

La hora de la verdad para el Tratado de las semillas

Examen de algunas cuestiones pendientes en la negociación

¿Cumplirán las expectativas los esfuerzos para subsanar las deficiencias del sistema de distribución de beneficios del TIRFAA?



Noviembre de 2019

TWN
Third World Network

Índice

Abreviaturas y acrónimos	3
Introducción	4
Acerca de este documento	5
El preludeo de las discusiones sobre el ANTM: un documento complicado	5
Negociar sin un objetivo: el abyecto fracaso del Comité de financiación	7
Las tasas: una cuestión no tan simple	10
Las tasas de pago bajo el sistema de suscripción	11
Tasas de pago para la opción de acceso único (si se mantiene)	13
La transparencia y el ANTM revisado	14
Los ingresos por licencias en el limbo	16
El concepto amorfo de “todos los RFAA” y las excepciones	17
¿Qué hay de los recursos genéticos <i>in situ</i> ?	20
No hay vuelta atrás: los riesgos de la enmienda para los países en desarrollo	23
El monstruo del armario: la información digital sobre secuencias	24
Anexo 1	27
Consideraciones adicionales sobre las tasas: ¿Cuáles deberían ser las tasas de pago?	27



El Centro Africano para la Biodiversidad (African Centre for Biodiversity) tiene una larga y respetada trayectoria de investigación y promoción. Nuestro énfasis geográfico actual está en el sur y el este de África, con amplias redes continentales y mundiales. Realizamos investigaciones y análisis, promoción y puesta en común de competencias y buscamos informar y amplificar las voces de los movimientos sociales que luchan por la soberanía alimentaria en África.

© The African Centre for Biodiversity

www.acbio.org.za

PO Box 29170, Melville 2109, Johannesburgo, Sudáfrica.

Tel.: +27 (0) 11 486 1156

TWN

Third World Network

La Red del Tercer Mundo (Third World Network) es una organización internacional de investigación y promoción sin ánimo de lucro e independiente implicada en temas relacionados con el desarrollo, los países en desarrollo y cuestiones Norte-Sur.

Third World Network

131 Jalan Macalister, 10400 Penang, Malasia

twnt@twntnetwork.org

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



Esta publicación se distribuye bajo una Licencia Internacional de Reconocimiento-NoComercial-Sin ObraDerivada 4.0 de Creative Commons. Puede distribuirse sin modificaciones para uso no comercial siempre que se reconozca al Centro Africano para la Biodiversidad como la fuente. Todo uso comercial del material o de datos derivados de esta publicación requiere un acuerdo previo por escrito.

Foto de portada: Helen Day

Correctora: Liz Sparg

Diseño de maquetación: Adam Rumball, Sharkbuoys Designs, Johannesburgo

Traducción al español: Rodrigo Ginés Salguero

Agradecimientos

Estamos sumamente agradecidos a Edward Hammond por sus investigaciones y por la redacción de este análisis. Edward vive en Estados Unidos y trabaja como investigador de políticas, además de ser uno de los dos representantes de la sociedad civil en el Grupo de trabajo especial de composición abierta para mejorar el funcionamiento del Sistema multilateral del TIRFAA y en el Grupo especial de expertos técnicos en información digital sobre secuencias de recursos genéticos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Entre sus intereses de investigación actuales figura la aplicación de los principios del acceso y la distribución de beneficios al uso de la información digital sobre secuencias en la investigación biológica comercial (www.pricklyresearch.com).

Abreviaturas y acrónimos

ANTM	Acuerdo normalizado de transferencia de material
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FDB	Fondo de distribución de beneficios
GCIAI	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
IDS	Información digital sobre secuencias
I+D	investigación y desarrollo
ONG	organización no gubernamental
PIP	Preparación para una Gripe Pandémica de la Organización Mundial de la Salud
RFAA	recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura
SML	Sistema multilateral
TIRFAA	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura

Introducción

En noviembre de 2019, las Partes Contratantes en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (en lo sucesivo el TIRFAA o el Tratado) se reunirán para debatir y posiblemente alcanzar un acuerdo para subsanar las deficiencias del sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios del Tratado. El TIRFAA ha tenido una trágica historia de empresas de semillas y obtentores que se han servido libremente de las semillas de los agricultores en su Sistema multilateral (SML), y de promesas que nunca se materializan de distribución de beneficios y de aplicación de los derechos de los agricultores.

La próxima reunión es crucial para la viabilidad futura del Tratado. A menos que se encuentre una solución permanente para afrontar con seriedad el catastrófico fracaso de las empresas de semillas a la hora de realizar pagos monetarios obligatorios y significativos al Fondo de distribución de beneficios (FDB) del SML, el Tratado perderá relevancia en las discusiones internacionales sobre acceso y distribución de beneficios.

En la mesa de negociaciones figura un paquete de cuestiones conexas. Este paquete incluye [una propuesta de enmienda para expandir el Anexo 1 del Tratado y] un proyecto de revisiones del actual Acuerdo normalizado de transferencia de material (ANTM) del Tratado¹. Se está debatiendo una propuesta de mecanismo de rescate llamado “sistema de suscripción”. En principio, este sistema tiene el fin de requerir a las empresas u obtentores que efectúen un pago anual al FDB, vinculado a las ventas de semillas, a cambio de obtener acceso a más de un millón de semillas en el SML. Como condición para apoyar el sistema de suscripción, los países desarrollados y los intereses de la industria estrechamente aliados están pidiendo una enmienda del Tratado. Quieren ampliar

drásticamente la cobertura de los 64 cultivos que cubre actualmente el SML para incluir “todos los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA)”. La expansión del SML requiere cambiar el Anexo 1 del TIRFAA, lo que a su vez requerirá una enmienda del Tratado. Tras la ratificación de la enmienda por dos tercios de las Partes Contratantes, la enmienda entrará en vigor y se ampliará el SML.

Esto significa que se está pidiendo a las Partes Contratantes que asuman un compromiso vinculante para incluir una parte nueva y enorme de su biodiversidad agrícola en el SML y, con ello, sacar esa diversidad de la cobertura del Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Si los recursos genéticos in situ no se excluyen expresamente de esa expansión, de manera increíble podría provocarse una situación escandalosamente injusta en la que los recursos genéticos de los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales habrán sido entregados al SML sin su consentimiento.

Hasta la fecha, un elemento central de las discusiones ha sido el compromiso del Sur con el principio de que la distribución de beneficios debe pagarse y ser fiable antes de que se amplíe el SML a nuevos cultivos, pero esta posición se ha tambaleado peligrosamente durante los debates que han tenido lugar en 2019.

Muchos gobiernos europeos, norteamericanos y del Norte han trabajado diligentemente para satisfacer los deseos de la industria de las semillas, sin tener en cuenta los intereses de los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales y otros miembros de la sociedad civil. De hecho, la voz del Norte a menudo no se ha podido distinguir de la de la industria.

En la actualidad, la industria de las semillas y sus gobiernos aliados del Norte han

1. El Acuerdo normalizado de transferencia de material es un modelo o plantilla obligatorio para las Partes que deseen proporcionar y recibir material bajo el SML. Los acuerdos de transferencia de material que utilizan la plantilla normalizada son acuerdos privados entre proveedores y receptores particulares, pero se reconoce que el Órgano Rector, a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como tercera parte beneficiaria, tiene un interés en los acuerdos. <http://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/the-multilateral-system/the-smta/en/>.

Reconstruir el SML: breve contexto histórico

Las negociaciones internacionales para reconstruir el FDB empezaron poco después de la reunión del Órgano Rector del TIRFAA de septiembre de 2013 en Muscat, Omán. Desde ese momento, un pequeño grupo de trabajo, recientemente copresidido por Hans Hoogeveen de los Países Bajos y Javad Mozafari de Irán, y compuesto de Partes Contratantes, representantes de los agricultores, organizaciones no gubernamentales (ONG) y la industria, se ha reunido en nueve ocasiones formalmente y en muchas más de manera informal.

Los asistentes a las primeras reuniones del grupo de trabajo inicialmente rebosaban de optimismo por el hecho de que una nueva idea, el sistema de suscripción, podría resolver el problema de la escasa o nula distribución de beneficios por parte de las empresas de semillas. Sin embargo, este optimismo se desinfló cuando, en noviembre de 2017 en Kigali, Rwanda, los (entonces) copresidentes del grupo de trabajo propusieron un proyecto de acuerdo totalmente prematuro al Órgano Rector, que fue categóricamente rechazado.

Desde la reunión del Órgano Rector de Kigali, el grupo de trabajo ha seguido buscando consenso, y se dispone a reunirse de nuevo a finales de octubre de 2019. Esto tal vez signifique que podrían realizarse algunos cambios en la propuesta actual del proyecto de acuerdo en las semanas previas a que el Órgano Rector se reúna. Por consiguiente, se prevé que el grupo de trabajo presente una nueva propuesta de proyecto de acuerdo al Órgano Rector cuando este se reúna en Roma en noviembre de 2019.

ganado ventaja en las discusiones, y varios compromisos y cuestiones pendientes no resueltas, como la información digital sobre secuencias (IDS), han deslustrado aún más el brillo del sistema de suscripción propuesto.

en desarrollo, los agricultores, los pueblos indígenas, las comunidades locales y las ONG podrían tener que aceptar que, a pesar de muchos años de esfuerzo, el mejor modo de proceder en la reunión del Órgano Rector en Roma será rechazar el acuerdo propuesto por el grupo de trabajo.

Acerca de este documento

Este documento analiza varios problemas relacionados con la propuesta de acuerdo actual. Estos implican cruzar varias “líneas rojas”, algo que los países en desarrollo, los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas, las comunidades locales y las ONG no deberían permitir. El proyecto de acuerdo, en su versión actual, significa esencialmente que las Partes Contratantes obtendrán un SML ampliado que incluirá una nueva y extensa gama de biodiversidad vegetal a cambio de nada más que un sistema de suscripción disfuncional, con escasas esperanzas de una distribución justa y equitativa de los beneficios.

Aquí analizamos diversos aspectos mediante los que se puede y debería mejorar el acuerdo propuesto en las próximas reuniones. No obstante, si no se realizan las mejoras que analizamos en este documento, los países

Sería infinitamente mejor dejar el Tratado en su forma actual, pese a su condición de limbo injusto, que “malgastar más semillas buenas para intentar recuperar las malas”.

El preludeo de las discusiones sobre el ANTM: un documento complicado

Lo perfecto puede ser enemigo de lo bueno, pero también lo es la complicación.

