

## INSTANCIAS INTERNACIONALES Y NACIONALES RELACIONADAS CON LOS RECURSOS FITOGENETICOS

Instituto de Gestión Ambiental

Diana Pombo H.  
Lucía Vásquez C.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data ____/____/____
cod. L5700033

Santafé de Bogotá, Abril de 1995.

Informe presentado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Políticas Sectoriales, como complemento de contexto político al Primer Borrador de Informe Nacional para la Cuarta Conferencia Mundial de la FAO sobre Alimentación y Agricultura.

### A. PANORAMA GENERAL INTERNACIONAL

#### a. Convenciones Derivadas de los Acuerdos de Río

A raíz de la Conferencia de Río se establecieron las siguientes convenciones Internacionales que tratan de una u otra manera el tema de los recursos fitogenéticos:

- **Convención de la Diversidad Biológica (CDB).**

En ella se discuten los temas asociados de biodiversidad, biotecnología y derechos de propiedad intelectual.

En este marco, existen varios planteamientos sobre acceso a los recursos genéticos, repartición de beneficios, transferencia científica y tecnológica, derechos de propiedad intelectual, derechos de los países de origen y de las comunidades indígenas y locales, bioseguridad, seguridad alimentaria y biotecnología.

Adicionalmente, se discuten fuentes y mecanismos de financiación, actores y procedimientos de coordinación y secretaría, mecanismos de apoyo a la creación de capacidad en los países, procedimientos para la toma de decisiones y mecanismos jurídicos para la implementación de los acuerdos.

El Ministerio del Medio Ambiente representa a Colombia en estas negociaciones.

- **Convención de Cambio climático (CCC).**

Esta Convención se concentra en el efecto que tienen los procedimientos industriales y la deforestación en los procesos de cambio climático. Por esta razón las discusiones se han enfocado a identificar

procedimientos tecnológicos, recursos financieros disponibles, metas y compromisos para garantizar la reducción de emisiones, fundamentalmente de CO<sub>2</sub>, y la puesta en marcha de procesos de reconversión industrial.

Se relaciona con la CDB en dos aspectos principales: a) los efectos del cambio climático sobre la distribución y calidad de la biodiversidad en el planeta, y b) la discusión vigente entre los compromisos que deben asumir los capitales industriales, ubicados fundamentalmente en el Norte, y los que corresponden a los países donde están las mayores reservas de bosques del planeta, ubicados en el Sur.

#### - **Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS).**

Si bien esta comisión no es una Convención Internacional, las distintas convenciones le han asignado la realización de aquellos acuerdos en los que se integran aspectos sociales, tecnológicos, económicos y políticos encaminados hacia el logro del desarrollo sostenible.

La CDB expresamente le delegó a esta comisión el tratamiento de los bosques, por considerar que la complejidad del tema exigía un tratamiento más integral, y por el hecho de no haberse producido en Río una Convención sino una declaración sobre bosques.

El tema de la biotecnología, incluyendo su transferencia, el desarrollo de capacidades nacionales y la bioseguridad son también objeto de discusión en esta comisión, así como la agricultura, la acuicultura y la sostenibilidad de los procesos productivos.

Los compromisos y acciones a que se han comprometido los países en los diferentes temas están incluidos en el **Programa 21**. Cada convención y la Comisión deben orientar la implementación de los capítulos pertinentes de dicho Programa.

### **b. Agencias internacionales**

Las agencias de las Naciones Unidas que tienen que ver más directamente con estos temas son el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial). Como agencias más especializadas están la OMPI (Organización Mundial de Propiedad Intelectual) y el CAB (Consejo de Acción sobre Biotecnología) de la Unesco.

A partir de Río, cuando la conservación se ligó al desarrollo bajo el concepto de desarrollo sostenible y se destacaron importantes recursos económicos para la implementación de los diferentes programas, varias agencias de las Naciones Unidas ampliaron su jurisdicción, lo que generó un movimiento de reajuste tanto entre las distintas agencias como entre éstas y los organismos internacionales no gubernamentales. Conviene resaltar el caso del PNUD, el cual sólo empezó a asumir funciones relacionadas con el medio ambiente a partir de las reuniones preparatorias de Río, y en menos de cinco años ha pasado a constituirse en la principal agencia implementadora de los acuerdos de Río.

Este reajuste, todavía en proceso, se ha venido definiendo en la práctica más en función de la capacidad política de las distintas agencias y organismos que como producto de un proceso concertado entre éstos. En esta transición se destacan la superposición de acciones entre varias agencias (tal es el caso del PNUD y la FAO) y la reducción del ámbito de acción de otras con menor capacidad política, como es el caso del PNUMA y la UNESCO.

Por otro lado, se ha creado toda una cadena de desplazamientos en funciones y acceso a fuentes de recursos financieros, como resultado de la irrupción de la Organización Mundial del Comercio en calidad de articulador de criterios y lineamientos de negociación. De esta manera, los bancos internacionales han pasado a ocupar espacios que anteriormente eran privilegio de las agencias de las Naciones Unidas.

En consecuencia el PNUD, el PNUMA y la ONUDI han entrado en un proceso de redefinición de sus funciones y de consolidación a dos niveles: a) como agencias implementadoras de los acuerdos de las Conferencias de las Partes, lo cual les permite capitalizar los recursos disponibles en los fondos destinados para el efecto (v.g. el GEF para la CDB), y b) como instrumentos facilitadores (clearinghouse mechanism) creados por la CDB para apoyar la transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades nacionales, entrando en franca competencia con ONGs internacionales como la Academia Internacional de Ciencias de Suiza.

