

Leyes de semillas: imponiendo un apartheid agrícola

Por GRAIN (*)

“Ley de semillas”, qué término impreciso. Pero probablemente tenga un significado bastante más claro para usted si trabajó en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por su sigla en inglés) o en el Ministerio de Agricultura de cualquier país llamado “en vías de desarrollo” a fines de los años 60. Volviendo al tema, las “leyes de semilla” hacen referencia a las reglamentaciones que regulan la comercialización de semillas: qué materiales pueden venderse en el mercado bajo qué condiciones. Desde 1960 hasta fines de 1980, agencias como la FAO y el Banco Mundial desempeñaron un rol muy importante induciendo a los países en desarrollo a adoptar leyes de semilla. La idea principal, en términos formales era asegurar que llegasen a los agricultores únicamente materiales de siembra de “buena calidad” con el propósito de incrementar la productividad y por consiguiente alimentar a las poblaciones en aumento. Sin embargo, las leyes de comercialización, que la FAO y el Banco Mundial efectivamente forzaron, vinieron de Europa y Norte América, los mismos lugares en donde se localiza la industria semillera. La industria semillera produce semillas de la mano de profesionales especializados, y no ya en las fincas, de la mano de los propios agricultores. Debería haber estado claro inmediatamente para cualquiera que estas leyes tenían muy poca relación con la protección de los agricultores y mucha con la creación de condiciones para que la industria semillera privada lucre y controle los mercados mundiales.

Observadas hoy en día, todas las leyes de semillas refieren a la represión. Tratan acerca de lo que los

agricultores no pueden hacer. Dictan qué tipo de semillas no pueden venderse, no pueden intercambiarse y en algunos casos incluso no pueden usarse. ¡Todo en nombre de la regulación comercial y la protección de los productores agrícolas! En este sentido, las leyes de semillas se complementan con los regímenes de derechos de propiedad intelectual (DPI) como la protección de variedades vegetales y las patentes. Los dos tipos de leyes –regulaciones para la comercialización y derechos de propiedad– se refuerzan mutuamente. De hecho, dependiendo de la situación, las leyes de semillas pueden ser muchísimo más adversas. Ellas proscriben del mercado a las semillas de los agricultores, creando en consecuencia un tipo de *apartheid*** agrícola en los países donde están firmemente implementadas. Las semillas protegidas por DPI ya no pueden ser comercializadas excepto por quienes son sus propietarios. Las leyes de semillas tienden a asegurar que las variedades tradicionales –semillas que no son producidas por la industria semillera y no están protegidas por DPI– tampoco puedan circular libremente. Todo lo que se puede comprar oficialmente son unos pocos ideotipos autorizados por el gobierno.

Como se puede suponer, las leyes de semillas y los DPIs fueron en gran medida frutos del mismo proceso, entrelazados ambos como las torciones helicoidales



(*) Editorial publicado en la revista Seedling de GRAIN en julio de 2005. Traducido por Ingrid Kossmann del original en inglés *Seed laws: Imposing agricultural apartheid*. La versión en inglés puede consultarse en www.grain.org

(**)Nota del Editor: El término proviene de la lengua afrikaans y significa separación. Se utilizó para nombrar la política de segregación racial practicada en la República de Sudáfrica hasta 1994, que permitió establecer una estricta división racial entre la minoría blanca gobernante y la mayoría de la población negra.

dales del ADN. En Europa, las normas de comercialización de semillas redactadas después de la Primera Guerra Mundial fueron el origen de lo que llegó a ser en 1961 la Convención de la Unión para la Protección de las Nuevas Variedades Vegetales (UPOV, por su sigla en inglés). El proceso fue similar en Estados Unidos, excepto que allí fueron mucho más rápidos y establecieron un sistema de patentamiento vegetal en 1930. En ambos casos, las semillas fueron convirtiéndose en un nuevo negocio y una nueva "ciencia" y la nueva clase de los fitomejoradores quiso establecer barreras legales para proteger sus ganancias e intereses normativos. Y ahí es dónde se escuchó vociferar por los derechos de propiedad, a tal grado que pudieron impedir que otros multiplicasen por sí mismos sus rosas cultivadas recientemente. Y así es como se logró la presión suficiente para establecer normas de comercialización para las semillas, que implicaron el *knock out* de los agricultores por la competencia y el establecimiento de acuerdos con criterios estrictos para permitir sólo la venta de las así llamadas variedades "mejoradas" o "de alto rendimiento".

