

Acceso a los Recursos Genéticos: Estado de Situación en los Países del Cono Sur

Noviembre, 2007.

INTRODUCCIÓN

El Convenio de Diversidad Biológica (CDB) es un acuerdo internacional cuyo fundamento es la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso. Surge como resultado de la creciente preocupación internacional por el deterioro de la naturaleza.

Con la implementación del CDB cambió el estatus de los recursos genéticos (RRGG). De ser considerados patrimonio de la humanidad y de libre disponibilidad se reconoce que son propiedad de los “estados nacionales”, quienes deben implementar los mecanismos necesarios para facilitar el acceso y utilización posterior de los mismos.

Los Recursos Fitogenéticos (RRFF) son la materia prima utilizada por agricultores y fitomejoradores para mejorar la calidad y productividad de los cultivos que son fundamentales para la alimentación humana. Por la problemática especial que presentan los RRFF, incluyendo las colecciones de los Centros Internacionales, se solicitó a la FAO promover un Acuerdo Internacional que se ocupará de los RRFF para la alimentación y la agricultura, en consonancia con el CDB. En noviembre de 2001 se aprobó el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA). En marzo de 2004 fue ratificado por más de 40 países, entrando en vigor 90 días después, el 29 de junio de 2004. Entre los días 12 y 16 de junio de 2006 se efectuó en Madrid la Primera Reunión del Órgano Rector del Tratado con la participación de 104 Partes, es decir países, que lo ratificaron en tiempo y forma.

A través del Tratado se creó un Sistema Multilateral de Acceso (SMA) que incluye una lista de cultivos de importancia para la seguridad alimentaria, a los efectos de facilitar el acceso e intercambio de germoplasma, in-



cluyendo la información relacionada, que se encuentra prácticamente paralizado a nivel internacional y regional debido, entre otros aspectos, a la apropiación inadecuada de germoplasma. A fin de facilitar el acceso a los recursos genéticos incluidos en el SMA, el Tratado dispuso la elaboración de un Acuerdo de Transferencia de Materiales (ATM) normalizado. Entre octubre de 2004 y abril de 2006 se efectuaron reuniones de expertos que propusieron el contenido de los MTA, cumpliendo con las pautas y mandatos del Tratado. La propuesta sirvió como base para la elaboración de un borrador que fue discutido, negociado y aprobado en la primera reunión del Órgano Rector del Tratado.

Durante la reunión se aprobaron además del ATM, las pautas de procedimiento del Órgano Rector, la estrategia financiera y otros aspectos relacionados al funcionamiento del Tratado.

SITUACIÓN DE LOS RECURSOS GENÉTICOS

Ningún país es independiente en términos de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. En la mayoría de los casos, la producción agropecuaria, incluso en aquellos países que son o están situados en los centros de origen, depende de productos que no son originarios de ese país. Tanto la información genética como los conocimientos tradicionales asociados, contenidos en los animales, vegetales y microorganismos, al ser transformados en productos y protegidos mediante patentes, constituyen un potencial económico y estratégico claro. Ello ha sido causa para que algunos países elaboraran pautas estrictas para proteger el acceso a sus recursos biológicos, siendo, en algunos casos, sumamente restrictivas.

ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS EN EL CONO SUR: SITUACIÓN ACTUAL

A través del libre intercambio de germoplasma, crecimiento y se fortalecieron los programas de mejoramiento genético de la mayoría de los cultivos, basados en la complementación y colaboración internacional. El patentamiento de genes implementado por algunos países y el cambio jurídico en la propiedad de las obtenciones vegetales derivadas de los RRFF, entre otros aspectos, han producido una sistemática retracción al acceso e intercambio de germoplasma, situación que afecta la concreción de proyectos conjuntos entre países.

En ocasión de realizarse el IV Simposio de Recursos Genéticos para América Latina y el Caribe, en noviembre de 2003, se efectuó un Taller sobre Acceso a los RRGG en el marco de la Red de Recursos Genéticos (REGENSUR) del PROCISUR. En esa ocasión, cada uno de los países del Cono Sur presentó el estado de avance en el tema así como las políticas a implementar en el contexto de la colaboración regional. Sucesivas actualizaciones se han realizado en la mayoría de las contribuciones nacionales a este artículo.