Tanto el PNUD como el PNUMA y la ONUDI han entrado a ocupar los nuevos espacios asumiendo iniciativas que corresponderían por derecho a los gobiernos (ej. programas de capacitación a los países sobre bioseguridad) y desplazando a las ONGs internacionales ambientales como la UICN y el WWF. Estas últimas, para poder tener acceso a los fondos disponibles a nivel internacional, se han visto en la necesidad de legitimarse atribuyéndose la representatividad de ONGs nacionales y locales del Sur, trabajando directamente con actores y comunidades locales y limitando a su vez los fondos que estarían disponibles para las ONGs de países del Sur.

La toma de una posición frente a esta compleja situación, en la cual los niveles nacional y local son los más desfavorecidos, debe ser considerada estratégicamente. Si bien es cierto que las agencias de las Naciones Unidas han empezado a asumir roles de entidad privada, concentrando opciones que podrían estar a disposición de los países y llevando a otros organismos a hacer lo mismo, no es menos cierto que son justamente estas agencias las que de alguna manera ejercen contrapeso a las presiones de la OMC y permiten a los países un espacio de interlocución y negociación, a partir de los principios aceptados por las Convenciones.

Deberá procurarse, por lo tanto, la participación directa de los países (gobiernos, ONGs y organizaciones comunitarias, según el caso) tanto en la orientación, administración y operación de los fondos y mecanismos facilitadores como en la definición de políticas y prioridades para la asignación de los fondos disponibles.

Asimismo, se deberán realizar todos los esfuerzos posibles para consolidar alianzas, posiciones y acciones conjuntas con países de la región latinoamericana y con otros países del sur, aprovechando los

espacios de negociación y concertación vigentes (G-3, Pacto Andino, Tratado de Cooperación Amazónica, Parlamentos Andino y Amazónico, Mercosur, etc.).

### c. La FAO

Se hace especial referencia a este organismo de las Naciones Unidas por ser el más directamente involucrado en el tema de los recursos fitogenéticos.

El proceso de reajuste de la FAO ha tenido en cuenta un número mayor de elementos.

La FAO consolidó su capacidad técnica y su liderazgo internacional en el campo agrícola como impulsador y soporte técnico de la Revolución Verde. En este contexto desarrolló dos de sus instrumentos fundamentales: a) la consolidación del sistema internacional de investigación agrícola, el cual poco a poco constituyó el cuerpo de investigación, información y colección de germoplasma más importante del mundo; b) la ubicación de la FAO como el único espacio de definición de los principios éticos, tecnológicos y operativos que orientaban las negociaciones y el desarrollo de la agricultura a nivel mundial.

El principio de la FAO que reconocía el carácter de patrimonio de la humanidad del germoplasma, asociado a la no privatización y a la libre circulación del mismo, tenía vigencia en la medida en que no había sistemas de propiedad intelectual que permitieran la monopolización de los recursos y el conocimiento asociado a éstos.

El Sistema de la FAO entra en crisis a partir de dos situaciones: 1) el paradigma tecnológico de la revolución verde es sustituido por la diversidad, la sostenibilidad y la seguridad alimentaria, y 2) los elementos de la biodiversidad que comportan la información genética, junto con el conocimiento que los destaca como recursos genéticos, se convierten en sujetos de apropiación individual y entran a conformar la trilogía biodiversidad - biotecnología - patentes como instrumento de monopolización de los procesos productivos y los beneficios de la agricultura, dejando a los agricultores y productores tradicionales de semillas al margen del mercado e incluso de las posibilidades de supervivencia.

Una vez que la CDB establece los principios que guían el acceso a los recursos genéticos, los derechos del país de origen y de las comunidades, y se plantea en el ámbito internacional la posibilidad de definir sistemas sui-generis de propiedad intelectual para el conocimiento colectivo, la FAO decide asumir como estrategia de "renovación" su compatibilización con los principios y enunciados de esta Convención y la expansión de sus fronteras institucionales a los recursos forestales.

La organización entra entonces en un proceso de reestructuración y de apertura de nuevos espacios institucionales, buscando armonizar sus principios y objetivos con los de la CDB. Se abre un departamento de desarrollo sostenible y se inicia la formulación de la "Nueva Revolución Verde" con la cual se busca ajustar las políticas agrícolas a los nuevos paradigmas, y se amplía además el ámbito de acción de la FAO a los recursos forestales, incluyendo elementos no alimentarios como los recursos medicinales y aromáticos vegetales.

Con el Plan Mundial de Acción, las reuniones en 1996 de las Comisiones de Seguridad Alimentaria y Recursos Fitogenéticos la FAO busca ubicar y consolidar su nueva posición, sus nuevos ámbitos, espacios y estrategias.

#### **d. Instancias de negociación y normativa internacional que afectan la gestión de los recursos fitogenéticos**

##### **- La organización mundial de comercio (WTO)**

Uno de los capítulos más importantes del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) es el que trata de los derechos de propiedad intelectual relacionados con comercio (TRIPS), el cual exige a los países signatarios protección efectiva a la propiedad intelectual en el caso de plantas y microorganismos. Los microorganismos deben ser protegidos con patentes mientras que las plantas pueden ser protegidas con patentes o con sistemas *sui-generis*.

El país debería garantizar una participación interinstitucional activa en todos los acuerdos comerciales, bilaterales o multilaterales que establezca, y que hasta ahora han sido solo de competencia del Ministerio de Comercio Exterior, por cuanto dichos acuerdos involucran el otorgamiento de derechos de propiedad intelectual sobre recursos genéticos y/o forestales que son de competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio del Medio Ambiente, según sea el caso.

