

LA LEGISLACION DE SEMILLAS, SU IMPORTANCIA E IMPLICACIONES

Fernando Gómez *Moncayo

Introducción

La conducción del desarrollo socio-económico de los países exige el establecimiento de políticas gubernamentales, se expresan mediante una legislación que establece normas de conducta general dirigidas al fomento del desarrollo.

Si se tiene en cuenta que la economía de los países tercermundistas depende básicamente de las exportaciones agrícolas, la legislación sobre semillas, como expresión de la política del gobierno, hace parte fundamental de sus programas de fomento, los cuales protegen al agricultor y al país contra el riesgo de utilizar semilla de mala calidad.

Los programas iniciales de semilla corren generalmente por cuenta del Estado, pero con el avance, la empresa privada entra a desempeñar un papel cada vez más importante, si existe una libre participación de ella en la estructura económica nacional.

Dentro de este contexto, la legislación en materia de semillas es necesaria para proteger al agricultor de eventuales abusos por parte de comerciantes inescrupulosos, y para procurar un desarrollo armónico de acuerdo con las políticas de desarrollo nacional. O simplemente para dirigir, organizar y supervisar la producción de semilla, como un servicio del estado que da garantía de calidad tanto al usuario del mismo como a las personas de semillas, protegiendo de esta manera a unos y otros, y por ende, el desarrollo de la productividad agrícola del país.

Sin embargo, dependiendo de los pueblos y su grado de desarrollo, la legislación sobre semillas puede ser o no necesaria. En todo caso, cuando se ha tomado la decisión de legislar siempre se enfrentará el problema de cómo y cuándo hacerla y de cuáles aspectos contemplar.

* Gerente General. Instituto Colombiano Agropecuario - ICA.

Importancia

La investigación en mejoramiento genético permite obtener variedades e híbridos mejorados que deben ser multiplicados varias veces antes de llegar al agricultor para que se cumpla su objetivo, es decir, que los resultados de la investigación se transfieren del fitomejorador al agricultor.

En una agricultura en desarrollo, donde se cuente con variedades e híbridos mejorados que necesitan ser multiplicados para que lleguen a una gran masa de agricultores, urge la necesidad de implementar normas que permitan el desarrollo de la industria de semillas, y la organización adecuada de la producción y el mercadeo de semillas para siembra.

En esta forma, cualquier sistema de vigilancia que se establezca en la producción de semillas debe tener como objetivo final hacer que los agricultores dispongan de semillas de buena calidad en las cantidades y oportunidad requeridas.

En la medida que avancen los programas de investigación y la agricultura, también crecerán los programas de producción de semilla para abastecer una demanda creciente. Paralelo a este progreso deberá adoptarse y ampliar se un sistema de regulación oficial que proteja al agricultor, evitándole adquirir semilla de baja calidad que le ocasionaría grandes pérdidas económicas, y proteja también a la empresa de semillas, contra competidores desleales.

Un agricultor al comprar su semilla debe tener confianza en el material que adquiere. Es decir, que el material ofrecido corresponda al que él quiere comprar. Por otra parte, la semilla misma debe reunir otros requisitos de calidad que aseguren la inversión: pureza física, buena calidad y alta germinación.

La industria de semillas, por la magnitud que adquiere con el tiempo, va necesitando sistemas más eficaces de regulación, a través de una legislación que permita, además, imponer sanciones a quienes la infrinjan en perjuicio del agricultor. Por ello, todas las acciones adelantadas con el propósito de que los agricultores dispongan de semilla de alta calidad en las cantidades y oportunidad requeridas deben estar respaldadas por una legislación adecuada a las condiciones del país.

La legislación, por lo tanto, hace que se cumplan requisitos de producción, de almacenamiento, de calidad de la semilla, de registros, de importación, de exportación, de comercialización, etc. Toda semilla que se destina para venta debe sujetarse a las disposiciones que para el caso sean determinadas por la ley.

Objetivos

La legislación sobre semillas tiene los siguientes objetivos:

1. Contribuir a crear conciencia de la importancia de la calidad de la semilla para siembra tanto en los usuarios de la misma como en quienes la producen y mercadean.
2. Regular la industria de semilla en relación con la producción, acondicionamiento, almacenamiento, análisis de calidad, comercialización (incluyendo la importación y exportación) con el propósito de poner a disposición de los agricultores semilla de buena calidad en las cantidades y oportunidades requeridas.
3. Dar continuidad y solidez al desarrollo de los programas de semillas.
4. Facilitar y promover el establecimiento y avance de empresas de semillas.
5. Regular y orientar los mercados y las necesidades de semillas.
6. Fomentar el uso de semilla de buena calidad.
7. Dar las normas mínimas de producción de semilla certificada proveniente de materiales mejorados.
8. Dar respaldo legal a las diferentes acciones de fomento, supervisión y control que se adelanten en los programas de semillas.

