



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

S

# COMISIÓN DE MEDIDAS FITOSANITARIAS

**15.<sup>a</sup> reunión**

**Reunión virtual, 16 y 18 de marzo y 1 de abril de 2021**

**ePhyto: sostenibilidad económica a largo plazo**

**Tema 13.1 del programa**

**Preparado por la Secretaría de la CIPF**

## 1. Antecedentes y finalidad

- [1] La finalidad del presente documento es definir un plan aceptable para que la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF), en su 15.ª reunión (2021), pueda determinar la mejor manera de garantizar el aporte sistemático de recursos para la solución ePhyto de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). La solución ePhyto de la CIPF es un sistema centralizado que facilita el intercambio de certificados electrónicos (ePhytos) entre las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF) y el sistema nacional genérico ePhyto, que es un sistema en línea que permite a los países que carecen de su propio sistema tecnológico expedir, enviar y recibir ePhytos en un formato normalizado para intercambiarlo con otras ONPF participantes a través de la Central de Comunicaciones de ePhyto. En total, se han registrado en el sistema 91 países y, en este momento, 49 de ellos intercambian ePhytos “en directo” como parte de sus actividades habituales. En 2020, se intercambiaron casi 500 000 ePhytos.

## 2. Análisis

- [2] Como bien saben las Partes Contratantes, la solución ePhyto de la CIPF fue una iniciativa de la CMF, en su novena reunión (2014), con la finalidad de promover la implantación de la certificación fitosanitaria electrónica para facilitar el comercio en condiciones de inocuidad de plantas y productos vegetales. Las etapas iniciales del proyecto recibieron el apoyo del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC) y de una serie de países donantes (Australia, el Canadá, la Comisión Europea, Irlanda, el Japón, la República de Corea, Nueva Zelanda, Suiza y la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas de los Estados Unidos de América). El apoyo financiero recibido en total hasta la fecha supera los 3 millones de USD.
- [3] El total de los costos operacionales por año asciende aproximadamente a 685 000 USD, que incluyen los recursos para dos miembros del personal profesional. Actualmente, en el presupuesto de la CIPF se han destinado de forma específica suficientes recursos para la ePhyto para cubrir gastos hasta el fin de 2022. Aunque algunos donantes de años anteriores han indicado que seguirán proporcionando recursos en apoyo de la continuidad de las operaciones de la solución ePhyto, no existen normas ni exigencias ni mecanismos estrictos y rápidos en el marco de la CIPF que permitan garantizar la financiación ininterrumpida de la solución ePhyto.
- [4] Se han mantenido varios debates durante los últimos años para determinar cómo mantener económicamente la solución ePhyto. Se ha planteado una serie de propuestas, algunas de las cuales serían más difíciles de llevar a la práctica que otras. A continuación se exponen algunas de estas propuestas (con sus ventajas e inconvenientes):
- 1) Tasa fija por certificado fitosanitario pagadero a la Secretaría de la CIPF por la Parte Contratante en concepto de mantenimiento y funcionamiento del sistema (de 0,05 USD a 1,00 USD por ePhyto)
    - **Ventajas:** Proporcionaría una entrada constante y duradera de ingresos. Los costos se distribuirían estrictamente en función del uso.
    - **Inconvenientes:** Los países deberían determinar cómo pagar la tasa de los certificados. Podría ser utilizando fondos públicos o recuperando los costos de los exportadores o los usuarios de la industria. Algunos países no disponen en este momento de ningún mecanismo en funcionamiento para la recuperación de costos en relación con los certificados fitosanitarios, de forma que, si no se dispusiera de fondos públicos, habría que establecer nuevas leyes que permitieran la recuperación de costos. Los países que actualmente cobran a los exportadores por los certificados fitosanitarios podrían seguir haciéndolo e incorporar la tasa ePhyto en el precio vigente del certificado fitosanitario. Cobrar por cada certificado puede ser complejo e ineficiente desde el punto de vista

administrativo, sobre todo si la tasa por certificado es muy baja. Asimismo, las organizaciones de la industria que representan a varios sectores consideran que no es apropiado que la CIPF establezca tasas o normas para intercambiar los datos contenidos en los certificados fitosanitarios, sean en papel o electrónicos. La industria opina que ni la CIPF ni ningún tercero deberían poder cobrar por acceder a la información que afecta al comercio para el que se puede necesitar un certificado fitosanitario.