ARGENTINA

La Constitución Nacional de 1994, en el artículo 41 establece normas referidas a la tutela del ambiente, correspondiendo al Poder Ejecutivo Nacional dictar las mismas y a las provincias las disposiciones para cumplirlas, además, establece la titularidad de los recursos naturales dentro de los cuales están incluidos los RRGG, correspondiendo a las provincias el dominio originario de los recursos existentes en su territorio.

El CDB fue ratificado por la Ley Nacional N° 24.375, designándose como autoridad de aplicación a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Por Decreto N° 1347 de diciembre de 1997 se creó la CONADIBIO con la función de asesorar a la autoridad de aplicación y elaborar la estrategia nacional para la diversidad biológica, que dedica una sección a los RRFF y analiza mecanismos para facilitar el acceso y su utilización.

Considerando otras leyes relacionadas con la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica y sus componentes, se destacan la Ley Nacional N° 25.675 del 2002 (Ley General del Ambiente), que establece presupuestos mínimos para la gestión sustentable del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable; la Ley Nacional N° 22.421 de 1991 sobre “protección y conservación de la fauna silvestre” que declara de interés público la fauna silvestre que, temporal o permanentemente, habita en el territorio nacional así como su protección, conservación, propagación, repoblación y aprovechamiento racional. Además, en el ámbito provincial, 13 de las 25 provincias que conforman el territorio nacional, han sancionado leyes que se refieren explícitamente o están relacionadas con la protección, conservación y utilización de la diversidad biológica y sus componentes, incluyendo los RRGG.

Por Resolución 22/2006 el INASE crea el Listado Nacional de Especies Vegetales Nativas en el que “se pueden incluir de oficio y/o a propuesta de las comunidades, instituciones de investigación y otros interesados todos los recursos fitogenéticos nativos con valor para la alimentación, la agricultura, la forestación, con aptitud ornamental y de aplicación industrial”. Asimismo, se crea el Listado Nacional de Operadores de Plantas Nativas en el que se debe inscribir toda persona que opera con las especies nativas, excepto las comunidades rurales cuyos miembros las utilizan para autoconsumo y/o manutención.

A pesar de no disponer de una base legal relacionada al tema de acceso a los RRFF, se han celebrado acuerdos con otros países y organismos que facilitan el acceso a estos recursos para uso científico, basándose en el Código Internacional de Conducta para la transferencia de germoplasma vegetal de FAO y en las directrices de Bonn.

El TIRFAA, que fue firmado en 2002, aún no fue ratificado. En enero de 2003 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) constituyó un Grupo de Trabajo de RRGG integrado por las áreas de la Secretaría y los Organismos descentralizados (INTA, INASE) que tienen incumbencia en el tema de los RRGG.

A principios de 2004 se creó la Comisión Nacional de Recursos Genéticos (CONARGEN) que reemplaza al Grupo de Trabajo. La función de la CONARGEN es

asesorar a las autoridades de la SAGPyA en la problemática de los RRGG y en la implementación del TIRFAA. A pesar de que la CONARGEN recomendó la ratificación del Tratado, el Poder Legislativo aún no promulgó la ley correspondiente para tal fin. La CONARGEN y las Instituciones que la integran propician el acceso e intercambio de RRFF mediante la utilización del ATM aprobado en la Primera Reunión del Órgano Rector. A la fecha se encuentran en estudio en el Congreso de la Nación al menos dos proyectos de ley para reglamentar el acceso a los RRGG y se espera que a la brevedad sean sancionadas.

BOLIVIA

Conjuntamente con los demás países andinos, la legislación vigente sobre el régimen de acceso a los RRGG originarios de la región es la Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena de 1996, que establece la obligatoriedad de suscribir un Contrato de Acceso entre el solicitante y el Estado Boliviano para acceder a cualquier RRGG. La Decisión 391 está reglamentada en el país a través del Reglamento de Acceso a Recursos Genéticos (Decreto Supremo N° 24676) y se aplica a los RRGG para los cuales Bolivia es país de origen así como sus derivados, sus componentes intangibles asociados, y los recursos de especies migratorias que se encuentran en el territorio por causas naturales. El régimen de acceso está a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. La Autoridad Nacional Competente es el Viceministro de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente y se cuenta con un comité técnico que es el CAT (Cuerpo de Asesoramiento Técnico) que está a cargo de la Dirección de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Los RRGG son propiedad del Estado y sólo pueden pasar a propiedad privada cuando se ha concedido un permiso de acceso, a partir del cual se puede desarrollar un nuevo producto susceptible de protegerse mediante un régimen de propiedad intelectual. Para acceder a los RRGG es necesario suscribir un contrato que incluye la intervención de todos los actores involucrados (autoridad competente, solicitante de acceso, proveedor del componente intangible, institución nacional de apoyo y propietario del predio o centro de conservación *in situ* donde existe el recurso) y en el caso de recursos conservados *ex situ* en un banco de germoplasma, un contrato accesorio.