Al comienzo de las negociaciones del grupo de trabajo, muchas Partes Contratantes, en particular países africanos, así como la sociedad civil, lamentaron la innecesaria



complejidad del ANTM actual. África, en especial, apoyó firmemente la simplicidad. Existe una visión común de que el actual ANTM también tiene defectos irreparables, en la medida en que permite formas de evitar la distribución de beneficios. Las negociaciones para mejorar el ANTM tenían por objeto desarrollar un enfoque más simple, sin lagunas y fácilmente comprensible para aumentar los pagos de los usuarios. África, especialmente, quiere un sistema eficaz de distribución de beneficios.

Pero, lamentablemente, años de reuniones para debatir las revisiones no han simplificado el ANTM. De hecho, las revisiones lo han hecho mucho más complicado. Si bien los acuerdos de acceso y distribución de beneficios no son conocidos por su simplicidad, el proyecto del ANTM revisado es un auténtico laberinto. Un documento complicado casi inevitablemente reduce la transparencia y produce ambigüedades, beneficiando a quienes buscan lagunas, en lugar de a aquellos que intentan hacer valer sus derechos. Un ANTM complicado limitará seriamente la comprensión del sistema por parte de las personas y socavará su sólida aplicación, lo que reducirá la confianza en el Tratado y el apoyo al mismo.

En primer lugar, el proyecto de ANTM que se encuentra actualmente en la mesa de negociaciones está organizado de manera ilógica. Se intercalan a lo largo del documento disposiciones con diferente aplicabilidad. De hecho, durante las reuniones del grupo de trabajo, incluso delegaciones de países ricos que disponen de abundantes recursos a menudo han acabado confundidas respecto a la importancia y la aplicabilidad de ciertas disposiciones del proyecto. Esto ha provocado pausas, intervenciones inoportunas, preguntas a la Secretaría y la reorientación y reorganización de los debates².

Las principales disposiciones del ANTM actual del Tratado se han rebautizado como “opción de acceso único” u “opción de acceso ocasional”. Esta “opción de acceso único” ahora existe en paralelo al nuevo mecanismo propuesto de acceso y distribución de beneficios, que se denomina “sistema de suscripción”.

Se han elaborado cláusulas de rescisión que definen la forma en que las obligaciones quedarían sin efecto con el tiempo. En particular, las nuevas disposiciones propuestas sobre los “umbrales” en relación con los pagos en concepto de distribución de beneficios han sido diseñadas para

2. En este documento se evita hacer referencia a los números de los párrafos, ya que el texto actual (cuya copia actualizada no estaba disponible públicamente en el momento de redacción) podría reorganizarse, o la numeración podría ser modificada en el proyecto de acuerdo que se presentará al Órgano Rector en Roma en noviembre de 2019.

permitir la “fuga” deliberada de la progenie de las semillas del SML, permitiendo que los recursos genéticos escapen del sistema y se utilicen sin distribución de beneficios.

Si bien las nuevas disposiciones tratan de crear un sistema de suscripción, plantean problemas cruciales acerca de la aplicabilidad del antiguo ANTM en diversos escenarios: el significado de “todos los RFAA que están bajo el control de las Partes Contratantes y son del dominio público”; los ingresos procedentes de la concesión de licencias; los recursos genéticos in situ; y muchos otros. Es poco probable que muchos de estos problemas se resuelvan, ya sea en la reunión del grupo de trabajo de octubre de 2019 o en la reunión del Órgano Rector de noviembre de 2019 en Roma. Si esto ocurre, y se aprueba el proyecto de ANTM, se crearán inevitablemente enormes dificultades de interpretación y aplicación en el futuro.

Es sumamente imprudente aceptar un proyecto de ANTM que contiene demasiadas interpretaciones posibles, lagunas y modificaciones poco claras y tratar de que este documento entre en vigor.

¿Es imposible lograr un sistema de distribución de beneficios mucho más simple? ¿O prefieren los intereses pudientes la complicación en lugar de la claridad con el fin de explotar las lagunas y evitar una distribución de beneficios significativa?

Negociar sin un objetivo: el abyecto fracaso del Comité de financiación

Es sorprendente que durante seis años de negociaciones, el grupo de trabajo no discutiera los **requisitos** específicos de financiación para el FDB. El grupo de trabajo se vio frenado en sus esfuerzos por establecer y acordar un objetivo de ingresos para orientar su labor. Esta omisión frustró la tarea principal encomendada por el Órgano Rector al grupo de trabajo, a saber, aumentar los pagos de los usuarios comerciales del SML. De hecho, los copresidentes trataron activamente de evitar debatir sobre el dinero, a pesar de que el objetivo principal del esfuerzo de revisión del ANTM era obtener más ingresos.

Las reuniones del grupo de trabajo para revisar el ANTM han sido, a veces, como una sala llena de ingenieros que trabajan para crear un nuevo vehículo, sin haber llegado a un acuerdo sobre si se trata de la bicicleta de un niño o de la limusina presidencial.

Se hicieron numerosas sugerencias para que se realizaran evaluaciones de las necesidades y se establecieran objetivos anuales de financiación fijos para el FDB, que se revisarían periódicamente. No obstante, los copresidentes del grupo de trabajo en ese momento evadieron estas sugerencias, en deferencia a los débiles gobiernos del Norte que no estaban dispuestos a entablar un debate sobre los niveles de pago con su industria.

De hecho, la única orientación financiera a disposición del grupo de trabajo cuando intentó revisar el ANTM era la garantía de un copresidente (que desde entonces ha abandonado el grupo de trabajo) de que el

Comité asesor especial sobre la Estrategia de financiación volvería a examinar en el futuro el objetivo obsoleto e incumplido de 25 millones de USD al año, que en sí mismo era básicamente una cifra aleatoria³, y de que el informe de dicho examen sería considerado por el grupo de trabajo.

Por lo tanto, en lugar de negociar un objetivo financiero acordado, el grupo de trabajo ha andado errando sin saber si el objetivo financiero para el ANTM revisado es generar 500 000, 500 millones, 50 millones o 5 millones de USD al año. Esta situación ha contribuido en gran medida a la sinuosa trayectoria del grupo de trabajo y a su incapacidad para abordar la cuestión de las tasas de pago.

A finales de 2018, cinco años después de que comenzara la labor del grupo de trabajo del SML, el Comité asesor especial sobre la Estrategia de financiación se reunió finalmente para discutir un objetivo de financiación para el FDB⁴, y fracasó estrepitosamente. Frente a la feroz oposición norteamericana al establecimiento de un objetivo de financiación específico, el Comité se retractó. En su lugar, presentó una recomendación enrevesada que contenía una amplia gama de posibilidades.

La recomendación del Comité asesor especial sobre la Estrategia de financiación es una especie de dispositivo de Rube Goldberg⁵: se compone de cláusulas condicionales que se vinculan entre sí y que dan marcha atrás respecto a objetivos anteriores. Las recomendaciones son tan obtusas que incluso los copresidentes del Comité tienen dificultades para explicarlas.

No obstante, a continuación se intenta presentar un resumen simplificado de las recomendaciones de la Estrategia de financiación:

- Reducir el número de objetivos del Plan de acción mundial de la FAO que el FDB apoyará de seis a solo dos, sin ninguna razón racional y sólida para hacerlo. Esto significa que el FDB aspirará a apoyar menos tipos de actividades de conservación in situ.
- Evitar establecer objetivos monetarios específicos para el FDB, y hablar más bien de la posibilidad de apoyar los dos objetivos del Plan de acción mundial a nivel “bajo”, “medio-bajo” o “alto”, etc.
- Fijar un “hito” de pago del 40 % de un importe total indefinido para 2026.

Esta cifra irracional —el 40 % de una suma desconocida— asegura que la presión para que los países en desarrollo ratifiquen una enmienda al Tratado que amplíe el SML alcanzará su punto máximo antes de que los pagos al FDB aumenten de manera fiable, si es que alguna vez lo hacen. Si esto se mantiene en las discusiones finales del Órgano Rector, representará un importante cambio de las posiciones que los países en desarrollo mantienen desde hace mucho tiempo⁶.

Recomendaciones: una cifra fija para los pagos al FDB

La falta de un objetivo de pagos concreto para el FDB es alarmante.

Esta peligrosa situación repite los errores pasados del Tratado, en los que el Sur ha estado esperando una distribución de beneficios que nunca se ha materializado,

3. Según recuerdan los participantes en la negociación original del Tratado, el objetivo de 25 millones de USD anuales para el FDB se derivaba del deseo de que el Fondo realizara inversiones paralelas en colecciones *ex situ*. En el momento en que se abordó la cuestión durante las negociaciones, el presupuesto de los bancos de genes del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GICAI) era de unos 25 millones de USD al año. En paralelo, también se estableció como objetivo alcanzar los 25 millones de USD para la financiación in situ a través del FDB.

4. Véase: <http://www.fao.org/plant-treaty/meetings/meetings-detail/en/c/1173573/>.

5. Un dispositivo de Rube Goldberg, llamado así por un dibujante, es un artilugio ridículo diseñado intencionalmente para realizar una tarea simple de manera indirecta y complicada.

6. Los debates actuales anticipan que serán necesarios unos cinco años para la ratificación de una enmienda al Anexo 1, que amplíe el sistema multilateral a “todos los RFAA”, antes de que se examinen el ANTM revisado y los progresos logrados con la enmienda. El Comité de financiación solo aspira al 40 % de un total desconocido (que podría ser ridículamente bajo) para 2026, lo que significa que las Partes harán un balance de los progresos realizados con la enmienda —un proceso que inevitablemente ejercerá presión sobre los países en desarrollo— antes incluso de que se efectúen la mitad de las contribuciones anuales totales previstas al FDB. Esta es la situación opuesta a la posición que desde hace mucho tiempo defienden los países en desarrollo.



mientras que el acceso del sector corporativo de las semillas a los recursos genéticos se ha expandido. Bajo el régimen del Comité de financiación, las empresas y los gobiernos del Norte pueden manipular objetivos vagos para argumentar que los compromisos de financiación se están cumpliendo “con éxito” con menos de un millón de USD al año pagados al FDB⁷. En otras palabras, dado que no se ha establecido ningún objetivo, la industria de las semillas puede argumentar que cualquier cantidad mínima que pague al FDB se traduce en una financiación satisfactoria en virtud del Tratado.

Los agricultores, los pueblos indígenas, las comunidades locales y otros miembros de la sociedad civil y los países en desarrollo no pueden ni deberían aceptar esta situación. Hacerlo significaría que los países en desarrollo, en especial, estarán cediendo a una intensa presión para ratificar un SML

ampliado a todos los RFAA, potencialmente por poco o nada a cambio.

