Resumen de Política 5 2022 del FNI

AGOSTO 2022
REGINE ANDERSEN, INSTITUTO FRIDTJOF NANSEN

Mejorando el funcionamiento del Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios bajo el TIRFAA

Resultados de encuesta internacional

Puntos claves

- A pesar de los importantes logros, el Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios (MLS por sus siglas en inglés) no está funcionando de acuerdo con las expectativas, y las negociaciones al respecto se paralizaron en el 2019.
- Las opiniones divergen en cuanto a la ampliación de la lista de cultivos incluidos en el Anexo 1 del MLS del Tratado Internacional de Semillas y en cuanto a la inclusión de la "información digital de secuencias" (IDS) en el MLS.
- Los principales obstáculos para lograr un consenso sobre el tema de la IDS son la capacidad desigual para acceder, analizar y utilizar la IDS y la tecnología relacionada.
- Un sistema de suscripción con distribución de beneficios tuvo un amplio apoyo entre los encuestados, junto con el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología relacionada con la IDS.

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Facilitación de esta encuesta

Esta encuesta se realizó como parte del proyecto de investigación del Fridtjof Nansen Institute (FNI) "Gobernanza ambiental global como herramienta para el alivio de la pobreza". Los resultados también alimentan el proyecto de investigación "Caminos hacia la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y los medios de vida a través de la implementación de los Derechos de los agricultores a la diversidad genética de cultivos" (DIVERSIFARM), llevado a cabo por el FNI en colaboración con cinco socios de tres continentes. Ambos proyectos están financiados por el Consejo de Investigación de Noruega.

Antecedentes

El Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios, en virtud del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA), se ha establecido para facilitar el acceso a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA) y garantizar la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. Sin embargo, aunque el MLS representa un gran logro en términos de facilitar el acceso a los RFAA y el apoyo derivado del Fondo de Distribución de Beneficios establecido bajo el MLS, el Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios no ha funcionado de acuerdo con las expectativas. Los pagos han tardado en llegar y son insuficientes para permitir la distribución de beneficios en las escalas previstas en el TIRFAA; además, muchos países que son Partes del Tratado aún no han incluido sus RFAA y la información relacionada en el MLS.

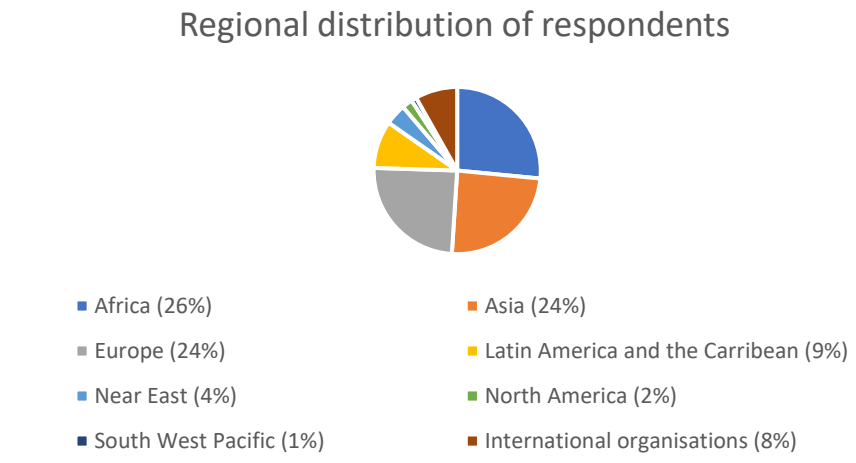
Durante la última década, el Órgano Rector del TIRFAA ha buscado formas de expandir la distribución de beneficios bajo el MLS, así como el alcance del propio MLS. Sin embargo, después de años de negociaciones formales para mejorar el funcionamiento del MLS, el proceso se detuvo en noviembre de 2019 en la Octava Sesión del Órgano Rector del TIRFAA, debido a posiciones muy divergentes entre las delegaciones. No se adoptó ninguna resolución, y no se tomó ninguna decisión sobre nuevas negociaciones formales. El presente informe de la encuesta explora las opciones para reanudar las negociaciones sobre la mejora del funcionamiento del MLS, con la esperanza de que los resultados puedan ayudar a las Partes Contratantes a hacer un balance y evaluar los próximos pasos.

Sobre la encuesta

Se desarrolló un cuestionario a través de consultas informales con expertos de proyectos de investigación relevantes (ver cuadro) y delegados participantes del Órgano Rector de diferentes regiones; que se envió a través de SurveyMonkey y como archivo de Word el 9 de diciembre de 2020. La encuesta se distribuyó a los delegados y observadores de las sesiones Séptima y Octava del Órgano Rector del TIRFAA y del Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta para Mejorar el Funcionamiento del Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios del Tratado. También se invitó a los destinatarios a compartir el cuestionario con colegas que han participado en consultas regionales sobre el tema. La encuesta se cerró para más respuestas en febrero de 2021. Esta es una breve presentación de los resultados. El informe completo con tablas y gráficos está disponible en inglés aquí.