La aplicación de la Decisión 391 ha presentado dificultades para conceder el acceso a los RRGG, lo cual en algunos casos ha obstaculizado trabajos de investigación.

BRASIL

En Brasil se está discutiendo la forma de reglamentar el CDB, considerando que en junio de 2000 se promul-

gó una Medida Provisoria, la N° 2052, actual MP N° 2186/2001. Esta norma, con fuerza de ley, dispone que el acceso al patrimonio genético del país para fines de investigación científica, desarrollo tecnológico o bio-prospección sólo se podrá realizar mediante autorización de la Unión y su uso, comercialización y aprovechamiento estarán sometidos a fiscalización, restricciones y repartición de beneficios en los términos y condiciones de la Medida Provisoria y su reglamentación. La norma incluye la protección del conocimiento tradicional asociado al patrimonio genético. Además, contempla la necesidad de obtener una Autorización de Acceso y Remesa del Patrimonio Genético. La Autorización debe ser solicitada al órgano responsable de la política de acceso, que es el Consejo de Gestión del Patrimonio Genético (CGEN) y puede ser concedida para cada caso en particular o por un período de dos años de manera especial. Una vez que se detecta el potencial económico del material, se debe firmar un Contrato de Utilización del Patrimonio Genético y Repartición de Beneficios, garantizando la distribución justa y equitativa de los beneficios generados por el producto o proceso desarrollado a partir de la muestra. El trabajo desarrollado por el CGEN es sumamente lento por la complejidad del tema y debido a que la Medida Provisoria presenta puntos muy difíciles que aún se encuentran en discusión, por lo que la legislación sobre acceso todavía no puede ser efectivamente implementada. La situación ha ocasionado la paralización de trabajos de investigación que incluyan acceso y remesa de patrimonio genético por parte de instituciones públicas e intercambio de germoplasma con instituciones del exterior. Actualmente, se discute la reformulación de la legislación vigente por un nuevo proyecto de ley que flexibilice las exigencias actuales.

CHILE

La política de protección y uso sustentable de recursos genéticos del Ministerio de Agricultura chileno está basada en tres ejes: **conservación:** fortalecimiento de las labores e instrumentos de conservación, tanto *in situ* como *ex situ*, con la finalidad de disponer de estos recursos para un uso futuro; **utilización:** se busca evitar la fuga del valor de los recursos genéticos chilenos, mediante su desarrollo y utilización en el país; y **acceso:** se requiere regular de forma vinculante el acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios derivados de su utilización.

En noviembre de 2002, Chile firmó el TIRFAA. En la actualidad se analiza su ratificación.

Así también, desde el año 2003, Chile cuenta con una Política Nacional para el Desarrollo de la Biotecnología, la que contempla la regulación del acceso a los recursos genéticos nativos. En este marco, el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, se encuentra el-

borando una ley de acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios generados por su utilización. Esta ley fortalecerá la actual normativa de carácter voluntario y permitirá la valoración de los recursos genéticos nativos además de, tanto al país como a los propios sostenedores, obtener una retribución por el hecho de haber conservado y cultivado el patrimonio genético. Esta ley abarcará todos los *taxa* de recursos genéticos nativos del país.

Actualmente, Chile cuenta con una normativa voluntaria, bajo la responsabilidad del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) del Ministerio de Agricultura, referida a la autorización para prospecciones y colectas de recursos fitogenéticos en el territorio nacional. También está definida la institucionalidad y procedimiento para aquellas prospecciones realizadas en terrenos estatales o en áreas silvestres protegidas del Estado. Con estas disposiciones el Ministerio de Agricultura ha firmado contratos de acceso a recursos genéticos que procuran lograr que el país comparta los beneficios generados por el desarrollo comercial que se haga con esos recursos.