Un objetivo mínimo fijo para el FDB de no menos de 50 millones de USD anuales debe ser una parte explícita de cualquier acuerdo. No se puede ni se debería permitir ninguna expansión del SML antes de que se alcance esa meta.

Si no se puede establecer ese objetivo fijo, entonces el statu quo es preferible a la propuesta actual. Lamentablemente, sería mejor dejar el Anexo 1 intacto y que los países en desarrollo sigan sin recibir prácticamente ninguna distribución de beneficios por el acceso a los cultivos del Anexo 1, en lugar de expandir el SML a “todos los RFAA”, para no obtener nada o una suma ridícula, una vez más.

7. Habida cuenta de que cerca de un millón de USD al año puede interpretarse como un “éxito” bajo el régimen del Comité de financiación, si el sistema de suscripción solo obtiene el apoyo de un porcentaje reducido de la industria de las semillas, tal vez el 30 % de la industria en términos de ventas, se podría argumentar que unos pagos por valor de 300 000 USD al año son un “éxito” porque la proporción de la industria que se suscribe está pagando una cantidad mínima.

Las tasas: una cuestión no tan simple

En el texto actual del ANTM, deben establecerse dos tipos de tasas:

- las del sistema de suscripción;
- las de la opción de acceso único (tal como se establece en los artículos 6.7 y 6.8 del ANTM del Tratado⁸, si esto todavía se mantiene).

La primera tasa, para empresas y otras personas que se adhieren al sistema de suscripción, corresponde al pago de una parte del total de las ventas de la empresa de semillas de cultivos incluidos en el SML. Esto incluiría parte —pero quizás no todos— de los ingresos obtenidos por las licencias (véase más abajo).

El segundo tipo de tasas son las de la opción de acceso único, en la que las empresas firman ANTM para cada una de las muestras y efectúan pagos basados en una parte de los ingresos procedentes de las variedades vegetales vinculadas a esas muestras específicas (este último es el sistema actual, que no ha dado lugar a pagos significativos al FDB, aunque en el ANTM revisado el pago previsto en el artículo 6.8 ya no será voluntario).

El establecimiento de tasas para ambas opciones es más complicado de lo que podría parecer inicialmente debido a que cada opción está intrínsecamente ligada a otros aspectos del ANTM. Esto incluye el período de tiempo durante el que existirían obligaciones bajo los términos de cada sistema y qué sucedería cuando una empresa abandona el sistema de suscripción. También hay que

considerar otras cuestiones relacionadas con los “umbrales” y con qué derechos se conceden, así como los derechos que tendrían las empresas a conservar, poner en común o comercializar semillas que son la progenie de material del SML durante su suscripción al sistema, una vez que haya expirado su suscripción o una vez que hayan expirado sus obligaciones respectivas bajo el sistema de acceso único⁹.

Además, es muy importante establecer un cociente correcto entre el sistema de suscripción y las tasas de pago de acceso único, especialmente si las cláusulas de rescisión bajo la opción de acceso único son generosas para las empresas. Por ejemplo, si se permite a los usuarios poner en común progenie con una alta proporción de parentesco con el SML (por ejemplo, más del 3,5 %), especialmente en un plazo de relativamente pocos años desde la firma del ANTM, a través de cláusulas de umbrales o de la expiración de obligaciones, entonces ni siquiera una tasa de pago extremadamente elevada bajo el mecanismo de acceso único incrementará los pagos al FDB.

Esto se debe a que si las empresas pueden extraer material interesante del SML simplemente esperando o transfiriendo genes interesantes a una progenie cuyo parentesco con el SML está por debajo de un cierto umbral, ese material estará exento de obligaciones de pago. Esto crea un incentivo para que los usuarios prefieran la opción de acceso único y, por ejemplo, preparen material de mejoramiento (pero no vendan productos) con nuevo parentesco con el SML mientras las obligaciones están vigentes. Las empresas podrán entonces utilizar material con parentesco con el SML de forma gratuita después de que expiren las cláusulas de pagos obligatorios.

8. El artículo 6.7 del ANTM actual estipula lo siguiente: “En el caso de que el Receptor comercialice un Producto que sea un recurso fitogenético para la alimentación y la agricultura que incorpore el Material mencionado en el artículo 3 del presente Acuerdo, y dicho Producto no esté disponible sin restricciones para otras personas con fines de investigación y mejoramiento ulteriores, el Receptor pagará un porcentaje fijo de las ventas del Producto comercializado al mecanismo establecido por el Órgano Rector a tal efecto, de conformidad con el Anexo 2 del presente Acuerdo”.

El artículo 6.8 estipula que: “En el caso de que el Receptor comercialice un producto que sea un recurso fitogenético para la alimentación y la agricultura que incorpore el Material mencionado en el artículo 3 del presente Acuerdo, y dicho Producto esté disponible sin restricciones para otras personas con fines de investigación y mejoramiento ulteriores, se alienta al Receptor a realizar pagos voluntarios al mecanismo establecido por el Órgano Rector a tal efecto, de conformidad con el Anexo 2 del presente Acuerdo” (énfasis añadido en cursiva).

9. La expiración de las obligaciones no existía anteriormente en el ANTM, pero ha sido introducida en la nueva versión por gobiernos ávidos de acomodar las exigencias de la industria.

En este contexto, cabe señalar que el ciclo de mejoramiento de nuevas variedades de muchos cultivos es de 10 años o más. Dado que en algunas circunstancias las empresas ya planean demorar una década o más para comercializar nuevas variedades obtenidas a partir de germoplasma del SML de reciente acceso, pueden realizar mejoramiento activamente con material del SML, no realizar ningún pago en virtud de la opción de acceso único y esperar a que expiren las obligaciones del ANTM.

Por lo tanto, si se permite una opción de acceso único, esta debe tener una tasa mucho más elevada que la del sistema de suscripción y términos de rescisión y umbrales (progenie) que no incentiven jugar con en el sistema. El grupo de trabajo ha escuchado propuestas para que la tasa de la opción de acceso único sea entre diez y cien veces superior a la del sistema de suscripción. Cabe señalar que es imposible fijar racionalmente una tasa específica sin conocer los términos del ANTM revisado en lo que respecta a las condiciones para la rescisión y los umbrales.

Las tasas de pago bajo el sistema de suscripción

A primera vista, el establecimiento de las tasas del sistema de suscripción es relativamente sencillo, como se indica a continuación:

$$\begin{array}{l} \text{VENTAS ANUALES} \\ \text{(de los cultivos en el SML)} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{TASA} \\ \text{(\%)} \end{array} = \begin{array}{l} \text{PAGO} \\ \text{(USD)} \end{array}$$

De esta forma, para la empresa ficticia MegaSeed Corporation, un pago anual podría ser:

$$\begin{array}{l} 2\,000 \text{ mill. USD} \\ \text{(ventas e ingresos} \\ \text{por licencias)} \end{array} \times \begin{array}{l} 1\% \\ \text{(tasa} \\ \text{hipotética)} \end{array} = \begin{array}{l} 20 \text{ mill. USD} \\ \text{(pago anual)} \end{array}$$

Y para la industria mundial de las semillas:

$$38\,000 \text{ mill. USD} \times 1\% = 380 \text{ mill. USD}$$

Pero, obviamente, no todo es tan simple.

Las empresas no quieren pagar nada que se acerque al 1 % de sus ventas de semillas, y en su lugar han propuesto una tasa enormemente más baja del 0,01 % menos el 30 %¹⁰. En comparación, los países africanos han sugerido una tasa del 0,3 % —cuarenta veces más—, pero esta tasa también podría ser significativamente demasiado baja.

Es difícil predecir qué proporción de la industria de las semillas se suscribirá y en qué medida será razonable su cálculo de los pagos. Es importante destacar que es probable que las empresas sigan insistiendo en que gran parte de sus ingresos procedentes de cultivos modificados genéticamente no debería incluirse en el cálculo de los pagos, ya que los rasgos modificados genéticamente, como la resistencia al glifosato, no se originan en el SML y, por lo tanto, los ingresos procedentes de ellos no deberían contabilizarse. O eso es lo que afirman las empresas.

Las estimaciones realizadas por la empresa Agribusiness Intelligence¹¹, por encargo de la Secretaría, indican que, a nivel mundial, las ventas totales de la industria de las semillas son algo mayores para los cultivos modificados genéticamente (20 800 millones de USD) que para los no modificados genéticamente (17 000 millones de USD). No obstante, dado que los cultivos modificados genéticamente representan más de un único rasgo modificado genéticamente, no *todos* los ingresos de los cultivos modificados genéticamente podrían excluirse del cálculo de los pagos (si las Partes permiten esta exclusión, lo que parecen estar dispuestas a hacer). Pero, lamentablemente, dado que el sistema no es transparente, la forma en que se realizan esos cálculos permanecerá oculta para la opinión pública, lo que dejará la puerta abierta para el abuso (véase más abajo).

10. La formulación de las tasas con el formato “X % menos el 30 %” es un remanente del ANTM original que la industria y algunos países desarrollados están tratando de llevar al nuevo ANTM. El “descuento” del 30 % refleja en teoría la diferencia entre los precios al por mayor y al por menor de las semillas. No obstante, no hay ninguna razón sólida para seguir expresando las tasas de esta manera excesivamente complicada.

11. Véase: <http://www.fao.org/3/ca5151en/ca5151en.pdf>.

En consecuencia, las estimaciones algo más realistas de los ingresos del sistema de suscripción dan que pensar.

Si se descontara el 45 % de los ingresos de la industria¹², se asumiera que el 80 % de los ingresos restantes por ventas o licencias provienen de cultivos del Anexo 1, se suscribiera al sistema el 40 % de la industria de las semillas (por ventas) y se utilizara la tasa de pago propuesta por la industria (0,01 % menos el 30 %), entonces los ingresos del SML alcanzarían teóricamente alrededor de 4,7 millones de USD al año¹³. Si solo se suscribe el 20 % de la industria, los ingresos serían la mitad de esa cifra.

Si las tasas propuestas por la industria se aplican a todos los RFAA, es decir, si se amplía el SML y se enmienda el Tratado, *no se producirá una diferencia importante*. Si se suscribe el 40 % de la industria, los pagos anuales ascenderían teóricamente a unos 5,9 millones de USD, lo que es menos de una cuarta parte (23,6 %) del objetivo de financiación del FDB antes de que se iniciara la negociación. Esto plantea la siguiente pregunta: si la distribución de beneficios no aumenta considerablemente con el añadido de “todos los RFAA”, incluso en teoría, ¿tiene sentido que el Sur, los agricultores, los pueblos indígenas, las comunidades locales y las ONG participen siquiera en estos debates?

