

América Latina: la sagrada privatización

Por GRAIN (*)

Los procesos de modernización y mercantilización de las semillas tienen larga historia en América Latina. Ellos fueron unas de las muchas caras de la implantación de la Revolución Verde en la región. Sus grandes impulsores fueron los sistemas nacionales de investigación agropecuaria, que surgieron con fuerza en la región a partir de la década del 60, gracias al apoyo decidido del gobierno de los Estados Unidos y la Fundación Rockefeller.

Una parte importante de los programas de investigación lo constituyeron los programas públicos de mejoramiento fitogenético. Fue papel de estos programas el producir variedades modernas de los cultivos más importantes para cada país, de acuerdo a los parámetros de calidad de la Revolución Verde, así como introducir y promover su uso en cada uno de los territorios nacionales. Con el objetivo oficial de mejorar la producción y el bienestar de la población y los campesinos, surgieron entonces en casi todos los países las llamadas "leyes de semillas", las que básicamente:

a) establecían normas de certificación, que exigían una producción y reproducción de las semillas controladas por el aparato público y establecían estándares de calidad a ser cumplidos; y

b) controlaban el ingreso de nuevas variedades al mercado formal, lo que sólo era posible una vez que se comprobaba que se cumplía con ciertos requisitos agronómicos.

Mirados en retrospectiva, los programas de fitomejoramiento y las leyes de semillas fueron herramientas fundamentales para el desplazamiento de variedades locales y para convertir a la semilla en una mercancía externa a los sistemas de intercambio campesino. Su efecto no se produjo solamente debido al interés de los campesinos y agricultores en las llamadas semillas mejoradas; un factor tanto o más importante fue que los gobiernos y bancos condicionaron la

prestación de apoyo y créditos al uso obligatorio de semillas certificadas

A partir de la década de los 80, los programas nacionales de mejoramiento genético sufrieron suertes diversas. Algunos, como el chileno, comenzaron a ser desmantelados lentamente. Otros, como el brasileño, se mantuvieron fuertes. Pero en uno y otro caso, el uso y comercio de semillas producidas por transnacionales semilleras inició un crecimiento progresivo, hasta que a fines de los 90 pasaron a ser una fuente clave de semillas en gran parte de la región.

La preponderancia de las transnacionales semilleras y el avance de la propiedad intelectual a través de principalmente la OMC trajeron consigo nuevas leyes en torno a las semillas. A partir de la década del 90, muchos países latinoamericanos fueron progresivamente integrándose a UPOV o adoptando legislaciones similares. Mientras tanto, los programas de certificación de semillas instaurados años antes fueron perdiendo vigencia, mientras, las reglamentaciones para el ingreso al mercado de nuevas variedades —nacionales o extranjeras— se hicieron menos estrictas.

En los últimos cuatro a cinco años, nuevos cambios legales en torno a las semillas han avanzado en la región. En una tendencia que pareciera contradecir los discursos gubernamentales de la última década en relación a achicar los aparatos estatales, simplificar las regulaciones y facilitar las actividades productivas, al menos 10 países latinoamericanos han aprobado o buscan aprobar nuevas regulaciones que han creado o expandido Institutos o Sistemas Nacionales de Semillas con atribuciones para aplicar normas de registro y certificación obligatorias de semillas, así como normas de propiedad intelectual y de bioseguridad asociadas a las semillas. Con la excepción parcial de Brasil y Bolivia, los cambios legales han tenido lugar sin mayor difusión y, por tanto, sin mayor reacción por parte de los sectores que serán más afectados: campesinos, productores familiares y pueblos indígenas.

El texto que sigue discute los contenidos principales de este nuevo tipo de leyes y algunos de sus posibles impactos.

(*) Artículo publicado en la revista Seedling de GRAIN en julio de 2005, con el título en inglés *Latin America: The mantra of privatization*. La versión en inglés puede consultarse en www.grain.org



La situación regional

A marzo de 2005, contaban con nuevas leyes o reglamentos para la certificación de semillas Perú, Paraguay, Uruguay, Brasil y Venezuela y existían proyectos de leyes o reglamentos similares en El Salvador, Ecuador y Costa Rica. México cuenta con una ley con similitudes a las anteriores desde 1991, y se encuentra en el congreso un proyecto de ley con nuevas reformas destinadas a incorporar con mayor fuerza muchas de las características que se indican más abajo. Chile, por su parte, ha iniciado estudios dirigidos a cambiar su legislación con el fin de armonizarlas con las de la Unión Europea. En Bolivia, un proyecto de ley fue discutido y finalmente rechazado por el parlamento debido a la fuerte oposición de diversas organizaciones sociales. Una resolución ministerial del 14 de marzo de 2005, sin embargo, hizo caso omiso e impuso registros obligatorios.

