los gobiernos no llegan a un acuerdo sobre el CI en noviembre, quedaremos en una situación en la que un único instrumento jurídico mundial será el que establezca las normas sobre las semillas y los derechos de los agricultores: la OMC y el Acuerdo sobre TRIPS.

1. ¿QUÉ LE DEPARA EL CI A LOS AGRICULTORES?

El nuevo Compromiso tendrá escasos efectos directos e inmediatos sobre los derechos de los agricultores a los recursos genéticos. Contiene un artículo muy débil sobre los Derechos de los Agricultores, y la única referencia explícita a los agricultores como fitomejoradores dice que éstos tendrán los mismos derechos sobre sus materiales mejorados, durante el periodo de desarrollo de la variedad, que el sector formal de obtentores. Esto puede servir como cierta forma de protección contra la biopiratería, pero básicamente el CI establece normas para el sector formal de investigación y mejoramiento. Por esa razón, sus efectos directos se sentirán casi exclusivamente en ese ámbito.

Sin embargo, indirectamente habrá efectos reales sobre los agricultores. El sistema multilateral que el Compromiso procura establecer, promete por lo menos cierto resguardo de los enfoques puramente bilaterales y comerciales para manejar la decreciente diversidad genética del planeta. El acuerdo no es de forma alguna revolucionario, pero no cabe duda de que para los agricultores sería mejor un mundo con un CI adecuadamente elaborado que uno sin él.

A continuación se enumeran los principales efectos positivos potenciales del Compromiso. Cuánto de esto realmente se materializará, depende de las negociaciones finales que transcurran desde ahora hasta la Conferencia de la FAO en noviembre:

i) Acceso facilitado a la biodiversidad agrícola. El CI reestablecería hasta cierto punto – entre los signatarios y para los cultivos abarcados – el intercambio libre de materiales genéticos, lo que fue la norma hasta el advenimiento de los derechos de propiedad intelectual. En un mundo de creciente interdependencia, esto establece una diferencia muy considerable para los fitomejoradores, en la medida que aumenta las opciones y recompensa la cooperación, a la vez que reduce costos y el papeleo administrativo. También es importante que el sistema abarcará materiales recolectados tanto antes como después de la puesta en vigor del CDB.

ii) Fortalecimiento del sector público relacionado al mejoramiento y conservación en los países en desarrollo, a través de compromisos de financiamiento más estables provenientes de los países industrializados. Si esto está bien dirigido, también apoyaría y promovería el manejo en campo de la biodiversidad. Si bien las instituciones de investigación pública no siempre ayudan o son sensibles a las necesidades de los agricultores, casi siempre son una alternativa mejor que las compañías transnacionales, que cada vez más dominan la investigación agrícola para beneficio de su propia agenda, extremadamente restringida.

iii) Se mantendrá un foro mundial enérgico y específico para la biodiversidad agrícola. La Comisión de la FAO sobre Recursos Genéticos, creada por el Compromiso original, ha contribuido enormemente a avanzar en la discusión política sobre recursos genéticos entre gobiernos y con otros actores, entre ellos organizaciones de agricultores y ONGs. Es evidente la necesidad continua de un foro público y de alto nivel político. Si fracasara la renegociación del Compromiso, es incierto cuál sería el ámbito natural de discusión de los recursos genéticos agrícolas.

Un CI aceptable debería:

- prohibir estrictamente los derechos de propiedad intelectual sobre el material al que se acceda a través del sistema, haciéndole así un gran hueco al régimen sobre TRIPS de la OMC.
- mantener recursos genéticos agrícolas importantes en régimen de libre circulación (no privatizados, no monopolizados).

Nada compensa la pérdida de diversidad genética

La Revolución Verde transformó los campos de arroz de Asia a fines de los 60, con la aplicación de una variedad especial de arroz denominada IR8. A principios de la década del 70, el virus de la atrofia pastosa (transmitido por la chicharrita café) destruyó vastas superficies porque se había plantado masivamente solo el IR8 y era susceptible.

