

Mayo de 2014



Tratado Internacional

SOBRE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA



S

Tema 4 del programa provisional

PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE COMPOSICIÓN ABIERTA PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA MULTILATERAL

Ginebra (Suiza), 13-16 de mayo de 2014

ANTECEDENTES SOBRE LA LABOR REALIZADA POR EL COMITÉ ASESOR ESPECIAL SOBRE LA ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN Y SU DESARROLLO ULTERIOR

RESUMEN

1. En el presente documento se examinan los resultados de las deliberaciones mantenidas por el Comité Asesor Especial sobre la Estrategia de Financiación durante el bienio anterior, que retomará ahora el Grupo de trabajo.
2. Se examinan el *Plan estratégico para la aplicación de la Estrategia de financiación para 2009-2014* y el motivo por el que no se ha alcanzado su objetivo de 116 millones de USD, en particular, las razones por las que no se han obtenido contribuciones de los usuarios.
3. Se analizan las diversas propuestas para abordar estos problemas en el marco de los enfoques innovadores señalados por el Comité Asesor Especial. Todos los enfoques requieren la introducción de cambios en el funcionamiento actual del Sistema multilateral, que se determinan en el presente documento. Se invita al Grupo de trabajo a examinar otros posibles enfoques innovadores y a señalar las cuestiones pertinentes con vistas a su perfeccionamiento.
4. El Órgano Rector pidió al Grupo de trabajo que examinara “una gama de enfoques innovadores distintos que [pudiera] proporcionar una parte de un flujo suficiente y sostenible de ingresos para el Fondo de distribución de beneficios”. Estos pueden combinarse posteriormente con otras fuentes de ingresos —sobre todo contribuciones de los gobiernos— a efectos de establecer un flujo previsible, suficiente y sostenible de recursos financieros para el Fondo.
5. El Órgano Rector decidió que el Grupo de trabajo aplicara un enfoque por fases: en primer lugar, medidas encaminadas a aumentar los ingresos del Fondo de distribución de beneficios, en particular los pagos de los usuarios; y, en segundo lugar, otras medidas para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral, incluida la posible ampliación de la cobertura de los cultivos incluidos en el mismo. Será esencial una planificación detallada de la labor durante el bienio.

ÍNDICE

	<i>Párrs.</i>
I. Introducción	1-10
II. <i>Plan estratégico para la aplicación del Fondo de distribución de beneficios</i>	11-30
III. Factores que determinan el déficit de financiación del Fondo de distribución de beneficios procedente de los usuarios	31-53
Plazo de fitomejoramiento	32-34
Disponibilidad y tipo de material	35-37
Fuentes alternativas de materiales	38-39
Eludir la utilización de material en el marco de un ANTM y el problema de las contribuciones voluntarias	40-46
Desequilibrio en relación con los porcentajes de pago entre las distintas opciones	47-50
Costos de transacción para los receptores	51-53
IV. Principales factores estructurales que habrían de tenerse en cuenta al formular enfoques innovadores	54-78
Cómo abordar el problema de las contribuciones voluntarias	54-56
Cómo abordar el problema de eludir la utilización de material en el marco de un ANTM	57-60
Modificación de la cuantía de pago y las diferentes categorías de receptores	61-65
Costos de transacción	66-68
Enfoques innovadores que no se basan en disposiciones específicas del Tratado	69-72
La disponibilidad de material y el <i>Anexo I</i> del Tratado	73-77
“Conjunto de instrumentos” relativo al perfeccionamiento ulterior de los enfoques innovadores basados en los usuarios	78
V. Enfoques innovadores ya señalados y su relación con los principales factores estructurales determinados	79-110
Enfoques basados en el ANTM	84-98
Revisión de los artículos 6.7/6.8 y 6.11	84-96
Descontar los pagos adelantados sobre el acceso de los pagos adeudados en concepto de la comercialización de un producto	97-98
Enfoques no basados en el ANTM	99-110
Fomentar que las Partes Contratantes realicen contribuciones periódicas en función de las ventas de semillas	99-102
Nuevas formas de obtener contribuciones voluntarias de los usuarios	103-106
Ampliación de la cobertura del Sistema multilateral	107-110
VI. Creación y evaluación de un conjunto de medidas para aumentar los ingresos del Fondo de distribución de beneficios	111-115
VII. Cuestiones que el Grupo de trabajo habría de examinar en esta reunión	116-123

Figuras

	<i>Página</i>
1. Fuentes de ingresos previstos en relación con el objetivo de 116 millones de USD fijado en el <i>Plan estratégico para 2009-2014</i>	7
2. Ingresos efectivos durante el período comprendido entre julio de 2009 y febrero de 2014, en comparación con el objetivo fijado en el <i>Plan estratégico para 2009-2014</i>	9
3. Materiales disponibles realmente y en teoría en virtud de un ANTM	12

4.	La teoría de juegos y las contribuciones voluntarias: una situación en la que todas las partes salen perdiendo	14
5.	Ingresos por cultivo y por grupo de cultivo (0 % de contribuciones voluntarias)	15
6.	Principales factores que determinan las distintas opciones en virtud de los artículos 6.7/6.8 y 6.11 del ANTM	16
7.	Posible reducción de los costos de transacción con arreglo a los artículos 6.7/6.8 y 6.11	24
8.	Ingresos anuales estimados en 2081 (millones de USD), en la hipótesis de que aumenten las Partes Contratantes en el Tratado, así como la cobertura de los cultivos	28
9.	Conjunto de medidas para proporcionar un flujo suficiente y sostenible de ingresos para el Fondo de distribución de beneficios	29
10.	Acumulación de ingresos basados en los usuarios para el Fondo de distribución de beneficios	30
11.	Previsiones por miembro y por material tanto incluido como no incluido en el <i>Anexo I</i> , en 2081	31

I. INTRODUCCIÓN

1. En su quinta reunión, el Órgano Rector estableció, mediante la Resolución 2/2013, el Grupo de trabajo especial de composición abierta con el mandato de mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral (en adelante, el “Grupo de trabajo”), a fin de que prosiguiera y completara la labor iniciada durante el bienio anterior por el Comité Asesor Especial sobre la Estrategia de Financiación (en lo sucesivo, el “Comité Asesor Especial”).
2. En el presente documento se examina la situación actual respecto a la labor realizada con vistas a establecer una serie de medidas para incrementar los pagos de los usuarios y las contribuciones al Fondo de distribución de beneficios de una manera sostenible y previsible a largo plazo, y para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral mediante la adopción de otras medidas. Se presta especial atención a los resultados de las deliberaciones mantenidas durante el bienio anterior por el Comité Asesor Especial, que retomará ahora el Grupo de trabajo.
3. En el Tratado se logra un equilibrio entre el acceso a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y la distribución de los beneficios. Se prevé la obtención de beneficios monetarios de la comercialización de los productos (semillas y materiales de plantación) derivados de los materiales a los que se haya tenido acceso en virtud del Tratado. El Acuerdo normalizado de transferencia de material (ANTM) pone en práctica el mecanismo basado en los usuarios de distribución de beneficios. Esta cantidad se destina al Fondo de distribución de beneficios, que también recibe recursos de las contribuciones directas de las Partes Contratantes, el sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras fuentes. Se destina asimismo a respaldar proyectos centrados en los agricultores de países en desarrollo, que conservan y utilizan de forma sostenible los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, de acuerdo con los procedimientos convenidos por el Órgano Rector.
4. Por tanto, la participación en los beneficios monetarios de los usuarios se deriva del fitomejoramiento que, por su propia naturaleza, es un proceso lento; además, siempre se ha reconocido que la acumulación de ingresos procedentes de los usuarios lleva su tiempo. Por esta razón, el Órgano Rector acogió con satisfacción la aprobación en 2009 del *Plan estratégico para la aplicación del Fondo de distribución de beneficios*, que se centra en la movilización de recursos procedentes de fuentes distintas a los usuarios, principalmente de las Partes Contratantes. En el *Plan estratégico* se establece un objetivo de 116 millones de USD para el período comprendido entre julio de 2009 y diciembre de 2014.
5. Por una serie de razones, entre ellas, la crisis económica mundial actual, este objetivo no se ha logrado. Además, aún no se han recibido pagos de los usuarios. En el presente documento se analizan los ingresos efectivos del Fondo de distribución de beneficios con respecto a las disposiciones del *Plan estratégico*. Puesto que no se alcanzó el objetivo, el Comité Asesor Especial determinó una serie de posibles enfoques innovadores con vistas a incrementar los pagos de los usuarios y los señaló a la atención del Órgano Rector; actualmente, el Órgano Rector ha encomendado al Grupo de trabajo su perfeccionamiento con vistas a su examen y aprobación en su sexta reunión.
6. El Comité Asesor Especial examinó algunas de las razones por las que no se han obtenido contribuciones de los usuarios. En el presente documento se resumen estos factores, así como los diferentes planteamientos para abordarlos, que se incluyen en los enfoques innovadores señalados por el Comité. El Grupo de trabajo tiene el mandato de perfeccionar dichos enfoques durante el bienio en curso, así como otros posibles planteamientos innovadores.
7. Todos ellos requerirían la introducción de ciertos cambios o modificaciones en el funcionamiento actual del Sistema multilateral. En este documento se determinan, por consiguiente, tales modificaciones, así como el modo en que podrían llevarse a la práctica. Actualmente se ha previsto una serie de modificaciones en las decisiones que el Órgano

Rector tal vez desee adoptar en el contexto de los exámenes y las evaluaciones inminentes en el marco del Sistema multilateral. Podrían asimismo constituir la base para determinar otros enfoques innovadores. Por consiguiente, se invita al Grupo de trabajo a señalar la información y las consultas que considere pertinentes, a fin de seguir perfeccionando tales enfoques y examinar otros posibles planteamientos innovadores.

8. La base de información para examinar los posibles efectos respecto a los ingresos del Fondo de distribución de beneficios se reforzó con la preparación, durante el último bienio, del estudio titulado *Assessing the Potential for Monetary Payments from the Exchange of Plant Genetic Resources under the Multilateral System of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* (Evaluación del potencial de contribuciones derivadas del intercambio de recursos fitogenéticos al amparo del Sistema multilateral del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura)¹, con el apoyo del Gobierno de Australia. El Órgano Rector ha pedido que se realice una serie de nuevos estudios, teniendo en cuenta los informes del Comité Asesor Especial sobre la Estrategia de Financiación y el Comité Técnico Especial sobre el ANTM y el Sistema Multilateral. Para más información a este respecto, véase el documento IT/OWG-EFMLS-1/14/Inf. 2.
9. Además, el Órgano Rector destacó la importancia de analizar los factores que influían en la disposición de los grupos de partes interesadas a realizar contribuciones al Fondo de distribución de beneficios y a acceder a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura del Sistema multilateral. Teniendo esto presente, ya hay un programa importante de consultas y deliberaciones con las partes interesadas muy avanzado que está siendo ejecutado por la Secretaría, entre otros; el Grupo de trabajo tal vez desee tomarlo en consideración en su planificación. Puede consultarse más información al respecto en el documento IT/OWG-EFMLS-1/14/Inf.3.
10. El Órgano Rector encomendó al Grupo de trabajo que elaborara y presentara propuestas sobre las medidas pertinentes, para examen y decisión en su próxima reunión. Actualmente, se han previsto dos reuniones más del Grupo de trabajo en el bienio. El Órgano Rector decidió además que el Grupo de trabajo adoptara un enfoque de dos fases: en primer lugar, debería examinar los enfoques innovadores para incrementar las contribuciones y los pagos de los usuarios del Fondo de distribución de beneficios de forma sostenible y previsible a largo plazo; y, en segundo lugar, otras medidas para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral, incluida la posible ampliación de la cobertura de los cultivos amparados por el Tratado. Teniendo en cuenta la complejidad y el calendario de las tareas encomendadas al Grupo de trabajo, el tiempo y los recursos disponibles deberán emplearse de la forma más eficiente posible. Por tanto, en el documento IT/OWG-EFMLS-1/14/5 se señala cuándo estarán disponibles los distintos insumos para dicho proceso, con el fin de ayudar al Grupo de trabajo a establecer el calendario y las prioridades de las deliberaciones durante el bienio de la forma más productiva.

II. PLAN ESTRATÉGICO PARA LA APLICACIÓN DEL FONDO DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

11. De conformidad con el artículo 18 del Tratado, las Partes Contratantes se comprometen a ejecutar una estrategia de financiación para la aplicación del Tratado. En el artículo 18.3 se estipula que el Órgano Rector establecerá periódicamente un objetivo a este respecto. En el artículo 18.4 se prevén las siguientes fuentes de recursos:

¹ http://www.planttreaty.org/sites/default/files/Identifying_Benefit_Flows.pdf. Para abreviar, este estudio se denominará en lo sucesivo *Assessing the Potential*.