En resumen, el énfasis en las tasas sin un objetivo fijo anual y sin eliminar las lagunas en relación con los umbrales y la rescisión no dará frutos y, también bajo escenarios relativamente optimistas, los pagos al FDB con las tasas de pago propuestas por la industria serán escasos.

En un sistema diseñado de forma más racional, la tasa específica utilizada debería derivarse del rendimiento anual que se requiere a partir de los pagos. Si se efectúan pagos por la venta de todos los RFAA, excluidos los rasgos modificados genéticamente, y se eliminan las lagunas y la opción de acceso único, podría darse la siguiente situación:

Proporción de la industria	Tasa aproximada necesaria para generar... ¹⁴		
	que se suscribe ¹⁵	50 mill. USD/año	100 mill. USD/año
10 %		2.40 %	4.80 %
25 %		0.96 %	1.92 %
50 %		0.48 %	0.96 %
75 %		0.32 %	0.64 %
100 %		0.24 %	0.48 %

Recomendación: Incluir un objetivo financiero firme

En vista de que sigue habiendo una serie de incógnitas, tales como qué proporción de la industria se adherirá al sistema de suscripción, cómo se resolverá la cuestión de los rasgos modificados genéticamente (si se resuelve), y la gravedad de las lagunas en el texto definitivo del ANTM revisado, un debate centrado únicamente en las tasas nunca proporcionará una idea clara de lo que será el FDB, o incluso de lo que debería ser.

Todo acuerdo para revisar el ANTM debe incluir un objetivo financiero firme que cree una medida tangible del éxito (y el fracaso) que esté vinculada operativamente a cualquier enmienda del Tratado. Esa cantidad debería ser de al menos 50 millones de

12. Las estimaciones realizadas por Agribusiness Intelligence, por encargo de la Secretaría, indican que las ventas mundiales de cultivos modificados genéticamente ascienden a 20 822 millones de USD anuales (el 55 % del total), mientras que las de cultivos convencionales ascienden a 17 036 millones de USD. Si la industria se niega a pagar en concepto de distribución de beneficios por las ganancias que dice que proceden de rasgos modificados genéticamente cuyo origen no es el SML, seguirá debiendo pagos en concepto de distribución de beneficios por las ventas de esas variedades debido al valor que se deriva del contenido no modificado genéticamente.

13. El cálculo se efectúa de la siguiente forma:

Descuento por la eliminación de ingresos por rasgos modificados genéticamente: 38 000 mill. USD x 55 % = 20 900 mill. USD
 Descuento por las ventas de cultivos no incluidos en el Anexo 1: 20 900 mill. USD x 80 % = 16 720 mill. USD

Ajuste por la tasa estimada de suscripción de empresas: 16 720 mill. USD x 40 % = 6 690 mill. USD

Cálculo del pago según la tasa propuesta por la industria: 6 690 mill. USD x 0,01 %, menos 30 % = 4,68 mill. USD al año

14. Esto supone que las lagunas están sustancialmente eliminadas y que la industria no paga por una parte de las ventas de cultivos con rasgos modificados genéticamente.

15. Según el análisis preliminar de Agribusiness Intelligence, las 11 empresas mundiales de semillas con más de 500 millones de USD en ventas anuales representan colectivamente el 75 % de las ventas de la industria. Entre 30 y 40 empresas venden anualmente entre 100 y 500 millones de USD en semillas y representan otro 15 % del mercado mundial. El 10 % restante de las ventas de semillas se reparte entre todas las demás, con cientos o miles de empresas. Cabe destacar que estas cifras no descuentan los rasgos modificados genéticamente de las ventas de las empresas.



USD al año. Tal cifra requerirá que muchas de las principales empresas de semillas del mundo se suscriban al nuevo sistema para que este funcione. Este sería un requisito útil y apropiado, ya que no vale la pena implementar un sistema de suscripción sin la participación de las principales empresas de semillas.

No debería permitirse ninguna expansión del SML a menos que la cifra de 50 millones de USD sea alcanzable de manera fiable. Si no lo es, el Tratado debería volver al statu quo, que, si bien no es deseable, es preferible a exacerbar enormemente la situación mediante la ampliación de un sistema irremediablemente fallido.

Los países en desarrollo han defendido durante mucho tiempo que no permitirán la expansión del SML hasta que se materialicen pagos sustanciales de los usuarios al FDB. No obstante, resulta desconcertante observar que la determinación del Sur en esta cuestión se ha desgastado durante seis años de negociaciones en el muy reducido grupo de trabajo y en el Comité de financiación. La vacilación del Sur es evidente en el texto actual, que ni asegura una distribución de beneficios sustancial ni pospone de manera fiable la expansión del SML hasta que los pagos sean fijados a un nivel aceptable.

En la reunión del Órgano Rector, los países en desarrollo deben retomar la posición que han mantenido desde hace tiempo y defenderla con firmeza. Si los países desarrollados y la industria se niegan a asumir los compromisos necesarios, debería permitirse que el proceso fracase.

Tasas de pago para la opción de acceso único (si se mantiene)

La opción de acceso único debería eliminarse del ANTM revisado, en cuyo caso esta dejará de ser una cuestión problemática.

No obstante, si se mantiene la opción de acceso único, se requiere una tasa que desaliente fuertemente el uso de esta opción y fomente la adhesión al sistema de suscripción. Esta tasa podría ser del 10 % o incluso superior. Pero, como se ha comentado anteriormente, unas tasas muy elevadas no solucionarán por sí solas el problema del sistema de acceso único si el texto mantiene cláusulas de rescisión laxas y los umbrales permiten fugas de progenie con parentesco con el SML. Esta situación sin duda socavaría el sistema de suscripción.

En este caso, la opción de acceso único será más atractiva para las empresas que el sistema de suscripción, ya que podrán

acceder al material del SML por medio de la opción de uso único. Una vez que hagan esto, podrán sacarlo del sistema en forma de materiales de mejoramiento que incorporan parentesco de interés con el SML, o posponer el uso de material del SML en variedades comercializadas hasta que las obligaciones del ANTM bajo la opción de acceso único hayan disminuido o desaparecido.

Recomendación: Eliminar la opción de acceso único

Se recomienda encarecidamente la eliminación de la opción de acceso único del ANTM.

Si se mantiene la opción de acceso único, las tasas de pago deberían ser al menos 10 y quizás 100 veces más altas que las de un sistema de suscripción diseñado de manera realista para generar pagos por valor de 50 millones de USD al año o más.

De igual o mayor importancia que las tasas son las cláusulas sobre la rescisión y los umbrales. **No se debería permitir** a los usuarios de la opción de acceso único compartir fuera de un ANTM material de mejoramiento que contenga algún parentesco con el SML, ni retener y utilizar material del SML y su progenie después de que expire un ANTM.

Si los países desarrollados se niegan a aceptar la eliminación de la opción de acceso único, y no se pueden incluir términos muy estrictos sobre la rescisión de los ANTM de acceso único y los umbrales/progenie, los países en desarrollo tendrán toda la justificación necesaria para poner fin a la negociación en la reunión del Órgano Rector sin llegar a acuerdo alguno, y se les alienta encarecidamente a que lo hagan.

La transparencia y el ANTM revisado

Si se aprueba un ANTM revisado, ¿será transparente? Un aspecto especialmente importante es saber si será posible revisar los pagos de las empresas al FDB para ver cómo se están calculando. Por ejemplo, ¿hasta qué punto intenta obtener una empresa que vende cultivos modificados genéticamente una reducción de sus pagos, alegando que no deberían contabilizarse los ingresos procedentes de algunos, pero no todos, rasgos modificados genéticamente? Aparte de los rasgos modificados genéticamente, ¿tienen sentido las cuantías de los pagos cuando se comparan con otras fuentes, como, por ejemplo, la información contenida en los informes requeridos a las empresas públicas?

En la actualidad, se ha descartado esta transparencia y la información sobre los pagos y la base de su cálculo no se someterá al control público al ser considerada como “información empresarial confidencial”.

El apoyo para evitar el escrutinio público del sistema es generalizado entre los países desarrollados, cuyos funcionarios de los ministerios de agricultura se adhieren con entusiasmo a las exigencias de la industria de mantener la documentación fuera del alcance de posibles denunciantes. Para cualquier organización de la sociedad civil, y para los agricultores, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los gobiernos y otros interesados en la rendición de cuentas y la transparencia, el proyecto de ANTM actual es una gran decepción.

Canadá, que desea asegurar que sea imposible verificar y acceder a la información sobre los pagos individuales, es el defensor más firme del secretismo. De hecho, las medidas de confidencialidad propuestas por Canadá en el Tratado son probablemente más estrictas que las permitidas por las leyes nacionales de libertad de información de este país. Canadá incluso ha propuesto reducir la poca transparencia que existe actualmente en el SML, incluida la documentación de los envíos de semillas bajo el ANTM por parte de los centros del GCIAl.

Los países en desarrollo han permanecido relativamente silenciosos en relación con las cuestiones de transparencia. El secretismo tiene enormes implicaciones para los agricultores, los pueblos indígenas y las comunidades locales y, en general, para los países en desarrollo del Sur, en lo que respecta a la rendición de cuentas corporativa. Si no hay transparencia, ¿cómo sabrán los países en desarrollo y sus poblaciones si están siendo engañados? Además, la falta de transparencia en el sistema impedirá que la sociedad civil y las organizaciones de agricultores monitoreen el sistema y detecten las conductas indebidas de las empresas. Sin transparencia, el nuevo sistema no dispondrá de un “mecanismo de vigilancia” que garantice que los agricultores y los países en desarrollo no sean engañados (además, la propia FAO está mal posicionada y podría carecer de la capacidad legal para hacer cumplir el ANTM, algo que África ha recalado en repetidas ocasiones).

El secretismo también impedirá que se genere una mayor confianza en el ANTM revisado. Cabe señalar que los datos agregados no proporcionarán suficientes detalles operativos, lo que inevitablemente provocará inquietudes acerca de la integridad del sistema del Tratado y temores de fraude en relación con los pagos al FDB. Esto también provocará serias preocupaciones en relación con la biopiratería que serán muy difíciles de disipar para el Tratado, ya que la información necesaria para probar o refutar algo está protegida como secreta bajo el ANTM.

En comparación, el Marco de Preparación para una Gripe Pandémica (Marco de PIP) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), un sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios que cumple sistemáticamente sus objetivos de distribución de beneficios monetarios, enfatiza la transparencia. Cada transferencia de material se documenta públicamente en una base de datos en línea, y la cantidad exacta de cada pago anual y su método de cálculo son una cuestión de

dominio público¹⁶. Cuando algunas empresas no han realizado los pagos, han sido incluidas en una lista que figura en el sitio web de la OMS. Mientras ha existido esta transparencia, la industria de las vacunas contra la gripe no ha sufrido y, de hecho, ha prosperado, hasta casi duplicar su tamaño.