La encuesta se distribuyó a los participantes que estuvieron presentes en las reuniones anteriores del Órgano Rector. En total, se recibieron 95 respuestas de personas y grupos, en su mayoría de instituciones gubernamentales (37%), bancos de germoplasma (21%) e instituciones de investigación (15%). También participantes de organizaciones no gubernamentales (4%), industria de semillas

Figure 1: Regional distribution of responses



(3%), organizaciones de agricultores (2%) y personas con otras afiliaciones. Algunas respuestas fueron enviadas por grupos de encuestados.

La mayoría de las respuestas se recibieron de África (26%), Asia (24%) y Europa (24%). Se recibieron menos respuestas de América Latina y el Caribe (9%), el Cercano Oriente (4%), América del Norte (2%), el Pacífico Sudoccidental (1%) y de organizaciones internacionales (8%).

Casi todos los encuestados han participado en reuniones relevantes en el marco del TIRFAA; la mayoría han sido miembros de delegaciones o jefes de delegación (57%). Otros encuestados han sido observadores en estas reuniones (34%) o no han participado (7%).

¿Es necesario reanudar las negociaciones?

Para averiguar si se percibe la necesidad de reanudar las negociaciones para la mejora del funcionamiento del MLS, preparamos varias declaraciones e invitamos a los encuestados a dar su opinión al respecto. Hubo 87 respuestas a esta pregunta.

En total, el 62 por ciento de nuestros encuestados estuvo totalmente de acuerdo en que existe una gran necesidad de mejorar el funcionamiento del MLS; el 25 por ciento estuvo de acuerdo en cierta medida. Sin embargo, el 5 por ciento consideró que no había necesidad de mejorar el functionamiento del MLS, y el 20 por ciento estuvo de acuerdo con esto hasta cierto punto. Hubo algunas superposiciones, debido a la opción de opción múltiple.

Por lo tanto, en general, la gran mayoría de nuestros encuestados se mostró a favor de encontrar soluciones para mejorar el funcionamiento del MLS. No surgieron patrones significativos con respecto a la distribución de respuestas entre regiones o categorías de actores interesados.

¿Qué es importante lograr con un MLS mejorado?

Para averiguar qué consideran los encuestados que se debería lograr con un MLS mejorado si se reanudan las negociaciones, presentamos una lista e invitamos a los encuestados a indicar sus puntos de vista sobre su importancia. Las 89 respuestas mostraron las siguientes prioridades:

1. **'Un sistema que promueva el uso sostenible de los RFAA'.** Todos los encuestados encontraron esto muy importante, importante o bastante importante, con la excepción de uno que no estaba seguro. De estos, el 85 por ciento lo consideró muy importante.
   'Un sistema que genere la distribución en un nivel justo y equitativo de beneficios de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Tratado". Todos los encuestados encontraron esto importante: el 81 por ciento lo consideró muy importante.
2. **'Un sistema que promueva la conservación de los RFAA'.** Este propósito fue considerado importante por todos, excepto por un dos por ciento que no estaba seguro. El 75 por ciento lo consideró muy importante.
3. **'Un sistema que facilite el acceso de los agricultores a los RFAA'.** Casi todos los encuestados encontraron esto importante: el 69 por ciento lo consideró un propósito muy importante; sin embargo, cuatro no estaban seguros y un encuestado consideró que esto no era importante.
4. **'Un sistema simple y que requiera un mínimo de esfuerzo burocrático para los involucrados"** atrajo un amplio apoyo: el 67 por ciento lo consideró muy importante. Ninguno de los encuestados sostuvo que no era importante, aunque un encuestado no estaba seguro.

'Un sistema que conduce al progreso científico y la innovación en el fitomejoramiento' recibió el menor apoyo. Sin embargo, el 67 por ciento de los encuestados lo consideró muy importante y el 21 por ciento bastante importante. Tres encuestados sintieron que no era importante, y uno no estaba seguro.

También se invitó a los encuestados a sugerir otros propósitos. Las 38 respuestas generalmente se refieren a la necesidad de un sistema de gobernanza inclusivo para el MLS, la importancia de permitir el acceso facilitado y garantizar la distribución de beneficios, y que el sistema sea transparente y confiable. Los encuestados también enfatizaron que el sistema tenga que estar 'preparado para el futuro' y 'preparado para los negocios', y que se requiere un cambio en las posiciones de los gobiernos europeos y del Norte y la posición de la industria de semillas para avanzar en las negociaciones.

¿Qué elementos incluir en un MLS mejorado?