2) **Tasa mensual: se cobra a las Partes Contratantes que utilizan la solución ePhyto en función de una serie de factores como la situación de desarrollo del país, el ingreso nacional bruto, el grado de utilización y la capacidad general de pagar.**

- Se podría establecer de la misma forma que las aportaciones anuales al presupuesto de operaciones general de las Naciones Unidas, con los ajustes necesarios para ponderar las aportaciones según la cantidad de ePhytos expedidos y recibidos. Es interesante observar que las aportaciones de los Estados Unidos de América a ePhyto durante los últimos años, de 150 000 USD, equivalen aproximadamente al 22 % del presupuesto de ePhyto y las aportaciones de los Estados Unidos (el 22 %) al presupuesto de operaciones de las Naciones Unidas. Asimismo, los 20 países que más contribuyen aportan el 83,78 % del presupuesto de operaciones de las Naciones Unidas, mientras que los otros 173 aportan solo el 16,22 % (con respecto a la solución ePhyto mencionada anteriormente, solo ocho países han hecho aportaciones a ePhyto durante los últimos años). Sería necesario que prácticamente todos los usuarios que son Partes Contratantes de la CIPF estuvieran dispuestos a destinar recursos para utilizar la solución ePhyto.
- **Ventajas:** Como con la opción 1, proporcionaría un flujo de ingresos constante. La administración del sistema sería considerablemente más sencilla y menos costosa que en la opción 1. Utilizar el sistema de las Naciones Unidas como punto de partida para ponderar las aportaciones es una manera de reconocer que los países más desarrollados pueden pagar una proporción más elevada de los costos generales. La tasa se podría establecer de forma que los países menos adelantados accedieran al sistema sin costo y que otros países en desarrollo solo tuvieran que hacer un pago mínimo (por ejemplo, aplicando la fórmula de las Naciones Unidas, un usuario de la solución ePhyto de Marruecos podría tener que pagar solo 3 425 USD anuales, aproximadamente, por el acceso).
- **Inconvenientes:** Se deberían establecer y administrar los procesos de facturación de la recaudación de las tasas, lo que generaría más costos generales administrativos. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) podría encargarse (aplicando una tarifa) de gestionar los aspectos financieros de esta opción (y de otras que se analizan en el presente documento).

3) **Tasa anual: se cobraría a las Partes Contratantes que utilizan la solución ePhyto en función de una serie de factores como la situación de desarrollo del país, el ingreso nacional bruto, el grado de utilización y la capacidad general de pagar.**

- Como en la opción anterior, este modelo supone que es conveniente establecer un sistema de facturación estándar. Es probable que el costo del funcionamiento de la solución ePhyto se mantenga relativamente estático de un mes a otro, pero el número de certificados intercambiados cada mes puede variar considerablemente debido a factores estacionales. Por consiguiente, se propone un ciclo de facturación anual. El componente de volumen de la tasa se calcularía a partir del uso del año anterior y no intentando predecir el uso en el futuro.
- **Ventajas:** Esta opción proporcionaría un flujo de ingresos constante. La administración es más sencilla y los costos generales del modelo son inferiores que en las opciones 1 y 2. Esta opción elimina las fluctuaciones estacionales de los costos. Además, esta opción se podría aplicar a otras organizaciones internacionales (como la Organización Mundial de Sanidad Animal [OIE]) en el caso de que quisieran utilizar la solución ePhyto para intercambiar otros certificados.

- **Inconvenientes:** Es posible que algunas Partes Contratantes prefieran facturas menos cuantiosas y más frecuentes (mensuales) que una única tasa anual. Con respecto a las opciones 1 y 2, se deberían establecer procesos administrativos complejos para determinar las tasas y gestionar la facturación y el recibo de los pagos.

