

# Prudencia versus Presión en el Tratado de Semillas

¿La urgente necesidad de abordar el asunto de la información digital sobre secuencias podría acabar con el esfuerzo del Tratado de Semillas para reparar su sistema de participación de beneficios? Probablemente debería hacerlo.



Octubre, 2019

TWN  
Third World Network



El Centro Africano para la Biodiversidad (ACB por sus siglas en inglés) tiene una larga y respetada trayectoria en investigación y cabildeo. Nuestro enfoque geográfico actual es el sur y el este de África, con amplias redes continentales y globales. Trabajamos en investigación, análisis, cabildeo e intercambio de destrezas y buscamos informar y amplificar las voces de los movimientos sociales que luchan por la seguridad alimentaria en África.

Octubre, 2019

© The African Centre for Biodiversity

[www.acbio.org.za](http://www.acbio.org.za)

PO Box 29170, Melville 2109, Johannesburg, South Africa.

Tel: +27 (0)11 486 1156

## TWN

Third World Network

La Red del Tercer Mundo (TWN por sus siglas en inglés) es una organización sin ánimo de lucro internacional e independiente dedicada a la investigación y el cabildeo en asuntos relativos al desarrollo, países en desarrollo y asuntos Norte-Sur

Third World Network

131 Jalan Macalister, 10400 Penang, Malaysia

[twnt@twnnetwork.org](mailto:twnt@twnnetwork.org)

Tel: 60-4-2266728/2266159 • Fax: 60-4-2264505



Esta publicación está licenciada bajo Creative Commons (licencia internacional de atribución no comercial sin obra derivada 4.0). Esta publicación puede ser compartida sin modificación para uso no comercial siempre que se reconozca como fuente al Centro Africano para la Biodiversidad. Cualquier uso comercial del material o los datos derivados de esta publicación requiere un consentimiento escrito.

Imagen de portada: Helen Day

Correctora: Liz Sparg

Traducción: Susana Pimiento Chamorro y Paola Nalvarte

Diseño y diagramación: Adam Rumball, Sharkbuoys Designs, Johannesburg

### Agradecimientos

Estamos extremadamente agradecidos con Edward Hammond por investigar y escribir este documento. Radicado en Estados Unidos, él es un investigador de políticas que se desempeña como uno de los dos representantes de la sociedad civil en el Grupo de Trabajo para Mejorar el Funcionamiento del TRFAA y en el Grupo Especial de Expertos Técnicos en Información Digital sobre Secuencias de Recursos Genéticos de el Convenio sobre la Diversidad Biológica (AHTEG por sus siglas en inglés). En la actualidad, sus áreas de interés incluyen la aplicación de los principios de acceso y participación de beneficios al uso de la información digital sobre secuencias en investigación biológica comercial. ([www.pricklyresearch.com](http://www.pricklyresearch.com))

# Índice

Introducción	2
Sinopsis del trabajo intergubernamental sobre la IDS	2
Entonces, ¿hacia a dónde vamos?	3
IDS y el Grupo de Trabajo sobre el Sistema Multilateral	6
¿Qué debería decir el ANTM sobre la IDS?	8
Conclusiones: El valor de la discreción	11
Siglas y Abreviaturas	13

## Introducción

En noviembre de 2019, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TRFAA) se reunirá en Roma en su octava sesión. Un punto muy importante en su agenda será el tema del acceso y participación de beneficios relativos a la información digital sobre secuencias (IDS). El Órgano Rector considerará la IDS tanto en el contexto del trabajo que desde hace seis años se realiza para revisar el acuerdo normalizado de transferencia de material (ANTM) -que gobierna el intercambio de semillas en el enorme Sistema Multilateral (SML) de semillas de cultivos del Tratado- como dentro de un tema independiente de la agenda.

En el nivel más básico, el asunto en cuestión es cómo asegurar que el Tratado se mantenga en sintonía con las formas modernas de intercambio y uso de recursos genéticos. La realidad contemporánea es que, en lugar de enviar paquetes de semillas por correo aéreo por todo el mundo, los obtentores y otros usuarios de recursos genéticos agrícolas a menudo envían secuencias genómicas y proteicas, información epigenética y otros datos -conocidos en su conjunto como información digital sobre secuencias (IDS)- por correo electrónico, subiéndolas a bases de datos en internet y medios similares. Las mencionadas formas de acceso y uso de recursos genéticos están fuera de los confines del lenguaje jurídico del Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material (ANTM) del Tratado, poniendo en peligro el objetivo del tratado de participación de beneficios. Por tanto, para que el Tratado sea un acuerdo viable de participación de beneficios el ANTM debe ser actualizado para que incluya IDS.

Pero los desafíos que se avecinan son enormes. Si bien existe una fuerte presión para arreglar el fallido sistema de participación de beneficios, hacen falta directrices políticas de los gobiernos sobre la IDS. Por consiguiente, el pequeño grupo que ha venido trabajando en la revisión del ANTM no ha contado con ninguna decisión del Órgano Rector ni del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) en torno a la cual estructurar su enfoque de las disposiciones

del ANTM y, por consiguiente, el Grupo de Trabajo del Tratado sobre el ANTM no ha conseguido hasta el momento llegar a un acuerdo respecto al tema.