A continuación, nos enfocamos en los elementos propuestos en la última sesión del Órgano Rector y que los encuestados pensaron que podrían ser parte de un MLS mejorado bajo el TIRFAA, si se reanudaran las negóciaciones. Los encuestados debían indicar si consideraban que los elementos propuestos: debían incluirse, podrían incluirse, preferiblemente no deberían incluirse, deberían excluirse; o si no estaban seguros. 87 de los encuestados respondieron esta pregunta. Aquí, los elementos propuestos se enumeran de acuerdo con las prioridades indicadas por los ellos:

1. Existe un amplio consenso entre los encuestados de que un sistema de suscripción con elementos funcionales de distribución de beneficios debe (59%) o podría (33%) incluirse en el MLS. Un encuestado consideró que preferiblemente no debería incluirse y otro que debería excluirse.
2. Los encuestados fueron positivos para incluir **el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología** relacionada con la información digital de secuencias como medidas adicionales de distribución de beneficios no monetarios como un elemento en un MLS mejorado. Un total del 55% de nuestros encuestados afirmó que debe incluirse, mientras que el 34% dijo que podría incluirse. Solo el 3% consideró que se debería excluir y el 2% que se excluya. El 5% no estaba seguro sobre este punto.
3. También hubo un amplio apoyo para incluir un sistema de acceso único (44 % "debe incluirse"; 26% "podría incluirse"). Sin embargo, 6 encuestados sintieron que preferiblemente no debería incluirse. Ninguno se opuso directamente.
4. En cuanto a la expansión de la lista de cultivos del Anexo 1 bajo el MLS, la opinión divergió: el 48% de nuestros encuestados afirmó que debería incluirse y el 21% que podría incluirse, en contraste con el 8% que sostuvo que preferiblemente no debería incluirse, 6% que preferentemente debe ser excluido; y un 5% no estaba seguro. Algunos de los que respondieron también destacaron que una ampliación del Anexo 1 debería significar la inclusión de todos los RFAA, y no llevarse a cabo especie por especie.
5. Las opiniones divergieron aún más con respecto a la inclusión de IDS en el MLS para permitir la regulación del acceso y la participación en los beneficios. Aquí, el 50% de nuestros encuestados consideró que debe incluirse; el 19% sostuvo que se podría incluir; el 5% consideró que de preferencia no debería incluirse; el 17% manifestó que se debe excluir; y el 9% no estaba seguro.

Ante la invitación de sugerir otros elementos, los encuestados (16) tendieron a centrarse en cómo desarrollar los diversos elementos potenciales que ya se habían enumerado. Hubo sugerencias sobre cómo dar forma al sistema de suscripción de una manera realista, cómo mejorar los mecanismos de distribución de beneficios, cómo lidiar con la IDS en el contexto del MLS, y si y cómo expandir la lista de cultivos del Anexo 1 bajo el MLS. Los encuestados también destacaron la importancia de la distribución de beneficios no monetarios, como la creación de capacidades y el apoyo para la conservación y el uso sostenible de los RFAA. Un encuestado enfatizó que los agricultores y los Pueblos Indígenas deberían estar 'en el asiento del conductor' en el desarrollo de un MLS mejorado.

¿Cómo se relaciona la información digital sobre secuencias con el TIRFAA?

Las siguientes preguntas estuvieron dirigidas a aclarar las posiciones relacionadas con un tema de gran preocupación para muchos negociadores durante las dos últimas sesiones del Órgano Rector del TIRFAA: la información digital sobre secuencias (IDS). Tal como lo define el TIRFAA, "recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura significa cualquier material genético de origen vegetal de valor real o potencial para la alimentación y la agricultura" (artículo 2). Las Partes Contratantes del TIRFAA han acordado facilitar el acceso a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y compartir, de manera justa y equitativa los beneficios derivados de la utilización de estos recursos (Artículo 10.2). Preguntamos a los encuestados cómo, en su opinión, la información digital sobre secuencias se relaciona con el TIRFAA. Aquí los invitamos a responder a un conjunto de afirmaciones, indicando si están totalmente de acuerdo, parcialmente de acuerdo, parcialmente en desacuerdo, totalmente en desacuerdo o no están seguros. 87 encuestados respondieron a esta pregunta. La siguiente lista de declaraciones refleja las prioridades indicadas por los encuestados:

1. **El intercambio de información y tecnologías relacionadas con los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura está incluido como un beneficio en el MLS (Art. 13.2.a) y el acceso facilitado también se considera un beneficio importante (Art. 13.1). Por lo tanto, el acceso a la información digital sobre secuencias de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura ya está incluido en el Tratado y debería estar regulado por un MLS mejorado**". El 44% de nuestros encuestados estuvo totalmente de acuerdo con esta afirmación; el 22% estuvo parcialmente de acuerdo, el 16% estuvo parcialmente en desacuerdo, el 9% estuvo totalmente en desacuerdo y el 8% no estaba seguro.
2. **'Los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura incluyen el material genético de origen vegetal, así como la información genética asociada. Por lo tanto, el acceso a la información digital sobre secuencias de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura debería estar regulado por un MLS mejorado.**' El 44% de los encuestados estuvo completamente de acuerdo, el 32% estuvo parcialmente de acuerdo, el 5% estuvo en desacuerdo parcialmente, el 17% estuvo totalmente en desacuerdo y el 2% no estaban seguros.
3. **'La especificidad y las necesidades del sector de la alimentación y la agricultura requieren una solución especializada para la información digital de secuencias. No podemos esperar a un nuevo régimen internacional que abarque todo sobre esto, que puede que ni siquiera se ajuste a las necesidades específicas del**

sector. Se debe encontrar una solución en el marco del TIRFAA que podría formar parte de una solución más integral más adelante. El 42% de nuestros encuestados estuvo totalmente de acuerdo con esta afirmación; el 22% estuvo parcialmente de acuerdo, el 12% estuvo parcialmente en desacuerdo, el 12% estuvo totalmente en desacuerdo y el 13% no estaba seguro.