#### Con respecto a las opciones 1, 2 y 3:

- a) Habría que decidir si se podría eximir del pago de las tasas a los países menos adelantados o a los países que hagan muy poco uso de la solución ePhyto. Eximir a los países que hagan poco uso de la solución ePhyto podría simplificar notablemente la administración y permitir que los países en desarrollo pudieran utilizarla más rápidamente sin imponer costos adicionales importantes a los países que hagan un mayor uso. Se debería establecer un límite de volumen apropiado, pero el establecimiento de dicho volumen y de quién debería encargarse de hacerlo podría ser problemático.
  - b) Asimismo, habría que decidir si cobrar tasas en todas las transacciones realizadas a través de la solución ePhyto (transacciones de entrada [importación] y salida [exportación] o solo de salida [exportación]). Actualmente, quienes suelen pagar las tasas de los ePhytos son el país exportador o el exportador.
  - c) Tal vez habría que fijar un período de transición de uno o dos años para que los países puedan establecer un flujo de financiación o un sistema de recuperación de costos.
  - d) Habría que decidir qué consecuencias (por ejemplo, retirar el acceso al sistema) podría tener para los países no pagar la tasa por utilizar la solución ePhyto. Los países en esta situación podrían seguir expidiendo certificados fitosanitarios en papel. Esto podría ser muy controvertido y tiene el riesgo de afectar de forma desproporcionada a determinados países o industrias, además de comprometer la imparcialidad de la solución ePhyto y hacer que todo el proceso electrónico sea dudoso: ¿qué incentivaría a los países a adoptar un proceso electrónico si se les penalizara y teniendo en cuenta que la opción en papel ofrece un cumplimiento mucho más tangible y no está penalizada?
- 4) **Acuerdos multianuales de aportaciones voluntarias de gobiernos nacionales, organizaciones donantes y organizaciones de la industria (no empresas individuales).**
- **Ventajas:** Opción parecida a la situación actual con las Partes Contratantes y las organizaciones donantes que hacen donaciones. Añadir la posibilidad de que las organizaciones de la industria hagan aportaciones aumentaría las posibles fuentes de fondos. Desde el punto de vista administrativo, sería más sencillo recibir y administrar fondos. Fácil de implementar, supervisar y mantener. El compromiso escrito también podría hacer que los países y los donantes lo cumplieran. Además, esto podría estar en consonancia con un sistema parecido al de la propuesta 2, que también es jurídicamente válido en virtud de las normas de la FAO.
  - **Inconvenientes:** La financiación que se recibe actualmente es insuficiente para mantener el funcionamiento a largo plazo. No hay ninguna garantía a largo plazo de que vayan a recibirse fondos suficientes. Requeriría que más Partes Contratantes y nuevos donantes dieran el primer paso y se comprometieran a hacer aportaciones sistemáticas de recursos. No permite el funcionamiento ininterrumpido ni la planificación, ya que no existiría ningún compromiso jurídico de las Partes Contratantes ni de las organizaciones del sector privado para realizar aportaciones sistemáticas. El carácter voluntario del acuerdo implica que los países no están obligados a aportar recursos y, de nuevo, se plantea el problema de qué hacer si un país incumple su compromiso. El incumplimiento del compromiso de proporcionar recursos podría conllevar un déficit de fondos.