Recomendación: Crear un sistema transparente para el acceso y los pagos

El ANTM revisado debe crear un sistema transparente para el acceso y los pagos en concepto de distribución de beneficios si las Partes esperan que el Tratado adquiera relevancia pública y genere confianza de las partes interesadas. No hay ninguna razón legítima para permitir en términos generales que las empresas oculten el importe de sus pagos y la base de su cálculo. Hacerlo supondría crear otra gran laguna en el ANTM revisado, al permitir el abuso y la posible falta de honestidad. Esto generará una inquietud persistente acerca de la integridad del Tratado y suscitará sospechas de fraude y biopiratería.

Garantizar la disponibilidad de información sobre qué empresas están accediendo y cómo se calculan los pagos no dañaría el sistema de suscripción. Al contrario, esto crearía rendición de cuentas y generaría confianza en el sistema, incluido para las empresas, quienes, a su vez, podrían estar seguras de que sus competidores también están efectuando los pagos correctamente.

Los gobiernos deberían eliminar toda presunción de confidencialidad de los materiales enviados al Tratado con el fin de acceder a germoplasma o efectuar pagos bajo el ANTM revisado. En casos inusuales y ocasionales de mercados muy pequeños o productos de nicho, pueden incluirse disposiciones específicas si existen razones competitivas legítimas por las que se podría suprimir una pequeña cantidad de datos relacionados con los pagos, pero esto debería permitirse únicamente como excepción y no como la regla.

16. Véase la página “Partnership Contribution” (contribución a la asociación) del Marco de PIP: https://www.who.int/influenza/pip/partnership_contribution/en/.



Los ingresos por licencias en el limbo

Los ingresos procedentes de las licencias probablemente seguirán aumentando en importancia entre los usuarios del SML y, por lo tanto, es probable que aumente su proporción en relación con las cifras de ventas que deberían utilizarse para calcular los pagos al FDB. Las empresas de semillas no solo conceden a otras empresas licencias relativas a las variedades que desarrollan, sino también al material de mejoramiento y los rasgos (genes). Estas variedades, materiales de mejoramiento y rasgos suelen estar cubiertos por derechos de propiedad intelectual de uno u otro tipo.

Como principio general, el Tratado no debería permitir derechos de propiedad intelectual sobre los materiales del SML, incluidos los derechos sobre rasgos, ya que estos repercuten en la aplicación de los derechos de los agricultores. Sin embargo, hoy y en el futuro, una empresa puede convertirse en un actor importante en el mercado de semillas

al obtener una gran proporción, o incluso la totalidad, de sus ingresos de las licencias, en lugar de por la venta de semillas.

Por ejemplo, una empresa podría desarrollar una actividad empresarial en torno a las licencias de rasgos de tolerancia a la sequía o de otro tipo, y el acceso a los materiales del SML (incluida la IDS), así como la evaluación de estos, podrían ser un componente importante de sus actividades de investigación y desarrollo (I+D). O una empresa que utiliza rasgos protegidos por propiedad intelectual en sus propias variedades puede conceder una licencia sobre los mismos rasgos a una empresa de semillas distinta que opere en otro mercado, o incluso a una empresa que desarrolle su producto en biorreactores industriales.

Muchos de estos ejemplos, especialmente con cultivos modificados genéticamente, ya existen, y es fácil ver que la práctica se expanda con la tecnología de edición del genoma hasta la aparición de “empresas especializadas en rasgos”, que podrían ser tan rentables o más que las empresas que venden semillas.

El grupo de trabajo es ciertamente consciente de los ingresos por licencias y las Partes están tratando de abordar esta cuestión, algunas con más diligencia que otras. A pesar de las consultas con el Grupo permanente de expertos en asuntos jurídicos, no se ha encontrado ni acordado una formulación satisfactoria para el texto del ANTM que capte inequívocamente todos los ingresos derivados de las licencias y acuerdos similares¹⁷.

Un lenguaje insuficientemente claro y completo en el ANTM sobre los ingresos por licencias podría crear una importante laguna, ya que las empresas podrían explotar la ambigüedad argumentando que una parte o la totalidad de sus ingresos por licencias están excluidos del ANTM y, en consecuencia, reducir sus obligaciones de efectuar pagos¹⁸. De hecho, las empresas ya están tratando de excluir los ingresos de muchos rasgos modificados genéticamente.

El hecho de que esta cuestión sea tan importante y de que la falta de confianza haya llegado a caracterizar todo el sistema es una crítica decepcionante del Tratado y el ANTM. En un planteamiento alternativo y más simple de distribución de beneficios, se podría asignar a las empresas una cantidad de pago, por ejemplo, basada en sus informes públicos.

Recomendación: Incluir los ingresos por licencias en el ANTM

En el ANTM revisado se requieren disposiciones claras, exhaustivas e inequívocas para incluir la distribución de beneficios sobre los ingresos por licencias (y similares). La inclusión incompleta de los ingresos por licencias en el ANTM tendrá como consecuencia que las empresas no paguen por su parte de los beneficios, y sería difícil o imposible detectar estos pagos insuficientes, debido al secretismo excesivo contemplado en las versiones actuales del proyecto de ANTM.

Cabe destacar que existen problemas similares con respecto a la inclusión de los ingresos de, por ejemplo, las filiales o las sucursales de las empresas. En este sentido, el texto del ANTM debería asegurar que los pagos insuficientes no resulten de la asignación de los ingresos a las filiales, en lugar de a la empresa matriz (o viceversa), en caso de suscripción, o en el marco de un ANTM de acceso único. No obstante, en el caso de las sucursales, actualmente parece que el grupo de trabajo podrá encontrar un texto apropiado.

El concepto amorfo de “todos los RFAA” y las excepciones

El término “todos los RFAA” abarca una amplia gama de biodiversidad vegetal, no solo de cultivos, e incluye¹⁹ muchos parientes silvestres de los cultivos. Estas plantas no domesticadas aportan rasgos valiosos a los programas de mejoramiento, como la tolerancia medioambiental, el hábito de crecimiento y la resistencia a las enfermedades.

Como ocurre con otros temas que el grupo de trabajo no ha resuelto, el alcance de la cuestión de los parientes silvestres es complejo y delicado. Igualmente delicada es la cuestión de determinar cómo se vincularía la ampliación del SML para incluir los parientes silvestres con el Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios, en particular en virtud de las leyes nacionales de acceso.

Algunos cultivos, como las papas, los tomates y las berenjenas, todas especies del género *Solanum*, tienen miles de otras especies de plantas del mismo género. Por lo tanto, el desacuerdo acerca del significado de los parientes silvestres de los cultivos tiene

17. Véase el informe del Grupo permanente de expertos en asuntos jurídicos: <http://www.fao.org/3/ca5050en/ca5050en.pdf>.

18. Y dado que según el proyecto actual los cálculos de pago han de mantenerse en secreto, por insistencia de Canadá y otros países, no habrá posibilidad de realizar un monitoreo externo de este problema potencial.

19. Esta sección ha sido adaptada de un informe anterior de la Red del Tercer Mundo titulado *Expanding the Seed Treaty: Concerns for Developing Countries, Indigenous Peoples, and Farmers*. <http://www.twn.my/title2/biotk/2019/btk190602.htm>.

implicaciones importantes para el ámbito de aplicación del SML, y puede fácilmente extenderse a plantas que típicamente no se consideran relevantes para la agricultura y que están directamente bajo la égida de los sistemas de acceso y distribución de beneficios del Protocolo de Nagoya.

El grupo de trabajo no ha debatido el alcance biológico de los parientes silvestres ni existe una definición acordada entre los expertos científicos. En su portal global para los parientes silvestres²⁰, Bioersity International revela la falta de precisión del concepto, y los define como “especies vegetales más o menos estrechamente relacionadas con cultivos”.

El Manual para la conservación *in situ* de los parientes silvestres de los cultivos de Bioersity International²¹ dice que un pariente silvestre de una especie cultivada “se puede definir como una planta silvestre *más o menos relacionada* con un cultivo al que le puede aportar material genético pero que, a diferencia de la especie cultivada, no se ha domesticado” (énfasis añadido). A continuación, el Manual señala que “es difícil dar una definición más precisa”. Por lo tanto, los parientes silvestres podrían incluir casi cualquier planta del planeta, lo que obviamente llevaría a una grave confusión sobre el ámbito de aplicación del SML, y a un conflicto con el Protocolo de Nagoya, si el Tratado utilizara esa definición.

Otras fuentes se refieren a los parientes silvestres como plantas del mismo género que un cultivo, aunque este entendimiento no es compartido por la comunidad científica ni está consagrado de ninguna manera en el Tratado. ¿En qué medida debería ser inclusivo el concepto de parientes silvestres, especialmente en una era en la que la tecnología está aumentando su capacidad para mover genes a través de las barreras taxonómicas?

Las especies forestales y arbóreas que históricamente han proporcionado

alimentos y que hoy son utilizadas por las comunidades rurales son otra categoría definida de forma inadecuada. Muchas plantas forestales pueden parecer silvestres, pero, en realidad, han sido gestionadas por seres humanos durante milenios. Con una interpretación amplia de “todos los RFAA”, todas las especies que los seres humanos han utilizado y gestionado históricamente para la alimentación y la agricultura podrían formar parte del SML del Tratado.

Por ejemplo, el castaño del Brasil (*Bertholletia excelsa*) se encuentra en gran parte de la cuenca del Amazonas. Se dice que la mayoría de las nueces del Brasil se recolectan en forma “silvestre”, pero en realidad las poblaciones del árbol han estado bajo diversas formas de cuidado y gestión humanos durante al menos dos mil años, desde que las personas empezaron a propagar la especie por toda la Amazonia. Ejemplos similares incluyen cultivos que se han llevado a la agricultura de plantación, como muchas otras especies de nueces, palmeras (por ejemplo, *Elaeis guineensis*, la palma aceitera), frutos como la azufaifa (*Ziziphus spp.*), y el cacao (origen del chocolate) y sus parientes (*Theobroma spp.*), de una enorme importancia económica.

También hay que analizar la cuestión de las plantas sagradas. Los pueblos indígenas y las comunidades locales utilizan desde hace mucho tiempo plantas que se consideran sagradas. Entre estas plantas figuran muchas que se utilizan en un solo país o en regiones pequeñas. Estas plantas no están necesariamente excluidas de “todos los RFAA”, y la expansión del Tratado podría acarrear el uso no consensual de los recursos genéticos sagrados de los pueblos indígenas.