4. **'El TIRFAA necesita ser enmendado para incluir explícitamente la información sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en su alcance. Solo si se modifica de esta manera, el acceso a la información digital sobre secuencias de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura podría ser regulado por un MLS mejorado". El** 30% estuvo totalmente de acuerdo con esta afirmación y el 10% estuvo parcialmente de acuerdo. Sin embargo, el 16% estuvo parcialmente en desacuerdo, el 32% estuvo totalmente en desacuerdo; y el 11% no estaba seguro.
5. **'La información digital sobre secuencias se refiere a toda la vida en la tierra y es difícil de compartimentar dentro de acuerdos multilaterales específicos. Por lo tanto, debe regularse de una manera nueva e integrada, fuera del TIRFAA".** Aquí, el 17% estuvo totalmente de acuerdo y el 19% estuvo parcialmente de acuerdo. Sin embargo, el 20% estuvo en parte en desacuerdo, el 33% estuvo en total desacuerdo; y el 12% no estaba seguro.
6. **'La información digital sobre secuencias no está dentro del alcance del Tratado y, por lo tanto, no debería ser parte de un MLS mejorado".** El 17% de nuestros encuestados estuvo totalmente de acuerdo con esta afirmación; el 15% estuvo de acuerdo en parte, mientras que el 16% dijo que estaba en parte en desacuerdo; el 43% estaba totalmente en desacuerdo y el 7% no estaba seguro.

Finalmente, en esta sección, se preguntó a los encuestados si sentían que había otras opciones importantes en cuanto a cómo la información digital sobre secuencias podría relacionarse con el TIRFAA. Sus respuestas (20) se centraron en las garantías jurídicas a las Partes Contratantes sobre lo que implicaría la inclusión de IDS en el MLS; además de las siguientes necesidades: evitar una mayor regulación del flujo de información; lograr la simplificación; la necesidad de procesos encaminados a lograr un entendimiento conjunto; encontrar una solución en el marco del TIRFAA; y la coordinación con otros procesos internacionales. También hubo preocupaciones sobre la urgencia del asunto y reflexiones sobre las opciones proporcionadas en esta encuesta y la forma en que fueron formuladas.

¿Cuáles son los principales obstáculos?

Nuestro siguiente conjunto de preguntas se referían a lo que los encuestados consideraban como los principales obstáculos para lograr un consenso en el Órgano Rector sobre cómo la información digital sobre secuencias se relaciona con el TIRFAA. Hicimos una lista de posibles obstáculos, como se indica en las discusiones y la literatura sobre el tema, e invitamos a los encuestados a marcar todos aquellos que consideraban relevantes, indicando qué tan serias consideraban que eran estas limitaciones. 87 encuestados respondieron a esta pregunta, pero no todos respondieron a todas las restricciones sugeridas. Las siguientes limitaciones se enumeran de acuerdo con las prioridades establecidas por los encuestados:

1. **'Capacidad desigual para acceder y usar IDS'.** El 46% de nuestros encuestados consideró que la capacidad desigual para acceder y utilizar IDS era una limitación "muy grave" para lograr un consenso sobre cómo

ésta se relaciona con el TIRFAA, y el 30% consideró que era una limitación "grave". El 12% lo vio como una restricción menor, mientras que el 10% sintió que no era una restricción y el 2% no tuvo opinión al respecto.