Cuándo se debe legislar

Es necesario que al iniciar el proceso de producción de semilla, se haga la pregunta: ¿es necesaria la legislación de semillas? Unos cuantos países carecen de legislación en este campo pero producen semilla de alta calidad, mientras que otros que tienen una legislación amplia, producen semilla de baja calidad.

La legislación de semilla no es indispensable para iniciar la producción de semillas, tal vez la legislación es uno de los elementos finales que se deben considerar al estructurar un proceso de producción. Se debe legislar cuando realmente es indispensable, no se debe abusar de las medias legislativas.

La legislación en países en vía de desarrollo se justifica cuando crea conciencia de la importancia de la calidad de semilla a quienes están comprometidos en su producción y mercadeo; cuando estabiliza los patrones de calidad a niveles prácticos; cuando da continuidad al desarrollo de un programa; cuando facilita el establecimiento de empresas de semillas y grupos de mercadeo de buena reputación, y por último, cuando aumenta la disponibilidad de semilla de buena calidad. Si la legislación no satisface estos objetivos, su implementación debe posponerse.

Tipos de Legislación

La legislación de semillas que se puede adoptar en un país determinado, no necesariamente debe estar contenida en una ley; puede considerarse como legislación, aquella que se ejecuta por medio de acuerdos, reglamentos y otras medidas cuya finalidad principal es la de promover y fortalecer la industria de semillas.

Dadas las características y condiciones propias de cada país, no existen modelos de legislación que puedan utilizarse en todos ellos. La legislación de semillas debe ser autóctona, original; tal vez uno de los principales obstáculos que puedan impedir el desarrollo del sector semillista de un país, es el de tratar de utilizar la legislación de otros países; ya que estas legislaciones seguramente no satisfacen los objetivos que se buscan en el nuevo país.

Estructura y Reglamentación de las leyes de semillas

Cuando se decide iniciar la implementación de una legislación que normalice y regule el mercadeo de semillas, es necesario definir las medidas que se requieren, teniendo en cuenta el estado de progreso de la industria de semillas. Así por ejemplo, debe considerar que el establecimiento de puntos de venta de semilla empieza, cuando empieza la demanda de la misma; que el inicio de las explotaciones agrícolas y su avance genera un mercadeo de semillas que hace necesario crear mecanismos que defiendan las inversiones del agricultor de posibles abusos por parte de comerciantes que desconocen el valor intrínseco de la semilla o engañan a los compradores vendiendo semilla de baja calidad.

Es muy difícil, por no decir que imposible, establecer normas legales para el mercadeo directo de materiales de siembra entre agricultores, sin embargo, éstos sí pueden educarse para que reconozcan lo que compran o venden, y de otra parte el Estado puede ofrecer, servicios de análisis que ayuden a establecer el verdadero valor de las semillas que se mercadean.

Las legislaciones de semillas establecen disposiciones para regular todos los aspectos relacionados con semillas. Inicialmente, la ley establece los principios generales y da poder al Ministerio de Agricultura para que expida las resoluciones reglamentarias. Estas fijan los procedimientos de tallados y son modificadas con el desarrollo de la industria semillista.

Un país puede tomar la determinación de un control previo al mercadeo, únicamente en el mercado o una combinación de ambos, dependiendo de la clase de semilla. Obviamente, la decisión sobre el tipo de legislación de penderá del Gobierno, nivel de educación, las necesidades nacionales y locales, los recursos disponibles (estatales y/o privados) y los objetivos que se persigan.

En los países generalmente existen diferentes combinaciones de los sistemas extremos mencionados: en unos prevalece el control previo al mercadeo y en otros en la fase del mercadeo. Igualmente, la certificación puede o no existir y ser voluntaria u obligatoria, cubrir todas las clases de semillas o solamente algunas y tener diferentes grados de obligatoriedad.

