

# Puentes

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Número 4

Volumen XI. Noviembre 2010

Disponible en Línea

[www.ictsd.org/news/puentes](http://www.ictsd.org/news/puentes)  
[www.cinpe.una.ac.cr/revista\\_puentes/](http://www.cinpe.una.ac.cr/revista_puentes/)

## Biodiversidad: pasos hacia su protección

**Y nació el Protocolo sobre  
Biodiversidad**

**La revelación de origen  
y legal procedencia: la  
experiencia y el proceso  
de implementación en  
Sudamérica**

**Acceso a recursos genéticos  
y distribución de beneficios  
en Brasil**

**¿Por qué son importantes  
las políticas de comercio  
agrícola en el debate sobre  
biodiversidad?**

**Las negociaciones sobre  
pesca en la OMC: una  
oportunidad para la  
biodiversidad marina**

**El agua como un derecho  
humano dista mucho de la  
realidad**



International Centre for Trade  
and Sustainable Development



Puentes tiene como objetivo el reforzar la capacidad de los actores sociales en el área de comercio internacional y desarrollo sostenible, poniendo a su disposición información y análisis relevante para una reflexión más informada sobre estos temas. Además, busca crear un espacio de comunicación y de generación de ideas para todos aquellos involucrados en los procesos de formulación de políticas y de negociaciones internacionales.

Puentes es publicada por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), y por el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

#### Comité Editorial

Perla Buenrostro Rodríguez  
Randall Arce Alvarado  
Suyen Alonso Ubieta  
Gustavo Salas Orozco  
Maximiliano Chab  
Carlos Murillo  
Pedro Roffe

#### Contribuyeron para este número

Suyen Alonso Ubieta  
Randall Arce Alvarado  
Perla Buenrostro Rodríguez  
Gustavo Salas Orozco

#### ICTSD

Presidente Ejecutivo:  
Ricardo Meléndez Ortiz  
7, chemin de Balxert  
1219, Ginebra, Suiza  
Puentes@ictsd.ch  
www.ictsd.org

#### CINPE

Director General:  
Gerardo Jiménez Porras  
Tel.: (506) 2562-4444 / 2562-4326  
Apdo. Postal 2393-3000  
Heredia, Costa Rica.  
puentes@una.ac.cr  
www.cinpe.una.ac.cr

La producción de PUENTES entre el comercio y el desarrollo sostenible ha sido posible gracias al apoyo generoso de todos nuestros donantes.

Para suscribirse gratuitamente, accese a nuestra página de Internet, o escribanos a: [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)

Las opiniones expresadas en los artículos firmados en Puentes son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de ICTSD, de CINPE, ni de las instituciones que ellos representan.

## Estimado Lector,

Un sentimiento de incertidumbre y posiciones encontradas, casi al mejor estilo de las pasadas negociaciones en Copenhague o de la Ronda de Doha, acompañaron el inicio de la Décima Conferencia de las Partes (COP) de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) celebrada en la ciudad de Nagoya, Japón. No obstante, la historia fue diferente al darse la firma, por consenso, del "Protocolo de Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización".

El resultado indudablemente fue positivo, claro está con aspectos a mejorar. Sin embargo, la convergencia de los gobiernos en áreas sensibles de negociación permite dar un cierre favorable al declarado Año Internacional de la Biodiversidad.

En esta penúltima edición de Puentes y con un matiz especial en el tema de biodiversidad, iniciamos nuestra publicación precisamente con una valoración de los resultados obtenidos en Japón, a modo de reflexión sobre los alcances y compromisos obtenidos.

Siempre en esta línea, Miguel Ruiz, Director del Programa de Asuntos Internacionales y Biodiversidad de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, aborda en su artículo la relación entre acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios, puntualizando con ello el avance en los procesos de implementación y recomendaciones a partir de la experiencia en América del Sur.

A nivel regional, Eduardo Vélez, analiza el caso de Brasil considerando los progresos de este país en materia de acceso y distribución de

recursos genéticos. El autor expone que existe una asimetría entre la riqueza natural de este país y los progresos logrados en el marco institucional, coexistiendo tanto mejoras en la regulación como puntos críticos a los que hay que ponerle atención.

Por su parte, Jonathan Hepburn, Oficial del Programa de Agricultura de ICTSD, trata en su artículo la relación, a veces poco reconocida, entre políticas de comercio agrícola y los efectos sobre la biodiversidad. Asimismo, Malena Shell, Oficial Senior de Programa de ICTSD, nos da su perspectiva sobre la oportunidad que representan las negociaciones de pesca en el marco de la OMC para la conservación y protección de la biodiversidad marina.

Finalmente, concluimos la presente entrega con un artículo que reabre el debate sobre el acceso al agua y servicios de saneamiento como un derecho universal, según declarara la ONU, así como el tratamiento que este bien recibe en los tratados comerciales.

Como siempre, esperamos que esta entrega sea de su mayor utilidad y agrado.

Cordialmente,

El equipo de Puentes

#### Nota aclaratoria:

Las opiniones de Juan Fernando García expresadas en el artículo "Propiedad Intelectual y Salud Pública en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Colombia y Perú", recogido en el Vol. XI, No. 3 de la Revista Puentes, no responden necesariamente a la posición oficial del Ministerio de Protección Social de Colombia.

## En este número

	Páginas
Y nació el protocolo sobre biodiversidad.	3
La revelación de origen y legal procedencia: la experiencia y el proceso de implementación en Sudamérica. <i>Manuel Ruiz</i>	6
Acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios en Brasil. <i>Eduardo Velez</i>	8
¿Por qué son importantes las políticas de comercio agrícola en el debate sobre biodiversidad? <i>Jonathan Hepburn</i>	10
Las negociaciones sobre pesca en la OMC: una oportunidad para la biodiversidad marina. <i>Malena Sell</i>	12
El agua como un derecho humano dista mucho de la realidad	13
Novedades	15
Eventos y publicaciones.	16

## Y nació el Protocolo sobre Biodiversidad

*La Décima Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) concluyó con aplausos en las primeras horas de la mañana del 30 de septiembre en Nagoya, Japón, a pesar de algunas dudas en torno al acuerdo internacional obtenido.*



Luego de 12 días de discusiones acaloradas y a veces frustradas, los delegados acordaron un protocolo sobre acceso y distribución de beneficios (ABS, por sus siglas en inglés) para los recursos genéticos utilizados en las invenciones, así como acuerdos sobre financiamiento y un plan estratégico para el trabajo de la Convención.

En más de una ocasión, la conferencia que comenzó el 18 de octubre, dio la impresión de que podría caer en la misma dinámica prácticamente muerta de las negociaciones de la Ronda Doha o las de cambio climático. El resultado permanecía incierto incluso horas antes de la última reunión plenaria, pues era evidente la tensión generada sobre el Protocolo por varios elementos contenciosos en la negociación. Fue hasta que Japón, anfitrión de la cita más significativa sobre biodiversidad en los últimos años, propuso un texto de compromiso, que las posibilidades de evitar un colapso empezaron a tomar forma.

Un importante número de países en desarrollo liderados por el bloque del G-77 y China habían afirmado que no apoyarían un acuerdo sobre financiamiento y un plan estratégico por sí solos. “Brasil y otros no pueden aceptar la adopción de un plan estratégico y una estrategia de movilización de recursos financieros si ningún protocolo (ABS) se pone en marcha. No estamos mintiendo; somos claros en eso”, advirtió Brasil en una conferencia de prensa días antes.

Y se apegaron a sus palabras, pues una vez que se alcanzó un acuerdo formal sobre el Protocolo ABS, un paquete de tres decisiones fue rápidamente adoptado, acompañado además de 50 documentos especializados sobre la materia. El logro ya era histórico.

### Buen comienzo

Precaución, júbilo y descanso, fueron los sentimientos que despertó en la comunidad internacional el haber concretado su compromiso con los recursos genéticos con la firma del protocolo. “El Protocolo ABS solamente es el punto de partida. Si va a resultar en el régimen viable contra la biopiratería, ahora depende de la implementación”, declaró un delegado.

El Grupo Africano formalmente hizo la misma petición en la reunión plenaria, insistiendo que el protocolo solamente era el comienzo hacia la aplicación del tercer objetivo de la Convención, que es el “reparto justo y equitativo que surja de la utilización de los recursos genéticos”. Otros países llamaron al protocolo “imperfecto” e “incompleto”, aunque reconocieron que era un “paso importante” y un “hito” para la biodiversidad.

“Era el impulso que teníamos que aprovechar. No estar de acuerdo no era una opción. Habría aplastado lo que habíamos logrado hasta ahora”, declaró entusiasmado un delegado.



Puesto que los Estados Unidos no son parte de la CDB, la importancia que le impriman al Protocolo ciertas instituciones como la OMC, podría reafianzar la efectividad de varias de sus disposiciones.



### Un instrumento ambiguo

Aunque cierto grado de ambigüedad es característico de los acuerdos internacionales, el texto del Protocolo ABS ha provocado que los expertos no tengan respuestas certeras sobre exactamente qué es lo acordado en muchos asuntos críticos, incluyendo el alcance sustancial y temporal del acuerdo, abriendo así paso a diferentes interpretaciones que podrían entrar en conflicto.

Mientras se estaba finalizando el texto, algunas disposiciones en disputa simplemente fueron omitidas. Otros desacuerdos fueron resueltos reemplazando las cláusulas con declaraciones generales que abren la puerta a la interpretación.

Algunos ejemplos de la ambigüedad se refieren a la inclusión o exclusión de los “derivados”, el ámbito temporal de aplicación del Protocolo, la regulación del conocimiento tradicional público y el mecanismo de cumplimiento.

Según expertos, alrededor del 90% de toda la biopiratería se relaciona con los derivados, “compuestos bioquímicos naturales que resultan de la expresión genética del metabolismo de los recursos biológicos o genéticos”, en lugar de los recursos genéticos que pueden reproducirse. La inclusión de los derivados fue entonces una demanda importante por un gran número de países en desarrollo.

El tratamiento de los derivados en el Protocolo ABS está lejos de ser completamente claro. El artículo 2 del acuerdo, que se refiere a términos usados en el texto, incluye las definiciones expansivas de “derivados” y “utilización de recursos genéticos”. Por un lado, el artículo 3, que determina el ámbito de aplicación del acuerdo, no hace mención explícita a los derivados. En su lugar, se refiere a los “recursos genéticos dentro del ámbito de aplicación del artículo 15 de la Convención” y a los “beneficios que surjan de la utilización de dichos recursos”. No obstante, la interrogante sobre si el artículo 15 de la CDB cubre o no los derivados es el tema de discusión entre países, desarrollados y en desarrollo.

Por otro lado, la frase sobre “los beneficios que surgen de la utilización de los recursos genéticos” puede ser interpretada para abarcar también los derivados. El término “utilización” es mencionado en el artículo 4, que comprende el trato justo y equitativo.

Tampoco está definido el estatus de los recursos genéticos que han sido sustraídos de sus lugares de origen antes de la entrada en vigor del Protocolo ABS. Algunas Partes de la CDB temieron que sean muchos los casos que puedan permanecer fuera de la protección del Protocolo sin aplicación retroactiva alguna.