2. **‘Capacidad desigual para analizar IDS’.** El 46% de nuestros encuestados vio la capacidad desigual para analizar IDS como una limitación "muy grave" para lograr un consenso sobre cómo ésta se relaciona con el TIRFAA. El 26% lo consideró una limitación "grave". Sin embargo, el 3% lo vio como una restricción "menor", mientras que el 10% sintió que no era una restricción y el 5% no tuvo opinión al respecto
3. **‘Acceso desigual a la tecnología requerida para analizar IDS’.** El 45% de nuestros encuestados consideró que esto es una restricción muy seria para lograr un consenso sobre cómo ésta se relaciona con el TIRFAA, y el 30% lo consideró una restricción seria. El 12% sostuvo que era una restricción menor, mientras que el 7% consideró que no era una restricción y el 5% no tuvo opinión al respecto.
4. **‘El conocimiento de los agricultores y pueblos indígenas y comunidades locales no está reconocido en la IDS'**. El 41% de nuestros encuestados lo vieron como una limitación muy seria para lograr un consenso sobre cómo la IDS se relaciona con el TIRFAA. El 16% consideró que era una limitación grave. Sin embargo, el 18% lo vio solo como una restricción menor, el 11% sintió que no era una restricción y el 14% no tuvo opinión al respecto.
5. **‘Poca comprensión científica y técnica sobre la información digital sobre secuencias y las implicaciones políticas’.** El 35% de nuestros encuestados consideró que la poca comprensión científica y técnica sobre la información digital sobre secuencias y las implicaciones políticas es una limitación muy grave para lograr un consenso sobre cómo la IDS se relaciona con el TIRFAA. El 40% consideró que era una limitación grave, el 13% que era una limitación menor, mientras que el 6% consideró que no era una limitación y el 7% no tuvo opinión al respecto.
6. **‘Dificultad para establecer la procedencia de la información digital sobre secuencias’.** El 32% de nuestros encuestados vio la dificultad de establecer la procedencia de la información digital sobre secuencias como una limitación muy seria para lograr un consenso sobre cómo se relaciona la IDS con el TIRFAA. El 36% consideró que esto era una limitación grave; el 20% lo vio como una restricción menor, mientras que el 8% sintió que no era una restricción y el 4% no tuvo opinión al respecto.
7. **‘Comprender el vínculo entre el material físico y la información digital sobre secuencias '** Aquí, el 27% de nuestros encuestados consideró que las dificultades para comprender el vínculo entre el material físico y la información digital sobre secuencias representan una limitación muy seria para lograr un consenso sobre cómo la IDS se relaciona con el TIRFAA. El 41% vio esto como una limitación grave, el 20% como una limitación menor, mientras que el 3% consideró que no era una limitación y el 7% no tuvo opinión al respecto.
8. **‘No se entienden cuáles son los impactos en la investigación y el desarrollo derivados de incluir la IDS en el MLS".** El 28% opinó que la falta de comprensión de los impactos en la investigación y el desarrollo derivados de incluir la IDS en el MLS era una limitación muy seria para lograr un consenso sobre cómo se relaciona la IDS con el TIRFAA. El 38% lo vio como una limitación grave. Por el contrario, el 23% dijo que era una restricción menor, el 6% consideró que no era una restricción y el 5% no tuvo opinión al respecto.
9. **‘Llegar a un consenso sobre una definición de información digital sobre secuencias’.** El 28%

de nuestros encuestados consideró que llegar a un consenso sobre una definición de información digital sobre secuencias es una limitación muy seria para lograr un consenso sobre cómo se relaciona la IDS con el TIRFAA. El 33% lo vio como una restricción grave, el 29% como una restricción menor, el 3% sintió que no era una restricción y el 7% no tuvo opinión al respecto.

10. **'El acceso a IDS en bases de datos privadas es difícil.'** En cuanto a las dificultades para acceder a IDS en bases de datos privadas, el 23% consideró que esto era una limitación muy seria para lograr un consenso sobre cómo la IDS se relaciona con el TIRFAA, y el 41% lo vio como una restricción grave. Sin embargo, el 19% sostuvo que era solo una restricción menor, el 7% sintió que no era una restricción y el 10% no tuvo opinión al respecto.

¿Cuáles son los principales desafíos involucrados en la inclusión de IDS en el MLS?

A raíz de esta pregunta, deseábamos averiguar cuáles consideran los encuestados que son los principales desafíos para incluir la IDS en el MLS, siempre que se pueda llegar a un consenso en el Órgano Rector de que la IDS está dentro del alcance del TIRFAA. Una vez más, basándonos en los debates y la literatura disponible, enumeramos varios desafíos e invitamos a los encuestados a marcar todos aquellos que consideraban aplicables e indicar qué tan serias podrían ser estas limitaciones. Los siguientes desafíos se enumeran de acuerdo con las prioridades indicadas por nuestros encuestados:

1. **'Dificultad para monitorear el intercambio y uso de información digital sobre secuencias'.** El 46% de nuestros encuestados vio esto como una restricción muy seria para incluir la IDS en el MLS, y el 32% consideró que era una restricción seria. Por otro lado, el 15% consideró que era una limitación menor, el 3% que no era una limitación y el 3% no opinó al respecto.
2. **'Falta de consenso con respecto a los derechos de propiedad intelectual y la información digital sobre secuencias'.** El 41% de nuestros encuestados consideró que esto era una restricción muy seria para incluir la IDS en el MLS y el 34% lo vio como una restricción seria. Sin embargo, el 17% sintió que era una restricción menor, el 3% que no era una restricción y el 5% no tuvo opinión.
3. **'Falta de participación de los agricultores y los pueblos indígenas y comunidades locales en el proceso de negociación'.** El 34% de nuestros encuestados consideró que esto era una limitación muy grave para incluir la IDS en el MLS, y el 18% que era una limitación grave. Sin embargo, el 29% lo vio como una restricción menor, el 12% sintió que no era una restricción y el 7% no tuvo opinión al respecto.
4. **'Dificultad para diseñar mecanismos de distribución de beneficios'.** El 29% de nuestros encuestados vio esto como una restricción muy seria para incluir la IDS en el MLS, y el 33% que esto era una restricción seria. El 29% dijo que era una restricción menor, mientras que el 5% consideró que no era una restricción y el 4% no tuvo opinión al respecto.
5. **'Falta de posibilidades para que el Órgano Rector establezca un protocolo para la gestión de la información digital sobre secuencias de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en el marco del TIRFAA".** El 21% de nuestros encuestados consideró que esta era una limitación muy grave para incluir la IDS en el MLS. El 36% consideró que era