Consejo o Comité Asesor

Es aconsejable la creación de un consejo o comité asesor, con el fin de dar mayor participación a los usuarios y a los gremios. Este comité debe participar en forma activa en la formulación de políticas y en la aprobación de patrones, cuidando que no tenga excesos ni defectos.

Indudablemente el fortalecimiento de este comité va a redundar en el desarrollo ordenado del programa de semillas.

Establecimiento de Normas

Las normas de calidad en semillas deben elaborarse cuidadosamente, de tal forma que sean realistas y aplicables. Se debe considerar el estado de desarrollo de todo el programa de semillas, evaluando los recursos disponibles y lo que realmente se puede lograr con ellos.

La legislación en este campo debe contener definiciones y puede referirse a cultivos; malezas nocivas; análisis de semillas; etiquetado; muestreo; registro de productores, distribuidores, importadores y exportadores; registro de materiales mejorados; importaciones y exportaciones; publicidad; excepciones; tolerancias; pruebas de verificación genética; protección varietal; cuarentena vegetal; certificación de semillas; control oficial y sanciones; disposiciones generales.

Legislación de semillas en Latinoamérica

1. Tipo de legislación

En su gran mayoría los países latinoamericanos poseen legislación sobre semillas, sea que se trate de leyes, reglamentos, acuerdos gubernamentales o resoluciones ministeriales. Los países del área del Caribe, con excepción de República Dominicana y probablemente Cuba, carecen totalmente de legislación, Tabla 1.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

2. Año de vigencia

La legislación más antigua corresponde a la de Méjico, promulgada en 1960. Las más recientes son las de Perú y Honduras establecidas en 1980. Durante 1977 y 1978 la gran mayoría de países puso en práctica legislaciones de diferente tipo.

3. Objetivos de la Legislación

Entre los ocho objetivos diferentes que podrían incluirse en las legislaciones, las de Chile y Perú incluyen el mayor número de ellos. Puede decirse que los principales objetivos son los de establecer requisitos de comercialización, programas de certificación y sistemas de producción. Ningún país contempla el objetivo de establecer un programa de cuarentena, porque probablemente las legislaciones sobre sanidad vegetal lo incluyen. Además de los propuestos, solamente la legislación de Honduras considera estimular la transferencia de tecnología. La de Méjico tiene como objetivo fundamental un esquema estatal de producción de semilla.

Los objetivos destinados a propender por un sistema de investigación y definir responsabilidades para análisis de semillas, fueron los de menor consideración.

Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Méjico y Perú, incluyen dentro de sus objetivos aspectos relativos a protección varietal y derechos de autor.

4. Entidad Ejecutora

Solamente las legislaciones de Panamá y Costa Rica han creado entidades adscritas con carácter autónomo para manejar sus programas de semillas. En el caso de Panamá, el Comité Nacional de Semillas se configura en la ley como un cuerpo colegiado y en Costa Rica, como oficina nacional de semillas, con una Junta Directiva compuesta de representantes de varios miembros del sector agrícola.

En los países restantes del área la responsabilidad de dirigir y ejecutar los programas semillistas corresponde a dependencias de los Ministerios de Agricultura.

5. Definiciones

Cuatro países latinoamericanos no contemplan en su legislación un capítulo destinado a definir los términos que se usan con más frecuencia en este tipo de documentos y en el vocabulario semillista.

6. Establecimiento de Registros

Todos los países, con excepción de Panamá, poseen un capítulo en la ley o dan base para que en sus reglamentos respectivos, se establezca un capítulo sobre registros. En su gran mayoría, las legislaciones exigen el establecimiento de productores y cultivares. En menor grado el registro de importadores o exportadores. Solamente Bolivia y Brasil, Ecuador y Méjico, incluyen registro de multiplicadores de semilla. En cuanto a los requisitos para el registro, en la gran mayoría de países no se especifican en la ley, pero dan base para que se establezcan en los reglamentos. En aquellas legislaciones en las que se presentan los requisitos, Colombia y Ecuador son exigentes en el número de condiciones que deben cumplirse, aunque no es difícil llenar esos requerimientos.

7. Control de Calidad

Se establecen 11 aspectos de referencia para evaluar la forma en que las legislaciones han considerado el factor control de calidad. Chile (9), Argentina (8),

7. Control de Calidad

Se establecieron 11 aspectos de referencia para evaluar la forma en que las legislaciones han considerado el factor control de calidad. Chile (9), Argentina (8), República Dominicana (8) y Ecuador (6), poseen las legislaciones más completas sobre el particular.