

El convenio sobre diversidad biológica diez años después

Elizabeth Bravo*

Diez años después de Río, podemos evidenciar que el problema de la destrucción de la biodiversidad no se ha frenado. Por el contrario, si tomamos el caso de tres países andinos, Ecuador Perú y Bolivia, podemos ver cómo han dado licitaciones petroleras en áreas naturales protegidas, poniendo en amenaza la biodiversidad que ahí se mantiene. En otros lugares se ha dado inicio a la construcción de grandes represas o proyectos mineros, que han atentado también contra la biodiversidad. En el campo, tenemos una nueva amenaza para la biodiversidad agrícola, y es el surgimiento de los cultivos genéticamente modificados a escala comercial. Entre ellos se destaca la contaminación a variedades tradicionales de maíz en México, centro de origen de este cultivo. Por este motivo también se ha puesto bajo amenaza la biodiversidad silvestre, como ha sido el caso de las mariposas monarcas, etc.

Entonces, ¿qué ha hecho el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)? El CDB identifica tres elementos en su concepto de biodiversidad:

- los ecosistemas,
- las especies y
- los genes.

En este trabajo se profundiza en cómo el Convenio, diez años después, se ha constituido en un mecanismo para poner en el mercado estos tres elementos. La lógica en la que se ha sustentado este mecanismo ha sido que va a ser difícil de alcanzar una agenda de conservación y uso sustentable de la biodiversidad sin la creación de un marco

adecuado e innovador que incluya incentivos económicos. La preocupación por la biodiversidad de parte de muchos de los estados, e inclusive miembros de la sociedad civil, se limita a las ganancias económicas que pueden generarse a partir de sus tres componentes.

El enfoque ecosistémico

El enfoque ecosistémico es una propuesta de manejo de la biodiversidad en la que se trata de poner en operación los tres objetivos del convenio:

- conservación de la biodiversidad,
- uso sustentable, y
- distribución equitativa de los beneficios.

Es decir, promover la conservación de la biodiversidad por medio de su uso sustentable, asegurando una distribución equitativa de beneficios a las comunidades locales, alcanzando un balance entre los tres. El documento, desarrollado por la CDB, utiliza el lenguaje del mercado:

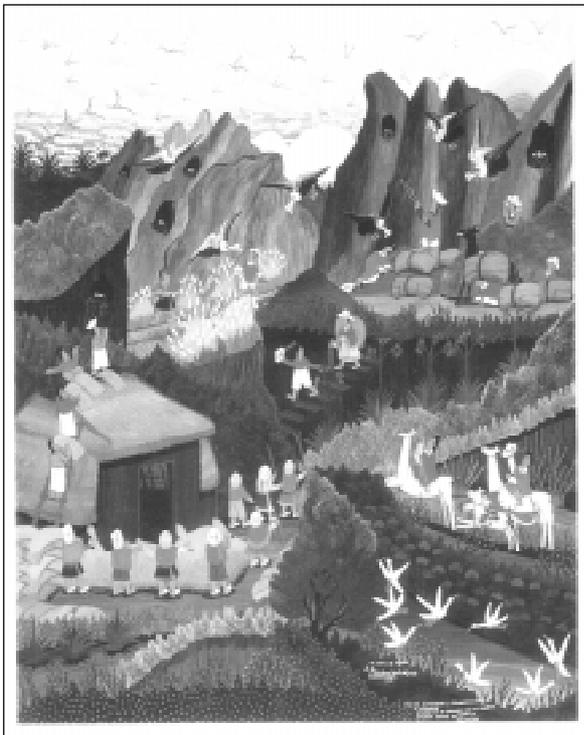
- reducir las distorsiones de mercado que afectan adversamente a la biodiversidad,
- promover incentivos para promover el uso sustentable y la conservación, e
- internalizar los costos y los beneficios en el ecosistema hasta donde sea posible.

En la explicación de este principio, el documento dice que en el pasado ha habido una tendencia a manejar la biodiversidad bajo la categoría de área protegida y no-protegida.