una limitación grave, mientras que el 23 % dijo que solo era una limitación menor. El 9% consideró que no era una limitación y el 11% no tuvo opinión al respecto.

Finalmente, en esta sección preguntamos a nuestros encuestados acerca de otros desafíos principales involucrados en la inclusión de IDS en el MLS, si se pudiera llegar a un consenso en el Órgano Rector de que ésta está dentro del alcance del TIRFAA. Los 18 encuestados que hicieron uso de esta posibilidad discutieron las dificultades de llegar a un consenso sobre IDS y si se encuentra dentro del ámbito del Tratado. El principal argumento citado aquí para que la IDS esté dentro del ámbito del Tratado fue que la mayoría del material genético para la alimentación y la agricultura ya está acompañado por IDS. Sin embargo, otros encuestados sintieron que este era un argumento por el cual sería difícil incluirlo en el MLS. Entre los usuarios de IDS, se expresaron temores de que incluirla en el MLS podría representar un obstáculo para la investigación y el desarrollo, pero por otro lado se comparaba con el sistema de DPI, argumentando que se podría establecer un sistema similar para la IDS, lo que permitiría una compensación por su utilización.

Se sugirió que se debe fortalecer la creación de capacidades en IDS como tecnología para los países que se consideran proveedores de genética de cultivos, para ayudar a unir las posiciones de los dos bloques principales en las negociaciones sobre IDS. Sin embargo, otro encuestado enfatizó que la pregunta sobre IDS no debe reducirse a la creación de capacidades y que sería esencial acordar una tasa factible/ aceptable para compartir los beneficios del acceso a los RFAA e información relacionada. Otros dos encuestados destacaron que se podrían utilizar enfoques bastante simples para encontrar una solución, pero que ha faltado voluntad política para comprometerse con las contribuciones financieras requeridas. Dos encuestados sintieron que el problema de la IDS se había convertido en una barrera para crear buenas soluciones para la conservación y el uso sostenible de los RFAA y los Derechos de los agricultores.

¿Cómo lograr la reanudación de las negociaciones?

Finalmente, preguntamos si se reanudan las negociaciones sobre el funcionamiento mejorado del MLS bajo el TIRFAA, ¿cuál sería la mejor manera de lograrlo? Indicamos algunas opciones, basadas en las experiencias del Órgano Rector, e invitamos a los encuestados a expresar sus opiniones. En total, 87 encuestados respondieron a esta pregunta, priorizando las opciones de la siguiente manera:

1. **‘Solicitar a la Mesa que incluya este tema en la agenda de la Novena Sesión del Órgano Rector del TIRFAA, si las reuniones informales para los negociadores claves, incluidos los miembros del anterior Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta para Mejorar el Funcionamiento del MLS logran llegar a un acuerdo sobre un conjunto de elementos de un MLS mejorado.** Hasta el 56% de los encuestados encontraron esta opción muy propicia para lograr la reanudación de las negociaciones. El 20% lo encontró bastante propicio y el 9% algo propicio. Sin embargo, el 9% dijo que no sería propicio y el 6% no estaba seguro. No hubo patrones particulares en cuanto a la distribución regional.
2. **‘’Organizar reuniones informales de negociadores claves, incluidos los miembros del anterior Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta para Mejorar el Funcionamiento del MLS, por medios digitales si es necesario, para preparar un documento de**

aportes para la Novena Sesión del Órgano Rector del TIRFAA. El 48% de los encuestados dijo que esto sería muy propicio para lograr la reanudación de las negociaciones. Además, el 26% encontró este enfoque bastante propicio y el 17% lo encontró algo propicio. Solo el 6% consideró que no sería propicio y el 3% no estaba seguro. No hubo patrones particulares en cuanto a la distribución regional de estas respuestas.