- la asignación efectiva en los órganos rectores de mecanismos, fondos y organismos internacionales pertinentes de recursos previsibles y convenidos para la aplicación de planes y programas en el marco del Tratado;
 - recursos financieros proporcionados por las Partes Contratantes que son países desarrollados, por conductos bilaterales, regionales y multilaterales;
 - contribuciones voluntarias de las Partes Contratantes, el sector privado, ONG y otras fuentes no relacionadas con el acceso a los materiales del Sistema multilateral;
 - beneficios financieros derivados de lo dispuesto en el inciso ii) del artículo 13.2.d) (es decir, pagos de los usuarios al Fondo de distribución de beneficios).
12. En el artículo 13.6 se prevén también contribuciones voluntarias de industrias elaboradoras de alimentos para la distribución de los beneficios.
13. El Órgano Rector aprobó la Estrategia de financiación mediante la Resolución 1/2006, “reconociendo que la medida en que las Partes Contratantes que son países en desarrollo y las Partes Contratantes con economía en transición cumplan de manera efectiva sus obligaciones en virtud del Tratado dependerá de la asignación efectiva, en particular por las Partes Contratantes que son países desarrollados, de los recursos mencionados en el artículo 18 del Tratado.”
14. Mediante la Resolución se estableció asimismo el Comité Asesor Especial sobre la Estrategia de Financiación.
15. Posteriormente, la Resolución 3/2009 acogió con beneplácito el “Plan estratégico para la aplicación del Fondo de distribución de beneficios de la Estrategia de financiación”, recordando que:
- “los objetivos de la Estrategia de financiación son la elaboración de formas y medios para lograr la disponibilidad de recursos adecuados para la aplicación del Tratado Internacional, así como la utilización eficaz y eficiente de todos los recursos proporcionados en el marco de la propia Estrategia.”
16. El Órgano Rector se mostró de acuerdo en que el *Plan estratégico* sentaba las bases para la aplicación del Fondo de distribución de beneficios, por parte de la Secretaría y las Partes Contratantes. El Órgano Rector fijó un objetivo de 116 millones de USD para el período comprendido entre julio de 2009 y diciembre de 2014. El Órgano Rector examinará periódicamente dicho objetivo, según lo dispuesto en el artículo 18.3 del Tratado. Este objetivo equivale a un importe anual en promedio de 23 millones de USD. Además, encomendó al Comité Asesor Especial que examinara los posibles enfoques innovadores para la movilización de recursos. El *Plan estratégico* constituye una base concertada para el logro del objetivo de 116 millones de USD en relación con el Fondo de distribución de beneficios, por un período de cinco años. Se establece una estrategia para lograr este objetivo, a través de contribuciones voluntarias de las Partes Contratantes y otros interesados.

Sector	Contribuciones en apoyo del Tratado Motivación del apoyo	Proporción relativa de los objetivos en total (%)
Partes Contratantes	<ul style="list-style-type: none"> • Deberían constituir la base del apoyo al Tratado y sus objetivos. • Destinar más de 2 000 millones de USD al año a ayuda oficial para el desarrollo (AOD) para proyectos agrícolas. El Fondo de distribución de beneficios debería recibir una parte de estos recursos. • Su apoyo es esencial para recaudar de forma satisfactoria fondos de otras partes interesadas, en el marco del Tratado. 	75-85
Estados que aún no son Partes Contratantes	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien la base del apoyo proviene sobre todo de las Partes Contratantes, tal y como se estipula en el Tratado, nada impide a los Estados que (aún) no son Partes Contratantes realizar contribuciones voluntarias al Fondo. 	0-1
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • La seguridad alimentaria es un tema que atañe a todo el mundo. • Las perspectivas de apoyo incluirían a empresas filantrópicas del sector privado de todo el mundo. 	7-11
Fondos asesorados por donantes o fundaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Las fundaciones son una fuente cada vez más importante de fondos de donaciones internacionales. • Las fundaciones tienen la capacidad de asumir compromisos de siete y ocho cifras por un período de varios años. 	7-11
Particulares	<ul style="list-style-type: none"> • Gran potencial de cultivar la relación con donantes interesados en cuestiones sobre la seguridad alimentaria mundial, la biodiversidad, la sostenibilidad y la cooperación internacional, que pueden asumir compromisos personales de seis y siete cifras. 	1-2

Fig. 1: Fuentes de ingresos previstos en relación con el objetivo de 116 millones de USD fijado en el *Plan estratégico para 2009-2014*²

17. Ni en la Resolución ni en el *Plan estratégico* se mencionan las contribuciones de los usuarios y tampoco se incluyen entre las fuentes previstas de ingresos. La mayor parte de este objetivo habría de financiarse mediante contribuciones de las Partes Contratantes, pero se contemplan también otras fuentes. En la Figura 1 se muestran los objetivos previstos de contribución respecto a las distintas fuentes de financiación para el período en cuestión.
18. Los primeros resultados fueron alentadores. En la Resolución 3/2011 se acogieron con satisfacción los excelentes progresos en lo tocante a la aplicación del *Plan estratégico*. Se observó, sin embargo, que era un reto alcanzar el objetivo de 116 millones de USD para 2014, se hizo hincapié en la necesidad de seguir estudiando enfoques innovadores y se pidió al Comité Asesor Especial que brindara asesoramiento sobre la movilización de recursos.
19. Durante el bienio de 2012-13 el Comité Asesor Especial sobre la Estrategia de financiación:

“señaló con preocupación que las Partes Contratantes no estaban cumpliendo los objetivos que ellas mismas se habían fijado en el *Plan estratégico* para la aplicación del Fondo de distribución de beneficios. Observó que se había acumulado un déficit de financiación en relación con el *Plan estratégico*.”
20. En la Figura 2 se muestra el importe total aportado al Fondo de distribución de beneficios en el momento de preparación del presente documento. No hay indicios que apunten a un

² *The Funding Strategy*, p. 13, Cuadro. 3.

cambio sustancial de la situación para finales del período del *Plan estratégico* vigente, esto es, para diciembre de 2014.

21. El *Plan estratégico* se basa en las contribuciones de las Partes Contratantes, esto es, un 75 %-85 % del total, el equivalente a 92,8 millones de USD aproximadamente; se logró alcanzar un 23,23 % del objetivo fijado y únicamente realizaron aportaciones nueve países con cantidades muy diferentes. No contribuyeron Estados que no son Partes, fundaciones ni particulares.
22. El *Plan estratégico* no contempla pagos por la utilización del material recibido en virtud de un ANTM entre las fuentes de ingresos previstos y no se efectuó ninguno. Se recibió una pequeña contribución de una empresa, equivalente a un 0,01 % del objetivo del sector privado.
23. De las fuentes de ingresos previstos, se recaudó en total un 18,59 % del objetivo de 116 millones de USD.
24. Se recibió también una contribución no prevista, equivalente a un 1,29 % del objetivo fijado, como resultado de la asociación con una organización internacional, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
25. También se recibieron contribuciones de dos enfoques innovadores no previstos, a saber: la iniciativa de Noruega de aportar un 0,1 % del valor de las ventas de semillas en el territorio nacional; y una cuota de acceso a una plataforma de patentes sobre el comercio de semillas establecida por iniciativa del sector privado, que exigía una contribución como condición de acceso a la misma³. Los dos enfoques innovadores no previstos generaron ingresos para el Fondo de distribución de beneficios durante el período del *Plan estratégico*.
26. Teniendo en cuenta todas las contribuciones, los ingresos efectivos del Fondo de distribución de beneficios ascendían a un 20,45 % del objetivo de 116 millones de USD. En la Figura 2 —y, de hecho, en las fuentes de ingresos previstos en relación con el *Plan estratégico para 2009-2014*— se muestra claramente la dificultad de promover las contribuciones voluntarias de Estados que no son Partes, fundaciones, el sector privado y particulares. Los fondos para la acción suelen estar asociados con acuerdos internacionales de la misma naturaleza que el Tratado. Las entidades comerciales del sector privado —incluso aquellas de gran tamaño— no tienen una larga trayectoria de contribuciones importantes a fondos para la acción sobre los que ejercen una escasa influencia, y las fundaciones suelen tener prioridades y procesos específicos de solicitud para acceder a sus fondos.

³ http://www.planttreaty.org/sites/default/files/Notification_of_Syngenta_licensing.pdf y <http://www.planttreaty.org/sites/default/files/Letter%20E-Licensing.pdf>.

	OBJETIVO		EFECTIVO	
	%	USD	%	USD
PARTES CONTRATANTES				
Australia				870 000
Alemania				598 500
Comisión Europea				6 650 000
España				2 348 935
Indonesia				100 000
Irlanda				659 800
Italia				3 810 229
Noruega				6 495 088
Suiza				28 612
Subtotal	75-85%	± 92 800 000	23,23%	21 561 164
OTROS PAÍSES				
Subtotal	0-1%	± 580 000	0,00%	0
SECTOR PRIVADO				
Empresa de semillas del Canadá				1 211
Subtotal	7-11%	± 10 440 000	0,01%	1 211
FUNDACIONES				0
Subtotal	7-11%	± 10 440 000	0,00%	0
PARTICULARES				0
Subtotal	1-2%	± 1 740 000	0,00%	0
TOTAL DE LA ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN	100%	116 000 000	18,59%	21 562 375
RECURSOS NO PREVISTOS: FONDOS INTERNACIONALES				
FIDA				1 500 000
Subtotal	Recursos no previstos	116 000 000	1,29%	1 500 000
RECURSOS NO PREVISTOS: ENFOQUES INNOVADORES				
Iniciativa de Noruega: 1,1% de las ventas de semillas nacionales				648 178
Plataforma de licencias sobre el comercio de semillas				6 416
Subtotal	Recursos no previstos	116 000 000	0,56%	654 594
TOTAL DE RECURSOS NO PREVISTOS	Recursos no previstos	116 000 000	1,86%	2 154 594
TOTAL GENERAL	Recursos previstos y no previstos	116 000 000	20,45%	23 716 969

Fig. 2: Ingresos efectivos durante el período comprendido entre julio de 2009 y febrero de 2014, en comparación con el objetivo fijado en el *Plan estratégico para 2009-2014*

27. Ello significa que, probablemente, las dos fuentes más sólidas de ingresos seguirán siendo las aportaciones de las Partes Contratantes y los pagos de los usuarios, siempre que se aborden los factores que obstaculizan actualmente la movilización de tales recursos, con el objetivo de aumentar con el tiempo la parte correspondiente a su contribución en lo tocante al cumplimiento de los objetivos del *Plan estratégico*. Tal vez sea necesario abordar esta cuestión adoptando un enfoque por fases: en las fases iniciales, se dependería en mayor medida de contribuciones gubernamentales hasta que el flujo efectivo de pagos de los usuarios fuera significativo. Para movilizar satisfactoriamente recursos a favor del Fondo de distribución de beneficios de una forma sostenible y a largo plazo, el Órgano Rector ha subrayado que uno de los principales objetivos es la previsibilidad de los ingresos de todas las fuentes.
28. Habida cuenta del déficit de financiación procedente de las Partes Contratantes, el Comité Asesor Especial examinó los factores subyacentes a la falta de contribuciones de los usuarios y, atendiendo a la petición del Órgano Rector, señaló y estudió una serie de enfoques innovadores para movilizar dichos recursos⁴, entre ellos, dos que ya habían realizado, de hecho, aportaciones al Fondo de distribución de beneficios, a saber, la Iniciativa de Noruega y las plataformas de licencias sobre el comercio de semillas. El Comité Asesor Especial y un Grupo de trabajo de la industria hortícola entablaron un diálogo directo con el sector y otros grupos de partes interesadas con el objetivo de examinar las iniciativas del sector privado; el Grupo de trabajo actual tendrán que estudiar su potencial más a fondo.
29. Los enfoques innovadores basados en los usuarios señalados por el Comité Asesor Especial son el punto de partida del Grupo de trabajo, en este bienio.
30. El *Plan estratégico* vigente para la aplicación del Fondo de distribución de beneficios de la Estrategia de financiación expira a finales de 2014. Las recomendaciones del Grupo de trabajo ayudarán al Órgano Rector a actualizar el *Plan estratégico*.