Se establece la necesidad de cambiar hacia una situación más flexible, donde la conservación y el uso son vistos en contexto, donde se aplican una serie de medidas como un *continuum* desde la protección estricta hasta ecosistemas totalmente hechos por humanos. Aunque en el pasado las áreas

* Integrante de Acción Ecológica, Ecuador.
Casilla 17-15-246-6, Quito, Ecuador.
C.e.: ebravo@hoy.net

protegidas realmente no garantizaban la conservación de la biodiversidad, la destrucción de estas áreas podría ser objeto de denuncia a nivel legal y de protesta. Algunas decisiones o políticas que ponían en riesgo la biodiversidad, podían ser revertidas. No se trata de apoyar una propuesta de conservación basada en islas de biodiversidad, pero sí debemos cuestionarnos si poner en el mercado los bienes y servicios que dan los ecosistemas es el mecanismo para asegurar su conservación. Si las políticas del Estado fueran más respetuosas con las poblaciones locales, y se respetara su forma de vida tradicional; si en las áreas naturales con alta biodiversidad no se iniciaran actividades que de alguna manera promueven la colonización -como la industria minera, petrolera o la extracción intensiva de madera-, y se construyeran carreteras para servir a estas industrias; si en otras zonas del país existieran las condiciones de vida para que la gente no tenga que migrar y colonizar las áreas boscosas, el trabajo de conservación de la biodiversidad sería mucho más sencillo y con mejores resultados, y posiblemente las áreas protegidas no serían necesarias. Con este nuevo enfoque, se permite la intervención en todas las áreas frágiles, bajo el precepto de desarrollo sustentable.



El problema es, ¿qué se entiende por uso sustentable? La industria presenta periódicamente reportes sobre producción limpia y sustentable. Se han lanzado iniciativas como el Global Compact, en donde las empresas proponen líneas de conducta voluntarias para una producción sustentable. Se ha adherido al Global Compact, por ejemplo, la empresa Shell que genera impactos ambientales y sociales graves en diversas partes del mundo. La situación de caos que ha generado en el Delta del Río Níger es sólo un ejemplo de ello.

Por otro lado, se habla de un balance entre los tres objetivos del CDB. ¿Quién establece este balance? Por ejemplo, en el Ecuador el gobierno estableció como prioridad nacional, sobre la conservación, la construcción de un ducto que atraviesa 11 áreas protegidas y varios centros poblados, incluido Quito. Un enfoque así permitiría, en áreas que deberían ser protegidas, actividades extractivas de recursos no-renovables, extracción sustentable de madera de bosques tropicales, o la instalación de piscinas camaroneras “verdes”. Por otro lado, se propone una valoración de los bienes y servicios de los ecosistemas. Aquí se presenta el problema de ver como “bienes y servicios” a la protección de cuencas hidrográficas, al equilibrio climático, a la biodiversidad, etc.

Cuando se habla de un bien, éste puede ser transformado fácilmente en mercancía, y toda mercancía en el mundo globalizado puede ser privatizada, con el fin de “proveer una mejor calidad” al usuario.

La privatización de las áreas naturales, o por lo menos de su administración ya es un hecho en algunos países. Además, con las negociaciones del Acuerdo General sobre Servicios en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la inclusión de servicios en el ALCA, los ecosistemas entrarían en el paquete de bienes y servicios que pueden ser comercializados.

Finalmente, el enfoque ecosistémico llama a un proceso de flexibilización en el proceso de decisiones e implementación de políticas de manejo de los ecosistemas. Propone sustituir las decisiones a largo plazo por decisiones tomadas para el corto plazo. Ha sido precisamente el cortoplacismo quien ha puesto en riesgo nuestros ecosistemas, y este tipo de decisiones han sido siempre criticadas por el movimiento ambiental. Propone “aprender mientras se hace”, cuando no hay evidencias científicas, tipo causa-efecto, sobre el impacto que una determinada práctica podría tener en un ecosistema complejo. Aquí se refleja el anti principio de precaución. La

precaución es necesaria cuando se dan a la vez dos circunstancias: falta de certidumbre científica y la amenaza de un daño.

Algunos dicen que el principio de precaución debe usarse sólo cuando hay peligro de daños irreversibles o serios, pero esta aproximación no toma en cuenta los efectos acumulativos de algunas actividades, que pueden ser vistas, en principio como irrelevantes, si no se adopta una perspectiva temporal. Tampoco toma en cuenta la complejidad de algunos ecosistemas, como son por ejemplo los bosques húmedos tropicales. El principio de precaución ha sido sin duda el logro más importante de lo que sucedió en Río. Sería bueno preguntarse si, bajo el lema de “aprender mientras se hace”, ¿no se está proponiendo un mecanismo de extracción petrolera y minera “sustentable”?