##### **- Instancias regionales: Junta del Acuerdo de Cartagena**

A pesar de que la JUNAC es un acuerdo comercial de menor envergadura en el contexto internacional, tiene la característica de que las decisiones emanadas del Consejo del Acuerdo de Cartagena, el cual está compuesto por representantes del ejecutivo, concretamente los ministros de comercio exterior o sus equivalentes, tienen fuerza legal en los países del Pacto, sin que haya control alguno de sus contenidos por parte del poder legislativo de los países.

Esta situación ha sido utilizada como mecanismo relativamente ágil para producir marcos legales comunes en temas directa o indirectamente relacionados con el comercio.

En lo que concierne a los recursos fitogenéticos, son pertinentes las decisiones sobre propiedad intelectual (decisiones 313, 344 y 345 de la Junta, las dos primeras relacionadas con los derechos de propiedad industrial, y la tercera con los derechos de obtentores vegetales).

##### **Decisión 344: Régimen común sobre propiedad industrial.**

Aprobada el 29 de Octubre de 1993, por medio de la cual los países del Pacto Andino, otorgarán patentes para las invenciones sean de productos o de procedimientos en todos los campos de la

tecnología y, que por lo tanto incumbe a los recursos fitogenéticos y forestales de competencia de los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente.

La instrumentalización de estas dos Decisiones debe ser de competencia de los Ministerios de Agricultura, Medio Ambiente y Comercio Exterior; coordinadamente deben establecer tanto la Autoridad Competente como los demás mecanismos de aplicación.

**Decisión 345: Régimen común de protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales**

Aprobada el 29 de Octubre de 1993, contiene elementos tanto del Convenio de UPOV 1978 como del Convenio UPOV 1991. Su inclusión como decisión en el Acuerdo de Cartagena fue el resultado de presiones de la Unión Europea a Colombia, en razón a que los floricultores colombianos estaban utilizando esquejes de flores holandesas sin reconocer regalías o pago alguno a los obtentores originales. La UE exigió a Colombia como condición para mantener las ventajas arancelarias conferidas al país para la importación de productos vegetales, adherir a UPOV. Como requisito para ser aceptado en la UPOV, el país debía mostrar una legislación vigente a nivel nacional coherente con los principios de UPOV.

A pesar de que existía la posibilidad de escoger entre adherir a UPOV 78 o a UPOV 91 (esta última versión del Convenio se asimila más al sistema de patentes, incluye plazos mayores para el ejercicio del derecho monopólico e incluye mecanismos de protección al obtentor inicial), como borrador del texto se utilizó la versión de UPOV 91, aún no vigente en la Unión Europea. Posteriormente, a raíz de los constantes rechazos a esta determinación presentados por diferentes sectores del país, los ministerios de Agricultura, Comercio y Relaciones exteriores acordaron adherir a UPOV 78. Como resultado de este controvertido proceso, Colombia inició el proceso de adhesión a UPOV 78 pero su legislación nacional, así como la de los demás países del Pacto Andino, incluye todos los elementos de UPOV 91.

Ha habido, a nivel nacional varias propuestas de suspender la adhesión a UPOV por considerarla improcedente y contraria a los enunciados del Convenio de la Diversidad Biológica. Igualmente, en el marco de las discusiones del Pacto Andino se han presentado varias iniciativas de anular o modificar la Decisión 345.

Cualquiera que sea la determinación que se tome al respecto, debe tenerse en cuenta tanto las consideraciones de orden ambiental y la relación con el CDB, como los intereses y necesidades de los productores nacionales y las políticas de promoción agropecuaria que esté formulando el país.

## B. CONTEXTO NACIONAL COLOMBIANO

El hecho de que los principios fundamentales defendidos por Colombia fueran finalmente consignados en el texto final del Convenio de la Diversidad Biológica, además de constituir un éxito para los negociadores colombianos y para el país, representaba un conjunto de compromisos de envergadura.

Descontado el hecho de que era imprescindible lograr la ratificación de Convenio en el plazo más corto posible, se requería en primer lugar adelantar una serie de acciones orientadas a consolidar una legislación nacional que incorporara y desarrollara los principios del Convenio Internacional y estructurar una estrategia de acción para integrar el conocimiento y reconocimiento del valor estratégico de la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica y cultural en la cultura ciudadana y en los procesos de desarrollo nacionales y regionales.

En segundo lugar, se hacía imprescindible garantizar que estos mismos principios fueran respetados en otros escenarios de negociación internacional, particularmente en el contexto del comercio internacional. Para esto era indispensable fortalecer la capacidad de negociación del país e impulsar el conocimiento y capacidad nacional -institucional y comunitaria- para el manejo y transformación de la biodiversidad.

Los retos que tal vez sin medir su dimensión exacta se planteó el país son de gran envergadura e implican iniciar simultáneamente acciones importantes de corto plazo y una acción continuada de largo plazo.

### - El Estudio y la Estrategia Nacional de Biodiversidad

La decisión de realizar la Estrategia Nacional y el Estudio Nacional de Biodiversidad fueron la respuesta del Gobierno Nacional a los retos de mediano y largo plazo. A corto plazo se plantearon inicialmente la ratificación del Convenio y el desarrollo de instrumentos legales.

Efectivamente, en la Unidad Investigativa Federico Medem del Inderena se organizó un equipo, coordinado por el Dr. Jorge Hernández Camacho, responsable de preparar un estado del arte sobre el conocimiento y valoración de la diversidad biológica nacional, con una visión ecosistémica e histórica, apoyado en listados de especies de flora y fauna y en una primera visión de las formas de articulación de la biodiversidad en la economía y en el comercio de país. El Instituto de Ciencias Naturales y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional hicieron una importante contribución a este esfuerzo.

Por otro lado, se conformaron un Comité Directivo, de carácter interinstitucional y una Secretaría Técnica, en cabeza del Inderena, entonces adscrito al Ministerio de Agricultura, para coordinar el proceso interinstitucional y participativo de definición y puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Se contó con el apoyo del PNUD para la realización de la fase inicial de este proceso.