El artículo 3 finalmente acordado permaneció parco sobre el ámbito temporal del Protocolo ABS, y por lo tanto ha eludido una decisión concreta sobre este asunto. El texto de compromiso de Japón introduce una nueva disposición, el artículo 7bis, que solicita a las partes “considerar un mecanismo multilateral global de distribución de beneficios” para abordar las “situaciones transfronterizas” y las “situaciones para las cuales no es posible otorgar u obtener el consentimiento



informado previo". Esto en teoría se aplica al uso de recursos genéticos obtenidos 'ex situ' (fuera de su lugar de origen), o en una manera en que no se cumpla con la CDB. Las reglas de derecho internacional público delimitadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados prohíben los efectos retroactivos a menos que las partes de un tratado así lo acuerden. No obstante, permite que nuevos acuerdos sean aplicables a cierto tipo de situaciones preexistentes, como sucede en el artículo 70 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), lo que potencialmente podría cubrir situaciones en las cuales los recursos hubieran sido usados cuando el tratado entró en vigor.

### Patentes y requisito de divulgación

Otras disposiciones también vagas dejan mucha tarea a los procesos domésticos. Esto es particularmente cierto en el caso de los mecanismos de cumplimiento. Por muchos años, muchos gobiernos y expertos demandaron el requisito de divulgación en las solicitudes de patente, lo que les obligaba a revelar el uso de cualquier conocimiento tradicional o recursos genéticos usados en sus invenciones. Algunos países, incluyendo naciones desarrolladas, apoyan incluso un requisito similar en las negociaciones de la Ronda Doha.

La exigencia del requisito de revelación, así como otros asuntos referentes a cumplimiento, ahora son cubiertos por la obligación de "tomar las medidas apropiadas, efectivas y proporcionadas para tratar situaciones de incumplimiento" y "establecer uno o más puntos de revisión efectivos con funciones relevantes para la utilización de recursos genéticos" que "colectarán o recibirán como información apropiada y relevante". No obstante, está en manos de las autoridades nacionales decidir aquello que es "apropiado, efectivo y proporcionado". En consecuencia, el régimen internacional por sí solo no proporcionará certidumbre legal; su éxito dependerá de los esfuerzos nacionales de implementación.

### Organismos internacionales y otras prácticas

Un lenguaje similar permeó en el compromiso sobre cómo lidiar con situaciones de emergencia que amenacen la salud humana, animal o de las plantas. El nuevo lenguaje determina que las "partes pueden tomar en consideración la necesidad de un acceso expedito a los recursos genéticos, así como una distribución justa y equitativa de beneficios, incluyendo el acceso a tratamientos asequibles para aquellos que lo requieran, especialmente en los países en desarrollo". Esta norma estaría dirigida a las actuales negociaciones en la Organización Mundial de la Salud, donde los gobiernos

debaten sobre si los países están obligados a compartir material genético referente a patógenos humanos, como la gripe aviar y si deben esperar beneficios por esas prácticas.



En materia ambiental y de biodiversidad, queda pendiente en la agenda la necesidad de desarrollar acuerdos en otras áreas prioritarias, como es el caso del mecanismo REDD+ (Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación).



También es ambigua la relación entre el nuevo Protocolo ABS y las discusiones sobre conocimiento tradicional en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). En seguimiento a una solicitud expresa de la Unión Europea, la decisión de la COP de adoptar el Protocolo ABS alude a un proceso de revisión "a la luz de los desarrollos en otras organizaciones internacionales, inter alia, OMPI", según el artículo 25. El Protocolo también se refiere a los "trabajos y prácticas en curso" que podrían ser usadas para alegar que la regulación del conocimiento tradicional públicamente disponible debe ser tratada en la OMPI. Nuevamente, el silencio acordado sobre la facilitación de la relación específica entre el Protocolo ABS y la OMPI generó cierta incertidumbre que podría traducirse en que algunos aspectos del Protocolo mismo estén sujetos a procedimientos ajenos a la CDB.

### Excepciones

A diferencia del lenguaje utilizado en el borrador de negociaciones. Este fue uno de los componentes de la negociación más simplificados, pero que dejó muchas preguntas en el aire, abriendo también paso al uso del derecho internacional público para resolverlas.

En el caso de las excepciones geográficas, debido a que los miembros no tienen jurisdicción sobre ciertas áreas, incluyendo la zona del Océano Antártico y alta mar, se puede suponer que esas zonas están excluidas. Sin embargo, dado que existe una excepción explícita, la carga de la prueba no recae sobre el usuario.

En cuanto a la excepción de los recursos genéticos humanos, se estableció una solución un poco más complicada, aunque ésta no se menciona en el acuerdo. Fue en la decisión de adopción donde los miembros decidieron que los recursos genéticos humanos debían ser excluidos.

Respecto a los patógenos humanos, el artículo 6 b) establece algunas reglas, por lo

que en principio están cubiertos. El artículo 6 incluye normas especiales para dichos recursos en momentos de emergencia, por lo que en esos casos no estarán cubiertos por disposiciones sustanciales, sino por un mecanismo especial. Esto supone que en situaciones que no sean de emergencia, los patógenos humanos deberán ser tratados como cualquier otro recurso. Esta especificación es relevante ya que el artículo 6 permite una mayor flexibilidad en el acceso y distribución de beneficios.

La excepción de productos básicos también se suprimió del artículo 3 (ámbito de aplicación). Pese a ello, la definición de "utilización de recursos genéticos" que califica el ámbito de aplicación, excluye claramente los recursos utilizados como materias primas, cumpliendo las demandas de los países desarrollados. A cambio, y con el mismo lenguaje del acuerdo, es decir, la definición de "utilización", los países en desarrollo parecen haber conseguido su objetivo en cuanto a los "derivados", aunque con cierta ambigüedad.

Por último, para los recursos agrícolas, la ambigüedad creativa ha resuelto el problema. El acuerdo ahora claramente establece que otros mecanismos ABS existentes que no sean contrarios a los objetivos del Protocolo deberán permanecer vigentes. Este es el caso del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación (el único otro mecanismo ABS). Lo anterior, no excluye la jurisdicción sobre tales recursos, ni tampoco dice nada sobre el anexo de dicho tratado, o su restricción a determinadas aplicaciones. Sin embargo, lo más probable, es que los recursos estén comprendidos si no se encuentran dentro del ámbito de aplicación del tratado referido.

### ¿Y el futuro?

A pesar de las vicisitudes y el halo de preguntas en torno a los resultados de esta conferencia, poner las diferencias en papel fue la única manera en que los gobiernos obtuvieron un compromiso sobre el Protocolo ABS. Los observadores han comentado que esto hubiera cambiado en los años por venir, pues las discrepancias se antojaban simplemente muy agudas en varios puntos clave. En ese sentido, afirman que, a pesar de sus limitantes, el Protocolo ABS es un excelente paso siempre que las autoridades nacionales tengan en mente que mucho dependerá de ellas y de la implementación que efectúen a escala doméstica, así como también en los futuros procesos de revisión y en las siguientes citas de negociación. Puesto que los Estados Unidos no es parte de la CDB, la importancia que le impriman al Protocolo ciertas instituciones como la OMC, podría reafianzar la efectividad de varias de sus disposiciones.

El representante colombiano en la COP, Fernando Casas, declaró a los medios que a pesar de que rondaba el fantasma del fracaso de la cumbre de Copenhague, ninguna de las partes o negociadores quería fallar otra vez, pues había disposición hacia el acuerdo alcanzado. Sin embargo, a su juicio, fue el hecho de tener como anfitrión de la Cumbre a Japón, un país influyente y ejecutor de importantes desarrollos biotecnológicos, lo que permitió alcanzar un Protocolo ABS. Nada habría sido igual si la sede hubiera estado en un país de América Latina o África, concluyó el experto<sup>1</sup>.

Otra percepción tiene Guy Kastler, de la organización no gubernamental La Vía Campesina, que agrupa varias organizaciones de agricultores y productores de 69 países. Para él, “en Nagoya se vio claramente que el consentimiento previo de las comunidades ante los acuerdos de acceso y participación en los beneficios (ABS) no funcionará porque los tenedores de las patentes rechazan divulgar las fuentes de sus “invenciones”. A las poblaciones

locales les resulta imposible reclamar cualesquiera beneficios por las plantas y los conocimientos que han cultivado durante siglos. Está claro que se precisan otros mecanismos<sup>2</sup>.

Práctico o no, el papel de los organismos estatales para hacer frente a la “biopiratería” será importante. Brasil, uno de los países que estuvo más interesado en la adopción del Protocolo ABS, recientemente impuso una multa por US\$ 12,3 millones a la fabricante brasileña de cosméticos Natura porque a juicio de las autoridades brasileñas la compañía tuvo acceso a recursos de la biodiversidad sin la autorización apropiada. La empresa, por su parte, ha manifestado que todo el problema es una cuestión de malinterpretación de la legislación, y por lo tanto apelará la decisión<sup>3</sup>.

Con pros y contras propios de un proceso de negociación multilateral, el consenso logrado después de 10 años de intentos para establecer el Protocolo sobre acceso a recursos genéticos, es un paso adelante

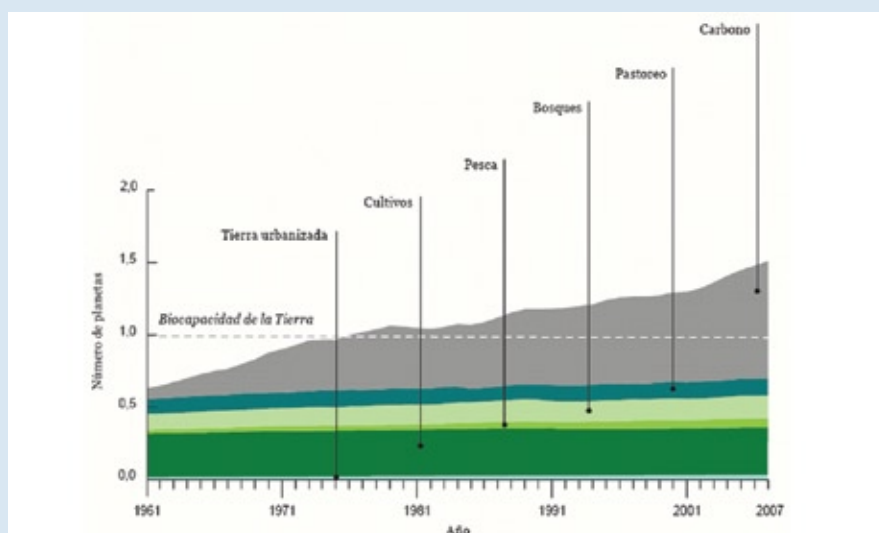
en la tan ardua tarea de conservación de la biodiversidad y uso sustentable de los recursos naturales.

En materia ambiental y de biodiversidad, queda pendiente en la agenda la necesidad de desarrollar acuerdos en otras áreas prioritarias, como es el caso del mecanismo REDD+ (Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación), en instancias como idealmente lo sería la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (COP 16) a celebrarse en Cancún, del 29 de noviembre al 10 de diciembre del presente año.