¿Cuál es la necesidad de “manejar” un ecosistema cuya biodiversidad debería ser protegida por su fragilidad o importancia, si es que no se quiere obtener de él “ganancias económicas”? El enfoque ecosistémico propone también un mecanismo de “distribución de los beneficios”. Desde que se empezó a desarrollar este concepto, se han generado falsas expectativas entre las comunidades locales y estas expectativas han producido división y fraccionamiento en el seno de organizaciones tradicionales. Generalmente, los beneficios son exclusivamente económicos, aunque en otros casos se habla de pequeñas obras de infraestructura como escuelas (sin maestros ni materiales), centros de salud (sin medicinas o médicos), que son necesidades que deberían ser cubiertas por los Gobiernos. Muchas de las promesas hechas bajo los mecanismos de “distribución de beneficios” no son cumplidas, lo que genera nuevos conflictos. En el desarrollo de este principio, por ejemplo en la comunidad Andina, dentro de la Estrategia Regional de Biodiversidad, se identificó la necesidad de desarrollar criterios de valoración ecosistémica, por medio de inventariar los bienes y servicios de los ecosistemas, estudio de la valoración de los bienes y servicios (social, económico ecológico), incorporación de los criterios de valoración en la toma de decisiones y en los procesos de negociación, desarrollar mecanismos de retribución y distribución de beneficios y mapas temáticos con valoración económica. La Amazonía, a la llegada de los europeos, sustentaba una población de diez millones de habitantes, los mismos que fueron diezmados por múltiples razones, principalmente las enfermedades y la extracción de caucho. Esas poblaciones manejaban la Amazonía sin destruirla. Cuando se

vio a la Amazonía como una fuente inagotable de recursos, es que se inicia su destrucción. Ese fue el caso del norte de la Amazonía ecuatoriana cuya destrucción se inició con la actividad petrolera.

Las especies: el biocomercio

La “Iniciativa Biocomercio” fue lanzada durante la 3ra. Conferencia de las Partes del CDB en Buenos Aires, por la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). La misión de la iniciativa es estimular la inversión y el comercio de los recursos biológicos, en la línea de los tres objetivos del CDB. El objetivo es tomar ventaja de las nuevas oportunidades de inversión y mercado que hay al momento, debido al emergente mercado de productos y servicios derivados de la biodiversidad, especialmente debido a la emergente industria biotecnológica. En la Iniciativa Biocomercio los componentes de la biodiversidad son considerados como “productos y servicios”, por lo que se aplica la misma reflexión hecha en el punto anterior. Uno de los objetivos de la Iniciativa, es cambiar los patrones de consumo en los países industrializados y las áreas urbanas en los países en desarrollo, para que acepten más bioproductos. Este es un nicho de mercado que tradicionalmente ha sido ocupado por pequeños productores y dentro de esquemas alternativos. Estas experiencias de comercio no producen un fuerte impacto en las economías locales ni en los recursos. Hoy se pretende colocar estos productos en el mercado mundial, produciendo fuertes distorsiones en las economías locales y en la biodiversidad. Entre los servicios que se desea transformar en mercancía se menciona específicamente la protección de cuencas hidrográficas, el secuestro de carbono, el ecoturismo y la bioprospección. Entre los productos se incluyen colorantes naturales, pinturas, aceites esenciales, compuestos bioquímicos, extractos medicinales, y productos finales como madera, artesanías, nueces, frutos, perfumes y medicinas. La Iniciativa Biocomercio aspira integrar al sector privado, agencias del gobierno, comunidades indígenas y locales y otros actores. Es también socio de la iniciativa el CDB. Más tarde, en Lyon en 1998, se lanzó el programa Bolsa Amazónica, que es una sociedad entre la UNCTAD y la ONG brasileña POEMA. El objetivo de POEMA es la promoción de la conservación ecológica a través del desarrollo de actividades comerciales. Un ejemplo del tipo de sociedad que ha establecido POEMA es con Daimler Benz AG/Mercedes Benz de Brasil. Incluye la

investigación de fibras, colorantes, aceites, látex o resinas para la industria automovilística, así como la instalación de un proyecto piloto de plantas para manufacturar piezas automotrices a partir de fibras de coco y látex. En el Ecuador, la iniciativa Biocomercio ha sido recientemente lanzada, y prevé la creación de una institución llamada Coprobio.