El Instituto Internacional de Investigación del Arroz (IRRI), que desarrolló el IR8, buscó entre más de 5.000 entradas de arroz de su banco de genes y finalmente encontró tres muestras (plantas individuales) de una entrada que contenía un gen de resistencia al virus de la atrofia pastosa. Ese gen fue luego cruzado con variedades nuevas de arroz para ofrecer la resistencia necesaria contra el virus de la atrofia pastosa. Y funcionó.

Esto sirve para demostrar lo que está en juego en el CI. O la gente puede acceder y utilizar estas formas naturales de resistencia a plagas y enfermedades, o dejamos que se conviertan en propiedad privada. Si se monopolizan los recursos genéticos, todos tendremos que mendigar por ellos y corremos el riesgo de luego terminar recurriendo a los plaguicidas o la ingeniería genética para manejar las epidemias favorecidas por los monocultivos y la erosión genética.

- abarcar una lista importante de cultivos, cuyo germoplasma quedaría sujeto a esas normas y no al escenario de “libre comercio” del Convenio de Biodiversidad.

Esto haría del CI un instrumento importante para contrarrestar la privatización de los recursos genéticos alimentarios y contribuir a salvaguardar la investigación agrícola pública y el control de los agricultores sobre esos recursos.

Un CI inaceptable:

- no pondría restricciones a los derechos de propiedad intelectual y por lo tanto permitiría que el germoplasma alimentario – sea que esté en poder de compañías, bancos de genes públicos o agricultores – fuera privatizado y monopolizado por un puñado de empresas semilleras y de la biotecnología; y
- tendría normas que abarcarían muy pocos cultivos (los países están negociando una lista de cultivos a los cuales se aplicarían las normas del CI).

Un CI de ese tipo no contribuiría a promover un fitomejoramiento sustentable. Por el contrario, solo sería un instrumento más que antepone la lógica e intereses del comercio internacional a los intereses de los pequeños agricultores y la agricultura a pequeña escala.

2. PUNTOS CRUCIALES AUN EN DISCUSIÓN

Han quedado tres temas críticos para resolver: derechos de propiedad intelectual (este tema, por sí solo, será definitorio de todo el CI en noviembre), la relación del CI con la OMC y la lista de cultivos que ingresarán al sistema multilateral.

Los derechos de propiedad intelectual

En general, la mayor parte del Sur está dispuesta a brindar acceso a los recursos genéticos, en la medida que el Norte comparta los beneficios que se derivan de ellos. En general, la mayor parte del Norte acepta esto, en la medida que la participación de beneficios se base en cierto nivel de aceptación de los derechos de propiedad intelectual.

En realidad, hay tres componentes presentes en el escenario de los derechos de propiedad intelectual de las negociaciones del CI. Primero, la definición de recursos fitogenéticos. Segundo, si las partes permitirán que se les apliquen derechos de propiedad intelectual. Tercero, qué tipo de sistema de participación de los beneficios está en juego.

Ya se ha acordado el régimen de participación de los beneficios. Dice que cuando alguien accede a germoplasma del sistema y comercializa un producto desarrollado a partir de ese germoplasma, deberá pagar obligatoriamente al sistema “salvo cuando ese producto esté a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores”. (En un plazo de cinco años, las partes decidirán si se aplica la disposición de pago obligatorio para todos los casos de utilización comercial). Esta disposición es ambigua. Podría significar que cuando se otorgan derechos de propiedad intelectual sobre nuevos productos, deberá realizarse un pago. En cuyo caso, el CI promovería los derechos de propiedad intelectual como base política para la participación de beneficios. Pero el Artículo en cuestión no menciona a los derechos de propiedad intelectual, por lo que es poco

claro. La interpretación de esta disposición se deliberará más adelante, después que se adopte el CI.