PARAGUAY

La elaboración de la Estrategia Nacional y del Plan de Acción para la conservación de la biodiversidad del Paraguay (2004-09) con el apoyo técnico y financiero del GEF/Banco Mundial, se encuentra en su segunda etapa. EL CDB fue ratificado por Ley en 1998. En el año 2000, se sancionó la Ley N° 1561 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el CONAM y la Secretaría de Ambiente (SEAM). El CONAM es un órgano colegiado de carácter institucional creado como instancia deliberativa y definidora de la política ambiental nacional, que incluye representantes de unidades ambientales de diversos Ministerios y Secretarías del sector público nacional, departamental y municipal, del sector privado y de organizaciones no gubernamentales. Con la creación de la Secretaría de Ambiente (SEAM), el tema de la conservación *in situ* pasó a su jurisdicción, siendo además la responsable de la aplicación de la Ley de Vida Silvestre (N° 92/96), que se encarga de reglamentar lo concerniente al acceso, uso y conservación de la flora, fauna y los recursos biológicos, incluyendo los RRGG nativos del país. El artículo 28 regula como acceder a las colecciones botánicas, a través de un registro para fines de recolección científica, investigación y acompañamiento. Se requiere un contacto nacional para obtener permiso y registro. Se debe entregar un duplicado de la colección a un herbario activo nacional. El artículo 31 prevé prohibiciones o sanciones en caso de un uso indebido del acceso o permiso. Con respecto a la conservación *ex situ* de los RRRF el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNA son los organismos que tienen estructura física y técnica adecuada para tal fin.

La Constitución Nacional del Paraguay de 1992, en su Artículo 8 sobre “la protección del ambiente” señala que: “...Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender esta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales”.

Mediante la Ley N° 3194/2007 se aprueba el TIRFAA, promulgada por el Parlamento el 19 de abril de 2007, pasando el Tratado a ser Ley de la Nación. Paraguay fue el primer país del Cono Sur que ha ratificado el TIRFAA lo que le permitirá ser miembro del Global Crop Diversity Trust, uno de los mecanismos financieros del Tratado.

URUGUAY

En Uruguay aun no se cuenta con el marco legal que regule el acceso a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados. Sí forma parte de su ordenamiento jurídico, la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992), por disposición de la Ley N° 16.408, del 27 de agosto de 1993. Según Decreto N° 487/993 se designa al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), como autoridad competente y punto de contacto para la instrumentación y aplicación de la referida Convención. Esto fue ratificado por expresa disposición del Art. 22 de la Ley 17.843 (Diversidad biológica).

En la Estrategia Nacional para la Conservación y Utilización sostenible de la Diversidad Biológica (1999) se define como una de las líneas estratégicas la necesidad de regular el acceso a los recursos genéticos en concordancia con el Artículo 15 del CDB.

El TIRFAA, fue ratificado por Uruguay el 1° de marzo de 2006, por lo que el material genético de las especies contenidas en el Anexo I del Tratado es considerado de acceso facilitado. El Art. 1° del Decreto N° 151/95, de 1995, nombra al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) como enlace y punto de contacto con la IV conferencia Técnica de FAO.

Todo lo referente a las obtenciones vegetales o nuevos cultivares es competencia del Instituto Nacional de Semillas (INASE), persona jurídica de derecho público no estatal, que se vincula y coordina con el Poder Ejecutivo a través del MGAP (Arts. 2, 3, 14 y concordantes de la Ley 16.811). Uruguay ha adoptado la Convención de UPOV, versión 1978, que protege el Derecho de los Obtentores.

Existen antecedentes desde el año 2001 en cuanto a propuesta de Marco Legal de Acceso a los Recursos Fitogenéticos y recientemente se ha avanzado en el tema.

En 1995, por el Decreto No. 151/95, se creó el Comité Nacional sobre Recursos Fitogenéticos con el objetivo de elaborar el Primer Informe sobre los Recursos Fitogenéticos del país, organizado en ámbito de FAO. Dicho Comité está integrado por el MGAP, quien lo preside y convoca, el MVOTMA, que actúa como vicepresidente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto de Investigaciones Agrícolas (INIA) y la Universidad de la República.

Por decreto del Poder Ejecutivo N° 65/999 (3/03/99) se amplió el cometido del Comité en asesorar al Poder Ejecutivo en: "...Proponer base legislativa en el país en relación al acceso a los recursos fitogenéticos nacionales y creación del Sistema Nacional".

Durante los años 2001 y 2002, el Comité trabajó sobre una propuesta de Marco Legal de Acceso a los Recursos Fitogenéticos y Conocimientos Tradicionales Asociados y Creación del Sistema Nacional sobre Recursos Fitogenéticos, conformándose grupos interinstitucionales de trabajo y contándose con asesoramiento de consultores en el tema. De dichos grupos de trabajo surgió una propuesta de proyecto de Ley, pero luego el trabajo del propio Comité se discontinuó. El mismo retomó su actividad a mediados del año 2005, fijándose, como objetivo, discutir y reelaborar la propuesta para ser elevada al Parlamento Nacional.