Genes: la bioprospección

En ningún tema se ha evidenciado tanto la comercialización de la vida como cuando se trata de los genes. Los genes contienen la información genética que determina las características de un organismo. Esta información genética quiere ser utilizada, sobre todo en la emergente industria biotecnológica. El tema del acceso a los recursos genéticos ha copado gran parte de la discusión dentro del CDB. El propósito es poner en el mercado la información contenida en la biodiversidad, así como del conocimiento asociado. A este respecto, Mugabe y otros sostienen que: "los países que son fuente de recursos genéticos y son partes del Convenio están obligados a asegurar que sus políticas, actividades administrativas, legales e institucionales no impongan restricciones contrarias al objetivo del Convenio de facilitar el acceso a los recursos genéticos". Como contrapartida, se habla de repartición equitativa de los beneficios generados por la utilización de los recursos genéticos hacia el país de origen (Art. 15 del CDB), y hacia las comunidades indígenas y locales, en el caso de que se incluyan conocimientos tradicionales (Art. 8j del CDB). El Convenio establece que los Estados deben garantizar el acceso a los recursos genéticos, pero pueden establecerse términos mutuamente acordados entre las partes (país que entrega los recursos genéticos y el que accede). El Convenio establece también que debe haber una repartición equitativa de los beneficios que surjan de ese acceso.

Para abordar estos dos temas lo que se propone es establecer acuerdo de tipo bilateral en base a lineamientos voluntarios, en los que está trabajando el CDB. Un grupo de expertos en Acceso y Distribución de Beneficios, creado por el Convenio, ha identificado que estos pueden ser a corto, mediano y largo plazo, entre los que se puede incluir:

- pagos en el momento en que tiene lugar el acceso, por una suma acordada o regalías,
- distribución de los beneficios que emerjan de la comercialización de los productos que resulten del acceso, y



- acuerdos joint-venture.

También se habla de beneficios no monetarios, entre los que se incluye:

- a conservación de la biodiversidad,
- capacitación,
- transferencia de tecnología, incluyendo biotecnología,
- participación en la investigación, y
- la posibilidad de hacer obras sociales, como escuelas y otras infraestructuras.

El grupo de expertos reconoce la necesidad de los derechos de propiedad intelectual, y pide a la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI) que informe al CDB sobre los avances de su trabajo en materia de protección del conocimiento tradicional. En cuanto a las guías voluntarias, el grupo recomienda que éstas deben asegurar el acceso a los recursos genéticos y a la distribución equitativa de beneficios, que contribuya a la conservación de la biodiversidad, y que promuevan la transferencia de tecnología. Hay otras iniciativas en el CDB, entre las que se incluyen la "Iniciativa Taxonómica Global," que fue creada en la IV COP (Conferencia de las Partes). La intención de esta iniciativa no es la recolección de material con fines comerciales, por lo que el grupo de trabajo pide una flexibilización en las normas de acceso y distribución de beneficios, pero es importante recordar que la investigación taxonómica, sí constituye un puerta de fuga del material genético. Por otro lado, el Gobierno Británico ha hecho una propuesta sobre el tema de los Jardines Botánicos.

Ellos proponen trabajar en un modelo de "Acuerdo de Transferencia de Material" para adquirir y suministrar recursos genéticos a los Jardines Botánicos. Estos acuerdos deben proveer una solución "realizable", por lo que proponen que se use

un enfoque voluntario y proactivo, "para que los Jardines Botánicos verdaderamente contribuyan a la conservación y desarrollo sustentable de la biodiversidad, respetando los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales por medio de la distribución equitativa de beneficios". Es importante mencionar que varios Jardines Botánicos y Universidades están involucrados en Bioprospección, entre los que se incluye los de New York Botanical Garden; Missouri Botanical Garden; Kew Royal Botanical Garden, University of Illinois; Kunming Institute of Botany, China; Harbor Branch Oceanographic Institute; Australian Institute of Marine Sciences; Coral Reef Research Foundation; Smithsonian Institute; University of Connecticut; University of Hawaii at Manoa; University of Miami; University of Virginia; Scripps Institution of Oceanography; Morris Arboretum, University of Pennsylvania; Mississippi State University y Brigham Young University, entre otras. También vale la pena recordar que fue a través del Jardín Botánico de Kew (de alguna manera, autor de esta propuesta), que el imperio británico trasladó material genético desde América del Sur hacia sus colonias, quebrando la industria del caucho en el Brasil, de cacao en Ecuador, etc.

La declaración de Cancún

Un último acontecimiento que se ha dado en esta dirección, fue la reunión de los Ministros de Ambiente de 12 países megadiversos en Cancún, México, en febrero de este año (sobre este tema, véase también el artículo de Nadal). Ellos enfatizaron que la biodiversidad, además de los servicios ambientales que presta, tiene un valor estratégico, económico y social, y que ofrece una oportunidad de desarrollo para nuestra gente y para la comunidad internacional. Reconocen el nuevo valor económico que ha cobrado la biodiversidad por su uso como recurso genético, especialmente para la biotecnología. En cuanto a la distribución equitativa de beneficios por el uso de la biodiversidad, identifican la necesidad de que se establezcan términos mutuamente acordados como prerrequisito para otorgar patentes, reconocen la importancia de la iniciativa privada en las acciones que se puedan tomar para alcanzar los principios del CDB, y manejar el "capital natural" de los países megadiversos; proponen convertir las innovaciones de las poblaciones indígenas y locales en proyectos comerciales y trabajar para que los actuales sistemas de propiedad intelectual tomen en cuenta el conocimiento tradicional asociado. Estos países megadiversos son: África del Sur, Brasil, China,

Costa Rica, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Kenya, México, Perú y Venezuela.