La parte más crucial y todavía muy controvertida es si el CI prohibirá directamente los derechos de propiedad intelectual – como las patentes y los derechos de fitomejoradores – sobre material al que se ha accedido a través del sistema y en ese caso hasta qué punto, o si los autorizará. El Artículo 13.3.d, establece que quienquiera que reciba recursos genéticos del sistema multilateral, no podrá reclamar derechos de propiedad intelectual sobre ellos. Pero ese principio está rodeado de una serie de calificadores (todavía entre corchetes) que podrían fortalecer y darle sentido cabal a esta norma o transformarla en parcial y carente de significado. La lucha se dirime en torno a si la prohibición se aplicará solo a las semillas como tales o se extenderá a todos los materiales genéticos contenidos en las semillas, incluso cuando sean utilizados para mejorar variedades nuevas. El Anexo explica en detalle las complicaciones vinculadas a la redacción de este artículo.

La OMC

Hay todo un artículo entre corchetes que se refiere a la relación del CI con otros acuerdos internacionales. Por un lado, dice que el CI no afectará los derechos y obligaciones que las partes hayan contraído en virtud de cualquier acuerdo vigente. Pero por otro lado, también afirma que el CI no estará subordinado a ningún acuerdo internacional. Se trata de una contradicción interna y es especialmente importante en el contexto de los TRIPS. Si bien la batalla principal es en torno a cuán lejos irá el CI en la prohibición de derechos de propiedad intelectual sobre semillas, este artículo deberá ser pulido para colocar claramente al CI por encima de la OMC/TRIPS.

La lista

Las normas del CI sobre acceso y participación de los beneficios se aplicarán únicamente a una lista específica de cultivos. El principio acordado es que los cultivos que son importantes para la seguridad alimentaria y para los cuales hay una interdependencia internacional en términos de fitomejoramiento, deberían ir en la lista. Una vez que un cultivo está en la lista, cualquier material de ese cultivo estará dentro de las normas del sistema. Actualmente, la lista es muy corta y muchos cultivos importantes no están incluidos, principalmente debido a la resistencia de varios países en desarrollo.

Esto es en parte un reflejo de las tácticas de negociación. Los países ricos en biodiversidad no quieren poner sus cultivos en la lista antes de lograr acuerdos en otros frentes – en especial derechos de propiedad intelectual-. Pero algunos países, como Colombia y Brasil, esperan obtener mayores ganancias a través de acuerdos bilaterales y dudan en comprometerse con un sistema multilateral. Esas consideraciones comerciales están, por lo tanto, mezcladas con el temor legítimo a la biopiratería. Nuevamente, podrá avanzarse en la discusión sobre cultivos una vez que se aclare el panorama de los derechos de propiedad intelectual.

El quid del asunto es que se puede llegar a una buena solución con el CI. Sería posible lograr que la Unión Europea cediera en el tema de derechos de propiedad intelectual y aceptara que se imprimiera mayor claridad en la redacción que prohíbe los derechos de propiedad intelectual sobre los materiales que entran dentro del ámbito del CI. A su vez, el Sur podría ofrecer incluir más de sus cultivos en el

sistema multilateral. Países como Estados Unidos y Australia – que han estado obstruyendo ostentosamente todo el proceso – seguramente no aceptarán ningún tipo de restricción a los derechos de propiedad intelectual. Pero están cada vez más aislados, incluso de quienes habitualmente los acompañan, y debería pedírsele que se flexibilicen o se vayan.

3. POSIBLES ACCIONES

Es posible y habría que luchar por la prohibición total de los derechos de propiedad intelectual. En este momento hay mucha sensibilidad en torno al tema de los derechos de propiedad intelectual, tanto en el círculo de negociación inmediata del CI, como en los medios de difusión y en la opinión pública. Hay acciones importantes en la OMC para permitir mayor acceso a los medicamentos patentados. El CI representa un mecanismo importante para frenar los TRIPS en nombre de la seguridad alimentaria, de última cerrándole el paso a la OMC en los campos de los agricultores. Pero el tiempo que queda para lograr esto es muy escaso.