Este proceso fue definido y organizado bajo dos criterios básicos: vincular al mayor número posible de entidades y organizaciones tanto del nivel nacional como representantes de sectores y entidades

territoriales y compartir con ellas el liderazgo en la formulación y puesta en marcha de la estrategia, y garantizar el inicio de las acciones que permitieran despejar los procesos que fueran identificados como prioritarios.

Para lograr este propósito, el Comité Técnico Asesor formuló el conjunto de proyectos con los cuales se podría garantizar el éxito de la Estrategia.

Como complemento al proceso de concertación, se estructuraron tres áreas de apoyo, a cuyo cargo estaría también la coordinación de los compromisos de corto plazo: el desarrollo de un cuerpo legislativo en materia de biodiversidad, la organización de una red de información y la puesta en marcha de un programa de educación y divulgación sobre el tema y sobre los avances de la Estrategia.

### **- Contexto nacional para la formulación de un marco legal en Biodiversidad**

El esfuerzo de desarrollar un cuerpo legislativo en materia de biodiversidad, tal como había sido planteado inicialmente, debió ser modificado con base en los avances que se dieron en el marco de acuerdos comerciales. Este hecho llevó a su vez a plantearse un gran interrogante: Es efectivamente el Convenio de la Diversidad Biológica el espacio en el que se definen los principios de negociación internacional en materia de biodiversidad, o son mas bien los desarrollos en materia de acuerdos comerciales los que marcan la pauta al respecto?

Dos eventos de primordial importancia confluyeron en el momento en que se buscaba preparar un proyecto de ley sobre biodiversidad: el proceso de ratificación, por parte del Congreso Nacional, del Convenio de la Diversidad Biológica y la tramitación, por parte del Ejecutivo, de la solicitud de adhesión de Colombia al Convenio UPOV (Unión Internacional de Protección de los Derechos de Obtentores Vegetales), la cual trajo como consecuencia interna el desarrollo, en el marco de la Junta del Acuerdo de Cartagena, de Decisiones que regulan los derechos de propiedad intelectual, concretamente patentes y derechos de obtentores vegetales.

La confluencia de estos dos marcos legales, justamente en el punto que tiene que ver con la utilización de material silvestre como base para el desarrollo de variedades cultivadas, suscitó emotivas discusiones centradas sobre la conveniencia para el país de adherir al convenio UPOV, en el cual se estaban asignando los derechos a quien detentase la tecnología, justo en el momento en que Colombia estaba por ratificar un convenio en el cual se reconocían internacionalmente los derechos del país de origen y aquellos que corresponden a las comunidades tradicionales.

Como resultado de estas decisiones, la Comisión del Acuerdo de Cartagena acordó dar un plazo de un año para la firma de una nueva decisión que reglamentase la protección y fijase normas para el acceso y la distribución de los beneficios que pudieran derivarse de la utilización de recursos de la biodiversidad.

Se han presentado a la Junta del Acuerdo de Cartagena varias propuestas para la reglamentación de esta decisión. Difieren entre ellas en cuanto a los intereses que representan, en la forma de entender la

soberanía de los países y en el tratamiento que se dá al patrimonio de las comunidades tradicionales y a los derechos de propiedad intelectual.

Colombia presentó ante la JUNAC, en asocio con Venezuela y después de un amplio y agitado proceso de consulta, un proyecto de Decisión basado en el respeto por el derecho soberano de los países por establecer y reglamentar el acceso, en la propuesta de una modalidad especial para los casos en que haya conocimiento colectivo involucrado y en el principio de que corresponde al país establecer si acepta o no una solicitud de acceso, a partir de lo cual se establecerían los contratos correspondientes. Incluye argumentos de orden ético y cultural en la determinación de aceptar o negar una solicitud de acceso.

La decisión de negociar elementos estratégicos de la biodiversidad, como lo son el acceso a los recursos genéticos y la distribución de los beneficios derivados, fue ampliamente criticada por grupos que eran de la opinión de que el Convenio de la Diversidad Biológica constituía el marco apropiado para este tipo de acuerdos internacionales.

Sin embargo, el carácter general y conceptual de los acuerdos que se establecen en este Convenio dista mucho de proporcionar las herramientas que se requieren para garantizar en la práctica la defensa de los intereses de nuestros países. Al mismo tiempo, es de destacar el desarrollo que han ido presentando los acuerdos comerciales, los cuales con una velocidad asombrosa van incluyendo las negociaciones en materia ambiental como parte de paquetes que incluyen los derechos de propiedad intelectual y los bienes y servicios objeto de negociación, los cuales tienden a extenderse del marco del GATT hacia todos los acuerdos comerciales regionales o subregionales.

En este contexto, la posibilidad de incluir argumentos de orden ambiental, ético y cultural en un marco de negociación comercial como es el Pacto Andino, pasa a ser un espacio que difícilmente se presentará de nuevo.

#### **- Competencias y conflictos entre ministerios**

En la Ley 99 de 1993 , la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente, se establece que las funciones de formulación de políticas de los recursos genéticos **en estado silvestre** son competencia del ministerio del Medio Ambiente. Sin embargo, el manejo de los recursos **fitogenéticos** ha sido competencia del ministerio de Agricultura.

La dificultad de trazar una frontera entre estos dos universos y el hecho de que el principal insumo para la investigación agrícola sean los recursos en estado silvestre, ha llevado a conflictos de competencia entre los dos ministerios, particularmente en los que tiene que ver con la representación del país en foros internacionales, la autonomía para la formulación de las políticas y el derecho a ser la autoridad nacional de aplicación de convenios internacionales.