III. FACTORES QUE DETERMINAN EL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DEL FONDO DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS PROCEDENTE DE LOS USUARIOS

31. El Comité Asesor Especial examinó los factores por los que, probablemente, hasta la fecha, el Sistema multilateral y su ANTM no han generado un flujo suficiente y oportuno de ingresos a favor del Fondo de distribución de beneficios, según lo dispuesto en el inciso ii) del artículo 13.2.d) del Tratado. Se tuvieron en consideración las conclusiones del estudio *Assessing the Potential*. Asimismo, la Comisión entabló un diálogo directo con la industria de las semillas y otras partes interesadas, con sus copresidentes y en las sesiones plenarias, tanto en relación con la percepción de la industria sobre el Sistema multilateral y el ANTM como sobre determinados enfoques innovadores. Los principales factores señalados se dividen en las categorías que figuran a continuación.

Plazo de fitomejoramiento

32. Siempre se ha reconocido que el fitomejoramiento es un proceso lento. La capacidad del Sistema multilateral para generar un flujo de ingresos depende por tanto de dos factores: 1) el plazo de acceso al material de los bancos de germoplasma en el marco de los ANTM; y, 2) el período de tiempo necesario hasta la incorporación de dicho material en los productos comercializados. Según una encuesta a obtentores, se estima que el tiempo transcurrido desde el acceso al material hasta su incorporación es aproximadamente de

⁴ Los informes del Comité Asesor Especial están disponibles en los siguientes enlaces de Internet: http://www.planttreaty.org/sites/default/files/gb5i4e_Report_of_the_ACFS7.pdf, http://www.planttreaty.org/sites/default/files/gb5i4ea1_Resumed_ACFS7_RES1.pdf y http://www.planttreaty.org/sites/default/files/gb5i4ea1_Resumed_ACFS7_RES2.pdf

5,5 a 19,3 años, dependiendo del cultivo y de si el material al que se tuvo acceso ha sido o no mejorado⁵.

33. Teniendo en cuenta que el Tratado entró en vigor el 29 de junio de 2004 y que el ANTM se adoptó el 16 de junio de 2006, este período de tiempo puede explicar, al menos en parte, que no se haya recibido todavía ningún pago de los usuarios. En cualquier caso, es preciso reconocer que la acumulación de contribuciones será, en el mejor de los casos, un proceso lento, y que el régimen vigente solo podrá contribuir de forma significativa al Fondo de distribución de beneficios transcurridos muchos años: en las condiciones actuales —incluso en la hipótesis de que se realicen contribuciones voluntarias, de conformidad con el artículo 6.8 del ANTM, por un importe desmesurado, deberían transcurrir varios decenios para poder alcanzar el objetivo fijado con pagos anuales procedentes de los usuarios—.
34. Ello implica que los enfoques innovadores deberían centrarse en la mejora del ritmo de acumulación de los ingresos, ya que ello determinará el período en que el Fondo de distribución de beneficios dependerá necesariamente de recursos distintos de los pagos de los usuarios adeudados por la comercialización de un producto.

Disponibilidad y tipo de material

35. En la Figura 3 se muestran los materiales disponibles realmente y en teoría en el marco de un ANTM. El volumen de pagos procedente de los usuarios depende por completo de la cantidad de material al que puede tenerse realmente acceso en virtud de un ANTM. El *Informe sobre la aplicación del Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios*, recibido por el Órgano Rector en su última reunión, refleja que una proporción considerable de las muestras de los cultivos del *Anexo 1* en poder de las Partes Contratantes todavía no está disponible; y que, algunas de las Partes Contratantes que han puesto sus muestras a disposición de los interesados, también lo han hecho respecto a cultivos no enumerados en el *Anexo 1*, tal y como se muestra en la Figura 3. Sin embargo, a juzgar por las notificaciones presentadas ante la Secretaría, de las 131 Partes Contratantes, únicamente 37 aún no han puesto al parecer ningún material a disposición de los interesados⁶. Las demoras a este respecto retrasan inevitablemente el proceso de acumulación de ingresos del Fondo de distribución de beneficios, a lo que se suma el período de tiempo necesario de fitomejoramiento. La mayor disponibilidad real de material al amparo del ANTM será, por consiguiente, un factor crucial para garantizar la eficacia de los enfoques innovadores.

⁵ *Assessing the Potential*, pp. 260 y 151. En la Figura 3.25 (pp. 150-151) se elabora un modelo que refleja una disminución considerable del tiempo transcurrido con materiales mejorados, que constituyen entre un 85 % y un 95 % del material puesto en circulación procedente de los bancos de germoplasma del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCAI).

⁶ IT/GB-5/13/5, Apéndice.

Cultivos	Muestras <i>ex situ</i> mundiales (lotes)	Muestras mundiales: % en poder de las Partes	% de muestras de Partes realmente disponible	Muestras mundiales: % en poder de instituciones	% de muestras de instituciones realmente disponible	Muestras mundiales: % en poder de Partes + instituciones	% de muestras de Partes + instituciones realmente disponible	% de muestras mundiales totales realmente disponible
Trigo	911 405	49,92	26,89	16,85	100,00	66,76	45,34	30,27
Arroz	782 628	38,54	2,46	16,70	100,00	55,24	31,94	17,65
Maíz	326 159	40,55	8,78	8,23	100,00	48,78	24,18	11,79
Otros cultivos incluidos en el Anexo 1	2 492 448	57,24	24,55	12,08	99,06	69,32	37,53	26,02
Cultivos no incluidos en el Anexo 1	2 484 244	58,42	4,46	2,68	74,91	62,00	8,52	5,28

Fig. 3: Materiales disponibles realmente o en teoría en virtud de un ANTM⁷

36. Otro factor citado por la industria de semillas que menoscaba el interés en el Sistema multilateral, con la consiguiente reducción de los posibles ingresos del Fondo de distribución de beneficios, es el número limitado de cultivos enumerados actualmente en el Anexo 1. Ello es especialmente cierto respecto a las hortalizas, muchas de las cuales no figuran en el Anexo 1. Las hortalizas constituyen una gran parte de la categoría de cultivos no contemplados en el Anexo 1; habida cuenta de su elevado valor comercial, el sector hortícola podría ser un contribuyente importante al Fondo de distribución de beneficios si el Tratado abarcara un conjunto más amplio de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. En este contexto, los obtentores del sector hortícola han subrayado en particular la importancia de aumentar el número de cultivos a los que puede tenerse acceso en el marco de los ANTM.
37. Se observa también que la rentabilidad sobre la inversión en el sector hortícola es considerablemente superior, por ejemplo, al sector de los cereales; cabe aducir, por tanto, que la industria de las semillas de hortalizas puede ser un interlocutor importante en la formulación de enfoques innovadores.

Fuentes alternativas de materiales

38. Gran parte del material en el Sistema multilateral está disponible fuera de dicho Sistema debido a la duplicación de las colecciones internacionales y nacionales *ex situ*. Además, muchos materiales duplicados o similares pertenecían a obtentores del sector privado antes de la entrada en vigor del Sistema multilateral y, aunque el Tratado prevé que se aliente a las personas físicas y jurídicas bajo la jurisdicción de las Partes Contratantes a colocar los materiales en su poder en el Sistema multilateral⁸, hasta la fecha, solo dos lo han hecho⁹. Se puede tener acceso a otros materiales duplicados de Estados que no son Partes Contratantes, los cuales siguen proporcionando material en virtud de disposiciones menos restrictivas que las del ANTM. Estos factores reducen la necesidad de tener acceso al material del Sistema multilateral, al menos a corto plazo; incrementan los costos de

⁷ Documento IT/GB-5/13/5, párr. 28, disponible en el siguiente enlace de Internet: http://www.planttreaty.org/sites/default/files/MH120_GenRes_IT_GB_5_13_5_es.pdf.

⁸ Artículo 11.3. En virtud del artículo 11.4 del Tratado, está pendiente el examen del Órgano Rector sobre los progresos realizados respecto a la inclusión de estos materiales en el Sistema multilateral.

⁹ La *Association pour l'Etude et l'Amélioration du Maïs*, (PRO-MAÏS), una asociación de mejoradores del maíz para el estudio del maíz y el mejoramiento en Francia, y la *Association Française des Semences de céréales à paille et autres espèces Autogames* (AFSA), ambas en el Instituto Nacional Francés de Investigación Agronómica (INRA).

oportunidad de tener acceso al Sistema y llevan a eludir la utilización del material en el marco de un ANTM; no crean unas condiciones equitativas entre las partes que han contraído una obligación financiera de conformidad con el Tratado, con los consiguientes costos de transacción adicionales, y aquellas que no han asumido ninguna obligación al respecto.

39. El Tratado no es aplicable al material en poder de personas físicas y jurídicas que no desean someter sus muestras al mismo, o por países que no son Partes Contratantes, y que, por tanto, tal vez tengan que resolver esta cuestión adoptando un conjunto de medidas para incentivar la utilización del Tratado y desincentivar la no aplicación del mismo.

Eludir la utilización de material en el marco de un ANTM y el problema de las contribuciones voluntarias

40. El ANTM establece tres modalidades diferentes de pago por la comercialización de un producto.
- De conformidad con el artículo 6.7 del ANTM, los pagos son *obligatorios* cuando un producto “que sea un recurso fitogenético para la alimentación y la agricultura que incorpore el material” al que se haya tenido acceso en virtud de tal acuerdo “no esté disponible sin restricciones para otras personas con fines de investigación y mejoramiento ulteriores”. El artículo 6.7 se aplica a muestras individuales de material transferidas en virtud de un ANTM.
 - De conformidad con el artículo 6.8 del ANTM, los pagos son *voluntarios* cuando dicho producto “esté disponible sin restricciones para otras personas con fines de investigación y mejoramiento ulteriores”.
 - El artículo 6.11 establece que el receptor podrá optar por una modalidad alternativa de pago. Este artículo se aplica en función de los cultivos y no de las muestras individuales, como en los artículos 6.7 y 6.8. Además, da derecho a tener acceso a todo el material de un determinado cultivo del Sistema multilateral y requiere el pago inmediato y *obligatorio* respecto a todos los productos comercializados que se deriven del mismo, independientemente de que incorporen o no el material obtenido con arreglo a un ANTM.
41. De conformidad con los artículos 6.7 y 6.8, los pagos obligatorios se efectuarán únicamente en el caso de productos comercializados en condiciones que restrinjan el acceso a los mismos, tales como, la protección mediante patentes, la protección tecnológica (tecnologías de restricción de usos genéticos [TRUG]) y condiciones contractuales que denieguen al comprador el derecho a utilizar libremente el material con fines de investigación y mejoramiento ulteriores. De hecho, el maíz es el principal cultivo comercializado objeto de patentes, por lo que está sujeto a pagos obligatorios. Por tanto, en relación a este cultivo, presenta ventajas eludir la utilización de material transferido en el marco de un ANTM puesto que los productos patentados con los que se haya cruzado estarán sujetos a un pago obligatorio; los debates con la industria sugieren que muchas empresas evitan, de hecho, el acceso al maíz obtenido en virtud de un ANTM.
42. Un simple análisis de la teoría de juegos (Fig. 4) identifica los problemas asociados con la dependencia de las contribuciones voluntarias, en particular, la situación en que todas las partes salen perdiendo ya que ninguna entidad comercial puede permitirse efectuar el primer pago, al afectar a su competitividad, lo cual redundaría en la inexistencia de unas condiciones equitativas.