Los diversos cuerpos legales varían significativamente en su forma, pero se puede apreciar una clara convergencia en sus contenidos concretos. Por ejemplo, Perú cuenta con una ley redactada en términos bastante generales y ambiguos, pero sus reglamentos imponen de manera clara y rotunda la obligatoriedad de registros y la privatización del proceso de certificación. Venezuela, por otro lado, establece la obligatoriedad de los registros en la ley misma y ésta es relativamente ambigua en relación a la privatización de la certificación. El proyecto de ley que alcanzó a discutirse en el Parlamento de Bolivia incluía de manera clara la obligatoriedad de registros y privatización en el cuerpo mismo de la ley. Por ello, el análisis de los cuerpos legales debe considerar tanto las leyes como sus diversas reglamentaciones. Esto, a su vez, nos dice inmediatamente que la situación legal a la que nos referimos es un campo altamente cambiante, ya que muchos de los reglamentos están aún en proceso de redacción.

¿Un trabajo poco cuidadoso?

La lectura cuidadosa de las leyes o proyectos de ley antes mencionados muestra una primera curiosa coincidencia: casi todos ellos presentan indefiniciones o inconsistencias significativas. Por ejemplo, Venezuela jamás define qué Ministerio es el responsable de la ejecución de la ley. Perú dice en la ley que los productores de semillas “tienen derecho” a incorporarse a los registros; en el reglamento, escrito un año después, establece que el registro de productores es obligatorio. El proyecto de ley en Costa Rica dice que la Junta Directiva de la Oficina Nacional de Semillas (que sería creada por la ley) tendría, entre otras funciones, la de “Conceder los títulos de propiedad de derechos de obtentor de variedades vegetales”, a pesar que Costa Rica no ha otorgado hasta el momento reconocimiento legal a tales derechos.

Las inconsistencias o indefiniciones son por lo general demasiado importantes como para pasar desapercibidas a una lectura cuidadosa. ¿Fueron incorporadas a propósito? ¿O muestran una acción legislativa por autoridades que no están lo suficientemente informadas?

Institutos de semillas

Sin excepción, todos los cuerpos legales que han sido aprobados o están en proyecto incluyen la creación o expansión de un sistema u organismo nacional de semillas, al que asignan autoridad sobre todo lo relacionado con la certificación y registro de semillas, así como con el registro de productores, generadores (“obtentores”) y comercializadores de semillas. En la mayoría de los casos, la ley también entrega a este organismo nacional capacidad de decisión sobre la liberación de cultivos transgénicos, aunque no de manera exclusiva. En la práctica, los nuevos sistemas o institutos nacionales de semilla tienen la atribución de decidir qué se aceptará como semilla y quiénes podrán actuar como productores y comercializadores de ellas. Pero inmediatamente después las mismas leyes o reglamentaciones establecen que la nueva institución deberá transferir al menos parte de sus atribuciones certificadoras y fiscalizadoras a entes privados, bajo el único requisito de que éstos cuenten con las capacidades técnicas y de infraestructura que el ejercicio de las atribuciones delegadas puedan requerir. Por otro lado, en varios casos, la nueva institución tiene el rango de entidad “autónoma”, lo que implica que deberá gestar recursos propios y, por tanto, aún cuando retuviese para sí todas las atribuciones otorgadas por la ley, deberá cobrar a precios de mercado por los procesos de registro y certificación. Es decir, el mismo ente creado deberá actuar como organismo privado.

Brasil. Art. 8o. El Ministro de Agricultura, conjuntamente con el Registro Nacional de Semillas acreditará a las personas físicas y jurídicas que cuenten con los requisitos estipulados en la regulación de esta Ley, para operar como:

- a) agencia certificadora de semillas y mudas; y
- b) certificador de semillas o mudas de producción propia.