Hay varias líneas que pueden seguirse para ayudar a los gobiernos a finalizar un CI que proteja y promueva la soberanía alimentaria:

- Campaña por “No a los derechos de propiedad intelectual sobre las semillas”. Si el CI permite los derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos –las semillas de los agricultores, después de todo – a los que se acceda a través del sistema multilateral, habrá una seria reacción de la sociedad civil.
- Defender el texto del artículo 13.3.d. apuntando a mantener “partes y componentes” y a borrar “en la forma recibida” (ver Anexo). Es posible que la Unión Europea lo acepte si a cambio los países en desarrollo acuerdan incluir más cultivos en la lista.
- Presionar a los gobiernos que no quieren el CI a que *abandonen* las negociaciones.
- Denunciar que los gobiernos que autorizan o desean patentes sobre las semillas socavan la soberanía y la seguridad alimentarias.
- Argumentar que un sistema multilateral sin derechos de propiedad intelectual es un sistema que vale la pena tener y un sistema en el que vale la pena incluir cultivos.
- Hacer campañas por la supremacía de un sistema de semillas libres de derechos de propiedad intelectual sobre la OMC y cualquier otro acuerdo internacional.

La libre circulación de semillas es la meta. Si el CI prohíbe totalmente los derechos de propiedad intelectual, se neutralizará el poder de la OMC para obligar a todos a privatizar la biodiversidad. Si el CI autoriza los derechos de propiedad intelectual – o incluso los promueve como herramienta para la participación de beneficios – tendremos un sistema que promueve la biopiratería y la privatización. Por supuesto, en las negociaciones finales habrá innumerables tonos de grises entre el blanco y el negro. Pero a quienes nos importa el futuro de la agricultura en pequeña escala y rica en biodiversidad, debemos luchar por el libre acceso a las semillas.

ANEXO

ARTÍCULO 13.3.D: EL ARTÍCULO DECISORIO DEL CI

Actualmente reza:

[los receptores no reclamarán ningún derecho de propiedad intelectual o de otra índole que limite el acceso facilitado a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura[, o sus partes o componentes genéticos, recibidos] [en la forma recibida] del sistema multilateral];

Significa que:

no reclamarán ningún derecho de propiedad intelectual o de otra índole: la parte de los derechos “de otra índole” es muy importante. Los contratos (por ejemplo, Acuerdos de Transferencia de Material) pueden establecer monopolios sobre materiales mejorados sin que impliquen realmente derechos de propiedad intelectual formalmente registrados. Así fue como se envió el Arroz Dorado al IRRRI para seguir desarrollándolo.

que limite el acceso facilitado: en principio, todos los derechos de propiedad intelectual limitan el acceso, porque son derechos para impedir que otros utilicen lo que sea que esté protegido por el derecho de propiedad intelectual.

los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura: depende de cómo se los defina en el Compromiso. La definición debería incluir “partes y componentes”.

partes o componentes: si los receptores no pueden reclamar derechos de propiedad intelectual sobre “partes o componentes”, eso significa que no pueden extraer un gen de una variedad de un agricultor y patentarlo. Si se borrarán esas palabras, entonces Monsanto podría patentar cualquier cosa a la que accediera en el marco del sistema multilateral, y tendríamos legalizada la biopiratería.

en la forma recibida: el Norte quiere que cualquier prohibición de los derechos de propiedad intelectual esté limitada a los materiales “en la forma recibida”. Esto puede parecer superfluo porque nada puede ser protegido por los derechos de propiedad intelectual en la forma en que es recibido del sistema multilateral, en la medida que no sería considerado nuevo. Sin embargo, si este artículo termina diciendo “no reclamarán ningún derecho de propiedad intelectual sobre materiales, incluidas partes y componentes, en la forma recibida” ese sería un compromiso contradictorio que seguramente jugaría luego a favor del Norte. Porque significa que se aceptarían derechos de propiedad intelectual sobre *partes y componentes modificados*. Y no se dice lo que constituye una modificación suficiente. Muchos países industrializados actualmente conceden patentes sobre genes ¡simplemente por haberlos aislado de una planta!

La mejor solución sería (1) mantener “partes o componentes” y (2) suprimir “en la forma recibida”. Eso prohibiría efectivamente los derechos de propiedad intelectual sobre cualquier material abarcado por el CI, y cualquier derivado de dicho material, compartido a través del sistema. Entonces no se permitiría aplicar los TRIPS y la OMC perdería jurisdicción sobre una porción clave de la biodiversidad del mundo.