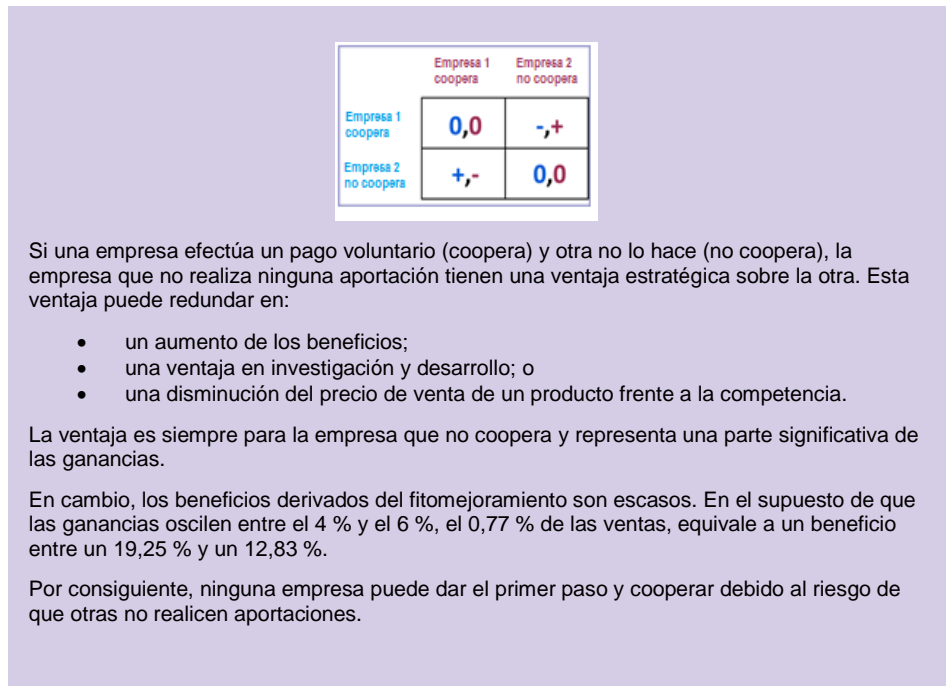


Fig. 4: La teoría de juegos y las contribuciones voluntarias: una situación en la que todas las partes salen perdiendo¹⁰

43. Los debates con el sector, durante la preparación del estudio *Assessing the Potential*, confirman este análisis y sugieren que no cabe esperar contribuciones voluntarias ya que ello crea una situación de desventaja notable en relación con el mercado para la empresa que los efectúa y una competencia desigual con aquellas que no realizan aportaciones.
44. En la Figura 5 se muestra la gran importancia para el Fondo de distribución de beneficios del maíz en cuanto a los pagos obligatorios —suponiendo que no se evite la utilización del material obtenido en virtud de un ANTM—; en esta figura se realiza una proyección sobre la posible acumulación de ingresos a lo largo del tiempo, en la hipótesis de que no se efectúen de hecho contribuciones voluntarias¹¹.
45. Si se evita notablemente su utilización, entonces prácticamente no cabe esperar ningún tipo de pago. El doble problema de eludir la utilización de estos materiales y el hecho de que no se efectúen contribuciones voluntarias es, por tanto, uno de los factores más importantes en el que deben centrarse las medidas innovadoras a fin de promover la igualdad de condiciones en lo tocante al mejoramiento con fines comerciales, y para abordar el problema de “comportamientos oportunistas”.
46. Las contribuciones voluntarias a tenor del artículo 6.8 crean indirectamente un obstáculo respecto a la generación de ingresos rápidos para el Fondo de distribución de beneficios a través de los pagos adelantados conforme al artículo 6.11; la posibilidad de eludir las contribuciones voluntarias, previstas en los artículos 6.7 y 6.8 del ANTM, contribuye a que la opción del artículo 6.11 sea menos atractiva para los receptores, ya que, en virtud de esa opción, el pago es obligatorio para todos los productos.

¹⁰ *Assessing the Potential*, pp. 144, Recuadro 3.1.

¹¹ *Assessing the Potential*, pp. 145, Figura 3.17.

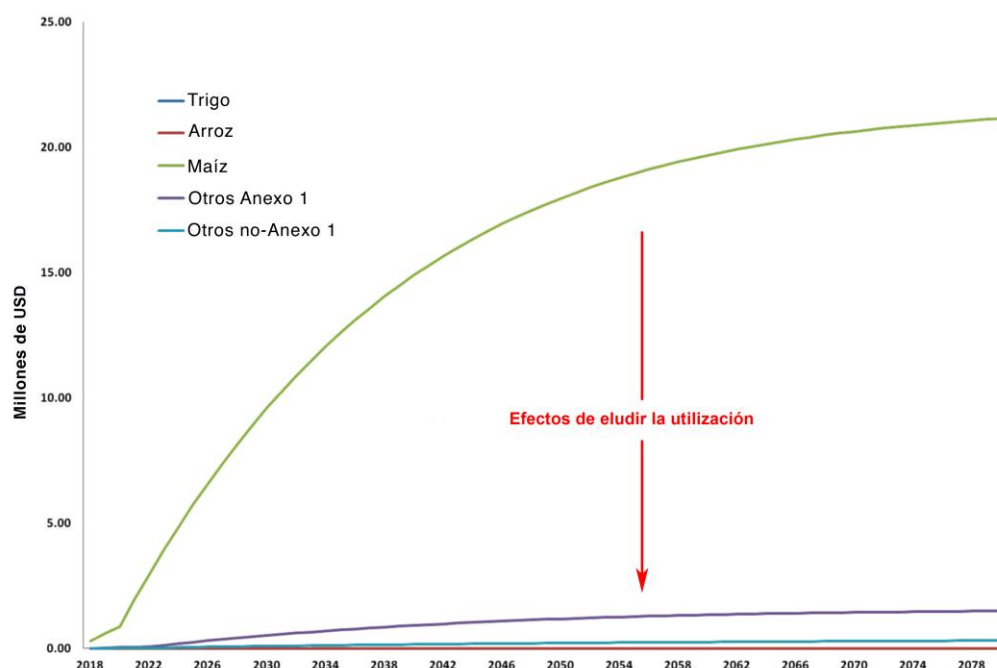


Fig. 5: Ingresos por cultivo y por grupo de cultivo (0 % de contribuciones voluntarias)

Desequilibrio en relación con los porcentajes de pago entre las distintas opciones

47. El Comité Asesor Especial señaló que, desde el período de negociación del ANTM, una serie de Partes Contratantes consideraron razonables los conceptos que subyacen a la modalidad alternativa de pago contemplada en el artículo 6.11 del ANTM, en particular, la simplificación de las transacciones, tanto para los obtentores como para el Tratado. Además, dado que esta modalidad implica el pago inmediato de una “cuota de suscripción”, basada en las ventas anuales de la empresa, puede generar ingresos rápidos para el Tratado. Sin embargo, no hay hasta la fecha ningún acuerdo vigente respecto a la modalidad de pago prevista en el artículo 6.11. Todos los ANTM vigentes se han celebrado, por tanto, en el marco de las modalidades de pago previstas en los artículos 6.7 y 6.8 del ANTM. Es evidente que los usuarios comerciales no perciben una ventaja con la opción del artículo 6.11. Resulta difícil exponer las razones subyacentes debido a que hay diversos factores en juego, como se muestra en la Figura 6.

Factor	Artículos 6.7 y 6.8	Artículo 6.11
Acceso	A los distintos materiales, en virtud de un ANTM	A todo el material de un único cultivo, en virtud de un ANTM
Base para el pago	Productos derivados de los distintos materiales recibidos	Todos los productos comercializados derivados de ese cultivo, independientemente de que el material se haya obtenido o no en virtud de un ANTM
Porcentaje de pago	El 1,1 % de las ventas anuales (ingresos brutos) menos el 30 % (es decir, un 0,77%)	Canon reducido del 0,5 % de las ventas brutas anuales
Carácter del pago	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorio, si no está disponible para fines de mejoramiento ulterior (es decir, patentes) • Voluntario, cuando está disponible (es decir, la protección varietal y la venta sin derechos de propiedad intelectual) 	Obligatorio, independientemente de que esté disponible o no para fines de mejoramiento ulterior (es decir, patentes, la protección varietal y la venta sin derechos de propiedad intelectual)
Calendario de pago	Anual, a partir de la fecha de comercialización del primer producto al último	Anual e inmediato, respecto a todos los productos comercializados
Período del acuerdo	A perpetuidad	Períodos sucesivos de 10 años. Si se rescinde, son aplicables los artículos 6.7 y 6.8, con la salvedad de que el canon de 6,7 % es de 0,5 %.
Costos de transacción	Mantenimiento de registros sobre los cruzamientos, para hacer efectivo el pago tras la comercialización	Mantenimiento de registros sobre los cruzamientos, para determinar los materiales a los que se aplicarán los artículos 6.7 y 6.8 en caso de revocación

Fig. 6: Principales factores que determinan las distintas opciones en virtud de los artículos 6.7/6.8 y 6.11 del ANTM

48. Las distintas empresas han adoptado carteras y estrategias de mejoramiento diferentes y, por tanto, tienen necesidades distintas en lo relativo al material y las estrategias de propiedad intelectual. Para muchas empresas, el requisito de efectuar un pago obligatorio respecto a todos los productos es un fuerte desincentivo, porque no pueden eludir el pago por el material comprendido en el artículo 6.8. Ello crea un primer desequilibrio en cuanto a los costos entre las modalidades previstas en los artículos 6.7 y 6.8 y el artículo 6.11, y constituye un fuerte desincentivo para aceptar la opción del artículo 6.11.
49. Incluso si estos factores no se tuvieran en cuenta, se considera que la ratio entre el monto del pago previsto en el artículo 6.11 y en los artículos 6.7 y 6.8 (de 0,5 % a 0,7 %) no compensa el hecho de que el artículo 6.11: 1) se aplique a todos los productos, independientemente de que se deriven o no del material obtenido en virtud de un ANTM; 2) requiera pagos inmediatos, en lugar de únicamente durante la vida comercial de un producto. En el régimen vigente, no existe una diferencia sustancial en cuanto a los costos de transacción, debido a la necesidad de saber a qué materiales se aplican las condiciones de los artículos 6.7 y 6.8 en caso de que se rescinda un acuerdo suscrito en virtud del artículo 6.11.
50. Si el conjunto de opciones de acceso y participación en los beneficios establecido por el Órgano Rector, a raíz de este proceso, incluyera disposiciones de acceso y pagos alternativos, sería necesario lograr cuidadosamente, sobre la base de datos sólidos, un equilibrio entre los incentivos y desincentivos a este respecto —sobre todo en cuanto a la ratio entre los pagos de las distintas opciones—; de lo contrario, se acabará aplicando la Ley de Gresham, según la cual las malas opciones excluyen a las buenas. Además, desde el punto de vista estrictamente analítico, los receptores suelen elegir siempre la opción más rentable, lo cual se traduce en menos ingresos potenciales para el Fondo de distribución de beneficios, a menos que esto se compense con una mayor utilización de los materiales obtenidos en el marco de un ANTM.

Costos de transacción para los receptores

51. El ANTM, en cuanto contrato privado, vincula únicamente a las partes en el mismo, es decir, al proveedor y al receptor. Por esta razón, debe practicarse un protocolo de ANTM, ya que el material se trasfiere de un receptor a otro, con objeto de generar un beneficio en el marco del Tratado y proporcionar el fundamento jurídico en el que se basarán las acciones de la tercera parte beneficiaria, en caso necesario, con el fin de hacer valer sus derechos. Por ello, en el ANTM se exige que toda transferencia a favor de otro receptor esté amparada por un ANTM.
52. El hecho de que el ANTM sea un contrato normalizado no sujeto a modificaciones ha eliminado muchos costos de transacción —en particular los costos jurídicos—; de lo contrario, sería necesario negociar contratos entre el proveedor y el receptor caso por caso, y ello es reconocido por el sector. No obstante, los obtentores consideran que es onerosos y genera elevados costos de transacción el mantenimiento de un registro de todos los cruzamientos que realizan con todo el material recibido en virtud de un ANTM y su descendencia —a fin de cumplir la obligación de utilizar tales acuerdos al transferir a otro receptor material en fase de mejoramiento derivado de aquel obtenido por medio de un ANTM (artículo 6.5 del ANTM), así como sus obligaciones en lo tocante a la distribución de beneficios de la comercialización de los productos que incorporen dicho material o cualquiera de sus partes o componentes genéticos al amparo de un acuerdo normalizado¹²—. El hecho de que el ANTM no pueda rescindirse y que no contemple ninguna cláusula de *minimis* significa que estos costos de transacción son permanentes si se conserva descendencia del material recibido en virtud de un acuerdo normalizado.
53. La adopción de medidas innovadoras con menores costos de transacción probablemente aumente la utilización del Sistema multilateral.

IV. PRINCIPALES FACTORES ESTRUCTURALES QUE HABRÍAN DE TENERSE EN CUENTA AL FORMULAR ENFOQUES INNOVADORES

Cómo abordar el problema de las contribuciones voluntarias

54. Determinadas disposiciones vigentes del Tratado son esenciales al examinar cómo podrían tener carácter obligatorio las contribuciones voluntarias previstas en el ANTM (artículo 6.8 del ANTM). El Tratado establece ciertas contribuciones con carácter voluntario. En el inciso ii) del artículo 13.2.d) se estipula lo siguiente:

“el acuerdo modelo de transferencia de material [...] deberá incluir el requisito de que un receptor que comercialice un producto que [...] incorpore material al que haya tenido acceso al amparo del Sistema multilateral, deberá pagar [...] una parte equitativa de los beneficios derivados de la comercialización de este producto, salvo cuando ese producto esté a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores, en cuyo caso deberá alentarse al receptor que lo comercialice a que efectúe dicho pago.”
55. No obstante, el Tratado también establece en el mismo artículo que:

“El Órgano Rector podrá [...] evaluar, en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del presente Tratado, si el requisito de un pago obligatorio que se estipula en el acuerdo de transferencia de material se aplicará también en aquellos casos en que los productos comercializados estén a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores.”
56. En esta disposición del Tratado se contempla la revisión del Sistema de participación en los beneficios basado en los usuarios y su posible mejora, sin necesidad de enmendar el

¹² Véase la definición de “Producto” en el Artículo 2 del ANTM.