Existe el peligro de que en el Órgano Rector las Partes Contratantes adopten un ANTM recién revisado que no examine adecuadamente la IDS. Un ANTM así sería un elefante blanco, una antigüedad obsoleta y compleja antes de que se seque la tinta. Si las negociaciones respecto a la IDS no avanzan a un ritmo vertiginoso en la reunión del Órgano Rector, las Partes al TRFAA no deben sucumbir a la presión de adoptar una “solución” a medias, que sería desastrosa para los intereses del Sur y de los pequeños agricultores, pueblos indígenas y comunidades locales (IPLC por sus siglas en inglés). Al contrario, las Partes deberían aplazar cualquier ANTM nuevo y enfocarse en forjar lineamientos de políticas sobre la IDS que puedan ser incorporados en un ANTM modificado para ser adoptado en el futuro.

## Sinopsis del trabajo intergubernamental sobre la IDS

El tema de la IDS en el contexto del Tratado fue traído por primera vez a colación por el Secretario Ejecutivo del Tratado en la Quinta Sesión del Órgano Rector en Omán, en 2013. En esa oportunidad, antes de que el CDB comenzara a usar el término “información digital sobre secuencias” como un marcador, se usaba el término “desmaterialización” para referirse a las cuestiones relativas a la IDS.

La apertura de la discusión sobre la IDS y el acceso y participación de beneficios en el Tratado en Omán se realizó de forma paralela a las discusiones sobre la IDS en salud pública que también comenzaron en 2013 en el Marco de la Preparación para una Gripe Pandémica (PIP) de la Organización Mundial de la Salud. En el contexto de la OMS, a menudo se refiere a la IDS como “datos de secuenciación genética”, o DGS.

En la actualidad, la IDS es un tema principal de agenda en el CDB. La discusión actual sobre la IDS surgió inicialmente en la reunión del Grupo Especial de Expertos Técnicos en Información Digital sobre Recursos Genéticos, que identificó el potencial de la IDS para permitir el uso de recursos genéticos sin la participación de beneficios. En 2016, en México, el tema fue por sí mismo elevado al estatus de tema independiente de la agenda. La siguiente reunión de la Conferencia de las Partes (COP por sus siglas en inglés) en Egipto encausó al Convenio en la búsqueda de una resolución al tema en su próxima reunión en Kunming, China, a fines de 2020. La reunión de Kunming será precedida por reuniones técnicas, seguidas por una sesión del Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta, programado para realizarse en Colombia en julio de 2020.

Varios informes previos preparados para las reuniones intergubernamentales han detallado muchos tipos de IDS y sus usos en diferentes sectores. El informe<sup>1</sup> del AHTEG en IDS y los archivos relacionados al CDB<sup>2</sup> proporcionan un resumen sobre el tema desde la perspectiva general de la biodiversidad. Asimismo, en lo relativo a la agricultura en general (esto es, recursos animales, acuáticos, microbianos y otros recursos genéticos), la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura ha publicado un extenso estudio detallando un gran número de tipos y usos de IDS,<sup>3</sup> así como información y análisis extensivos suministrados por el Secretariado.<sup>4</sup> Más específicamente para recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA), para la reunión del Órgano Rector del TRFAA de noviembre de 2019, el Secretariado ha preparado una compilación de comunicaciones de las Partes y de otras partes interesadas<sup>5</sup> que, en general, reiteran posiciones establecidas. En la OMS se han elaborado varios informes sobre

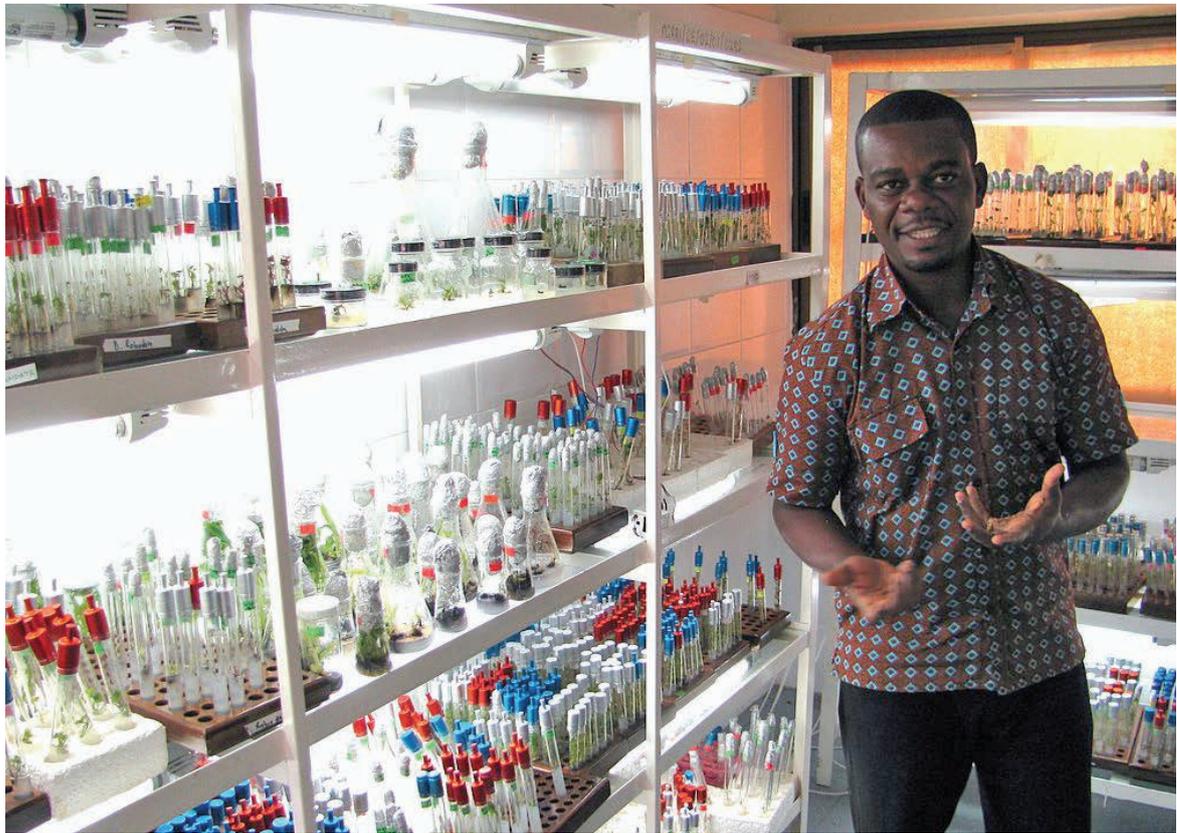
IDS relativa a virus<sup>6</sup>, entre ellos un informe del Grupo de Trabajo de Expertos Técnicos relativo a datos sobre secuencias genéticas de la OMS, que en concreto concluyó que la IDS de virus podrían ser intercambiadas en forma óptima a través de bases de datos que usen un acuerdo de acceso y uso de datos que contengan cláusulas de participación de beneficios.<sup>7</sup> El estudio actual de los asuntos de acceso y participación de beneficios de la OMS, en relación a patógenos más generales (esto es, aparte de la gripe) probablemente hará que aumente la atención sobre la IDS en la OMS en los años venideros y, de hecho, se ha propuesto que el Marco PIP de la OMS pueda ser eventualmente reconocido por el CDB como un Instrumento Especializado dentro del Protocolo de Nagoya.