Más allá de eso, Europa y Estados Unidos presentaron algunas divergencias. Europa tomó la senda del control estatal, creando reglas y verificaciones obligatorias y fuerzas policiales para dictar hasta el último detalle acerca de la comercialización de semillas, aun cuando desde entonces muchas de las operaciones han sido entregadas al sector privado para su manejo. En la Unión Europea, el sistema es obligatorio. Si usted quiere vender semillas, debe registrar su variedad en un listado nacional y obtener la certificación. La certificación implica probar que su variedad es distinta, uniforme y estable (DUS, por sus siglas en inglés, los mismos criterios que se usan en los derechos de mejoradores vegetales) y que representa un adelanto agronómico o tecnológico real respecto de las variedades actuales (excepto para verduras). Si usted no hace esto, no está autorizado a vender semillas cualquiera sea la variedad que tenga. Los Estados Unidos adoptaron los mismos criterios y procedimientos para imponer controles de calidad, pero en cambio dejaron el sistema voluntario. Esto significa que, si usted no lo desea, no está obligado a realizar el registro y obtener la certificación. No obstante, la divergencia finaliza aquí. Las leyes de semillas y los derechos de los fitomejoradores están tan íntimamente relacionados que con frecuencia la misma agencia gubernamental y el mismo campo técnico se encargan de ambos. Es poco común encontrar variedades de cultivos certificadas que no estén protegidas también por derechos monopolísticos de fitomejoradores.

El resultado de todo esto ha sido una inmensa aniquilación de la diversidad genética en el mercado y en



los predios de los agricultores. También ha significado una gradual pero continua pérdida de poder de los agricultores. Las variedades tradicionales, el conocimiento tradicional y las habilidades y aptitudes tradicionales en criar, seleccionar y guardar semillas están, en muchas fincas del mundo industrializado, casi perdidas. A pesar de esto, los países en desarrollo han sido presionados en la misma dirección durante los últimos 40 años. Un desfile de *lobbistas*, consultores y agencias de desarrollo han insistido a la mayoría de ellos para que adopten cualquiera de los dos sistemas, el europeo o el estadounidense, o alguna combinación de ambos.

El horizonte actual

Las leyes de semillas existen en la mayoría de los países del mundo actual. En la mitad de los casos, para la comercialización de semillas son obligatorios el registro y la certificación (el modelo de la Unión Europea). Los criterios DUS (distinto, uniforme y estable) están en todas partes, y existen varios sistemas internacionales en uso para facilitar y armonizar el comercio mundial de semillas. Sin embargo, las semillas comerciales representan sólo una porción de lo que los agricultores en realidad siembran. En los países en desarrollo, los agricultores —no el mercado, tampoco el Estado— abastecen en forma directa casi el 70% de las necesidades de semillas. En África es el 90%. En Europa, es sólo el 5% en Suiza y tanto como el 50% en Alemania. Así, a pesar de las reglamentaciones, los agricultores todavía son los más grandes abastecedores de semillas del mundo. Esto no significa que las leyes de semillas son ineficaces; sino remarca cuánto daño pueden hacer.

Ahora mismo, las leyes de semillas están siendo modificadas en muchas partes del mundo. Esta es la razón por la cual decidimos dar una mirada a la situación en este número de *Seedling*.

▲ En Asia y América Latina, las leyes se están reescribiendo para adecuarlas a las nuevas tendencias en la industria y el comercio de semillas. Esto se traduce en incremento de la integración con la legislación de DPI, nuevas articulaciones con las regulaciones de bioseguridad para facilitar la comercialización de semillas genéticamente modificadas (GM) y, en algunos países, un temible cambio hacia el enfoque obligatorio europeo. En numerosos países, desde Bolivia hasta India, asociaciones de agricultores, movimientos sociales y ONGs están tratando de comprender de qué tratan estos nuevos cambios legales y de diseñar estrategias apropiadas para trabajar en torno a ellos.

▲ En África, empleados de la industria semillera más los Estados Unidos y algunos gobiernos europeos están trabajando arduamente para construir nuevos mercados regionales de semillas basados en las nuevas leyes regionales. África probablemente ha sido la menos golpeada hasta ahora por leyes de semilla, pero estos nuevos sistemas regionales podrían hacerles muy difícil la vida a los agricultores de pequeña escala que intentan construir o consolidar la autonomía local de semillas.

▲ En Europa del este, muchos países están adoptando el sistema de la Unión Europea en nombre de la armonización y eventual integración dentro de la Unión. En Europa occidental, los países están luchando, por una parte, para acomodar la industria biotecnológica y la nueva política de coexistencia (entre la agricultura convencional, la orgánica y la genéticamente modificada) y por la otra, irónicamente, están ejerciendo presión para crear un nuevo espacio legal para las variedades locales y tradicionales. En muchos sentidos, Europa ha sido la más duramente golpeada por las leyes de semillas todos estos años, y existe gran cantidad de grupos y activistas trabajando para sustraer a la diversidad agrícola de su ghetto legal y económico y enmarcarla otra vez dentro de la agricultura y el mercado alimentario cotidiano.