El Protocolo ABS estará abierto para su firma del 2 de febrero de 2011 al 1 de febrero de 2012, y surtirá efectos 90 días después de que la quinceava Parte lo haya ratificado. La primera reunión del comité intergubernamental del Protocolo está programada para junio de 2011.

## ¿Sabía usted?

Según la WWF, si todas las personas del mundo vivieran como un ciudadano medio de EE.UU. o los Emiratos Árabes Unidos, se necesitaría una biocapacidad equivalente a más 4,5 planetas Tierra para poder mantener el consumo de la humanidad y las emisiones de CO<sub>2</sub>.



\* La Biocapacidad representa la disponibilidad de recursos para cumplir con las demandas de las actividades humanas. La biocapacidad total, representada por la línea de puntos blanca, equivale siempre a un planeta Tierra, aunque la productividad biológica del planeta cambia cada año.

Fuente: Informe Planeta Vivo, disponible en:  
<http://assets.wwfspania.panda.org/downloads/infoplanetavivo2010.pdf>

## Notas

- 1 El colombiano Fernando Casas cocinó los avances en Nagoya (2010, 16 de noviembre). *El Tiempo*. [http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ecologia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-8377020.html](http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ecologia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8377020.html)
- 2 El CBD no paró la comercialización de la biodiversidad (2010, 15 de noviembre). *La Vía Campesina*. [http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1086:el-cbd-no-paro-la-comercializacion-de-la-biodiversidad&catid=22:biodiversidad-y-recursos-geneticos&Itemid=37](http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=1086:el-cbd-no-paro-la-comercializacion-de-la-biodiversidad&catid=22:biodiversidad-y-recursos-geneticos&Itemid=37)
- 3 Brasil: Multa por US\$ 12,3 millones a Natura por Biopiratería. *Ansa Latina*. <http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/notiziari/brasil/20101113121635175894.html>

# La revelación de origen y legal procedencia: la experiencia y el proceso de implementación en Sudamérica

Manuel Ruiz\*

*La relación entre acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios (ABS, por sus siglas en inglés) y propiedad intelectual se basa en el reconocimiento del siguiente principio: el otorgamiento de patentes o de otros derechos de propiedad intelectual (DPI) sobre innovaciones relacionadas con la biodiversidad, debe estar condicionada a que los componentes de biodiversidad hayan sido adquiridos, obtenidos o accesados legalmente.*

En otras palabras, las invenciones derivadas de la biodiversidad, incluidos los recursos genéticos, deben ser sometidos a un escrutinio adicional que exige que dichos recursos cumplan con leyes nacionales sobre ABS y reglamentos referentes a la protección del conocimiento tradicional asociado (CT), si ese fuera el caso.

La idea de crear sinergias entre diferentes regímenes legales (como propiedad intelectual, ABS, o la protección del CT) propicia distintos desafíos de política, económicos, legales y prácticos que han sido abordados a lo largo del tiempo en varias leyes y reglamentos de distintos países. Para contribuir a una mejor comprensión de este principio y superar los futuros retos que podrían surgir de relacionar ABS, PI y CT, este artículo analiza brevemente la historia de la revelación de origen y su legal procedencia y desarrollo. También revisa la experiencia legal en varios países, así como su aplicación.

## Breve contexto histórico y conceptual

Uno de los cimientos para el vínculo entre ABS y PI puede ser encontrado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el cual determina que los países tienen responsabilidades comunes y diferenciadas con relación a la conservación y al uso sostenible de los componentes de la biodiversidad. Para cumplir con los objetivos de la CDB, incluyendo el trato justo y equitativo de beneficios del uso de recursos genéticos y del CT, los países que tradicionalmente son los proveedores de biodiversidad requieren que los países usuarios (aquellos que transforman los recursos por medio de la biotecnología y otros procesos) adopten medidas de política y normativas, y colaboren en la realización y cumplimiento de este objetivo.

A diferencia de otros campos de propiedad intelectual, la incorporación de la revelación en el debate sobre PI y patentes en particular, implica el triunfo de la agenda de los países en desarrollo y de sus intereses, y es uno de los pocos ejemplos de presión política exitosa que provino del Sur y que ha moldeado la agenda internacional.

Las discusiones sobre las posibles conexiones entre ABS, CT y PI iniciaron en 1993 en los países andinos, inmediatamente después de que la CBD entró en vigor. Durante el proceso andino, los países participantes y expertos reconocieron las limitaciones de la legislación nacional sobre ABS para garantizar niveles mínimos

de control, así como respecto a la distribución justa y equitativa de beneficios. Los países por sí solos son incapaces de verificar el destino de sus recursos genéticos. Además, no pueden revisar que se cumplan cláusulas u obligaciones establecidas en contratos ABS, ni monitorear que sus recursos sean usados en las diferentes etapas del proceso de investigación y desarrollo. Por lo tanto, les es imposible garantizar que los beneficios generados, sean monetarios o de otra naturaleza, sean distribuidos de una manera justa, efectiva y puntual.

En este orden de ideas, se ha sugerido que aquellos países que utilizan recursos genéticos para propósitos de investigación, adopten medidas que refuercen y contribuyan a su seguimiento, cumplimiento y monitoreo. Para tales efectos, el régimen de patentes ofrece una herramienta interesante para verificar el cumplimiento con la legislación sobre ABS y CT, así como para desencadenar la eficaz distribución de beneficios.

Finalmente, la idea de establecer una especie de certificado de origen como un instrumento internacionalmente aceptado para hacer operativa la propuesta de revelación, también nació durante el proceso que siguió la Comunidad Andina en materia de ABS.

No solamente el origen por sí mismo puede servir como evidencia de que los requisitos nacionales sobre ABS y la protección de los CT han sido cumplidos, sino que también el certificado puede contribuir a apoyar el cumplimiento con los principios generales de la CDB, principalmente en relación con el consentimiento previo informado (CPI), términos mutuamente convenidos o la distribución de beneficios.

## Requisitos para la revelación de origen y legal procedencia y su reconocimiento en Sudamérica: avances en la implementación

El requisito para la revelación del origen y la legal procedencia por un lado está orientado a la identificación del origen geográfico de un recurso, y por el otro, a la verificación del cumplimiento con las condiciones sobre ABS. Esto significa que los países necesitan tener en vigor una legislación sobre ABS que expresamente exija el requisito de revelación.

Este principio fue por primera vez reconocido en Perú en 1996. En ese entonces, el principio

se aplicó a la regulación sobre la protección de nuevas variedades de plantas. La adopción de leyes para la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos también ha generado discusiones en relación a la necesidad de modificaciones a la legislación andina sobre PI, específicamente al régimen de patentes y a las disposiciones sobre revelación.

No obstante, fue la Decisión Andina 391 sobre el Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos de 1996 que específicamente puntualizó y estableció los principios generales para estos requisitos, que luego sirvieron de ejemplo para leyes de otras partes del mundo. Estos principios pueden ser resumidos en dos partes: el no reconocimiento de DPI por encima de las innovaciones derivadas de la biodiversidad (recursos genéticos) cuando las normas sobre ABS no sean cumplidas (y por lo tanto las normas sobre protección del CT) y la posibilidad de demandar la anulación de derechos conferidos, así como la imposición de sanciones.

En términos generales, la implementación práctica del requisito de revelación en aquellos países que lo han incorporado en su legislación todavía está en una etapa inicial. En ese contexto, las autoridades de PI, incluyendo los evaluadores de patentes, han empezado a formular preguntas y a manifestar su preocupación respecto a algunos aspectos prácticos de este requisito, tales como el tipo de sanción que correspondería a la omisión de revelación del origen durante el proceso de solicitud de patente o cuando ésta ya ha sido otorgada. Algunas otras interrogantes que se presentan entre los examinadores de patentes son respecto al grado de severidad de la sanción de anulación de la patente para un inventor que pudo haber actuado de buena fe; o si la misma sanción elimina la posibilidad de que los beneficios generados sean compartidos.

## Revelación de origen como parte de un sistema para proteger los intereses de los titulares de biodiversidad y CT

La revelación de origen y procedencia legal son solamente un elemento de un sistema más amplio y coherente de ABS, donde los intereses de los países de origen o proveedores de recursos genéticos y sus pueblos indígenas sean protegidos de una manera efectiva. La revelación por sí misma no garantiza la justicia o equidad; debe ser complementada con normas operativas y eficientes de protección sobre ABS y CT,

mecanismos de intercambio de información que articulen las acciones tanto de las autoridades de PI y de ABS, así como la buena fe de aquellos que acceden y usen los recursos genéticos y el CT. Finalmente, se requieren estructuras institucionales y procedimientos que asistan a los actores claves en sus acciones, así como en los esfuerzos de creación de capacidades.

Para que un sistema sea efectivo, deben cumplirse los siguientes requisitos mínimos:

- Regulaciones sobre ABS y CT que sean claras y operativas.
- Claridad en las leyes y reglamentos.
- Ajustes en las leyes nacionales para incorporar el requisito de revelación (en todos los países).
- Un certificado de origen y de procedencia legal universalmente aceptado.
- Sistemas eficientes de información ABS que faciliten el intercambio entre las autoridades de PI y ABS.
- Mecanismos para monitorear y evaluar el rendimiento de los sistemas en general.

Si se realizara una revisión de los diferentes marcos legales e institucionales sobre ABS y CT que existen en la región y alrededor del mundo, podría corroborarse rápidamente que la mayoría de estos requisitos no se cumplen y que los componentes que se requieren no están disponibles. En consecuencia, los países están enfrentando considerables dificultades en el proceso de implementar sus regulaciones sobre ABS y CT.

Aunque hay algunos países, en la Comunidad Andina, Brasil, Costa Rica y Panamá, que han incluido requisitos para la revelación, en la práctica, las autoridades no están aplicando íntegramente esas regulaciones o solicitando estos requisitos. La aceptación de un certificado de origen universalmente reconocido todavía está en discusión, y hay poca interacción entre autoridades de PI y ABS, aunque su coordinación y cooperación es exigida por ley.

## Recomendaciones

• **Cargas generadas por el requisito.** El requisito para la revelación de origen y legal procedencia no debe imponer cargas innecesarias o responsabilidades excesivas sobras las oficinas de PI, principalmente a los evaluadores. En este sentido, la posibilidad de tener, entre otros, un certificado de origen universalmente aceptado, un mecanismo online centralizado o base de datos, así como la presunción de buena fe, son elementos que el diseño e implementación de un sistema de esta naturaleza debe tomar en cuenta para ser efectivo.

• **Acción internacional y multilateral.** Muchas solicitudes de patente y patentes otorgadas indican el origen geográfico de la invención en cuestión y de sus componentes. En el caso de las 'patentes naturistas', este requisito se cumple automáticamente. Sin embargo, hasta ahora se trata más bien de una práctica o costumbre que una obligación. Por lo tanto, se requiere un acuerdo internacional para que la revelación del origen sea exigible.