En la práctica, se presenta a nivel nacional la misma situación que enfrenta o confunde la jurisdicción de las entidades internacionales. Los conflictos que se presentan son similares: a pesar de que los temas

que se deben manejar están estrechamente interrelacionados, y en muchos casos se trata de distintas versiones del mismo tema, corresponde en algunos casos al Ministerio de Agricultura (FAO), en otros al Ministerio del Medio Ambiente (Convenio de la Diversidad Biológica y Comisión de Desarrollo Sostenible ), en otros al Ministerio de Comercio (JUNAC) y en otros al Ministerio de Relaciones Exteriores llevar la vocería del País.

La única salida para evitar que esta situación se convierta de nuevo en conflicto es promover un esfuerzo de concertación y trabajo conjunto entre los distintos ministerios, independientemente de cuál sea el ministerio que oficialmente representa al país en cada caso, y poner en la práctica el Sistema Nacional Ambiental, lo que implica incluir en la consulta y en los procesos de toma de decisiones a las entidades territoriales y a la sociedad civil organizada.

### C. TEMAS EN DISCUSION

Tanto en la Convención de la Divesidad Biológica como en la Comisión de Desarrollo Sostenible, en las conferencias sobre Recursos Fitogenéticos y Seguridad Alimentaria que preve la FAO para 1996 y las discusiones del Consejo del Acuerdo de Cartagena, lo que está en discusión es la forma como se ajustarán las reglas de juego al nuevo esquema de globalización de la economía y como quedarán representados los derechos de los distintos actores, los intereses de los países industrializados y los que corresponden a los países en los cuales se concentra la mayor diversidad biológica. Esta entra en el panorama debido a que constituye la materia prima de la biotecnología, una de las líneas de desarrollo industrial que predominarán al iniciar el siglo XXI.

En este contexto, se destaca una serie de temas estrechamente relacionados. La estrategia de los países del Norte ha sido la de manejarlos aisladamente y conseguir negociaciones independientemente para cada uno de ellos. es claro que el interés de Colombia y el de los demás países del sur es mantener constantemente la relación entre ellos y definir con claridad los hilos conductores que los relacionan.

Se destaca en primer lugar el tema del **acceso a los recursos genéticos**. El interés de las empresas multinacionales, particularmente las biotecnológicas, es facilitar el acceso a los recursos, para lo cual los países del norte, representando intereses de grupos económicos y apoyados por algunas ONGs con intereses asociados a éstos, buscan figuras jurídicas que les permitan negociar directamente con ONGs u organizaciones comunitarias del sur, o definir las reglas de juego en cuanto al control de la información que se produzca como resultado de un contrato o permiso de acceso a los recursos genéticos de un país.

El Pacto Andino es el único acuerdo regional que se encuentra en proceso de formulación de una decisión al respecto. El principio de **soberanía** ha sido fuertemente defendido como uno de los ejes de la decisión sobre acceso, el cual se expresa en la exigencia de la definición de un **contrato de acceso con el Estado** como condición para acceder al recurso. Excluye, por lo tanto, principios como los "términos mutuamente convenidos", en los cuales las partes acordarían previamente, mediante una especie de convenio, las condiciones del acceso.

Se incluye en este planteamiento la **repartición de los beneficios**. Algunas agencias internacionales limitan la identificación de los beneficios a los beneficios económicos que se pudieran derivar del acceso, y establecen mecanismos de compensación a las comunidades indígenas y locales por el aporte que hayan podido hacer a un mejoramiento o una invención.

Entidades nacionales e internacionales que representan intereses de los países del sur han formulado planteamientos diferentes en cuanto a la cualificación de lo que sería considerado un beneficio, e incluyen valores culturales y el acceso a la tecnología entre los beneficios. Estos planteamientos son acogidos por los países Andinos en la decisión sobre acceso.

La mayoría de las empresas biotecnológicas, apoyadas en el GATT, plantean la posibilidad de que las comunidades indígenas y locales puedan patentar sus conocimientos y mejoramientos, en igualdad de condiciones con las empresas de investigación y desarrollo tecnológico, o incluso diseñando mecanismos para facilitar que lo puedan hacer.

Este tema es extremadamente delicado, pues algunas comunidades indígenas y negras, que han estado marginadas de todo tipo de beneficios en el contexto económico y social nacional, reclaman el derecho a patentar sus conocimientos como una compensación histórica, de carácter económico.

Es importante analizar con visión prospectiva las posibilidades reales que tendrían las comunidades de hacer uso de este "derecho". En primer lugar, una patente sirve cuando se tiene controlado el mercado, ya que consiste en regalías sobre el producto de las ventas que cualquier persona haga de un producto que surja directamente de este conocimiento. Por otro lado, el costo de una patente es tremendamente alto, difícilmente costeable por parte de muchas empresas nacionales; en tercer lugar, la capacidad de controlar el recaudo trasciende de lejos las posibilidades de las comunidades. Por último, pero en primer lugar en términos de importancia, las comunidades deberán abandonar los valores culturales que asocian la naturaleza a su tradición e incluso a su religión y principios éticos, y cederlos a cambio de un potencial ingreso económico muy poco viable.

A este respecto, el planteamiento que ha defendido Colombia, junto con otros países y organizaciones, se orienta a promover la comercialización y buscar mecanismos de protección de los derechos colectivos diferentes del sistema de patentes. Se trata más bien de impedir que el conocimiento colectivo sea objeto de apropiación privada.

Es importante aclarar que no se trata de impedir la comercialización de los productos ni renunciar a los beneficios económicos que se puedan derivar del conocimiento; lo que se rechaza es la posibilidad de que este conocimiento sea apropiado a título individual y los derechos que se deriven de este conocimiento sean monopolizados a cualquier título. El diseño de sistemas *sui-generis* de propiedad intelectual, específicos para el conocimiento colectivo resulta entonces prioritario, al igual que los mecanismos que garanticen la protección del conocimiento colectivo, sea éste tradicional o local.