Tratado, dando cabida a los enfoques innovadores objeto de examen. El Órgano Rector ha aplazado en varias ocasiones esta evaluación. Si, tras la evaluación, se toma la decisión de no otorgar un carácter obligatorio a las contribuciones voluntarias actuales, todo cambio posterior a tal fin requeriría la adopción de una enmienda oficial del Tratado. Los enfoques innovadores existentes ya señalados contienen elementos que prevén tales cambios, como se indica en la Sección V *infra*. Por consiguiente, el Órgano Rector tal vez desee abordar la evaluación en el contexto del examen del conjunto de enfoques innovadores.

Cómo abordar el problema de eludir la utilización de material en el marco de un ANTM

57. Cuanto mayor sea el conjunto de material disponible en el marco de un ANTM, mayores serán los costos de oportunidad para el obtentor de eludir la utilización de los materiales amparados por el Tratado. Las colecciones estratégicas que los centros del GCIAI han sometido al Tratado constituyen, en el momento presente, una gama muy amplia de material; es probable que, antes o después, los obtentores requieran tener acceso a estos recursos, directamente o utilizando los recursos de otro obtentor que haya incorporado material sujeto a ANTM¹³.
58. La mayor disponibilidad real de los materiales de las Partes Contratantes suscitará en los usuarios un mayor interés por el Tratado, al igual que la ampliación de la cobertura de los cultivos del mismo.
59. Los insumos de los representantes de la industria de semillas que participan directamente en los Comités establecidos por el Tratado y sus aportaciones durante las consultas oficiosas celebradas con los copresidentes del Comité durante el último bienio, reflejan la importancia para este sector de lograr una mayor seguridad jurídica, tanto en lo relativo a las disposiciones del ANTM como al acceso y la utilización de materiales en virtud del Tratado, en marcos reglamentarios evolutivos nacionales e internacionales. La mejora de la seguridad jurídica ayudará a resolver el problema de eludir la utilización de tales materiales.
60. Los acuerdos con organismos que representan a sectores de la industria de las semillas, que incorporan enfoques innovadores para la generación de ingresos, como los analizados durante el último bienio entre el Comité y el Grupo de trabajo de la industria hortícola¹⁴, ofrecen una herramienta más para abordar este problema: en el marco de este tipo de iniciativas se puede promover la adopción de normas y prácticas concertadas en todo el sector y vincular a las empresas que deseen adherirse a los mismos, como una obligación contraída en virtud de los acuerdos de adhesión, de una forma que prevea contribuciones financieras directas a favor del Fondo de distribución de beneficios. Una vez más, cuanto mayor sean el ámbito y los miembros de este tipo de iniciativas, mayor será el costo de oportunidad —y por tanto, el desincentivo— de los obtentores de mantenerse al margen de ellos.

Modificación de la cuantía de pago y las diferentes categorías de receptores

61. En el inciso ii) del artículo 13.2.d) se estipula en particular que:

“el Órgano Rector podrá ocasionalmente examinar la cuantía del pago con objeto de conseguir una distribución justa y equitativa de los beneficios”; y que

“el Órgano Rector podrá decidir, si lo desea, establecer diferentes cuantías de pago para las diversas categorías de receptores”.

¹³ Los centros del GCIAI también han puesto en circulación, en virtud de ANTM, productos de investigación y mejoramiento que incorporan los materiales en su poder, de conformidad con el Tratado; estos productos revisten especial importancia para los obtentores y es probable que generen antes mayores ingresos que los materiales no mejorados. *Assessing the Potential*, pp. 24 y 130.

¹⁴ Para más información sobre los debates mantenidos durante el último bienio con el Grupo de trabajo de la industria hortícola, véase el documento IT/GB-5/13/Inf.4 Add.1.

62. Por tanto, estos factores pueden modificarse mediante una simple decisión del Órgano Rector e incorporarse en el ANTM.
63. En la actualidad, el ANTM establece una distinción entre las obligaciones y la cuantía de pago únicamente en función de si los productos están disponibles o no sin restricciones para terceros con fines de investigación y mejoramiento.
 - Si no están disponibles sin restricciones (y, hasta la fecha, esta disposición se ha interpretado en el sentido de que se comercializan protegidos mediante patentes), el pago es obligatorio y se establece un porcentaje concreto (un 0,77 % de las ventas brutas);
 - Si están disponibles sin restricciones (y, hasta la fecha, ello se aplica tanto a los productos comercializados con protección varietal como a aquellos sin ningún tipo de derechos de propiedad intelectual), no se establece ningún porcentaje y el pago es de carácter voluntario.
64. Al examinar la cuestión relativa a la modificación de la cuantía de pago, el Órgano Rector tal vez debería, por tanto, determinar tanto el *modo* de comercialización (es decir, en virtud de patentes, con protección varietal o sin derechos de propiedad intelectual) como las *diferentes cuantías de pago* al respecto¹⁵.
65. Si se llegara a un acuerdo a fin de que las contribuciones voluntarias establecidas en virtud de los artículos 6.7 y 6.8 sean obligatorias, se abordaría en parte el desequilibrio actual entre los artículos 6.7 y 6.8 y el artículo 6.11, así como el problema relativo a la ausencia de pagos de carácter voluntario.

Costos de transacción

66. La reducción de las obligaciones de los proveedores y receptores en lo referente al mantenimiento de registros y la presentación de informes al respecto puede abordarse de forma pragmática analizando el fundamento de las mismas. Tales obligaciones tienen una finalidad específica, a saber:
 - a) permitir a los receptores conocer y cumplir sus obligaciones jurídicas respecto a:
 - i) la realización de pagos en el momento oportuno en relación con determinados productos;
 - ii) la utilización de ANTM al transferir material a otro receptor;
 - b) garantizar la seguridad jurídica al proporcionar pruebas sobre el protocolo de ANTM, a efectos de que la tercera parte beneficiaria pueda recurrir a ellas, en el contexto de la solución de diferencias.
67. Parecería difícil evitar este tipo de costos de transacción, en el caso de los artículos 6.7 y 6.8, pero es posible prever cambios en las disposiciones del artículo 6.11 del ANTM que podrían reducirlos o eliminarlos completamente, al mismo tiempo que se alcanzan estos objetivos.
68. Ello podría lograrse mediante una simple decisión del Órgano Rector; posteriormente, los cambios podrían introducirse en el ANTM.

Enfoques innovadores que no se basan en disposiciones específicas del Tratado

69. Algunos de los posibles enfoques innovadores señalados incluyen disposiciones relativas a la participación en los beneficios que no se derivan directamente del acceso a muestras individuales de un determinado material, en virtud de un ANTM, respecto a los que no existen disposiciones en el Tratado, por ejemplo, la plataforma de licencias sobre el comercio de semillas que ya ha realizado contribuciones al Fondo de distribución de

¹⁵ Si el Órgano Rector lo desea, tal vez podría establecer un porcentaje del 0 % para la comercialización de los productos no sujetos a derechos de propiedad intelectual.

beneficios. El Comité Asesor Especial examinó directamente, junto con el Grupo de trabajo de la industria hortícola y otras partes interesadas, una plataforma similar más amplia, cuya pertenencia en calidad de miembros comportaba la obligación de efectuar pagos a dicho Fondo al conceder una licencia a determinadas tecnologías de un “consorcio de patentes mancomunadas de protección común” establecido por los miembros.

70. La creciente “desmaterialización”¹⁶ del fitomejoramiento y la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura se debe en general al resultado de los rápidos cambios tecnológicos en el sector de las semillas desde la negociación del Tratado. Los derechos que constituyen la base del mejoramiento de semillas se han alejado cada vez más del acceso y el control físico de los recursos fitogenéticos a la propiedad intelectual sobre bienes inmateriales como los conocimientos sobre rasgos o genes. Las plataformas de licencias, si incluyen la obligación de realizar aportaciones al Tratado en determinadas circunstancias, ofrecen una forma de adaptar las disposiciones del Tratado sobre la participación en los beneficios a estos avances técnicos.
71. El Grupo de trabajo tal vez desee pedir a los copresidentes que prosigan los debates con las entidades de usuarios y que, en los casos en que sea posible llegar a un acuerdo sobre disposiciones adecuadas, estudien cómo podrían vincularse estos enfoques innovadores con el Tratado, y cómo podrían establecer los grupos del sector en cuestión una relación formal con el mismo.
72. Entre otras cuestiones clave, cabe citar la utilización o no de los ANTM, en tales circunstancias, y si podrían alcanzarse acuerdos en el marco de tales plataformas que modifiquen las obligaciones en lo referente a la naturaleza y la cuantía de pago, a fin de recaudar una parte o la totalidad de las contribuciones financieras previstas de las licencias.

La disponibilidad de material y el Anexo 1 del Tratado

73. La posible ampliación del ámbito del Tratado a todos los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura es uno de los enfoques innovadores señalados por el Comité Asesor Especial. El Órgano Rector convino en que el Grupo de trabajo examinara las medidas adicionales para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral, después de abordar las cuestiones relativas al aumento de las contribuciones y los pagos de los usuarios. Ello plantea una serie de consideraciones de orden técnico.
74. En el Tratado se estipula que “el Sistema multilateral deberá abarcar los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura enumerados en el Anexo I” (artículo 11.1). Para ampliar la cobertura del Tratado incluyendo oficialmente más cultivos en el *Anexo 1* será necesario por tanto adoptar una enmienda, de conformidad con los artículos 23 y 24, que solo entraría en vigor 90 días después de la fecha de ratificación, aceptación o aprobación por dos tercios de las Partes Contratantes.
75. Por otro lado, el ANTM es adoptado por el Órgano Rector y, siempre que contenga las disposiciones del Tratado pertinentes (artículo 12.4), podrá ser modificado por el Órgano Rector, sin necesidad de enmendar el propio Tratado.
76. El ANTM ya está siendo utilizado por una serie de Partes Contratantes para transferir a los receptores recursos genéticos no enumerados en el *Anexo 1* y crear de ese modo un derecho de pago a favor del Fondo de distribución de beneficios, lo cual exige el pago de

¹⁶ IT/GB-5/13/Informe, *Apéndice I.2, Informe del Secretario*:

“[...] la creciente tendencia a extraer, procesar e intercambiar la información y los conocimientos contenidos en el material genético por sí mismos, de forma independiente del intercambio físico del material fitogenético: cada vez se crea más valor en el ámbito del procesamiento y la utilización de tal información y conocimientos. El aumento del uso de técnicas modernas de mejoramiento y de la fitogenómica, por ejemplo, ha modificado el equilibrio del valor de lo material y de los conocimientos. Esto plantea una serie compleja de preguntas para el Tratado [...]. Dejen que ponga algunos ejemplos. ¿Cómo se pueden regir los “productos” de la utilización de recursos fitogenéticos para la alimentación que son intangibles?”

prestaciones idénticas a las que habrían de efectuarse debido a la comercialización de productos que incorporen materiales del Anexo 1. El Órgano Rector también ha autorizado a los centros del GCI AI a utilizar el ANTM para transferir los materiales no incluidos en el Anexo 1 en su poder.

77. Por consiguiente, el Órgano Rector tal vez desee examinar disposiciones cuya finalidad no sea ampliar el ámbito del Tratado mediante una enmienda, sino someter otros recursos a las condiciones estipuladas en un ANTM, revisado en caso necesario. Podrían establecerse, a la luz de estudios exhaustivos, procedimientos jurídicos exactos a tal fin.