• **Limitaciones a la revelación del origen.** Aunque la revelación del origen geográfico es importante, no es suficiente para garantizar los intereses de los países o de las comunidades de donde provienen los recursos genéticos y el CT. Respetar dicha revelación o la indicación de legal procedencia adhiere un nivel de certidumbre jurídica. En este sentido, el régimen internacional sobre ABS podría determinar la necesidad de ese requisito. Si el ADPIC contiene flexibilidades para reconocer este tipo de revelación a través de una interpretación creativa del artículo 29 y otros, el régimen internacional sobre ABS podría al mismo tiempo servir de plataforma para motivar a otros países a modificar sus legislaciones específicas sobre PI.

• **Revelación como parte del sistema.** revelación vs. certificado de origen. Ambos requisitos deben ser entendidos como parte de un sistema

integrado donde los diferentes componentes interactúan entre ellos. La implementación del régimen internacional sobre ABS podría representar el momento oportuno para determinar las posibilidades reales de un certificado. También podría proponer el reconocimiento progresivo e implementación de la revelación del origen en primer lugar, y la legal procedencia después, o establecer un programa piloto en algunos países para evaluar su desempeño o aplicación en la práctica.

• **El caso de los microorganismos.** Un instrumento legal internacional que podría adaptarse rápidamente al requisito de revelación es el Tratado de Budapest sobre Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos para propósito del procedimiento de patente, tanto como los países acuerden que todos los depósitos de microorganismos en instituciones autorizadas deben indicar por lo menos el origen geográfico, así como la legal procedencia de los materiales, aún a nivel de especímenes.

• **El sistema UPOV.** A pesar de la resistencia de algunos miembros y de la secretaría, deben considerar la revelación en relación al origen de la variedad protegida y/o de sus componentes genéticos.

• **Sistema de información.** El éxito de la revelación y de un posible certificado depende en gran medida de un sistema apropiado de información que incluya los datos relevantes y apropiados para que las autoridades de patente y ABS lleven a cabo sus actividades de una manera eficiente.

### Autor

- Director del Programa de Asuntos Internacionales y Biodiversidad de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. mruiz@spda.org.pe

## Resumen sobre las disposiciones de divulgación (certificados de origen) incluidas en la legislación de algunos países

Legislación	Contenido
Decisión 391 de la Comunidad Andina respecto al Régimen de acceso a recursos genéticos (1996)	La concesión de los derechos de propiedad intelectual está condicionada a proporcionar una copia del contrato de acceso a los recursos genéticos a la oficina de patentes.
Ley de Biodiversidad No. 7788 de la República de Costa Rica (1998)	La Oficina Nacional de Semillas y el Registro de la Propiedad Intelectual e Industrial están obligados a realizar consultas con la autoridad de acceso respectiva antes de otorgar la protección de propiedad intelectual e industrial a las innovaciones que involucren elementos de biodiversidad. Los solicitantes deben siempre proveer el certificado de emisión de origen suscrito por la autoridad competente, así como el consentimiento previo informado.
Decisión 486 de la Comunidad Andina respecto al Régimen Común de Propiedad Intelectual (2000)	La protección de los elementos relacionados con la propiedad intelectual deberá estar otorgada salvaguardando y respetando el patrimonio biológico y genético, así como el conocimiento de sus indígenas, y comunidades locales y afroamericanas.
Ley 27811 sobre la protección del conocimiento tradicional en Perú (2002)	Las patentes concedidas para invenciones que involucren conocimientos tradicionales están condicionadas a la presentación del contrato o instrumento que legitime el acceso o el uso del conocimiento tradicional.
Medida provisional No. 2.186-16 sobre acceso a recursos genéticos en Brasil (2001)	La concesión de derechos propiedad intelectual sobre el patrimonio genético está condicionada a la presentación de pruebas de acceso legal.
Decreto Ejecutivo No. 257 de acceso a recursos genéticos en Panamá (2006)	La oficina competente en materia de acceso deberá expedir un certificado de origen y procedencia legal que acompañará al recurso para que puedan concederse derechos de propiedad intelectual.

\*Fuente: Elaboración propia.



# Acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios en Brasil

Eduardo Velez\*

*La trayectoria de Brasil en materia de acceso y distribución de recursos genéticos (ABS, por sus siglas en inglés) ha mostrado progresos, especialmente en lo relacionado a la estructura institucional. Pese a ello, queda una marcada disparidad entre los resultados obtenidos a la fecha y el hecho de que Brasil sea uno de los países más ricos en biodiversidad. Este artículo presenta algunas perspectivas para reducir las asimetrías antes mencionadas.*



La falta de regulación sobre el acceso a los recursos genéticos<sup>1</sup> y la distribución desigual de los beneficios derivados de la biodiversidad, caracterizan la forma en que éstos han sido utilizados, así como los conocimientos tradicionales asociados a ellos. Sólo desde 1993, con la entrada en vigor de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), esta situación fue modificada, lo cual ocurrió gracias al reconocimiento de la soberanía nacional sobre los recursos genéticos y la necesidad de una justa compensación por las existentes asimetrías entre proveedores y usuarios de la biodiversidad. El tema ABS, por lo tanto, es reciente y son pocos los países que han establecido leyes y políticas específicas en la materia<sup>2</sup>.

## Definición de ABS

Las disposiciones de la CDB se aplican solamente al acceso y uso de los recursos genéticos, que se diferencian del acceso y uso de los demás recursos biológicos<sup>3</sup>.

Para ser todavía más precisos en este campo, muchos países definen como ABS el acceso y el uso deliberado de los genes, las biomoléculas y las sustancias del metabolismo con la finalidad de desarrollar un nuevo producto comercial. Esto hace que, por ejemplo, cuando una compañía compra en Brasil el acaí – el fruto de la palma *euterpe oleracea*, nativa de la Amazonía – esto se considera una mera relación de compra y venta de bienes (fuera del sistema de ABS). Si el importador de acaí revende la pulpa de la fruta a los establecimientos que producen jugos o helados a base de acaí, una vez más las normas sobre ABS no se aplican, ya que se considera como un uso práctico de los recursos biológicos. Pero en el caso de que una empresa compradora o importadora del producto decida extraer un ingrediente activo del acaí, desarrolle un nuevo fármaco a partir de éste, patente la innovación o comercialice un nuevo medicamento gracias a sus propiedades funcionales, se tratará entonces de acceso a recursos genéticos, y por tanto, habrá necesidad de cumplir con las normas ABS. En este sentido, la diferencia, siempre dependerá de los componentes utilizados y la finalidad del uso.

## Historia de su regulación en Brasil

Brasil ha avanzado en la regulación de ABS, aunque su experiencia es más bien reciente. Debe mencionarse que antes de

llegar a ese punto, como fue el caso de las negociaciones sobre bioprospección<sup>4</sup>, hubo mucha desconfianza entre los grupos interesados. Un ejemplo de ello fue el impacto negativo de las condiciones que resultaron de la negociación entre la multinacional Novartis y la organización social vinculada al Gobierno Federal Bioamazonia<sup>5</sup>.

La actual legislación brasileña sobre ABS, medida provisoria (MP) no. 2.186-16, entró en vigor en abril de 2002. La MP creó el Consejo de Gestión de Patrimonio Genético (CGPG), que es un órgano colegiado integrado por otros ocho ministerios, además del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y otras diez agencias federales con funciones legislativas y deliberativas. Su tarea primordial es autorizar y revisar actos normativos complementarios en materia de ABS<sup>6</sup>. El Departamento de Patrimonio Genético (DPG) del MMA, hoy secretaría de los trabajos del CGPG, es responsable de estudiar las solicitudes de acceso y toda la documentación relativa. Desde esta organización, y con ayuda de sus conocimientos técnicos en la materia, Brasil ha tratado de definir una estructura mínima y estable de gestión institucional, dando pie así a espacios para el debate y la documentación que posibilitan la gestión financiera de la compleja situación de acceso y utilización de los recursos genéticos.

## Contratos de bioprospección

La lógica de la ley brasileña es muy similar a aquella ya establecida en otros países. Tal es el caso de Costa Rica en los aspectos de concesión de las autorizaciones de acceso para la investigación científica o bioprospección para las instituciones nacionales.

En Brasil, estos permisos se emiten: (i) por el CGPG, si se considera que los motivos de acceso tiene un potencial económico; o (ii) por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales (IBAMA) o el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) en los casos exclusivamente científicos.

Uno de los requisitos para la concesión de la autorización de acceso para la bioprospección en Brasil es la firma de un contrato para la utilización del patrimonio genético y distribución de beneficios, en el cual los beneficios de la explotación económica del producto o proceso

desarrollado deben distribuirse de forma justa y equitativa entre las partes contratantes. Cada contrato tiene como parte al propietario de la zona o al representante de los indígenas, en función del origen geográfico de los recursos genéticos, así como el interesado en la comercialización de los recursos genéticos. La MP no. 2186-16 establece que los beneficios pueden ser monetarios o no monetarios, conforme a lo acordado libremente por las partes.

Estos contratos son efectivos únicamente después de ser sometidos a la aprobación y registro del CGPG. Si el contrato no incluye recursos genéticos de las áreas públicas federales, el Consejo no entra en el fondo de la distribución de los beneficios, ni da seguimiento a la ejecución de los contratos. En tales casos, el CGPG sólo comprueba que se hayan cumplido los requisitos formales.

Hasta marzo de 2009, el CGPG había admitido y registrado 22 contratos. Si bien hasta la fecha no se ha medido el valor total de los beneficios ya distribuidos, varios proveedores se han visto realmente favorecidos con este sistema.

## Puntos críticos de la regulación en Brasil y sus alternativas

Aunque Brasil cumple con los requisitos legales e institucionales para los proyectos de bioprospección, sean de mayor o menor tamaño, una vez que éstos se realizan y que la distribución de beneficios se materializa, sigue existiendo una disparidad notable entre los resultados logrados hasta el día de hoy y el hecho de que es uno de los países más ricos en biodiversidad. Las causas están vinculadas a los problemas del actual marco jurídico y a la falta de mecanismos de aplicación de ABS en países usuarios.

Desde su adopción, la legislación sobre ABS en Brasil ha sido muy criticada. La falta de participación de la comunidad en el CGPG, el control excesivo sobre la investigación sin fines comerciales y los altos costos de transacción generados por los instrumentos y normas para garantizar la distribución de beneficios, ejemplifican parte de las debilidades presentes. Otros aspectos prácticos que obstaculizan el funcionamiento de algunos instrumentos son el retraso o incapacidad para firmar contratos ante la dificultad de identificar al titular del área dónde se realizará la recolección de los recursos



genéticos, o bien, porque la recolección se hizo en el pasado sin una identificación precisa del origen geográfico de los recursos genéticos (que evita el consentimiento previo y por lo tanto el contrato y la concesión de un permiso), o incluso porque los recursos genéticos fueron recogidos en numerosos lugares (que pueden generar decenas o cientos de celebración de los contratos).