3. **''Si las reuniones informales mencionadas anteriormente para los negociadores claves, incluidos los miembros del anterior Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta para Mejorar el Funcionamiento del MLS, logran preparar un documento de aportes para el GB9, se debe solicitar a la Mesa que incluya el tema en la agenda de la novena sesión del Órgano Rector del TIRFAA.'** Las opiniones estaban más polarizadas aquí. El 47% de nuestros encuestados consideró que esta opción era muy propicia para lograr la reanudación de las negociaciones y el 24% consideró que sería bastante propicia, mientras que el 8% consideró que sería algo propicio. Por otro lado, el 1% dijo que tal enfoque no sería propicio y el 9% no estaba seguro. Una vez más, no hubo patrones claros en cuanto a la distribución regional de estas respuestas.
4. **'Esperar los resultados de las negociaciones sobre la información de secuencias digitales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica antes de considerar si se deben reanudar las negociaciones sobre el funcionamiento del MLS en el marco del TIRFAA y cómo hacerlo'.** Solo el 23% consideró que esto sería muy propicio para lograr la reanudación de las negociaciones y el 15 % que sería bastante favorable, mientras que el 16% afirmó que sería algo favorable. Sin embargo, el 36% dijo que no sería propicio y el 9% que no estaba seguro. No hubo patrones particulares en cuanto a la distribución regional de las respuestas.

Finalmente, en esta sección preguntamos a nuestros encuestados si podría haber otras formas de lograr la reanudación de las negociaciones sobre el funcionamiento mejorado del MLS bajo el TIRFAA. 17 encuestados aprovecharon esta oportunidad para agregar sus sugerencias. Tres de ellos se centraron en la necesidad de **concienciación y conocimiento** sobre IDS como condición previa. Cuatro encuestados consideraron el **momento de las negociaciones** bajo el TIRFAA en relación con otros procesos de negociación internacional relacionados con IDS. Argumentaron que había mayores posibilidades de lograr una solución sobre IDS bajo el TIRFAA que bajo otros regímenes internacionales, ya que ya hay mucha IDS relacionada con la genética de cultivos y el MLS es un instrumento pionero para el acceso y la distribución de beneficios. Independientemente, la coordinación con otros instrumentos internacionales sería importante. Dos encuestados, preocupados por cómo se podría desarrollar el **consenso**, sostuvieron que sería útil fomentarlo a través de procesos participativos de múltiples partes interesadas a nivel de país, como un medio para desarrollar posiciones nacionales y luego derivar posiciones regionales sobre esta base. Deben identificarse los elementos negociables y no negociables. Tres encuestados estaban preocupados por los **tipos de reuniones** requeridas. Uno estaba en contra de las reuniones informales, otro proponía reuniones informales y uno sugería que el anterior Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta para Mejorar el Funcionamiento del Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios del TIRFAA se vuelva a convocar formalmente. Cuatro encuestados se centraron en la **composición de los participantes** en las reuniones pertinentes. Uno argumentó que sería bueno permitir que otros países se involucren en el proceso además de los representados en el anterior Grupo de Trabajo Especial de Composición

Abierta, para traer ideas frescas y nuevas. Tres encuestados enfatizaron que las reuniones informales deberían involucrar a todas las partes interesadas relevantes y no solo a los negociadores de las delegaciones de los países: también deberían incluirse delegados de organizaciones y movimientos de pueblos indígenas y campesinos.

Reflexiones adicionales

En la última parte de la encuesta, invitamos a a compartir cualquier reflexión adicional relacionada con los temas de la encuesta. 24 encuestados hicieron uso de esta oportunidad.

Cuatro de ellos se enfocaron en la necesidad de **fortalecer la capacidad de los negociadores** en temas desafiantes como este. Deben desarrollarse y proporcionarse cursos de capacitación virtuales específicos y en profundidad, y se debe ofrecer a los delegados desarrollo de capacidades antes, durante y después de las reuniones de negociación, que reflejen los diversos enfoques involucrados. En general, se requiere información más sólida.

Tres entrevistados reflexionaron sobre el **proceso de negociación** como tal, enfatizando las dificultades para llegar a un acuerdo entre intereses tan divergentes; indicaron que, aunque se pudiera llegar a un acuerdo, no se implementaría por falta de voluntad política.

Siete de los que respondieron propusieron posibles **mecanismos de distribución de beneficios** para el MLS: (1) límites de tiempo en los pagos, para reducir la carga burocrática de los usuarios de RFAA; (2) impuesto universal del 0,1% sobre comestibles: esto generaría annualmente USD 1000 millones solo en EE.UU.; (3) considerar cambios más radicales que los propuestos hasta ahora; (4) pedir acciones urgentes y ambiciosas para detener la dramática erosión actual de la biodiversidad y el colapso de los ecosistemas; centrarse más en el componente de acceso; crear un subconjunto de países que permitan el libre intercambio (dentro o fuera del TIRFAA); (5) crear un fondo financiero, financiado por gobiernos y empresas (por ejemplo, a través de un impuesto sobre las ventas de semillas), que sirva como pago anticipado para los países beneficiarios sin crear una carga inicial para las empresas usuarias; (6) adoptar enfoques de otras áreas de la información digital, como música, películas y texto en libros digitales; (7) abstenerse de implementar un sistema de suscripción, porque podría suponer una carga burocrática demasiado pesada para los bancos de germoplasma.