Nos encontramos así con legislaciones que, bajo pretexto de crear una autoridad pública que vele por la calidad de las semillas, están en realidad empujando por la privatización de funciones reguladoras y fiscalizadoras del Estado. El resultado es que las empresas semilleras podrán determinar si su propia semilla cumple con los estándares de calidad y con los requisitos establecidos para la certificación, siempre y cuando cuenten con el equipo y personal necesario. Pero además tendrán la posibilidad de efectuar los mismos controles sobre las semillas de otros productores. Lo anterior es especialmente alarmante, porque ninguna de las leyes establece mecanismos para impedir conflictos de intereses por parte del sector privado, que pasará a ser juez y parte en los procesos de certificación y fiscalización, ni da mayor importancia a la protección contra abusos en la aplicación de la ley. La pregunta obvia es, ¿qué pasa si Monsanto o Syngenta se acreditan como certificadores de semilla? ¿Tendrán los gobiernos la capacidad para determinar que toda la semilla que se autocertifiquen cumple efectivamente con estándares de calidad? ¿Qué garantías tendrá un pequeño agricultor que desea comercializar semilla de que la certificación o fiscalización de su semilla no será rechazada por un laboratorio certificador privado y financiado por una gran empresa semillera? ¿Por qué los Estados crean una poderosa nueva institución para delegar inmediatamente sus funciones reguladoras en justamente quienes han de ser regulados? Cualquiera sea la respuesta, lo claro es que para las transnacionales de las semillas, las nuevas regulaciones se ajustan en este aspecto exactamente a sus deseos, tal cual lo expresan dos mociones aprobadas en 1995 por la *International Seed Trade Federation*, entre cuyos miembros se encuentran Pioneer, Monsanto, Syngenta y Bayer.

Registro y certificación obligatoria

Las respuestas a las preguntas anteriores cobran especial importancia cuando se considera una segunda característica común fundamental de las nuevas reglamentaciones: se crearán registros obligatorios de las semillas comercializadas en el país, así como de los productores, multiplicadores y comercializadores

de semillas. Quien no esté registrado no podrá producir o comercializar semillas y una variedad que no esté registrada no podrá ser comercializada. La obligatoriedad se aplica en algunos casos incluso a la semilla donada, o a la intercambiada entre agricultores sin dinero de por medio. Brasil es el único país que fija excepciones parciales a esta obligatoriedad.

Para ser aceptado en el registro de productores o de comercializadores se deberá tener formación universitaria o poder para contratar a alguien que la tenga, así como infraestructura. Para que una variedad sea aceptada en el registro de semillas deberá cumplir con un conjunto de requisitos que serán fijados por los reglamentos respectivos. Hasta el momento, las exigencias incluyen al menos porcentaje de pureza, porcentaje de germinación y las exigencias de novedad, estabilidad y homogeneidad. En un primer texto presentado al Parlamento boliviano, se exigía que todas las semillas cumplieren además con los requisitos de certificación; es decir, que pudiesen garantizar un perfil genético específico y homogéneo, y que su producción se efectuase bajo condiciones extremadamente controladas.

Toda semilla deberá ser fiscalizada. Las semillas que no cumplan con las normas quedarán fuera de la ley. En la mayoría de los casos, será ilegal utilizar semilla no registrada; en algunos países será ilegal incluso el transporte de semillas que no hayan sido registradas o que no cumplan con los estándares de certificación, aún cuando se intercambien como semilla no certificada.

Paraguay. Artículo 58. La semilla expuesta a la venta al público o entregada a terceros a cualquier título deberá provenir de un sistema de producción de semilla certificada y/o fiscalizada.

Bolivia. Art. 36 (proyecto). Queda prohibido comercializar, donar, distribuir y/o transportar semillas que no cumplan con la presente ley y sus reglamentos correspondientes.

Directa o indirectamente, las leyes analizadas indican que también serán fiscalizados los usuarios de semillas. Es decir, se fiscalizará a todos los agricultores. En principio, las leyes se refieren exclusivamente a las semillas comercializadas, pero la definición de comercialización es tan amplia, que todo agricultor al momento de ser fiscalizado deberá mostrar una factura de compra o demostrar que la semilla es de producción propia. En los casos en que la ley permite el guardar semilla para uso propio, se fiscalizará que la cantidad guardada no sea mayor a la que la autoridad considere razonable. Los castigos para el uso de semilla que sea propiedad de un obtentor incluye multas que en el caso de Venezuela pueden sobrepasar los 7.000 dólares americanos.