Las alternativas a la legislación vigente sobre ABS buscan adoptar una nueva perspectiva. En el marco del actual proyecto presentado por el Gobierno Federal, los contratos con los proveedores de los recursos genéticos ya no existen para los usuarios basados en el país. Estos contribuirán a un fondo público para la participación de los beneficios sobre la base de un porcentaje fijo, que se estipulará en la futura ley sobre la venta de productos comerciales o la concesión de licencias de patentes. En el proyecto, los contratos solamente son para los usuarios extranjeros, que deben negociar los beneficios con el CGPG. Todos los recursos del fondo deben promover la ejecución de acciones de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, sean éstas de instituciones públicas, organizaciones privadas, comunidades indígenas o tradicionales.

Pero más allá de la aplicación de instrumentos operativos con costos de transacción más bajos, también es necesario repensar la lógica de la gestión de ABS en las esferas nacional e internacional. La práctica ha demostrado que los usuarios extranjeros no cumplen con las leyes nacionales sobre ABS de los países de origen para tener acceso a sus recursos genéticos. Para ello, es urgente la implementación de un régimen internacional sobre ABS, en el que los usuarios con sede fuera de las jurisdicciones nacionales de los países de origen de los recursos genéticos estén obligados a cumplir con las leyes relacionadas en esa materia.

Con la globalización económica y el aumento del comercio internacional y del transporte de mercancías entre los continentes, las oportunidades de acceso se vuelven más fáciles. Las muestras de recursos genéticos necesarios para la búsqueda de ingredientes activos pueden ser fácilmente obtenidas a partir de exportaciones de materias primas (hojas, corteza, raíces, semillas, etc.), productos frescos para consumo (frutas tropicales, por ejemplo) o con propósitos ornamentales (árboles, arbustos, hierbas, flores, peces tropicales, etc.), agrícolas (variedades) o forestales (árboles para madera o la producción de petróleo). En resumen, no hay necesidad de ir al país de origen para obtener acceso a sus recursos genéticos. Esto explica en parte por qué los países que ya cuentan con leyes nacionales de acceso, como Brasil, son poco solicitados para negociar acuerdos de distribución de beneficios con instituciones extranjeras. En tales casos, el régimen internacional sobre ABS obligaría a las entidades usuarias a identificar el país de origen del recurso genético utilizado, entrar

en contacto con la autoridad nacional de ABS y cumplir con las reglas de distribución de beneficios.

Otra medida importante para reducir la burocracia en la gestión de los recursos genéticos es dirigir las labores de control al final de la cadena de valor agregado. Esto cuando se identifica la intención de explotar económicamente los recursos genéticos. La opinión de que la bioprospección con fines comerciales siempre empieza en el bosque, ha direccionado inadecuadamente el control sobre las actividades de recolección y envío de muestras biológicas con diferentes fines, como la investigación científica sin fines comerciales, con el evidente daño para la comunidad académica a la luz de sus nuevas obligaciones legales.

Un ejemplo positivo de control al final de la cadena de valor agregado es la exigencia de la revelación del origen legal de los recursos genéticos o conocimientos tradicionales asociados en el proceso de concesión de derechos de propiedad intelectual. Por lo tanto, cada solicitante de una patente debe demostrar que su proceso de innovación ha cumplido con el sistema ABS del país de origen, antes de que se le conceda este derecho. De observarse, sobre todo por los países mayoritariamente usuarios, esta vinculación fortalecerá en gran medida a las legislaciones nacionales sobre ABS. Esta lógica también podría aplicarse a los productos sin protección de derechos propiedad intelectual, que requieren de algún tipo de registro antes de su comercialización. En este caso, el registro podría estar vinculado a la prueba del cumplimiento de la ley ABS del país de origen.

La conexión entre las leyes sobre ABS y la propiedad intelectual se da no con la intención de perjudicar la concesión de patentes o inhibir la innovación tecnológica, sino para lograr la convergencia entre los sistemas, mejorar su aplicación y fiabilidad. La divulgación del origen legal en las solicitudes de patentes es un mecanismo que se ha usado en Brasil desde finales de 2006. Se debe citar entonces la Resolución no. 34 del CGPG y la Resolución 207 del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), las cuales hacen referencia a los procedimientos que deben seguir los solicitantes de patentes. De este modo, se evita la concesión de una patente a quien violó la ley sobre ABS, a la vez que garantiza más tiempo para resolver las disputas con las normas de acceso, y crea una situación jurídica en la cual el posible incumplimiento de la ley de acceso se materializa en forma de información falsa proporcionada por el solicitante, que puede incluso justificar la cancelación de la patente dentro de las reglas de su propio sistema de propiedad intelectual.

Hay varias alternativas que se pueden probar para superar las actuales dificultades y desafíos en la gestión de ABS en Brasil. Hemos tenido

la oportunidad de aprender en los últimos años sobre aquello que funciona y lo que debería ser modificado. Falta, sin embargo, que el tema reciba la debida prioridad en los poderes legislativo y ejecutivo, y que se adhiera a la agenda política de los diversos sectores de la sociedad brasileña para que los cambios sean efectivamente implementados.

#### Autor

- \* Biólogo y doctorando en Ecología por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). Secretario Ejecutivo del Consejo de Gestión del Patrimonio Genético (2003-2007). [velezedu@portoweb.com.br](mailto:velezedu@portoweb.com.br)

#### Notas

- 1 Genes, principios activos y sustancias del metabolismo de plantas, animales y microorganismos.
- 2 Ver Carrizosa, S., "Diversity of Policies in Place and in Progress" en Carrizosa, S. et al. *Accessing Biodiversity and Sharing the Benefits: Lessons from implementing the Convention on Biological Diversity*. IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 54. IUCN, 2004. Ver también la base de datos de la CDB sobre medidas de Acceso y Distribución de Beneficios (ABS), disponible en: [www.cbd.int/abs/measures/groups.shtml](http://www.cbd.int/abs/measures/groups.shtml)
- 3 Esa es una definición muy controvertida. Ver Cabrera Medaglia, J., López-Silva, C., *Addressing the Problems of Access: protecting sources, while giving users certainty*. IUCN, Gland, Suiza, 2007.
- 4 Bioprospección es un método o forma de localizar, avalar y explorar la diversidad de vida existente en determinado lugar, y su principal finalidad es la búsqueda de recursos genéticos y bioquímicos para fines comerciales.
- 5 Tal hecho hizo que el Gobierno Federal optara por editar la medida provisoria (MP no. 2052) para resolver ese tema, por lo que hasta la fecha ese debate ha quedado fuera del proceso legislativo sobre ABS.
- 6 Los demás ministerios que integran el CGPG son: Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Las demás entidades de la Administración Pública Federal son actualmente: IBAMA, Instituto de Investigación Jardín Botánico de Rio de Janeiro, CNPq, Instituto de Investigación de Amazonia, Museo Emilio Goeldi, Embrapa, Fundación Oswaldo Cruz, Funai, Instituto Nacional de Propiedad Industrial y Fundación Cultural Palmares. El CGPG distribuye sus trabajos en cinco cámaras temáticas, de carácter técnico, que apoyan las discusiones del Consejo. Estas son: procedimientos administrativos, conocimiento tradicional asociado, repartición de beneficios, patrimonio genético mantenidos en condiciones ex situ y acceso a la tecnología y transferencia de tecnología.

## ¿Por qué son importantes las políticas de comercio agrícola en el debate sobre biodiversidad?

Jonathan Hepburn\*

*Las negociaciones de la X Conferencia de la Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) en Nagoya, Japón, representaron una oportunidad para intentar detener la pérdida de biodiversidad. Además de consideraciones de diversa índole, las políticas y normas sobre comercio agrícola también tendrán un gran impacto sobre las perspectivas de biodiversidad tanto en países ricos como pobres, así como en lo concerniente a otros objetivos de política pública.*

Las conversaciones sobre el borrador de negociación de la CDB representan sólo una parte de lo que será una constelación de nuevas normas que podrían afectar la relación entre la agricultura y la biodiversidad. Las disposiciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) concernientes a la biodiversidad agrícola<sup>1</sup>, las normas del Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) para la reproducción de plantas, así como las reglas de la OMC sobre propiedad intelectual, además de los debates en el seno de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), potencialmente pueden influir en la forma en cómo la agricultura afecta la biodiversidad del planeta, tanto directa como indirectamente. Esto a pesar de que sus instrumentos legales contengan distintas nociones sobre cómo los diferentes objetivos de políticas públicas deberían ser alcanzados.

Si bien las relaciones entre estos acuerdos han sido exploradas extensamente por negociadores y analistas de políticas<sup>2</sup>, mucha menos atención se ha puesto en cómo las reglas de comercio agrícola, que actualmente se están negociando en la vacilante Ronda de Doha, podrían afectar la biodiversidad. Esto a pesar del gran impacto que podrían tener las negociaciones en esta área. La propuesta de nuevos techos máximos a las ayudas agrícolas que distorsionan el comercio y las nuevas normas sobre el acceso al mercado agrícola, podrían afectar la biodiversidad debido a las implicaciones que tienen para la competitividad de distintos tipos de fincas y de sistemas de producción en países ricos y pobres.



Muchos PED necesitarán tomar medidas para asegurar que sus objetivos nacionales ambientales, sociales y económicos sean establecidos e implementados en las estrategias nacionales de desarrollo.



### Subsidios: una cuestión crítica

Los subsidios que están vinculados a los niveles de producción, o de apoyo a los precios de mercado así como los subsidios de entrada, pueden reducir la biodiversidad al incentivar las técnicas de producción que implican la destrucción de los hábitats como bosques, humedales o matorrales, fomentando el uso intensivo de fertilizantes, pesticidas y herbicidas, o presionando a los agricultores a adoptar densidades de población de ganado que sea insostenible. Por lo tanto, las ayudas agrícolas que distorsionan el comercio pueden vincularse a la pérdida de biodiversidad en los ecosistemas agrícolas.

Además de los daños al medio ambiente que dichas subvenciones pueden causar, estas posiblemente también son responsables de minar la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia en el mundo en desarrollo. Las cantidades masivas de subsidios que distorsionan el comercio en las décadas recientes han contribuido a la disminución a largo plazo del crecimiento de la productividad agrícola en los países pobres, al crear desincentivos para la inversión en la agricultura<sup>3</sup>.

Las nuevas normas propuestas en la OMC reducirán estas ayudas a mínimos históricos – cerca de US\$ 14.500 millones en los Estados Unidos (EE.UU.) y € 22.100 millones en la Unión Europea (UE) – con impactos potenciales en la biodiversidad, la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia en los países pobres.

Sin embargo, el borrador del acuerdo de Doha proporciona pocas restricciones en otra categoría de apoyo, conocidos en la OMC como pagos de “caja verde”, bajo el entendido de que no causan más que una distorsión mínima a la producción agrícola y al comercio. Mientras que los expertos suelen coincidir en que estos pagos son generalmente menos distorsiones del comercio que los pagos que están directamente vinculados a los niveles de producción, la controversia continúa en la medida en que siguen afectando las decisiones de producción de los agricultores.

Los apoyos disociados de la “caja verde” ahora representan más del 90% de los subsidios agrícolas de los EE.UU., y cerca de dos tercios de los subsidios en la UE, de acuerdo con el último reporte oficial del bloque europeo ante la OMC. A pesar de que se cree que algunos pagos de esta categoría pueden promover la diversidad biológica, como sucede en el caso de algunos tipos de pagos en el marco de programas ambientales, otros, por su parte, podrían ser neutrales o incluso perjudiciales.