Colombia sustenta esta posición en el principio de **indisolubilidad de los componentes tangibles y los intangibles de la biodiversidad**, destacándose el conocimiento como el principal componente de

la biodiversidad, como aquel que permite que un elemento de ésta sea destacado como recurso para la sociedad.

Como formas de conocimiento se destacan dos : 1) el conocimiento científico, producto de un proceso individual y factible de ser registrado a título privado, lo que lo hace sujeto de derechos de carácter monopólico sobre el producto de la comercialización de su invención; y 2) el conocimiento colectivo, producto de un proceso continuado de conservación, innovación y mejoramiento, logrado por comunidades indígenas y locales a título colectivo. El carácter de patrimonio colectivo que tiene este conocimiento impide, según este planteamiento, que sea patentado o sujeto de cualquier forma *sui generis* de propiedad intelectual monopólica.

Esto lleva a tener que manejar el problema de la repartición de beneficios y el de los derechos de propiedad intelectual como dos elementos asociados dentro de un paquete integral.

No son éstos los únicos elementos del paquete integral.

En la medida en que es a partir del conocimiento científico que se produce el desarrollo tecnológico, el dominio de la tecnología pasa a constituir un elemento de apropiación privada de beneficios. Por lo tanto, existen los mecanismos para facilitar el aporte de las comunidades con su conocimiento, pero, evidentemente, no están dadas las condiciones para que la información incorporada en los procesos tecnológicos sea de amplia difusión.

**El acceso a la información tecnológica** pasa entonces a ser un elemento que los países ricos en biodiversidad han incorporado como condición y elemento de negociación para aceptar una solicitud de acceso. En este caso, entre los países ricos en biodiversidad se ha dividido las posiciones entre aquellos que cuentan con una capacidad tecnológica relativa, como es el caso de Brasil y Cuba, el de aquellos que han incorporado elementos de negociación de su biodiversidad como parte de su ingreso nacional, como es el caso de Costa Rica, y el de todos los demás que sólo cuentan con la biodiversidad como instrumento de negociación.

Este mismo planteamiento se repite con el tema de la **bioseguridad**.

Todos los países, organismos internacionales y empresas reconocen los peligros que puedan derivarse de la ingeniería genética, por el hecho de que se liberen al ambiente elementos genéticos que en el laboratorio pueden estar aparentemente controlados, pero que al ser liberados al ambiente, por lo tanto incluidos en otros contextos naturales, pueden presentar en el largo plazo asociaciones imprevistas que pueden derivar en diversos tipos de problemas con un potencial de extensión y multiplicación a través de las cadenas tróficas.

Sin embargo, no todos están de acuerdo en el tipo de controles que se deben garantizar ni en el tipo de acciones precautelativas que se deben impulsar. Al respecto, existen dos planteamientos, sustentados en instrumentos de control internacional.

Los países europeos, junto con los Estados Unidos y otros países poseedores de biotecnología lanzaron la propuesta de "lineamientos sobre bioseguridad", de aplicación voluntaria por parte de los países. Los países del Sur, apoyados por ONGs, propusieron la puesta en vigencia de un **protocolo legalmente vinculante sobre bioseguridad**, de adopción obligatoria a nivel internacional. En la Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica parecía no poderse llegar a un acuerdo entre los dos bloques principales (Grupo de los 77 y países desarrollados) sobre las modalidades legales. En la Comisión de Desarrollo Sostenible parece haber un mayor acuerdo sobre la necesidad de poner en la práctica el Protocolo, quedando por negociar los contenidos del mismo.

La Comisión de la Diversidad Biológica nombró un grupo de 15 expertos, entre los cuales se encuentra Colombia. Rodrigo Artunduaga del ICA ha sido nombrado en representación de Colombia para asistir a esta reunión de expertos, y en las reuniones preparatorias han participado el Ministerio del Medio Ambiente, Colciencias y el CIAT. Dada la importancia estratégica del tema y el hecho de que las propuestas involucran consideraciones de orden técnico y ambiental, intereses económicos diversos y elementos que pueden considerarse de seguridad nacional, se recomienda revisar con extremo cuidado la posición que llevará Colombia a estas reuniones, y estudiar las estrategias de negociación con los otros países.

La posibilidad que tiene la biotecnología de controlar los mercados mundiales a partir de productos biotecnológicos es extremadamente grande, no sólo por el hecho de poderse producir a gran escala y en cualquier época del año, sino por el hecho de estar protegidos con sistemas individuales de propiedad intelectual. La estrategia de las empresas biotecnológicas, en resumen, consiste en aislar del medio natural los procesos de reproducción de los organismos, reducir este proceso a un mínimo de procedimientos altamente tecnificados y rigurosamente controlados en condiciones artificiales, controlar el mercado mediante sistemas de propiedad intelectual y reservarse la información sobre los procesos tecnológicos.

Entra entonces en juego el aspecto de la **seguridad alimentaria**. Las poblaciones de agricultores del tercer mundo corren el peligro inminente de ver sus sistemas productivos totalmente fuera de los mercados, y de encontrarse a sí mismas no solamente por fuera del sistema productivo, sino imposibilitadas para garantizar su propia supervivencia.

En este aspecto radica la importancia de la biodiversidad para el desarrollo sostenible, y el aporte de la agricultura tradicional y los sistemas colectivos como alternativa principal para garantizar el desarrollo sustentable. Es, en últimas, la seguridad alimentaria el elemento que permite verificar la coherencia de todo el sistema y el indicador que deberá emplearse para medir la eficacia y pertinencia de cualquier política o medida aislada y para garantizar la integralidad del mismo.