Pero los agricultores, como potenciales infractores, también serán inspeccionados. Esto es, si guardan semilla propia para utilizar en el siguiente ciclo agrícola, solamente podrán guardar aquella para su propia siembra, y las autoridades podrán decidir si la cantidad es razonable para ello.

Como ya hemos dicho, la experiencia histórica en la región es que la certificación de semillas fue un factor importante en el desplazamiento y desaparición de las variedades locales y en la erosión de los sistemas de semillas campesinos. A pesar de que la certificación o las normas de calidad dictadas por los Estados en las décadas del 60 al 80 no fueron obligatorias, los gobiernos y las instituciones financieras las convirtieron en un requisito ineludible al momento de obtener apoyo económico o técnico. Hoy las normas tienen el carácter obligatorio, se reciba o no alguna forma de apoyo. Es decir, incluso aquellos campesinos que deseen mantenerse autónomos frente a los programas gubernamentales deberán cumplir con las nuevas normas, no hay evasión posible dentro de la ley.

La obligatoriedad de los registros, los requisitos para ser aceptado en los registros y las normas obligatorias de calidad son una manera efectiva de:

a) desconocer e ilegalizar la capacidad y el derecho de producir semillas por parte de los campesinos; al no contar con formación universitaria no serán reconocidos como productores de semillas por la autoridad, a no ser que acepten la supervisión pagada de algún profesional. Si continúan produciendo, lo harán en la ilegalidad. Una comunidad local no podrá legalmente intercambiar semillas sin la certificación previa de los técnicos gubernamentales o una entidad privada que acrediten que esas semillas cumplen con los estándares establecidos por la ley;

b) controlar, ilegalizar y/o destruir los sistemas de intercambio campesino, ya que incluso el intercambio no comercial de semillas queda regido por las nuevas normas y exigencias; y

c) prohibir el uso de variedades locales y nativas e incluso de destruir tales variedades. Las variedades locales y nativas no pueden cumplir con el requisito de homogeneidad. Si lo hacen, perderán gran parte de las características que las hacen tan valiosas y se fragilizarán de manera significativa. Si la ley no logra detener su uso, la menor base genética contribuirá sin lugar a dudas a su merma.

De esta manera, los sistemas campesinos de semillas tendrán muy pocas posibilidades de sobrevivir. Si además existe la posibilidad que quienes los fiscalicen sean entes privados cuyo interés sea el vender semillas, no cabe duda que los procesos destructores podrán ser aún más graves. La única vía efectivamente permitida será convertirse en compradores de

semillas. No es casualidad entonces, que la ley de Paraguay defina “agricultor o usuario (de semillas)” como si fueran sinónimos

Paraguay. Artículo 2º. Para los fines de esta ley se entiende por: a) Agricultor o usuario: persona natural o jurídica que compre u obtenga semilla para su siembra o plantación.



Más que la calidad de la semilla

En sus títulos y en sus justificaciones, todas las leyes analizadas dicen tener por fin el proteger la calidad de la semilla. Las leyes de Paraguay y Venezuela (ver recuadro) además tienen el objetivo explícito de proteger los derechos de obtentor, tal cual estos son definidos por UPOV. Los demás textos legales, aprobados o en proyecto, no explicitan este último objetivo, pero establecen claramente que los derechos de obtentor deben ser respetados y fijan sanciones adicionales a las ya establecidas en las leyes de protección de los derechos de obtentor. El primer proyecto de ley presentado en Bolivia incluso creaba normas que de facto adoptaban la convención de UPOV 91, a pesar de que los Países Andinos están adheridos a UPOV 78. La relación íntima entre estas nuevas leyes de semillas y una mayor protección de la propiedad intelectual es, por ejemplo, reconocida por estudios hechos por el gobierno de Ecuador con el apoyo del banco Mundial, en donde se llega a la conclusión que con el fin de evitar “la piratería de semillas (propiedad de las empresas)”, es necesario aprobar nuevas leyes de semillas.