Durante los años 2006 y 2007, se realizaron seminarios, talleres nacionales y consultas internas en diferentes instituciones, de donde surgió la propuesta de ampliar el proyecto de Ley a Recursos Genéticos. Se cuenta actualmente con un Anteproyecto de Ley de Acceso a los Recursos Genéticos y Conocimientos Tradicionales Asociados y Creación del Sistema Nacional de Recursos Genéticos, el cual está en una etapa próxima a ingresar al Parlamento Nacional para su debate y aprobación.

En el Anteproyecto de Ley se propone declarar de interés general: "El material genético y sus derivados que contengan material genético o bioquímico de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo, tanto de especies autóctonas, domesticadas –en que se han desarrollado variedades o razas localmente adaptadas (criollas)– y naturalizadas o subespontáneas, que se encuentren en el territorio nacional *in situ* o *ex situ*, conforme a lo establecido por el Artículo 47 de la Constitución de la República y el inciso b del Artículo 1° de la Ley N° 17.283 de noviembre de 2000". Asimismo, se propone declarar de interés general, los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica (Ley N° 16.408, del 27 de agosto de 1993). Se considera que dichos conocimientos son atributos que caracterizan y le dan valor al recurso genético y, por lo tanto, deben ser considerados en conjunto.

CONCLUSIÓN

Para la implementación efectiva del CDB y del TIRFAA se requiere una adecuación de los aspectos jurídicos y legales de los países, ya que la situación actual ha causado inconvenientes y demoras. Los países se encuentran trabajando en sus legislaciones y normativas nacionales, pero se presentan dificultades para combinar y adecuar los aspectos ambientales con los relacionados a la producción agropecuaria, las competencias jurídicas y las incumbencias legales, por lo que el grado de avance es lento. Se deben concentrar esfuerzos en el diseño e implementación de los instrumentos legales que regulen el acceso y utilización de RRGG y los mecanismos que faciliten la colaboración y cooperación internacional de acuerdo con el CDB y el TIRFAA para garantizar la seguridad alimentaria.

AUTORES

Ferrer, M. E.*; Amancio, M. C.; Agüero Teare, T.; Ávila, G.; Della Valle, C.; Santander, V. M.; Robledo, L. E.; Sciandro, J.; Berretta, A.; Mamani, F.; Seguel, I. y Pascale, C.

**Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. EEA Pergamino, INTA, CP 2700, Pergamino, Buenos Aires, Argentina.
mferrer@pergamino.inta.gov.ar*

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Amancio, M. C. 2003. Disertación: Condições legais para acesso e remessa de recursos genéticos no Brasil. IV SIRGEALC, Noviembre de 2003, Mar del Plata. Argentina. P: 47.

Agüero Teare, T. 2003. Disertación: Elementos para la formulación de una política de conservación y uso de recursos genéticos nativos de Chile. IV SIRGEALC, Noviembre de 2003, Mar del Plata. Argentina. P: 49.

Ávila, G. 2003. Disertación: Acceso a los recursos genéticos en Bolivia. IV SIRGEALC, Noviembre de 2003, Mar del Plata. Argentina.

Della Valle, C. 2003. Disertación: Tratado Internacional sobre los Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRG) FAO. Argentina. IV SIRGEALC, Noviembre de 2003, Mar del Plata. Argentina. P: 48-49.

Santander, V. M. y Robledo, L. E. 2003. Disertación: El acceso a la biodiversidad del Paraguay. IV SIRGEALC, Noviembre de 2003, Mar del Plata. Argentina. P: 46.

Sciandro, J. L. y Berretta, A. 2003. Disertación: El acceso a los recursos fitogenéticos en el Uruguay. Situación actual. IV SIRGEALC, Noviembre de 2003, Mar del Plata. Argentina. P: 44-45.

Sciandro, J. L. y Berretta, A. 2005. Recursos Fitogenéticos: Marco Teórico para una Propuesta de Regulación del Acceso y Creación de un Sistema Nacional para Uruguay. Agrociencia. Vol. IX N° 1 y N° 2. Pág. 239-249.

Uruguay. 2007. Segundo Informe País sobre el Estado de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.