

# 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 años<sup>1</sup>.

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 Norte<sup>2</sup>. 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](http://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)<sup>3</sup>. 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)<sup>4</sup> 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 paraestatales<sup>5</sup> 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 locales<sup>6</sup>. 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 años<sup>7</sup> 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                |
| <b>Total</b> | <b>818</b>       |

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 vecinos<sup>8</sup>. 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 mismos<sup>9</sup>.

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?

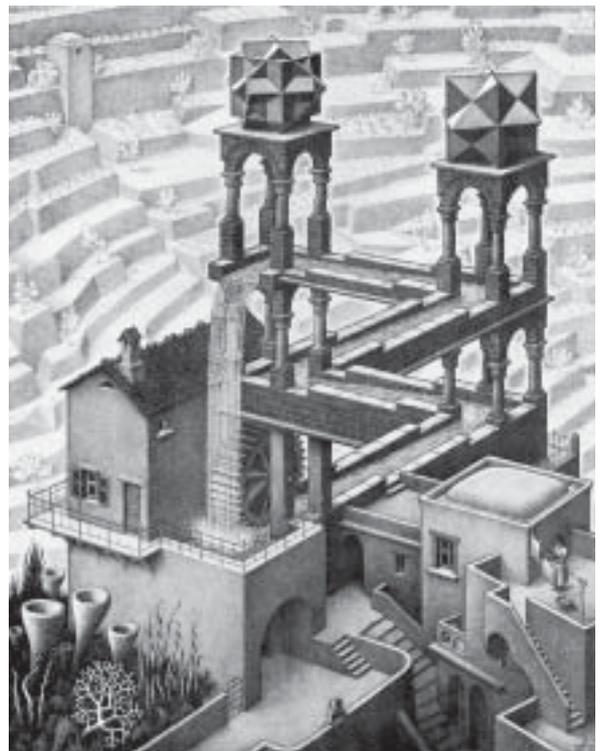
En la región occidental del continente, los distintos procesos regionales están convergiendo en torno a un catálogo regional obligatorio y la armonización de las normas de certificación basadas en los criterios DHE. El proyecto de política regional de WAEMU que está circulando actualmente reclama un 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 DHE<sup>10</sup>.

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"<sup>11</sup>.

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 campo<sup>12</sup>. 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.

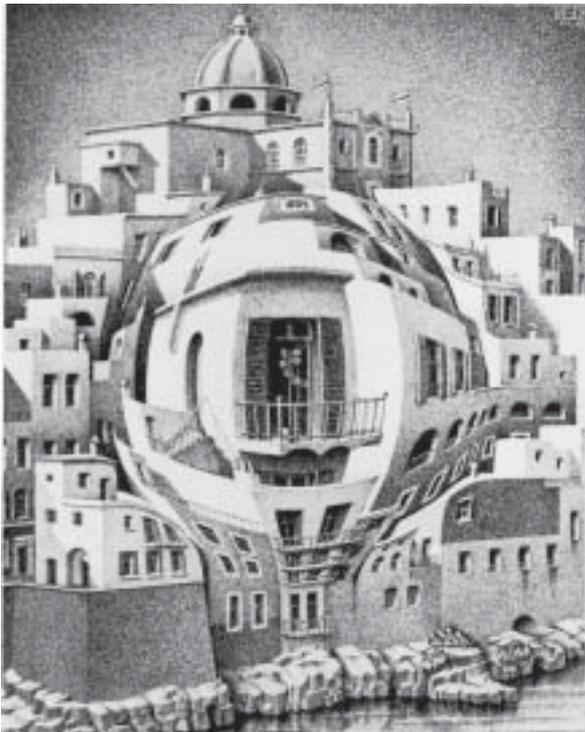
## **Semillas de represión**

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 Kenia<sup>13</sup>. 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 mani<sup>14</sup>. 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-

tual<sup>15</sup>, 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 semillas<sup>16</sup> 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

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

<sup>2</sup> FAO 1 y FAO 2

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Paraestatal: de propiedad del gobierno o controlado total o parcialmente por él.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> A.J.G. van Gastel, Seed Unit, ICARDA, Seed Info No. 25

<sup>10</sup> "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.

<sup>11</sup> [www.sadc-fanr.org.zw/ssn/news/GaboroneProceedingsApril2003.pdf](http://www.sadc-fanr.org.zw/ssn/news/GaboroneProceedingsApril2003.pdf)



<sup>12</sup> Art. 19 (2) de la Ley de Semillas, 2003.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> WASNET Newsletter, No. 14, enero de 2005

<sup>15</sup> 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".

<sup>16</sup> 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.

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