- 5) **La FAO sufragará todos los costos de funcionamiento como parte de las operaciones habituales de la Organización.**
- **Ventajas:** Elimina la necesidad de que las Partes Contratantes de la CIPF presten apoyo en forma de recursos directamente a la Secretaría de la Convención. Mantiene el acceso imparcial, equitativo y no preferencial de todas las partes interesadas a la información fitosanitaria. Las ONPF y las autoridades competentes que expidan y reciban ePhyotos tienen la última palabra sobre los costos, así como sobre la gestión del proceso de expedición de los ePhyotos. Garantiza la sostenibilidad a largo plazo (siempre que se convierta en una partida fija del presupuesto de operaciones de la FAO).
  - **Inconvenientes:** Requiere la conformidad del Consejo de la FAO. Requiere que las Partes Contratantes defiendan activamente sus intereses a través de su representante en la FAO y que hagan presión en los países a fin de garantizar la armonización con las metas y los objetivos nacionales relacionados con las operaciones de la FAO. Las Partes Contratantes no han dado la impresión en años anteriores de que estén dispuestas a lograr el apoyo necesario para adoptar este tipo de planteamiento ni de ser lo suficientemente influyentes para ello. Esta opción de financiación sería menos flexible, puesto que los procesos presupuestarios de cada año de la FAO limitarían y podrían modificar el monto de financiación disponible.
- 6) **Cobro de tasas a las empresas que utilizan la tecnología de cadena de bloques o a la industria privada para acceder a los servicios del “canal” de ePhyto.**
- **Ventajas:** No se requieren recursos de las Partes Contratantes ni de asignaciones presupuestarias directas de la FAO. También podría proporcionar recursos técnicos adicionales si se plantea con un enfoque “asociativo”.
  - **Inconvenientes:** La industria no se ha mostrado interesada en proporcionar nada que no sean orientaciones verbales o escritas y hacer presión en los países para que las ONPF adopten la solución ePhyto. Puede que establecer y mantener un sistema de facturación al sector privado ni siquiera sea legal en virtud de las normas de las Naciones Unidas y la FAO y, en caso de ser posible, requeriría un sistema financiero y contable completamente distinto. Las Partes Contratantes y la industria tendrían que establecer un alto grado de confianza mutua para asegurar el funcionamiento ágil y eficaz de dicho sistema. Otro motivo de preocupación es si las industrias con mayores posibilidades económicas podrían llegar a tener un acceso mejor a ePhyto o determinar ciertos aspectos de su uso y funcionamiento debido a que hacen aportaciones económicas para mejorar el sistema. Asimismo, ¿esta opción podría implicar que la solución ePhyto o algunos de sus aspectos tienen un precio? Quizás lo más importante sea que la solución ePhyto respalda la emisión de garantías oficiales de un gobierno a otro de tal manera que los actores del sector privado tienen muchas menos posibilidades de manipular o producir certificados fraudulentos. Se puede tener la impresión de que la participación directa del sector privado en la financiación, el diseño o el funcionamiento del sistema pone en riesgo esta garantía y que, por lo tanto, no es apropiada.
- 7) **Establecimiento de un consorcio entre gobiernos y el sector privado (incluidas otras organizaciones internacionales que estén interesadas o participen en la Central de Comunicaciones de ePhyto para intercambiar sus certificados) que gestione y promueva un mecanismo de financiación único.**
- **Ventajas:** Se trataría de un concepto nuevo, tal vez parecido al régimen TIR para el transporte internacional, pero también demostraría, en caso de funcionar bien, que los gobiernos y la industria pueden trabajar juntos de manera satisfactoria. La responsabilidad de promover el sistema de gestión financiera de ePhyto recaería en el consorcio en lugar de la Secretaría de la CIPF o la FAO. La combinación de gobierno e industria podría significar el aporte sistemático de recursos a largo plazo, ya que todos los sectores interesados en mantener las operaciones la aceptarían.

- **Inconvenientes:** Se necesitaría mucho más tiempo para llevarlo a la práctica. Se deberían mantener debates detallados para establecer el marco jurídico y determinar la estructura y las responsabilidades del consorcio. Además, tanto las Partes Contratantes como las empresas tendrían que superar la histórica desconfianza mutua para asegurar el funcionamiento ágil y eficaz de este sistema. Como se ha mencionado antes, el carácter intergubernamental de las garantías aportadas por la solución ePhyto puede hacer que la participación directa del sector privado, en particular, en una función de gobernanza o gestión, no sea apropiada. Asimismo, los representantes de la industria mantienen la firme opinión de que la entidad que se encargue del funcionamiento de la solución ePhyto (ya sea el Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas o la CIPF) no debería estar directamente financiada por los operadores comerciales para los que se pueda necesitar un ePhyto y que se beneficien de la solución ePhyto de la CIPF.

[5] En el análisis precedente se proporciona una breve descripción de los mecanismos más viables para lograr la sostenibilidad a largo plazo de la solución ePhyto de la CIPF. Para considerar minuciosamente estas opciones, es necesario estudiar más detalladamente si son viables y aceptables antes de pedir a la CMF que se pronuncie definitivamente sobre cuál es su opción preferida. Algunas de las propuestas pueden ser simplemente inviables o demasiado complicadas o necesitar demasiado tiempo. La opción 6, consistente en cobrar a las empresas que utilizan la tecnología de cadena de bloques por las copias de certificados fitosanitarios, sería problemática porque requeriría cambiar la forma en que la Secretaría de la CIPF (propietaria de la solución ePhyto de la CIPF) gestiona las finanzas, suponiendo que fuera legal. Asimismo, las cosas cambiarían necesariamente si otras organizaciones como la OIE o el Codex desearan utilizar la solución ePhyto para transformarla en una solución de certificación electrónica sanitaria y fitosanitaria; además, es posible que la CMF no esté dispuesta a ser tan dependiente del sector privado.