Los autores del Tratado intentaron abordar este problema potencial, pero no lo hicieron de manera exhaustiva, en el artículo 12.3 a) del Tratado²². Por lo tanto, sigue siendo cierto que puede que no se excluyan plantas que son sagradas para los pueblos indígenas y las

20. <http://www.cropwildrelatives.org>.

21. Hunter D. y V. Heywood (editores) (2011) *Parientes silvestres de los cultivos: Manual para la conservación in situ*. Earthscan.

22. En el artículo 12.3 a) del Tratado se establece lo siguiente: “El acceso se concederá exclusivamente con fines de utilización y conservación para la investigación, el mejoramiento y la capacitación para la alimentación y la agricultura, siempre que dicha finalidad no lleve consigo aplicaciones químicas, farmacéuticas y/u otros usos industriales no relacionados con los alimentos/piensos. En el caso de los cultivos de aplicaciones múltiples (alimentarias y no alimentarias), su importancia para la seguridad alimentaria será el factor determinante para su inclusión en el sistema multilateral y la disponibilidad para el acceso facilitado”.



comunidades locales, pero que otros también consideran útiles en relación con la seguridad alimentaria. Esto puede dar lugar a que los gobiernos nacionales casi “regalen” el acceso a los recursos de los pueblos indígenas, sin su consentimiento.

Las plantas medicinales son otro problema potencial con respecto a la expansión a “todos los RFAA”, con implicaciones enormes y obvias para el conocimiento tradicional. Las obligaciones del Tratado podrían utilizarse como justificación de graves injusticias en el ámbito de la medicina vegetal, en especial bajo un Anexo ampliado. Si una planta tiene usos alimentarios, pero también se utiliza en medicina (por ejemplo, en una cataplasma), ¿cómo debe ser tratada?

Es difícil trazar una línea clara entre si se accede a una planta para su uso como medicamento o como alimento, debido a los vínculos entre la salud y la nutrición y a la variedad de enfoques entre los sistemas de medicina tradicional. Por ejemplo, la cúrcuma (*Curcuma longa*) es una planta que tiene un amplio uso en la medicina ayurvédica y que goza de mucha popularidad reciente en las dietas occidentales. Así pues, si la cúrcuma se incluye en un Anexo ampliado, ¿se tratarán de la misma manera las variedades

de Asia meridional con usos y propiedades medicinales particulares que los tipos cultivados para uso alimentario?

Es fácil encontrar enigmas similares con otras plantas asiáticas, africanas y latinoamericanas. ¿Cuándo se considera una bebida (té) un “extracto acuoso de hierbas” y cuándo un medicamento? No existen líneas de separación claras, y hasta la fecha el grupo de trabajo del Tratado no ha debatido esas cuestiones.

Algunos forrajes o cultivos para animales (y que a veces también proporcionan alimento humano) ya están en el SML, pero otros, como los árboles, incluidas las acacias o el argán marroquí de uso múltiple (*Argania spinosa*), se añadirían al sistema.

Las plantas ornamentales también podrían incluirse en “todos los RFAA”. Este subconjunto económicamente importante engloba muchas plantas que han sido sacadas hace relativamente poco tiempo de entornos silvestres y respecto de las cuales a menudo existen poblaciones y parientes silvestres. Al igual que otras categorías de la biodiversidad agrícola, las plantas ornamentales no pueden separarse claramente de las plantas comestibles.

Otros problemas sin resolver se derivan de cómo el desacuerdo sobre el significado de “todos los RFAA” se vinculará con una posible disposición en la enmienda que permitiría que las Partes excluyeran algunos cultivos del sistema.

Mientras que la mayoría de los países en desarrollo desean mantener un margen de maniobra sustancial para eximir del SML una serie de plantas de su país en el momento de la ratificación, los países desarrollados y la industria están presionando con fuerza para limitar el número de posibles exenciones a un puñado o menos, o incluso a una sola por país.

Si a las Partes solo se les permite una o pocas exenciones en el marco del SML, los países se enfrentarán a decisiones difíciles y los que se hallan en puntos de biodiversidad críticos se encontrarán en una situación de desventaja relativa. Sería imposible evitar realmente que un cultivo entre en el sistema si el país albergara muchas especies afines.

Por ejemplo, si Etiopía deseara evitar que su colección de *Coffea* entrara en el SML, y se limitara a las Partes a eximir una o pocas especies, podría eximir *Coffea arabica*, pero no podría mantener fuera el germoplasma de docenas de otras especies silvestres (y cultivadas) de *Coffea*. De manera similar, un país como Bolivia tal vez podría eximir una o dos especies de pimientos cultivados, pero no docenas de otras especies de pimientos silvestres y cultivados.

Recomendación: Volver a una lista y autorizar exclusiones

En lugar de ampliar el SML al vago concepto de “todos los RFAA”, las Partes deberían reconsiderar los beneficios de un proyecto de enmienda que, en cambio, aumentara la lista de cultivos del Anexo 1. El planteamiento actual de lista es generalmente claro y se entiende bien, mientras que “todos los RFAA” es un concepto impreciso y mal definido destinado a generar malentendidos y desacuerdos, muchos de los cuales tomarán la forma de presión sobre los países biodiversos para que incluyan materiales en el SML que ellos creen que no deberían formar parte del sistema.

Como mínimo, si no se elimina la mención de “todos los RFAA” de una propuesta de enmienda, su definición debe ser clara. Las Partes tendrán que considerar dicha definición en el contexto del número de exclusiones del SML que las Partes estarán autorizadas a declarar cuando ratifiquen la propuesta de enmienda. Si se mantiene la mención de “todos los RFAA”, los países deberían exigir el derecho a declarar cientos o incluso miles de especies exentas del ámbito de aplicación del SML con miras a proteger incluso unos pocos cultivos, si esos cultivos tienen muchos parientes silvestres y primos cultivados.

¿Qué hay de los recursos genéticos in situ?

Una percepción equivocada común sobre el Tratado es que solo se aplica a las colecciones ex situ. De hecho, el Tratado también se aplica a los recursos genéticos in situ que se encuentran en los campos de los agricultores y en el medio ambiente en general. En términos del artículo 11.2 del Tratado, los recursos genéticos “*que están bajo la administración y el control de las Partes Contratantes y son del dominio público*” están incluidos en el Tratado y, por lo tanto, forman parte del SML, siempre que se trate de especies enumeradas en el Anexo 1.

Mientras que el Norte insiste ahora en que el Anexo 1 se amplíe a “todos los RFAA” por medio de una enmienda, si esa enmienda entra en vigor, un enorme conjunto nuevo de recursos genéticos puede pasar a formar parte del SML.

Esta espectacular expansión de la aplicabilidad in situ del sistema de “acceso facilitado” del Tratado se aplicaría en zonas en las que los RFAA “*están bajo la administración y el control de las Partes Contratantes y son del dominio público*”. En un entendimiento ingenuo, esta frase podría ser vista como una protección para los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales frente a la expropiación

de sus recursos genéticos, ya que todos estos grupos podrían presumiblemente controlar sus propias semillas. De forma injustificada, las empresas están protegidas frente a la obligación de compartir sus semillas mediante la exclusión de los materiales que no son del “dominio público”.

La visión optimista y equivocada de los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales con derechos a los recursos firmemente establecidos parece ser especialmente seductora para los negociadores del Norte de países densamente poblados que tienen sistemas bien desarrollados de títulos de propiedad y quizás relativamente pocos agricultores a pequeña escala y aún menos pueblos indígenas y comunidades locales entre sus ciudadanos.

Pero la realidad en gran parte del mundo es que hay muchos agricultores a pequeña escala, pueblos indígenas y comunidades locales que cultivan tierras para las que no disponen de un título legal claro, y que gestionan recursos genéticos que no están bajo su control de manera inequívoca desde el punto de vista legal. Puede que a estas comunidades, que a menudo incluyen a personas pobres y marginadas que han sido históricamente objeto de discriminación, nunca se les haya concedido un título o que hayan sido desplazadas de sus tierras por la explotación. Otros agricultores permanecen anacrónicamente casi bajo la tutela del Estado, y trabajan en tierras que les han sido reservadas por los gobiernos centrales, pero sin que se les concedan títulos legales ni derechos sobre los recursos.

Por ejemplo, Perú es un país extremadamente importante por la biodiversidad de los cultivos y los parientes silvestres. El país ha logrado grandes avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pero se estima que todavía hay alrededor de 20 millones de hectáreas de tierras de pueblos indígenas que carecen de un título legal apropiado en ese país²³; una superficie casi cinco veces el tamaño de Suiza (4,13 millones de hectáreas).

Aunque esas tierras sin títulos y los recursos que contienen pertenecen, justamente, a los pueblos indígenas, que con mucha frecuencia son agricultores, estos pueblos no tienen control formal y muchas de sus actividades son gestionadas por el Estado. En estos territorios, el Estado opera escuelas, ejerce control militar, autoriza y gestiona la explotación de minerales y otros recursos, regula los movimientos y muchas otras actividades.

En Perú y otros países con situaciones similares, ¿podría interpretarse que la presencia significativa del Estado en tierras sin títulos, ahora o en el futuro, significa que los recursos genéticos de los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales están “bajo la administración y el control” del “Estado”, es decir, del gobierno central?

En Brasil, recientemente han aflorado fuertes inquietudes en relación con los esfuerzos por demarcar y titular las tierras de los pueblos indígenas. Muchos de estos pueblos son agricultores capacitados e indudablemente conocedores de los parientes silvestres de los cultivos, pero se encuentran en conflictos, a menudo violentos, con un sistema agrícola industrializado cuyos intereses son representados de manera mucho más agresiva por el Estado. Brasil es bien conocido por las fervientes medidas que toma para proteger la soberanía estatal y mantener el control gubernamental sobre las tierras remotas y los recursos genéticos donde viven muchos de sus pueblos indígenas. No obstante, los pueblos que viven en estas zonas a menudo carecen de un reconocimiento jurídico de sus derechos sobre sus tierras y recursos, incluso si el Estado ejerce firmemente su control y, en muchos casos, no actúa para frenar a los invasores.

En resumen, la expansión sin reservas del SML a “todos los RFAA”, incluidos los recursos genéticos in situ, plantea claras amenazas para los derechos de los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales.

23. RRI (Rights and Resources Initiative) (2015) *Who owns the world's land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_complete_web.pdf.