“Conjunto de instrumentos” relativo al perfeccionamiento ulterior de los enfoques innovadores basados en los usuarios

78. En resumen, el “conjunto de instrumentos” de factores estructurales que el Grupo de trabajo tal vez desee examinar al elaborar ulteriormente los enfoques innovadores basados en los usuarios ya señalados y al determinar otros nuevos, comprende lo siguiente:
- a) convertir en obligatorias las contribuciones voluntarias, en virtud de los artículos 6.7 y 6.8 del ANTM, en el contexto de la evaluación prevista en el inciso ii) del artículo 13.2.d) del Tratado;
 - b) modificar la cuantía de pago respecto a las diferentes categorías de usuarios, en función de las condiciones en que se comercializan sus productos;
 - c) lograr un equilibrio entre el monto de los pagos de las diferentes opciones, en reconocimiento de la interdependencia técnica de los artículos 6.7/6.8 y 6.11 del ANTM;
 - d) determinar los incentivos y desincentivos para alentar la utilización del material amparado por un ANTM;
 - e) estructurar los distintos enfoques innovadores, cuando sea posible, de manera que reduzcan o eliminen completamente la necesidad de mantener registros y presentar informes al respecto, y mejoren la seguridad jurídica de los usuarios;
 - f) adoptar, en consulta con la industria, enfoques innovadores que permitan la participación en beneficios que no se deriven directamente del acceso a muestras individuales de un determinado material, en virtud de un ANTM, sino la tendencia creciente a la “desmaterialización” de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;
 - g) la ampliación de la cobertura del Tratado de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, de manera sencilla y eficaz desde el punto de vista institucional.

V. ENFOQUES INNOVADORES YA SEÑALADOS Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPALES FACTORES ESTRUCTURALES DETERMINADOS

79. El Comité Asesor Especial sobre la Estrategia de Financiación señaló los siguientes enfoques innovadores:
1. “Revisar el Artículo 6.11 del ANTM.
 2. “Revisar el Artículo 6.7 del ANTM.
 3. Fomentar que las Partes Contratantes realicen contribuciones periódicas en función de las ventas de semillas.
 4. Ampliar la cobertura del Sistema multilateral.

5. Nuevas formas de atraer la financiación voluntaria basada en la utilización.

6. Descontar los pagos adelantados sobre el acceso de los pagos adeudados en concepto de la comercialización de un producto.

El Comité llegó a la conclusión de que los distintos enfoques innovadores estaban vinculados técnicamente entre sí y eran interdependientes, por consiguiente debían abordarse conjuntamente. También concluyó que los diferentes enfoques innovadores podrían proporcionar un flujo de ingresos suficiente y sostenible para el Fondo de distribución de beneficios y, por tanto, el objetivo debería ser agruparlos en un único planteamiento.¹⁷

80. El Comité Asesor Especial elaboró estos enfoques en una serie de reuniones, durante las cuales, las regiones presentaron propuestas concretas que se han incorporado actualmente en los enfoques innovadores que el Grupo de trabajo perfeccionará durante el bienio en curso y que constituyen la base de su labor.
81. La región de África presentó un documento comparando el funcionamiento de los artículos 6.7/6.8 y 6.11 del ANTM y señalando las ventajas que a su juicio se derivarían de la mejora de las disposiciones del artículo 6.11¹⁸. La región del Cercano Oriente propuso la adopción de un “enfoque flexible de distribución de beneficios, previsto por el Tratado”, que conlleva la revisión del artículo 6.7 del ANTM, en particular con vistas a convertir las contribuciones voluntarias en obligatorias, estableciendo distintas cuantías de pago para las diferentes restricciones en relación con la multiplicación o la investigación y el mejoramiento¹⁹. Además, el Comité y sus copresidentes mantuvieron un diálogo tanto oficial como oficioso con el Grupo de trabajo de la industria hortícola y otras partes interesadas sobre la propuesta de una plataforma de licencias del sector en que podría contemplarse una contribución al Tratado de derechos de “patentes mancomunadas de protección común”²⁰.
82. En la segunda parte de la continuación de la reunión, el Comité Asesor Especial examinó los diversos enfoques innovadores señalados hasta la fecha y formuló observaciones sobre cada uno de ellos. Estas observaciones se han recopilado y están disponibles para el Grupo de trabajo en el documento IT/OWG-EFMLS-1/14/4.
83. En esta sección, se ofrece información adicional sobre la relación existente entre los seis enfoques innovadores y los principales componentes estructurales mencionados anteriormente.

Enfoques basados en el ANTM

Revisión de los artículos 6.7/6.8 y 6.11

84. Al revisar estos artículos, el Grupo de trabajo tal vez debería examinar los siguientes elementos fundamentales:
- el carácter voluntario u obligatorio de las obligaciones de pago y los productos a los que se aplican;
 - el monto relativo previsto en los artículos 6.7/6.8 y 6.11, incluida la posibilidad de introducir modificaciones respecto a las diferentes categorías de productos, de acuerdo con los regímenes de propiedad intelectual en los que se comercialicen;
 - las formas de reducir los costos de transacción, en particular, la posibilidad de disminuir o eliminar el mantenimiento de registros en relación con las obligaciones de pago y la

¹⁷ IT/GB-5/13/7, *Informe sobre la aplicación de la Estrategia de financiación*, párrafos 16 y 17, disponible en el siguiente enlace de Internet: http://www.planttreaty.org/sites/default/files/MI178_IT_GB-5_13_7_es.pdf.

¹⁸ IT/GB-5/13/Inf. 4 Add.1, *Apéndice 2*.

¹⁹ IT/GB-5/13/Inf. 4 Add.1, *Apéndice 4*.

²⁰ IT/GB-5/13/Inf. 4 Add.1, *Apéndice 3*.

necesidad de suscribir un ANTM para las transferencias y de presentar informes al respecto.

85. Como se muestra en las figuras 4 y 5, el hecho de que las contribuciones obligatorias se apliquen en la actualidad casi exclusivamente al maíz comercializado bajo patentes, unido a la falta de pagos de las obligaciones contraídas voluntariamente en relación con otros cultivos, priva al Fondo de distribución de beneficios de ingresos, cuando se opta por la modalidad prevista en los artículos 6.7 y 6.8, genera desconfianza, alienta comportamientos oportunistas y es un fuerte desincentivo respecto a la alternativa contemplada en el artículo 6.11. Si el Grupo de trabajo decide recomendar al Órgano Rector que el pago de contribuciones obligatorias se aplique a todas las categorías de productos, este cambio podría introducirse revisando el ANTM, que puede ser aprobado por el Órgano Rector sin necesidad de enmendar el Tratado. Se han propuesto diferentes variantes respecto a esta opción en los planteamientos ya señalados, como el “enfoque flexible de distribución de beneficios”, y otras posibles enmiendas analizadas en relación con los artículos 6.7 y 6.8. El Órgano Rector podría entonces “volver a revisar en su cuarta reunión las cuantías de pago, con miras a lograr una distribución justa y equitativa de los beneficios”²¹.
86. Dado que los artículos 6.7/6.8 y 6.11 son interdependientes desde el punto de vista lógico y operativo, la cuestión técnica clave que se plantea es cómo coordinar la relación entre la cuantía de la contribución respecto a las dos modalidades previstas, a fin de:
- comenzar por lograr una paridad en cuanto a los costos de oportunidad para los usuarios, al optar por una de las dos alternativas, y evitar que una de ellas excluya a la otra, como sucede en la actualidad; y, posteriormente,
 - poner en práctica los objetivos de las políticas que el Órgano Rector tal vez desee establecer, por ejemplo, para promover una u otra de las opciones, o para buscar fondos más rápidamente, modificando la paridad.
87. Si el Órgano Rector decide cambiar la cuantía de pago prevista en los artículos 6.7 y 6.8 para establecer una distinción entre las diferentes categorías de productos, en función de si se comercializan 1) en virtud de patentes, TRUG o licencias restrictivas, 2) con protección varietal o 3) sin restricciones con fines de investigación y mejoramiento ulteriores, parecería lógico diferenciar asimismo el monto establecido con arreglo al artículo 6.11, de una manera paralela, aunque no al mismo nivel absoluto.
88. Debido a que ambas opciones están relacionadas entre sí desde el punto de vista técnico y son interdependientes, la cuantía relativa de pago entre las dos opciones deberá establecerse de tal manera que aquella que ofrezca menos ingresos al Tratado no excluya a la que reporte más beneficios: en teoría, un equilibrio perfecto de porcentajes entre las opciones podría describirse como “una paridad de costos de oportunidad para los usuarios al optar por una alternativa u otra”.
89. Al establecer la cuantía de pago en virtud de las dos opciones, el Órgano Rector tal vez podría considerar también la posibilidad de modificar la paridad a fin de crear un incentivo o desincentivo respecto a una determinada opción, a tenor de las políticas, y en función de los posibles ingresos al Fondo de distribución de beneficios.
90. El Grupo de trabajo tal vez desee examinar primero la cuestión técnica de la cuantía *relativa* entre ambas opciones, antes de examinar la cantidad *absoluta*, lo cual determinará los ingresos probables del Fondo de distribución de beneficios, entre otras razones, porque la cuestión de la posible ampliación de la cobertura del Tratado —que es un factor determinante a este respecto— está previsto que se examine en una segunda etapa.

²¹ Inciso ii) del artículo 13.2.d) del Tratado.

91. Según se desprende de la sección anterior, los costos de transacción derivados del mantenimiento de registros y la presentación de informes al respecto, que constituyen la mayor parte de los costos de transacción, obedecen a dos objetivos distintos:
- el mantenimiento de registros de cruzamientos es actualmente necesario para poner en conocimiento de los receptores los materiales sujetos a pagos derivados de la comercialización de un producto y, respecto a los ANTM, para determinar el protocolo de los mismos;
 - es necesario llevar un registro de los ANTM suscritos para que la tercera parte beneficiaria pueda iniciar un proceso de solución de controversias, en caso necesario.
92. La diferencia fundamental entre los artículos 6.7/6.8 y 6.11 reside en el alcance del acceso al material, en concreto: 1) muestras individuales, de conformidad con los artículos 6.7 y 6.8; y 2) todo un cultivo, en virtud del artículo 6.11. Estos factores guardan relación con el alcance de las contribuciones. Puesto que los artículos 6.7 y 6.8 se refieren a muestras individuales, es difícil entender cómo podrían reducirse estos costos de transacción.
93. Al examinar cómo disminuir los costos de transacción a tenor del artículo 6.11, la cuestión estructural clave radica en determinar si los receptores mantienen dos conjuntos separados de materiales, uno para el material recibido en virtud de un ANTM y su descendencia, y otro para aquellos no sometidos al Tratado. Si no se mantienen dos conjuntos de materiales:
- Lógicamente, no es necesario llevar un registro para determinar los productos sujetos a pago, ya que esta obligación es aplicable a *todos* los productos.
 - Por la misma razón, no es necesario, utilizar ANTM para las transferencias entre los subscriptores de un acuerdo de conformidad con el artículo 6.11.
 - Respecto a la tercera parte beneficiaria, la única información necesaria sería el volumen de ventas anuales del producto derivado del cultivo o cultivos de un subscriptor y la contribución correspondiente.



Fig. 7. Posible reducción de los costos de transacción con arreglo a los artículos 6.7/6.8 y 6.11

94. La reducción de los costos de transacción de esta manera también serviría de base respecto a una serie de factores estructurales positivos. Ello crearía un incentivo para utilizar la opción del artículo 6.11, con el potencial de generar de una forma más rápida y predecible ingresos para el Fondo de distribución de beneficios respecto a la modalidad de los artículos 6.7 y 6.8. Podría funcionar como una “plataforma de suscriptores” para lotes de cultivos individuales o para todo el Sistema, en cuyo marco sus miembros puedan intercambiar materiales entre sí de una manera eficaz.
95. Por tanto, si un suscriptor de un acuerdo en el marco del artículo 6.11 consintiera en someter todos los materiales en su poder al Tratado²², los únicos costos de transacción necesarios para lograr estos dos objetivos serían los que se indican en la Figura 7²³:
- el acuerdo inicial, optando por las condiciones estipuladas en el artículo 6.11;
 - la suscripción de un ANTM con un receptor que *no* sea también una parte signataria de un acuerdo en virtud del artículo 6.11, para practicar el primer protocolo de ANTM a tenor de los artículos 6.7 y 6.8;
 - el uso de ANTM para la transferencia de materiales a los receptores subsiguientes, en caso de que se rescindiera el acuerdo suscrito a tenor del artículo 6.11, por lo menos por un período de transición.
96. Si se estructurara de esta manera el artículo 6.11, reduciría los costos de transacción tanto para los suscriptores como para la Secretaría del Tratado, proporcionaría una mayor seguridad jurídica y suscitaría un mayor interés para los obtentores. Dado que el pago es inmediato, podría ayudar a superar el problema de la lenta acumulación de los ingresos que se derivarían incluso de la mejora de los artículos 6.7 y 6.8. Los costos administrativos del Tratado y su Secretaría podrían reducirse.