## Entonces, ¿hacia a dónde vamos?

Después de irrumpir a mediados de la década de 2010 en las agendas de organizaciones internacionales concernientes a la salud, agricultura y medio ambiente, al cierre de la década, la cuestión de la IDS se encuentra en un punto muerto. Esta situación generará una creciente frustración entre los países en desarrollo y la sociedad civil.

En todos los foros que toman en cuenta la IDS, en términos geopolíticos, las posiciones de los países y regiones son similares. Los países desarrollados están tratando de evitar el aceptar que cualquier tipo de información relacionada con la biodiversidad, incluso las secuencias genómicas directas, se incluyan dentro los regímenes de acceso. De ese modo, esos países buscan preservar el acceso libre a la IDS en bases de datos “sin ningún tipo

1. El informe del Grupo Especial de Expertos Técnicos, CBD/DSI/AHTEG/2018/1/4, en inglés está disponible en: <https://www.cbd.int/doc/C/4f53/a660/20273cadac313787b058a7b6/dsi-ahteg-2018-01-04-en.pdf>
2. El sitio web del trabajo del CDB en IDS se encuentra en: <https://www.cbd.int/abs/dsi-gr.shtml>
3. El documento de Información de la CRGAA #68, *Exploratory Fact-Finding Scoping Study on “Digital Sequence Information” on Genetic Resources for Food and Agriculture*: <http://www.fao.org/3/CA2359EN/ca2359en.pdf>
4. El informe CGRFA 17/19/4 se encuentra disponible en: <http://www.fao.org/3/my588es/my588es.pdf>
5. IT/GB-8/19/16.1/Inf.1 está disponible (en inglés) en: <http://www.fao.org/3/na770en/na770en.pdf>
6. El Marco PIP de la OMS está disponible (en inglés) en: [https://www.who.int/influenza/pip/advisory\\_group/gsd/en/](https://www.who.int/influenza/pip/advisory_group/gsd/en/)
7. Grupo Asesor del Marco de PIP relativo a los datos de secuenciación genética. *Optimal Characteristics of an influenza genetic sequence data sharing system under the PIP Framework*, 22 de junio de 2016, p. 15. Disponible (en inglés) en: [https://www.who.int/influenza/pip/advisory\\_group/twg\\_doc.pdf](https://www.who.int/influenza/pip/advisory_group/twg_doc.pdf)



Crédito de la foto: Ghana Genebank, Bunso

de compromiso”. Los países en desarrollo, en general, rechazan la posición de los países ricos por ser egoísta y claramente anacrónica ante los rápidos avances tecnológicos en secuenciación, disciplinas “ómicas”, bioprosesamiento, inteligencia artificial y edición del genoma. En general, la posición del Sur Global es que los países desarrollados están tratando de favorecer descaradamente los intereses de sus industrias de biotecnología y beneficiarse del acceso libre a la IDS, debido a que estos están mejor posicionados para aprovecharla en productos comerciales.

Los países desarrollados argumentan que las definiciones contenidas en los tratados, incluyendo el TRFAA, que se refieren al “material”, excluyen la IDS porque, ellos aducen, lo “material” debe ser una muestra física en forma biológica y no puede incluir la IDS almacenada digitalmente, por escrito o en otros formatos. Los países en desarrollo dicen que para mantener los acuerdos

viables, se debe reconocer y abordar la realidad de los avances tecnológicos. Muchos países en desarrollo señalan también que ellos nunca han separado la IDS de los recursos genéticos en su forma biológica. Por ejemplo, el Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos (Decisión 391)<sup>8</sup>, adoptado en 1996, claramente incluye dentro de su ámbito a la IDS. Y, como se resume en la comunicación de Argentina al Órgano Rector<sup>9</sup>, un conjunto de informes preparados durante la negociación del CDB refleja el consenso de que el acceso en el Convenio incluye el acceso a la información. Entre el empeño del Sur de abordar el tema de participación de beneficios para la IDS y la realidad innegable de que el uso de la IDS puede facilitar la evasión de las obligaciones sobre participación de beneficios, el Tratado –y el CDB– forzosamente deben llegar a un acuerdo sobre la IDS si se quiere que ambos tratados sobrevivan como instrumentos internacionales viables. Si no se llega a un acuerdo, en la medida en que el acceso se

8. Comisión del Acuerdo de Cartagena: Decisión 391. *Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos*. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/decisiones/Dec391s.asp>

9. Ver página 4 de la comunicación de Argentina (en español) contenida en IT/GB-8/19/16.1/Inf.1 (página 36 del PDF sin numeración). Disponible en: <http://www.fao.org/3/na770en/na770en.pdf>

inclina cada vez más hacia la obtención y uso de recursos en forma de IDS, la situación finalmente llegará al punto de ruptura del clave *quid pro quo* subyacente a los convenios –que otorga acceso a cambio de una participación justa y equitativa de beneficios.