## ANEXOS

### INSTANCIAS INTERNACIONALES

#### **L FAO: Programa de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.**

Para el país es de vital importancia, tener una posición bien definida al rededor de las iniciativas de la FAO sobre los recursos fitogenéticos y forestales. Es necesario proponer en concenso con otros países (especialmente los del Tercer Mundo) que se establezca el **Caracter de Obligatoriedad**, por parte de los países participantes tanto para el **Código Internacional de Conducta para la recolección y transferencia de germoplasma** como para el **Código de Conducta para la Biotecnología**.

El país debe tener muy claro que mientras estas propuestas de la FAO sean de caracter voluntario, no habrá ninguna seguridad de que los países se comprometan realmente en la generación de posturas internacionales ambiental y culturalmente sanas y/o seguras ni muchos menos en políticas internacionales de equidad y justicia, por el uso, control y acceso sobre los recursos fitogenéticos.

En esta etapa de preparación a la Conferencia Internacional de Recursos Fitogenéticos y Forestales, Colombia debería iniciar **actividades de lobbying con países donantes de germoplasma y ricos en biodiversidad**, para construir una posición conjunta de negociación al respecto de dichos Códigos. **Los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente**, deberían ser los pioneros de dichas iniciativas, iniciando los contactos con los Ministerios respectivos de otros países.

Dado que una de las necesidades prioritarias para el país es la conformación del Sistema Nacional de Información sobre Recursos Fitogenéticos, es necesario que el Ministerio de Agricultura establezca, dentro de los acuerdos de cooperación con la FAO, el acceso al **Sistema de Información y Alerta sobre los Recursos Fitogenéticos del Mundo** como insumo para crear y alimentar permanentemente, el Sistema Nacional de Información y Monitoreo de los Recursos Fitogenéticos y Forestales en la perspectiva de planes de manejo, de dichos recursos, en los niveles nacional, regional e internacional y de intercambio permanente de información en el contexto nacional e internacional.

El establecimiento del Sistema de Información Nacional sobre recursos fitogenéticos, deberá ser de **competencia de la Comisión Agroecológica del Ministerio de Agricultura** y sus usuarios serán las facultades de agronomía de las Universidades del país, ICA, CORPOICA, Asociaciones de agricultores (indígenas Negros o campesinos) demás sectores relacionados con el agro.

Teniendo en cuenta que uno de los vacíos en el país, en relación con el manejo, uso, mejoramiento y conservación de los recursos fitogenéticos es la deficiencia tecnológica y científica; la FAO podría ser un interlocutor interesante en este campo; se requiere previamente definir a nivel nacional, las prioridades de estrategias y acciones y negociar con la FAO los mecanismos de transferencia tecnológica que promuevan el fortalecimiento de la capacidad nacional y, garantizando que dicha transferencia no afecte la seguridad alimentaria local ni viole las normas de Bioseguridad nacional.

**El Ministerio de Agricultura** debería orientar la solicitud de asistencia a la FAO hacia las siguientes áreas, en las cuales la FAO tiene vasta experiencia.

- \* el establecimiento de redes internacionales y regionales de zonas de conservación in-situ;
- \* en el fortalecimiento de los programas nacionales "sobre conservación, utilización y evaluación de germoplasma y las tecnologías correspondientes, como las técnicas avanzadas in-vitro y de manipulación genética".
- \* actividades de capacitación sobre técnicas modernas de mejoramiento y multiplicación de plantas para cultivos de reproducción asexual; tecnología y producción de semillas y sobre control de calidad de las semillas.

**El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología** debería promover y apoyar como prioridad, **un programa nacional sobre conservación, utilización y evaluación de germoplasma**, sustentado en técnicas avanzadas (in-vitro y de manipulación genética); técnicas moderna de mejoramiento y multiplicación de plantas y en tecnologías de producción y mejoramiento de semillas.

Este programa debería contemplar la **capacitación a alto nivel de profesionales colombianos**, otorgándoles becas en el exterior; ésta se podrían conseguir como parte de los acuerdos de cooperación con la FAO.

## **II. Consejo Internacional de Recursos Fitogenéticos CIRF**

El CIRF fué creado en 1974 por el Grupo Consultivo sobre investigación agrícola internacional; tiene su sede en la FAO y recibe apoyo de ésta.

Colombia podría hacer acuerdos de cooperación con el CIRF en el contexto del Programa Nacional de Recursos Fitogenéticos para:

- \* el establecimiento o ampliación de la infraestructura para los Bancos Nacionales de Germoplasma ex-situ; El Ministerio de Agricultura será el ente rector y fiscalizador de todos los aspectos relacionados con Bancos Nacionales ex-situ.

\* capacitación y asesoramiento en investigación y actividades de conservación in-situ (en fincas). Estas actividades podrán ser orientadas y/o ejecutadas a nivel nacional por las **universidades, ONGs, Organizaciones de Base, ICA**. Su **monitoreo será de competencia del Ministerio de Agricultura**.

\* propuestas de conservación de los conocimientos tradicionales. Aunque será el Ministerio de Agricultura el encargado de establecer convenios al respecto con el CIRF, la implementación de estas propuestas se realizará a través de Convenios entre el Ministerio de Agricultura y comunidades indígenas, Negras y/o campesinas tradicionales.

\* capacitación científica y tecnológica en conservación, ordenación de bancos de genes, conservación in-vitro, en patología vegetal, en cultivos de tejidos vegetales y tecnologías del ADN recombinante de las plantas.