Descontar los pagos adelantados sobre el acceso de los pagos adeudados en concepto de la comercialización de un producto

97. Este enfoque innovador se aplicaría a los artículos 6.7 y 6.8, y su objetivo es reducir el tiempo transcurrido entre el acceso a un material en virtud de un ANTM y la recepción de los ingresos para el Fondo de distribución de beneficios. Ello comportaría una reducción de los ingresos generales del Fondo de distribución de beneficios frente a los resultados anteriores. Brindaría a los receptores la opción de efectuar un pago tras la recepción de un material y, a cambio, se aplicaría un canon reducido a la comercialización de un producto.
98. Hay diversas maneras de poner en práctica dicho enfoque, si bien sería necesario abordar muchas cuestiones técnicas. Entre los factores que podrían tomarse en consideración, cabría señalar los siguientes:
- si se contabilizarían los pagos adelantados respecto a productos *individuales* derivados de materiales *individuales* o si podrían descontarse respecto a *cualquier* producto sujeto a un pago a favor del Fondo de distribución de beneficios²⁴;
 - si el canon reducido debería variar con el tiempo y sobre qué base;
 - qué cánones atraerían, en la práctica, a los usuarios comerciales;

²² La única razón lógica por la que un suscriptor tal vez desee mantener registros para dos conjuntos diferentes de materiales es poder distinguir los materiales recibidos en el marco de un ANTM de otros, en caso de que se rescinda el acuerdo con arreglo al artículo de 6.11.

²³ Esta explicación relativa al funcionamiento del artículo 6.11 parece coincidir con la descripción de la propuesta de África sobre una fuente de financiación en virtud del marco vigente y de las disposiciones del Tratado Internacional, apropiada para satisfacer la demanda ante la crisis económica actual y la urgencia de la situación alimentaria mundial y el cambio climático; véase el siguiente enlace de Internet: http://www.planttreaty.org/sites/default/files/gb5i4ea1_Resumed_ACFS7_RES1.pdf, Apéndice 2, Figura del párrafo 27.

²⁴ Hay que tener en cuenta que muchos materiales no se incorporarán en los productos comercializados.

- si la posible aceleración de la acumulación de ingresos a favor del Fondo de distribución de beneficios compensaría el costo adicional de las transacciones, en relación con el Tratado, de contabilizar los pagos adelantados y unos ingresos totales inferiores.

Enfoques no basados en el ANTM

Fomentar que las Partes Contratantes realicen contribuciones periódicas en función de las ventas de semillas

99. El Comité Asesor Especial examinó este enfoque sobre la base de la decisión de Noruega de hacer una contribución anual de un 0,1 % del valor de todas las ventas de semillas en su territorio nacional (cultivos tanto incluidos como no incluidos en el *Anexo I*), independientemente de la aplicación del ANTM. En el período comprendido entre 2009 y 2014, Noruega aportó 648 178 USD a través de esta iniciativa. En el momento de comunicar esta decisión, Noruega estimó que si todos los países desarrollados realizaran contribuciones similares, en 10 años el Fondo de distribución de beneficios recibiría una cantidad de 200 millones de USD²⁵.
100. El Órgano Rector ha pedido a otras Partes Contratantes que tomen decisiones similares a fin de proporcionar de ese modo considerables recursos de forma previsible al Fondo de distribución de beneficios²⁶, pero hasta la fecha ningún otro país lo ha hecho.
101. Desde el punto de vista técnico, este enfoque podría fomentar las contribuciones de los usuarios *sobre una base territorial*. Una Parte Contratante podría decidir cómo recaudar esos fondos directamente de los usuarios o, como en el caso de Noruega, de forma centralizada. Los enfoques territoriales podrían también servir de marco para suscribir acuerdos innovadores entre el Tratado y los grupos de usuarios bajo la jurisdicción de las distintas Partes Contratantes, por ejemplo, para promover la participación en beneficios no monetarios o realizar contribuciones coordinadas en relación con el Tratado, y obtener tal vez un reconocido por ello.
102. Las contribuciones noruegas basadas en la venta de semillas son actualmente el *único* ingreso predecible. Por tanto, el Órgano Rector, al examinar los enfoques innovadores, tal vez desee aclarar si habría otras Partes Contratantes dispuestas a realizar contribuciones periódicas basadas en las ventas de semillas, y en qué condiciones, en el marco de un conjunto más amplio de enfoques innovadores de distribución de beneficios, con objeto de proporcionar recursos de manera sostenible y previsible al Fondo. Tal vez podría examinar asimismo otros enfoques que puedan fomentar la previsibilidad de las contribuciones de las Partes Contratantes, como celebrar de forma regular una conferencia de donantes, posiblemente en el momento de establecer periódicamente el objetivo de financiación. A este respecto, este concepto podría examinarse como una forma de estructurar las contribuciones de las Partes Contratantes, en lugar de un enfoque basado en los usuarios.

Nuevas formas de obtener contribuciones voluntarias de los usuarios

103. El único de estos enfoques innovadores señalados hasta la fecha es la plataforma de licencias de la industria que el Comité Asesor Especial abordó directamente con el Grupo de trabajo de la industria hortícola y otras partes interesadas. A finales del último bienio, estos debates no se habían completado, si bien se abordan ampliamente en los informes del Comité Asesor Especial²⁷. Por tanto, el Grupo de trabajo debería, en primer lugar, encomendar a sus copresidentes que retomen los debates desde donde se dejaron. Se entiende que los planes para el establecimiento de la plataforma de licencias de la industria han progresado considerablemente.

²⁵ ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/news/noti005_es.pdf.

²⁶ Resolución 4/2009.

²⁷ IT/OWG-EFMLS-1/14/4.

104. Este enfoque —es decir, cómo una iniciativa de la industria privada de esta naturaleza contribuiría a una forma de distribución de los beneficios, como parte de su acuerdo de adhesión— es nuevo y puede constituir una fuente importante de ingresos. Se trata de un enfoque innovador y, a juzgar por las deliberaciones iniciales mantenidas con el Grupo de trabajo de la industria hortícola, parece tener un potencial considerable.
105. Si los organismos de la industria en cuestión están de acuerdo, mediante estos enfoques el Órgano Rector podría ampliar la gestión y el alcance del Sistema de distribución de beneficios basado en los usuarios, hacia un bien común administrado por los usuarios finales de acuerdo con principios concertados colectivamente que faciliten el acceso a materiales patentados. Estos procedimientos podrían mantener intacto el principio de los diferentes niveles de pago entre los distintos grados de restricción sobre el acceso, podrían combinarse con modelos de “suscripción”, concebidos para reducir los costos de transacción para los usuarios.
106. No obstante, quedan muchas cuestiones prácticas e institucionales pendientes y el enfoque solo puede ser estructurado a través de consultas directas constantes con el Grupo de trabajo de la industria hortícola. Entre los aspectos que habrían de abordarse cabe citar los siguientes:
- la relación entre las contribuciones en virtud de ese régimen y los pagos con arreglo a los artículos 6.7/6.8 y 6.11;
 - si pueden modificarse las obligaciones y las cuantías de pago correspondientes en virtud de los artículos 6.7/6.8 y 6.11 del ANTM, en el contexto de un plan general que genere un flujo de ingresos derivados de la propiedad “desmaterializada” sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;
 - si sería necesario un acuerdo entre el Grupo de trabajo de la industria hortícola y qué forma adoptaría.

Ampliación de la cobertura del Sistema multilateral.

107. El Comité Asesor Especial sobre la Estrategia de Financiación informó al Órgano Rector de lo siguiente:
- “Muchas partes interesadas han expresado el deseo de ampliar con carácter urgente la cobertura del Sistema multilateral para garantizar que en el fitomejoramiento se tenga acceso efectivo a la amplia gama de recursos fitogenéticos necesarios para la creación de cultivos de alto rendimiento, en aras de lograr la seguridad alimentaria y afrontar el creciente reto del cambio climático.
- Las partes interesadas también han reconocido que la ampliación de la cobertura del Sistema multilateral podría incrementar la posibilidad de la distribución de los beneficios; por tanto, las dos cuestiones están estrechamente vinculadas entre sí. El Comité reconoció que los acuerdos del Fondo de distribución de beneficios actuales no proporcionaban una distribución adecuada de beneficios y que la ampliación del Sistema multilateral solo mejoraría esta cuestión si pudieran aprobarse enmiendas a los acuerdos vigentes del Fondo.”²⁸
108. El Órgano Rector decidió en consecuencia que el Grupo de trabajo aplicara un enfoque por fases: en primer lugar, los enfoques innovadores; y, en segundo lugar, otras medidas para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral, incluida la posible ampliación de la cobertura de los cultivos del Tratado.
109. Los datos reunidos en el estudio *Assessing the Potential* ofrecen un panorama general del valor relativo de los materiales incluidos en el *Anexo 1* y otros recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Con la salvedad importante de que estas cifras son proyecciones hipotéticas de un modelo formal y no deberían considerarse como

²⁸ IT/OWG-EFMLS-1/14/4, párrafos 24 y 25.

previsiones exactas de recursos, parece que la ampliación de la cobertura de los cultivos del Tratado para abarcar todos los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura aumenta los posibles ingresos del Fondo de distribución de beneficios de un 33 % a un 40 %, dependiendo de las suposiciones, como se muestra en la Figura 8. Ello tiene un mayor potencial de ampliar el número de Partes en el Tratado a todos los países. El aumento de las Partes Contratantes, en sí, tiene el potencial de aumentar los ingresos potenciales del Tratado un tercio aproximadamente²⁹.

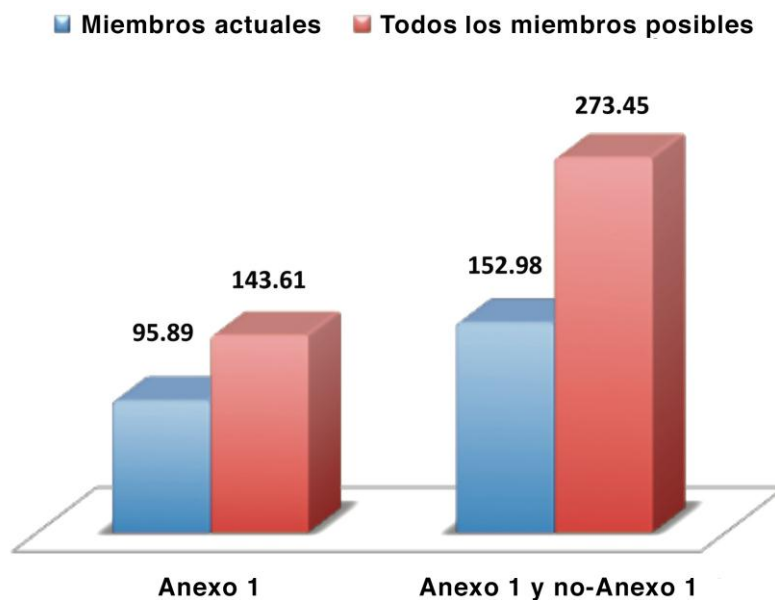


Fig. 8. Ingresos anuales estimados en 2081 (millones de USD), en la hipótesis de que aumenten las Partes Contratantes en el Tratado, así como la cobertura de los cultivos³⁰

110. Aunque se aprobara en una segunda fase un acuerdo definitivo sobre la ampliación de la cobertura de los cultivos del Tratado, sería necesario determinar el potencial que ello tendría para el Fondo de distribución de beneficios en la primera fase, en la que se examina el modo de incrementar la participación en los beneficios. No obstante, para comprender claramente los posibles ingresos se precisa más información de la que se dispone actualmente; además, deberá abarcar un amplio número de factores objeto de análisis en los diferentes enfoques innovadores.

²⁹ *Assessing the Potential*, pp. 139 y ss. y Figura 3.11.

³⁰ *Assessing the Potential*, pp. 147-148. Es preciso señalar que desde que se realizó el estudio, el Japón se ha adherido al Tratado. El Japón posee el 5,45 % de las muestras de los materiales incluidos en el *Anexo 1* de las Partes Contratantes, el equivalente a un 4,69 % de las muestras mundiales, y el 4,85 % de las muestras de los materiales no incluidos en el *Anexo 1* de las Partes Contratantes, es decir, un 4,32 % de las muestras mundiales (IT/GB-5/13/5, *Apéndice*).