Por ejemplo, los agricultores podrán recibir apoyo en virtud de los programas que están dirigidos explícitamente a obtener resultados en biodiversidad, como en el caso de agricultores cuyas tierras de pastoreo de ovejas pueden ser importantes como hogar de mariposas raras. En otros casos, los pagos ambientales podrán concederse para actividades como la forestación, que a su vez pueden sustituir paisajes ricos en biodiversidad por monocultivos forestales. La raíz del problema puede ser la falta de objetivos claros y metas y el seguimiento de muchos programas de subsidio.

Los pagos de subsidios también pueden ser desproporcionados con respecto a los costos de la aplicación de las normas ambientales, incluidas las relativas a la biodiversidad. Un estudio ha descubierto que una granja en Cambridge en el Reino Unido incurrió en costos de alrededor € 75 por cumplir con las normas ambientales, pero recibió € 27.000 en pagos directos, lo que llevó a algunos críticos a preguntarse si los subsidios son en realidad una forma encubierta de apoyo al ingreso<sup>4</sup>.

Si bien algunos países en desarrollo (PED) como China, están utilizando subsidios de “caja verde” para perseguir los objetivos ambientales en las zonas forestales, así como para la lucha contra la desertificación, muchos aún carecen de los recursos financieros para mantener un importante apoyo a la agricultura. Por ello la preocupación se centra, en que cada vez hay cantidades más grandes de ayudas disociadas para el mundo desarrollado, las cuales siguen ofreciéndose a

los productores de dichos países, convirtiéndose así en una clara ventaja competitiva frente a los agricultores de los PED.

### Acceso a mercado y biodiversidad

Las nuevas normas propuestas en la OMC sobre acceso a mercado también podrían afectar los resultados de la diversidad biológica, aunque el impacto del borrador del acuerdo sobre agricultura sea más difícil de establecer en este ámbito. Las normas y políticas nacionales pueden ser particularmente importantes para determinar si las reducciones arancelarias para los productos agrícolas son buenas o malas para la biodiversidad; un tema que ha estado ausente en las consideraciones de los negociadores.

La mayoría de los PED poseen un gran número de agricultores de subsistencia que, a menudo, están mal equipados para competir con las exportaciones baratas y subvencionadas de la agricultura industrializada a gran escala. En la OMC, una coalición de estos países ha tratado de eximir a los productos clave de reducciones arancelarias, y aún más, de establecer mecanismos de salvaguardia para proteger a sus agricultores de las oleadas de importaciones y depresiones repentinas de los precios sobre la base de la seguridad alimentaria, la protección de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Las flexibilidades que los PED probablemente consigan en estas áreas, pueden servir para proteger las prácticas agrícolas tradicionales que son de más apoyo a la biodiversidad, a pesar de que esta cuestión no ha aparecido explícitamente en los debates de la OMC.

Más compleja resulta la relación entre la expansión del comercio y la biodiversidad. Muchos de los PED más pobres dependen en gran medida de la exportación de solamente algunos productos agrícolas no procesados. Para ellos, un mayor acceso a mercados lucrativos podría ser crítico para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. No obstante, el impacto sobre la diversidad biológica dependerá en gran medida de las regulaciones y las políticas públicas ambientales, así como de la capacidad de los países para hacerlas cumplir.

En este aspecto, a su vez existe un interés creciente en la comercialización de bienes derivados de la biodiversidad nativa de los PED, a menudo mediante el uso de sistemas de etiquetado y certificación dirigidos a consumidores con conciencia ambiental. Si bien este tipo de iniciativas puede ofrecer una solución parcial al problema de pérdida de biodiversidad, no se puede descartar el riesgo inherente de

concentrar un número relativamente limitado de productos en un mercado "nicho". Además, por su propia naturaleza, estos productos no ofrecen una solución sistémica a la falla de mercado que ocurre en esta área a nivel global.

El comercio de productos de mayor valor, como los asociados a la agricultura orgánica, puede proporcionar más beneficios económicos, así como ayudar a detener la pérdida de la biodiversidad. No obstante las normas técnicas y requisitos de seguridad y salud en los países desarrollados pueden continuar impidiendo las exportaciones de bienes orgánicos provenientes del mundo en desarrollo. Si bien en muchas circunstancias la agricultura orgánica necesita de apoyo para ser económicamente viable, tanto en países desarrollados como en desarrollo, la misma pueden ser capaz de generar impactos positivos en la biodiversidad, lo que se logrará a través de la revisión de las regulaciones y políticas nacionales sobre el uso de insumos, así como mediante la inversión en servicios de extensión agrícola con el fin de compartir con los agricultores experiencias sobre técnicas de producción ecológica.

### Biodiversidad y comercio agrícola: hacia un enfoque holístico

El cambio climático, el crecimiento demográfico y los cambios en los patrones de alimentación debido al aumento de los ingresos medios en el mundo en desarrollo establecerán mayor presión sobre la tierra y otros recursos en los próximos años, tendencias que a su vez pueden ser exacerbadas por el diseño de políticas débiles en áreas tales como los biocombustibles. Cambios en las políticas de comercio agrícola que fomentan la productividad en los países pobres y aumentan el valor de la producción local serán clave para abordar la seguridad alimentaria y las necesidades de empleo, a la vez que garantizará que estas presiones no produzcan impactos negativos sobre la biodiversidad.

Muchos PED necesitarán tomar medidas para asegurar que sus objetivos nacionales ambientales, sociales y económicos sean establecidos e implementados en las estrategias nacionales de desarrollo. Esto si se quiere garantizar que las negociaciones comerciales agrícolas en la OMC realmente apoyen los objetivos de biodiversidad. Sin embargo, la reforma de las políticas comerciales agrícolas de los países desarrollados deberá ser una contrapartida crítica a fin de garantizar que estas medidas sean eficaces. La reorientación de los subsidios agrícolas en objetivos de política pública claros y medibles, incluida la diversidad

biológica, debe ser una prioridad en este sentido. Independientemente de si los gobiernos logran un acuerdo para concluir las problemáticas negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, las oportunidades para la consecución de estas reformas están al alcance. La UE ya ha empezado a considerar la futura confección de su Política Agrícola Común (PAC), un debate que podría tener implicaciones importantes para la pérdida de la biodiversidad y otros objetivos públicos en los ámbitos nacional y exterior. Para los EE.UU., todavía es pronto para comenzar una discusión similar antes de la próxima "Farm Bill", la legislación general que determina los programas de apoyo a la agricultura para todos los bienes, desde el algodón hasta el maíz y el arroz. La participación activa de los grupos interesados en la biodiversidad será esencial para que las normas de comercio agrícola fomenten su conservación y uso sostenible en los años y décadas por venir.



El impacto sobre la biodiversidad biológica dependerá en gran medida de las regulaciones y las políticas públicas ambiental.



#### Autor

\* Oficial del Programa de Agricultura en el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD).  
jhepburn@ictsd.ch

#### Notas

- 1 Tratado Internacional de FAO sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.
- 2 Ver por ejemplo en Tansey, G. y Rajotte, R. "The Future Control of Food". Earthscan, Reino Unido, 2008.
- 3 ICTSD, "Ensuring trade policy supports food security goals", Ginebra, 2009.
- 4 Citado en Brunner, A. y Huyton, H., "The environmental impact of EU green box subsidies", en Meléndez-Ortiz, R, Bellmann, C. y Hepburn, J., *Agricultural subsidies in the WTO green box: Ensuring coherence with sustainable development goals*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2009.



# Las negociaciones sobre pesca en la OMC: una oportunidad para la biodiversidad marina

**Malena Sell\***

*En el marco de la OMC, las negociaciones sobre pesca son frecuentemente catalogadas como la más grande oportunidad para el ambiente dentro de la incierta Ronda de Doha. El punto focal de estas negociaciones se centra en la reducción de las subvenciones que permiten la sobreexplotación pesquera, y por lo tanto la protección del recurso marítimo, lo cual se traduciría en importantes ventajas económicas y de subsistencia para las personas de todo el mundo, en particular para los países en desarrollo (PED). La eliminación de los subsidios abriría la posibilidad de canalizar dichos recursos en sistemas de gestión efectivos, así como en iniciativas de conservación tales como las Áreas Marinas Protegidas (AMP).*

Las subvenciones en el sector pesquero han sido y siguen siendo aplicadas en diversas formas y para una serie de objetivos distintos. Por ejemplo, los apoyos directos para la construcción de embarcaciones han jugado un papel importante en el desarrollo de la industria pesquera mundial. En este sentido, existen pruebas claras de que esas subvenciones pueden causar distorsiones en el mercado y alentar el exceso de capacidad del sector, contribuyendo, en última instancia, al agotamiento de los recursos pesqueros. Por otra parte, las subvenciones a la gestión de recursos o reducción de la capacidad podrían tener efectos positivos sobre el comercio, los recursos naturales y la biodiversidad. Lo mismo puede decirse de las medidas de apoyo para el seguimiento, control y vigilancia de las actividades de pesca ilegal. Sin embargo, otras subvenciones están destinadas a ayudar a las comunidades pesqueras de pequeña escala y artesanales que dependen de las tales actividades para su subsistencia y seguridad alimentaria.

La sobreexplotación de los recursos pesqueros ha dado lugar a efectos negativos sobre los ecosistemas marinos en general. Muchos de los más valorados depredadores – como el atún y pez espada – son especies claves que afectan en gran medida el equilibrio del ecosistema. Como estos grandes peces han sido sobreexplotados, las flotas pesqueras del mundo se han dirigido hacia los peces más pequeños, denominados peces forrajeros, que servían de alimento a los grandes. La respuesta visible a escala mundial es el aumento de medusas a medida que la cantidad de peces disminuye. Además, el uso de técnicas de arrastre de fondo, el empleo de redes de deriva a gran escala y otras prácticas de pesca destructivas, han conducido al deterioro de los hábitats marinos con efectos negativos que van mucho más allá de las especies blanco de estas prácticas.

En la actualidad, las zonas marinas están mucho menos protegidas que los ecosistemas terrestres. Sólo un 0,8% de las aguas internacionales están protegidas, mientras que para las aguas territoriales la cifra es de apenas un 6%. En 1995, la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) adoptó el Mandato de Yakarta sobre Biodiversidad Marina y Costera, en el que

se resalta una ruta para abordar las principales amenazas a la biodiversidad marina, en particular mediante una mejor y más eficaz aplicación de la gestión integrada de áreas marinas y costeras en el contexto del enfoque por ecosistemas. En 2002, las Partes acordaron el objetivo de reducir significativamente la tasa de pérdida de biodiversidad para el año 2010, así como el desarrollo de redes representativas de Áreas Marinas Protegidas para 2012. Hasta ahora, los gobiernos están muy apartados de las metas trazadas, por lo que tuvieron una extensa agenda de trabajo durante la COP-10 realizada en Nagoya, Japón, instancia que sirvió de oportunidad para cambiar esta tendencia.