Esta capacitación formaría parte del **Programa Nacional de Recursos Fitogenéticos** (conservación, utilización y mejoramiento del germoplasma); estaría a cargo del **Programa Nacional de Ciencia y Tecnología** y se destinaría principalmente a profesionales relacionados con el agro, en cursos de especialización en universidades nacionales y/o internacionales.

\* **el Sistema de Información Nacional sobre recursos fitogenéticos adscrito al Ministerio de Agricultura**, podría obtener del CIRF, documentación sobre germoplasma, publicaciones, versiones de directorios de germoplasma, listas de descriptores y manuales de protocolos de laboratorio autenticado.

### III CONSEJO DE ACCION SOBRE BIOTECNOLOGIA (CAB)

Este consejo dirige el Programa sobre Biotecnología Vegetal de la UNESCO.

El **Programa Nacional de Ciencia y Tecnología**, debería establecer acuerdos de cooperación con esta entidad, encaminados fundamentalmente a conseguir **asistencia en capacitación científica y tecnológica** para profesionales del área y principalmente para la cualificación de los profesores de la facultades de agronomía.

### IV. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

Dado que Colombia forma parte de los Estados Miembros de la Naciones Unidas, con derecho al germoplasma y a la información de los Bancos Base Mundiales; se dá la oportunidad de **crear y/o fortalecer los bancos de germoplasma ex-situ en el país**, utilizando material proveniente de los bancos base mundiales y por supuesto material nacional y fundamentalmente de variedades de especies de importancia alimentaria, medicinal y/o cultural para el país.

El Ministerio de Agricultura, será la instancia encargada de realizar los acuerdos de cooperación e igualmente regulará todos los aspectos pertinentes a los bancos nacionales de germoplasma ex-situ.

Como al **Ministerio del Medio Ambiente** conciernen los proyectos nacionales sobre zonas silvestres, espacios protegidos y ordenación de la fauna y flora silvestres; será esta instancia la encargada de establecer los acuerdos de cooperación con el PNUMA para dichos fines.

## V. EL SISTEMA DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS INTERNACIONALES. LA RED DEL CGIAR

El sistema del CGIAR o CG, Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional, institucionalizado como organismo autónomo en 1971, sus donantes concentran su secretariado dentro del Banco Mundial en Washington; comprende 16 Centros Internacionales de Investigación agrícola. "durante los últimos 20 años la actividades del Sistema del CG se han orientado a recolectar el germoplasma más estratégico para la alimentación mundial, practicando a su favor el principio de libre acceso: cereales, leguminosas, forrajeras (leguminosas y gramíneas), ganadería, sistema de producción forestal, raíces y tubérculos"

El Ministerio de Agricultura, en la menor brevedad, debería iniciar al interior del país un proceso de consulta entre organismos estatales, ONGs, organización de base y demás sectores relacionados con el agro para formular una posición nacional en relación a los bancos de germoplasma ex situ, colectados en dichos centros y que debería orientarse hacia propuestas de titularidad jurídica para estos.

## VI. REDES DE RECURSOS FITOGENETICOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

a) REMERFI: Red Mesoamericana de Recursos Fitogenéticos; se orienta hacia frutales, especias y estimulantes, raíces y tubérculos, leguminosas forrajeras y de grano.

b) REDARFIT: Red Andina de Recursos Fitogenéticos; sus actividades se centran en frutales andinos, granos, raíces y tubérculos.

c) TROPIGEN: Red Amazónica de Recursos Fitogenéticos; sus actividades se centran en cacao, piña, papaya y chontaduro.

d) CCMPGR: Comité para el Manejo de los Recursos Fitogenéticos del Caribe.

e) Red del Cono Sur.

Colombia participa en dos de estas redes, en REDARFIT Y en TROPIGEN. El Ministerio de Agricultura como ente rector de las políticas, estrategias y acciones del Plan Nacional sobre Recursos Fitogenéticos debería normatizar y evaluar los compromisos derivados de dicha participación.

## VII. ORGANIZACION MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL (OMPI)

Esta organización tiene su base en Ginebra, "alberga todos los convenios de propiedad intelectual adoptadas por partes importantes de la comunidad mundial: es decir derechos de copia, marcas registradas y diseño industrial; los más conocidos sistemas de patentes y Derechos de fitogenetista productores de plantas (PBR); y el menos conocido convenio de Budapest para los microorganismos que gobierna la PI sobre biomateriales".

El Ministerio de Agricultura debería mirar de cerca a esta organización, por su importancia en la definición tanto de los convenios internacionales como individuales, ligados con los derechos de propiedad intelectual. El Consejo Anual de la OMPI, que incluye representantes de los Estados Miembros y observadores, es la Asamblea general más altamente especializada de las Naciones Unidas.

#### **VIII. TRATADO DE COOPERACION SOBRE PATENTES (PCT)**

La PCT es un esfuerzo para crear un sistema global de patentación para asegurar que una patente otorgada en un país sea adoptada en los otros países miembros; 73 estados son miembros: todos los países industrializados, 10 excolonias francesas de Africa, unos pocos estados Asiáticos, Brasil, Trinidad y Tobago.

#### **IX. UNESCO/OMPI "LEGISLACION MODELO PARA EL FOLKLORE"**

Esta Ley fué desarrollada a principio de los ochenta y luego adoptada por la UNESCO y la OMPI como una propuesta viable para la protección de la propiedad intelectual de comunidades indígenas; excluye expresamente la ciencia y la tecnología y se confina a actividades tradicionales y culturales.

El Ministerio de Agricultura debería analizar muy de cerca esta propuesta porque aunque excluye la protección de la ciencia y la tecnología por considerar que hay otras instancias que lo hacen; presenta elementos muy valiosos hacia la instrumentalización de los muy reconocidos derechos de los agricultores (indígenas y comunidades locales).