[6] Por consiguiente, se pide a la CMF que reduzca el número de opciones para lograr el aporte sistemático de fondos a la solución ePhyto a no más de tres, para que luego se puedan analizar en profundidad en un pequeño grupo de trabajo al que se invite a participar (bajo la supervisión del Grupo directivo de ePhyto) a los dos copresidentes del Grupo consultivo de ePhyto de la industria en representación de la industria) con la tarea específica de preparar un documento sobre la decisión adoptada y presentarlo en la 16.ª reunión de la CMF (2022). A continuación, se proponen los pasos que se deberán dar para que la CMF, en su 16.ª reunión (2022) pueda decidir qué opción elegir para financiar ePhyto de forma ininterrumpida:

- 1) **Marzo de 2021:** En su 15.ª reunión (2021), la CMF examina las opciones mencionadas, elige las tres mejores y establece un pequeño grupo de trabajo integrado por gobiernos y asociados de la industria para que estudie minuciosamente las opciones restantes con la finalidad de hacer una propuesta definitiva para lograr la financiación ininterrumpida de la solución ePhyto en la 16.ª reunión de la Comisión (2022).
- 2) **Abril-septiembre de 2021:** El pequeño grupo de trabajo integrado por gobiernos y asociados de la industria evalúa las opciones restantes teniendo en cuenta las ventajas y los inconvenientes, posiblemente con la ayuda de la UNOPS y la Oficina Jurídica de la FAO, y prepara un informe con los resultados para presentarlo en la reunión del Grupo sobre planificación estratégica (GPE), en otoño de 2021.
- 3) **Octubre y noviembre de 2021:** El GPE examina el documento del pequeño grupo de trabajo con las ventajas y los inconvenientes, formula observaciones al respecto, hace aportaciones y proporciona orientación adicional relativa a los pasos sucesivos de la propuesta. Tal vez incluso manifieste su apoyo a una opción concreta.
- 4) **Noviembre de 2021-enero de 2022:** El pequeño grupo de trabajo realiza los ajustes necesarios en el documento para la CMF que contiene la recomendación definitiva para financiar de forma ininterrumpida la solución ePhyto de la CIPF.

- 5) **Marzo y abril de 2022:** En su 16.<sup>a</sup> reunión (2022), la CMF examina el documento sobre la financiación ininterrumpida y decide qué opción llevar a la práctica. El Grupo directivo de la solución ePhyto de la CIPF, junto con la Mesa de la CMF, examina la situación financiera de ePhyto y la complejidad de la opción elegida, con vistas a determinar un período de transición adecuado y un plan de acción para implantar el sistema de financiación ininterrumpida.
- 6) **Primer trimestre de 2023:** Se establece el mecanismo de financiación ininterrumpida de la solución ePhyto de la CIPF o, en el caso de que la CMF haya acordado una opción más compleja, se puede establecer un período de transición en el que se necesiten aportaciones adicionales de los donantes durante un período específico de tiempo.

[7] Se invita a la CMF, en su 15.<sup>a</sup> reunión (2021), a:

- 1) *examinar* las opciones presentadas en este documento;
- 2) *elegir* las dos o tres opciones preferidas para estudiarlas detalladamente;
- 3) *acordar* el establecimiento de un pequeño grupo de trabajo, integrado por gobiernos y asociados de la industria y que trabaje bajo la supervisión del Grupo directivo de ePhyto;
- 4) *encargar* al pequeño grupo de trabajo que evalúe minuciosamente las opciones restantes una vez finalizado el proceso mencionado anteriormente y que prepare un documento sobre la decisión definitiva en relación con la financiación ininterrumpida de la solución ePhyto para presentarlo en la 16.<sup>a</sup> reunión de la CMF (2022).