Situaciones en que los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales carecen de control sobre sus tierras y RFAA

Tipo	Ejemplo	Posibles Efectos
Parques y otras áreas de conservación	Los parques y otras áreas de gestión de la conservación estatales a menudo desplazan a los pueblos indígenas y las comunidades locales o limitan sus derechos sobre los recursos genéticos agrícolas.	Esta categoría incluye plantas útiles que pertenecen a pueblos ahora desplazados; poblaciones de plantas silvestres utilizadas y gestionadas históricamente por pueblos indígenas y comunidades locales que han sido despojados de ellas. Los pueblos indígenas y las comunidades locales pueden utilizar los recursos genéticos agrícolas en los parques sin tener derechos sobre ellos.
Las tierras “designadas” y otras tierras donde los pueblos indígenas y las comunidades locales pueden tener derechos limitados	En muchos países, los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen tierras designadas para su uso, pero no tienen plenos derechos legales sobre esas tierras, incluidos los recursos genéticos.	Los recursos genéticos agrícolas en esas tierras pueden estar controlados por los Estados y, por lo tanto, los cultivos y los parientes silvestres que se encuentren en ellas pueden ser forzados a entrar en el SML sin el consentimiento de los pueblos indígenas y las comunidades locales.
Lentos avances en la titulación de tierras	Pese a los avances en las últimas décadas en Perú, “las estimaciones indican que 20 [millones de hectáreas] adicionales de tierras están todavía pendientes de reconocimiento formal” (RRI, 2015). ²⁴	Si carece de título, la tierra puede ser controlada por el Estado. Las tierras sin títulos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en Perú contienen variedades y parientes silvestres de muchos cultivos de hortalizas, frutas y otros cultivos cruciales a nivel mundial de una amplia gama de ecosistemas.
Las comunidades locales nunca recibieron títulos	De conformidad con la Constitución de Colombia de 1991, las tierras afrocolombianas debían ser tituladas, sin embargo, estudios recientes concluyen que “solo alrededor del 2 % de las tierras bajo tenencia consuetudinaria de comunidades afrodescendientes han sido tituladas formalmente” (RRI, 2015).	Esta categoría incluye gran parte de la región del Chocó en la costa pacífica de Colombia donde hay agrobiodiversidad nativa, incluidas especies como <i>Annona</i> , <i>Passiflora</i> , <i>Borojoa</i> , especies solanáceas y otras. Con 7,4 millones de hectáreas, el Chocó colombiano tiene un tamaño casi dos veces mayor que el de los Países Bajos y 2,5 veces mayor que el de Bélgica.
Áreas de uso consuetudinario	“[Una] decisión del Tribunal Constitucional de Indonesia de mayo de 2013 invalidó la Ley forestal 41 que reclamaba la propiedad gubernamental de los bosques consuetudinarios” (RRI, 2015). La decisión, si se aplica, podría afectar a la tenencia de más del 22 % de la masa terrestre de Indonesia, o unos 42 millones de hectáreas, una superficie casi igual a la de California y mayor que la de Alemania y los Países Bajos juntos.	Aunque Indonesia está avanzando hacia un reconocimiento jurídico más completo de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, aún no ha alcanzado ese objetivo. En Indonesia pueden encontrarse muchos parientes silvestres de cultivos, incluidos parientes de la caña de azúcar, el banano, el arroz, el coco, el mango, el ñame (<i>Dioscorea</i>) y otros cultivos.

24. Ibid.

Los países en desarrollo en general buscan una expansión del Anexo 1 que únicamente incluya los recursos genéticos en colecciones *ex situ*, y algunos países desarrollados parecen dispuestos a aceptar esta limitación. Sin embargo, hay otro grupo de países desarrollados, incluidos algunos de Europa y América del Norte, que siguen insistiendo en la incorporación de “todos los RFAA”, incluidos los recursos *in situ*, a pesar de las alarmantes implicaciones para los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Recomendación: Excluir los recursos genéticos in situ del Anexo revisado

Los recursos genéticos *in situ* deben ser expresamente excluidos del Anexo 1 enmendado. Esta debería ser una línea roja para el Sur, los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales. El Sur tiene la obligación de proteger los derechos humanos y los intereses de sus ciudadanos. Es especialmente necesario proteger a las comunidades desfavorecidas que podrían ser las más afectadas por una expansión del SML a “todos los RFAA”, incluidos los recursos fitogenéticos *in situ*. Esta limitación puede lograrse en el texto de la propia propuesta de enmienda, que debería mencionar explícitamente que el Anexo revisado se aplica únicamente a los recursos genéticos en colecciones *ex situ*.

No está claro el grado de determinación de los países del Norte para insistir en la inclusión de los recursos genéticos *in situ*. Tal vez intenten utilizar esta cuestión como moneda de cambio. El Sur no debe permitir que se entre en ese juego. Establecer que cualquier enmienda propuesta se aplicará únicamente a los recursos *ex situ* debería ser una de las primeras prioridades en el debate y esta cuestión debería zanjarse rápidamente, sin ninguna concesión por parte del Sur.

No hay vuelta atrás: los riesgos de la enmienda para los países en desarrollo

Para resumir los debates anteriores, el enfoque doble adoptado por el grupo de trabajo para cambiar el Tratado crea una situación muy arriesgada para los agricultores a pequeña escala, los pueblos indígenas y las comunidades locales en particular, y para los países en desarrollo en general. En el marco del plan del grupo de trabajo, en noviembre de 2019 el Órgano Rector espera aprobar simultáneamente un ANTM revisado que establezca el sistema de suscripción y una enmienda al Tratado para ampliar el Anexo 1. En consecuencia, el nuevo ANTM con el sistema de suscripción podrá empezar a utilizarse en ese momento, mientras que la enmienda requerirá la ratificación de dos tercios de las Partes para entrar en vigor.

No obstante, el plan actual prevé que la enmienda entre en vigor antes de que se efectúe la totalidad de los pagos al FDB, debido a la secuencia de eventos incluida en el confuso plan del Comité de financiación. Esto va contra la posición que el Sur defiende desde hace mucho tiempo. En ese escenario, los países en desarrollo que lo ratifiquen correrán el riesgo de perder su capacidad de influencia sin obtener nada a cambio.

Actualmente se prevé que el Órgano Rector, en su reunión de 2025, examinará los progresos en relación tanto con las ratificaciones necesarias para que las enmiendas entren en vigor, como con los pagos en concepto de distribución de beneficios. Como se expuso anteriormente, la única medida financiera que se está debatiendo en la actualidad es el “hito” del Comité de finanzas para el 40 % de un total indefinido que se abonará anualmente al FDB.

Si la enmienda propuesta no ha entrado en vigor o no está cerca de hacerlo a finales de 2025, los países del Norte quieren que el sistema, en efecto, vuelva a un estado similar al actual, con la reaparición de una opción

de “distribución voluntaria de beneficios” (actual artículo 6.8) en el ANTM. El futuro de la enmienda, a su vez, dependería de las decisiones que se tomen en el futuro. Si bien es tentador pensar que dentro de seis años el Sur podría retirar la enmienda del examen si el ANTM volviera a permitir la distribución voluntaria de beneficios, tal suposición podría ser extremadamente peligrosa.

En el escenario de pesadilla en el que el sistema de suscripción fracasa mientras que la enmienda sale adelante, la retirada del Tratado solo sería marginalmente efectiva, porque en la práctica sería muy difícil o imposible sacar materiales ya compartidos dentro del SML, incluso cuando una Parte se retire del Tratado.

Recomendación: Instituir una garantía vinculante de ingresos para el FDB de al menos 50 millones de USD

En las negociaciones recientes, la posición del Sur sobre la distribución de beneficios se ha debilitado sustancialmente, mientras que la insistencia del Norte por ampliar el Anexo 1 a “todos los RFAA” ha crecido. En el proyecto de texto, se prevé que la ampliación del Anexo entraría en vigor cerca de 2025, sin que tuviera efecto una obligación correspondiente de distribución de beneficios impuesta a los países desarrollados y a los usuarios.

Si bien la expansión del ámbito de aplicación del SML por medio de una enmienda sería jurídicamente vinculante, para la distribución de beneficios la medida es el “hito” del Comité de finanzas del 40 % de una cantidad indefinida, que podría ser tan reducida como menos de 400 000 USD al año. No obstante, no existen garantías de que siquiera se materialice esa ridícula cantidad.

Para que la enmienda entre en vigor, el Sur necesita una garantía vinculante de ingresos al FDB de al menos 50 millones de USD al año. Esta garantía debería exigir a los gobiernos ricos que intervengan y subsanen el déficit si la industria no paga. En ausencia de tal garantía, el Órgano Rector no debería abrir el proceso de ratificación de una enmienda.

Sigue siendo válida la posición original del Sur en la negociación de que la distribución de beneficios debe materializarse a niveles

aceptables **antes** de la expansión del SML. No obstante, esto no se articula ni se materializa en el texto y corre el riesgo de perderse.

El monstruo del armario: la información digital sobre secuencias

La cuestión de la IDS en el Tratado se abordará con mayor detalle en un documento separado que publicarán el Centro Africano para la Biodiversidad y la Red del Tercer Mundo. Sírvase consultar esa publicación para obtener un análisis más detallado.

Al igual que otros acuerdos de acceso y distribución de beneficios de cierta antigüedad, el ANTM original del Tratado fue diseñado en una época anterior a la toma de conciencia generalizada acerca del valor y la importancia de la IDS en el fitomejoramiento. Esta cuestión, y sus implicaciones para la distribución de beneficios, fue planteada por primera vez en el contexto del Tratado por el secretario ejecutivo en Omán en 2013. Desde entonces, en las negociaciones en el marco del CDB y la OMS han empezado a entablarse debates paralelos sobre la IDS. El Órgano Rector del Tratado también examinará un punto del programa sobre la IDS en Roma en 2019.

Además, una parte clara del mandato del grupo de trabajo ha sido considerar las ramificaciones de la IDS para el ANTM revisado. En cierto sentido, el grupo de trabajo se encuentra en un aprieto que no es de su propia creación, ya que ha abordado el tema antes de que se disponga de resultados utilizables de la discusión sobre la IDS en el marco del CDB, que tal vez proporcionen orientación al TIRFAA y a otros acuerdos.

Los escasos debates breves y exploratorios que el grupo de trabajo ha celebrado sobre la IDS han llevado a un importante entendimiento provisional: el pago por la IDS puede reflejarse en una tasa de suscripción. No existe un entendimiento paralelo para la opción de acceso único, y la gran dificultad

de integrar las disposiciones para la IDS en la opción de acceso único es otra razón de peso por la que esta opción debería eliminarse.