VI. CREACIÓN Y EVALUACIÓN DE UN CONJUNTO DE MEDIDAS PARA AUMENTAR LOS INGRESOS DEL FONDO DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

111. En la Resolución 2/2013 se subraya “que los distintos enfoques innovadores están vinculados entre sí y son interdependientes, y han de abordarse de manera conjunta, como una gama de enfoques innovadores distintos que podría proporcionar una parte de un flujo suficiente y sostenible de ingresos para el Fondo de distribución de beneficios”.
112. La Figura 9 muestra los diferentes componentes que podrían combinarse para proporcionar un flujo suficiente de ingresos para el Fondo de distribución de beneficios. Por consiguiente, el Grupo de trabajo tal vez desee, en la última etapa de su labor, estimar el valor de los distintos componentes y determinar las medidas de apoyo necesarias para que sean eficaces, tales como garantizar la disponibilidad inmediata y efectiva de todos los materiales pertinentes en poder de las Partes Contratantes.
113. En el futuro inmediato, es poco probable que los ingresos basados en los usuarios puedan contribuir significativamente al *Plan estratégico*, lo cual significa que las aportaciones de las Partes Contratantes al Fondo de distribución de beneficios serán con gran diferencia el componente más importante en el futuro inmediato. Por su naturaleza, los ingresos procedentes de enfoques innovadores basados en ANTM dependerán de la disponibilidad de los usuarios comerciales para acceder al material en el Sistema del Tratado; aunque la revisión de los artículos 6.7/6.8 y 6.11 del ANTM permita superar los problemas de eludir la utilización de tales materiales y de la falta de contribuciones voluntarias, es probable que se necesite algún tiempo para conocer y predecir los ingresos reales con una cierta precisión. Sin embargo, una opción de “suscripción” en el marco del artículo 6.11 revisado, al prever un pago anual inmediato, generará ingresos mucho más rápidamente que la opción de los artículos 6.7 y 6.8; por esta razón, el Órgano Rector tal vez desee adoptar una decisión en materia de políticas para promover dicha modalidad, logrando un equilibrio entre los incentivos y desincentivos. También sería más fácil para el Órgano Rector controlar los resultados de una opción de suscripción.

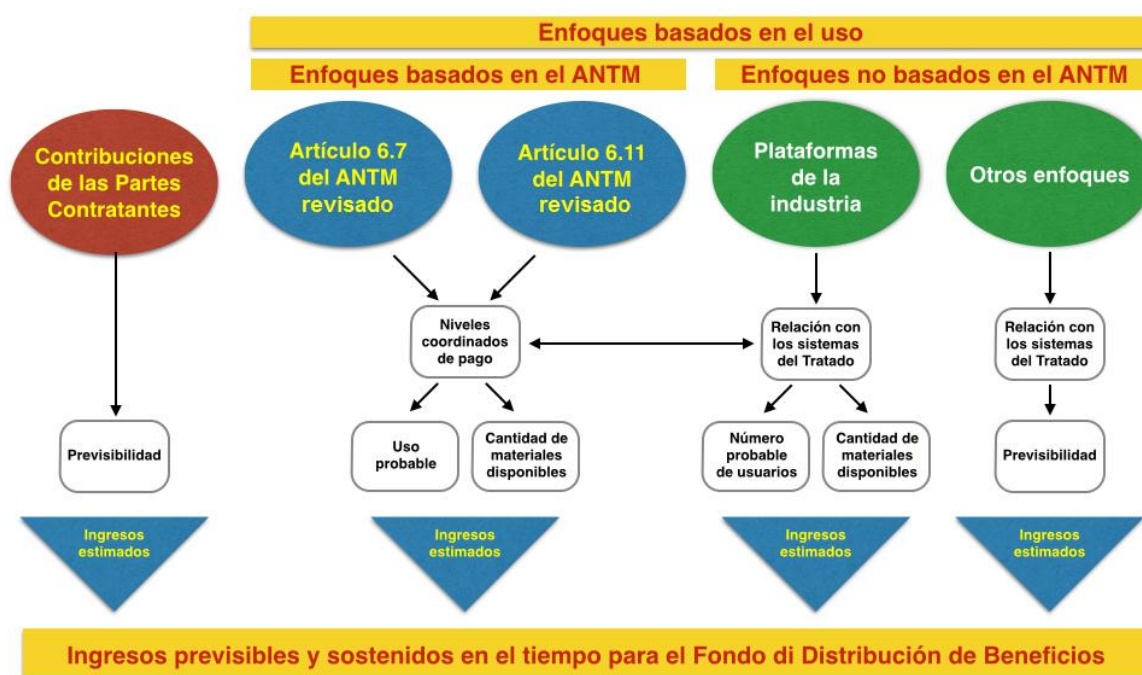


Fig. 9. Conjunto de medidas para proporcionar un flujo suficiente y sostenible de ingresos para el Fondo de distribución de beneficios

114. Una gran incertidumbre que el Grupo de trabajo tal vez desee aclarar durante este bienio, es el potencial real de colaborar con representantes de la industria hortícola, con el fin de concertar procedimientos mediante los cuales el Tratado pueda obtener ingresos de las cadenas de valor “desmaterializadas” en tecnologías modernas de fitomejoramiento. La estructuración de la relación entre este enfoque innovador y las modalidades y la cuantía de pago en virtud de los artículos 6.7/6.8 y 6.11 del ANTM probablemente sea el mayor desafío técnico. Los representantes de la industria hortícola también han dejado claro que la escasa cobertura de las hortalizas en el *Anexo 1* del Tratado limita los ingresos potenciales actuales de este sector y es un motivo importante para tratar de equilibrar el mayor acceso con arreglo a acuerdos innovadores de distribución de beneficios.

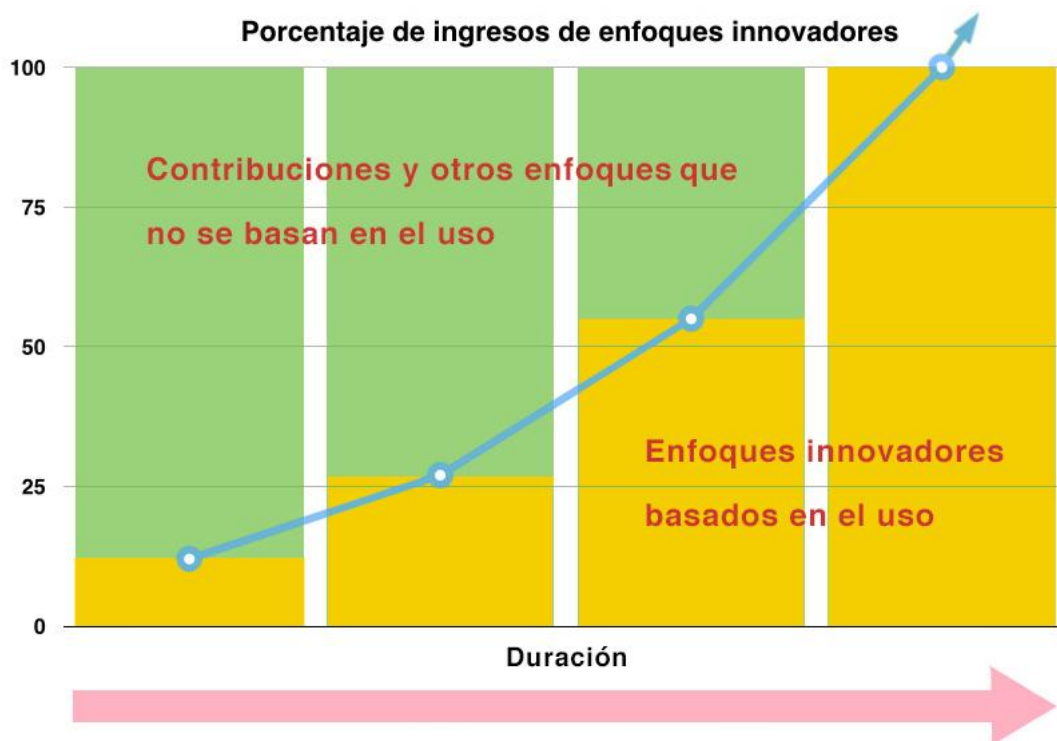


Fig. 10. Acumulación de ingresos basados en los usuarios para el Fondo de distribución de beneficios

115. La Figura 10 proporciona un diagrama muy esquemático de la forma en que los pagos de los usuarios pueden contribuir cada vez más al flujo sostenible y predecible de ingresos para el Fondo de distribución de beneficios. Cabe señalar el elevado potencial de la participación en los beneficios monetarios basados en los usuarios en el marco del Tratado, en función de las ventas anuales mundiales de semillas y material de plantación del orden de 37 000 millones de USD aproximadamente³¹. A este respecto, el resultado de las consideraciones actuales puede servir para estructurar de forma eficaz las distintas modalidades del Tratado.

³¹ *Assessing the Potential*, pp. 264, Cuadro a.3.1.3.

Miembros	Disponibilidad	Anexo 1	Cultivos no incluidos en el Anexo 1	Millones de USD
Actual	Actual	Sí	No	28
Actual	100%	Sí	No	60
Todos	100%	Sí	No	93
Actual	100%	Sí	Sí	100
Todos	100%	Sí	Sí	176

Fig. 11. Previsiones por miembro y por material, tanto incluido como no incluido en el Anexo 1, en 2081³²

VII. CUESTIONES QUE EL GRUPO DE TRABAJO HABRÍA DE EXAMINAR EN ESTA REUNIÓN

116. El Órgano Rector, en su tercera reunión, acogió con agrado el *Plan estratégico para la aplicación de la Estrategia de financiación, para 2009-2014*. En su sexta reunión, el Órgano Rector evaluará la aplicación del *Plan estratégico* en este período, examinará las medidas para aumentar los ingresos del Fondo de distribución de beneficios y tomará una decisión al respecto.
117. El análisis realizado en este documento sugiere que, en el futuro inmediato, el Fondo de distribución de beneficios dependerá de una serie de contribuciones, que pueden proporcionar parte de un flujo de ingresos suficiente y sostenible para alcanzar el objetivo de financiación. Si se adoptan enfoques innovadores basados en los usuarios que empiecen a generar un flujo real de ingresos, la solidez financiera del Fondo de distribución de beneficios puede asegurarse con el tiempo, tanto a corto plazo, al comenzar a percibir pagos de los usuarios, como a un plazo más largo, cuando adquieran una mayor importancia. En el futuro inmediato, se necesitarán contribuciones voluntarias, principalmente de las Partes Contratantes y serán muy valiosas todas las medidas que contribuyan a que sean más predecibles.
118. El Grupo de trabajo tal vez desee intercambiar primero puntos de vista sobre los factores del déficit actual de financiación del Fondo de distribución de beneficios y, en segundo lugar, sobre los enfoques innovadores ya señalados, así como su relación con los factores estructurales clave mencionados en la Sección IV del presente documento. Se invita al Grupo de trabajo a examinar otros posibles enfoques innovadores. Se invita a los miembros del Grupo de trabajo, o a los grupos regionales, a proporcionar información sobre los enfoques innovadores existentes u otros nuevos. Posteriormente, el Grupo de trabajo tal vez desee invitar a los observadores a formular comentarios al respecto.
119. A continuación, el Grupo de trabajo tal vez desee precisar los conceptos que subyacen, en particular, a la revisión de los artículos 6.7/6.8 y 6.11 del ANTM, incluida su interrelación técnica. Los grupos regionales podrían proporcionar los primeros datos sobre otras medidas que pueden mejorar el Sistema multilateral, que tal vez requieran cambios en el ANTM, con objeto de incrementar la participación en los beneficios monetarios.
120. No se considera necesario que el Grupo de trabajo examine la cuantía de pago en esta reunión, sino que establezca los parámetros a fin de debatir en mayor profundidad estas cuestiones en su próxima reunión y que señale la información específica que desearía a tal efecto.

³² *Assessing the Potential*, pp. 149, Cuadro 3.6.

121. El Grupo de trabajo tal vez desee establecer el calendario para examinar el objetivo de generación de ingresos para el período 2015-2020, y la estrategia para lograrlo, a través de una combinación de fuentes de ingresos hasta su tercera reunión, cuando la gama completa de cuestiones planteadas por el Órgano Rector haya sido examinada, y formular recomendaciones al Órgano Rector en consecuencia.
122. El Grupo de trabajo tal vez desee pedir a la Secretaría que siga perfeccionando las medidas necesarias para ejecutar una estrategia de este tipo, para examen del Grupo de trabajo, en su próxima reunión.
123. Puesto que es probable que el Grupo de trabajo celebre solo dos reuniones más en el bienio, se recomienda que determine y planifique todos los insumos que desee en las dos reuniones y que establezca el objetivo en cuanto a los resultados de cada una de ellas. Al hacerlo, el Grupo de trabajo deberá tomar en consideración la decisión del Órgano Rector de abordar la mejora de la distribución de los beneficios antes que la ampliación de la cobertura de los cultivos del Tratado.