La soberanía sobre los recursos genéticos

Ante esto cabe preguntarse si el reconocimiento que el CDB hizo a la soberanía de los estados sobre la biodiversidad y los recursos genéticos, constituyó un avance o un retroceso en el proceso de la comercialización de la vida. Todo depende de la interpretación que demos a la soberanía. Esta puede entenderse como:

- la existencia de un Estado que organiza el acceso de los recursos genéticos a las transnacionales que industrializan la vida,
- o un Estado que, en representación de toda la nación, obedece a los intereses colectivos, incluyendo los derechos de las futuras generaciones, la seguridad alimentaria, la salud pública, el mejoramiento de la calidad de vida y la conservación de los recursos naturales.

Con la globalización, el concepto de Estado ha sido sumamente afectado, y por lo mismo, la soberanía. Hoy, quien toma las decisiones sobre los recursos naturales son las empresas transnacionales. Estas le han apropiado al Estado la potestad real de decidir y de velar por los intereses de sus ciudadanos. Hoy tenemos, por un lado, gobiernos sin derechos, pero con excesivas responsabilidades, y por otro, a las empresas apoyadas por organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OMC, con derechos absolutos y sin ninguna responsabilidad. De entre ellas, la OMC ha emergido como la agencia económica más importante del mundo. Muchas de las áreas de decisión política, que anteriormente formaban parte de la soberanía de los estados, están hoy bajo el control de la OMC. En su seno, se están



imponiendo a los países miembros legislaciones que afectan leyes domésticas a nivel económico, social y cultural. El Banco Mundial y el FMI, por otro lado, nos han impuesto medidas de ajuste estructural, impidiendo a los estados cumplir sus funciones de representar y velar soberanamente por el bienestar de la nación. Los convenios ambientales, entre los que se incluye el CDB, se han ido sometiendo a la OMC. Es una responsabilidad de nosotros, la sociedad civil organizada, que le devolvamos a la palabra "soberanía" su verdadero significado, que ésta sea ejercida por la nación, y que seamos nosotros quienes podamos decidir sobre nuestros recursos, incluida la biodiversidad. Lo público no debe confundirse con lo estatal, sobre todo cuando lo estatal responde a la presión corporativa. Sin embargo, el ejercicio de lo público es la base de la soberanía; esta facultad se ejerce con el control y por medio de determinar políticas y directrices sobre biodiversidad, y se puede ejercer desde lo local. En cuanto a la soberanía de los recursos que se encuentran en territorios indígenas, la legislación ecuatoriana reconoce el derecho que tienen los pueblos y nacionalidades indígenas a decidir sobre sus tierras, sobre el modelo de desarrollo que ellos desean emprender, sobre los recursos naturales y la biodiversidad. Estos derechos también son reconocidos por el Convenio 169 de la OIT ●

Referencias

- Comunidad Andina, 2001. Segundo Taller "Conservación de Ecosistemas Transfronterizos y Especies Amenazadas". Lima, 26 al 28 de marzo de 2001. Relatoría final.
- Visión de la región andina sobre conservación y uso sostenible de sistemas transfronterizos y especies amenazadas al 2010. Lima, 26, 27 y 28 de marzo de 2001.
- CDB. Decisión V/6. Enfoque ecosistémico. CDB. AD HOC OPEN-ENDED WORKING GROUP ON ACCESS AND BENEFIT-SHARING. Bonn, 22-26 October 2001.
- CDB. Results of the Pilot Project for Botanic Gardens: Principles on Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing, Common Policy Guidelines to Assist with their implementation and Explanatory Text submitted by the Government of the United Kingdom. Bonn, 22-26 October 2001.
- CDB. ACCESS AND BENEFIT-SHARING AND THE GLOBAL TAXONOMY INITIATIVE. Bonn, 22-26 October 2001.
- The Cancun Declaration of Like-Minded Megadiverse Countries. Cancún, México, 18 de febrero de 2002. Sitio web de Bolsa Amazónica.
- Sitio web de The Biotrade Initiative: www.biotrade.org. Last Updated 2/10/00.