Por consiguiente, una manera de verlo, es que el Norte está comprometido con una acción de retaguardia, que espera alargar tanto como sea posible. Mientras no exista un acuerdo en curso, sus compañías y otros pueden continuar acumulando secuencias “de forma gratuita”. El desenlace obvio para el Norte, cuando la presión sea demasiado fuerte, es someterse al acuerdo más débil posible que consiga para mantener el CDB y el TRFAA intactos. Y ese acuerdo, para el Norte, mantendría en lo posible todas las secuencias obtenidas hasta la fecha fuera de los márgenes de cualquier acuerdo nuevo sobre participación de beneficios.

En este escenario, las bases de datos como GenBank, el Banco de ADN de Japón, el Archivo Europeo de Nucleótidos y miles de otros podrían terminar como inmensas “colecciones de IDS ex-situ”, que alberguen materiales de diversa procedencia y estatus legal controversial (con respecto a la participación de beneficios), en forma similar a la que el “ámbito temporal” y el estatus de gran cantidad de material en los jardines botánicos, los depósitos microbianos y otras colecciones ex-situ han perseguido por décadas al CDB como un tema controversial no resuelto.

En el caso de la IDS, sin embargo, a menos que las Partes Contratantes de TRFAA acierten, existe la posibilidad de que una situación así pueda desencadenarse para los materiales dentro del sistema multilateral (SML), al bloquear secuencias en limbo y permitir su uso a menudo (o siempre) sin participación de beneficios, incluso cuando a los usuarios del SML se les sigue exigiendo entrar en el ANTM para acceder a la misma semilla. Y si los usuarios potenciales del SML

pueden acceder a la diversidad agrícola que buscan en bases de datos “sin ningún tipo de compromiso” esto tendrá la perniciosa reacción en cadena de desincentivar el uso del ANTM y, por consiguiente, reducir la participación de los beneficios de semillas de los bancos genéticos del SML. La lógica para la industria podría ser “¿por qué firmar un ANTM para acceder a la semilla y pagar al Fondo de Participación de Beneficios (BSF), si podemos acceder gratis al material en forma de secuencia?”

Un elemento clave de la ansiedad del Norte sobre la discusión de la IDS, al menos en apariencia, es el temor de que la participación de beneficios por IDS lleve a que todos los usuarios tengan como requerimiento el obtener un consentimiento informado previo (CIP) y condiciones mutuamente acordadas (CMA) al estilo del Protocolo de Nagoya para todas las secuencias. Como algunas de las técnicas de biotecnología, fitomejoramiento y otros procesos requieren el uso de cientos de miles de secuencias, el Norte argumenta que obtener CIP y CMA para cada uno individualmente es demasiado complicado y, por ende, lo mejor que se puede hacer respecto de la IDS es que sigan siendo gratuitas.

Esos temores son exagerados. Si bien es cierto que los gobiernos –y, hasta cierto punto, a través del artículo 8j del CDB, los pueblos indígenas y las comunidades locales- tienen un derecho vigente para insistir en un CIP y CMA al nivel de cada uso de secuencias individuales, y pueden exigir el cumplimiento de ese derecho a través de contratos, también existe un reconocimiento amplio de que los enfoques más prácticos, ampliables y cooperativos son convenientes, potencialmente hasta el punto e incluyendo el desarrollo de un Mecanismo Mundial de Acceso y Participación en los Beneficios, es decir un sistema multilateral para (por lo menos alguna) IDS, como se contempla en el Artículo 10 del Protocolo de Nagoya.<sup>10</sup> Entonces, a pesar de que

10. El Artículo 10 del Protocolo de Nagoya establece lo siguiente: “Las Partes considerarán la necesidad de contar con un mecanismo mundial multilateral de participación en los beneficios, y con modalidades para este, para abordar la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos que se producen en situaciones transfronterizas o en las que no es posible otorgar y obtener consentimiento informado previo. Los beneficios compartidos por los usuarios de recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos a través de este mecanismo se utilizarán para apoyar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes a nivel mundial...”.

nadie está exigiendo la prueba de un CIP para cada uso de secuencia, al Norte y a la industria les conviene plantear el fantasma temible de una situación así, porque hace que los desprevenidos vean razonables los esfuerzos de dilatar un acuerdo. Dichos miedos exagerados podrían ser planteados nuevamente cuando el Órgano Rector comience su discusión sobre la IDS en noviembre de 2019.

En el contexto del Tratado, IPC y CMA al estilo del Nagoya se sustituyen de manera uniforme en el sistema multilateral a través de un ANTM. Esto podría simplificar significativamente los asuntos de IDS para el TRFAA, pero desafortunadamente hasta ahora no existe un acuerdo para realmente integrar la IDS en el ANTM, puesto que los países desarrollados siguen evitando reconocer explícitamente que la IDS requiere participación de beneficios.