Pero bajo este simple entendimiento se encuentra una plétora de preguntas prácticas sobre cómo se gestionará la IDS en un ANTM revisado. Estas preguntas deben ser abordadas en el propio texto del ANTM, ya que se trata del documento vinculante para los usuarios (empresas y otros). Entre esas preguntas figuran las siguientes:

- ¿Pueden los suscriptores secuenciar semillas? En caso afirmativo, ¿podrán considerar que la IDS es de su propiedad? Si la muestra sigue estando disponible en el SML, ¿cómo podría ser privada su secuencia?
- ¿No deberían todas las secuencias y otras IDS generadas a partir de material del SML formar parte de dicho sistema e incluirse en el Tratado u otra base de datos del SML? ¿Los suscriptores que secuencian materiales del SML deberían estar obligados a depositarlos en la base de datos del Tratado?
- Y para estas bases de datos, ¿cuáles deberían ser los términos y condiciones de acceso? Dado que los materiales genéticos se pueden crear a partir de secuencias, y que las mismas secuencias se pueden utilizar de manera rentable, ¿no deberían las obligaciones en torno al acceso a las secuencias ser similares a las del propio ANTM? Si no lo son y las empresas pueden acceder a la IDS del SML sin distribución de beneficios, se desalentará sustancialmente la suscripción.
- ¿Debería permitirse a un suscriptor retener las secuencias si se rescinde una suscripción, o deben “devolverse” las secuencias? ¿Qué debería ocurrir si un suscriptor se beneficia de las secuencias después de la rescisión? Dado que los ingresos de la IDS pueden no provenir de la venta de semillas, ¿cómo han de incluirse los ingresos de la IDS en la tasa del sistema?
- ¿Qué sucede si un suscriptor incorpora IDS del SML a sistemas de inteligencia artificial u otras colecciones de datos utilizadas en la selección y mejoramiento de nuevas variedades, o para apoyar la tendencia creciente de producir alimentos en biorreactores industriales? ¿Cómo es

posible garantizar que se distribuyen los beneficios de dichas bases de datos y usos? ¿Qué debería ocurrir con la IDS en estas herramientas cuando se rescinde una suscripción? ¿Habría que retirar las herramientas del mercado?

- Un suscriptor no puede compartir libremente las semillas del SML con otros, en consecuencia, ¿debería un suscriptor poder compartir libremente IDS potencialmente valiosa del SML con los no suscriptores?
- En el pasado, distintas variedades han adquirido parentesco con el SML a través del fitomejoramiento tradicional, pero si un suscriptor incorpora un gen importante del SML, o una variante de un gen, a una variedad por medio de la IDS y de la edición del genoma, ¿cómo se aplican las normas?
- ¿Qué va a impedir que una entidad que no vende semillas se suscriba, solicite grandes cantidades de semillas del SML y luego lleve secuencias de esas semillas a bases de datos de “acceso abierto” o proporcione o venda esas secuencias a una entidad privada? En tal caso, podría generarse y utilizarse comercialmente IDS del MLS sin ningún pago en concepto de distribución de beneficios.

El grupo de trabajo no ha considerado estas preguntas, y ni mucho menos les ha dado respuesta. Pese a la presión para obtener un acuerdo en la reunión del grupo de trabajo en octubre de 2019, la cuestión de la IDS podría hacer que fracase la discusión del Órgano Rector.

El ANTM, como contrato privado vinculante, debe precisar las respuestas a las preguntas planteadas anteriormente para que el tratamiento de la IDS no quede a discreción de las empresas, de las que difícilmente puede esperarse que actúen en interés público. Desgraciadamente, el proceso de incorporación de las disposiciones sobre la IDS al ANTM apenas ha comenzado y es difícil prever cómo se puede finalizar en el tiempo restante.

Recomendación: Abordar las cuestiones complejas relacionadas con la IDS antes de aprobar el ANTM revisado

El Órgano Rector se enfrenta a un sinfín de cuestiones complejas. Entre ellas, la IDS es la que plantea el mayor desafío y de los

principales problemas parece ser el que tiene menos probabilidades de ser resuelto, debido a la complejidad de incorporarla al ANTM. Obviamente, con el rápido aumento de la importancia de la IDS, sería una insensatez aprobar un ANTM que no aborde completamente la cuestión.

Una importante incógnita es la forma en que el debate del Tratado sobre la IDS bajo un punto separado del programa informará la labor del grupo de trabajo, suponiendo que el debate sobre la IDS avance con la suficiente rapidez como para que esto ocurra.

Es difícil no concluir que el mejor curso de acción práctico para el Tratado será posponer la aprobación del ANTM (y la enmienda propuesta) y centrarse en abordar la cuestión de la IDS en el próximo bienio, en particular a medida que se disponga de orientaciones del CDB, ya que el CDB tiene su propio razonamiento sobre esta cuestión con la vista puesta en la Conferencia de las Partes, que probablemente tendrá lugar en Kunming, China, en octubre de 2020.

Anexo 1

Consideraciones adicionales sobre las tasas: ¿Cuáles deberían ser las tasas de pago?

En lugar de hablar de porcentajes no vinculados con lagunas en materia de los rasgos modificados genéticamente, sería más fácil y transparente si el punto de partida para el diseño del sistema de suscripción fuera un rendimiento anual específico, por ejemplo, 75 millones de USD al año, lo que también proporcionaría mayor claridad y previsibilidad. En este caso, las Partes podrían definir tasas y otros aspectos del sistema que se ajusten a ese objetivo y podrían trabajar con la industria para asegurar la participación y una distribución justa de la carga entre empresas de diferentes tamaños en distintos lugares.

Los ejemplos de sistemas multilaterales de acceso y distribución de beneficios que funcionan con éxito son casi inexistentes. Sin embargo, hay un precedente razonablemente paralelo que informa al Tratado con respecto a las tasas.

El Marco de PIP de la OMS rige un sistema que recoge virus de la gripe humana potencialmente pandémicos y virus candidatos para la vacuna, caracteriza la información y la distribuye a empresas que fabrican productos relacionados con la gripe, incluidas grandes y pequeñas empresas del Norte y del Sur.

En el momento en que se fijó el pago en concepto de distribución de beneficios del Marco de PIP en 2011, la cifra de 28 millones de USD equivalía a algo menos del 1 % (0,93 %) del mercado de vacunas contra la gripe, que tenía un valor ligeramente inferior a los 3 000 millones de USD. Las cantidades que se pagan cada año se destinan principalmente a un fondo para imprevistos en caso de pandemia de la OMS y a proyectos para fomentar la capacidad de los laboratorios de salud pública de los países en desarrollo.

Desde 2011, el mercado mundial de productos contra la gripe casi se ha duplicado. Actualmente, el pago anual representa alrededor del 0,56 % de las ventas mundiales de vacunas contra la gripe. No obstante, la cifra de pagos ha de examinarse y revisarse periódicamente, y este proceso se está llevando a cabo actualmente en la OMS. En vista del éxito de la industria, es posible que esta cifra aumente pronto.

Desde que se inició la recaudación en 2014, las empresas han pagado más de 178 millones de USD al Marco de PIP²⁵. Una parte de esos pagos (un total de unos 45 millones de USD) ha sido realizada por empresas de diagnóstico y medicamentos antivirales, en lugar de por fabricantes de vacunas. Cuando se restan esos pagos, la tasa que han pagado los fabricantes de vacunas es del 0,70 % de las ventas de 2011, o del 0,42 % de las ventas de 2018.

Por lo tanto, la industria de las vacunas contra la gripe, que representa solo una séptima parte del tamaño de la industria de las semillas, ha pagado 132 millones de USD al Marco de PIP desde que comenzó la distribución de beneficios en 2014. En comparación, las empresas de semillas con ventas siete veces mayores no han pagado casi nada al FDB del Tratado en el doble de tiempo. Cabe destacar que las industrias de las vacunas, el diagnóstico y los medicamentos también asumen importantes compromisos no monetarios, como reservar una parte de sus productos para el uso de la OMS en caso de emergencia.

Si realizamos una superposición conservadora de este ejemplo en el contexto del TIRFAA, dejando de lado el sustancial valor adicional de la distribución de beneficios no monetarios en el Marco de PIP, y si gigantes de la industria de las semillas como Monsanto y Syngenta pagaran

25. Para obtener más información, véase: https://www.who.int/influenza/pip/partnership_contribution/en/.

al FDB aproximadamente la misma proporción de las ventas de semillas que empresas como Sanofi, Glaxo y Novartis pagan al Marco de PIP de la OMS por las vacunas contra la gripe, las cifras de distribución de beneficios para el FDB en el marco del Tratado serían las siguientes:

Escenario	Cálculo	Pagos anuales al FDB
Pagos por todas las ventas de semillas	38 000 mill. USD x 0,70 % (2011) 38 000 mill. USD x 0,42 % (2018)	266 mill. USD 159,6 mill. USD
Menos los rasgos modificados genéticamente	20 900 mill. USD x 0,70 % 20 900 mill. USD x 0,42 %	146,4 mill. 117,0 mill.
Menos los rasgos modificados genéticamente y tasa de suscripción del 70 %	20 900 mill. USD x 0,70 % x 70 % 20 900 mill. USD x 0,42 % x 70 %	102,4 mill. USD 61,5 mill. USD
Menos los rasgos modificados genéticamente y tasa de suscripción del 40 %	20 900 mill. USD x 0,70 % x 40 % 20 900 mill. USD x 0,42 % x 40 %	58,5 mill. USD 35,1 mill. USD

Cabe subrayar que la tasa de las ventas (0,42 %) que actualmente paga la industria de las vacunas contra la gripe al Marco de PIP es sesenta veces (x 60) más alta que la que propone pagar la industria de las semillas al FDB (0,01 % menos el 30 %).

Aunque obviamente existen diferencias entre la industria de las semillas y la de las vacunas, también existen muchos paralelismos, por ejemplo, entre el sistema de laboratorios de la OMS (que recoge, caracteriza, almacena y distribuye virus) y el GCIAI (que realiza funciones similares para las semillas).

Y al igual que la industria sanitaria, la industria de las semillas reivindica y da publicidad a sus inversiones en I+D. La industria de las semillas sugiere que estos gastos limitan su capacidad para realizar pagos en concepto de distribución de beneficios. No obstante, si bien el gasto en I+D de las empresas de semillas y biomédicas es elevado en comparación con otras industrias, según Agribusiness Intelligence, *las inversiones en I+D de las empresas biomédicas en relación con sus ventas superan en general las de las empresas de semillas.*

Además, bajo el Marco de PIP, los fabricantes de vacunas contra la gripe casi han duplicado sus ventas, al tiempo que han pagado a un sistema multilateral de distribución de beneficios *una tasa entre sesenta y cien veces superior a la que la industria de semillas dice estar dispuesta a pagar al FDB.*



PO Box 29170, Melville 2109, South Africa
www.acbio.org.za