La protección de la propiedad intelectual no es la única función adventicia que parece cumplir los textos legales analizados. La mayoría de ellos establece reglas para el registro y certificación de semillas trans-

La Campaña de la Semilla de Vía Campesina y la Ley de Semillas de Venezuela

Entre el 14 y el 23 de julio de este año la Campaña de la Semilla de Vía Campesina mantuvo varias reuniones con las autoridades del Ministerio de Agricultura de Venezuela en las que planteó los cuestionamientos a la Ley de Semillas aprobada en el año 2002 (Ley 27552).

El planteo básico realizado fue que para la Campaña Mundial de la Semilla esta Ley se inscribe en el marco de todas las Leyes de Semillas que en estos momentos se están impulsando en América Latina que implican la privatización de las semilla y un ataque frontal a las semillas campesinas a través de las normas de registro y control.

Básicamente se explicó que la Ley rompe con el sistema de semillas campesinas e indígenas conservado por milenios y que ha generado la autonomía de los diversos pueblos. Para ello se instalan las siguientes definiciones dentro de la ley:

- La defensa y consolidación de los derechos de propiedad intelectual;
- La ruptura del sistema de semilla campesinos a través del planteamiento de modernización;
- La criminalización frente a la libre circulación, acceso, venta e intercambio de semillas campesinas;
- La imposibilidad para los agricultores de guardar semilla para uso propio.

El diálogo con las autoridades fue muy fluido y tanto el Ministro de Agricultura como diversos funcionarios del Ministerio acordaron con los cuestionamientos realizados. Sobre esta base se creo un grupo de trabajo conjunto que, compartiendo nuestras observaciones, propuso la derogación de la Ley o en último termino su modificación, debiendo para tal efecto generar una consulta pública a las organizaciones campesinas e indígenas de modo de hacerlas partícipes y vigilantes de una ley que los incluya teniendo como base los principios del ALBA, los compromisos establecidos en el Acuerdo de Tapes (*) y la Soberanía Alimentaria de los pueblos.

(*) Compromiso tomado por el presidente Hugo Chávez Frías y las organizaciones campesinas durante el Foro Social Mundial en enero del año 2005 en Porto Alegre, Brasil. (<http://biodiversidadla.org/content/view/full/15489>).

génicas. Aunque tales reglas se presenten como regulaciones o restricciones a la liberación de cultivos transgénicos, en realidad reconocen de facto que tales cultivos podrán ser autorizados. El impacto que esto tendrá sobre otras regulaciones a organismos transgénicos está por verse, pero abre la posibilidad a que las transnacionales de la biotecnología utilicen las leyes de semillas para alegar que el ingreso de variedades transgénicas ya está autorizado legalmente. En otras palabras, las nuevas leyes de semillas podrían forzar a los Estados a aceptar los cultivos genéticamente modificados.

Todas las plantas y más

El impacto que seguramente tendrá la convergencia de restricciones severas a los sistemas de semillas campesinos (o directamente su prohibición) con garantías y atribuciones adicionales para el sector empresarial —especialmente el transnacional— es doblemente preocupante cuando se considera la cobertura que tendrán las reglamentaciones analizadas. El principio básico parece haber sido no dejar nada fuera, y en varios casos, el objetivo es cubrir no sólo todas las especies vegetales, sino todos los microorga-

nismos, además de las especies de algas. Venezuela también incluye las especies animales. Paraguay es el único país que define una lista de especies vegetales a ser afectada por la ley, pero lo hace sólo de manera transitoria, ya que indica que el gobierno podrá incorporar nuevas especies mediante decreto.

Costa Rica. Proyecto. Art. 2. El ámbito de aplicación de esta ley comprende las semillas de todos los géneros y especies vegetales, incluyendo algas y hongos.

Qué impacto tendrá una cobertura tan amplia es algo que nuevamente está por verse. En aquellos países en que la certificación o fiscalización de la semilla (entendida en todos los casos como cualquier material reproductivo) es obligatoria, queda en manos del Estado (o en quienes el Estado delegue sus funciones) el poder de obstaculizar no solamente la producción agrícola sino también el uso de plantas medicinales, de frutos y plantas silvestres, de hongos y algas.

Por lo mismo, quedaría en manos de los Estados y de las empresas privadas en quienes deleguen sus funciones ya no sólo el futuro de los sistemas campesinos de semillas, sino también aspectos tan fundamentales para la vida de los pueblos y comunidades rurales como son los sistemas propios de medicina y el uso de productos silvestres ●