Con tales esfuerzos, las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha pueden ayudar a promover algunos de los objetivos generales. Por ejemplo, la atención en las negociaciones sobre normas se centra en la reducción de las subvenciones que inducen a la sobrepesca. El proyecto de texto, que ha sido objeto de debate desde finales de 2007, prohibiría una larga lista de subsidios que estimulan la capacidad o crean otros incentivos para la pesca. Algunos subsidios serían permitidos para todos los países, entre los que se incluyen los pagos destinados a reducir la capacidad y el impacto ambiental de la actividad pesquera.

Aquí es donde el vínculo con los sistemas de gestión de la pesca entra en juego. Al respecto, para que los países puedan continuar otorgando los subsidios que aún son permitidos, deberán demostrar que cuentan con sistemas eficaces de manejo pesquero que cumplan con estándares internacionales. Además, a los PED se les permitiría el otorgamiento de algunos subsidios que de otra forma estarían prohibidos bajo la disposición de “trato especial y diferenciado” con el entendido que contarán con planes eficaces de gestión pesquera. Desde la perspectiva de la biodiversidad, la cuestión importante será que los sistemas de gestión sean efectivos y funcionen en la práctica sin mucha complejidad y a bajo costo.

En la discusión actual del borrador de negociación sobre pesca, una serie de requerimientos relacionados a los sistemas de gestión están tomando forma. Los sistemas deben basarse en las mejores prácticas reconocidas internacionalmente,

tales como el Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces (UNFSA, por sus siglas en inglés) para la implementación de disposiciones de la Convención sobre el Derecho del Mar relativas a la conservación y ordenamiento de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. Estas medidas deben incluir, entre otras cosas, la evaluación científica y periódica de las reservas de peces; medidas de esfuerzos de gestión y capacidad; además de registros de embarcaciones y el establecimiento y asignación de derechos de pesca. Asimismo, es importante que dichos sistemas sean notificados y examinados por un organismo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés).

Los fondos destinados a la creación y mantenimiento de zonas marinas protegidas no se consideran una subvención en el texto actual del proyecto. Por lo general, estos fondos son manejados por ministerios diferentes a los que otorgan los subsidios a la pesca o llevan las negociaciones en el seno de la OMC. Por lo tanto, la reducción de los subsidios tradicionales no implicaría una re canalización de recursos hacia medidas que salvaguarden la biodiversidad marina. Cuando se debate sobre los subsidios actualmente exentos de reducciones, tales como retiro anticipado y programas de capacitación, podrían establecerse vínculos con nuevas iniciativas y empleos relacionados con la puesta en marcha y mantenimiento de AMP y actividades económicas asociadas, tales como ecoturismo marino y costero.

Finalmente, al examinar el tema de las subvenciones, es necesario considerar que desde el contexto de los pescadores pequeños y artesanales – dedicados con frecuencia a prácticas de pesca tradicionales que proveen de forma importante su seguridad alimentaria, sus medios de subsistencia e ingresos – deben tenerse en mente los beneficios potenciales para la biodiversidad derivados del uso sostenible de los recursos.

## Autora

\* Oficial Senior de Programa en el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible. msell@ictsd.ch

## El agua como un derecho humano dista mucho de la realidad

*La reciente decisión tomada el pasado 26 de junio por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) declarando el acceso al agua y a los servicios de saneamiento como un derecho humano esencial abre el debate sobre si el agua puede ser vista como un bien comercial, o ante todo es un derecho universal. Con 122 votos a favor y 41 abstenciones<sup>1</sup>, principalmente de países industrializados, la ONU dio un histórico paso para garantizar el acceso al vital líquido a los pueblos de menos recursos.*



Aunque la resolución no es vinculante sienta un gran precedente, sobre todo cuando entorpece el orden preestablecido en el que el recurso hídrico era considerado un bien comercial. De hecho, el mercado mundial del agua es uno de los sectores más promisorios. Un análisis de la empresa Pictet, uno de los mayores bancos privados de Suiza, lo destaca así y califica al agua como uno de los recursos estratégicos en el siglo XXI, al igual que los recursos energéticos<sup>2</sup>, y esto no es novedad.

La demanda por el recurso hídrico es uno de los principales problemas que enfrentan los países a razón del aumento de la población, así como el extenso uso del agua en las actividades agrícolas. Del consumo total de agua dulce, cerca del 70% lo absorbe la agricultura, según ha afirmado la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO, por sus siglas en inglés).

### El comercio de un recurso vital

En la actualidad, según cifras de Pictet, el tamaño del mercado mundial del agua es de US\$ 500.000 millones y su crecimiento es estable, en torno a un 6% anual. Para la empresa suiza, un sector de inversión particularmente prometedor es el de las técnicas de desalinización de agua, que registra las mayores tasas de crecimiento. Estos procedimientos permiten producir agua potable a partir de agua de mar a un coste razonable en regiones en donde el agua potable es escasa. Del toda el agua disponible en el mundo, un 96,5% corresponde a agua salada, mientras que tan solo un 3% es agua dulce. De este último porcentaje, el 68% está bloqueada (agua retenida en casquetes polares); un 30% está almacenada en el suelo, mientras que las fuentes superficiales de agua dulce, como lagos y ríos, equivalen a un 1/150 del 1% del total del agua<sup>3</sup>.

La ONU ha determinado que más de 1.000 millones de personas sufren carencias de agua en el mundo. Con ese panorama, la discusión sobre la comercialización del agua se hace aún más extensa. Al respecto, hay que

notar que la mayoría de países se reservan el control y el manejo de los recursos hídricos por ser considerados de interés nacional. Sin embargo, existen ciertos aspectos considerados en los tratados comerciales o en los acuerdos de liberalización de servicios que podrían permitir una 'privatización' de los recursos hídricos. Incluso, la normativa vigente respecto al manejo y control del agua se basa en la diferenciación del agua por su uso. Esto puede indicar que mientras en ciertas situaciones el agua es presentada como un recurso empleado en necesidades básicas, en otras es un insumo dentro de un proceso industrial o agrícola, así como también puede ser considerado una bebida para consumo humano.

Aunada a esta situación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado que entre el 20% y el 40% del dinero que circula en el sector hídrico se pierde por causa de la corrupción. El ente multilateral afirma que para el caso del sector de agua potable y saneamiento, el poder desmedido de prestadores de servicios y de las autoridades, sobre todo locales, las construcciones y contrataciones costosas de gran escala, los múltiples niveles de decisión, y la ausencia de la fuerza controladora de la competencia, son algunas de las circunstancias que contribuyen a generar un ambiente propicio para la falta de transparencia<sup>4</sup>.

La discusión entonces deberá girar en torno a la protección del recurso hídrico como elemento esencial para cada habitante del planeta y la idea de que el agua es una mercancía más sujeta a las normas comerciales, los tratados de libre comercio y de inversión, así como los acuerdos multilaterales de servicios. Sin embargo se hace necesario poder entender el uso y control del agua desde el punto de vista de su uso: agrícola, doméstico, industrial y de consumo.

### El agua como un bien comercial

Los tratados de libre comercio (TLC) incluyen dentro de sus partidas productos como el agua

mineral embotellada, agua salada, entre otros. Multinacionales del negocio de los refrescos y bebidas disponen ya de marcas reconocidas en casi toda Latinoamérica. La duda que recae ahora es si en efecto se está comercializando internacionalmente agua embotellada. La respuesta es sí. En efecto, el agua mineral tratada y embotellada es considerada como una mercancía más, y por tanto responde a las fuerzas del mercado de oferta y demanda.

La Organización Mundial de Comercio (OMC), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) establecen los parámetros para el intercambio comercial del agua y sus servicios. Este marco legal establece que el comercio del agua se encuentra protegido bajo los pilares principales del orden comercial mundial, como lo son los principios de Trato Nacional y Nación Más Favorecida (NMF).

En los acuerdos regionales también hay consideraciones al respecto. En este sentido, dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se determinó que el agua en estado natural no está sujeta al acuerdo, según un pronunciamiento de los tres gobiernos signatarios. Esto quiere decir que cada país miembro, sean los Estados Unidos, Canadá o México se reserva el derecho de reglamentar el uso de agua en sus territorios.

Un caso regional curioso en las negociaciones comerciales fue el acuerdo alcanzado por los países centroamericanos y Estados Unidos (CAFTA-RD), donde el agua no fue excluida de las reglas de intercambio. El acuerdo alcanzado para el sector servicios sólo exceptúa servicios cuando fueron expresamente indicados, a diferencia del AGCS, donde sólo los servicios listados son incluidos (lista positiva, es decir, los servicios que los Estados incluyen son aceptados y ofertados). Únicamente Costa Rica ha excluido los servicios de agua, lo que significa que si alguno de los otros países permite alguna privatización, todo el sector estaría disponible para inversión privada. Por su parte, los EE.UU. no están sujetos a la

misma regla, puesto que excluyó del tratado las áreas de jurisdicción de cada uno de los estados, por lo que su uso está sujeto a la decisión soberana de cada estado federal<sup>5</sup>.

En casi todos los países latinoamericanos existe la definición como tal del producto agua mineral. Frente a las purezas y alta calidad que puedan promocionar las multinacionales de bebidas entorno a sus aguas embotelladas, la FAO determinó hace varios años que muchos consumidores consideran que estas aguas, que vienen de manantiales, lagos, ríos o pozos, tienen cualidades casi mágicas y gran valor nutritivo<sup>6</sup>. Esta idea es falsa. El agua embotellada puede contener pequeñas cantidades de minerales como calcio, magnesio y flúor, pero lo mismo ocurre con el agua del grifo de muchos sistemas de acueductos municipales. Un estudio realizado por este organismo comparó las marcas populares de agua embotellada y demostró que no eran superiores en forma alguna al agua del acueducto de Nueva York. Tan sólo tienen la ventaja de ser seguras en áreas donde el agua del grifo puede estar contaminada. Sin embargo, para las personas de bajos recursos económicos, el agua embotellada es muy costosa, por lo que hervir el agua local brinda un líquido seguro a un costo mucho menor, según indicó la FAO.

El costo del recurso hídrico frente al costo operativo de la explotación y comercialización del mismo es relativamente bajo. En total, el agua representa una ínfima parte del costo del producto embotellado, que se comercializa a miles de veces su valor. Controversiales cifras han sido divulgadas por los medios de comunicación, organizaciones ambientalistas, y demás personas interesadas en el tema, que no entienden como un bien en principio de uso "común"<sup>7</sup>, puede ser comercializado a un valor exagerado.

Según Beverage Marketing Corporation, una empresa consultora del sector de bebidas, para 2009 el consumo de agua embotellada en Sudamérica aumentó un 11% con respecto al año anterior. El mayor aumento a nivel global por región, seguido por Asia con 5,9%. Además, México pasó a ser el primer consumidor mundial de agua embotellada (por delante de Canadá); algo inverosímil si se tiene en cuenta los índices de pobreza en ese país. Según datos divulgados por el periódico mexicano La Jornada, cerca de 7.800 millones de botellas de plástico PET –21.3 millones al día– fueron desechados en el país, situación que agrava la problemática ambiental al requerirse años para que tales botellas plásticas se degraden<sup>8</sup>.