Por tanto, la IDS continua atascada en el limbo, incluso en el momento en se acerca la hora de la verdad, después de un esfuerzo de seis años para revisar el ANTM del Tratado. Vale anotar que en la actualidad, otras iniciativas del tratado, como el Sistema Mundial de Información (GLIS) y los Identificadores Digitales de Objetos (DOI) para RFAA no juegan ningún papel en lo concerniente a participación de beneficios, aún cuando se pudiera especular que, bajo las circunstancias correctas<sup>11</sup> y con el apoyo de una decisión de las Partes, dichos esfuerzos podrían expandirse y proponerse para ser parte de la solución de la participación de beneficios para IDS.

## IDS y el Grupo de Trabajo sobre el Sistema Multilateral

Sin embargo, para que el Tratado considere la IDS, primero que todo, es absolutamente indispensable que el ANTM, el contrato legalmente vinculante para los usuarios del sistema multilateral, contenga los artículos necesarios para implementar los términos y las condiciones de uso de IDS que hayan sido aprobados por las Partes. Este es el momento de incorporar esas disposiciones, durante la revisión del ANTM. Si el ANTM revisado que será sometido a consideración en noviembre de 2019 no detalla qué pueden hacer (o no hacer) los usuarios con la IDS –sobre todo las secuencias genómicas de las semillas del sistema multilateral- las compañías harán lo que quieran y no actuarán en aras del bien común.

En el tema de integrar las disposiciones de la IDS en el ANTM, el Tratado está en una situación extremadamente difícil.

Durante seis años, el Grupo de Trabajo ha trabajado para arreglar el ANTM, con el propósito central de incrementar los aportes de los usuarios (las compañías) al Fondo de Participación de Beneficios. Los avances han sido lentos e inciertos. Durante la reunión del Órgano Rector de 2017 en Kigali, en su Séptima Sesión, un texto inicial fue rechazado y devuelto al Grupo de Trabajo, y la versión de 2019 –para ser considerada en Roma en noviembre- puede sufrir la misma suerte.

Y tal vez así debería ser, a menos que se logren avances extraordinarios en un plazo muy corto. En sus discusiones, el Grupo de Trabajo se ha dedicado, casi exclusivamente, a resolver temas relativos al acceso a semillas, no a la IDS. Por ende, las pocas discusiones sobre la IDS en el Grupo de Trabajo han sido tentativas y superficiales, y no han resultado en una integración clara de disposiciones para la IDS en el borrador revisado del ANTM.

11. Por ejemplo, mientras GLIS esté únicamente orientado hacia el “acceso abierto” de las bases de datos sin acuerdos de acceso a la información y uso similar al ANTM, no puede desempeñar una función práctica importante en la solución del asunto de la IDS.



Crédito de la foto: David McClenaghan, CSIRO

Hasta ahora, las partes han sido reticentes en reconocer explícitamente este déficit evidente en el ANTM revisado. Si se adopta un ANTM que no aborde debidamente la IDS, probablemente transcurrirán muchos años antes de que se pueda resolver el problema, llevando a una biopiratería masiva de IDS entre tanto. Por supuesto, pocos diplomáticos quieren responsabilizarse de reventar el globo de prueba que el Grupo de Trabajo tardó seis años en inflar, y tal vez esta reticencia explica mucho la situación actual, en las semanas previas a la sesión del Órgano Rector de 2019 en Roma.

Las cosas pueden cambiar, por lo menos un poco, durante la sesión final del Grupo de Trabajo a finales de octubre de 2019. Sin embargo, considerando que varios asuntos relativos a las semillas aún no están resueltos en el borrador del ANTM, parece poco probable que el Grupo de Trabajo pueda desarrollar una solución sólida para la IDS.

Para ser justos con el Tratado y con el Grupo de Trabajo, existen algunos factores importantes mitigantes que ayudan a explicar por qué el Grupo de Trabajo no ha llegado a un acuerdo sobre la IDS o, de hecho, se ha embarcado en la tarea de poner esos términos en forma escrita dentro del ANTM.

En primer lugar, el tema de la IDS de materiales del sistema multilateral es más amplio que el ANTM mismo. Esto se debe a que se ha generado IDS para variedades del sistema multilateral y, en algunos casos, se ha puesto en línea sin la consideración adecuada de los asuntos de la participación de beneficios. Las acciones lamentables del Instituto Internacional de Investigación sobre el Arroz de poner en “acceso abierto” miles de genomas de arroz del sistema multilateral, con apoyo de la Fundación Bill and Melinda Gates y BGI (una compañía china de secuenciamiento), constituyen un ejemplo perfecto de este problema<sup>12</sup>. Cómo manejar

12. Li J-Y et al. (2014) *The 3,000 rice genomes project: New opportunities and challenges for future rice research*. *GigaScience* 8. Disponible (en inglés) en: <https://gigascience.biomedcentral.com/articles/10.1186/2047-217X-3-8>

la IDS generada bajo un ANTM después de que el ANTM ha expirado, o cómo manejar secuencias generadas por los mismos bancos de germoplasma del sistema multilateral son otros ejemplos de asuntos que potencialmente están fuera de los confines del ANTM. Por consiguiente, el resolver el manejo de la IDS bajo el Tratado no se limita a las semillas recientemente secuenciadas por los usuarios, cuando están operando bajo un ANTM. Al Grupo de Trabajo también le ha faltado orientación operacional sobre la IDS proveniente de otras altas instancias. Esto se debe a que el Grupo de Trabajo ha llegado al punto de una necesidad urgente para definir los asuntos prácticos del manejo de IDS en el ANTM, un instrumento legal, antes de que el Órgano Rector del Tratado o el CDB hayan desarrollado lineamientos políticos. Por tanto, en lo concerniente al tema de la IDS en ANTM, el Grupo de Trabajo, en efecto, está en una difícil y, se puede decir imposible e indebida, posición tanto de decidir sobre políticas relativas sobre IDS como de implementarlas dentro del ANTM.

Los lineamientos políticos que resulten del CDB podrían proporcionar una hoja de ruta sobre cómo incorporar la IDS en el ANTM. Pero el CDB planea adoptar una decisión sobre el tema durante su próxima Conferencia de las Partes, a finales de 2020, demasiado tarde para la reunión de noviembre de 2019, cuando se le pedirá al Órgano Rector que tome una decisión sobre el ANTM revisado.

Asimismo, en noviembre de 2019 el mismo Órgano Rector considerará la IDA como un tema de la agenda separado del asunto del ANTM. En teoría, y dependiendo de cómo se organice la reunión, esta discusión podría apresurar una formulación de políticas al grupo que discutirá el ANTM, pero dicho proceso sería precipitado, en el mejor de los casos. Y el Órgano Rector mismo también necesitaría el resultado del CDB, ya que los acuerdos deben apoyarse mutuamente. Esto indica que la finalización del enfoque político del Tratado sobre la IDS es un asunto para el año 2021 o incluso después.

Así, para que el ANTM refleje operativamente el futuro consenso del CDB y el Órgano Rector, no puede finalizarse el ANTM, ni se puede activar el sistema de suscripción por lo menos por dos años más.

## ¿Qué debería decir el ANTM sobre la IDS?

Si bien la lógica y el procedimiento sensato inevitablemente indican que la adopción del ANTM revisado debe posponerse para después de la reunión del Tratado de 2019, se puede esperar que habrá, no obstante, una fuerte presión para adoptar el documento realmente incompleto. Esta presión vendrá sobre todo de la industria y del Norte, especialmente Europa. Estos grupos están ávidos de expandir el Anexo del Tratado a “todo el TRFAA”, oponiéndose al Protocolo de Nagoya,<sup>13</sup> y divisan una oportunidad para adoptar un sistema que mantendrá la IDS “gratuita” durante muchos años más, por cuanto puede pasar una década hasta la próxima vez que el Tratado reúna la energía necesaria para, una vez más, revisar el ANTM para poder abordar adecuadamente la IDS.

Algunos países en desarrollo podrían estar entre los que están dispuestos a avanzar sin ocuparse de la IDS, típicamente aquellos con una capacidad nacional de acceso y participación de beneficios inusualmente bien desarrollada, por ejemplo, Brasil, que cuenta con una ley nacional de acceso relativamente nueva y sobre la que sus funcionarios a menudo expresan gran confianza frente a desafíos como la IDS. Pero una situación así es una rareza en el mundo en desarrollo, particularmente para los países más pequeños y menos desarrollados.

Desde la perspectiva de garantizar un acuerdo sólido, obviamente sería mucho más acertado posponer la adopción de un ANTM revisado al menos hasta 2021, lapso en el cual

13. Para una discusión a fondo sobre el proceso de revisión del ANTM y la posible expansión del Anexo 1 del Tratado, por favor ver el Documento Informativo del ACB “Crunch Time for the Seed Treaty”, (octubre, 2019). Disponible (en inglés) en: <https://www.acbio.org.za/en/crunch-time-seed-treaty>

se podrían desarrollar unas disposiciones de IDS bien planeadas y basadas en las políticas. Si el Órgano Rector en efecto adopta un ANTM revisado en noviembre de 2019, queda una cantidad de asuntos sobre IDS que necesitan ser definidos en el texto del ANTM.

¿Pueden los suscriptores secuenciar semillas? De ser así, ¿pueden tratar la IDS como propiedad privada? A simple vista, la respuesta a la primera y sencilla pregunta debería ser “sí”, teniendo en cuenta que el secuenciamiento es cada vez más un componente fundamental de los programas de fitomejoramiento, especialmente de los programas comerciales que buscan encontrar e integrar “nuevos” rasgos de las variedades de los agricultores y de otros materiales del sistema multilateral. No obstante, una vez que se genera esta IDS –no solo del ADN genómico sino también la IDS como información epigenética– surgen inmediatamente preguntas sobre su pertenencia y estatus, tanto durante la vigencia de los ANTM pertinentes como después de su vencimiento (bien sea bajo el sistema de suscripción o mediante el mecanismo de acceso simple).

Entonces, si bien una compañía puede llevar a cabo la –cada vez más trivial– inversión para generar IDS, si esta IDS es, por ejemplo, el ADN genómico de una variedad de los agricultores del sistema multilateral, ¿sobre qué base podría la compañía percibir razonablemente esa IDS como propiedad privada? Después de todo, el recurso genético es parte del sistema multilateral, y la compañía no lo creó ni lo conservó. Ciertamente, los países en desarrollo no deberían permitir que entes privados generen y mantengan cautiva la IDS del SML.

Si a los usuarios del sistema multilateral no se les permite acaparar IDS de semillas del SML, y no se les debería permitir, ¿qué pasa entonces con la IDS? ¿Se les debería exigir a los usuarios de los materiales del sistema

multilateral depositar la información en otro sitio o ponerla a disposición de los demás? Resulta obvio que debería ser así, pero si sí, en dónde?

Algunos pueden ver como una opción el depósito de la información en bases de datos de IDS “de acceso abierto”, como en GenBank, pero esto es difícil de justificar en términos de las obligaciones de participación de beneficios y tendría como efecto menoscabar el sistema multilateral. Primero, si los suscriptores colocan IDS en bases de datos “de acceso abierto”, los no suscriptores podrían acceder y usar la información sin firmar un ANTM. Esto podría desincentivar las suscripciones, especialmente en el largo plazo, y sería injusto para los países en desarrollo y los agricultores que supuestamente deben beneficiarse del BSF, y cuyos recursos serían colocados en bases de datos “de acceso abierto”, libre para todos.

El permitir depósitos de IDS del sistema multilateral en bases de datos “de acceso abierto” claramente fomenta el burlar el sistema, ya que en la actualidad parece que nada le impide a una empresa, un gobierno o una fundación grande que apoye a una organización sin fines de lucro o a una iniciativa similar a DivSeek,<sup>14</sup> inscribirse en el sistema multilateral y subir la IDS de ese material a bases de datos “de acceso abierto”. Como la organización sin fines de lucro es técnicamente independiente de la(s) empresa(s) y no deriva ingresos de la venta de semillas, no tendría que hacer pagos de participación de beneficios, aún cuando ha subido gigabytes de IDS en la nube del internet libre para todos que podría, a su turno, ser utilizada en productos por parte de empresas.

Sería más razonable que la IDS de las variedades del sistema multilateral esté disponible bajo los términos del mismo sistema multilateral, es decir el ANTM, o en el caso de la información, una base de datos

14. DivSeek ([divseek.org](http://divseek.org)) es un proyecto controvesial de agricultura internacional genómica. Más de 3.000 documentos obtenidos por el autor de este informe durante un periodo de 18 meses, usando la Ley de Libertad de Información de EE.UU., muestran que actores claves en DivSeek tomaron medidas para evitar la rendición de cuentas y “explotar las ambigüedades” en el TRFAA, a la vez que buscaban compañías multinacionales de semillas como Syngenta, como parte de sus planes. Ver: Hammond E (2017) *Thousands of Pages of DivSeek Internal E-Mails Released, Offering Detailed Insight into the Controversial Agricultural “Big Data” Project*. Disponible (en inglés) en: <https://www.twn.my/title2/biotk/2017/btk170302.htm>

del Tratado o una red de bases de datos que utilicen un acuerdo de acceso y uso de información que extienda e implemente las obligaciones de participación de beneficios del ANTM al ámbito del acceso a la IDS. Esto potenciaría al sistema multilateral del tratado de modo que mantendría el germoplasma disponible al público y evitaría la necesidad de un CIP y CMA individualizados, a la vez que conservaría las obligaciones de participación de beneficios del Tratado. Se incorporarían al sistema de suscripción aquellas compañías que usan IDS, pero que no tendrían acceso a las semillas del sistema multilateral, incrementando con ello la participación de beneficios y asegurando la igualdad de condiciones en la industria previniendo que otros se aprovechen de la IDS.

Un sistema así de bases de datos de IDS también sería la solución al problema de qué pasaría si una compañía sigue usando y lucrándose de secuencias del sistema multilateral después de dejar de acceder a las semillas del sistema multilateral y salir del ANTM. Si se aplican las obligaciones de participación de beneficios a la IDS a través de los acuerdos de acceso y uso de las bases de datos, las compañías no podrían seguir usando la IDS sin pagar, puesto que el uso continuado de IDS generaría las mismas obligaciones de participación de beneficios que surgen cuando se accede a las semillas. (O, si el ANTM está bien diseñado, las obligaciones del ANTM sencillamente no expirarían mientras la compañía siga usando IDS del sistema multilateral).

El cubrir por igual la IDS y las semillas dentro del ANTM y mediante acuerdos de acceso y uso de información para las bases de datos, también ayudaría a darle al Tratado una “proyección de futuro”, al captar nuevas variedades de compañías en la industria de la alimentación y la agricultura que no son como las compañías tradicionales de semillas. Por ejemplo, considere Benson Hill Biosystems, una compañía estadounidense cuyo principal producto es “CropOS”, software de inteligencia artificial que ayuda el fitomejoramiento comparando grandes colecciones de IDS. La compañía dice:

*Resulta que la naturaleza es una fuente de diversidad genética increíblemente generosa y subutilizada que puede mejorar la producción y calidad de los alimentos. Nosotros hemos construido nuestra campaña para permitir que innovadores colaboren y aprovechen esta diversidad, donde sea que se encuentren en la cadena de abastecimiento de alimentos y agricultura.”<sup>15</sup>*

Por supuesto, lo que Benson Hill engañosamente llama “naturaleza” es de hecho producto del trabajo de pequeños agricultores durante milenios, y no existe una colección más grande de tal diversidad genética agrícola que la del sistema multilateral.

La industria de rápido crecimiento que cultiva alimentos en bioreactores industriales depende de cultivos de IDS, los cuales transforma mediante la ingeniería en microorganismos (o células) para poder producir ingredientes en fermentadores similares a los usados en la elaboración de cerveza. Un ejemplo bastante conocido de ese tipo de compañías es Impossible Foods, que produce hemoglobina de soja en levadura dentro de bioreactores. Con ese producto fabrica “hamburguesas” sin carne para distribución masiva en supermercados y restaurantes de comida rápida en Estados Unidos y en otros países. Otra compañía es Isobionic, recientemente comprada por BASF, la gigante compañía química alemana, cuyos bioreactores producen compuestos de cultivos cítricos, pimienta inglesa (*Pimenta dioica*), y pachulí (*Pogostemon cablin*), y vende un sustituto europeo producido industrialmente a cultivos de exportación asiáticos y centroamericanos. Indudablemente, en el futuro habrá muchas más de esas compañías y es probable que sus productos, especialmente a medida que la industria madure y emerjan fabricantes competidores, dependerán de la IDS de plantas con características particulares (por ejemplo, sabor mejorado o fácil procesamiento) para producir productos no genéricos.

15. Ver: <https://bensonhill.com/food-production-innovator/>



Ambas compañías, al igual que Benson Hill e Isobionics usan una diversidad agrícola genética e IDS para usos lucrativos de alimentación y agricultura. Sin embargo, sus ingresos no provienen mayormente, o del todo, de la ventas de semillas; tampoco el valor que deriva de la IDS esté necesariamente incluido en el valor de la venta eventual de las semillas por sus afiliados. Esto denota una necesidad de considerar cuidadosamente las bases de cálculo de pagos por parte de ese tipo de compañías.

En la actualidad y en el borrador del ANTM revisado, los usuarios del sistema multilateral no son libres de transferir materiales del sistema multilateral a entes no suscriptores. Obviamente esto es razonable porque evita que otros se aprovechen. Sin embargo, el borrador del ANTM revisado no contiene una estipulación paralela para la IDS, ni restricciones a transferencias de IDS. Aquí radica otra forma de burlar el sistema, similar pero no exactamente como aquellas anteriormente mencionadas. En teoría (asumiendo que el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional y otros proporcionan el material), un suscriptor solo, tal vez una universidad o un instituto de investigación sin venta alguna de semillas, podría filtrar toda la secuencia genómica de cada una de las semillas en el sistema

multilateral, bien sea en bases de datos privadas o “de acceso abierto”, y no violar el ANTM, todo sin pagar un solo centavo de participación de beneficios.

Resulta evidente que los temas espinosos y complicados relativos a la IDS deben ser explícitos y cuidadosamente abordados en el ANTM revisado. En la actualidad, no lo están. Y mientras siga así, la adopción e implementación de un ANTM revisado serán una pérdida de tiempo, condenada a decepcionar al Sur, los agricultores y la sociedad civil.

## Conclusiones: El valor de la discreción

Casi todos los que están involucrados en el proceso de revisión del ANTM del Tratado sienten una fuerte presión para llegar a una conclusión. Después de todo, el proceso lleva seis años en curso. El Norte va a intentarlo, pero sinceramente no puede pretender que no entiende que desde la perspectiva de justicia, el Tratado es un documento deficiente que está fallando en cumplir lo prometido en cuanto a derechos de los agricultores. Sin embargo,

de forma cínica espera que ofreciendo la posibilidad de que una pequeña suma de dinero entre al BSF, conseguirá la influencia necesaria para inclusive ampliar un sistema fundamentalmente desequilibrado a través de una enmienda para extender el Anexo.

El Sur, a menudo del lado de la sociedad civil, está profundamente frustrado por las deficiencias del Tratado. Las esperanzas depositadas en un ANTM parecen cada vez más vanas, sobre todo por su deficiencia para abordar la IDS correctamente. Durante años, los gobiernos de los países en desarrollo han especulado abiertamente sobre la posibilidad de “apagar la luces”, y dejar que el Tratado caiga lentamente en el olvido. Ahora esa posibilidad se podría cumplir; el panorama del Tratado parece sombrío si fracasa el ANTM revisado. No obstante, las Partes de los países en desarrollo no deberían caer en la tentación bien intencionada de dar algo –lo que sea-- un último intento, no importa cuán imperfecto.

Es comprensible que se sientan presionados para llegar a un acuerdo, especialmente después de un periodo tan prolongado, sin embargo, la discreción es el mejor elemento del valor, y sin duda sería imprudente adoptar un ANTM revisado si no explica en detalle los requisitos concernientes a la IDS. Hacer eso pone en riesgo al sistema multilateral de la IDS, exponiéndolo a una situación de libre albedrío por lo menos por una década,

o más, en la que el Norte exigirá más concesiones, entre esas probablemente la entrada en vigor del Anexo 1 y la inclusión de recursos genéticos in situ antes de participar beneficios de la IDS de manera adecuada.

Si el ANTM revisado deja sin terminar el tema de la IDS, la secuenciación desenfadada, el acaparamiento y/o el “acceso abierto” de la IDS del sistema multilateral podría alterar tan profundamente el panorama del acceso y uso de los recursos agrícolas genéticos que, desde la perspectiva de la industria, dentro de una década es posible que no quede valor en la participación de beneficios dentro del sistema multilateral y, por ende, no quede razón alguna para suscribirse a él. Y con ello, como sistema de participación de beneficios, el sistema multilateral se tornaría irrelevante.

Por tanto, salvo que haya un éxito de negociación verdaderamente notable en el Órgano Rector para resolver el tipo de preguntas sobre IDS indicadas en este documento, la mejor línea de acción en Roma, en noviembre de 2019, será nuevamente dar marcha atrás a la adopción del ANTM revisado (y la enmienda al Tratado asociada) hasta que los procesos en el CDB y el mismo Órgano Rector presenten al Grupo de Trabajo las directrices políticas necesarias para que pueda acordar e incluir un conjunto de disposiciones en relación a la IDS en el ANTM revisado.

## Siglas y Abreviaturas

AHTEG:	Grupo Especial de Expertos Técnicos de información digital sobre secuencias de recursos genéticos
BSF:	Fondo de Participación de Beneficios
CDB:	Convenio sobre la Diversidad Biológica
IDS:	información digital sobre secuencias
TRFAA:	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
CMA:	condiciones mutuamente acordadas
SML:	Sistema Multilateral
RFAA:	recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura
CIP:	consentimiento informado previo
ANTM:	Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material



PO Box 29170, Melville 2109, South Africa  
[www.acbio.org.za](http://www.acbio.org.za)