Dos encuestados ofrecieron opiniones sobre la **expansión gradual propuesta del Anexo 1** del TIRFAA. En uno de ellos, se destacaba que este debe ser previamente acordado en grupos de trabajo con expertos en derecho económico, comercial y de propiedad intelectual, y debe gozar de un amplio consenso previo antes de ser llevado a la mesa del Órgano Rector. El otro subrayó que la reapertura del Anexo I para las negociaciones retrasaría el proceso de negociación sobre el MLS; este encuestado propuso fortalecer el TIRFAA en su lugar.

Un encuestado, en representación de muchos, enfatizó las preocupaciones sobre las **crecientes cargas** sobre el acceso y uso de germoplasma y otros recursos genéticos en un momento en que el fitomejoramiento debería ser una prioridad. Este encuestado, al señalar el valor de las actividades de distribución de beneficios no monetarios y en especie realizadas por las empresas de semillas, sintió que estas valiosas contribuciones se descuidan en las discusiones sobre la distribución de beneficios monetarios.

Finalmente, seis encuestados proporcionaron comentarios sobre esta encuesta. Un encuestado sostuvo que había supuestos centrales en la encuesta que aceptaban sin crítica ciertos elementos del TIRFAA y el MLS. Sin embargo, cinco encuestados aprovecharon esta oportunidad para expresar su agradecimiento por la encuesta.

Conclusiones

Esta encuesta ha explorado varias opciones para reanudar las negociaciones sobre la mejora del funcio-

Research Professor
Regine Andersen
randersen@fni.no

namiento del MLS. Ha señalado la necesidad de soluciones para mejorar el funcionamiento del MLS, en particular, para lograr un sistema que promueva el uso sostenible de los RFAA, que genere un nivel justo y equitativo de beneficios para ser compartidos de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Tratado, y promueva la conservación de los RFAA. Existe un amplio acuerdo sobre un sistema de suscripción con elementos funcionales de distribución de beneficios junto con el desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología relacionada con IDS. También existe un amplio apoyo a un sistema de acceso único, mientras que las opiniones divergen en cuanto a la ampliación del Anexo 1 y la inclusión de IDS en el MLS.

La mayoría de los encuestados (pero no todos) estuvo de acuerdo en que el intercambio de información y tecnologías ya está incluido en el TIRFAA y que el acceso a la información digital sobre secuencias debería estar regulado por un MLS mejorado. Los principales obstáculos para lograr un consenso en el Órgano Rector sobre cómo la información digital sobre secuencias se relaciona con el TIRFAA son la capacidad desigual para acceder y utilizar IDS, la capacidad desigual para analizar IDS y la tecnología requerida para analizar IDS. Esto indica la necesidad de fortalecer el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología. En esta encuesta también se destacaron otros obstáculos.

Los desafíos más serios identificados con respecto a la inclusión de IDS en el MLS fueron las dificultades involucradas en el monitoreo del intercambio y uso de información digital sobre secuencias y la falta de consenso con respecto a los derechos de propiedad intelectual. Por lo tanto, encontrar soluciones a estos problemas es fundamental para avanzar. Además, la falta de participación de los agricultores y los pueblos indígenas y comunidades locales en el proceso de negociación fue considerada un desafío serio por muchos de los encuestados.

En cuanto a cómo podrían reanudarse las negociaciones sobre la mejora del funcionamiento del MLS, la mayoría de los encuestados, pero no todos, acordaron que, siempre que las reuniones informales logren llegar a un acuerdo sobre un conjunto de elementos acordados de un MLS mejorado, se debe solicitar a la Mesa que incluya el punto en el orden del día de la 9.ª reunión del Órgano Rector. Además, muchos encuestados aprovecharon las oportunidades para escribir textos libres y proporcionaron sugerencias perspicaces. Estudiar estas propuestas también puede resultar útil para encontrar el camino a seguir.

© Fridtjof Nansen Institute,
Agosto 2022
ISBN 978-82-7613-738-5
ISSN 2703-7223

Mejorando el Funcionamiento del Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios bajo el Tratado Internacional de Semillas
Resultados de encuesta internacional

Regine Andersen

Todas las fotos: Regine Andersen

El Instituto Fridtjof Nansen es un instituto de investigación independiente sin fines de lucro que se enfoca en la gestión internacional del medio ambiente, la energía y los recursos. El instituto tiene un enfoque multidisciplinario, con énfasis principal en las ciencias políticas y el derecho internacional.

Fridtjof Nansens vei 17 | P.O. Box 326 | NO-1326 Lysaker | Norway
Telephone (+47) 67 11 19 00
E-mail post@fni.no | www.fni.no

Sobre la autora

Regine Andersen es directora de investigación y profesora de investigación en el Instituto Fridtjof Nansen, con un doctorado en ciencias políticas. Está especializada en gobernanza internacional, nacional y local de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y en la realización de los Derechos de los agricultores relacionados con los recursos fitogenéticos.
Contacto: randersen@fni.no

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE