

Leyes de semillas: imponiendo un apartheid agrícola

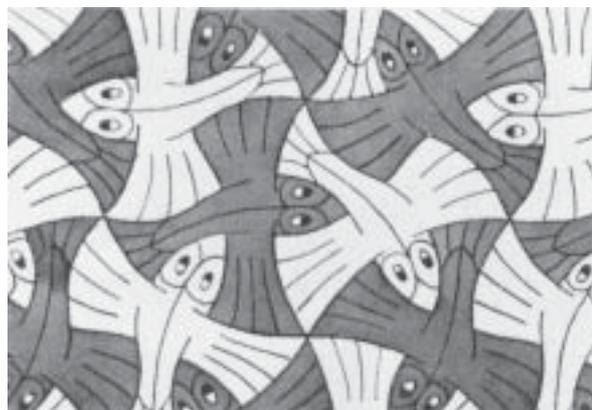
Por GRAIN (*)

“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 ●



Sesgos y cuellos de botella de las leyes de semillas

Por Niels Louwaars (*)

La mayoría de los países del mundo cuentan con algún tipo de legislación o sistema regulatorio de semillas. En los países del Sur esos sistemas generalmente están moldeados a imagen y semejanza de los modelos estadounidense o europeo. Niels Louwaars, investigador holandés del Centro de Recursos Genéticos con sede en ese país, ha estado estudiando y analizando las leyes de semillas de los países en desarrollo desde 1992, y nos presenta aquí algo de historia de cómo funcionan estos sistemas, al tiempo que destaca algunas cuestiones clave con respecto a la diversidad y las necesidades de los pequeños agricultores.

Las leyes de semillas pretenden mejorar la calidad de variedades y semillas y por ende “proteger” a los agricultores contra el uso de semillas de menor o mala calidad. Al mismo tiempo, fijan las reglas del mercado para los diversos proveedores de semillas con la intención de generar condiciones parejas de competencia. Las leyes de semillas establecen por lo tanto el marco institucional de los consejos nacionales de semillas y las agencias de certificación, y regulan las normas y procedimientos de:

▲ **Sistemas de liberación de variedades** que apuntan a poner a disposición de los agricultores solamente aquellas variedades de valor comprobado a través del sistema formal de semillas¹.

▲ **Certificación de semillas**, cuyo objetivo es controlar la identidad y pureza de las variedades a lo largo de la cadena semillera.

▲ **Control de calidad de semillas**, para verificar otros rasgos de las semillas tales como viabilidad, pureza y sanidad vegetal². El control de calidad de semillas también busca proteger a los productores de semilla de “buena fe” (*bona fide*), contra la competencia de otros colegas menos escrupulosos.

Sistemas nacionales diversos

Los marcos regulatorios que se han desarrollado en distintos países reflejan diversos grados de intervención estatal. En América del Norte, por ejemplo, la certificación es a menudo un servicio opcional y la liberación de variedades una responsabilidad que sólo compete a las empresas. Eso refleja una confianza general en el mercado y sus efectos reguladores. La idea es que los proveedores de semillas de baja calidad serán castigados por los clientes que dejarán de comprarles, y que si un sello de certificación ha demostrado ser valioso, los usuarios de semilla lo reclamarán. Por otra parte, en distintos países europeos se le ha encomendado a las instituciones públicas el control de calidad de las semillas (contando para ello con respaldo legal significativo), es decir, que inspeccionen toda la semilla que entra al mercado y que prohíban los lotes de semilla de baja calidad. En algunos países, como es el caso de Holanda, las agencias de certificación se han desarrollado como fundaciones independientes administradas por organizaciones de agricultores, productores de semillas y fitomejoradores, pero su funcionamiento no obstante tiene que ceñirse a un marco regulatorio nacional, tal como ocurre con las agencias públicas en otros países. En varios países se observa una tendencia a certificar los procedimientos internos de control de calidad, en lugar que verificar la calidad de cada lote de semillas.

(*) Artículo publicado en la revista Seedling de GRAIN en julio de 2005. Traducido por Alberto Villareal del original en inglés *Biases and bottlenecks: Time to reform the South's inherited seed laws?* La versión en inglés puede consultarse en www.grain.org



En la mayoría de los países del Sur, la producción formal de semillas ha sido promovida y establecida como un componente de un paradigma de desarrollo agrícola estratégico impuesto desde arriba, que cree que el mejoramiento vegetal aumenta la productividad de los cultivos, y que considera la producción de semillas como un vehículo necesario para la transferencia de tecnologías.

Según el enfoque de la “revolución verde”, las semillas y otros insumos deben subsidiarse para facilitar la adopción de nuevas variedades y las tecnologías asociadas. Al amparo de ese paradigma, en muchos países se han construido unidades centralizadas de producción de semilla administradas como instituciones o empresas públicas, que emulan a las industrias semilleras privadas de Europa y América del Norte. Esos sistemas formales de producción de semillas generaron más adelante instituciones especializadas de control de calidad de las semillas, con el propósito de fomentar conciencia en torno a la cuestión de la calidad, tanto entre los productores de semillas como los usuarios, y para salvaguardar los intereses de los agricultores, a semejanza de las agencias oficiales de certificación del Norte. En la era de la privatización de las instituciones públicas a fines de los 80 como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, esos organismos de control de calidad de las semillas se transformaron en la fuerza motriz de la legislación sobre semillas en el Sur³. Tal legislación debía dotar a esos organismos con los instrumentos y respaldo legal que se estimaba necesarios para cumplir con sus tareas de control, especialmente de los nuevos productores de semillas privados. Por eso, muchas leyes de semillas del Sur se asemejan mucho a las del Norte. Sin embargo, mientras que los intereses de los agricultores del Norte generalmente están representados en los sistemas de control de calidad de las semillas con una voz de peso, en varios países del Sur no ocurre así⁴. La regulación de semillas fue anexada allí a las estructuras burocráticas existentes y se la impuso a los productores y los usuarios de semillas por igual.

Ensayos y registro de variedades: sesgos típicos

Un sistema de liberación de variedades comprende usualmente los siguientes procedimientos⁵:

- ▲ solicitud ante un comité formal de liberación de variedades, y registro de la variedad incluyendo una descripción de la variedad;

- ▲ ensayos para determinar el Valor de Cultivo y Utilización (VCU) de la variedad, en un número de parcelas y condiciones climáticas (estaciones) preestablecido;

- ▲ ensayos para determinar la Distinción, Homogeneidad y Estabilidad (DUS, por su sigla en inglés); y finalmente

- ▲ evaluación de los resultados de los ensayos por el comité y consiguiente autorización o rechazo de la solicitud de liberación formal.

En cada una de esas etapas puede haber una predisposición favorable a determinados tipos de variedades⁶.

La solicitud para una liberación de variedades generalmente implica el pago de una tasa. La tendencia mundial de reducción del gasto público ha llevado a que hoy en día en la mayoría de los países sea el solicitante quien tiene que financiar el sistema de ensayos mediante el pago de tasas. En consecuencia, los fitomejoradores tanto públicos como privados a menudo restringen la cantidad de variedades que presentan para liberación oficial a aquellas que más seguramente se desempeñarán bien en todas las condiciones y lugares de ensayo. Es menos común que presenten variedades con rasgos de adaptación específica a determinados usos o nichos agroecológicos particulares. Esto tiende a contribuir entonces a que las prioridades del mejoramiento vegetal se orienten hacia la generación de variedades de adaptación amplia, en lugar que al desarrollo de variedades adaptadas a las condiciones diversas en las que operan la mayoría de los pequeños agricultores⁷.

“Cosechas bonitas”

El manejo de muchos sistemas distintos de ensayo de variedades restringe aún más el número de variedades aprobadas. A menudo se aplican altas dosis de insumos para mejorar el desempeño estadístico de los ensayos. Esta es a veces una política deliberada cuyo fin es presentar esas condiciones como ejemplares de los ‘mejores agricultores’ y motivar así al resto a imitarlos. La aplicación de dosis altas de insumos

también produce 'cosechas bonitas', haciendo que los ensayos sean más presentables para los visitantes. Pero esa aplicación liberal de fertilizantes y plaguicidas oculta las variaciones ambientales del ensayo, reduciendo por lo tanto la varianza residual que de otro modo podría demorar u obstruir por completo la liberación. Sin embargo, la aplicación de dosis altas de insumos es una de las principales razones de la poca relevancia que revisten para los agricultores los resultados de los ensayos, y por ende de la poca utilidad de los resultados del fitomejoramiento público. Por ejemplo, es improbable que los resultados oficiales de los ensayos con sorgo en la India –con rendimientos experimentales tres veces mayores que el rendimiento medio de los agricultores en 1989/1990– sean de utilidad para la mayoría de los campesinos⁸.

La evaluación de los ensayos mediante métodos simples de análisis estadístico favorece a los enfoques del mejoramiento vegetal para adaptación de amplio espectro. Dado que los ensayos se agrupan en una única operación de cálculo, la variedad que registre el rendimiento medio más alto es considerada la mejor, aunque quizás no sea la que se desempeñó mejor en ninguno de los predios de ensayo. Los procedimientos corrientes para liberación de variedades casi nunca admiten una variedad específicamente adaptada a determinadas condiciones particulares, aun cuando las listas de variedades nacionales pueden a veces contener recomendaciones regionales.

El sistema y la metodología de ensayo también están sesgada contra el mejoramiento vegetal para resistencia parcial (horizontal), que en la mayoría de los casos es poligénica y más sostenible. Tales variedades son resistentes pero no inmunes a las enfermedades, y por lo tanto son generalmente portadoras de síntomas de enfermedad, razón por la cual corren riesgo de ser rechazadas por el sistema de liberación, aun siendo homogéneas. Además, el tamaño reducido de las parcelas de ensayo dificulta la identificación de resistencia horizontal.

El rendimiento decide

Los comités de liberación que evalúan los ensayos de variedades generalmente tienen una fijación con los números y cifras, motivo por el cual el rendimiento se convierte en la única característica decisiva. Otros rasgos importantes para los pequeños agricultores no son tomados en cuenta: por ejemplo, su aptitud para la siembra intercalada, para el desgrane (por ejemplo en la soja), para el encame del cultivo cuando se atrasa la cosecha (por ejemplo del maíz), el tiempo de cocción del producto (por ejemplo de los frijoles) y el rendimiento y calidad de los productos

secundarios (paja para construcción o forraje). El mejoramiento vegetal tiende así a centrarse únicamente en el rendimiento, sin ninguna consideración por las necesidades diversas de los agricultores.

Esos comités comúnmente estiman que la conveniencia para la producción de semilla certificada es un criterio importante. Una nueva variedad tiene que ser morfológicamente identificable –y por lo tanto “distinta” de otras variedades existentes– y ‘estable’. Ambos factores contribuyen a generar cierto nivel de uniformidad genética. Las normas de uniformidad de los sistemas de certificación de semillas son generalmente muy exigentes, tolerándose solamente una o algunas pocas docenas de plantas atípicas por hectárea. Liberar variedades al amparo de un sistema de certificación de semillas implica por lo tanto mejorar en pos de la uniformidad u homogeneidad, incluso aunque eso no represente ninguna ventaja desde el punto de vista agronómico.

Ensayos y participación

Por último, la falta de transparencia y participación que exhiben los sistemas cerrados de liberación formal de variedades conduce a diseños y un manejo conservador de los ensayos. En muchos países, sólo muy recientemente se ha empezado a tener en cuenta otros ensayos demostrativos paralelos –llevados a cabo por los servicios de extensión, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o las empresas privadas semilleras– al momento de adoptar las decisiones sobre liberación. Los ensayos oficiales en los predios de los agricultores están ganando cada vez más popularidad dentro del sistema de liberación de variedades. No obstante, dicha tendencia casi nunca ha contribuido a liberar variedades mejor adaptadas, ya sea porque esos ensayos están completamente manejados por investigadores –y por ende son semejantes a los ensayos de las estaciones experimentales– o porque sus resultados son muy difícilmente sistematizables y analizables estadísticamente, motivo por el cual sus resultados son a menudo desechados. Las observaciones no-cuantitativas de los agricultores ciertamente pueden tenerse en cuenta, pero son de difícil inclusión en informes estadísticos. En los países en desarrollo los campesinos casi nunca están bien representados en los comités de liberación de variedades ni en la evaluación de los ensayos.

La liberación de variedades puede convertirse en un fin en sí mismo si los sistemas regulatorios son muy rígidos. La cantidad de liberaciones es la medida con que se estima la eficacia de los programas públicos de mejoramiento vegetal. El sistema de remuneración de los obtentores generalmente está basado en la cantidad de variedades liberadas, no en su uso generali-

zado entre los agricultores. En consecuencia, es muy probable que los fitomejoradores adapten sus objetivos a los procedimientos de liberación de variedades, en lugar que a las necesidades de los agricultores.

En suma, los procedimientos corrientes para la liberación de variedades conducen generalmente a la aprobación de algunas pocas variedades uniformes de amplia adaptación que no responden a las distintas necesidades de los agricultores.

Certificación de semillas y control de calidad

La certificación y el control de calidad de las semillas se proponen ayudar a los agricultores que compran semilla, ya que ni la variedad ni la calidad de la semilla resulta evidente de la simple observación e inspección de la semilla en sí.

La certificación de semillas se rige por un tipo de control en cadena según el cual la identidad y pureza de la variedad son verificadas desde la primera generación (conocida usualmente como “semilla del obtentor”), pasando por una cantidad preestablecida de generaciones, hasta llegar a cantidades suficientes de semilla final para distribución entre los agricultores.

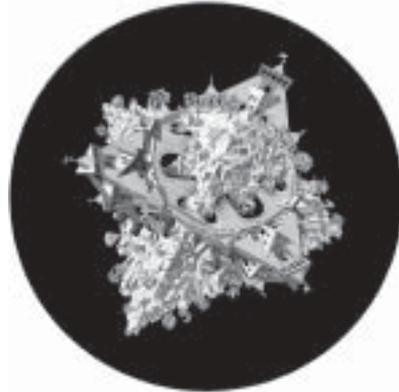
Cada generación de semilla se rige por procedimientos y normas propias cuyo monitoreo se realiza mediante inspecciones, documentos y en los campos de producción de semilla. Las normas incluyen, por ejemplo, la distancia que separa a los cultivos de semilla de otros campos vecinos del mismo cultivo o de malezas que se puedan cruzar con el cultivo de semillas, la cantidad de plantas atípicas admisibles, y demás.

La certificación también implica procedimientos estrictos de etiquetado y sellamiento de las bolsas de semillas. La certificación de semillas requiere por lo tanto de un sistema formal muy organizado, que está generalmente reservado para variedades bien descritas y estables.

La certificación viene aparejada con el control de calidad de semillas, por lo cual se examinan en el laboratorio las cualidades más importantes de las semillas –viabilidad, pureza y sanidad– empleando generalmente a tal efecto los procedimientos normalizados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la Asociación Internacional de Análisis de Semillas (ISTA, por su sigla en inglés).

Todo ello afecta muy marcadamente las estrategias de mejoramiento vegetal. Según las reglas de certificación, las variedades tienen que ser estables para que se pueda garantizar su identidad varietal. Sólo

las variedades homogéneas pueden asegurar ese grado de estabilidad. La certificación y el control de calidad de las semillas son también bastante costosos e insumen mucho tiempo: tanto la administración que requieren como el costo que implican hacen que sea muy difícil para los países controlar toda la semilla que se produce y se usa. En los países en desarrollo la semilla certificada que efectivamente se utiliza muchas veces no supera el 10% del total, siendo los propios agricultores quienes producen la mayor parte de toda la semilla.



Leyes de semillas

En el ápice de todas estas actividades, las leyes de semillas reglamentan los procedimientos y normas de liberación de variedades, y la certificación y control de calidad de las semillas. El cometido de muchas de ellas es organizar el sistema formal semillero, pero sus efectos van bastante más lejos que eso. Muchas leyes de semillas de las ex-repúblicas soviéticas, por ejemplo, prescriben que todas las semillas (usadas para sembrar) tienen que ser certificadas, lo que de hecho significa que es ilícito guardar semilla de la propia cosecha.

Sin embargo, lo más común es que la ley solamente obligue a registrar y certificar la semilla que se comercializa. Ese es el caso de las leyes de semillas de Camerún, Níger, Senegal y muchos otros países. No obstante, en muchas de esas leyes no se define el término ‘comercializar’. Las leyes de semillas de Sudáfrica y Malawi sí especifican que el intercambio y el trueque están cobijados bajo el término “vender”. Eso significa que incluso el intercambio informal de semillas entre los agricultores es ahora ilícito en esos países.

En muchas de esas leyes más extremistas, como las arriba citadas, el término “semilla” es utilizado en sentido muy amplio, denotando cualquier parte de cualquier especie vegetal. Sin embargo, no todos esos países cuentan con la infraestructura funcionalmente necesaria para realizar ensayos y liberación de variedades y certificación y controles de calidad de semi-

llas. Por eso, algunos países además estipulan que tales reglas sólo se aplican a un número determinado de cultivos y/o variedades que denominan como “prescritas” (Zambia, Malawi), “notificadas” (India, Bangladesh) o “reguladas” (Indonesia). En la práctica, eso significa que las leyes de semillas en esos países sólo se aplican a algunos cultivos. Sin embargo, como todos los principales cultivos alimentarios generalmente están cobijados, es muy probable que surjan serios problemas con las iniciativas de base que utilizan variedades locales o semilla no-certificada. En algunos casos, no obstante, aunque el sector semillero formal está regulado, al mismo tiempo se evita interferir con los sistemas de semillas de los agricultores. Indonesia dispone una exoneración específica para la semilla que producen los campesinos y que se comercializa dentro de la aldea, dejando así abierta aunque sea una ventana para la producción y diseminación de semillas locales. En algunos países las leyes sólo se aplican a la semilla empaquetada y certificada, dejando intacto el sistema de semillas de los agricultores. En esos casos lo que se protege es más que nada el rótulo de semilla que queda reservado para la semilla verdaderamente controlada.

Una solución al dilema de controlar la semilla comercializada dejando al mismo tiempo que prosperen los sistemas de semillas de los agricultores es adoptar un sistema opcional de control de variedades y semillas, en lugar del sistema obligatorio de liberación de variedades, certificación y control de calidad de semillas. El sistema opcional puede sostener al sector privado y al mismo tiempo dejar espacio para las iniciativas locales. Así, los productores de semillas pueden elegir si quieren que sus variedades sean recomendadas oficialmente y que sus lotes de semillas sean certificados y controlados o no, mientras que los agricultores pueden elegir si compran semilla con o sin rótulo de certificación oficial. Este sistema funciona en varios lugares de EEUU donde las leyes de semillas solamente reglamentan los requisitos de etiquetado para el comercio de semillas (la veracidad del rótulo), mientras que en otros lados las reglas de las asociaciones semilleras introducen un tipo de sistema de control de calidad obligatorio ‘de facto’. Los agricultores tienen la opción de elegir la semilla de marca y confiar por lo tanto en la veracidad de la información y la honradez de la empresa semillera.

Quienes se oponen a este enfoque optativo señalan en su contra la falta de competencia en el mercado semillero de la mayoría de los países en desarrollo, que conduciría a una carencia de incentivos para abastecer semilla de calidad. Sostienen además que los campesinos analfabetos no podrán entender la información registrada en las etiquetas, facilitando por ende que se los engañe. Los controles de semillas optati-

vos pueden por lo tanto fomentar la aparición de proveedores de semilla inescrupulosos.

Una opción alternativa consiste en incluir semillas no-certificadas en los sistemas formales que de resto son obligatorios. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) trata de facilitar este tipo de arreglo introduciendo el concepto de “semilla de calidad declarada”, que requiere controles menos onerosos. Asimismo, algunos países establecen distintas listas o categorías de semilla comerciable, con requisitos y controles menos exigentes para cierto tipo de variedades.

Impactos de las leyes de semillas

Los sistemas normativos convencionales del sector semillero que están en funcionamiento actualmente en muchos países en desarrollo afectan de manera múltiple y diversa a distintos actores e intereses, entre ellos a los agricultores que producen e intercambian semilla tanto de variedades locales como de las llamadas variedades mejoradas, así como a otros actores públicos y privados implicados en distintas fases de toda la cadena semillera formal.

Varias actividades –como las que siguen– que forman parte del acervo común y corriente de los sistemas de semillas diversificados, se tornan ilícitas si se aplican las estrictas normas convencionales de las leyes de semillas:

- ▲ los sistemas de semillas de los agricultores, cuando incluyen la producción e intercambio local de semillas no controladas de variedades que en muchos casos no han sido liberadas formalmente;
- ▲ la reposición de la diversidad genética tras un desastre;
- ▲ el mejoramiento vegetal participativo, basado en la diseminación informal de nuevas selecciones (no liberadas formalmente); y
- ▲ la organización de ferias de semillas, cuyo fin es compartir materiales seleccionados o adaptados localmente.

Hay pocos casos documentados en que las leyes de semillas hayan sido efectivamente utilizadas para frenar o impedir las prácticas tradicionales de los sistemas de semillas de los agricultores u otras iniciativas de la sociedad civil asociadas a las semillas. Uno de ellos fue en Zimbabwe, donde una ONG fue obligada a interrumpir la producción de una semilla de maíz no-híbrido para uso de emergencia en Mozambique, asolado por las guerras. Los agricultores de Zimbabwe empezaron a tomarle aprecio a ese maíz, pero la



ley de semillas de Zimbabwe prohíbe la comercialización de semilla de maíz de polinización abierta. De modo que la ONG se vio obligada por el gobierno a suspender el proyecto. En Indonesia se dio otro caso: bajo el régimen de Suharto, la ley de semillas obligaba a los campesinos indonesios de la isla de Java a sembrar solamente “variedades de alto rendimiento” de arroz de algunos tipos muy particulares. El argumento esgrimido era que así se reduciría el grado de incidencia de la langosta marrón o chicharrita café (*Nilaparvata lugens*) que afecta a la hoja de la planta de arroz, a través del manejo de genes de resistencia. Se han recibido informes de trabajadores de las organizaciones de cooperación para el desarrollo que relatan que los funcionarios gubernamentales iban y quemaban o arrancaban los cultivos de aquellos agricultores que insistieran en sembrar sus propias variedades tradicionales.

Más que la letra misma de las leyes, muy frecuentemente es su aplicación lo que ocasiona problemas. Quizás el factor más importante sea la ineficacia de las instituciones, cuyos procedimientos pueden llevar a retrasos excesivos en la liberación de variedades o lotes de semilla. Por ejemplo, en Yemen no se han liberado variedades desde hace varios años debido a que los miembros del comité de liberación de variedades no se han podido poner de acuerdo en torno a su agenda. En Indonesia es casi imposible producir semilla de soja certificada, porque el tiempo que lleva hacer el muestreo, los ensayos e informes es tan prolongado que la calidad de la semilla se deteriora más allá de los límites admisibles.

Las normas de calidad de semillas pueden consti-

tuir otro problema adicional. La fijación de normas de alta calidad para las semillas puede derivar en niveles altos de semilla rechazada, que a veces es aceptada para satisfacer los requisitos de determinados proyectos de desarrollo gubernamentales.

Por último, muchos sistemas nacionales de control de semillas adolecen de transparencia. La certificación obligatoria de semillas puede representar una invitación a la corrupción y el soborno, especialmente si quienes realizan la inspección son funcionarios públicos mal remunerados.

¿Reformar el sistema regulatorio de semillas?

Una diversificación de los sistemas de semillas en los países en desarrollo implicaría revisar los marcos normativos de semillas de esos países. Desde el punto de vista gubernamental, dichos marcos tienen que contemplar distintas políticas nacionales que a veces pueden ser conflictivas entre sí, tales como:

- ▲ promover las inversiones del sector privado⁹, incluso la ofensiva en pos de la armonización internacional;
- ▲ fomentar la participación activa de las ONG y las organizaciones campesinas y de agricultores¹⁰;
- ▲ disminuir la pérdida de diversidad genética en los establecimientos agrícolas¹¹ ;
- ▲ reducir el gasto público en mejoramiento vegetal, producción y control de semillas y mercadeo¹²; y
- ▲ mantener y satisfacer normas mínimas de protección a los consumidores.

Sin embargo, reformar esos sistemas puede ser bastante difícil.

Para las autoridades o servicios de certificación puede resultar difícil administrar distintas formas de producción de semilla o de manejo de la calidad de las semillas. Aunque el papel que se le asigna a las normas sobre semillas es garantizar la buena calidad de las semillas, muchos inspectores entienden que su rol es controlar a los productores y comerciantes de semillas para garantizar que cierto tipo de semillas no ingresen al mercado. No obstante, en algunos países las agencias de certificación han tomado la postura de hacer prevalecer sus funciones de promoción de la calidad de las semillas, por encima de su papel de control. El Instituto de Certificación y Control de Semillas de Zambia, por ejemplo, fomentó la introducción de “semilla de calidad declarada” en sus reglamentaciones. Eso le permite flexibilizar los procedimientos de certificación e interpretar más permisivamente las normas de calidad de semillas. Aun cuando el ejemplo

de Zambia está siendo imitado en otros países (por ejemplo en Sri Lanka y Tailandia), es de lamentar sin embargo, que los organismos de certificación de semillas de muchos otros países se ciñen estrictamente a las reglas que se les han impartido, invalidándose para desempeñar un papel en el fomento de nuevas iniciativas.

En lo que hace a liberación de variedades, el mandato de los comités es escoger variedades de cultivo adecuadas en el marco de las políticas nacionales de seguridad alimentaria y modernización agrícola. Esos comités están dirigidos generalmente por altos funcionarios de institutos de investigación y agencias gubernamentales, y su funcionamiento está regido por normas y procedimientos estrictos, entre ellos los resultados de los ensayos de campo. Por eso, cuando se presentan iniciativas semilleras de pequeña escala que quieren producir semilla de variedades adaptadas a condiciones y gustos específicos de una aldea o región determinada, pueden surgir problemas. Bien puede ocurrir que esas variedades no igualen o superen el desempeño de las variedades "testigo" contra las que se comparan cuando se las somete a ensayos de campo en todo el país, o que hayan sido desarrolladas para exhibir determinadas características que no forman parte de aquellas que el comité está instruido a tomar en cuenta en sus evaluaciones.

En el ámbito más amplio de las políticas, más y más países están reconociendo la importancia de los sistemas de semillas de los agricultores. Sin embargo, la ofensiva internacional para imponer derechos de propiedad intelectual (DPI) bien puede contrarrestar los efectos de la introducción de leyes de semilla más abiertas. Las leyes que protegen los derechos de propiedad intelectual tales como las patentes o los derechos de obtentor (basados generalmente en alguno de los dos Convenios UPOV) pretenden impedir que los agricultores compartan semilla de variedades protegidas, incluso allí donde existen leyes de semilla abiertas diseñadas para apoyar y sostener los sistemas de semillas de los agricultores, que les brindan a éstos cierto grado de libertad para compartir.

Conclusiones

Los sistemas de semillas de los agricultores y los sistemas semilleros formales cumplen papeles complementarios de apoyo al desarrollo agrícola y el manejo de los recursos fitogenéticos. Los sistemas normativos de semillas delimitan el espacio legal en el que operan ambos sistemas, aunque su diseño en la mayoría de los países esté orientado a regular únicamente al sistema formal.

El alcance de estas leyes determina en gran medi-

da el grado de libertad del que disponen los agricultores para el manejo de su propia semilla, es decir, determina a cuáles cultivos se aplica la ley y qué tipo de semillas quedan reguladas. Por otra parte, las diferencias significativas que existen entre los distintos países en el grado de aplicación de las leyes, a veces le brindan algún espacio a las ONG e incluso a los organismos oficiales (tales como aquellos que certifican semilla) para apoyar distintas formas diversas de producción de semillas. Sin embargo, reformar las instituciones formales puede resultar bastante engorroso y supone enfrentar la oposición que surja desde adentro. Además, la ofensiva de las nuevas políticas internacionales como las que promueven la introducción de derechos de propiedad intelectual, también afectará cualquier intento de reforma de las leyes de semilla convencionales●

Notas

- 1 Louwaars, N.P., 2002. Variety Controls. En: Niels P. Louwaars (Ed). Seed Policy, Legislation and Law; widening a narrow focus. Binghamton NY, Food Products Press, The Haworth Press, p. 131-153.
- 2 Tripp, R., 1997. New seeds and old laws. Londres: Intermediate Technology Publications.
- 3 Louwaars, N.P. y GAM van Marrewijk, 1996. Seed Supply Systems in Developing Countries. Wageningen: CTA.
- 4 Tripp, R., 1997. New seeds and old laws. Londres: Intermediate Technology Publications.
- 5 Louwaars, N.P., 2002. Variety Controls. En: Niels P. Louwaars (Ed). Seed Policy, Legislation and Law; widening a narrow focus. Binghamton NY, Food Products Press, The Haworth Press, p. 131-153.
- 6 Louwaars, N.P., 1997. Regulatory aspects of breeding for field resistance in crops. *Biotechnology and Development Monitor* 33, 6-8.
- 7 Ceccarelli, S. 1989. Wide adaptation: how wide? *Euphytica* 40, 197-205.
- 8 Virk, D.S, A.J. Packwood & J.R. Witcombe, 1996. Varietal Testing and Popularisation and Research Linkages. Discussion papers series. Centre for Arid Zone Studies, Bangor, 27 p.
- 9 Jaffé, W. & J. Srivastava, 1994. The roles of the private and public sectors in enhancing the performance of seed systems. *The World Bank Research Observer* 9, 97-117.
- 10 Wiggins, S. & E. Cromwell, 1995. NGOs and seed provision to smallholders in developing countries. *World Development* 23, 413-422.
- 11 Boef, W.de, K. Amanor, K. Wellard & A Bebbington (Eds.), 1993. Cultivating knowledge; Genetic diversity, farmer experimentation and crop research. Londres, Intermediate Technology Publications.
- 12 Thirtle, C. & R. Echeverria, 1994. Privatisation and the roles of public and private institutions in agricultural research in sub-saharaan Africa. *Food Policy* 19, 31-44. <http://www.grain.org/seedling/?id=339>

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

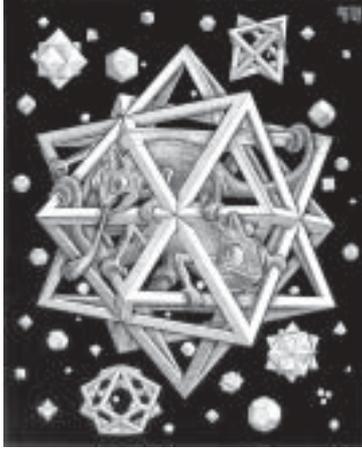
A partir de la década de los 80, los programas nacionales de mejoramiento genético sufrieron suertes diversas. Algunos, como el chileno, comenzaron a ser desmantelados lentamente. Otros, como el brasileño, se mantuvieron fuertes. Pero en uno y otro caso, el uso y comercio de semillas producidas por transnacionales 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 ●

El nuevo Proyecto de Ley de Semillas en la India

Por GRAIN y con contribuciones del Dr. Devinder Sharma (*)¹

El gobierno de la India ha divulgado en 2004 un nuevo Proyecto de Ley de Semillas para reconsiderar el sistema de reglamentación de semillas. El objetivo declarado de la ley propuesta es regular el mercado de semillas y asegurar semillas de "calidad". Con los cambios propuestos, la ley de semillas de la India quedaría armonizada con otras leyes de semillas de otros países y aseguraría que el mercado indio de semillas esté abierto a los grandes negocios. Este artículo demuestra claramente que quienes pierden son los millones de agricultores indios en pequeña escala, mientras que los que ganan son nuevamente las empresas transnacionales. Si bien hay una presión enorme sobre el gobierno de la India para que adopte esta nueva ley, es hora de asegurar que se escuchen voces de protesta.

Un Grupo de Revisión de las Políticas de Semillas² de la India, constituido en 1998, recomendó una largamente esperada reorganización y reforma de las leyes de semillas indias; sería necesario aprobar una nueva ley de semillas que reemplazaría a la actual Ley de Semillas de 1996 (ver *Recuadro: historia de las leyes de semillas de la India*).

En 2004 se anunció un nuevo Proyecto de Ley de Semillas³. ¿Para qué era necesario el cambio? Los proponentes del nuevo Proyecto de Ley de Semillas enumeraron una serie de supuestas deficiencias de la Ley de Semillas de 1996 que era necesario reparar, entre ellas:

- ▲ Hacer obligatorio el registro de variedades (anteriormente voluntario)
- ▲ Creación de un Registro Nacional de Semillas amplio
- ▲ Regular (hacer más fácil) las importaciones y exportaciones de semillas
- ▲ Nuevas reglamentaciones sobre cultivos transgénicos
- ▲ Mejorar las condiciones comerciales para las compañías semilleristas privadas

Registro obligatorio y el Registro Nacional de Semillas

La nueva ley de semillas propuesta introduce el concepto del registro obligatorio de todas las semillas a la venta⁴. En otras palabras, todas las semillas y material de plantación comercializados, sean nacionales o extranjeros, deberán ser registrados. Este es un cambio importante con respecto a la ley existente, que procuraba regular la calidad de solamente una cantidad limitada de variedades notificadas en el marco de la ley. Pero ahora, no podrán venderse semillas para sembrar o plantar a menos que estén registradas.

Todas las variedades registradas estarán anotadas en una base de datos del Registro Nacional de Semillas. El registro se otorgará a variedades nuevas por un periodo de 15 años en el caso de los cultivos anuales y bienales y 18 años para cultivos perennes de larga duración. Al igual que con las variedades registradas en otras partes del mundo, las variedades necesitan ser probadas en el campo para determinar su valor de cultivo y uso (VCU). Además, las semillas deben estar correctamente etiquetadas en sus contenedores, en especial las semillas modificadas genéticamente. Por otro lado, las unidades de procesamiento, los comerciantes de semillas y los viveros hortícolas tienen que registrarse ante el gobierno del Estado en el cual actúan.

(*) Artículo publicado en la revista Seedling de GRAIN en julio de 2005. Traducido por Raquel Nuñez del original en inglés *India's new seed bill*. Davinder Sharma es analista en política alimentaria. La versión en inglés puede consultarse en www.grain.org

Semillas transgénicas

El sistema reglamentario que rige los cultivos transgénicos está en vías de ser renovado con la Estrategia Nacional de Desarrollo Biotecnológico⁵. Resulta claro en el proyecto de estrategia que el gobierno apoyará la introducción futura de cultivos transgénicos. El nuevo Proyecto de Ley de Semillas sigue esta misma línea y no prohíbe el registro de semillas transgénicas. El registro de semillas transgénicas está, no obstante, sujeto a autorización ambiental conforme a la ley de Protección Ambiental. Sin embargo, en un gesto destinado a mantener acalladas las críticas, el Proyecto de Ley de Semillas prohíbe la utilización de semillas Terminator⁶.

Exportación e importación de semillas

Según el nuevo Proyecto de Ley de Semillas, también deben registrarse todas las semillas importadas⁷, si bien el gobierno podría permitir la importación de una semilla no registrada con fines de investigación⁸. Aparte del registro de las semillas importadas, el nuevo Proyecto de Ley no establece otras disposiciones, como para las normas fitosanitarias, que todavía dependen de otra legislación existente (**Ver Recuadro**) *presiones para la importación de semillas de papa*. No obstante, la base principal para el registro de semillas importadas es apoyar la importación de semillas por las grandes compañías⁹, que recientemente ha aumentado de manera considerable. Por ejemplo, en 2001 y 2002, las importaciones fueron de alrededor de 860 toneladas, pero en un año habían aumentado a 1.766 toneladas, con un valor de 18 millones de dólares, 20 por ciento de lo cual proviene de los Estados Unidos. El valor de las exportaciones de semillas es aún mayor, aproximadamente 21 millones de dólares en el mismo año (2002-2003)¹⁰.



Presiones para la importación de semillas de papa

Desde hace ya varios años, la industria semillera privada, con el apoyo del Banco Mundial, ha ejercido una presión enorme sobre el gobierno indio para que éste autorice la importación a granel de variedades de papa, provenientes de la Unión Europea y de los Estados Unidos, para la producción de semillas. Hasta la fecha, esas importaciones han sido prohibidas para proteger el propio mercado de papas de la India de plagas y enfermedades. Si bien el gobierno estuvo a punto de rendirse a las exigencias de la industria de semillas de permitir la importación de semillas de papa, la oportuna intervención del Director General del Consejo Indio de Investigación Agrícola (ICAR, por su sigla en inglés) ha impedido hasta ahora dicha importación. El Director General se opuso basado en un informe de un comité que concluía que las importaciones de papa aumentarían considerablemente las plagas y las enfermedades entre las variedades locales de papa y no deberían ser autorizadas.

Fuente: Sharma, D. 2000, *Diversity* N° 3

¿La Ley de Semillas beneficia al agricultor?

El argumento oficial del gobierno, cuando habla a favor de esta ley, es que “*si no sabemos quién vende las semillas, no podemos controlar su calidad*”. Este, por supuesto, es el mismo argumento que utiliza la industria semillera en todo el mundo. Por eso esta nueva ley es presentada a los agricultores como una ley de “protección al consumidor”. A la luz de los diversos casos de suicidio de agricultores y cosechas ruinosas, este argumento encontró eco en varios grupos de la sociedad civil, que no sospecharon. ¿De manera que esta ley será buena para los agricultores? ¿Qué protección obtienen los agricultores si sus variedades registradas y compradas legalmente fallan? Resulta interesante observar que los agricultores, a esta altura, solamente pueden recurrir a la Ley de Protección del Consumidor de 1986, una opción que hoy está disponible sin necesidad de una nueva legislación. Mientras tanto, la Industria de Semillas india presiona para suprimir las semillas de la Ley de Protección al Consumidor¹¹.

“Hasta ahora el clima ha sido considerado como la variable más impredecible que afecta al sector agrícola. Pero la influencia de las fuerzas del mercado mundial, cuya conducta nunca está sujeta a predicción o

control, se ha convertido en otro factor que afecta el progreso y bienestar de los agricultores”, dice el Juez P. A. Chowdary¹².

T. Ramanaiah, un agricultor algodónero de Andhra Pradesh, está litigando actualmente ante el Tribunal de Consumidores del Distrito para obtener compensación por rendimientos muy bajos, una opción que por su propia naturaleza es tediosa y sin garantía alguna de éxito. Su lucha ha inspirado a algunos activistas a recopilar un manual jurídico para los agricultores que busquen obtener compensación por el mal rendimiento de sus cosechas¹³. A menudo, aún si un gobierno reconoce que los agricultores necesitan ser compensados, la compañía puede no estar dispuesta a pagar. En el Estado de Andhra Pradesh, cuando los agricultores sufrieron pérdidas por cultivar el algodón Bt de Monsanto, Monsanto estuvo dispuesto a pagar solamente porque el algodón no germinó y por la falta de pureza genética prometida por la compañía, pero no por las pérdidas en materia de rendimiento¹⁴. La ley de Protección de las Variedades Vegetales de la India establece una disposición para que, a través de una autoridad de la Protección de las Variedades Vegetales, los agricultores reclamen compensación al obtentor de una variedad en caso de que no dé los resultados esperados¹⁵, si bien dicho organismo todavía no se ha instalado. Cuando se forme, el referido órgano solamente decidiría sobre las variedades que están registradas por la ley de Protección de las Variedades Vegetales y esas decisiones se tomarían en función de criterios discrecionales.

El proyecto de ley se refiere esencialmente al registro y la certificación de semillas, pero en la medida que dispone que únicamente podrán venderse las semillas registradas, no se trata solamente de lo que regula sino de lo que no regula. Cuando dispone lo que el mercado ofrecerá, determina lo que excluye. Entonces, ¿qué hay en el Proyecto de Ley para el pequeño agricultor? Una vez más los proponentes del Proyecto de Ley de Semillas se apresuraron a dar la respuesta: “Exención a los agricultores para guardar, utilizar, intercambiar, compartir o vender su semilla sin necesidad de registrarla”. En realidad la ley establece que¹⁶: “(nada) restringirá el derecho del agricultor a guardar, utilizar, intercambiar, compartir o vender sus semillas y material de plantación”.

Sin embargo, continúa con: “salvo que no podrá vender esa semilla o material de plantación con un nombre comercial o que no guarde conformidad con el límite mínimo de germinación, pureza física, pureza genética prescritas...”

Así que ahí está la trampa, los agricultores no pueden vender sus semillas si no cumplen con las normas de registro. Tampoco pueden utilizar un nombre co-

mercial¹⁷ ni ingresar al comercio de semillas¹⁸. Para la industria semillerista, esto es música para sus oídos. Con este pequeño fragmento de legislación se suprime toda competencia de semillas no registradas. Si bien el intercambio de semillas entre agricultores puede continuar a pesar de la ley propuesta, la ambigüedad de la cláusula de excepción, sumado a los amplios poderes concedidos a los Inspectores de Semillas, crea ansiedad en los agricultores acerca de cómo se regularían sus pequeñas ventas locales, por ejemplo en las ferias de los pueblos. Aún cuando actualmente los agricultores producen alrededor del 80 por ciento de las semillas indias, están restringiendo la venta de sus propias semillas. En realidad, sólo los obtentores formales y las grandes empresas pueden registrar sus semillas.

Así que ¿por qué los agricultores no registran, sencillamente, sus semillas? De esta manera podrían vender legalmente sus variedades de semillas cultivadas en casa. Sin embargo, conforme al sistema propuesto, a los agricultores se les hace imposible registrar variedades. El proceso lleva un largo tiempo, es muy caro para un agricultor y, de todas maneras, las semillas de los agricultores probablemente no pasarían los requisitos requeridos. Los criterios de mejoramiento de los agricultores son muy amplios e incorporan factores ecológicos y sociales en lugar de únicamente el rendimiento económico; lo que se intercambia entre los agricultores está determinado por las necesidades locales y por lo tanto las variedades de los agricultores están mejor reguladas por los propios agricultores. En consecuencia, hay quienes en India abogan por un proceso de certificación comunitario, y para agricultores en pequeña escala¹⁹.

Los agricultores pueden, por lo tanto, vender una semilla cosechada que sea una variedad registrada. Pero el problema aquí es que si la variedad registrada también está protegida por la ley de Protección de las Variedades Vegetales, entonces el agricultor nuevamente tiene prohibido –por la legislación de Protección de las Variedades Vegetales– vender en el mercado semillas con marca comercial²⁰.

En cuanto a las variedades de cultivos de los agricultores, la evidencia que surge de todo el mundo demuestra que los mismos cultivos que han estado plantando, intercambiando y vendiendo por varias generaciones, desaparecerán. De seguir la letra de la ley, habrá escasos incentivos para cultivar y utilizar variedades de los agricultores y éstos no tendrán más opción que comprar y utilizar semillas registradas de una empresa privada. Por otro lado, numerosos agricultores seguramente ignoran la ley sobre la venta de semillas y, de hecho, será muy difícil realmente detener la venta de las semillas de los agricultores. La super-

vivencia de las variedades de los agricultores dependerá en gran medida de si éstos simplemente ignoran este aspecto de la ley y continúan vendiendo y comprando sus propias variedades.

Registro y certificación de una semilla

Es necesario establecer una distinción entre registrar una semilla y certificar una semilla conforme al Proyecto de Ley de Semillas de la India:

▲ **Registro de una semilla:** Esto es obligatorio para todas las semillas a la venta. El criterio para registrar una semilla es el Valor de Cultivo y Uso, o VCU. Esto implicaría plantar la variedad a lo largo de algunas estaciones (tres estaciones por el Proyecto de Ley de Semillas) y probar que sirve para uso comercial.

▲ **Certificación de una semilla:** esta es una extra opcional para el registro de una semilla y los criterios están establecidos en las "Normas Mínimas de Certificación de Semillas de la India" desde 1988. Hay seis etapas en la certificación de una semilla:

1. recepción y estudio de la solicitud
2. verificación del origen de la semilla, la clase y otros requisitos de la semilla utilizados para mejorar el cultivo
3. inspecciones de campo para verificar la conformidad con las normas de campo prescritas
4. supervisión en las etapas post-cosecha, incluidos el procesamiento y el empaquetamiento
5. muestras y análisis de semillas, incluida la prueba de pureza genética y/o prueba de salud de la semilla, de haberla, a efectos de verificar su conformidad con las normas prescritas
6. otorgamiento de certificado y etiquetas de certificación, etiquetado y sellado

El Proyecto de Ley ha sido objeto de severas críticas en todo el país y desde todos los sectores de la sociedad, incluidos grupos de agricultores y numerosas organizaciones no gubernamentales. Las exigencias varían desde retirar por completo el Proyecto de Ley de Semillas 2004 propuesto²¹ hasta el reconocimiento de los derechos absolutos de los agricultores a las semillas indígenas²². En las aldeas y distritos continúan organizándose campañas generalizadas y acciones en masa²³. Los agricultores dirigen su cólera a lo que consideran como restricciones a su libertad de cultivar y sembrar como les guste, un derecho al que han hecho honor durante largo tiempo. También consideran que el Proyecto de Ley constituye una erosión de su derecho a vender semillas y están descontentos por la falta de disposiciones con relación a la responsabilidad de las empresas, ya se trate de compañías de semillas indias o extranjeras.

Otros problemas citados con relación a la Ley son:

1. Consolidación del sector privado: muchas personas temen que el Proyecto de Ley entregará el negocio de las semillas a las empresas transnacionales de semillas²⁴.

2. Introducción de los transgénicos: hay una creciente preocupación de que el Proyecto de Ley facilitará el ingreso de cultivos transgénicos y con ello podría ocurrir la contaminación de las variedades tradicionales con la agricultura transgénica.

3. Precios: muchos consideran que los precios de las semillas aumentarán. Las empresas privadas necesitarían recuperar los costos por concepto de registro de las semillas, que pasarían así a los agricultores.

4. Centralización del poder: son varios los que están preocupados de que con el Proyecto de Ley de Semillas el poder de decisión dejará de estar en manos del Estado. Según la constitución india, la agricultura está bajo la jurisdicción del Estado, con la excepción del algodón y las semillas oleaginosas²⁵, y los productos básicos (commodities) comerciables²⁶. El gobierno central trata a las semillas como "producto básico comerciable" para justificar constitucionalmente su legislación en el tema.

Un Proyecto de Ley de Semillas para el sector privado

Los principales beneficiarios de esta nueva ley son claramente los del sector semillerista privado. Con la apertura del mercado de las semillas a quienes pueden certificar y registrar las semillas, sumado a la supresión de la venta de las variedades de los agricultores, son especialmente las empresas transnacionales las que se beneficiarán. Esas empresas conforman una proporción del mercado estimada en 30 por ciento (ver recuadro).

Compañías transnacionales en India

1. Monsanto
2. Bayer Crop Science
3. Syngenta
4. Advanta India Limited (antes, ITC Zeneca Ltd.)
5. Hicks-Muse-Tate Inc.
6. Emergent Genetics
7. Dow Agro
8. Novartis
9. Bioseed Genetics International Inc
10. Tokita Seed Co.



No obstante, las grandes compañías indias también se beneficiarán de las ventas de semillas exportadas. Con una base de recursos genéticos agrícolas extensa y rica, más el conocimiento asociado y la mano de obra barata, la producción de semillas encuentra campo fértil en la India. Asia se está convirtiendo en el mayor mercado de semillas del mundo y es el mayor socio comercial agrícola de los Estados Unidos²⁷. El Departamento Comercial de los Estados Unidos ha identificado a India como uno de los primeros diez Grandes Mercados Emergentes, siendo China el mayor productor de semillas e India el segundo. El gobierno estadounidense ha puesto especial interés en las “reformas” económicas y legislativas de esta parte del mundo²⁸, ya que en la India hay interés en alentar la conformidad con las normas de los Estados Unidos²⁹ y simplificar el comercio de semillas³⁰.

Las legislaciones en materia de semillas se referían originalmente a que el gobierno pudiera asegurar la buena calidad de la semilla y salvaguardar a los agricultores de las malas semillas distribuidas por la industria. No obstante, la tendencia parece demostrar, entre otras cosas, cómo las leyes de semillas adoptan los principios de la industria y se transforman en un medio para facilitar el ingreso de las empresas transnacionales en el sector de las semillas en lugar de “proteger” el sistema informal de suministro de semillas. Si bien el sector privado apoya la intervención mínima del gobierno en su negocio, también presiona fuertemente para recibir la necesaria protección gubernamental para maximizar y proteger sus ganancias: protección de sus derechos de propiedad intelectual sobre una variedad o gen (a través de la Ley de Protec-

ción de las Variedades Vegetales o patentes) y ahora con el Proyecto de Ley de Semillas, protección de su mercado para vender semillas de acuerdo con sus propias condiciones.

En la medida que las empresas comercian en todo el mundo, pretenden la armonización de las leyes de semillas a escala internacional. Y de esto se trata el Proyecto de Ley de Semillas, otro país que armoniza su ley con la de la Unión Europea y los Estados Unidos.

Convirtiendo un Proyecto de Ley en Ley

India es considerada uno de los mercados más grandes del mundo y en consecuencia existe una presión enorme sobre el gobierno para que adopte el Proyecto de Ley de Semillas y lo convierta en Ley. El Proyecto de Ley de Semillas es tan sólo uno de los cambios legislativos en India para abrir sus mercados y armonizar sus leyes con los países ricos. Entre los referidos cambios se incluyen las enmiendas a la ley de patentes y el modelo de ley para la Comercialización de Productos Agrícolas del país. Con la conclusión de la Sesión Parlamentaria, la aprobación del Proyecto de Ley ha sido postergada hasta la próxima sesión (en julio de 2005). Mientras tanto se aguarda el informe del Comité Parlamentario que revisa el Proyecto de Ley. Si el Proyecto de Ley vuelve a presentarse, es poco probable que sea rechazado si no hay muchas voces de protesta, la cuestión es si puede hacerse el suficiente ruido en torno al Proyecto de Ley de Semillas, y si esas protestas serán escuchadas ●

Una historia de la reglamentación india de semillas

El sector formal de semillas de la India estuvo dominado durante la década de 1960 por el sector público. En 1961 se creó la Corporación Nacional de Semillas³¹ dentro del Ministerio de Agricultura. La Corporación Nacional de Semillas estaba en el centro de la producción de semillas de los obtentores, de las semillas originales y certificadas y su control de calidad. En 1967, el gobierno de la India organizó un Proyecto Nacional de Semillas, con la ayuda del Banco Mundial.

El Proyecto Nacional de Semillas instaló fábricas de procesamiento de semillas en 17 Estados³². Supuestamente esas enormes fábricas de procesamiento debían ofrecer semillas “certificadas” de cultivos alimenticios, principalmente cultivos de auto-polinización, a los agricultores. Esas fábricas de procesamiento funcionaron principalmente por debajo de su capacidad, y a los efectos prácticos, se convirtieron en elefantes blancos. Fue principalmente por la falta de demanda de semillas certificadas que una mayoría de las fábricas de procesamiento de semillas quedaron fuertemente endeudadas y a menudo abarrotadas de existencias. De hecho, si fuéramos a analizar las causas que condujeron a la debacle de las semillas certificadas, es bastante obvio que esas fábricas de semillas, en primer lugar, no eran una necesidad. Este es un ejemplo clásico de una tecnología defectuosa impuesta en la India³³.

En lugar de dismantelar el Proyecto Nacional de Semillas, el gobierno continuó tratando de imponer semillas certificadas en el mercado. Y como había muy pocos compradores, la responsabilidad se dirigió al sector público ineficiente. Esto también justificó la necesidad de introducir a la industria privada de semillas. Sin embargo, es otro asunto el hecho de que la industria privada de semillas —llamada “eficiente”— esté en el negocio principalmente por las semillas híbridas, que por supuesto es necesario comprarlas cada año.

Mientras tanto, el Banco Mundial continuó financiando otros proyectos de semillas destinados a aumentar la producción de las variedades de la revolución verde³⁴, para coordinar los esfuerzos de la Corporación de Granjas Estatales de India y las compañías privadas emergentes, y además crear y modificar la infraestructura para el ensayo, la investigación y la certificación de semillas. A esa altura había relativamente pocas empresas privadas involucradas en el negocio de las semillas (principalmente empresas chicas limitadas a la producción de algunas semillas de vegetales y flores ornamentales) y políticas gubernamentales centradas en el sector público con escasa participación del sector privado.

La *Nueva Política sobre el Desarrollo de las Semillas*, de 1988, anticipó una nueva era de empresas privadas en el sector semillero de India. Estimuló el crecimiento de varias compañías privadas de semillas. Esto coincidió con el cuarto préstamo que el Banco Mundial dio al sector de semillas de la India para hacerlo más “sensible al mercado”. El préstamo de 150 millones de dólares estaba dirigido a privatizar la industria de semillas y abrir el país a las empresas multinacionales de semillas³⁵. El impacto más importante de la nueva política de semillas fue un aumento de los acuerdos de colaboración en-

tre las empresas nacionales y extranjeras, dirigido a la importación de tecnología y material parental. Conforme a la política de 1988, las semillas vegetales podían ser importadas libremente mientras que las semillas oleaginosas, de leguminosas y de granos gruesos como el maíz, el sorgo y el mijo podían ser importadas durante dos años por empresas que tuvieran acuerdos de colaboración técnica y financiera para la producción de semillas con compañías en el exterior. La importación estaba autorizada, sujeta a la disposición de que el abastecedor extranjero aceptara proveer semillas de la línea parental o semillas de obtentor a la compañía india dentro de los dos años de la fecha de la primera consignación comercial.

Los científicos se opusieron a esta política en función de la infraestructura relativamente escasa disponible para probar las semillas importadas. Argumentaron que el país podía terminar importando enfermedades vegetales junto con las semillas. Peor aún era el temor de que las numerosas semillas utilizadas en India finalmente terminarían siendo importadas, como ocurrió con México. El gobierno lo negó, e insistió en que las semillas podían ser importadas únicamente por dos años (excepto por vegetales y frutas). Si bien la industria al principio recibió con buenos ojos la política de semillas, más tarde comenzó a objetar el límite de los dos años, diciendo que se trataba de un periodo demasiado corto para una producción efectiva.

Pero lo que los diseñadores de la política de semillas ignoraron en esa etapa de formulación fue que, después de cierto tiempo, elevaría el reclamo de una mayor protección de las variedades importadas. Eso fue exactamente lo que ocurrió. Después de cierto tiempo, la industria de semillas comenzó a presionar al gobierno para que brindara una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, ya fuera en la forma de protección de variedades vegetales o de patentes. El gobierno comenzó así a re-examinar su política sobre protección de variedades vegetales³⁶.

A fines de la década de 1980, el control del gobierno sobre la producción de híbridos a través de licencias comenzó a aflojarse.

A fines de la década de 1990, el mercado total de semillas estaba estimado en 500 millones de dólares (el sector tenía todavía escaso desarrollo tecnológico, y 70 por ciento de las ventas provenían de semillas mejoradas por los agricultores, 26 por ciento del mejoramiento realizado en el sector público y únicamente 4 por ciento de híbridos) con ventas calculadas en 1.500 millones de dólares para 2001. En esa época, de una cantidad estimada en más de 400 compañías de semillas en el país, únicamente 18 pertenecían al sector público y 10 al sector cooperativo. Las unidades restantes estaban establecidas en el sector privado, de las cuales aproximadamente 25 a 30 están en el sector privado de mayor tamaño, mientras que más de 300 son unidades de tamaño medio y pequeño³⁷. La Comisión de Planeamiento de India para el plan actual³⁸ prevé un aumento del ritmo de sustitución de semillas de cultivo, en que el sector privado tendrá un papel más preponderante en la producción de semillas certificadas.

Leyes de semillas en algunos países asiáticos

| País | Ley |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afganistán | La Ley Nacional sobre "Calidad de las semillas y los vegetales" está en vías de finalización por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. La FAO e ICARDA pidieron al gobierno que instaurara un sistema para la Certificación de Semillas, Prueba de Semillas y Cuarentena Vegetal además de establecer normas de calidad de las semillas. Según el proyecto de ley de ICARDA, para el registro y certificación del sector formal, eso es obligatorio para todos los cultivos. Sin embargo, las semillas del sector informal están eximidas, en tanto no se pongan a la venta. |
| Bangladesh | La primera ley de semillas de Bangladesh fue aprobada en 1977. Al igual que la ley existente en la India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia, solamente las variedades notificadas por el gobierno están sujetas a regulación. Cinco cultivos notificados (arroz, trigo, caña de azúcar, papas y yute) fueron manejados principalmente por instituciones públicas. A partir de una "Revisión del Sector Agrícola" por parte de la FAO, el PNUD, DANIDA y el Banco Mundial, se planea una mayor participación del sector privado. En el marco de los Programas de Ajuste Estructural, los mercados de insumos agrícolas fueron sustancialmente liberalizados. Por la ley de enmienda de 1997 y las Normas de Semillas de 1998, el sector privado puede importar y comercializar cualquier semilla no notificada, mientras que las semillas de cultivos notificados pueden ser llevadas a ensayo, probadas en cuanto a su conveniencia y luego multiplicadas y vendidas. El Ministro de Agricultura está discutiendo más enmiendas a la ley de semillas. |
| Bután | Según la Ley de Semillas de Bután de 2000, el Gobierno Real de Bután regula las semillas de tipos y variedades notificados y la certificación es optativa. El sistema es voluntario y no hay criterio DUS. |
| China | La Ley de Semillas de 2000: toda la producción comercial de semillas debe ser registrada y certificada para la venta. No obstante, hay una excepción general para los campesinos de intercambiar y vender sus semillas y no requieren tener una licencia para hacerlo. También reafirma la soberanía del Estado sobre los recursos de semillas. La ley de semillas fue modificada el 28 de agosto de 2004, y mejora el acceso al mercado de China a las compañías extranjeras de semillas. |
| India | La Ley de Semillas de 1966, que únicamente regulaba variedades notificadas, sería reemplazada por el Proyecto de Ley de Semillas, 2004; según el Proyecto de Ley, todas las semillas destinadas a la venta deben ser registradas sobre criterios VCU. La certificación es optativa. Las variedades transgénicas pueden ser registradas sujeto a una habilitación ambiental, pero existe una prohibición sobre las semillas transgénicas Terminator. Se hace mención expresa a la opción del agricultor a invocar leyes de protección al consumidor para la responsabilidad por el mal resultado de las semillas. |
| Indonesia | Hay una Ley de Sistemas de Cultivos Vegetales de 1992 conforme a la cual en 1995 se aprobó una Regulación Gubernamental sobre Manejo de Semillas Vegetales. Dice que las variedades de los agricultores no caen dentro de la reglamentación (son consideradas "variedades naturales" y como tales no son controladas por el gobierno). |
| Kyrgyzstan | Como en otros Estados Independientes del Commonwealth, hay nuevas leyes de semillas en vías de ser formuladas, a menudo con ayuda extranjera. Por ejemplo, la Reglamentación sobre certificación de semillas de cereales en la República de Kyrgyz, 2002, obtuvo ayuda de USDA (con fondos de USAID) y de la FAO, que aplicó un proyecto llamado Programa de Cooperación Técnica, en materia de <i>Legislación de Semillas y Protección de Variedades Vegetales</i> . |
| Nepal | La Ley de Semillas de 1988 y las Normas sobre Semillas, 1996, se refieren al registro y liberación de 153 variedades de plantas. El gobierno puede exigir procedimientos mínimos para el trueque, la venta y el intercambio de semillas de variedades y especies específicas, así como en Pakistán. Fuera de eso, la gente es libre de hacer lo que desee. Se están discutiendo enmiendas a la ley de semillas. |
| Pakistán | Según la Ley de Semillas de 1976, deben registrarse las variedades notificadas de cultivos y su venta, intercambio y trueque están sujetos a reglamentación. Para todas las demás variedades la certificación es optativa. Se han registrado más de 350 variedades de cultivos. La ley de semillas está actualmente en proceso de revisión. |

(sigue)

| | |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Filipinas | La Ley Republicana N° 7308, <i>Ley de Desarrollo de la Industria de Semillas, 1992</i> , fue promulgada para apuntalar el desarrollo de la industria nacional de semillas. Los agricultores pueden intercambiar y vender sus variedades sin certificación. La Ley Republicana No 7607, <i>Carta Magna de los Pequeños Agricultores</i> , define a las “buenas semillas” como las “semillas que son la progenie de semillas certificadas manejadas de manera de mantener un nivel mínimo aceptable de pureza e identidad genética y que son seleccionadas en el ámbito del predio rural”. La Ley de Desarrollo de Cultivos de Alto Valor, de 1995, alienta a los agricultores a utilizar cultivos no tradicionales para lo cual les da diversos incentivos, incluso créditos de costos bajos, exenciones fiscales y vínculos comerciales. Las variedades recomendadas (similares a las “notificadas” en los países del sudeste asiático) deben ser registradas y certificadas. |
| Sri Lanka | La Ley de Semillas de 2003 exige que todo aquél que “provoque el ingreso de una semilla al mercado de Sri Lanka” se registre ante el Director de Certificación de Semillas en el Departamento de Agricultura. Toda semilla producida localmente debe guardar conformidad con las normas de producción de semillas certificadas antes de su descripción y venta como “semilla certificada”. Aún cuando existe una excepción generalizada para el intercambio y venta de semillas entre agricultores, si el agricultor desea vender semillas en el mercado abierto, debe producir y vender semilla certificada. El proyecto de rehabilitación post tsunami de la FAO se centra en la producción de semillas certificadas y el mejoramiento de las pruebas de semillas y los procedimientos de certificación. |
| Tailandia | La Ley Vegetal, 1992, regula variedades notificadas a través de un sistema de licencias para las “semillas controladas”. Todas las demás variedades están libres de control gubernamental. |

Notas

- ¹ Devinder Sharma es analista en política alimentaria y comercial, y está radicado en Nueva Delhi.
- ² El Grupo de Revisión de Políticas de Semillas fue una iniciativa del Ministerio de Agricultura. La Asociación de Semillas de India (SAI por su sigla en inglés) es una de las principales asociaciones de la industria de semillas y representa empresas extranjeras y nacionales medianas y grandes. SAI participa activamente en discusiones con el Ministerio acerca de la nueva ley de semillas.
- ³ Para acceder a la versión en inglés del proyecto de ley, visite la página Web del Ministerio de Agricultura del Gobierno de la India: http://www.agricoop.nic.in/seeds/seeds_bill.htm
- ⁴ Artículo 13(1) de la Ley de Semillas, 2004
- ⁵ Estrategia Nacional de Desarrollo Biotecnológico, <http://dbtindia.nic.in/biotechstrategy.htm>(en inglés)
- ⁶ Las semillas Terminator son plantas manipuladas genéticamente para producir semillas estériles, lo que obliga a los agricultores a comprar semillas nuevas cada año a una compañía.
- ⁷ Inciso (1)(c) del artículo 36 de la Ley de Semillas, 2004.
- ⁸ Inciso (2) del artículo 36 mencionado anteriormente.
- ⁹ La notificación pública emitida por el Comité Parlamentario invitando a realizar sugerencias sobre la Ley de Semillas establece que “(la) legislación propuesta tiene el objetivo de liberalizar la importación de semillas y materiales de plantación, compatible con los compromisos de la Organización Mundial de Comercio (OMC)”. <http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=8963>
- ¹⁰ <http://www.statpub.com/open/65830.html>, <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200410/146117690.pdf>; ver también “India seed industry in transition”, <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200312/146085513.pdf>
- ¹¹ La industria de semillas procura estatuto de la infraestructura <http://www.thehindubusinessline.com/2005/03/16/stories/2005031600941000.htm>
- ¹² De la Comisión de Expertos en Agricultura de los Agricultores, en Andhra Pradesh, ver (en inglés) “Done” en “by cash crops”
- ¹³ Cómo entablar juicio a una empresa, manual jurídico para agricultores, de Greenpeace India - <http://www.greenpeace.org/india/press/reports/how-to-sue-a-corporation>
- ¹⁴ A lesson from the field, <http://flonnet.com/fl2011stories/20030606005912300.htm>
- ¹⁵ Inciso (2) del Artículo 39 de la Ley de Protección de las Variedades Vegetales, 2001
- ¹⁶ Inciso (1) del Artículo 43 del Proyecto de Ley de Semillas, 2004
- ¹⁷ Un nombre comercial, en términos comerciales, es un nombre o símbolo o diseño utilizado para identificar las mercancías de un fabricante o vendedor. Por ejemplo, el algodón Bt de Monsanto se comercializa con el nombre comercial de Bollgard.
- ¹⁸ Por definición, el Proyecto de Ley de Semillas diferencia la figura del agricultor de quienes participan en activida-

des semilleristas comerciales. Como en el inciso (9) del Artículo 2, en que por "Agricultor" se entiende toda persona que produce cultivos ya sea cultivando ella misma la tierra o a través de otra persona, pero no incluye a los particulares, compañías, vendedores o transaccionistas dedicados a la compra de semillas en términos comerciales.

¹⁹ <http://www.ddsindia.com/anotherorganics.htm>. En otras partes de Asia, como es el caso en Filipinas, MASIPAG está trabajando para crear un sistema alternativo de garantías para los agricultores de MASIPAG, que incluye un sistema de control de calidad interno validado por los propios agricultores, a diferencia de la certificación formal. http://www.masipag.org/news_india.htm

²⁰ Inciso (1) del Artículo 39 Provisio de la ley de Protección de Variedades Vegetales

²¹ Por ejemplo Navdanya en su "Alternative Agriculture Policy" <http://www.navdanya.org/news/110305-1.php>

²² <http://www.organicconsumers.org/ge/indiawomen32505.cfm>

²³ <http://economictimes.indiatimes.com/articleshow/1056293.cms>

²⁴ <http://www.thehindubusinessline.com/2005/03/30/stories/2005033000240900.htm>

²⁵ Sobre la Lista Concurrente de la Constitución de la India, acerca de la cual tanto el Estado como el gobierno central pueden legislar.

²⁶ Sobre la Lista de la Unión, acerca de la cual únicamente el gobierno central tiene el poder de legislar.

²⁷ http://www.fb.org/views/com/boost_exports.html

²⁸ Los funcionarios de los Estados Unidos dicen que las nor-

mas chinas sobre importación de alimentos, a menudo poco claras, podrían crear obstáculos a los exportadores extranjeros, según informes del Representante Comercial de los Estados Unidos, <http://cayupply.notlong.com>

²⁹ La presión de los Estados Unidos para introducir cambios en la ley de patentes de la India para que, entre otras cosas, se permita el patentamiento de semillas transgénicas, es un claro ejemplo.

³⁰ Seeds Trade With India Not Easy: USDA, http://www.financialexpress.com/fe_full_story.php?content_id=59335

³¹ <http://www.indiaseeds.com/>

³² Punjab, Haryana, Maharashtra, Andhra Pradesh, Karnataka, Rajasthan, Uttar Pradesh, Bihar y Orissa. Madhya Pradesh, Gujarat, West Bengal, Assam, Meghalaya y Arunachal Pradesh.

³³ Sharma, D. 1997: In the Famine Trap UK Food Group and the Ecological Foundation, London/New Delhi, pág.123-124

³⁴ En 1969, la Corporación de Desarrollo Tarai Seed comenzó con un préstamo del Banco Mundial de 13 millones de dólares. A esto le siguieron dos Planes Estratégicos Nacionales, para los cuales el Banco Mundial concedió 41 millones de dólares entre 1974 y 1978, <http://www.whirledbank.org/environment/agriculture.html>

³⁵ World Resources Institute 1994: 'Second' India Revisited

³⁶ Sharma, D 1994: GATT and India: The Politics of Agriculture, Konark Publishers, New Delhi, pág. 60-62

³⁷ <http://www.indiainbusiness.nic.in/knowledgesociety/biotech.htm>

³⁸ 10º Plan Quinquenal (2002-2007), <http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/welcome.html>



Leyes de semillas en África: alfombra roja para las empresas

Por GRAIN (*)

África no se salvó de la Revolución Verde, como insisten algunos. Le llegó al continente en la década de 1960 y 1970, de la mano de los mismos organismos extranjeros y especialistas en semillas que trazaron los planes maestros para Asia y América Latina. Como en todos lados, su prescripción básica fue reemplazar las variedades tradicionales de “bajo rendimiento” por variedades de “alto rendimiento”, desarrolladas por centros internacionales de investigación agrícola y sus contrapartes nacionales. Con un fuerte apoyo de la FAO, el Banco Mundial y similares, en numerosos países africanos se instauraron sistemas nacionales de semillas sobre la base de los sistemas de investigación agrícola del periodo colonial, para colocar las semillas “mejoradas” entre los agricultores. Los programas de mejoramiento y multiplicación, las compañías de semillas estatales, las regulaciones en materia de semillas y, por supuesto, subsidios y préstamos generosos, completaron la estrategia.

Ésta fue sólo la etapa inicial del plan. Una vez que los agricultores comenzaron a adoptar las semillas, creando un mercado de semillas potencial, el próximo paso era dismantelar los programas públicos y abrirle camino al sector privado. En las décadas de 1980 y 1990, las compañías estatales de semillas fueron privatizadas, los programas de mejoramiento público dismantelados y se introdujeron leyes y reglamentaciones nuevas que procuraban atraer la inversión privada a la industria de semillas. En concreto, esas leyes nuevas eliminarían los obstáculos comerciales y, lo que es más importante, alentarían u obligarían a los agricultores a comprar semillas certificadas todos los años¹.

No todo fue según lo planeado. Con financiación aportada por donantes, varios países africanos crearon la capacidad técnica y los marcos regulatorios necesarios para desarrollar programas formales de semillas. Pero las semillas que produjeron esos programas han sido en gran medida rechazadas por los

agricultores porque no corresponden a sus necesidades. La FAO estima que el sector formal de semillas, público y privado juntos, representa solamente del 5 al 10 por ciento de las semillas utilizadas en el África subsahariana, con una situación similar en África del Norte². Una parte muy importante del total de alimentos producidos para el consumo interno de África proviene de variedades de los agricultores y de semillas guardadas por ellos. No es necesario ser un “especialista en semillas” para comprender la importancia fundamental que tienen los sistemas de semillas de los agricultores para África y la conveniencia de concebir políticas de semillas que apoyen y fortalezcan esos sistemas.

Es bastante sorprendente, pues, que los gobiernos africanos estén avanzando rápidamente conforme a las líneas del plan inicial. Resulta incluso perverso que la privatización y las leyes de semillas orientadas a favor de la industria se anuncien como la solución a los problemas ocasionados justamente por el propio plan en sus inicios. Si bien son pocos los que están conscientes de esto en el continente, África está siendo inundada por una ola de nuevas leyes de semillas que socavan los sistemas de semillas de los agricultores, de los que depende el pueblo africano.



(*) Artículo publicado en la revista Seedling de GRAIN en julio de 2005. Traducido por Raquel Núñez del original en inglés *Africa's seed laws: Red carpet for the corporations*. La versión en inglés puede consultarse en www.grain.org

El cambio de las leyes de semillas: el criterio regional

Hasta la década de 1990, las reglamentaciones sobre semillas en África estuvieron en general organizadas en torno a programas públicos de semillas, donde las leyes de semillas, en los casos en que existían, en gran medida se limitaban a restricciones a las importaciones y exportaciones. Hubo escasa coordinación entre los países y las reglamentaciones con frecuencia estaban fuertemente influenciadas por los respectivos donantes y con escasa aplicación práctica. De hecho, con algunas excepciones, la vasta mayoría de los agricultores africanos ha sido apenas afectada por leyes o reglamentaciones en materia de semillas. Pero a partir del contexto más amplio de los programas de ajuste estructural, la liberalización del comercio y la consolidación de una industria transnacional de la semilla desesperada por expandir los mercados, en la última década han comenzado procesos que están acelerando la aplicación de reglamentaciones y leyes que favorecen a la industria, con escasa consideración por los impactos en los sistemas campesinos de semillas.

Gran parte del impulso y dirección para la aplicación y transformación de las leyes de semillas proviene de los procesos regionales de armonización de las leyes de semillas, establecidos para facilitar el comercio. Recientemente se iniciaron alrededor de una docena de este tipo de procesos en distintas partes de África, con el apoyo de varios donantes. Algunos de los procesos son coordinados por centros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por su sigla en inglés) o por amplios sistemas regionales de servicios nacionales de investigación agrícola, tales como la Asociación para el Fortalecimiento de la Investigación Agrícola en África Central y Oriental (ASARECA, por su sigla en inglés). Otros son coordinados por organismos económicos regionales o agencias donantes occidentales.

África del Sur

Uno de los procesos regionales que se inició más tempranamente fue el de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC)³. En 1994 hubo un taller, algunos informes de consultores y un acuerdo general de trabajar hacia la armonización de las reglamentaciones en materia de semillas. El proceso quedó bastante paralizado después de eso, hasta fines de la década de 1990, cuando el Banco Mundial entró con su Iniciativa de Semillas del África Subsahariana (SASSI). Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabwe fueron seleccionados como países piloto. Se contrató

a una empresa danesa para brindar asistencia técnica y la Asociación Americana del Comercio de Semillas (ASTA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) llevaron a cabo evaluaciones regionales que servirían de base a una serie de informes nacionales producidos por consultores locales. Esos informes nacionales fueron material de insumo de talleres nacionales de alto nivel, que a su vez produjeron un Documento de Estrategia Regional para la armonización de las reglamentaciones sobre semillas. Con el proceso una vez más en marcha, se devolvió entonces a SADC para que hiciera la coordinación a través de la Red de Seguridad de las Semillas que inició en 2002.

África oriental

En África oriental está ocurriendo un proceso similar. El proyecto de Armonización de las Políticas y Reglamentaciones sobre Semillas de África oriental fue iniciado en 1999. Está coordinado por ASARECA, la organización regional que engloba los servicios nacionales de investigación agrícola y está financiada por la USAID y parte del proyecto SSASI del Banco Mundial. Como en África del Sur, el proyecto comenzó con algunos países piloto: Kenia, Uganda y Tanzania. Se nombraron representantes por país para elaborar informes nacionales para talleres nacionales de alto nivel, que a su vez sirvieron como base para un taller regional y para la definición de una estrategia regional. Se incluyeron otros países (Etiopía, Eritrea, Burundi, Ruanda y Sudán) y se creó un Comité de Semillas de África oriental, que reúne a funcionarios de gobierno, obtentores vegetales y representantes de asociaciones nacionales del comercio de semillas para "supervisar la culminación del proceso de armonización y aplicar los acuerdos a los que arribaron los países miembros participantes".

África occidental

Los procesos regionales de África occidental son un poco más complicados. Hay varios procesos diferentes, que se superponen (ver también el Cuadro: Procesos de armonización regional de las leyes de semillas en África occidental)

▲ **La Unión Monetaria y Económica de África occidental** (WAEMU, por su sigla en inglés) está llevando a cabo una iniciativa sobre reglamentaciones en materia de semillas. Si avanzan los planes de fusión con la comunidad Económica de los Estados de África occidental (ECOWAS), la WAEMU podría abarcar a más países.

▲ **El Instituto Internacional de Agricultura Tro-**

Procesos de armonización regional de las leyes de semillas de África occidental

| Proyecto regional de leyes de semilla | Agencia de coordinación | Países involucrados |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Iniciativa de reglamentaciones en materia de semillas, de la Unión Monetaria y Económica de África occidental(WAEMU). | WAEMU | Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal, Togo(*) |
| Red de Semillas y Material de Plantación (WASNET) de África occidental | IITA | Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo |
| Programa Africano de Inversiones Comerciales | IFDC | Benin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Nigeria, Togo |
| Comité Interestatal para el Control de la Sequía en el Sahel (CILSS) | CILSS | Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Gambia, Guinea-Bissau, Mali, Mauritania, Níger, Senegal |
| (*) Se está avanzando en los planes para la fusión de WAEMU y la Comunidad Económica de los Estados de África occidental (ECOWAS). Una vez que esto ocurra, se incluirán los siguientes países dentro del proceso legal regional sobre semillas: Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria, Sierra Leona. | | |

pical (IITA) coordina una red (conocida como WASNET) que está trabajando en una ley modelo que puede ser adoptada por los países participantes.

▲ El **Centro Internacional de Desarrollo de Fertilizantes** (IFDC)⁴ acaba de culminar un proyecto de dos años para el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y la Asociación Americana del Comercio de Semillas, el cual presentó planes nacionales de acción para apoyar la aplicación de leyes de protección de las variedades vegetales y reglamentaciones sobre organismos manipulados genéticamente, y la armonización de las reglamentaciones de la región sobre semillas.

▲ El **Comité Interestatal para el Control de la Sequía en el Sahel** (CILSS) ha elaborado un catálogo regional de semillas y un proyecto marco para la reglamentación armonizada de las semillas convencionales y transgénicas. Todos esos procesos están cada vez más integrados en sus objetivos políticos y funcionamiento.

Creando las condiciones para una industria privada de semillas en África

Por el momento, la mayoría de los programas nacionales de semillas que habían sido establecidos en la década de 1970 en África, ha fracasado, y las em-

presas paraestatales⁵ de semillas han sido clausuradas o privatizadas. Desde las cenizas surge una serie de actores que intentan imprimir una nueva dirección a la política africana en materia de semillas.

Entre los actores más influyentes, el Banco Mundial y el gobierno de los Estados Unidos (a través de la USAID y la USDA/Agencia para el Desarrollo) desean "mercados competitivos", es decir, mercados regionales con reglamentaciones mínimas cuando se trata de restricciones fitosanitarias al flujo de semillas a través de las fronteras nacionales, la introducción de cultivos transgénicos y el registro de variedades, y reglamentaciones exigentes cuando se trata de derechos de propiedad intelectual. Esta posición en gran medida es secundada por los demás actores externos influyentes: los donantes europeos (en especial Francia y Alemania), la FAO y los centros del CGIAR involucrados en programas de políticas sobre semillas. Hay cierto desacuerdo en cuanto al registro de las variedades, especialmente acerca de si debería ser obligatorio o no. Pero existe un consenso general en torno a instaurar sistemas regionales de registro, de múltiples países, para variedades vegetales que sean distintas, homogéneas y estables (DHE), con apenas una consideración mínima de la adaptabilidad y el desempeño locales⁶. Han tenido gran éxito en imponer procesos de armonización regional, la mayoría de ellos destinados originalmente a facilitar el comercio, con la colaboración activa para ello de la industria internacional de semillas.

El grupo de la industria semillerista de África

En 1999, la Asociación Americana de Comercio de Semillas (ASTA, por su sigla en inglés) creó la Asociación Africana de Comercio de Semillas (AFSTA), como grupo local de la industria semillerista transnacional. La AFSTA tiene el mandato de “promover la integración regional y la armonización de las políticas y reglamentaciones sobre semillas que favorezcan el comercio de semillas de los Estados Unidos” con el objetivo explícito de asegurar un aumento del 5% de las exportaciones de semillas de los Estados Unidos a la región, dentro de sus primeros cinco años⁷ AFSTA y sus 18 asociaciones nacionales de la industria semillerista están profundamente involucrados en todos los principales procesos legales regionales y nacionales en materia de semillas.

Venta de semillas en África en 2005

| País | Millones de US\$ |
|--------------|------------------|
| Sudáfrica | 217 |
| Marruecos | 160 |
| Egipto | 140 |
| Nigeria | 120 |
| Túnez | 70 |
| Kenia | 50 |
| Zimbabwe | 30 |
| Zambia | 15 |
| Malawi | 10 |
| Uganda | 6 |
| Total | 818 |

Fuente: FIS

El grupo de presión de la industria semillerista no puede ocultar el hecho de que no hay forma de que la industria privada de semillas pueda satisfacer de alguna manera las necesidades de África en materia de semillas. Incluso el Banco Mundial reconoce que, en un futuro próximo, la vasta mayoría de los agricultores de África continuarán obteniendo sus semillas de sus propios campos o del de sus vecinos⁸. Sin embargo, dentro de los círculos políticos, rara vez se reconocen a los sistemas campesinos de semillas como otra cosa

que un mal necesario que debe ser superado en una transición hacia el desarrollo total de los sistemas formales de semillas. La escasa atención que reciben los sistemas campesinos de semillas en las discusiones de políticas tiende a centrarse en las formas de regularlos, a través de, por ejemplo, los programas de Semillas de Calidad Declarada (ver recuadro), o de permitir programas como el mejoramiento participativo, que integran elementos de los sistemas campesinos en estructuras formales.

EL lado más “flaco” del control de calidad de la semilla

El sistema de Semillas de Calidad Declarada es un mecanismo de control de la calidad de la semilla creado por la FAO. La idea era ofrecer un criterio más fácil para la certificación de semillas en zonas donde los mercados de semillas no son funcionales y los recursos del gobierno son demasiado limitados como para manejar con eficacia sistemas de certificación amplios. Conforme al sistema de Semillas de Calidad Declarada, los productores de semillas son responsables del control de calidad, mientras que los agentes estatales verifican únicamente una porción muy limitada de grupos de semillas y campos de multiplicación de semillas.

El sistema de Semillas de Calidad Declarada está dirigido a la producción y distribución de semillas “mejoradas” del sector formal. En África, el sistema de Semillas de Calidad Declarada se utiliza más a menudo dentro de proyectos de ONGs así como en programas de socorro, para multiplicar y distribuir las semillas en tiempos de crisis, tales como sequía o conflicto civil. El programa inicial requería los criterios estrictos de VCU (Valor para cultivo y uso) y DHE, dejando escaso margen para las variedades campesinas. Pero en 2003 se elaboró un criterio revisado para incluir las “variedades criollas” y las variedades de cultivos desarrolladas a través del fitomejoramiento participativo, aún cuando los requisitos para los materiales del sector formal siguen siendo los mismos⁹.

Otro de los sistemas de control de calidad de semillas promovidos en los países más pobres es el etiquetado verídico. Según este programa, el gobierno dice cuál es la información que debe ir en la etiqueta de los paquetes de semillas y el productor de semillas es responsable de asegurar que la información brindada en la etiqueta sea la correcta. No hay un tercero que actúe como certificador. Si las semillas son malas, los agricultores deben tratar ellos mismos con el proveedor de semillas. Este criterio basado en el mercado, apoyado por el Banco Mundial, no ofrece demasiada protección a los agricultores, y en especial a los agricultores pobres.

Sinopsis de las leyes africanas de semillas

¿Qué es lo que está surgiendo de los diversos procesos en materia de leyes de semillas en África?

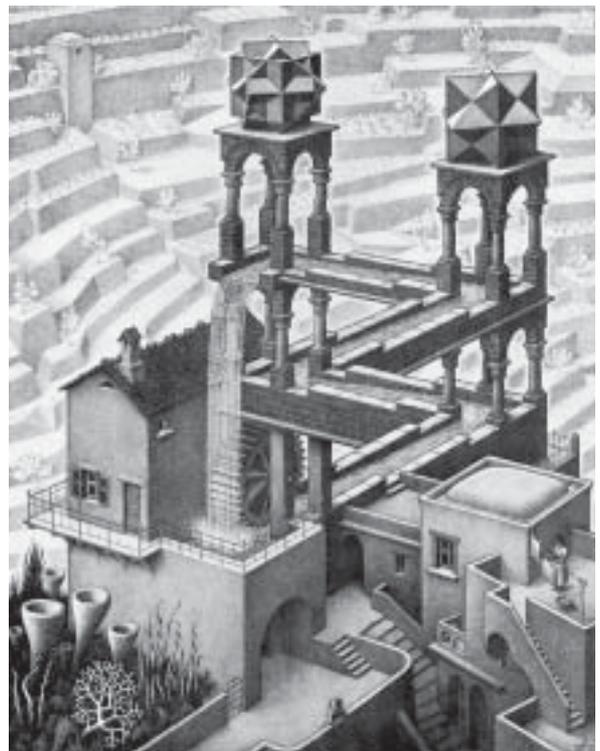
En la región occidental del continente, los distintos procesos regionales están convergiendo en torno a un catálogo regional obligatorio y la armonización de las normas de certificación basadas en los criterios DHE. El proyecto de política regional de WAEMU que está circulando actualmente reclama un catálogo regional común de 11 especies, para empezar. Prevé dos listas separadas de semillas certificadas: una lista A para variedades que cumplen los criterios DHE y son comparables con las variedades más populares de su clase y tienen buenos resultados; y una lista B para variedades que únicamente tienen que cumplir los criterios DHE. Una variedad registrada en un país sería liberada automáticamente en todos los países WAEMU, y potencialmente en todos los países ECOWAS si logra concretarse la fusión de los dos bloques económicos.

Lo mismo ocurre en la región oriental de África, donde los tres países piloto del proyecto ASARECA han armonizado –o están en vías de armonizar– sus reglamentaciones en torno a un catálogo común y un sistema de registro obligatorio para los principales cultivos de campo en función de criterios DHE, que prepararán el escenario para el resto de los países miembros. En Uganda, por ejemplo, la revisión del estatuto de semillas de 1994 le dio al sector privado más representación en el Directorio Nacional de Semillas y el Comité de Registro de Variedades Nacionales, y redujo el número de pruebas de desempeño en múltiples lugares de tres años a uno, convirtiendo el registro simplemente en un asunto de criterios DHE¹⁰.

El registro de variedades es obligatorio también en las leyes de semillas de Camerún (2001) y Nigeria, donde el Centro Internacional de Desarrollo de Fertilizantes trabajó directamente con el Ministerio de Agricultura en los últimos años para reformular la Ley de Semillas de 1992 del país. La ley de semillas de 1999 de Túnez dice que se puede comercializar únicamente variedades registradas en el catálogo oficial que, según un decreto ministerial subsiguiente de 2000, se basa enteramente en criterios DHE. La nueva ley adoptada en Argelia es lo mismo, salvo que estipula una lista secundaria de variedades del catálogo nacional que no cumplen los criterios DHE pero tienen una importancia especial para la exportación o la producción agrícola nacional. Quienes producen semillas de esta lista secundaria siguen estando sujetos a los mismos procedimientos de inspección y registro y a las mismas reglamentaciones sobre empaquetado y etique-

tado. En los hechos esto implica cerrar las puertas en lo legal a los sistemas de semillas de los agricultores tradicionales para las especies incluidas en el catálogo.

En el sur, la situación es diversa. Sudáfrica, con su dominante sector agrícola comercial y su fuerte industria metalúrgica, altamente orientada a la exportación hacia el resto de África y otros continentes, tiene una larga historia de legislación en materia de semillas, similar a lo que se puede encontrar en Europa y América del Norte. La situación es similar en Zimbabwe, donde la certificación de semillas es obligatoria para 10 cultivos importantes y donde la aplicación es especialmente estricta para el maíz. (Las variedades de polinización abierta del maíz y el sorgo no pueden venderse en Zimbabwe. Según la ley, los agricultores tan sólo pueden comprar semillas híbridas de esos cultivos). Al lado, en Zambia, no se puede vender las semillas de los principales cultivos agrícolas a menos que estén certificadas o sean de Calidad Declarada. En Malawi, por otro lado, donde hay tanto una activa industria semillera privada como un activo sector semillera informal, la certificación es obligatoria únicamente para tres cultivos (maíz híbrido, girasol híbrido y tabaco) y las reglamentaciones son bastante laxas cuando se trata de semillas no certificadas. La lista nacional de semillas obligatoria de Mozambique en gran medida no funciona y la mayoría de las ventas de semillas comerciales y proyectos de semillas de ONGs eluden el sistema oficial.



En general, los gobiernos de África del Sur parecen haber estado más dispuestos a acercarse al modelo de la ley de semillas que los de otras partes del continente, en especial África occidental. Hay más sensibilidad hacia las cuestiones sociales y ecológicas que afectan los sistemas de abastecimiento de semillas de sus países, tales como cuestiones de género, sequías reincidentes o el impacto del VIH/SIDA, así como más voluntad de tomar en cuenta las opiniones de las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil.

Pero en la práctica, ese acercamiento no agregó gran cosa. La Comunidad Sudafricana de Desarrollo ha decidido recientemente que, dada la actual falta de coherencia de la región, dejará pendiente la armonización de las leyes nacionales de semillas y se centrará en cambio en la puesta en vigencia de un sistema regional paralelo para el registro y la liberación de variedades. El elemento central de este sistema es un catálogo regional de variedades que cumplan los criterios DHE de la UPOV y tengan un mínimo de datos acerca de su desempeño. Toda variedad registrada en el catálogo regional será automáticamente aprobada para su venta en todos los países miembros, si bien los países pueden realizar objeciones de manera individual. Existe un plan de elaborar un segundo catálogo regional de "variedades criollas" y variedades populares establecidas que no cumplan los criterios DHE, pero este catálogo será "únicamente con fines informativos" y "como tal, no ofrecería acceso al mercado"¹¹.

En toda África, el panorama que se vislumbra en cuanto a las leyes de semillas que van tomando forma, deja muy poco espacio legal para las semillas de los agricultores. En el mejor de los casos, hay pequeños resquicios legales para los circuitos de las semillas informales, pero lo típico es que sean únicamente para las Semillas de Calidad Declarada, proyectos de socorro o especies no contempladas por las leyes. Tanzania, por ejemplo, ha tenido una Ley de Semillas rigurosa desde 1978. La Ley prohibía la venta de semillas que no estuvieran registradas en la lista nacional, certificadas, empaquetadas y etiquetadas. La ley estaba muy divorciada de la realidad, y menos del 30 por ciento de los predios agrícolas del país estaban plantados con variedades del sistema formal. Sin embargo, la nueva Ley de Semillas que entró en vigor en 2003 mantiene la rigurosidad en cuanto a las disposiciones en materia de registro: el registro obligatorio para vender o producir semillas, el registro obligatorio de las variedades comerciales de los principales cultivos agrícolas y un catálogo nacional. La única mención a las semillas guardadas por los agricultores está en una subcláusula pequeña, que dice que las disposiciones de la Ley no afectan la venta de las Semillas de Calidad Declarada entre agricultores vecinos de

pequeña escala, en tanto el agricultor o la agricultora que compra las semillas las utiliza únicamente para su propio campo¹². De hecho, cualquier otra cosa es ilegal. De manera similar, la nueva Ley de Semillas de 2001 de Mozambique acepta abiertamente el registro de variedades "tradicionales" y "locales" para su comercialización, pero únicamente si cumplen los criterios industriales DHE.

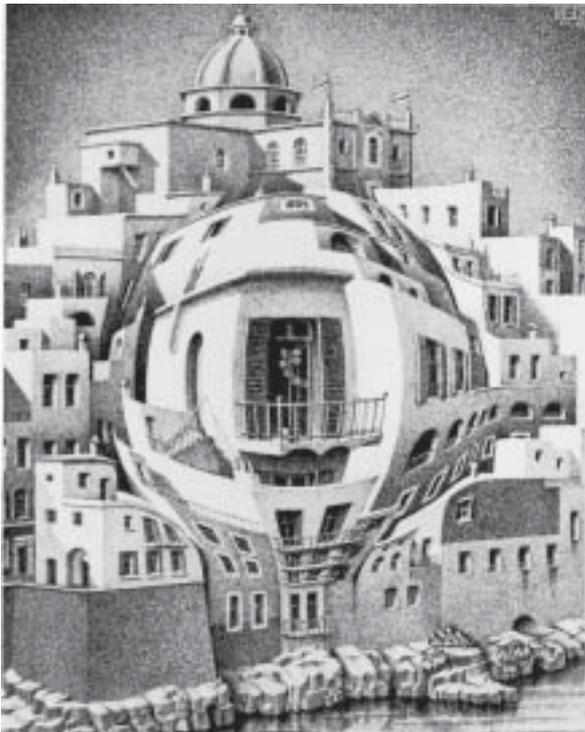
Semillas de represión

Seguirá habiendo un gran desfase entre la ley y lo que ocurre en los hechos. Es poco probable que algún organismo nacional de semillas se embarque en algún momento y a la brevedad en un operativo intensivo de represión de las semillas guardadas por los agricultores. Pero las leyes se traducirán finalmente en prácticas, de múltiples formas. El organismo de semillas de Kenia, KEPHIS, se toma en serio sus leyes. Desde que fue creado en 1996, ha infligido multas a los comerciantes de semillas que trabajan sin licencia o que venden semillas no certificadas. Ha impuesto incluso normas de certificación en proyectos a pequeña escala de semillas para cultivos alimenticios locales como frijoles y sorgo. KEPHIS es particularmente inflexible en cuanto a no permitir que los agricultores vendan sus semillas de maíz no certificado, aún cuando actualmente las semillas propias de los agricultores son las que cubren más de la mitad de las necesidades de maíz de Kenia¹³. El Directorio de Semillas de Sierra Leona anda a la caza de ONGs y comerciantes de semillas que eviten el proceso de certificación en la distribución de semillas de arroz y mani¹⁴. En Uganda, donde más del 90% de las semillas son guardadas por los agricultores, el acceso al crédito generalmente está vinculado con la utilización obligatoria de semillas certificadas.

Además, esas nuevas leyes de semillas deben ser vistas en el contexto de la expansión paralela de las leyes de propiedad intelectual y la construcción de normas de bioseguridad para adaptarse a la introducción de cultivos modificados genéticamente en África. En la mayoría de los países, las normas sobre comercialización de semillas están coordinadas con la legislación sobre protección de variedades vegetales y reglamentaciones sobre transgénicos. En Túnez, Argelia y Kenia, las leyes de semillas y la legislación sobre protección de variedades vegetales están actualmente contenidas en la misma Ley. En África occidental, el sistema de comercialización de semillas de WAEMU funcionará junto con la ley sobre protección de variedades vegetales adoptada por los estados miembros de la Organización Africana de la Propiedad Intelec-

tual¹⁵, dentro del Acuerdo Revisado de Bangui de 1999. Sin embargo, este sistema de protección de variedades vegetales todavía no ha entrado en funcionamiento porque no hay infraestructura en los estados miembros para identificar nuevas variedades vegetales conforme a sus criterios DHE. Es aquí donde entra en acción WAEMU (con una pequeña ayuda de los gobiernos de los Estados Unidos y Alemania). Su sistema de comercialización regional de semillas ofrecerá la infraestructura técnica para los ensayos, ya que la ley de semillas y la ley sobre protección de variedades vegetales comparten las mismas normas DHE. La asociación francesa de la industria de semillas¹⁶ está identificando centros de ensayo para pruebas de DHE en Camerún, Senegal y Côte d'Ivoire. Y, con el apoyo financiero del gobierno francés, también está ocupada en el norte de África, donde dirige pequeños proyectos de capacitación bilateral con organismos de semillas de Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto sobre DHE, certificación y "cómo aplicar el sistema de la UPOV" aún cuando Túnez es el único de esos países que es miembro de la UPOV.

En África occidental, el catálogo de WAEMU abre las puertas al registro de variedades transgénicas, aún cuando uno de sus miembros, Benin, tiene una moratoria sobre los cultivos manipulados genéticamente y los otros todavía están en vías de elaborar su legislación sobre bioseguridad. También en África occidental hay un proyecto marco regulador con un catálogo regional que integra semillas convencionales y transgé-



nicas. Una vez más, el catálogo propuesto en África del Sur, que no permite el registro de cultivos transgénicos, es más abierto a las políticas nacionales divergentes de la región.

La balcanización del suministro de semillas de África

La situación social, ambiental y agrícola de la mayoría de África es diversa y frágil y su brutal historia moderna todavía la hace tambalear. Las políticas, para algo tan vital como las semillas, deberían reflejar la complejidad de este contexto. Pero si observamos el estado de las leyes de semillas en África, vemos que los gobiernos persiguen un modelo que bien podría haber sido elaborado en Wall Street. Los sistemas antiguos tal vez estuvieron mal encaminados, pero por lo menos su prioridad era mejorar la calidad de las semillas para los agricultores.

Actualmente, las modernas leyes de semillas no son más que desplegar una alfombra roja para la industria transnacional de semillas una industria dominada por unas pocas empresas de plaguicidas que se dedican restringidamente a tan solo unos pocos de los principales cultivos de exportación y variedades transgénicas. Esas empresas no producen semillas que atiendan las necesidades de los pequeños agricultores africanos y por lo tanto sólo pueden desempeñar un papel limitado. Siendo realistas, los agricultores africanos seguirán atendiendo durante algún tiempo la mayor parte de las necesidades de semillas del continente. Pero la ironía cruel es que la combinación de nuevas reglamentaciones de semillas, leyes de propiedad intelectual y tecnologías de punta como la ingeniería genética, continuará marginándolas. De manera que, cada vez más, los sistemas de semillas de África seguirán dividiéndose en dos realidades aparte: un sector formal privatizado, uniforme y totalmente adaptado y un sector campesino caótico, diversificado y apenas tolerado.

Las instituciones públicas podrían haber tendido un puente, pero ahora están prontas a desaparecer o a ser absorbidas por el sector privado, dejando al Estado la función de reprimir a los agricultores en lugar de protegerlos.

No será fácil construir sistemas campesinos de semillas y fortalecerlos en este contexto jurídico y político hostil. Pero tampoco será fácil para los gobiernos y la industria aplicar sus leyes. Las normas están tan desconectadas de lo que ocurre en la realidad que muchos agricultores y comunidades locales pueden negarse a obedecer. Podrían decidir volver la espalda al sector formal y mirar por sus propios sistemas loca-

les de semillas. De esta forma, las leyes de semillas podrían aclarar el aire y ayudar a sembrar las semillas de un estupendo nuevo rumbo de los sistemas de semillas en África ●

Notas

¹ Niels Louwaars, "Seed Policy: A Widening Area", *WANA Seed Info*, enero de 2003.

² FAO 1 y FAO 2

³ Un órgano comercial regional que reúne a Angola, Botswana, la República del Congo, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe

⁴ IFDC también coordina el proyecto Gestión Regional de Insumos (MIR, por su sigla en inglés), financiado por el Ministerio holandés de Cooperación para el Desarrollo. El proyecto MIR está muy involucrado con la iniciativa de armonización de las reglamentaciones de semillas de WAE-MU.

⁵ Paraestatal: de propiedad del gobierno o controlado total o parcialmente por él.

⁶ Los criterios DHE utilizados para el control del comercio de variedades son los mismos que los utilizados para otorgar certificados de protección de las variedades vegetales.

⁷ American Seed Trade Association (Asociación Americana de Comercio de Semillas), "Establishing an African Seed Trade Association" en Reed Hertford y Susan Schram (eds.), *Food: The Whole World's Business. Investing in International Agriculture and Food Systems Development for the Mutual Benefit of the United States and Developing Countries, A Compendium of Case Studies*, Association for International Agriculture and Rural Development (AIARD) (Asociación de Agricultura Internacional y Desarrollo Rural), febrero de 2001

⁸ David Gisselquist, Banco Mundial, "Regional and Competitive Seed Markets Linked to the World Seed Industry" en Actas de la Reunión Preparatoria para el Establecimiento de una Asociación Africana de Comercio de Semillas, Lilongwe, Malawi, 8-10 abril 1999, International Seed Trade Federation (Federación Internacional del Comercio de Semillas), 1999.

⁹ A.J.G. van Gastel, Seed Unit, ICARDA, Seed Info No. 25

¹⁰ "Seed Industry Development and Seed Legislation in Uganda." Muhhuku, Fred. Publicado simultáneamente en *Journal of New Seeds* (Food Products Press, impresión de The Haworth Press, Inc.) Vol.4, No. 1/2, 2002, pág. 165-176; y: *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a Narrow Focus* (ed: Niels P. Louwaars) Food Products Press, una impresión de The Haworth Press, Inc., 2002, pág. 165-176.

¹¹ www.sadc-fanr.org.zw/ssn/news/GaboroneProceedingsApril2003.pdf



¹² Art. 19 (2) de la Ley de Semillas, 2003.

¹³ Luke Mulunda, "Government threatens to deregister companies that have failed to renew," *The East African Standard* (Nairobi), 13 de febrero de 2005 y N.P. Louwaars, R. Tripp, D. Eaton, V. Henson-Apollonio, R. Hu, M. Mendoza, F. Muhhuku, S. Pal & J. Wekundah, "Impacts of Strengthened Intellectual Property Rights Regimes on the Plant Breeding Industry in Developing Countries: A Synthesis of Five Case Studies", Informe encomendado por el Banco Mundial, Wageningen UR, febrero de 2005, 176 pág.

¹⁴ WASNET Newsletter, No. 14, enero de 2005

¹⁵ OAPI - African Intellectual Property Organisation (Organización Africana de la Propiedad Intelectual): dieciséis países son miembros de OAPI: Benin, Burkina Faso, Camerún, República Central Africana, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guinea, Mali, Mauritania, Níger, Senegal y Togo. Por más información sobre OAPI y derechos de propiedad intelectual en África, ver "Intellectual Property Rights in African Agriculture: Implications for Small Farmers".

¹⁶ GNIS -Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants-. Un poderoso grupo industrial que asegura que se mantengan criterios estrictos en la interpretación de la ley francesa de semillas, algo que están difundiendo en otros países francófonos.

¹⁷ WASNET Newsletter, N° 12, febrero de 2004. <http://www.grain.org/seedling/?id=342>

La legislación de semillas en Europa deja fuera a los agricultores

Por Guy Kästler (*)

En Europa, el sistema de abastecimiento de semillas comerciales está muy organizado y controlado. La legislación europea en materia de comercialización de semillas ha evolucionado a lo largo de los años de manera de asegurar que en el mercado se vendan únicamente semillas uniformes, condenando a las semillas y variedades tradicionales de los agricultores al mercado negro e incluso a la ilegalidad total. Junto con normas de propiedad intelectual férreas y la producción de híbridos, las leyes europeas en materia de semillas dejan a los agricultores fuera del sistema de semillas. Este artículo es un extracto de un trabajo más extenso de Guy Kästler. Kästler es un agricultor francés que participa en las organizaciones Réseau Semences Paysannes, Confédération Paysanne y Nature et Progrès. El artículo se centra en Francia, que ha adoptado el criterio más estricto en materia de aplicación de leyes de semillas de Europa, y tal vez del mundo.

Desde los inicios de la agricultura, la selección y reproducción de semillas, así como la conservación y renovación de la biodiversidad agrícola nunca ha cesado en los campos de los agricultores. Por supuesto, el trabajo de los agricultores con las semillas ha estado influenciado por diversas cosas, tales como la cultura local, los sistemas de medicina tradicional, la religión y el nacimiento de la ciencia moderna, pero ninguna de ellas separaron el desarrollo de las variedades de la producción agrícola. El mejoramiento y la producción de semillas como profesión, comenzaron en Europa y luego en los Estados Unidos hacia fines del siglo XIX, primero dentro de fincas especializadas, y luego entre compañías especializadas. Eso fue el comienzo de la separación entre la producción de semillas y la agricultura.

El crecimiento de los mercados, primero a escala nacional y luego a escala internacional, es lo que produjo esta separación. Un mercado local sustenta e incluso produce diversidad local. Sin embargo, la expansión y concentración de la cadena agroindustrial (proveedores de semillas e insumos agrícolas, proce-

sadores y distribuidores) dentro de grandes mercados ha favorecido las economías de escala de algunos de los cultivos más importantes, que llevan a la producción de productos uniformes al menor precio posible. Lograr que todos los agricultores planten las mismas semillas y variedades es una forma excelente de obtener el mismo producto estandarizado. Y para los agricultores, producir más con el mismo volumen de trabajo es la mejor manera de reducir los precios. Pero esto es difícil en la medida que su cosecha depende de una variedad de condiciones agroecológicas y climáticas diferentes. Por lo tanto, la homogeneización de las tierras resulta importante para producir semillas y alimentos homogéneos. A través del uso de plaguicidas y fertilizantes, y a menudo irrigación ilimitada, la agricultura se ha distanciado cada vez más de su entorno. Lentamente los agricultores se han vuelto dependientes del modelo agrícola industrial alentado por los productores de semillas.

Los costos de producción continúan cayendo, mientras que los costos reales se expresan en la contaminación de nuestros suelos, agua y aire, el calentamiento global, el desempleo y la pérdida de la agricultura en pequeña escala. Esos costos crecientes, que los pagarán las generaciones futuras, nos obligan a abandonar este modelo agrícola y las leyes que los sustentan (ver el recuadro Leyes de semillas en Francia).

(*) Artículo publicado en la revista Seedling de GRAIN en julio de 2005. Traducido por Raquel Núñez del original en inglés *Europe's seed laws: Locking out farmers*. La versión en inglés puede consultarse en www.grain.org

Francia tiene quizás la legislación más estricta y coercitiva del mundo. Desde 1949, los agricultores solamente pueden comprar semillas que estén registradas oficialmente en el catálogo nacional. En Francia está radicada la mayor industria semillera de Europa, que a su vez tiene un grupo de presión empresarial poderoso y activo.

El intercambio de semillas entre agricultores locales se basa en la honestidad y las normas básicas de un buen vecino. Todos conocen al agricultor o agricultora que provee la semilla así como la calidad de ésta. Es más arriesgado engañar al vecino que al agricultor que vive al otro lado del país y al que nunca se volverá a ver. A medida que aumenta el área de intercambio de semillas, aumenta el riesgo. La calidad de la semilla no es visible a primera vista y el mercado pronto es invadido por estafadores que venden cualquier tipo de semillas viejas. Los productores industriales de semi-

llas que desean controlar los mercados han utilizado la excusa de que el consumidor anónimo necesita protección y que es necesario poner a raya a quienes cometen fraude. Es en nombre de esos objetivos que el Estado, junto con las empresas semilleras, promulgan leyes de semillas para asegurar que las empresas puedan obtener, y mantener, un monopolio absoluto sobre la producción de semillas.

Variedades clausuradas

Desde comienzo del siglo XX, los productores industriales de semillas de los Estados Unidos han estudiado las formas de fortalecer su monopolio sobre la producción de semillas impidiendo que los agricultores vuelvan a sembrar las semillas cosechadas. Su primera ofensiva fue con las plantas de polinización cruzada, que no pueden reproducirse sostenidamente

| Leyes de semillas en Francia | |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1884 | Los productores de semillas de Francia crearon la primera Estación Nacional de Investigaciones de Semillas (<i>Station National d'Essais de Semences</i>), con el objetivo de analizar la calidad de las semillas comerciales (ya diferenciadas de las semillas de los agricultores). |
| 1905 | Se promulgó la primera ley sobre control de calidad de la semilla. |
| 1922 | Un comité sobre el control de semillas estableció una lista de variedades de trigo y definió normas de calidad para semilla de trigo en términos de pureza de la variedad y el índice de germinación. |
| 1932 | Se creó un catálogo oficial de semillas francés para especies y variedades aprobadas, en primer lugar para trigo y luego rápidamente avena, papas, cebada, remolacha para forraje y maíz. Con la excepción de plantas ornamentales, que todavía no están enumeradas, las últimas plantas que se agregaron en el catálogo fueron vegetales hortícolas a comienzos de la década de 1960. |
| 1942 | El Comité Técnico Permanente de Semillas (<i>Comité Technique Permanent des Semences</i>), integrado por representantes de la industria semillera y científicos del gobierno, comenzó a manejar el catálogo de semillas. Determinan el criterio para definir las variedades enumeradas en el catálogo. |
| 1949 | Un decreto ilegalizó cualquier tipo de comercialización –ya fuera gratuita o por medio de un pago– de semillas no incluidas en el catálogo nacional. Únicamente los productores de semillas certificadas están autorizados a vender semillas. |
| Años de pos-guerra | |
| | En Francia, las variedades de los agricultores comenzaron pronto a desaparecer después de la 2ª Guerra Mundial. Las cooperativas, que compran todos los cultivos cosechados, también comenzaron a ganar más dinero vendiendo semillas, fertilizantes y plaguicidas a los agricultores todos los años, y comenzaron a vender semillas de híbridos. |
| 1966 | La Comunidad Europea creó el Catálogo Común de variedades de especies de plantas agrícolas. |
| 1998 | Francia creó un anexo a su catálogo nacional para las variedades vegetales <i>amateurs</i> (de uso no comercial). La Unión Europea adoptó una directiva que abrió la posibilidad de una lista aparte de variedades de conservación. |
| 2005 | La Comisión Europea propuso una directiva sobre las variedades de conservación. |

sin recibir polen de otra planta de la misma especie que tenga una configuración genética levemente diferente. Tan pronto como la planta de polinización cruzada se autofertiliza para fijar sus características, sus descendientes expresan un efecto depresivo por el cruzamiento cerrado (de consanguinidad) que hace que el cultivo sea invendible. Con la técnica de la hibridación, un obtentor logrará una semilla con características fijas y buen valor comercial. La hibridación implica el cruzamiento de dos plantas por endogamia que tengan fijadas características de especial interés, aunque dichas características estén debilitadas por la depresión del cruzamiento cerrado. Un agricultor que plante semillas híbridas obtendrá un campo de plantas idénticas, y todas las semillas producidas en este campo sufrirán el mismo cruzamiento cerrado depresivo que las plantas puras cruzadas. Para estas variedades cerradas, el agricultor cae en una dependencia indefinida de los productores de semillas y las compañías agroindustriales. Actualmente, la mayoría de las especies de polinización cruzada comercializadas (remolacha, girasol, la mayoría de los cultivos hortícolas) son clones híbridos.

Las variedades de los agricultores

Es imposible cumplir con los criterios de Distinción, Uniformidad y Estabilidad (DUS), más Valor de Cultivo y Uso (VCU), requeridos para el registro en el catálogo nacional de semillas, sin utilizar técnicas de mejoramiento que se han vuelto cada vez más sofisticadas y no están al alcance de los agricultores (Ver recuadro El sistema de catálogo de semillas de la Unión Europea).

Desde los primeros híbridos a la biotecnología moderna, el fitomejorador u obtentor ha dado paso al laboratorio. Así, el obtentor impone a los agricultores cultivos estandarizados que han sido perfeccionados en el laboratorio y en centros de investigación. Un obtentor no puede alcanzar los criterios DUS y VCU sin utilizar fertilizantes, plaguicidas, mecanización y riego que aseguren condiciones de estabilidad y el aumento incesante de la cosecha. De esa manera, las variedades comerciales actuales son seleccionadas por y para estas técnicas, pensadas para la agricultura industrial, sin la cual los agricultores no pueden cultivar estas semillas.

Sin embargo, hay numerosos agricultores que desean, por diversas razones, plantar cultivos que no están en la lista del catálogo oficial de semillas. Es posible que no tengan el dinero para pagar todos los costos del sistema de producción industrial al cual se circunscriben las semillas. Tal vez estén en contra de comprar esas semillas o no deseen abandonar una

El sistema del catálogo de semillas de la Unión Europea

A cada Estado miembro de la Unión Europea se le exige que mantenga un catálogo nacional (o "lista", como se le denomina en algunos países) de variedades oficialmente reconocidas que pueden ser libremente comercializadas en su territorio. Luego la Comisión Europea coteja los catálogos nacionales con lo que es conocido como el Catálogo Común de la Unión Europea. Las variedades que no figuran en un catálogo nacional o en el Catálogo Común, no están autorizadas, técnicamente hablando, a ser comercializadas en la Unión Europea.

Todas las variedades presentadas para ser registradas deben probar sus rasgos distinción, uniformidad y estabilidad (DUS por sus siglas en inglés), y en algunos cultivos el valor de cultivo y uso (VCU) durante un periodo mínimo de dos años. Los rasgos distintivos significan que es posible distinguir la variedad de las demás variedades registradas, por una o más características. Uniformidad significa que todas las plantas del mismo lote de semillas son iguales. Estabilidad significa que la planta es la misma después de sucesivas generaciones. VCU significa que, comparada con otras variedades registradas, la variedad que se registra ofrece un avance cualitativo o tecnológico (ya sea cuando se planta o se procesa). En Europa hay una fuerte relación entre este sistema de catálogo y los derechos de propiedad intelectual. En ambos casos se exige la misma prueba de DUS y la suelen realizar los mismos servicios técnicos. La mayoría de las variedades registradas para venta en un catálogo nacional o lista están protegidas también por los derechos de los obtentores vegetales.



forma tradicional de hacer las cosas. Es posible que busquen mayor autonomía o crear sistemas agrícolas alternativos (orgánico, campesino, de bajos insumos, regional, etc.). O quizá simplemente no encuentren lo que buscan en el sistema oficial de suministro de semillas. En todos esos casos, los agricultores pueden inclinarse a cultivar semillas tradicionales, locales o campesinas. La demanda de los consumidores de una mayor calidad de los alimentos, junto con la demanda de la sociedad de sistemas agrícolas en armonía con el ambiente y desvinculados de los subsidios agrícolas, empujan a los agricultores cada vez más en esta dirección. Para esto, los agricultores necesitan utilizar técnicas campesinas tradicionales de conservación y selección de las semillas. Esos métodos adaptan los cultivos a la diversidad de *terroirs*¹ y climas y a la forma en que se utiliza el cultivo después de la cosecha. Esos cultivos no son necesariamente estables fuera de sus *terroirs*, ni son uniformes—debido a la diversidad natural dentro del cultivo— y están en constante evolución. No cumplirán los criterios de VCU ya que no están adaptados a un procesamiento industrial o una distribución generalizada. Por esta razón, esas semillas no corresponden, en términos legales, al concepto de variedades se las define como “no variedades”.

Por lo tanto, las plantas seleccionadas para utilizar en sistemas agrícolas diversificados, orgánicos o de bajos insumos, así como para los sistemas de comercialización locales, caen fuera de la definición comercial de “variedades”. Incluso cuando los materiales de los agricultores puedan cumplir los estrictos criterios de comercialización, es imposible pagar los costos de registro (que pueden llegar hasta los 5.000 euros para una variedad vegetal y 15.000 euros para un cereal) ya que esas variedades suelen producirse únicamente en pequeñas cantidades para la agricultura local. Por último, a una variedad registrada no se le permite evolucionar o adaptarse. Tendría que registrarse nuevamente como una variedad diferente.

Aun frente a todos esos problemas, los agricultores no pueden, igualmente, registrar su “no variedad” en el catálogo de semillas. Por lo tanto no pueden vender o siquiera regalar sus semillas. Incluso intercambiar semillas con un agricultor vecino es ilegal. La legislación europea sólo autoriza a los agricultores a producir semillas de su propia cosecha para ser utilizadas únicamente en la misma finca.

Aun cuando un agricultor pudiera reproducir semillas para su propio uso, en general no logra conservar individualmente una variedad. Las variedades dependen en gran medida del trabajo colectivo basado no en un mercado sino en intercambios regulares. Esas variedades necesitan ser cruzadas con otras variedades y ser renovadas continuamente de manera que la

planta pueda continuar expresando diversidad y variabilidad genética. En cada *terroir*, ciertos campos o parcelas de ciertos agricultores producen mejores semillas de una especie, mientras que para otras especies serán otros agricultores y otras parcelas de tierra. Alguien que produce para el mercado no puede producir toda la semilla requerida para plantar al año siguiente. Un horticultor que produce para el mercado no puede simultáneamente reproducir diversas variedades de polinización cruzada de una especie y al mismo tiempo producir más semillas de una variedad de lo necesario (para el repollo se necesitan como mínimo 50 plantas para producir semillas y mantener la diversidad, que produce aproximadamente uno o dos kilos de semillas, cuando un horticultor comercial necesita entre 50 y 100 gramos). Por último, nadie está a salvo de perder todas las semillas como resultado de una mala cosecha, para los cultivos del año siguiente.

Si pueden saltarse temporalmente ciertas etapas de la producción de semillas, el intercambio y la venta de cantidades restringidas de semillas de los agricultores es la clave para el manejo dinámico y colectivo de la biodiversidad agrícola, que está en la base de su existencia. Prohibir el intercambio es prohibir las semillas de los agricultores.

La semilla guardada en el campo

Uno de los problemas que continúan enfrentando las empresas semilleras es el relativo a los cultivos de autopolinización, como el trigo. Con esos cultivos los agricultores pueden cosechar, guardar y replantar las semillas al año siguiente. La semilla guardada en el campo es una semilla gratuita y esto los productores comerciales de semillas no lo toleran. Por supuesto, es ilegal vender o intercambiar semillas que no están en los catálogos europeos de semillas, y las semillas no pueden ser utilizadas sin el permiso del titular de los Derechos del Obtentor (PBR, por su sigla en inglés) cuando son patentados. Pero es materialmente imposible impedir a los agricultores que guarden, intercambien o vendan su cosecha de semillas para volver a sembrar. Por lo tanto, las variedades borradas del catálogo pueden de hecho ser reutilizadas durante muchos años. Los agricultores seleccionan sus propias variedades “locales” y nuevamente recuperan total autonomía con respecto a los productores de semillas. De ahí que la semilla guardada en el campo sigue siendo ampliamente utilizada en Europa; por ejemplo, en Francia representa el 50 por ciento de los cultivos de autopolinización.

Por eso la industria semillera, junto con el gobierno, ha presentado un gran número de otras medidas destinadas a suprimir el uso de semillas guardadas en el campo.

La controversia de la papa Linda en Alemania

Linda es una variedad de papa que fue mejorada por el obtentor vegetal Friedrich Böhm. En 1974 fue registrada y certificada para su venta en Alemania, y protegida con los derechos del obtentor vegetal durante 30 años. Se concedieron a Europlant los derechos de mantener y cobrar regalías por la comercialización de Linda.

Un mes antes de la expiración del certificado de derechos de obtentor, en diciembre de 2004, Europlant suspendió el mantenimiento de la variedad, aunque su registro en la lista nacional era válido hasta 2009. Esto significa que nadie más podía asumir el mantenimiento de la variedad porque en ese momento seguía estando amparada por los derechos de obtentor –lo que significa que Europlant tenía los derechos únicos de producir la variedad. De manera que Linda estuvo destinada a desaparecer del mercado alemán de papas.

¿Cuál fue la razón de que Europlant suspendiera el mantenimiento? Hay otras variedades de papa disponibles ahora, que son similares pero superiores a Linda, manifestaron. Pero la acción fue concebida de tal manera que Linda fue sacada de la lista y tal vez no pueda volver a incluirse porque podría ser difícil que pasara las pruebas actuales de VCU. Diversos grupos de Alemania han considerado que se jugó sucio, y que Europlant tan solo desea controlar el mercado en beneficio propio.

Agricultores orgánicos como Karsten Ellenberg y organizaciones de pequeños agricultores como ABL, están disgustados por el hecho de que la papa Linda sea sacada del mercado porque es una variedad muy popular que vale la pena que siga siendo accesible. Europlant, sin embargo, dice que en 2004 Linda sólo ocupaba el 1,4% del mercado alemán de papas para semilla (y 0,5% en todo el periodo de registro 1974-2004). Los críticos también dicen que Europlant está cumpliendo un papel monopólico indebido, decidiendo qué es bueno para los consumidores alemanes. Europlant responde que Linda fue una papa de calidad porque la licencia para la producción de su semilla se dio a un pequeño grupo de productores de semillas muy controlados, y que si ahora entra al mercado abierto, la semilla será producida por productores sin controles, lo que resultará en semillas de mala calidad, perjudicando así tanto a agricultores como consumidores.

La gran organización de agricultores alemanes Deutcher Bauernverband, comparte algunas de las críticas que se hacen a la forma en que Europlant ha manejado la situación. Dicen que la producción de papas Linda para semilla tendrá ahora que ser manejada en privado –en el campo, fuera del mercado– y que la comercialización del producto final quedará restringida al comercio directo entre agricultores y consumidores. Aducen que esto tendrá el efecto de crear mayor distancia, o incluso desconfianza y problemas, entre agricultores y fitomejoradores en Alemania.

Europlant, por su parte, ha contestado que se está haciendo mucho ruido no porque quiera mantener a la papa Linda viva sino porque algunos quieren cultivar papas sin pagar regalías sobre las semillas. En realidad, la popularidad de la papa Linda es tal que se ha generado mucho revuelo en los medios de prensa. Y a último minuto (el plazo era el 30 de junio de 2005), las autoridades alemanas han dado a Linda una extensión de dos años a su uso, a partir de un pedido del agricultor Ellenberg. Ellenberg, quien también solicitó volver a registrar la variedad, terminó pensando que Europlant había decidido abandonar la papa Linda muy repentinamente y que todavía había muchas semillas de papa Linda en existencia, para ser utilizada. Tal vez la papa Linda seguirá siendo producida durante dos años más. ¿Pero, y después?

Por mayor información, visitar: <http://www.kartoffelvielfalt.de/linda.htm>

Derechos de obtentor (PBR)

La mayoría de las semillas están protegidas por los Derechos del Obtentor, y éstos están ampliando su influencia en todo el mundo, engatusando a los países para que adhieran a la Unión Internacional para la Protección y Obtenciones Vegetales (UPOV). La última revisión del Convenio de la UPOV (1991) aumentó la protección que reciben los titulares de Derechos del Obtentor de manera que también abarca a todas las variedades que “se derivan esencialmente” de una variedad inicial protegida. Ese nuevo paso tuvo como finalidad preparar el terreno legal para las nuevas variedades modificadas genéticamente que “se deriven

esencialmente” de variedades del Obtentor. Pero también permite al obtentor lograr los derechos legales sobre todas las semillas guardadas en el campo que “se deriven esencialmente” de una variedad protegida. En 1994 se adoptó la reglamentación 2100/94/EC de la Unión Europea para aplicar la UPOV 1991 en los Estados miembros de la Unión Europea. Permite a los agricultores sembrar en su propio campo, para ciertos cultivos, semillas guardadas en el campo de variedades protegidas por los Derechos del Obtentor, pero únicamente si pagan una regalía anual al obtentor. Los pequeños agricultores (los que tienen una cosecha cerealera de menos de 92 toneladas) están eximidos de esta disposición. Como es difícil controlar qué va-

riedades se guardan en el campo, varios países europeos, como Bélgica y Francia, crearon un programa de Contribución Obligatoria y Voluntaria. Dentro de ese programa, todos los agricultores que cultiven trigo para pan deben realizar un pago que luego es reembolsado a los pequeños agricultores –quienes están eximidos de pagar la regalía sobre semillas guardadas en el campo–, y a los agricultores que compraron semillas certificadas. El impuesto se cobra incluso a agricultores que no están plantando variedades protegidas por los Derechos del Obtentor. Este programa ha sido impugnado varias veces en los tribunales y los casos todavía están en curso. Si se autoriza que continúen, esos pagos de Contribución Obligatoria y Voluntaria pueden, tanto en los hechos como jurídicamente, terminar con las semillas guardadas en el campo.

En Alemania, las compañías semilleristas han escrito cartas a todos los “agricultores” (incluso a agricultores muertos y personas que ya no son agricultoras) exigiendo que todos los años presenten un inventario completo sobre las semillas que están cultivando, para determinar la regalía que deberían cobrar las compañías por la semilla guardada en el campo. Desde 1998, más de 4.000 agricultores alemanes se han negado a llenar el cuestionario, convencidos de que tienen derecho a guardar y utilizar sus propias semillas en el campo, y han sido llevados ante los tribunales. Tres de esos casos han pasado al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En el primer caso, éste sentenció que las compañías semilleristas no pueden actuar indiscriminadamente para obtener esa información de los agricultores. En otro caso dispuso que una regalía del 80 por ciento sobre la semilla guardada en el campo, como pretendían las compañías, era demasiado elevada; dijo que lo máximo debería ser 50 por ciento (ver el recuadro La controversia de la papa Linda en Alemania).

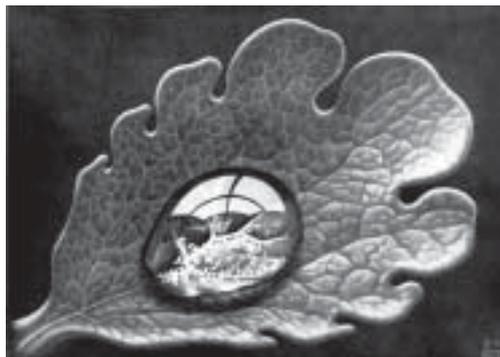
Patentes

Como consecuencia de los cultivos transgénicos, Europa adoptó una directiva sobre las patentes de plantas y animales (98/44/EC la protección legal de las invenciones biotecnológicas). Se ha dado protección a través de una patente sobre la información genética (un gen más una función), que incluye todos los derivados biológicos de su reproducción y multiplicación. No se puede patentar una variedad que ya esté contemplada en un Derecho del Obtentor, si bien puede protegerse con un Derecho del Obtentor una variedad que incluya un gen patentado. A pesar de la oposición de la industria de semillas, todas las nuevas variedades transgénicas deben ser registradas en el catálogo de semillas, aun cuando ya esté registrada la misma

variedad no transgénica. La patente abarca únicamente el gen cuya utilización está reconocida. Por lo tanto, un agricultor puede volver a sembrar la semilla cosechada que haya sido contaminada accidentalmente, pero tan pronto como la contaminación se haga endémica públicamente, como ocurrió con la semilla oleaginosa de colza en Canadá, el agricultor ya no puede ignorar la contaminación y utilizar las variedades contaminadas (ver el recuadro *Coexistencia*).

Coexistencia

En el caso de los cultivos transgénicos sembrados dentro de Europa, todas las leyes de semillas deben enfrentar las consecuencias inevitables de la contaminación genética producida por variedades patentadas. En una directiva del año 2001 (Liberación intencional de OMGs 2001/18/EC), la Unión Europea estableció un nuevo derecho, el derecho a la coexistencia, a la vez que autorizaba a los países miembros a definir (si lo deseaban), leyes nacionales para ordenar la coexistencia. Según la Unión Europea, la coexistencia significa que todos los cultivos puedan ser plantados uno al lado del otro sin que alguno de ellos sea prohibido. Esto significa que los agricultores pueden escoger producir cultivos transgénicos, pero también pueden elegir producir cultivos que no han sido contaminados con transgénicos. Sin embargo, con la inevitable contaminación resultante de los cultivos transgénicos, el derecho a producirlos es también un derecho a destruir la agricultura no transgénica. A lo largo del año 2005, continúa en toda Europa el debate sobre la coexistencia. La ley italiana de semillas de 2001 establece el derecho a proteger las prácticas agrícolas tradicionales. Este derecho va más allá del “riesgo” a la salud y el ambiente e introduce el concepto de “riesgo a los sistemas agrícolas”. Legalmente, es necesario evaluar esos riesgos antes de que se pueda sembrar un cultivo transgénico autorizado por la Unión Europea. La misma ley autoriza únicamente al ministro a aprobar la producción de cultivos transgénicos, lo que por lo tanto hace responsable al gobierno de cualquier contaminación que pudiera ocurrir.



Los limpiadores de semillas

Los agricultores que deseen utilizar semillas guardadas en el campo, invariablemente venderán su semilla a un limpiador de semillas. Los limpiadores de semillas, que generalmente se trasladan de un lugar a otro, eliminan las semillas de mala calidad y las semillas de maleza, la paja y las barbas de las espigas, y tratan las semillas contra plagas y enfermedades. Esto exige un equipo importante, que no está al alcance de los agricultores pequeños y medianos. Es por eso que los empresarios con equipo móvil venden a los agricultores la limpieza de semillas como un servicio. A fines de la década de 1980, las compañías semilleras francesas intentaron prohibir esa limpieza de semillas, conocida como selección *à façon*. La Coordinación Nacional para la Defensa de las Semillas de Campo (CNDSF-Coordination Nationale pour la Défense des Semences Fermières), que reúne a agricultores y limpiadores de semillas, combatió los intentos de prohibir los limpiadores de semillas y continúa defendiendo los derechos de los agricultores a utilizar semillas guardadas en el campo. Una directiva de la Comunidad Europea de 1994 reconoce el derecho a limpiar semillas cosechadas "por el agricultor o por un proveedor del servicio" para su replantación.

Subsidios agrícolas

Los subsidios agrícolas también han sido utilizados para reforzar el monopolio del que disfrutaban las compañías semilleras. En Francia, por ejemplo, los subsidios pagados para alentar a los agricultores a que cultiven trigo *durum*, sólo están disponibles para quienes compran semillas certificadas. Por otro lado, en Italia, donde los *terroirs* y las condiciones locales de cultivo son tan importantes como la variedad certificada, se dan subsidios a todas las variedades de trigo *durum* plantadas. No obstante, la Comisión Europea intenta que Italia adopte el mismo sistema.

Normas sobre el control de plagas y enfermedades

Las reglamentaciones en materia de salud también refuerzan el monopolio de las compañías de semillas. Los subsidios en Francia por los árboles frutales o las vides sólo se conceden a plantas certificadas, compradas en viveros certificados, y de cepas vitivinícolas certificadas sin contaminación viral, todo supervisado en centros públicos. La plantación de cepas de vino que no estén clonadas a partir de un tipo certificado es absolutamente ilegal. La base de esta normativa es la lucha contra la enfermedad viral provocada por prácticas agrícolas industriales, controlada en gran medida por las prácticas de la agricultura en pequeña es-

cala y las prácticas agroecológicas. Sin embargo, cuando la contaminación proviene del vivero, parece que hay poco por hacer. Esto demuestra que las reglamentaciones en torno a la enfermedad se refieren más a proteger a los viveros que a prevenir la enfermedad.

Las normas para la protección de la calidad de la producción también tienen el mismo objetivo: los agricultores pueden plantar únicamente algunas pocas vides certificadas; los agricultores no pueden cultivar vides producidas en otras partes del mundo. El tratamiento de la semilla, que los agricultores no pueden hacer por sí mismos, también puede convertirse en obligatorio, como en el caso del girasol. Los acuerdos industriales ilícitos también tienen la misma finalidad. Por ejemplo, las empresas de plaguicidas fueron llevadas ante los tribunales y juzgadas culpables cuando se rehusaron a vender sus productos químicos para semillas a los agricultores o ciertos limpiadores de semillas.

Por último, cuando la legislación no es suficiente, las propias compañías imponen contratos a los agricultores por los cuales sólo se comprarán las cosechas en las cuales se hayan utilizado semillas certificadas.

Variedades de conservación

La posición extrema adoptada por la industria semillera de Francia, que corta la rama de la biodiversidad en la cual se sienta, no es igual en toda Europa. La mayoría de los países toleran intercambios informales de semillas entre agricultores y algunos países permiten la comercialización de pequeñas cantidades de semillas de variedades que no están incluidas en el catálogo. En 1998, los Estados miembros de la Unión Europea acordaron establecer disposiciones especiales para permitir la venta de "variedades de conservación" conforme a la Directiva 98/95/EC. Según esta directiva, los países de la Unión Europea pueden opcionalmente aplicar esas leyes, como lo hicieron los italianos en 2001 (Ley 212/2001), que reconoce el derecho de las regiones a establecer un catálogo de variedades de conservación.

El mismo año, en 1998, Suiza, que no es miembro de la Unión Europea pero es parte de la zona de semillas europea, adoptó una ley autorizando la comercialización de determinadas cantidades de semillas que no están incluidas en el catálogo (ver también Cuadro: La apertura del sistema de semillas de Suiza). También en 1998, Francia creó un anexo a su catálogo nacional para variedades hortícolas *amateurs* (de uso no comercial). Es posible vender semillas de esas variedades pero únicamente a horticultores no profesionales, que no comercializan su cosecha.



La apertura del sistema de semillas de Suiza

En Suiza, como en la Unión Europea, las semillas no pueden comercializarse o intercambiarse a menos que estén registradas y certificadas por el gobierno. No obstante, en 1998, el gobierno suizo enmendó su ley de semillas y autorizó la circulación de variedades locales, tradicionales (“obsoletas”) y primarias (“ecotipos”). Lo hizo a través de una derogación especial de la ley principal. La derogación establece que las semillas de variedades locales pueden ser vendidas o regaladas de manera gratuita sin necesidad de que sean registradas o certificadas de la manera convencional, en la medida que satisfagan los controles regulares de calidad (germinación, pureza, etc.) y tengan una etiqueta especial. Además, el gobierno se reserva el derecho de limitar la cantidad de semillas de variedades locales que pueden circular.

Esto significa que el material de plantación de las variedades tradicionales puede ser comercializado legalmente sin cumplir necesariamente los criterios DUS y VCU. Pero es necesaria la autorización del gobierno, que mantiene una lista de variedades tradicionales para la comercialización, y las cantidades son restringidas.

Actualmente, el tope cuantitativo es la cantidad de semillas necesaria para cultivar 5-10 hectáreas de la variedad por año, para todo el país –que el gobierno traduce en una medida de peso. Por ejemplo, si alguien desea producir y vender una variedad de papa adaptada localmente para que sea cultivada en Suiza (donde para una hectárea se necesita una tonelada de papa para semilla), solamente se permitirá la circulación de 5-10 toneladas de papa para semilla en determinado año.

Hay algunas cosas poco claras:

- ¿Quién tiene el derecho de vender la semilla si esta variedad obtiene autorización: una persona o 50 personas? Si es solamente una persona –la primera en inscribirse ese año–, entonces se trata de un monopolio sobre esa variedad de papa. En Suiza normalmente sólo se inscribe una persona por variedad, “el obtentor”. Pero ¿quién es “el obtentor” de una variedad tradicional? El gobierno dice que nunca consideró este asunto. Por el momento la idea es que si alguien más desea producir semillas de una variedad tradicional de la lista, esa persona debería comunicarse con la que ya se inscribió y pueden resolverlo.

- ¿Cómo puede el gobierno controlar los límites cuantitativos, o cómo lo hace? Actualmente no parece haber un sistema para esto.

- ¿A qué se aplican los límites cuantitativos: a la venta o al intercambio, o a ambos? La circulación, según la ley, abarca tanto a la venta como al intercambio.

En los seis años desde que esta derogación adquirió fuerza de ley, el gobierno ha autorizado 64 variedades de cereales y 67 variedades de papa.

Pro Specie Rara (PSR) es una organización que utiliza esta nueva disposición legal. Desde 1982, PSR ha mantenido y producido semillas de variedades vegetales tradicionales, de razas animales amenazadas y de productos terminados para consumo. Con el cambio de la ley de semillas de Suiza en 1998, ahora puede comercializar las semillas tradicionales, lo que comenzó a hacer en 2001. Pero el límite cuantitativo se está convirtiendo en un problema. De hecho, recientemente obtuvieron autorización para comercializar una variedad de papa azul, fuera del catálogo oficial, llamada Blue Swede. Produjeron 10 toneladas, dentro de la restricción del gobierno, y están comercializando el material de semilla a través de Coop, una gigantesca empresa de venta al público. Pero ahora, la organización profesional de papa suiza, que abarca a productores de papa y productores de papa para semilla, está dando señales. Se queja de que con 10 toneladas, la variedad Blue Swede está accediendo a un mercado importante y ya no cumple más una función de “conservación”.

Se han iniciado negociaciones para buscar una solución. El gobierno considera que la variedad Blue Swede debería simplemente ingresar en un catálogo regular, de manera que no tenga más límites cuantitativos. Pero entonces no queda claro si necesitaría pasar por las pruebas de DUS y VCU. PSR tal vez necesite reclamar que lo registren dentro de una de las derogaciones de la ley de semillas, para evitar las pruebas de DUS y VCU.

El Convenio de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés) crea un mercado común de semillas entre cuatro Estados miembros de EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), autorizando la libre circulación de semillas cuya comercialización está aceptada en uno de los cuatro Estados, con la exclusión específica de las variedades locales de circulación aceptada en Suiza. En otras palabras, los materiales locales (por lo menos de Suiza), están excluidos del mercado común de semillas del EFTA.

(Con la colaboración de Francois Meienberg de la Declaración de Berna)

Las semillas como recursos genéticos

Cualquiera sea la sofisticación de las técnicas utilizadas, ningún obtentor vegetal puede “crear” una semilla de la nada. Todo el material genético proviene de la inmensa biodiversidad ofrecida por sucesivas generaciones de agricultores en todo el mundo. Desde principios del siglo XX, las variedades de cultivos agrícolas y hortícolas han desaparecido a un ritmo alarmante. Esto se debe a que las compañías de semillas asumieron la función de producir semillas para los agricultores y utilizando apenas algunas variedades específicamente para el modelo agrícola industrial. Como bien saben los obtentores vegetales y empresas semilleras, todavía necesitan una reserva genética a partir de la cual desarrollar variedades nuevas. Y es por eso que se formaron grandes colecciones y bancos de genes públicos donde se almacenan miles de variedades. La industria tiene libertad para utilizar esas colecciones públicas para desarrollar sus propias colecciones privadas de tan solo algunas plantas especializadas. La ironía es que sus propias colecciones privadas no son, por supuesto, de acceso público.

Esas variedades, ya sea que existan en colecciones o que todavía sean cultivadas, no son tratadas jurídicamente como variedades sino como reserva genética para el obtentor. Es por esta razón que son denominadas “recursos genéticos” y lo que alguna vez fue un recurso para los agricultores, ahora, legalmente, es un recurso únicamente para unas pocas compañías semilleras e investigadores.

En un principio, la FAO declaró a los recursos genéticos como “patrimonio común de la humanidad”. En nombre de la libertad de investigación, el acceso es completamente gratuito. El concepto legal hizo posible, hasta 1992, la creación de grandes colecciones de semillas.

En 1992, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, el Sur obtuvo “los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales” y “la distribución equitativa de los beneficios” de su uso, si bien los beneficios pronto parecieron ser una ilusión.

En 2002, en Italia, la mayoría de los gobiernos firmaron el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (ITPGRFA, por su sigla en inglés). El ITPGRFA aceptó reunir el máximo de recursos para realizar un inventario dentro de una colección nacional que sea de acceso libre a todos los demás signatarios. Con el ITPGRFA, esas colecciones nacionales se convirtieron en el patrimonio del club privado de las compañías de semillas.

Para la gran mayoría de productores de alimentos del Sur, el agricultor cultiva, selecciona y conserva la biodiversidad en el mismo campo. En Europa, la legislación ha divorciado totalmente esas tres actividades. Se supone que los agricultores o bien producen alimentos o seleccionan y producen semillas, o conservan recursos genéticos. El ITPGRFA reserva el acceso a los recursos genéticos únicamente para fines de conservación, selección o capacitación. Por lo tanto, los agricultores europeos que actualmente pueden recuperar todavía algunas semillas de las colecciones nacionales para reiniciar su mejoramiento y selección, ahora se enfrentan a esta última alternativa de que las semillas industriales se les nieguen para siempre. La legislación europea no reconoce “que la contribución pasada, presente y futura de los agricultores (...), en particular los de los centros de origen y diversidad, a la conservación, mejoramiento y disponibilidad de estos recursos constituye la base de los Derechos del agricultor”, ni “... los derechos (...) a participar en la adopción de decisiones” sobre las cuestiones relacionadas con esto, como lo declara el Tratado de la FAO. Europa ha ratificado el ITPGRFA, pero la aplicación de sus disposiciones sobre Derechos de los Agricultores queda librada a la legislación nacional.

En marzo de 2005, la Comisión Europea presentó una propuesta de directiva sobre “variedades de conservación” que se aparta del criterio corriente de distinción, uniformidad y estabilidad (DUS), y reemplaza el ensayo con “los conocimientos obtenidos con la experiencia práctica durante el cultivo, la reproducción y el uso”.

De ser adoptada, esta directiva tendrá que ser aplicada por los Estados miembros a partir del 1º de junio de 2006. La definición propuesta de variedades de conservación se limita a las variedades locales en riesgo por erosión genética, lo que deja en claro que se trata únicamente de ahorrar, a bajo costo, lo que corre

peligro de desaparecer y que mañana podría ser utilizado como recurso para la industria semillera. El reconocimiento de la posible evolución de una variedad (a partir de su reiterada plantación) introduce implícitamente la creatividad permanente en la dinámica

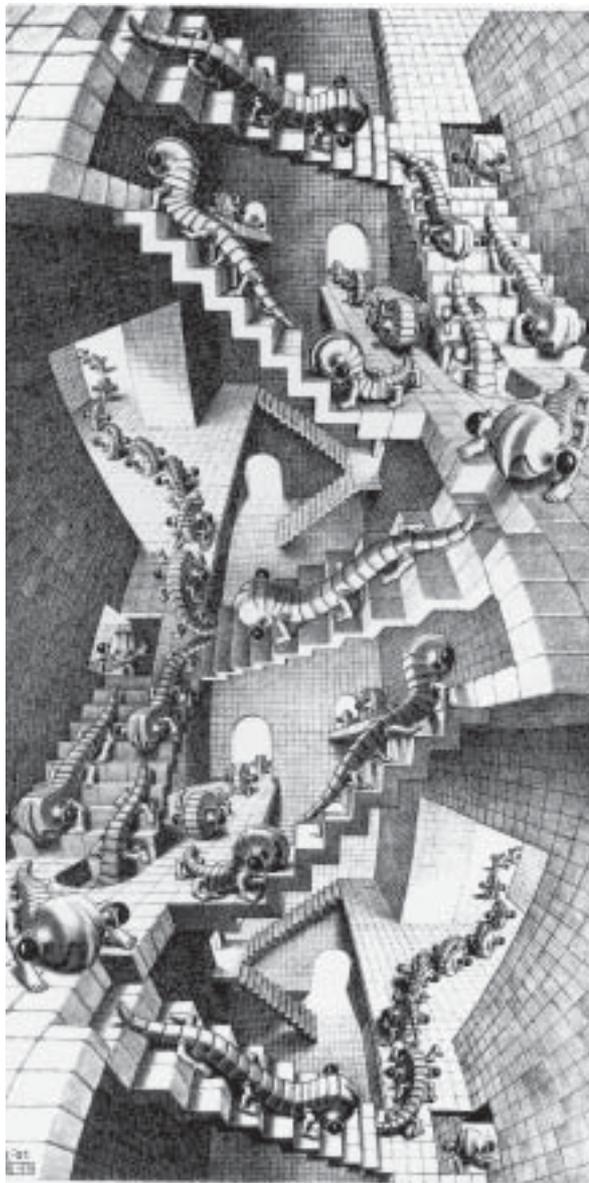


de selección de semillas de los agricultores. No se reconocen las mezclas de semillas a menos que estén asociadas con un hábitat natural o semi natural, lo que excluye las mezclas seleccionadas para cultivos asociados fuera de las zonas definidas en el programa nacional de clasificación de vegetación natural o semi natural. Según esta directiva, las variedades de conservación podrían comercializarse en cantidades muy limitadas, pero no indica si se trata de una cantidad global para cada variedad o una cantidad para cada cosecha comercializada. Tampoco hay detalles acerca de quién puede comercializar esas cantidades. Sin más detalles existe el riesgo de que un gobierno asigne la cantidad a un solo productor de semillas. Por último, no se dice nada acerca del derecho inalienable de los agricultores y horticultores a intercambiar libremente, fuera del mercado de semillas, todo lo que hayan cosechado por sí mismos. En países donde se reprime férreamente este intercambio, esta directiva implica una leve mejoría. No obstante, en países donde este intercambio se tolera, especialmente en los nuevos Estados miembros de Europa del este, la directiva podría ser utilizada como una excusa para restringir el intercambio de semillas.

Desde 2003, los agricultores orgánicos europeos pueden utilizar semillas convencionales certificadas, pero solamente para variedades que todavía no están disponibles como semilla orgánica. En la medida que la semilla orgánica oficial está sujeta a las mismas normas que todas las variedades comerciales, no están necesariamente adaptadas a las condiciones locales, lo cual es esencial para la producción orgánica. En 2004, Alemania instauró criterios específicos para el registro de variedades orgánicas. Desde principios de 2005, Francia está estudiando criterios específicos de valor de cultivo y uso para la producción de cultivos de bajos insumos.

¿Y ahora qué?

Todavía hay varias opciones a las que pueden recurrir los agricultores de Europa, que les dan más flexibilidad para utilizar sus propias semillas. Numerosos países han reclamado la renegociación de la directiva sobre patentes de la biotecnología (98/44/EC), que permite patentar la vida. Las pruebas a partir de 1998 cuestionan la ciencia sobre la cual se basa esta ley de patentes. En Italia, un país que adopta una visión mucho más flexible sobre las leyes europeas de semillas, se están dando procesos interesantes. El uso creciente de “variedades de conservación”, especialmente de parte de la agricultura orgánica, brinda argumentos para implementar una ley para su registro. También podría utilizarse la discusión en torno a variedades de conservación, para reintroducir el concepto de derechos colectivos dentro de la legislación relacionada con las semillas, incluso proteger



las semillas de los agricultores contra la biopiratería. La legislación suiza permite el intercambio de cantidades limitadas de semillas de variedades no registradas —esta sería la oportunidad de declarar, sin ambigüedades, el derecho absoluto de los agricultores a intercambiar libremente sus semillas fuera de todas las reglamentaciones comerciales●

Nota

- ¹ *Terroir* es una palabra francesa que no tiene un equivalente literal en castellano. Se refiere al suelo o la tierra (el terruño), pero abarca al mismo tiempo elementos de geografía, estudio de suelo y cultivo. *Terroir* es fuente de identidad. A menudo se utiliza para explicar las características de determinado vino.

Derechos colectivos sobre las semillas de los agricultores en Italia

Entrevista realizada por GRAIN (*)

Desde 1997, ocho de las 18 regiones administrativas de Italia han adoptado sus propias leyes sobre recursos genéticos locales, a través de las cuales buscan generalmente proteger y promover las variedades vegetales y las razas animales tradicionales de los sistemas agropecuarios locales como patrimonio de la región. A partir de la adopción de la ley regional de Lacio en el año 2000, también establecen derechos colectivos sobre el patrimonio genético local. A continuación publicamos un extracto de una entrevista con Antonio Onorati, presidente de la ONG italiana para el desarrollo Crocevia, quien ha estado muy involucrado en este movimiento. La misma, se centra en la experiencia italiana con respecto a los derechos colectivos y plantea estrategias para la protección de las semillas de los agricultores en Europa.

—Veamos el asunto de los derechos colectivos en las leyes regionales sobre recursos genéticos. ¿Dices que todo empezó con la ley de la región de Lacio?

—Sí, las organizaciones sociales y ONG presionaron por estas leyes regionales. Las negociamos con los parlamentos regionales y los ministerios regionales y demás instancias pertinentes. Pero una vez que han sido aprobadas, su manejo y administración queda en manos de la maquinaria institucional. Son los funcionarios públicos quienes toman la ley en sus manos y la aplican, no nosotros. Y surge toda una gama de problemas, porque los burócratas no entienden los derechos colectivos. Cuando se trata de derechos, ellos piensan en derecho privado, el idioma de la propiedad privada.

—La ley de Lacio habla de los recursos genéticos como patrimonio y como propiedad al mismo tiempo: *“Fermo restando il diritto di proprietà su*

ogni pianta od animale iscritti nel registro di cui all'articolo 2, il patrimonio delle risorse genetiche di tali piante od animale appartiene alle comunità indigene e locali...” ¿Puedes explicar?

—La ley distingue entre bienes materiales e información inmaterial. No cabe duda que esta oveja le pertenece a tal persona, y que ese peral es de aquella otra persona. Pero la parte inmaterial está amparada como derecho colectivo. Eso significa que la madera del árbol de peras le pertenece a su dueño, pero la información genética que determina las características de ese árbol de peras le pertenece a la colectividad.

La ley puede traducirse como que “se ratifica la existencia de derechos de propiedad privada sobre las plantas y animales registrados” —en otras palabras, sobre la madera del árbol de peras en tu jardín— pero el patrimonio de esos recursos genéticos pertenece a las comunidades indígenas y locales”.

De modo que cuando afirmas “Tengo un peral de 150 años”, tienes razón, el árbol te pertenece enteramente, y puedes decidir cortarlo si se te antoja. Pero la herencia o patrimonio —la información, el valor general del material genético— eso no te pertenece. De manera que antes de cortarlo yo te puedo reclamar “Espera un momento, no lo puedes cortar ahora porque yo necesito sacarle un tallo para reproducirlo y hacer un respaldo de seguridad”. Es así exactamente

(*) Extractos de la entrevista publicada en la revista Seedling de GRAIN en julio de 2005. Traducido por Alberto Villareal del original en inglés *Collective rights over farmers' seeds in Italy*. La versión en inglés puede consultarse en www.grain.org La entrevista completa se encuentra en Internet en <http://www.grain.org/seedling/?id=336>

como funciona. Eso pasó en mi zona. Eso es lo que queremos decir cuando afirmamos que el patrimonio genético es un derecho colectivo.

—Entonces la parte física es propiedad privada, en tanto que los recursos genéticos —la información, como tú dices, el *software*— pertenece a la comunidad como patrimonio colectivo. ¿Qué significa eso?

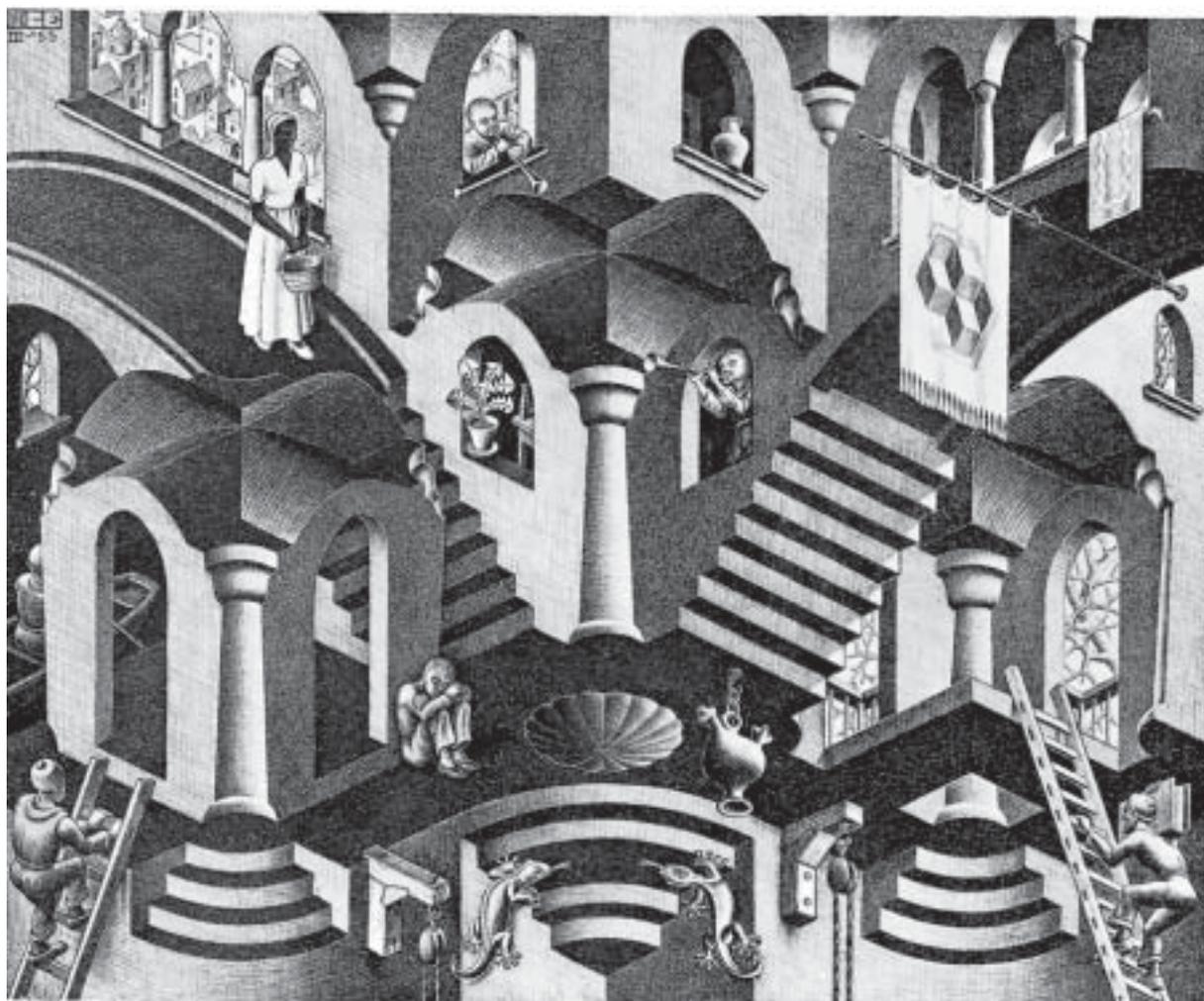
—Significa dos cosas. Primero que todo, puedes entablar juicio si alguien intenta patentar algo —por ejemplo un organismo genéticamente modificado (OGM) o transgénico— usando el material genético en cuestión. En segundo lugar, puedes acudir a los tribunales si alguien intenta conseguir derechos de obtentor —tales como UPOV— sobre una variedad. Es decir que puedes bloquear la biopiratería y las patentes. En tercer lugar, si se la aplica bien, en Italia realmente se puede establecer un sistema general de derechos de patrimonio colectivo sobre las variedades locales de

los agricultores. Así generas una posibilidad de acceso a los recursos genéticos totalmente distinta a la vía privatizadora.

Que sea un patrimonio colectivo significa que el acceso a esa información se negocia socialmente. En otras palabras, no es de libre acceso. No es patrimonio de la humanidad, le pertenece a alguien. Y ese alguien es un sujeto plural, un sujeto colectivo. De manera que si otros agricultores, o cualquier otra persona física o jurídica, quieren acceder a ese material genético, tendrá que negociar con aquel sujeto colectivo.

—Entonces, ¿a quién se le asignan esos derechos colectivos?

—Ese es el punto sobre el que todavía estamos trabajando. ¿Quién es el titular o el depositario de esos derechos? ¿La alcaldía? ¿El conjunto de las alcaldías? ¿Otras autoridades públicas? Nosotros decimos “No. Puesto que existen comunidades locales organizadas, los derechos colectivos se les deben asignar a ellas.



Pero los funcionarios públicos replican diciendo “Bueno, ¿pero a qué tipo de organización? ¡En Italia no tenemos tribus!” Básicamente, en el marco de la legislación italiana, lo mejor es darle a la alcaldía algún grado de responsabilidad sobre los derechos colectivos, ya que ningún alcalde puede anular los derechos colectivos que se le asignan para que los administre, porque los alcaldes no pueden legislar. Únicamente el Estado soberano puede ceder o quitar derechos en Italia. Las autoridades regionales pueden intervenir, pero sólo hasta cierto punto, ya que se las puede bloquear. Y puesto que las alcaldías no pueden legislar, no están autorizadas a vender o destruir aquello que está protegido al amparo de derechos colectivos.

En Italia existen una serie de derechos colectivos sobre lo que se denomina como *usi civi*, de “uso cívico”. Se trata de leyes heredadas de la Edad Media sobre las que los alcaldes no tienen ninguna autoridad. Solamente las administraciones regionales y la administración central pueden definir y anular esos derechos. La ley procesal italiana incluso dice que tales derechos colectivos son permanentes dado que fueron establecidos para beneficio de las “generaciones presentes y futuras”. Una vez que el Estado soberano los ha reconocido no los puede retirar, ya que no se pueden anular los derechos de personas que no existen todavía.

— ¿Estás diciendo acaso que aún no está resuelta la cuestión de quién es el depositario de esos derechos?

—Para los burócratas que tienen que aplicar la ley, el tema no está resuelto. Pero hay un frente muy sólido de batalla liderado por ONGs y algunas organizaciones políticas que quieren saldarlo, incluso con el apoyo de un marco regulatorio más amplio a escala nacional. Hasta los industriales parecen estar de acuerdo con nosotros en querer esclarecer que de conformidad con la legislación italiana, las semillas de los agricultores están amparadas por las normas sobre derechos colectivos en lugar que por las normas sobre derechos de propiedad intelectual (DPI). En sus propias palabras, “las variedades tradicionales no constituyen un mercado para nosotros y si queremos los genes de esas semillas, los podemos obtener en los bancos de genes”. De modo que será nuestra responsabilidad comandar la batalla en caso que empiecen a aplicar UPOV o cualquier otro tipo de monopolio sobre esos materiales.

Pero más allá de eso, desde el punto de vista jurídico formal la ley de Lacio es clara al respecto: pertenecen a la colectividad. De modo que el señor. Tal y Cual es dueño de sus frijoles y vende sus frijoles. Pero la parte inmaterial, “la información genética” le pertenece

a la colectividad. Eso quiere decir muy explícitamente que no puede vender esa información. No caben dudas al respecto.

—¿Dirías entonces que esos derechos colectivos sobre el patrimonio genético de la región constituyen un derecho monopólico colectivo? La pregunta viene al caso, ya que dices que para acceder a esos materiales y esa información tienes que discutir con la colectividad, negociar. Eso parecería indicar que la colectividad dispone del monopolio sobre esa información.

—No, el monopolio es un derecho privado que excluye a los otros. Los derechos colectivos son por definición derechos que no impiden o excluyen. Te doy un ejemplo: las setas u hongos. Tú quieres ir a recoger hongos en tierras comunales. Los hongos les pertenecen a todos, es decir, cualquiera puede pedir autorización para ir a recoger algunos. La colectividad no puede decirle “No, tú no tienes permiso porque no eres de por aquí”. La colectividad tiene que decir cuáles son las *reglas* para recoger hongos. O tomemos por caso el suelo en sí mismo. Si una fracción de terreno está amparada por derechos colectivos, entonces antes de construir un hospital tendrás que negociar con la colectividad poseedora de ese suelo y que administra esos derechos. La colectividad puede decir, “Aquí no puedes construir ningún hospital, porque nos queremos beneficiar del bosque y para construir un hospital tendrás que cortar los árboles”. O una cancha de fútbol, que es el caso más común. La colectividad dirá, “Muy bien, puedes hacer la cancha de fútbol. Pero nosotros te damos el terreno, y queremos que pagues por ello: tú ganarás dinero con la cancha, así es que con ese dinero deberás construir un parque público para los niños, al costado de la guardería infantil”. Estos son ejemplos de la vida real.

Con los derechos colectivos ocurre que hay funcionarios administrativos que se encargan de todo esto. Ellos tienen que velar por el cumplimiento de esos derechos. Normalmente esa función la cumple la oficina del alcalde. Pero el propio alcalde es algunas veces el primero en atacar esos derechos. Digamos que el alcalde quiere construir una cancha de fútbol para sus amigos que votaron por él. Lo primero que hace cuando asume el cargo es poner la vista en las tierras comunales y anunciar que va a construir allí una cancha de fútbol —en lugar de tratar de conseguir el terreno con alguna persona particular que haya votado por él. La gente reacciona entonces y se vuelve a organizar. Existe un tribunal especial para todos estos procedimientos judiciales.

—Así que al amparo de este régimen de derechos colectivos sobre los recursos genéticos no se puede prohibir el acceso, sino que se lo negocia, se lo puede condicionar.

—Se puede llegar a impedir el acceso, pero eso no ocurre automáticamente. Con los derechos colectivos es necesario negociar. Tal vez sí o tal vez no, pero de todos modos tiene que haber una negociación. Así que no se accede libremente o automáticamente como ocurre al amparo del concepto de “patrimonio de la humanidad”, según el cual cualquiera puede venir y llevarse sin más lo que quiera. Pero tampoco se tiene derecho a excluir automáticamente a nadie, como sí ocurre con un derecho monopólico.

—Pero a fin de cuentas, ¿puede o no la gente impedir el acceso?

—Sí es posible. Por ejemplo, si pides acceso a material genético para desarrollar un OGM la respuesta es NO, punto final. Eso está contemplado en algunas leyes, tales como el Decreto # 5 del Ministerio de Agricultura promulgado en marzo de 2001.

—¿A qué se apela para hacer eso, a un interés colectivo, contrario a los OGM?

—Se apela a un interés colectivo o a una institución. Así que para impedir realmente el acceso a las tierras colectivas tienes que probar que es de interés de la comunidad impedir el acceso. No se lo impide gratuitamente o por capricho. No puedes decir “No, porque lo digo yo”. Tienes que llegar a un argumento del tipo, “No, porque queremos preservar y disfrutar el bosque”.

—¿Qué sucede cuando hay un conflicto?

—Hay un juez especial conocido como ‘comisario para derechos colectivos de tierras’ que atiende esos casos.

—Digamos que el comisario toma una decisión contraria a los intereses de Monsanto, que quiere apoderarse de algo. ¿Puede Monsanto apelar ante una instancia superior, tal como el Estado, para resolver el conflicto?

—Monsanto puede apelar a una instancia superior si se ha establecido un marco regulatorio a escala nacional. Pero el comisario detenta el mismo rango que un juez de última instancia, de modo que eso es algo que puede tardar 20 años en resolverse.

—Entonces ¿el proceso no termina en la región?

¿Puede llegar hasta el mismo Estado?

—Se puede apelar ante el Consejo de Estado, de conformidad con la nueva ley de uso cívico, pero este asunto también lo maneja el comisario. Sin embargo, Berlusconi está ahora mismo modificando la ley nacional sobre uso cívico porque quiere privatizar, y para ello está restándoles atribuciones a los comisarios. Este es un ejemplo de intervención del Estado, del tipo del que te hablaba antes.

—Todo esto suena sumamente particular a las condiciones italianas, sus tradiciones jurídicas, sus costumbres y organización administrativa, etc.

—No es así. Los derechos colectivos que tenemos en Italia también existen en España, y hay remanentes de ellos en Francia, Suiza, Bélgica e incluso en Holanda en torno al agua. Así que eso no es cierto. El problema es que la gente no ha trabajado con suficiente seriedad en este asunto por razones ideológicas. Como huele a comunismo, la gente no quiere ni acercársele. Realmente es una forma de autocensura decir que es difícil o que no se los aceptará, y optar en su lugar por todo tipo de atajos como ‘patrimonio común’ o ‘libre acceso’, sin hacer nada al respecto ni organizarse para defenderlos. Así es como se cae en las posiciones gubernamentales de Alemania y el Reino Unido, que en el Comité de Semillas de la Unión Europea afirman que “Ese asunto de campesino a campesino, las semillas de los agricultores, eso es sólo chapucear y no necesitamos reglas para eso”. Eso es muy peligroso.

Tenemos que tomar con muchísima cautela todas las propuestas a escala europea que terminan arrastrándonos con la corriente dominante, tales como la consigna de “recursos genéticos, patrimonio de la humanidad”. Abogar por la libre circulación de semillas entre los pequeños agricultores de la UE también es peligroso si no existe un marco negociado. Eso entraña la posibilidad de crear una industria semillera de los agricultores. ¿Fijar reglas? Sí, claro. Pero tenemos que formular reglas que no nos lleven a soluciones conformistas, entre ellas *ni la más leve* modalidad de DPI. Si creamos registros, no puede ser cualquier tipo de registro. Tenemos que ser precisos.

En la construcción del movimiento europeo creo que cada uno tiene que trabajar y mirar su propio país, ver cómo funciona allí, tratar de formular un cuerpo legal adecuado para los recursos genéticos. Si logramos hacer esto en toda Europa habremos dado un gran paso hacia delante. Porque nos libraríamos de esa noción estúpida de “patrimonio de la humanidad”. Llegaremos mucho más lejos si trabajamos según la lógi-

ca de los derechos colectivos y la distinción fundamental implícita entre lo material y lo inmaterial. Y descubriremos que tenemos un montón de aliados entre los pueblos indígenas y en otros países donde todavía existen derechos colectivos.

—¿Qué pasa, en la práctica, cuando alguien, ya sea un funcionario público o un miembro de la colectividad, quiere vender y desestabiliza el sistema?

—En las leyes está escrito que en ningún caso se puede patentar. Tienes que levantar barreras, y tienes que hacerlo en la legislación, dentro de un marco jurídico. Es por eso que estoy diciendo que el enfoque ‘campesino a campesino’ tiene sus limitaciones. Porque es **imprescindible** intervenir con una propuesta legislativa. Tienes que dejar sentado que en ningún caso se pueden privatizar las semillas de los agricultores, que en todos los casos deben quedar amparadas fuera de cualquier sistema de propiedad intelectual, que en todos los casos se tiene que mantener la dinámica de las poblaciones. Esto lo tenemos mucho más claro ahora en Italia, en contraste con el momento en que empezamos con estas leyes que éste es un frente de lucha. Incluso un sistema de derechos colectivos tiene que encarar estas cuestiones. Una comunidad local no puede hacer nada con las tierras colectivas que vaya en contra de otra ley del ámbito nacional.

—Pero en la medida que la administración pública es la que maneja todo esto, siempre puede llegar alguien que venga y elimine la ley.

—Por supuesto. Es por eso que tenemos que intervenir con tácticas de guerrilla institucional. El frente de lucha legislativo nunca debe ser el único frente. Jamás. Tenemos que estar en las calles. Tenemos que avanzar acompañados de verdaderos movimientos populares. Tenemos que aplicar y desarrollar nuestras alternativas en la práctica. Pero también es verdaderamente fundamental que el trabajo de guerrilla institucional forme parte de las batallas que damos. De lo contrario estamos perdidos. Tenemos que construir fortalezas con las cuales defendernos cuando nos golpeen con mucha virulencia. Es por eso que yo denomino esto del trabajo legislativo como una táctica o enfoque de guerrilla. Ocupas un territorio legislativo en el que corres con alguna ventaja y donde nadie espera que intervengas. Construyes una base jurídica, un cuerpo legal y los tomas por sorpresa. Tenemos una capacidad para hacerlo que la administración carece. Es precisamente por eso que la reacción del gobierno y la industria en Francia es tan feroz. En

Francia se encuentran en un estado de histeria con esto de las semillas de los agricultores. Están mandando controladores a cargo de reprimir el fraude, están mandando agentes fiscales, esconden documentación y retienen información, es sencillamente asombroso lo que está ocurriendo. Ese tipo de cosa no se ve en Italia.

Tenemos que consolidar y reunir todos estos frentes y ampliar nuestras prácticas. Desde mi punto de vista, el enfoque fundamental tiene que ser el de la dinámica de las poblaciones y la ampliación de nuestras prácticas. Eso significa incorporar cada vez más variedades tradicionales a los sistemas agrícolas. Es por eso que estoy harto de los agricultores orgánicos que usan semillas orgánicas que no son variedades tradicionales. Yo estimo que es ridículo que usen semillas orgánicas industriales para conseguir que los certifiquen como orgánicos. Para que te certifiquen como orgánico, yo diría que en primer lugar debes usar material genético adecuado, preferentemente producido en el predio y que sea preferentemente una variedad o población tradicional. Si no puedes hacer eso, pero solamente si no puedes hacerlo, yo pensaría que está bien utilizar semillas orgánicas industriales. Pero los agricultores orgánicos están en proceso de hacer casi exactamente lo contrario, porque están empeñados en construir una industria semillera orgánica. Como si Novartis no fuese a venir a desplazarlos, comprándoles el negocio [u obligándoles a cerrar]. Tan pronto como los agricultores orgánicos hayan generado un nicho de mercado de algún tamaño para las semillas biodinámicas u orgánicas, los industriales capitalistas —la verdadera industria— vendrán y se los tragarán.

—¿Podría decirse acaso que estos sistemas regionales de derechos colectivos sobre el patrimonio genético en Italia constituyen zonas libres de propiedad intelectual, semejantes a las zonas libres de transgénicos que se han establecido en tantas regiones de Italia?

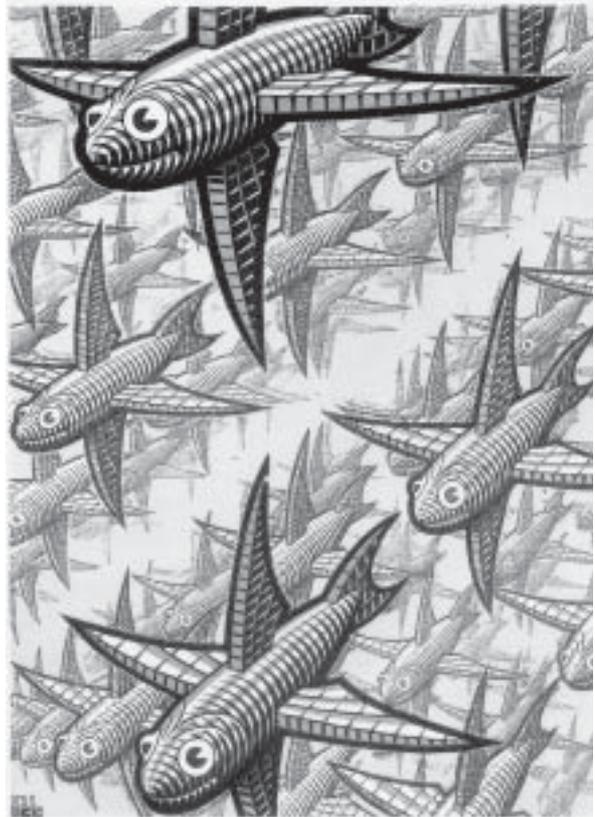
—Sí, así es. Ese es el frente táctico de guerrilla institucional. Ocupas un espacio, creas una zona libre de propiedad intelectual y tratas de mantenerla, de administrarla, y te dotas de herramientas para defenderla. Es muy semejante a las zonas libres de transgénicos. Claro que pueden venir y contaminarte. Pero si no haces nada, vendrán y te contaminarán aún más severamente. Además, las regiones evolucionan. Mira, once de las 18 regiones de Italia cuentan hoy en día con algún tipo de legislación libre de transgénicos. Sin embargo, ahora que se aprobó la coexistencia, está por verse cómo harán para defenderse. Será una lucha encarnizada ●

La ofensiva agraria del Banco Mundial

Por João Márcio Mendes Pereira (*)

Está en curso una ofensiva política del Banco Mundial (BM) en el sector agrario, especialmente latinoamericano. Entre 1990 y el 2004, el BM suscribió con 32 países, 45 préstamos para proyectos relacionados con su política agraria. Sumados los proyectos concluidos y en curso, se observa que las regiones de América Latina y el Caribe responden por un 33,3% del total; el este europeo y Asia Central, por un 26,6%; el este de Asia y la región del Pacífico, por un 24,4%; África y Oriente Medio, por un 13,4% y el sur de Asia por un 2,2%. Se nota también, que el BM viene acelerando significativamente la aprobación de tales proyectos: entre 1990 y 1994, 3; de 1995 a 1999, 19, totalizando US\$ 700 millones; desde el 2000 hasta el 2004, 25, totalizando US\$ 1000 millones en préstamos. Paralelamente, el BM viene articulando, en diversos países, cursos y talleres para la burocracia estatal directamente responsable de la implementación de políticas en el medio rural, a fin de ejercer una efectiva dirección intelectual y moral sobre la definición de la política agraria de los Estados nacionales.

Por haber concentrado su agenda en el ajuste macroeconómico, el BM prácticamente abandonó el tema agrario en los años 1980. ¿Por qué, entonces, el BM volvió a interesarse por él en la década siguiente? Básicamente, por cinco razones: a) la oportunidad de despolitizar el tratamiento del problema agrario existente en gran parte de los países del Sur, una vez que el fin de la Guerra Fría, en su visión, habría debilitado la vinculación entre la lucha por la reforma agraria y un ideario de transformación social más amplia; b) la necesidad de liberalizar los mercados agrarios, eliminando las barreras legales a la libre compra y venta y al arrendamiento de tierras, como parte de los programas de ajuste estructural; c) la necesidad de dar respuesta a los conflictos agrarios y, en algunos casos, a las acciones de movimientos sociales pro-reforma agraria, con el objetivo de garantizar la seguridad del capital; d) la necesidad de crear programas sociales com-



pensatorios en el campo en respuesta a los efectos socialmente regresivos de las políticas de ajuste estructural; y) la necesidad de hegemonizar la mercantilización de las tierras rurales en las sociedades del antiguo bloque soviético, de modo de acelerar y consolidar su transición al capitalismo financiero.

El lector ya debe haber percibido que, ninguna hipótesis, debe tratar la política agraria contemporánea del BM como un tema meramente "rural", desligado de procesos económicos y políticos más amplios. En verdad, tal política agraria fue diseñada y viene operando en los marcos establecidos por el ajuste estructural impulsado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM. Es por eso que esta política está subordinada a dos procesos antagónicos a los intereses del mundo del trabajo: de un lado, la liberalización de las econo-

(*) João Márcio Mendes Pereira es historiador. Agencia Latinoamericana de Información (ALAI) y www.ecoport.net 20/09/2005, Río de Janeiro

mías nacionales, que profundiza la mercantilización de la vida social; de otro, a la contra-reforma del Estado, que sustituye su papel redistributivo por políticas focalizadas de "alivio" de la pobreza que no alteran las bases de la reproducción de la desigualdad y de la explotación.

¿Cómo se organiza la política agraria del BM? Básicamente, en ocho líneas de acción:

▲ Estímulo a las relaciones de arrendamiento. Este es un tópico prioritario para el BM, después que la reforma agraria de mercado entró a varios países donde fue experimentada. Implica la suspensión de barreras legales, normalmente creadas en el auge de las reformas agrarias, para proteger a los pequeños arrendatarios. El hecho de que este tipo de relación social fuera identificado, hace décadas, como sinónimos de explotación del campesinado y de retroceso económico por todas las organizaciones campesinas latinoamericanas -no siendo reivindicado por ninguna de ellas- no es tomado en consideración por el BM. Sus objetivos principales son aumentar el uso productivo de la tierra y disminuir los costos de producción de las empresas agroindustriales. Diversas investigaciones muestran que ese tipo de relación no está contribuyendo a mejorar el acceso a la tierra en América Latina.

▲ Estímulo de las relaciones de compra y venta. El objetivo también es aumentar el grado de mercantilización de la tierra, permitiendo, vía mercado, la salida de productores "ineficientes" y la entrada de productores "eficientes", bajo la óptica del capital agroindustrial.

▲ Titulación privada. Implica la concesión de títulos de propiedad a los poseedores, con el objetivo prioritario de disminuir la informalidad en el mercado de tierras, dando más seguridad legal a las transacciones. Para el BM, no importa si un pueblo considera que el valor de uso de la tierra es más importante que su valor de cambio, pues su visión de desarrollo está basada en la universalización de la propiedad privada en todas las sociedades humanas. En algunas situaciones, la titulación estimuló la venta de tierras por los campesinos y su posterior concentración. Además de eso, al contrario de lo que afirma el BM, varias investigaciones muestran que el título de propiedad no mejoró el acceso del campesinado pobre al mercado de crédito en América Latina.

▲ Cambio de la legislación agraria y creación de un nuevo aparato administrativo. Se trata de crear las condiciones legales y administrativas para la libre transacción mercantil de la tierra, simplificando y abarcando los procedimientos burocráticos y garantizando

la seguridad de los contratos. En esa lógica, todo el proceso debería ser gestionado por los municipios.

▲ Control de los conflictos agrarios. Se trata de la creación de mecanismos de resolución o encaminamiento rápido de las tensiones sociales, preferentemente por los gobiernos municipales.

▲ Tributación de la propiedad rural. El BM defiende la municipalización de la tributación rural y no prioriza el apoyo a la implementación de la tributación progresiva para cohibir la especulación agraria.

▲ Privatización de las haciendas estatales en el este europeo y en la antigua Unión Soviética. Se trata de crear mercados de tierra y transformar la matriz de la propiedad en aquellas sociedades en dirección al capitalismo.

▲ Reforma agraria de mercado. Experimentada en Sudáfrica, Colombia y en Guatemala, entró en colapso, quedándose muy por debajo de las expectativas de sus ejecutores. En Brasil, programas de esa naturaleza fueron iniciados por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y continuados por el gobierno de Lula. Se trata de la concesión de crédito público a los campesinos pobres para la compraventa de tierras, con una parte variable de subsidio destinada a inversiones socio-productivas complementarias. En suma, consiste en una mera relación de compra y venta entre agentes privados financiada por el Estado. Este modelo integra la agenda de políticas selectivas y puntuales de alivio de la pobreza rural, agravada por las políticas neoliberales de ajuste estructural. Al contrario de lo que dice el BM, éste no es otro modelo de reforma agraria, pero sí su negación, pues reforma agraria consiste en una acción pública que, en un corto espacio de tiempo, redistribuye a campesinado pobre tierras privadas apropiadas por una clase de grandes propietarios. Su objetivo es democratizar la estructura agraria, lo que presupone transformar las relaciones de poder económico y político, causantes de la reproducción de la concentración agraria. Mientras la política redistributiva implica, antes que todo, la desappropriación obligatoria de tierras privadas que no cumplen su función social. Redistribuir tierra y poder, alterando las relaciones de fuerza en la sociedad en favor del campesinado y de las coaliciones que el apoyan, nada tiene que ver con las transacciones patrimoniales privadas financiadas por el Estado.

Es esta la política agraria del BM, en rápida expansión, especialmente en América Latina. No es difícil percibir cuáles son sus implicaciones sociales y políticas ●

Santa Cruz de Costa Rica libre de transgénicos

El Concejo Municipal de Santa Cruz, en la provincia de Guanacaste, se declaró ayer lunes como el segundo territorio libre de cultivos transgénicos en Costa Rica, luego de que el pasado 28 de marzo lo hiciera Paraíso de Cartago. De forma unánime, las y los regidores de Santa Cruz aprobaron una moción municipal donde se prohíbe el cultivo de productos genéticamente modificados (transgénicos) dentro de los límites del municipio. El pasado 28 de marzo, el municipio de Paraíso, en la provincia de Cartago, se declaró como el primer territorio libre de alimentos modificados genéticamente en Costa Rica, por un acuerdo municipal similar al que fue tomado por los regidores de Santa Cruz. Doña Fátima Montealegre, vecina de la comunidad de Santa Bárbara de Santa Cruz y miembro de la fundación Sol de Vida, destacó que es de suma importancia extender unas palabras de apoyo y de felicitación al concejo municipal de Santa Cruz, lo cual se puede hacer directamente a la municipalidad al fax (506) 680-0629.

Para más información:

Casa del Sol, Santa Bárbara de Santa Cruz.

Guanacaste. Tel: (506)681-1015

Alianza Centroamericana de Protección a la biodiversidad notransgenicos@racsa.co.cr Tel: (506) 2836128

Amenazas contra defensores ambientalistas en Honduras.

En Tegucigalpa, el 21 de septiembre el médico y ciudadano hondureño Juan Almeyda, en calidad de Director Ejecutivo del Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares (CP-TRT) y Presidente del Movimiento Madre Tierra (Miembro de Amigos de la Tierra Internacional y Oil Watch), ha presentado una denuncia ante las autoridades hondureñas ante el hostigamiento y las amenazas de muerte de que están siendo objeto él, su familia y los miembros de sus organizaciones. "Por nuestra actividad constante en defensa de los Derechos Humanos y nuestra lucha contra la Tortura y la defensa del Medio Ambiente y la Justicia Ambiental hemos sido objeto de tortura, intimidación, persecución, amenazas a muerte y atentados en muchas ocasiones (...) Se considera insólito que estas amenazas y ataques se sucedan en contra de quienes tenemos como único fin el cumplimiento de nuestras obligaciones ciudadanas".

Por más información:

<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/informes.html>

Argentina: Nueva propuesta por las patentes agrícolas

La Secretaría de Agricultura —tal como reclama el sector semillero— envió a las entidades rurales una propuesta para acotar el derecho de los productores a conservar parte de su cosecha para resembrar al año siguiente, el denominado "Uso Propio". Pero, a la par, el organismo reiteró que no cederá a los reclamos de la empresa Monsanto, que inició reclamos legales en Europa para cobrar royalties por su soja transgénica RR. La ambivalencia oficial se debe a que en ambos casos, el entuerto de fondo es que —según cálculos oficiales— un 25% de la semilla de soja se vende en el circuito comercial y paga regalías, mientras que un 30% corresponde al "Uso Propio" (amparado por la ley) y el resto sería "bolsa blanca", como se conoce a la semilla vendida ilegalmente. Este mercado mueve 800 millones de dólares anuales, de los cuales 300 millones corresponden a la soja. Así, las cifras en juego son millonarias.

<http://infoagro.net/es/apps/search/bulletin1.27/09/2005>

La Vía Campesina denuncia

El 18 de septiembre una delegación internacional compuesta por 15 directivos de La Vía Campesina de la India, Bangladesh, la Unión Europea, los Estados Unidos, Brasil, Nicaragua, México, República Dominicana y Cuba, acompañada por 50 miembros de la FSPI (Federación de Organizaciones de Campesinos de Indonesia), intentaron visitar la provincia de Nusa Tenggara Oeste, en Lombok, Indonesia. La delegación tenía la misión de completar la verificación de violaciones contra los derechos de los campesinos por parte del gobierno local. La policía local intentó disgregar a los 700 a 1000 campesinos reunidos que esperaban la llegada de la delegación de La Vía Campesina. Cuando los representantes de los campesinos quisieron leer una declaración pública, la policía no lo permitió, y sin advertencia, comenzó a disparar hiriendo a 37 campesinos. La delegación de la Vía Campesina evaluó la situación e inició varias medidas de denuncia en ámbitos internacionales.

Movimiento Campesino Internacional

Jl. Mampang Prapatan XIV N° 5 Jakarta 12790

Indonesia

Teléfono: 62-21-799 1890

viacampesina@viacampesina.org

Comunidad Web de Movimientos Sociales

<http://www.movimientos.org/>

Tres revistas que aportan: "Semillas", "Desafíos Urbanos" y "Compas"

■ Nuevo número de la revista colombiana "Semillas" en la economía campesina

La edición de junio de 2005 de esta revista es especial. En una edición de dos números -24 y 25- trata en profundidad el tema de experiencias locales de soberanía alimentaria en medio del conflicto armado que vive Colombia. En la primera parte se aborda el contexto de la guerra y la producción, y se tocan temas como la tierra, la violencia contra pueblos indígenas, el tratado de libre comercio (TLC) y la autonomía alimentaria, y una consulta popular sobre el TLC. En la segunda parte se tratan experiencias locales de soberanía en medio del conflicto; "El plan maestro de desarrollo integral de la cuenca hidrográfica del río Sinú (Córdoba)", "El cultivo de arroz en el Sur de Bolívar, una propuesta por la soberanía alimentaria" y "Manejo de la seguridad alimentaria en medio del conflicto armado. Pueblo Arhuaco (SNSM)", entre otras, son algunas de ellas.

Por más información, consultar:
semillas@semillas.org.co y www.semillas.org.co

■ "Desafíos Urbanos" y su número 50

Este es el nombre de la revista argentina que en agosto/septiembre de 2005 publicó su número 50, luego de 10 años de trabajo. Varios artículos abordan la problemática agropecuaria. En "Los olvidados de la tierra" se trata el caso de los campesinos del norte y el oeste de la provincia de Córdoba que quieren ser expulsados de sus tierras por poderosos empresarios apoyados por fiscales, poli-

cías, políticos y jueces de paz. Y en "Este modelo sirve para el enriquecimiento de pocos y el hambre de muchos" se siente la voz de estos campesinos organizados en la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC), que resisten los desalojos y no se dejan engañar. Y Carlos Julio Sánchez, sacerdote de la parroquia "El Salvador" de Serrezuela, en esa zona cuenta en la entrevista que lleva por título "Estas tierras son de los que las han trabajado" de qué modo es posible articular la política y la religión y luchar contra este modelo.

La revista es editada por el Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal de Córdoba, Argentina.
 C.e: cecopal@cecopal.org

■ Desarrollo Endógeno

El número 7 de enero de 2005 de la revista Compas está dedicado a este tema. ¿Qué es el desarrollo endógeno? " 'Desarrollo desde adentro' o desarrollo basado principalmente (aunque no de forma exclusiva) en estrategias, conocimiento, instituciones y recursos locales". "La red de organizaciones asociadas a Compas tomó como punto focal el diagnóstico comunal –o la evaluación de las fuerzas y necesidades comunales–. Pero, ¿en qué consiste el diagnóstico comunal? ¿Y cómo perciben los pueblos los elementos en su mundo local? ¿Existe alguna diferencia entre el acercamiento participativo convencional del diagnóstico comunal, y el acercamiento para el desarrollo endógeno? ¿Cuáles son las experiencias en este campo?" En este número se intenta dar algunas respuestas a estas preguntas.

Por más información: compas@etn.nl y www.compasnet.org

Diálogo intercultural y la sabiduría de los pueblos originarios

En este dossier se recogen los trabajos presentados en setiembre de 2005 en Cochabamba, Bolivia, en el "Seminario Latinoamericano para el Diálogo Intercultural y el Fortalecimiento de los Pueblos Indígenas Originarios", organizado por la UMSS, FCAyP, Agruco y Compas. Se distribuyó a los participantes un dossier con las ponencias y artículos de interés. El Seminario abarcó los siguientes temas: 1) La educación intra e intercultural en la Universidad Pública Bolivia y latinoamericana; 2) La perspectiva del diálogo intercultural y el diálogo intra e intercultural: la propuesta de COMPAS; 3) El diálogo intercultural y la sabiduría de los pueblos originarios; 4) La ontología, gnoseología y epistemología de los pueblos indígenas originarios; 5) Las peripecias de un currículum de posgrado en la agricultura campesina andino amazónica; 6) Ciencia emancipadora, pensamiento crítico e interculturalidad; y 7) La convergencia del nuevo paradigma científico y la sabiduría indígena.

Por más información: agruco@entelnet.bo