Los fundamentos de la batalla

En todo esto, existen básicamente dos tendencias. Para la mayor parte, las leyes de semilla están yendo de mal en peor a medida que los gobiernos y la industria redoblan sus esfuerzos para generar una clientela cautiva para las semillas corporativas. Pero existe también un resquicio emergente para desbloquear un poco las cosas y dejar algún ámbito para las semillas de los agricultores, es decir, variedades tradicionales y selección de los agricultores. Con frecuencia esto se reduce a propuestas para catálogos aislados o listas de registro, una exención de los criterios DUS y una excepción de los aranceles normales. En Europa, tal como dijimos, este es un gran frente de batalla en la actualidad. Pero Brasil también ha legislado una apertura para las semillas de los agricultores, Malawi y Mozambique han estado intentando dar espacio a los productos de cría vegetal participativa con agricultores o variedades locales, Argelia está trabajando en esta dirección, China ha decidido dejar las semillas de los agricultores fuera de su nueva ley e India está enfrentando una enorme protesta en contra de su borrador de proyecto de ley de semillas en términos de qué ofrece la misma para los materiales de los agricultores.

¿Qué significa todo esto? Depende desde dónde se lo enfoque. Desde una perspectiva general, estaríamos en condiciones mucho mejores si, en primer lugar, la certificación y el registro de semillas no fueran nunca obligatorios, de manera que la gente pudiera acceder al material que quisiera, así como a un abastecimiento mucho más significativo. Además, demasiadas de estas leyes prohíben el intercambio entre agricultores de sus propias semillas. En cualquier caso, sean tales leyes implementadas o no, esta es una inaudita prohibición de lo que debería ser un derecho básico. Luego entramos al tema de la comercialización, y ahí es donde la situación se complica.

Abrir los mercados oficiales de semillas a las variedades tradicionales y a las semillas de los agricultores, a los que actualmente no tienen acceso, podría llevarnos en dos direcciones muy diferentes. Por un lado, puede proveer una oportunidad para fortalecer la agricultura local, controlada por los propios agricultores, sin los riesgos de la represión estatal y las sistemáticas discriminaciones que empujan hoy en día a los agricultores hacia un modelo agrícola controlado por grandes compañías y una pequeña elite. Sin embargo, para que esto prospere, requiere el desarrollo de un fuerte trabajo político estratégico junto a los agricultores respecto a las vías para desarrollar abastecimientos locales de semillas, trabajar con los consumidores, comerciantes y funcionarios de gobierno local

para integrar efectivamente la diversidad local dentro del sistema alimentario, y defender estos sistemas contra la contaminación genética y los grandes monopolios corporativos que pueden beneficiarse fácilmente. Esto no es imposible, y existe una inmensa reserva de interés y recursos para avanzar en esa dirección. Sin embargo, requiere una sofisticada estrategia y muy buena organización, ya que las claves del éxito serán seguramente cosas tales como la descentralización, la autonomía real, el control local, los derechos colectivos y una fuerte integridad cultural de los sistemas alimentarios que se sustentan en esos elementos.

Por otro lado, abrir el mercado oficial de semillas a las variedades locales puede también abrir las compuertas a la destrucción masiva de la diversidad local, especialmente si la gente asume un enfoque altamente capitalista para establecer los mercados de semillas de los agricultores. Este es un peligro muy real y asestaría un duro golpe a cualquier pretensión de fortalecimiento de la subsistencia comunitaria, los derechos comunitarios o el control de los agricultores. Esto básicamente equivale a crear industrias de semillas de agricultores en base al modelo de la industria corporativa convencional de semillas. No cuesta mucho prever el riesgo que conlleva este enfoque: más privatización, monopolios y, finalmente, uniformidad genética. La tentación de sucumbir a esta senda –tanto por

pequeños emprendedores, asociaciones de agricultores, ONGs, cooperativas o ¿por qué no? Sygenta misma– es alta, especialmente si se considera la creciente demanda mundial de productos orgánicos, agricultura libre de organismos genéticamente modificados y mercados locales sostenidos comunitariamente. Los sistemas de semillas controlados por agricultores tienen que prosperar si tenemos alguna esperanza en formas de agricultura autónomas, culturalmente significativas y sostenidas socialmente en nuestros diferentes países. Esto puede parecer un hecho en la actualidad, con un notable 70% de abastecimiento de semillas proveniente de los agricultores en el mundo en desarrollo. No lo está en absoluto. Ese 70% es cada día más vulnerable a ser completamente absorbido por la industria semillera mundial, como hemos visto ya ocurre en Europa, Norte América, Japón y Australia.

Esta es la agenda concreta de las leyes de semillas. Finalmente, podemos luchar para apoyar y construir sistemas de semillas de los agricultores dentro o fuera de las leyes, pero nunca ganaremos dentro del marco de la ley. Las leyes están hechas para la industria y, a lo sumo, pueden ser laxas para dar a los agricultores algún espacio legal para un respiro. La lucha real, sin embargo, es la de la tierra, trabajando para fortalecer los sistemas de semillas de los agricultores y la autonomía en la acción ●