El impacto ambiental del uso continuo de envases plásticos es enorme. Tan sólo una quinta parte de las botellas usadas se reciclan. Este porcentaje es menor en la región, donde apenas se está intentando integrar sistemas de reciclaje en las ciudades, aunque aún es muy poca la respuesta de las personas.

#### Agua embotellada vs. agua 'común'

La situación en México, donde la gente prefiere el agua embotellada, puede ser un reflejo de lo que muchos países latinoamericanos padecen. Al parecer el problema radica en la percepción, y en varios casos en la certeza, sobre la poca calidad del agua que se emplea por la red pública de suministro. Sin embargo, la comercialización del recurso hídrico en las condiciones actuales es inquietante, sobre todo si se cuestiona si los latinoamericanos, con cerca del 40% de las reservas de agua dulce del mundo, deberían pagar por algo que a todas luces es un derecho natural.

Otro factor que para los expertos influye sobre el hecho que América Latina esté consumiendo cada vez más agua embotellada es el asunto de las tarifas. En nuestra región, que cuenta con la mayor disponibilidad per cápita del recurso hídrico del mundo, las tarifas por el uso del agua son bajas. Esto permite crear una reacción cíclica que empieza cuando al pagar bajas tarifas no se pueden hacer los mantenimientos e inversiones para mejorar la calidad de la infraestructura de distribución y de tratamiento del agua, lo que produce que la población en general desista de emplear el agua potable del grifo para el consumo y prefiera el agua embotellada, cuya publicidad y distribución son extensos.

A medida que la población siga aumentando, se espera que las reservas de agua dulce no sean suficiente para cumplir con la demanda. Para el año 2025, la demanda de este recurso será un 56% mayor que el suministro disponible. Es por esta razón que grandes países como China e India tienen un gran reto para garantizar el acceso al agua de su población, que en conjunto representan más del 40% de los habitantes del mundo. En la región, Brasil y México afrontarán grandes pruebas para mantener las redes de suministro y acceso disponibles. El panorama del agua como recurso básico para la existencia humana, hace pensar que quizás será uno de los mayores detonantes de conflicto en el presente siglo.

#### Perú y Ecuador impulsan proyecto transfronterizo para uso de aguas en actividades agrícolas

Pasaron 39 años para que los agricultores de Ecuador y Perú vieran nacer el Proyecto Binacional Puyango-Tumbes. El objetivo es utilizar el recurso hídrico superficial en el riego agrícola mediante el trasvase de las aguas del río Puyango (ecuatoriano) y Tumbes (peruano). La idea es utilizar las aguas de ambos ríos para riego en Ecuador y Perú, en una zona que comprende 44.600 hectáreas de frontera agrícola. En el proyecto, que surgió en 1998, se invertirán US\$ 298,5 millones. Ambos países compartirán la responsabilidad en los aspectos operativos y administrativos del proyecto.

#### Notas

- 1 Resolución de las Naciones Unidas: *El derecho humano al agua y el saneamiento* (2010, 26 de junio). [http://www.unesco.org/water/wwap/news/archives/UNDecWaterHR\\_ES.pdf](http://www.unesco.org/water/wwap/news/archives/UNDecWaterHR_ES.pdf)
- 2 Agua fuente de vida y de rentabilidad (2010, 28 de junio). *Pictet*. [http://www.pictet.com/es/home/communications/pictet\\_press/water\\_source.html?query=agua&lu=es](http://www.pictet.com/es/home/communications/pictet_press/water_source.html?query=agua&lu=es)
- 3 El ciclo del agua: The water cycle. *Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)*. <http://ga.water.usgs.gov/edu/watercyclespanish.html>
- 4 Carta Circular de la Red de Cooperación en la Gestión Integral de Recursos Hídricos para el Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe N° 32. <http://www.cepal.org/dmi/noticias/circulares/5/40365/Carta32es.pdf>
- 5 International Development Research Centre. (2005) *Agua y Libre Comercio: Impacto e implicaciones de los Acuerdos de Libre Comercio sobre el Agua y sus Servicios*. <http://www.ibcperu.org/doc/isis/7406.pdf>
- 6 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. *Bebidas y condimentos*. <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s0z.htm>
- 7 Da Cruz, J. (2006). *Agua embotellada: signo de nuestro tiempo*. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd59/DaCruzAgua.pdf>
- 8 México, primer lugar en consumo de agua embotellada; la demanda crece 40% (2010, 18 de mayo). *La Jornada*. <http://www.jornada.unam.mx/2010/05/18/index.php?section=sociedad&articulo=041n1s0c>



## Novedades



### Biodiversidad y Propiedad Intelectual en los Tratados de Libre Comercio

Entender la relación entre propiedad intelectual y biodiversidad, y cómo ésta ha sido abordada en diferentes acuerdos de libre comercio, es el tema de base de este estudio preparado por María Julia Oliva y David Vivas, expertos internacionales.

Las conclusiones que arroja este documento respecto a las negociaciones que los países latinoamericanos han emprendido en últimas fechas, podrían ser muy útiles durante el proceso de implementación, y más ahora que la biodiversidad encontró más respaldo internacional en la última Conferencia de las Partes. Puede consultarlo en:

<http://ictsd.org/i/publications/86851/>



### Medio ambiente y consideraciones de salud pública: el caso de Brasil sobre neumáticos recauchutados

Esta nota informativa aborda el caso de Brasil – Medidas que afectan a las importaciones de neumáticos recauchutados, el cual trató cuestiones de protección ambiental y salud pública como excepciones en el marco del Artículo XX del GATT. Aunque el Órgano de Apelación determinó que las medidas tomadas por Brasil eran inconsistentes con el derecho de la OMC, el caso constituye un importante paraguas para las políticas ambientales frente a consideraciones comerciales. Disponible en:

<http://ictsd.org/i/publications/86788/>



### La implementación de políticas comerciales y el caso de Colombia – Puertos de entrada

Las implicaciones sistémicas del caso ante la OMC sobre Colombia - Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada pueden ser muy relevantes a la luz del Artículo XX, así como en el contexto de la libertad de tránsito de mercancías prevista en el Artículo V del GATT. El estudio comisionado por ICTSD a Gabriel Ibarra Pardo, introduce algunas lecciones prácticas respecto al diseño e implementación de medidas en frontera, que constituyó el fondo de esta disputa entre Panamá y Colombia. Puede consultarlo en:

<http://ictsd.org/i/publications/86809/>



### Acuerdo de Cooperación entre el INTEC y el CINPE permitirá ofrecer doble titulación en el programa de Maestría en Gerencia del Comercio Internacional

Haciendo eco de su vocación internacional el CINPE se complace en informar que en conjunto con el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) de la República Dominicana, dio inicio a un programa conjunto de doble titulación para la Maestría Profesional en Gerencia del Comercio Internacional –MGCI-. Este convenio permite ofrecer un programa de altísima calidad académica a directivos y profesionales de la República Dominicana que se desempeñen en puestos estratégicos dentro del ámbito del comercio internacional. Mayor información sobre el programa de MGCI puede ser obtenida en

<http://www.cinpe.una.ac.cr/docencia/MGCI/presentacion.html>



# Puentes

## Calendario y Referencias

### Eventos

#### Noviembre

- 22-24 IDEAS Energy Innovation Workshop. Cartagena, Colombia.  
<http://events.iadb.org/>
- 23-24 Mesa redonda sobre comercio y desarrollo sostenible. Lima, Perú.  
<http://ictsd.org/>
- 24-26 Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental sobre los Recursos Zoogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (Sexta reunión). Roma, Italia. <http://www.fao.org/events/index.asp>
- 24-26 Conference on the Environments of the Poor: Responding to Climate Change and the Green Economy – Making Sustainable Development More Inclusive. Nueva Delhi, India. <http://ictsd.org/>
- 24-26 Exploring a New Global Partnership for the Least Developed Countries (LDCs) in the Context of the UN LDC IV. Dhaka, Bangladesh.  
<http://ictsd.org>
- 24-26 ADBI-OECD Roundtable on Innovation for Balanced and Sustainable Growth. Tokio, Japón. <http://www.adbi.org/>
- 29 Consejo de la FAO (140.º período de sesiones). Roma, Italia.  
<http://www.fao.org/events/index.asp>
- 29-30 Foro Mundial de la OCDE sobre agricultura. París, Francia.  
[http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en\\_2649\\_33797\\_42071145\\_1\\_1\\_1\\_37401,00.html](http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_33797_42071145_1_1_1_37401,00.html)
- 29 Inicia XVI Conferencia de las Partes en la Convención Marco (COP 16) y VI Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 6) – UNFCCC. Cancún, México.
- 29 International Conference on The New Generation of Sustainable Development Policies. Rio de Janeiro, Brasil. <http://events.iadb.org>
- 30 UNFCCC. UNEP/EPO/ICTSD Side Event: Patents, technological knowledge and access to climate change mitigation technologies. Cancún, México. <http://www.ictsdclimate.org>
- Latin Trade Symposium & BRAVO Business Awards 2010. Miami, EE.UU.  
<http://bravo.latintrade.com/>

#### Diciembre

- 4 UNFCCC. ICTSD Side Event: Leveraging multilateral trade to address climate interface. Cancún, México. <http://www.ictsdclimate.org/>
- 8-9 ICTSD Symposium at the COP16. The Role of Trade and Markets in Addressing Climate Change and Sustainable Development. Cancún, México. <http://www.ictsdclimate.org/>

### Publicaciones

Abbot, F. (2010). *An International Legal Framework for the Sharing of Pathogens: Issues and Challenges*. Ginebra: ICTSD.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2010). *El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia*. Santiago.

Correa, C. (2010). *Geographical Indications and the Obligation to Disclose the Origin of Biological Materials: Is a Compromise Possible under TRIPS?*. Ginebra: ICTSD.

Da Motta, P. (2010). *Trading Food: Food security policies in Latin America, Southeast Asia and Southern Africa and their implications for trade and regional integration*. Winnipeg: TKN.

Ibarra-Pardo, G. (2010). *The Challenge of Implementing Domestic Trade Policy Measures: the Colombia Ports of Entry Case*. Ginebra: ICTSD.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2010). *Políticas para fortalecer la contribución de las mujeres a la agricultura y la seguridad alimentaria*. San José. [http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/DesRural/Documents/Foro\\_Mujeres/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/DesRural/Documents/Foro_Mujeres/Resumen_Ejecutivo.pdf)

Loza, G. (2010). *Política cambiaria y crisis internacional: el rodeo innecesario*. Santiago: CEPAL.

Piñero, M., Bianchi, E., Uzquiza, L., & Trucco, M. (2010). *Food Security Policies in Latin America: New trends with uncertain results*. Winnipeg: TKN.

United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2010). *Developing Productive Capacities in Least Developed Countries: Issues for Discussion*. Ginebra.

United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2010). *Economic Partnership Agreements: Comparative Analysis of the Agricultural Provisions*. Ginebra.

Vivas-Eugui, D. & Oliva, M. (2010). *Biodiversity Related Intellectual Property Provisions in Free Trade Agreements*. Ginebra: ICTSD.